



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Ottobre 2025

Cinquant'anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari? I «precedenti», lo «stato dell'arte», le «prospettive»

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI
Gli Speciali
Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumghar – Laurence Burgogue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan – Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile osservatori: Raffaele Cadin

Coordinatore di redazione: Francesco Battaglia

Componenti: Patrizia Accordino – Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prospero – Valentina Zambrano

Segreteria: Marco Bolognese – Pierfrancesco Breccia – Alberto Marchese – Luigi Zuccari

Criteri di referaggio:

Gli Speciali sono sottoposti, in forma anonima, a due *referees*, che decidono sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

Cinquant'anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari?

I «precedenti», lo «stato dell'arte», le «prospettive»

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 4/2025
ottobre 2025

ISSN 2284-3531

I saggi ospitati in questo numero speciale della Rivista OIDU costituiscono una parte degli Atti del Convegno “*Cinquant’anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari?*” svoltosi a Messina, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, nei giorni 16 e 17 maggio 2025.

Il volume ove si darà compiutamente atto degli svolgimenti dell’incontro di studi è in corso di pubblicazione. Intanto devono essere ringraziati i condirettori della Rivista OIDU e la sua redazione per le anticipazioni qui consentite.

ROBERTO AMAGLIANI



INDICE

ALESSANDRO MORELLI, <i>Introduzione</i>	I
MARIO CALOGERO, « <i>Sessione introduttiva: analisi del contesto di riferimento</i> »	
Lo stato dell'arte	
ANGELO FEDERICO, <i>Del contributo alla Riforma del diritto di famiglia di alcuni esponenti della Scuola giuridica di Messina</i>	1
MARIA F. TOMMASINI, <i>I diritti e i doveri nascenti dal matrimonio tra tradizione e attualità</i>	7
ANTONINA ASTONE, <i>I danni endofamiliari</i>	20
MARIAFRANCESCA COCUCCIO, <i>Matrimonio nullo e buona fede: profili personali e patrimoniali del matrimonio "putativo"</i>	32
ALBERTO MARCHESI, <i>La risoluzione pattizia della crisi familiare: prospettive civilistiche ..</i>	47
VALERIA RESTUCCIA, <i>L'impresa familiare. Vecchie e nuove problematiche</i>	60
Le prospettive (I)	
LINA PANELLA, <i>Introduzione</i>	72
LUCA BUSCEMA, <i>La famiglia: radici, eredità morale, trasmissione e apprendimento significativo di valori identitari. Profili giuspubblicistici</i>	75
EMANUELE LA ROSA, <i>La riforma del diritto di famiglia nella (lenta) evoluzione del diritto penale della famiglia</i>	86
FRANCESCA PERRINI, <i>Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Dell'Uomo in materia di procreazione assistita</i>	102
ANNA PITRONE, <i>L'influenza dell'ordinamento UE sul diritto di famiglia</i>	110
FRANCESCO MARTINES, <i>La casa come "luogo" della famiglia. Nuovi strumenti di tutela del diritto all'abitare: dal social housing al co-housing</i>	120
Le prospettive (II)	
FRANCESCO CIRAIOLO, <i>Introduzione</i>	142
PATRIZIA ACCORDINO, <i>La rilevanza dei legami familiari nell'ambito delle "dinamiche fiscali" patologiche</i>	145
MAURIZIO BALLISTRERI, <i>L'evoluzione del diritto di famiglia e del diritto del lavoro nei cambiamenti sociali del nostro paese</i>	161
ROBERTO CARATTOZZOLO, <i>L'accesso ai servizi bancari e finanziari quale strumento di riequilibrio nei rapporti tra coniugi</i>	168
SANTA DE MARCO, <i>La fiscalità dei patti di famiglia</i>	177
MARIA VITTORIA SERRANÒ, <i>Il nucleo familiare e la capacità contributiva: evoluzione storica e prospettive "de iure condendo"</i>	187

**LA CASA COME “LUOGO” DELLA FAMIGLIA.
NUOVI STRUMENTI DI TUTELA DEL DIRITTO ALL’ABITARE:
DAL SOCIAL HOUSING AL CO-HOUSING**

FRANCESCO MARTINES*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il diritto all’abitare nella Costituzione repubblicana. - 3. Il diritto all’abitazione nell’ordinamento europeo e sovranazionale. - 3.1. Le disposizioni della Carta Sociale Europea (CSE) e l’orientamento della Corte Costituzionale. - 3.2. Le disposizioni nella Carta dei Diritti dell’Unione Europea e nella CEDU. - 3.3. La rilevanza del diritto all’abitazione nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS) e le misure del PNRR. - 4. Le politiche pubbliche per la tutela del diritto all’abitazione: dall’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) al *social housing*. - 5. Dal *social housing* al *co-housing*. - 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il diritto all’abitazione rappresenta una delle espressioni fondamentali della dignità umana e un presupposto necessario per l’esercizio di numerosi altri diritti, tra cui il diritto alla salute, alla vita familiare, all’istruzione e alla partecipazione sociale.

Nel nostro ordinamento, pur non essendo formalmente consacrato tra i diritti costituzionalmente “pieni”, il diritto all’abitare trova un riconoscimento implicito in diverse disposizioni della Costituzione, in particolare negli artt. 2, 3, 29-32, 42 e 47, oltre che nella legislazione ordinaria e nella giurisprudenza costituzionale e sovranazionale.

Il contenuto e le modalità di attuazione di questo diritto risultano profondamente influenzati dalle trasformazioni economiche, sociali e culturali che interessano la società, tra

* Professore Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

cui spicca l'evoluzione dei modelli familiari¹ e le (in tutto o in parte) connesse riforme del diritto di famiglia².

Negli ultimi decenni, la nozione tradizionale di “famiglia nucleare” - composta da un padre, una madre e i figli conviventi - è stata messa in discussione e affiancata da nuove configurazioni relazionali: famiglie monoparentali, ricostituite, omogenitoriali, unioni civili, convivenze di fatto, comunità intenzionali, famiglie multigenerazionali, fino a includere forme più informali e flessibili di coabitazione. Questo profondo mutamento sociale, talvolta accompagnato da interventi legislativi, ha determinato una frattura fra l'impianto normativo, ancora in larga parte modellato sul paradigma tradizionale, e la realtà empirica delle forme abitative. Di conseguenza, l'incidenza della diffusione di nuovi modelli familiari sulle politiche del diritto all'abitazione rappresenta un nodo cruciale per il diritto pubblico e, in particolare, per il diritto amministrativo e il diritto delle politiche sociali.

A tale quadro si è aggiunto, quale ulteriore fattore di complessità, l'impatto della pandemia da Covid-19. L'emergenza sanitaria ha agito da catalizzatore di dinamiche già in atto, accentuando le disuguaglianze abitative, imponendo nuove esigenze in termini di spazi, accessibilità, tecnologie, e sottolineando la vulnerabilità delle categorie più fragili, tra cui molti nuovi nuclei familiari “atipici”. La crisi pandemica ha messo in discussione modelli abitativi fondati su principi di densità urbana, di collettivizzazione degli spazi e di transitorietà, spingendo numerosi ordinamenti - incluso quello italiano - a riflettere sull'urgenza di una riformulazione delle politiche pubbliche abitative in chiave più inclusiva, resiliente e sostenibile.

In questo contesto, si impone una riflessione approfondita su come il diritto possa (e debba) adattarsi a questi cambiamenti strutturali, al fine di garantire effettività al diritto

¹ I nuovi modelli familiari, pur essendo ormai parte strutturale del tessuto sociale, faticano ancora a trovare un pieno riconoscimento giuridico. Se da un lato la L. n. 76/2016 (“Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”) ha introdotto l'istituto dell'unione civile tra persone dello stesso sesso e ha regolato le convivenze di fatto, dall'altro permangono zone d'ombra, specie nella fruizione dei diritti sociali collegati allo *status* familiare. Con specifico riferimento al tema delle politiche sulla casa, si osserva che le famiglie monoparentali, per esempio, rappresentano una quota crescente dei nuclei in condizione di disagio abitativo, sebbene raramente beneficino di politiche mirate. Analogamente, le convivenze non registrate, pur socialmente rilevanti, spesso non accedono ad agevolazioni o misure pubbliche se non attraverso forzature interpretative. Inoltre, il sistema di ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) e i criteri per l'assegnazione degli alloggi continuano a privilegiare modelli familiari tradizionali e nuclei numerosi, penalizzando le nuove configurazioni, spesso composte da adulti soli, genitori *single* o coppie non sposate. Sul tema, *amplius*, G. BALDINI - F. RESCIGNO (a cura di), *Le famiglie omogenitoriali. Profili giuridici e psicosociali*, Torino, 2015; A. SCHILLACI, *Famiglie, relazioni e diritti: percorsi del diritto costituzionale della famiglia*, in *Quaderni cost.*, 4/2017, pp. 849-872; G. RESTA, *Famiglia e diritto tra pluralismo e disuguaglianza*, in *Pol. dir.*, 3/2016, pp. 361-384; E. LAMARQUE, *Diritto e nuove famiglie. L'evoluzione dei modelli familiari nel diritto italiano ed europeo*, Torino, 2020.

² La riforma del diritto di famiglia del 1975 (L. 19 maggio 1975, n. 151), che quest'anno compie cento anni, ha rappresentato una svolta epocale nel sistema giuridico italiano, ponendo le basi per una concezione della famiglia fondata sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (art. 29 Cost.) e sull'interesse prevalente dei figli. Abolendo la figura del “capofamiglia” e introducendo il principio di responsabilità genitoriale condivisa, la riforma ha segnato il superamento dell'impostazione patriarcale del codice civile del 1942. Le successive innovazioni legislative - tra cui si segnalano la riforma sull'affido condiviso (L. n. 54/2006), le modifiche alla disciplina della filiazione (L. n. 219/2012 e D.Lgs. n. 154/2013), la già citata legge sulle unioni civili e convivenze di fatto (L. n. 76/2016), fino ai più recenti dibattiti sulla genitorialità omogenitoriale e sulle adozioni da parte di *single* - testimoniano un'evoluzione del diritto in linea con la pluralizzazione dei modelli familiari e con l'affermazione di una concezione relazionale e affettiva della famiglia, sempre più sganciata da criteri formali. Tali riforme riflettono la capacità del legislatore di adattarsi, seppur gradualmente e spesso in modo frammentario, alle profonde trasformazioni sociali e culturali che hanno ridefinito la fisionomia della famiglia contemporanea.

all'abitazione in favore di tutti i soggetti (e i modelli familiari), indipendentemente dalla loro giuridica categorizzazione.

In via generale, può dirsi che l'adattamento del quadro giuridico alle trasformazioni della società non è solo una questione di equità ma rappresenta un'esigenza di efficacia delle politiche pubbliche e di coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Nei paragrafi che seguono, da una prospettiva gius-pubblicistica, sarà indagata la categoria concettuale e normativa del diritto all'abitare per verificarne la sua consistenza e tutela attraverso gli istituti del *social housing* e del *co-housing* sociale.

2. Il diritto all'abitare nella Costituzione repubblicana.

A differenza di altri Stati europei (quali Belgio, Portogallo, Spagna e Svezia)³, nel sistema costituzionale italiano il diritto all'abitazione non trova una esplicita enunciazione normativa.

Vi è, tuttavia, un ampio consenso dottrinale⁴ nel riconoscere tale diritto come implicitamente ricompreso nell'ordinamento giuridico nazionale, soprattutto alla luce di diverse disposizioni costituzionali che riconoscono la funzione di garanzia di molteplici altri diritti e libertà fondamentali tutelati dalla Costituzione, quali i diritti inerenti alla famiglia (artt. 29-31 Cost.), strettamente connessi al diritto all'abitazione.

Tra le disposizioni costituzionali maggiormente significative riguardo a questa tematica, si annovera l'art. 47, il quale impegna la Repubblica a promuovere “l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione” (secondo comma)⁵.

Si ritiene che la scelta terminologica di utilizzare il termine “abitazione” anziché “casa” non sia casuale in quanto mira ad enfatizzare l'importanza delle funzioni sociali e personali che l'immobile deve svolgere, oltre il suo mero valore patrimoniale e urbanistico.

Come è stato condivisibilmente osservato, l'art. 47 Cost. non focalizza l'attenzione sulla proprietà (dell'abitazione), bensì sull'opportunità dell'accesso ad essa tramite il

³ R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2/2013, pp. 512-590. Sul diritto all'abitazione in Spagna, G. GARCÍA ÁLVAREZ, *El derecho a la vivienda en España*, in *Ist. federalismo*, 3-4/2010, pp. 325-361.

⁴ T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e tutela della persona*, Roma-Bari, 1974, p. 391 ss.; G. BERTI, *Nota introduttiva*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, I, 1986, p. 5 ss. e ID., *Aspetti costituzionali*, ivi, IV, 1987, p. 7; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 63; più recentemente, S. CIVITARESE MATTEUCCI - G. GARDINI, *The Right to Housing and Fundamental Equality: from the Building of Affordable Social Housing to Urban Rehabilitation Programmes*, in J. PONCE SOLÉ (ed.), *Land Use Law, Housing and Social and Territorial Cohesion*, Denver, 2006, p. 91 ss.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. federalismo*, 3-4/2010, p. 231 ss.; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, pp. 172-177; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *www.federalismi.it*, 10/2014; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *www.federalismi.it*, 4/2018; G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 10 ss.

⁵ F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 318 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 945 ss.

risparmio, il che impone alla Repubblica un impegno “di favore”, e non “di garanzia”, a differenza di quanto accade per la proprietà privata ai sensi dell’art. 42 Cost.⁶.

Questa lettura, prevalente in dottrina, che ha condotto al riconoscimento del diritto all’abitazione quale diritto sociale “debole”, non suscettibile di rivendicazioni immediate e vincolanti, ha certamente inciso sull’evolversi della giurisprudenza della Corte Costituzionale, che – fin dalla fine degli anni Ottanta – pur riconoscendo il diritto all’abitazione come un “diritto sociale fondamentale”, la cui tutela rappresenta un presidio essenziale per situazioni di vulnerabilità sociale e rispetto al quale la Repubblica è chiamata ad un impegno di protezione⁷, ha identificato tale diritto fra i diritti sociali “finanziariamente condizionati” non garantendo ad esso un contenuto (*rectius*, nucleo) minimo essenziale di garanzia irrinunciabile⁸.

Questa condizione accentua il rischio che il diritto all’abitazione risulti particolarmente vulnerabile rispetto ai condizionamenti di natura economica, specialmente in contesti di crisi (come quello recente della post-pandemia).

Il carattere “debole” del diritto all’abitazione si riflette altresì nel suo stretto legame con le scelte legislative (soprattutto a livello regionale) in materia di ERP, le quali sono anch’esse soggette a vincoli finanziari.

3. Il diritto all’abitazione nell’ordinamento europeo e sovranazionale.

L’analisi del quadro normativo di riferimento non sarebbe completa senza un doveroso (seppur sintetico) riferimento alle fonti di diritto europeo e sovranazionale. E ciò, soprattutto, in ragione di quanto previsto dall’art. 117, co. 1, Cost. che attribuisce allo Stato e alle Regioni la potestà legislativa nel rispetto non solo dei principi costituzionali ma anche dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

⁶ P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in www.federalismi.it, 2022 che riprende il pensiero di G. CATALDO, *Verso l’ossimoro di una tutela elusiva del diritto all’abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, op cit.; A. PISANESCHI, «Diritto all’abitazione» e housing sociale, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, vol. III, Torino, 2016, p. 1795 ss. Con riguardo a questa linea interpretativa dell’art. 47 Cost., si segnala l’opinione difforme di D. SORACE nel contributo *A proposito di “proprietà dell’abitazione”, “diritto all’abitazione” e “proprietà (civiltistica) della casa”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, p. 1035 ss.

⁷ Per tutte, data l’ampiezza delle argomentazioni, si veda C. Cost. 25 febbraio 1988, n. 217.

⁸ Sul diritto all’abitazione nella giurisprudenza costituzionale, M.M. COMENALE PINTO, *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 1984, I, 1, p. 889 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I, Milano, 1986, p. 27 ss.; R. LENZI, *La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 1802 ss.; G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli, 2008, p. 75 ss.; M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 2009; A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano Nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l’economia nazionale*, in *Le Regioni*, 6/2010, p. 1378 ss.; V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all’abitazione*, in A. BUCELLI (a cura di), *L’esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, *Atti del Convegno in onore di Gianni Galli (Firenze, 19-20 ottobre 2012)*, Padova, 2013, p. 31 ss.; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 11 ss.; G. CATALDO, *Verso l’ossimoro di una tutela elusiva del diritto all’abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 10 ss. In generale, sul valore dei diritti sociali in Costituzione, A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in www.forumcostituzionale.it, 2018; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, 4/2011.

In tale prospettiva, risulta opportuno approfondire se e in quale misura le fonti europee e internazionali abbiano inciso e possano, in futuro, incidere sulla tutela del diritto all'abitazione in Italia.

3.1. *Le disposizioni della Carta Sociale Europea (CSE) e l'orientamento della Corte Costituzionale.*

A livello europeo, la Carta Sociale Europea (CSE) costituisce il primo documento, in ordine temporale, nel quale si rinvencono precise indicazioni a tutela del diritto all'abitazione. In particolare, l'art. 31 della CSE, introdotto nella revisione della Carta del 1996, prevede che “*le Parti si impegnano a promuovere l'accesso a un alloggio adeguato mediante misure volte a: a) favorire la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili; b) prevenire e ridurre l'assenza di alloggio o il sovraffollamento; c) migliorare la qualità degli alloggi; d) promuovere l'accesso ai servizi pubblici e ai servizi sociali; e) garantire l'accesso all'alloggio anche per gruppi particolarmente vulnerabili*”⁹.

La norma pone, in modo chiaro, l'obbligo per gli Stati firmatari¹⁰ di assicurare tutela al diritto all'abitazione. Più in concreto, gli Stati sono chiamati ad adottare tutte le misure di carattere legale ed organizzativo utili a garantire, in un tempo ragionevole¹¹, effettività alla protezione dello specifico diritto sociale¹², sia pure nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

Non può negarsi che l'art. 31 della CSE, anche in ragione dell'azione interpretativa promossa dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), abbia acquisito un contenuto immediatamente precettivo, capace di orientare le politiche degli Stati contraenti e di garantire un diritto sostanziale, accompagnato da una tutela effettiva, per i soggetti interessati.

Occorre, però, interrogarsi sul valore che la CSE (in generale) ha nel nostro ordinamento¹³.

⁹ La CSE (Carta Sociale Europea) rappresenta uno dei principali strumenti a tutela dei diritti sociali in Europa, includendo specifiche disposizioni relative al diritto all'abitazione e all'accesso a condizioni abitative adeguate. Adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e successivamente rinnovata con la revisione del 1996, essa vincola gli Stati membri a garantire un livello minimo di diritti sociali, tra cui quelli relativi alla tutela contro la povertà abitativa. Sul tema, G. DE VERGOTTINI, *Diritti sociali e ordinamento europeo*, Torino, 2021; M. ALLENA, *Il Social Housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1/2014, pp. 167-222; più in generale sulla CSE, C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2017; M. D'AMICO – G. GUIGLIA – B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013.

¹⁰ La CSE (Carta Sociale Europea) originaria (1961) è stata ratificata dall'Italia con la L. n. 929/1965. Con la L. n. 30/1999, l'Italia ha ratificato anche la CSE riveduta nel 1996.

¹¹ Il CEDS (Comitato Europeo dei Diritti Sociali, organo costituito dalla CSE (Carta Sociale Europea) per verificare la conformità del diritto e della prassi degli Stati firmatari alle regole in essa previste), decidendo un reclamo presentato contro l'Italia dalla comunità Rom, ha precisato che, in applicazione dell'art. 31 in esame, non è sufficiente il mero riconoscimento formale del diritto all'alloggio o l'avvio di politiche abitative; è essenziale che gli interventi concreti per la sua realizzazione siano adottati e implementati entro un arco temporale “*adeguato e non ingiustificatamente prolungato*” (decisione del 7 dicembre 2005 nel procedimento *Cobre v. Italy*). Per un commento alla decisione, G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta Sociale Europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, in *Rivista AIC*, 3/2011.

¹² Con decisione del 18 ottobre 2006 il CEDS (Comitato Europeo dei Diritti Sociali), in relazione a un reclamo presentato contro le politiche abitative della Bulgaria, ha precisato che (par. 35) “*l'obbligo di garantire il diritto all'abitazione comprende il dovere positivo degli Stati di adottare misure efficaci per prevenire la discriminazione abitativa e per garantire il diritto a condizioni abitative dignitose*”.

¹³ Per una puntuale analisi, B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *www.federalismi.it*, 17/2017.

Per dare una risposta a questo interrogativo, anche per ragioni di sintesi, è utile fare riferimento all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'argomento.

La Corte Costituzionale, invero, ha affrontato la questione più volte, delineando una posizione abbastanza articolata.

Con una prima pronuncia del 1979 (n. 3/1979), la Consulta ha sottolineato che gli obblighi derivanti dai trattati internazionali, inclusa la CSE – pur dovendo essere rispettati e attuati dall'ordinamento interno – devono essere valutati in conformità con i principi fondamentali della Costituzione; il criterio della “compatibilità costituzionale”, dunque, funge da limite al recepimento automatico dei trattati.

Più di recente (sentenza n. 84/2011) la Corte – pur ribadendo che le disposizioni della CSE non sono *self-executing* – ha precisato che esse assumono una “*rilevanza interpretativa vincolante*” in quanto devono orientare l'interpretazione delle norme interne in materia di diritti sociali. Attraverso questa importante pronuncia, la Corte ha dunque riconosciuto un ruolo di fonte semi-vincolante della CSE, nel senso che essa non sempre genera diritti immediatamente invocabili ma, certamente, costituisce un parametro (interposto) fondamentale per valutare la legittimità costituzionale delle leggi nazionali e la correttezza dell'azione amministrativa. In questo senso, la pronuncia del 2011 ha risentito dell'importante indirizzo assunto dalla Corte nelle celebri sentenze nn. 348 e 349 del 2007 sul valore delle norme di diritto internazionale quali norme interposte *ex art. 117, co. 1, Cost.*¹⁴.

Ma è a partire dal 2018 che si registra una significativa evoluzione nell'orientamento della Corte Costituzionale.

Con due sentenze (n. 120 e n. 194 del 2018) infatti la Consulta ha attribuito alla CSE una posizione più pregnante nel sistema delle fonti.

Nella sentenza n. 120/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma limitativa della libertà sindacale dei militari, motivando tale decisione con un richiamo diretto, oltre che alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), anche alla CSE, qualificata quale fonte internazionale rilevante ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost. La Corte ha evidenziato gli «*spiccati elementi di specialità*» della CSE, la quale rappresenta un «*naturale completamento sul piano sociale*» della CEDU, sottolineandone così l'importanza nel presidio dei diritti fondamentali.

Analogamente, nella sentenza n. 194/2018, la Corte ha ritenuto incostituzionale una disposizione in materia di risarcimento del lavoratore ingiustamente licenziato per violazione dell'art. 24 della CSE, sancendo la necessità di un'integrazione tra le diverse fonti normative e le tutele da esse garantite.

Queste pronunce segnano certamente un mutamento di paradigma.

La Corte Costituzionale si riconosce come garante attivo nell'applicazione della CSE all'interno del nostro ordinamento, pur mantenendo un equilibrio tra l'attenzione alla natura progressiva e programmatica della Carta e la tutela effettiva dei diritti sociali. La Consulta,

¹⁴ Le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, com'è noto, hanno segnato un momento di svolta nel rapporto tra l'ordinamento interno e la CEDU (Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali); la Consulta ha chiarito che le disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, integrano il parametro costituzionale dell'art. 117, co. 1, Cost. in quanto “*norme interposte*”, cioè disposizioni di rango sub-costituzionale ma vincolanti per il legislatore italiano. In dottrina, M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 3564 ss.; D. DE PRETIS, *Fonti internazionali e parametro costituzionale: le sentenze 348 e 349 del 2007*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, pp. 137-162; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. parl.*, 44/2002, p. 913 ss.; G. PALMISANO, *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze “gemelle”*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2018, pp. 1-23.

infatti, continua a riconoscere le norme della CSE come disposizioni di natura “precettiva” e “programmatica” senza attribuire un vincolo interpretativo rigido alle decisioni del CEDS, che può assumere al più un ruolo di autorevole guida ermeneutica¹⁵.

Con specifico riferimento alla tutela del diritto all’abitazione, la Corte Costituzionale – in anni più recenti – ha confermato questo orientamento di maggiore apertura decidendo diverse questioni di legittimità costituzionale relative a leggi regionali di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

In particolare si segnalano, per l’articolata motivazione, le sentenze nn. 44/2020 e 112/2021 che hanno posto in evidenza come il diritto all’abitazione, pur essendo un diritto fondamentale, sia spesso declinato in termini di diritto condizionato, il cui esercizio è legato a criteri di razionalità e ragionevolezza nelle scelte legislative, specie in relazione ai requisiti di residenza e radicamento territoriale per l’accesso agli alloggi pubblici.

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione di tali scelte, ha chiarito che l’eccessiva valorizzazione di parametri, quali ad esempio la stabile residenza, può risultare non conforme al principio di ragionevolezza ed al principio di uguaglianza¹⁶.

Per esigenze di sintesi, si limiterà di seguito il riferimento ad alcune pronunce degli ultimi due anni.

Con sentenza 17 luglio 2023 n. 145, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della L.R. Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte (introdotta dall’art. 13 della L.R. n. 49 del 2018) in cui stabiliva – ai fini dell’assegnazione di un alloggio ERP – che il richiedente dovesse dimostrare di “*avere la residenza (...) nell’ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi*”. La Consulta, richiamandosi ad un proprio precedente riguardante una legge regionale lombarda (sentenza C. Cost. n. 44/2020), ha ribadito che “*a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l’accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)*”. La Corte ha altresì affermato che, benché non espressamente previsto dalla Costituzione, il diritto all’abitazione deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e il suo oggetto (l’abitazione) deve considerarsi un bene di primaria importanza.

Di analogo tenore è la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024 con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, co. 2, lettera a), della L.R. Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), che prevedeva, tra i requisiti per l’accesso agli alloggi ERP, quello della “*residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni*”. La Corte ha chiarito che la pregressa e prolungata residenza, pur se verificabile nell’ambito di un più ampio arco

¹⁵ Sul valore delle decisioni del CEDS (Comitato Europeo dei Diritti Sociali) si veda anche la sentenza C. Cost. n. 120/2018 la quale riconosce che “*le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se l’interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali*”.

¹⁶ P. MASALA, *L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2022, p. 12 ss.; C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 48/2020, p. 628 ss.; A. RANDAZZO, *Il “diritto all’abitare” al tempo delle migrazioni*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019.

temporale, indica un requisito “*privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il bisogno abitativo di soggetti economicamente deboli*”.

Da ultimo, con sentenza n. 147 del 25 luglio 2024, la Corte – con motivazioni simili – ha dichiarato l’incostituzionalità della L.R. Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) che, ai fini dell’accesso agli alloggi ERP, prescriveva il requisito della residenza continuativa protratta per almeno tre anni.

Tutte queste pronunce sono accomunate dalla circostanza che la Consulta, pur senza negare la rilevanza della stabilità territoriale come criterio premiale nell’assegnazione degli alloggi, stigmatizza forme di esclusione che risultano arbitrarie e contrarie ai principi costituzionali.

Attraverso queste decisioni viene quindi sottolineata la necessità di orientare le politiche abitative (statali, regionali e locali) al pieno sviluppo della persona umana, superando distinzioni fondate su condizioni anagrafiche che penalizzano le effettive situazioni di bisogno.

La giurisprudenza costituzionale, pertanto, riflette una sensibilità crescente verso i mutamenti del quadro sociale, caratterizzato da plurime esigenze di integrazione (non ultime quelle legate alla sempre più ampia presenza di “nuovi” modelli familiari), a prescindere dal possesso di requisiti di residenza territoriale.

Può, dunque, concludersi che le regole e i principi della CSE, seppur in via mediata, abbiano un’efficacia nell’ordinamento italiano alla stregua di fonte internazionale di rilievo primario ai fini del rispetto degli obblighi costituzionali, soprattutto nell’ambito della tutela dei diritti sociali.

La sua applicazione concreta rimane “filtrata” dal ruolo interpretativo della Corte Costituzionale che calibra il rapporto tra vincoli internazionali e sovranità legislativa nazionale e regionale, valorizzando al contempo la Costituzione quale parametro supremo.

3.2. Le disposizioni nella Carta dei Diritti dell’Unione Europea e nella CEDU

La tutela del diritto all’abitare, in disparte al riferimento alla CSE, trova un ulteriore fondamento nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE, la Carta di Nizza) che, dal 2009, ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati.

In particolare, l’art. 34 della Carta (“*Sicurezza sociale e assistenza sociale*”) prevede (par. 3) che “*(...) l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali*”¹⁷.

Se è vero che la norma riconosce il diritto alla “assistenza abitativa” nei limiti (oltre che del diritto dell’Unione) delle leggi e delle prassi nazionali, è altresì vero che la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE, Corte di Lussemburgo), nel noto caso *Kamberaj*, ha chiarito che l’art. 34 della Carta di Nizza pone un obbligo - alle autorità nazionali che definiscono il grado di protezione del diritto all’abitazione - di garantire un livello minimo di tutela applicabile a tutti coloro che non sono in grado di provvedere autonomamente al soddisfacimento dei loro bisogni essenziali.

¹⁷ A. GIORGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali*, Bologna, 2001, p. 242 ss.

La sentenza *Kamberaj* rappresenta uno snodo giurisprudenziale di rilievo in materia di diritto all'abitazione e principio di non discriminazione. Il caso riguardava un cittadino albanese, titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo, al quale la Provincia autonoma di Bolzano aveva riconosciuto un trattamento meno favorevole rispetto ai cittadini italiani e dell'UE nell'accesso ai contributi per l'alloggio, attraverso una ripartizione dei fondi che destinava ai cittadini di Paesi terzi una quota inferiore. La CGUE ha chiarito che le prestazioni di assistenza abitativa rientrano nel concetto di "assistenza sociale" e devono essere garantite in condizioni di parità ai soggiornanti di lungo periodo, salvo eccezioni tassative espressamente previste. La normativa della Provincia di Bolzano, nella parte in cui limitava in misura rilevante le risorse destinate ai cittadini di Paesi terzi rispetto a quelle riservate ai cittadini UE, risultava dunque in contrasto con il diritto dell'Unione. L'importanza della pronuncia risiede non solo nell'aver ricondotto le misure di sostegno abitativo alla nozione di assistenza sociale di matrice europea, ma anche nell'aver ribadito il collegamento tra diritto all'abitazione quale principio di dignità umana (art. 1 Carta di Nizza) e il ruolo dell'art. 34, par. 3, della medesima Carta come parametro interpretativo¹⁸.

Un altro elemento da non trascurare è che l'art. 34, par. 3, della Carta di Nizza e tutte le altre norme in essa contenute possono essere invocate dai cittadini europei non solo nei confronti delle istituzioni europee ma anche delle autorità nazionali.

Anche la CEDU può rappresentare un utile riferimento normativo a sostegno della tutela del diritto all'abitare, da intendersi come diritto sociale "forte". Sebbene la CEDU sia stata pensata come strumento di protezione dei diritti civili e politici, va ricordato che la Corte di Strasburgo (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Corte EDU) ha inteso i diritti "civili" in senso ampio, al punto da ricomprenderne in via interpretativa molte implicazioni di tipo sociale¹⁹.

In questa prospettiva, per esempio, la Corte EDU ha valorizzato l'art. 8 della CEDU dedicato proprio al "*diritto al rispetto della vita privata e familiare*" per riconoscere il diritto a conservare il possesso di una abitazione sociale²⁰.

Del resto, nella medesima prospettiva ermeneutica, la Corte Costituzionale – nella recente sentenza giugno 2018, n. 120 – ha chiarito che se la CEDU "*ha inteso costituire un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali civili e politici (sentenza n. 349 del 2007), la Carta Sociale Europea ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo*".

3.3. La rilevanza del diritto all'abitazione nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS) e le misure del PNRR

¹⁸ CGUE (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Corte di Lussemburgo), Grande Sezione, 24 aprile 2012, caso C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano*. Per un commento alla pronuncia, M. BARUFFI, *Il diritto all'alloggio come prestazione di assistenza sociale nella sentenza Kamberaj*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale (RDIPP)*, 2012, p. 657 ss.; A. DI PASCALE, *Parità di trattamento e prestazioni sociali: la Corte di giustizia e il caso Kamberaj*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, p. 1 ss.

¹⁹ A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 9 ss.; G. ROMEO, *Civil rights v. social rights nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: c'è un giudice a Strasburgo per i diritti sociali?*, in L. MEZZETTI – A. MORRONE (a cura di), *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo*, Torino, 2011, p. 487 ss.

²⁰ Corte EDU (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), 4 maggio 1999, *Marzari v. Italy*, caso 36448/97.

Nell’ambito del complesso sistema di tutela multilivello del diritto all’abitazione si colloca il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS), presentato dalla Commissione Europea ad aprile 2017 e successivamente proclamato congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo in occasione del vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017.

Il PEDS si articola in tre capi principali - dedicati rispettivamente alle pari opportunità e all’accesso al mercato del lavoro, alle condizioni di lavoro eque, nonché alla protezione e inclusione sociale - all’interno dei quali sono enunciati venti principi fondamentali (non vincolanti), volti ad assicurare il buon funzionamento e l’equità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, garantendo livelli minimi di inclusione e coesione sociale²¹.

In generale, il PEDS rappresenta un rilevante passo avanti verso il rafforzamento della dimensione sociale dell’Unione europea rivolgendosi agli Stati membri e delineando un quadro di riferimento cui questi ultimi dovrebbero attenersi per rendere effettivamente esigibili determinati diritti sociali.

Pur privo di efficacia giuridica vincolante, il PEDS riveste un’importante funzione di stimolo, inducendo gli Stati membri a valutare la sufficienza delle prestazioni sociali fornite ai cittadini per assicurare condizioni di vita dignitose.

Se gli Stati sono chiamati a dare attuazione ai principi enunciati mediante interventi legislativi nazionali, la Commissione Europea ha il compito di proporre iniziative concrete attraverso strumenti regolativi (per lo più di *soft law*) per favorire la concreta implementazione del Pilastro.

Tra i principi enunciati, ve ne sono alcuni che assumono particolare rilevanza in relazione al diritto all’abitazione quali l’inclusione sociale, l’accesso a servizi adeguati per persone non autosufficienti e la fruizione di servizi essenziali (acqua, energia elettrica e servizi digitali).

Il riferimento espresso al diritto all’abitazione, però, si rinviene nel Principio 19 “*Housing and assistance for the homeless*”, il quale stabilisce che: “*Access to social housing or housing assistance of good quality shall be provided for those in need. Vulnerable people have the right to appropriate assistance and protection against forced eviction. Adequate shelter and services shall be provided to the homeless in order to promote their social inclusion*”²².

Tale principio segna, a livello europeo, un approccio organico e integrato al diritto all’abitazione. La lettera a) della norma individua due modalità principali di tutela: la fornitura di alloggi sociali e la garanzia di un’assistenza abitativa, la quale può comprendere diverse misure, quali indennità di alloggio, sostegno al reddito, agevolazioni fiscali e garanzie locative. È rilevante osservare che tale assistenza non sia riservata esclusivamente a chi versa in condizioni economiche disagiate, come previsto dalla Carta di Nizza; essa infatti viene estesa

²¹ M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell’UE*, Milano, 2022; G. GOTTI, *L’implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: “nuovo inizio” e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 1/2021, p. 166 ss.; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *www.federalismi.it*, 2018, pp. 245-253; A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, *ivi*, pp. 20-32; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, *ivi*, pp. 49-68; S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni cost.*, 4/2017, p. 953 ss.; A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, *ivi*, 2/2018, p. 516 ss.; S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 14/2018, p. 210 ss.

²² Per la consultazione dei singoli principi, inclusa la versione integrale del Principio 19 – *Housing and assistance for the homeless*, si rinvia al seguente link: <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles>

a chiunque si trovi in una condizione di particolare bisogno, derivante, ad esempio, da disabilità o da disgregazione familiare.

L'analisi delle previsioni del PEDS in materia di diritto all'alloggio sollecita una riflessione sugli effetti che esse possono produrre nell'ordinamento interno. Nei precedenti paragrafi si è già riferito in ordine al diverso approccio alla tutela del diritto sociale all'abitazione nel diritto interno e nel diritto europeo e sovranazionale; il contesto europeo delineato dal PEDS induce a ritenere che si sia compiuto un ulteriore passo in avanti verso il pieno riconoscimento del diritto all'abitazione quale diritto fondamentale, caratterizzato da un "contenuto essenziale" che attribuisce all'individuo la facoltà di ottenere la soddisfazione della propria esigenza abitativa in caso di impossibilità di provvedervi autonomamente o, comunque, in presenza di situazioni di vulnerabilità sociale.

Nel futuro, pertanto, il nostro Paese potrebbe essere chiamato ad adottare misure, a livello nazionale, regionale o locale, idonee a concretizzare una tutela effettiva del diritto all'abitare. Ciò implicherebbe la definizione di politiche abitative più incisive, capaci di assicurare protezione alle persone vulnerabili nonché di fornire servizi finalizzati all'inclusione sociale.

In questa direzione, l'impegno del nostro Paese sta già beneficiando e, potrà ancora farlo nei prossimi anni, delle risorse legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il PNRR include la missione 5 dedicata a "Inclusione e coesione", articolata in tre componenti di cui la seconda (M5C2) è focalizzata su "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" e mira a valorizzare la dimensione sociale delle politiche abitative, anche promuovendo l'*affordable housing*, per il sostegno a situazioni di fragilità e intervenendo sui principali fattori di rischio di esclusione sociale, individuale e collettiva.

Tra gli obiettivi generali di tale missione figura il miglioramento del sistema di protezione e le azioni di inclusione per le persone in condizioni di estrema marginalità e deprivazione abitativa, nonché l'integrazione di politiche e investimenti per garantire case più accessibili, soprattutto nell'ambito dell'ERP.

In particolare, l'investimento 2.3 denominato "Programma Innovativo Nazionale della Qualità dell'Abitare" (PINQuA) è finalizzato alla realizzazione di nuove strutture ERP e alla riqualificazione di zone degradate, con un forte impulso all'innovazione verde e alla sostenibilità²³.

All'interno della stessa missione 5 del PNRR si colloca anche l'investimento dedicato a "Housing First e Stazioni di posta per persone senza dimora". Lo stanziamento previsto è di 450 milioni di euro, con lo scopo di offrire sistemazioni temporanee in appartamenti o strutture di accoglienza, accompagnate da servizi di supporto sociale personalizzati. L'obiettivo è raggiungere entro il 2026 almeno 25.000 beneficiari.

Secondo gli ultimi dati di monitoraggio rinvenuti su Openpolis (Forum Terzo Settore, 31 marzo 2025), sono stati avviati nel Paese 199 progetti di *Housing First* e 191 di *Stazioni di posta*; il finanziamento erogato ammonta a circa 411,5 milioni di euro, con 38,5 milioni ancora

²³ Il PINQuA, introdotto originariamente dall'art. 1, co. 437, L. n. 160/2019, prevede la riqualificazione e l'ampliamento del patrimonio di ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), la riattivazione del tessuto socio-economico, la rifunzionalizzazione degli spazi pubblici, promuovendo la coesione sociale, il decoro urbano e la sostenibilità, nel rispetto del principio "smart city" e senza consumo di nuovo suolo. Il co. 438 rinviava l'attuazione ad un decreto interministeriale, che è stato adottato con D.M. n. 395 del 16 settembre 2020. Successivamente, il D.M. 7 ottobre 2021, n. 383 ha approvato gli elenchi dei beneficiari tra Regioni, Comuni e Città metropolitane. Il finanziamento iniziale (800 milioni di euro) è stato incrementato fino a 2,8 miliardi a valere sui fondi PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Per ulteriori approfondimenti, C. CELLAMARE, *PNRR: rigenerazione urbana e housing*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LIII, 135, 2022, p. 183 ss.

da assegnare. Il coinvolgimento diretto di Enti del Terzo Settore (ETS) riguarda circa 112 progetti per un valore di 91 milioni. L’attuazione, tuttavia, presenta alcune criticità confermate dai seguenti dati: solo il 7% circa dei *target* potenziali è effettivamente assistito (1.627 persone prese in carico rispetto ai 27.834 previsti per le *Stazioni di posta*); la spesa effettiva si ferma sotto il 7%, con alcune regioni meridionali sotto l’1%, a fronte di regioni del Nord che hanno raggiunto il 10-15 % (fonte: Openpolis, 2025).

Questo evidenzia un ritardo preoccupante nell’attuazione delle misure sociali del PNRR, con riflessi negativi sull’inclusione abitativa.

Il quadro complessivo di lentezza e ritardi risulta confermato anche dalla Relazione semestrale della Corte dei Conti del 9 dicembre 2024²⁴ e dalla Sesta relazione governativa del 27 marzo 2025²⁵, che evidenziano scostamenti significativi rispetto al cronoprogramma, ritardi nella pubblicazione dei bandi, difficoltà nell’uso delle piattaforme di monitoraggio.

In sintesi, il PNRR presenta una visione ambiziosa per la tutela del diritto all’abitare: attraverso il PINQuA e i programmi di *Housing First*/Stazioni di posta, si punta a promuovere un *housing sociale* innovativo, inclusione e autonomia per i soggetti vulnerabili; tuttavia, i processi di attuazione – ad oggi – svelano molte criticità: nonostante gli stanziamenti molto consistenti, si registrano difficoltà rilevanti nella realizzazione dei progetti e nella loro rendicontazione e fruizione finale.

Un ruolo cruciale di facilitazione dei processi, ad avviso di chi scrive, potrebbe essere svolto da un impegno più deciso nel coinvolgimento degli ETS (notoriamente protagonisti attivi nelle politiche sociali) soprattutto nel Mezzogiorno, avvalendosi delle agevolazioni previste per le procedure di co-programmazione regolate dal Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

4. Le politiche pubbliche per la tutela del diritto all’abitazione: dall’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) al social housing

Come emerso dall’analisi delle fonti normative in materia di protezione del diritto all’abitazione, che lo inseriscono a pieno titolo nella dimensione di una tutela multilivello dei diritti (internazionale, europeo, nazionale e regionale), è utile adesso concentrarsi sull’approccio che il nostro legislatore (soprattutto quello regionale) e la pubblica amministrazione (per lo più regionale e locale) hanno adottato in concreto nelle politiche “sulla casa”, per verificarne l’efficacia, l’adeguatezza e – per quel che più interessa questo lavoro – la capacità di risposta ai mutamenti sociali che hanno riguardato negli ultimi anni il modello familiare (*rectius*, i modelli familiari) di riferimento.

L’evoluzione storica delle politiche abitative pubbliche in Italia riflette una profonda trasformazione del ruolo dell’amministrazione pubblica nella garanzia del diritto all’abitare. Nato in risposta alle emergenze post-belliche, gli interventi di ERP si sono storicamente concentrati sulla realizzazione di alloggi a canone calmierato per le fasce più fragili della popolazione. Questo modello, fondato su una concezione prevalentemente quantitativa del fabbisogno abitativo, ha trovato un solido ancoraggio normativo e amministrativo nei grandi

²⁴ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR*, 9 dicembre 2024 (https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-12/PNRR_cortedeiconti_rel_II_sem_2024.pdf).

²⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, *Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, 31 marzo 2025 (<https://www.strutturapnrr.gov.it/it/documenti/relazioni-al-parlamento/>).

Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP), disciplinati dalla L. n. 167/1962 e successivamente sviluppati con la L. n. 865/1971.

Tuttavia, a partire dagli anni Duemila, la crescente complessità del contesto urbano, cui ha certamente contribuito la frammentazione e la diversificazione dei nuclei familiari, l'invecchiamento della popolazione e la precarietà lavorativa, ha reso evidente l'insufficienza e la non adeguatezza di tale paradigma.

L'abitazione non è più soltanto un bisogno primario, ma un diritto fondamentale legato alla piena cittadinanza, alla coesione sociale e alla sostenibilità urbana.

In questo quadro, il concetto di *social housing* si afferma come risposta innovativa e multidimensionale, capace di integrare finalità sociali, criteri di sostenibilità ambientale, tecnologie abitative avanzate e forme di *governance* partecipata.

Il *social housing* si connota per la sua natura ibrida: non si tratta soltanto di un intervento assistenziale, ma integra anche uno strumento di politica pubblica strutturata, che coinvolge una pluralità di attori (pubblici, privati e del Terzo Settore) nella produzione e gestione di spazi abitativi accessibili e socialmente inclusivi.

Questo approccio ha comportato un ampliamento del concetto stesso di diritto all'abitare, inteso non solo come diritto soggettivo alla casa, ma come diritto collettivo alla città, secondo una visione in cui l'abitazione è parte di un (eco)sistema urbano integrato.

Si osservi che il *social housing* promuove una rinnovata riflessione sull'esercizio della funzione amministrativa, sempre maggiormente orientata verso logiche di sussidiarietà orizzontale, partecipazione attiva dei cittadini, partenariati pubblico-privati e co-programmazione degli interventi. Le amministrazioni locali, in particolare, assumono un ruolo strategico nella promozione e nel coordinamento di iniziative abitative con impatto sociale.

Il concetto di *social housing*, pur non essendo ancora definito in modo univoco all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, ha acquisito crescente rilevanza sotto il profilo amministrativo, urbanistico e sociale. La sua natura ibrida riflette la complessità dei bisogni abitativi contemporanei e l'esigenza di un approccio integrato, capace di andare oltre la dicotomia tra edilizia pubblica e mercato immobiliare privato.

Come detto, la normativa sull'ERP, a partire dalla L. n. 167/1962 fino alle più recenti riforme regionali, ha regolato il settore come ambito di intervento separato rispetto alle politiche urbanistiche generali, con forte centralità del soggetto pubblico nella programmazione, costruzione e gestione degli alloggi.

Il *social housing*, al contrario, si caratterizza per un approccio multidimensionale ed integrato, in cui l'abitazione è parte di una progettualità più ampia che incide sui servizi, sugli spazi comuni, sulle tecnologie intelligenti, sulle attività formative e sugli interventi di inclusione sociale. Il cambio di approccio implica la transizione da un modello basato su prestazioni passive (la mera fornitura della "casa popolare" a chi ha i requisiti di legge) a uno orientato all'*empowerment* ed alla costruzione di capitale sociale.

Da un punto di vista categoriale è possibile affermare che il *social housing* si colloca nell'ambito delle funzioni sociali d'interesse generale, nelle quali il soggetto pubblico assume un ruolo di regolatore, facilitatore e co-produttore²⁶.

²⁶ M. ALLENA - M. RENNA, *L'housing sociale*, in F.G. COCA - P. STELLA RICHTER - P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, p. 292; M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014, pp. 167-222; S. CIVITARESE MATTEUCCI - G. GARDINI, *The Right to Housing and Fundamental Equality: from the Building of Affordable Social Housing to Urban Rehabilitation Programmes*, cit., p. 91; A. VITTORIO - A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*,

La giurisprudenza amministrativa ha contribuito a delineare i contorni della categoria, riconoscendo la legittimità di modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione e gestione di complessi di *social housing* con finalità sociali coerenti con l'interesse pubblico²⁷.

Di regola, il *social housing* si finanzia lungo due direttrici: a valle, tramite l'impegno diretto di risorse pubbliche; a monte, attraverso leve indirette che riducono il costo dell'offerta privata, quali la concessione di aree a prezzo calmierato, la riduzione degli oneri di urbanizzazione o misure fiscali di favore che alleggeriscono i costi di costruzione e gestione.

Quanto ai destinatari, la platea di riferimento si è progressivamente ampliata: non più (o non soltanto) famiglie numerose in condizioni di spiccata vulnerabilità economica, ma anche quella fascia crescente di “classe media” che, pur non possedendo i requisiti per accedere ai tradizionali strumenti di ERP²⁸, non dispone di redditi adeguati per sostenere i valori del libero mercato. È in questo spazio intermedio che le politiche dell'abitare di nuova generazione sono chiamate a misurarsi, calibrando strumenti e criteri su bisogni non immediatamente intercettati dall'ERP tradizionale. Questo approccio nuovo implica la capacità di intercettare ed interpretare nuove tipologie di bisogno, spesso temporanee o non esclusivamente economiche²⁹. L'obiettivo dichiarato è quello di costruire un ventaglio di risposte capace di spaziare dall'emergenza abitativa assoluta, all'alloggio transitorio, fino alla soluzione stabile, tenendo insieme qualità dell'abitare e sostenibilità ambientale ed energetica (efficienza, riduzione dei consumi, materiali e tecniche coerenti con la *green transition*)³⁰.

L'aspetto forse più innovativo del *social housing* attiene però alle modalità di soddisfazione del bisogno abitativo. Le azioni messe in campo, infatti, devono mirare a offrire alloggi di qualità inseriti in contesti dignitosi, attenti agli elementi urbanistici e architettonici e, al contempo, orientati a generare inclusione sociale mediante servizi di prossimità e azioni di *community building*³¹. In questa direzione si collocano i progetti che

in *Ist. federalismo*, 1/2019, pp. 207-230; I. PIAZZA, *Intervento pubblico, iniziativa privata e tutela dei diritti nel social housing*, in A. ADINOLFI - A. SIMONCINI (a cura di), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Napoli, 2022, p. 316; P. SAGGIANI, *La tutela del diritto all'abitazione per le fasce più deboli della popolazione: tra politiche abitative esistenti e alcune proposte per il social housing*, in *Giureta – Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 17/2019, pp. 433-451; M. G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. ed.*, 2/2019, pp. 317-350; R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in *Ist. federalismo*, 3-4/2010, pp. 271-311.

²⁷ Cons. Stato n. 3780/2024; n. 6138/2021; n. 4669/2015; Cons. Stato, Ad. Plen., n. 7/2014; TAR Abruzzo n. 368/2023; TAR Campania n. 3186/2023.

²⁸ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 160. Per una complessiva ricognizione delle vicende evolutive dell'ERP, S. CIVITARESE MATTEUCCI - P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2023, pp. 179-182.

²⁹ Rientrano in tale ambito, ad esempio, gli studenti fuori sede, i lavoratori a termine o in missione, i genitori separati, gli anziani soli, i familiari di degenti, le persone senza dimora; ma anche situazioni di marginalità connesse a patologie, disabilità o fragilità relazionali.

³⁰ G.M. FLICK, *Elogio della città? Dal luogo delle paure alla comunità della gioia*, Roma, 2019, p. 94 ove l'A. collega alle esperienze di *housing sociale* l'obiettivo di miglioramento della qualità della vita urbana.

³¹ Come è stato osservato (M.A. CABIDDU, *Convivere con la crisi: la casa*, in *Ammin.*, 2013, p. 96), viene in rilievo «la necessità di considerare il tema della casa con un approccio “multi-dimensionale”, che non guardi solo ai profili economici del problema, ma anche a quelli sociali e dunque alla necessità di integrare i progetti immobiliari con gli aspetti sociali e “immateriali” dei servizi, mediante programmi di facilitazione della convivenza, volti a stimolare l'incontro, la condivisione e la solidarietà fra le persone e a rafforzare così la sicurezza e la coesione sociale e territoriale, scongiurando quei fenomeni di esclusione e marginalizzazione che hanno troppo spesso in passato caratterizzato le politiche di edilizia popolare». Il soddisfacimento di tali interessi può essere ricondotto anche ad un nuovo modo di concepire la categoria stessa di cittadinanza (da

prevedono la realizzazione di spazi comuni e servizi integrati (orientamento e accompagnamento sociale, servizi sociosanitari, assistenza domiciliare, gestione condominiale sociale), nonché formule che coinvolgono attivamente i residenti nella fase realizzativa o nella gestione e manutenzione del patrimonio.

Tale evoluzione ha trovato attenzione crescente a livello dell'Unione europea. La Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013 sul *social housing*, ad esempio, ha sottolineato come il diritto all'abitazione sia componente essenziale per la giustizia e la coesione sociale negli Stati membri, richiamando in particolare la condizione dei gruppi vulnerabili, spesso costretti a vivere in alloggi inadeguati con effetti negativi su salute e sicurezza.

A livello di diritto interno, il riferimento al *social housing* emerge nella stagione del c.d. "Piano casa", inaugurata dall'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, che ha promosso "programmi integrati" comprendenti anche edilizia a finalità sociale e, soprattutto, ha inaugurato una prospettiva marcatamente collaborativa pubblico-privato che consente il coinvolgimento di imprenditori, cooperative, soggetti del Terzo Settore, operatori finanziari (incluse banche e fondazioni), i quali investono i propri capitali accedendo a benefici e agevolazioni (quali riduzione degli oneri di costruzione, incentivi e detrazioni fiscali, riconoscimento di specifici diritti edificatori)³².

Ne discende un impianto di politiche - volto a stimolare investimenti privati - che miri a soddisfare situazioni ulteriori rispetto a quelle di massimo disagio, con l'intento di offrire alloggi a categorie di soggetti più ampie rispetto al passato.

Invero, pur avvicinandosi alla logica del *social housing*, l'approccio del Piano casa del 2008 appare più correttamente riconducibile alla nozione - di matrice interna - di "*edilizia residenziale sociale*": una famiglia di interventi che certamente include alcuni tratti essenziali del *social housing* (partenariato pubblico-privato; finalità sociale; intervento in aree a disagio non estremo), senza però coinvolgere l'elemento più caratteristico del *social housing* europeo, ossia la promozione della coesione sociale attraverso l'integrazione tra abitare e servizi mirati alle esigenze delle diverse tipologie di utenti.

A livello regionale, alcune leggi hanno compiuto significativi passi avanti, adottando un approccio ampio all'"edilizia residenziale sociale" - storicamente tripartita in edilizia

intendersi anche come "cittadinanza amministrativa"), non più riferita soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico bensì comprendente posizioni soggettive attive, giuridicamente rilevanti, tese a ottenere una qualità di vita accettabile. Sul tema, C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 481 ss.; A. BARTOLINI - A. PIOGGIA, *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, in L. FERRARA - D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2017.

Sia anche consentito il rinvio a F. MARTINES, *Cittadinanza europea ed armonizzazione delle regole: verso un diritto amministrativo globale?*, in A. DI STASI - M.C. BARUFFI - L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 321 ss.

³² Come osservato in dottrina, «il provvedimento ebbe un forte impatto sull'approccio alle politiche abitative non tanto per la quota di finanziamento pubblico, pari a circa 280 milioni di euro, quanto per l'impostazione complessiva che prevedeva la predisposizione di un bando per la selezione delle proposte, la destinazione degli alloggi per la c.d. "fascia grigia", il coinvolgimento finanziario ed economico dei privati attraverso la fissazione di un limite massimo di cofinanziamento, l'attenzione all'infrastrutturazione degli ambiti di intervento e alla eco-sostenibilità degli edifici da realizzare o recuperare» (F. CRUPI, *L'edilizia a carattere sociale in Italia. Dalla Legge Luzzatti al social housing*, in *Open Journal of Humanities*, 7/2021, p. 117). Sul tema, ed in particolare sulle novità nel coinvolgimento attivo degli attori privati, anche B. ACCETTURA, *PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione. Il paradigma della rigenerazione urbana*, in *Società e diritti*, 8/2023, p. 231; A. VITTORIO - A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, cit., p. 221; V. CAMPIGLI, *Città intelligenti e diritto all'abitare: transizioni nel social housing*, in *Munus*, 2/2024, p. 531 ss. (in part., pp. 542-543).

sovvenzionata, agevolata, convenzionata – sino a ricomprendere, in taluni casi, anche la nozione europea di *social and affordable housing*.

In effetti, il concetto di *social housing* in Italia non ha ancora trovato un assestamento definitorio compiuto: accanto a esperienze significative, spesso locali o regionali, permangono eterogeneità e episodicità, con un impatto complessivo sulle politiche dell’abitare meno incisivo rispetto a quanto si osserva in altri Stati membri (Paesi Bassi, Austria, Danimarca).

Per conseguire gli obiettivi ambiziosi del *social housing* occorrono interventi più innovativi e sfidanti, in grado di rispondere a un fabbisogno diffuso e mutevole (anche temporaneo) che coinvolge categorie diverse da quelle considerate in passato.

Le politiche sinora adottate hanno mostrato limiti nel soddisfare la domanda abitativa: nonostante i rilevanti interventi normativi degli ultimi decenni – inclusa l’esperienza del Piano casa avviato nel 2008 – non si è registrata una attuazione sufficiente.

Le risorse destinate all’edilizia pubblica (o sociale) si sono assottigliate, per effetto combinato della crisi economico-finanziaria, dell’introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio e dei connessi vincoli europei, nonché dei tagli alla spesa sociale. L’esito è un parziale mancato conseguimento degli obiettivi del Piano casa e, più in generale, una difficoltà a riallineare le politiche pubbliche ai bisogni abitativi emergenti³³.

In definitiva, se si assume il *social housing* nel suo significato europeo – come politica integrata che combina alloggio, servizi e coesione sociale – il percorso italiano appare ancora incompiuto, non mancando esperienze positive, ma isolate.

5. Dal social housing al co-housing.

L’evoluzione delle politiche abitative europee e nazionali mostra come la categoria del *social housing* non esaurisca più, da sola, il bisogno abitativo emerso nell’ultimo decennio. Da un lato, il *social housing* resta ancorato a un impianto di interesse generale e a un perimetro di compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato; dall’altro, si affermano forme collaborative dell’abitare – tra cui il *co-housing* – che enfatizzano la dimensione comunitaria attraverso la messa in comune di spazi e servizi, oltre l’erogazione dell’alloggio a condizioni di vantaggio.

Relativamente alla definizione di “alloggio sociale” contenuta nel D.M. 22 aprile 2008 (legata alle politiche del Piano casa di cui si è detto nel paragrafo precedente), che continua ad essere il riferimento categoriale per inquadrare gli interventi di *housing sociale*, è possibile indicare un fronte nuovo e ulteriore di azione verso un progressivo spostamento dell’asse dalle sole politiche di offerta verso “ecosistemi dell’abitare” in cui servizi di prossimità, inclusione e *governance* partecipata diventano elementi strutturali del diritto all’abitare.

Il *co-housing* si colloca in questa prospettiva come forma di co-residenzialità in cui unità abitative autonome sono integrate da spazi e servizi comuni, progettati e gestiti in modo

³³ Sono emblematiche le preoccupazioni espresse dalla Commissione Europea nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale e all’Eurogruppo sul “Semestre europeo 2019” (“Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”, Bruxelles, 27 febbraio 2019). Per la parte relativa all’Italia (che ha costituito il presupposto per la valutazione dei contenuti del PNRR), la Comunicazione precisa che «solo il 4% della popolazione ha accesso ad alloggi con canone agevolato» e che già nel 2016 il tasso di disagio abitativo grave «era pari all’11,1% (...), a fronte di una media UE del 5,6%».

partecipato dagli abitanti (o da soggetti del Terzo Settore attivi sul territorio), con l'obiettivo di ridurre isolamento sociale, costi e impatto ambientale³⁴.

In disparte alle questioni inerenti la regolazione civilistica dei rapporti fra i *co-houser*³⁵, occorre sottolineare che, sul piano amministrativo, gli interventi di *co-housing* involgono questioni di rilevanza pubblicistica che impongono una riflessione più ampia.

Le possibili forme contrattuali con cui il *co-housing* viene attuato si confrontano sia con la necessità di individuare schemi giuridici idonei a garantire la stabilità dei rapporti e la tutela degli interessi personali coinvolti in un equilibrio tra autodeterminazione dei membri e compatibilità con l'ordinamento vigente, sia con la disciplina del rapporto tra partecipanti e bene immobile il quale, evidentemente, assume una funzione strumentale alla realizzazione del progetto di vita collettivo, di rilevanza pubblicistica.

A fronte dell'assenza nel nostro ordinamento di una disciplina organica del *co-housing*, deve segnalarsi che l'uso del *nomen* (*co-housing*) è, però, invalso frequentemente nei testi normativi e della prassi amministrativa.

Da ultimo, con L. 23 marzo 2023, n. 33 (*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*) è stata conferita delega al Governo per la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e di assistenza delle persone anziane, attraverso la ricognizione, il riordino, la semplificazione, l'integrazione e il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria alla popolazione anziana, anche in attuazione delle citate missioni 5.2 e 6.1 del PNRR. Tra i criteri direttivi, la L. n. 33/2023 prevede espressamente che il Governo favorisca la “*promozione, anche attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, attuati sulla base di atti di pianificazione o programmazione regionale o comunale e di adeguata progettazione, di nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e di coabitazione intergenerazionale, in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate (cohousing intergenerazionale), da realizzare, secondo criteri di mobilità e accessibilità sostenibili, nell'ambito di case, case-famiglia, gruppi famiglia, gruppi appartamento e condomini solidali, aperti ai familiari, ai volontari e ai prestatori esterni di servizi sanitari, sociali e sociosanitari integrativi*”³⁶.

³⁴ M. ZUCCHINI, *Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico*, in A. SAPIO (a cura di), *Famiglie, reti familiari e co-housing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Roma, 2010, p. 211 ss.; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 28-29; L. ROGEL - M. CORUBOLO - C. GAMBARANA - E. OMEGNA, *Cohousing. L'arte di vivere insieme. Principi, esperienze e numeri dell'abitare collaborativo*, Milano, 2018; G. SPANÒ, *Il prisma del senior co-housing: prospettive multiple, con uno sguardo all'esperienza spagnola*, in *Rivista di BioDiritto*, 2/2024, p. 213 ss.

³⁵ Sui profili civilistici del *co-housing*, U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in U. MATTEI - F. CAPRA (a cura di), *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro (AR), 2017 in cui l'A. esplora il concetto di beni comuni alla luce di esperienze abitative collaborative come il *co-housing*; A. BUCELLI, *Abitazione e condominio. Contributo allo studio dei diritti e degli interessi in comunione*, Napoli, 2018; M. ERMINEI, *Cohousing*, in A. BUCELLI (a cura di) *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli*, Firenze, 19-20 ottobre 2012, in *Quaderni Riv. dir. civ.*, 2013, p. 229 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Tracce di rilevanza giuridica delle convivenze solidali nel secolo europeo della vecchiaia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1/2023, p. 160 ss.; D. MARASCIUOLO, *Cohousing: emersione giuridica di una nuova morfologia dell'abitare*, in *Giureta - Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 23/2025, p. 681 ss.

³⁶ Di particolare interesse, per la comprensione dei contorni dell'istituto, risulta quanto si legge nel Dossier n. 48/2 del 13 marzo 2023 (*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*), accluso agli atti parlamentari preparatori alla L. 23 marzo 2023, n. 33: «*Il cohousing può essere considerato una dimensione sociale del vivere sostenibile il cui scopo principale è quello di ricercare un nuovo stile di abitare che garantisca migliori condizioni di benessere e qualità. Nato nel Nord Europa, ha assunto aspetti diversi in tutto il mondo in base alle esigenze e alle culture dei vari Paesi. Il principio alla base del cohousing è quello della “condivisione” di determinati spazi e servizi alla ricerca di un nuovo modo di vivere basato su “socialità, condivisione, collaborazione e stili di vita sostenibili”. Per concretizzare questi principi da anni – circa*

Il D.Lgs. 15 marzo 2024, n. 29 (*Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3,4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*) ha individuato nella “*coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing)*” e nella “*coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale)*”, strumenti idonei “*a promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana*” e ne ha incentivato espressamente l'affermazione e lo sviluppo disponendo l'emanazione di “*linee guida volte a definire le caratteristiche ed i contenuti essenziali di interventi e modelli di coabitazione solidale domiciliare*” (art. 15).

L'esperienza giuridica maturata in altri ordinamenti ha evidenziato come il *co-housing*, pur sorto originariamente quale risposta alla disgregazione delle reti sociali tradizionali (con l'emersione di nuovi modelli, anche familiari), si sia progressivamente evoluto in un modello di *governance* abitativa volto a disciplinare, attraverso strumenti normativi specifici, i rapporti tra i soggetti aderenti e il bene immobile. La funzione del *co-housing*, pertanto, non si esaurisce nella predisposizione di soluzioni residenziali, ma si estende alla creazione di nuove forme di organizzazione sociale, fondate sulla compartecipazione e sulla responsabilizzazione degli abitanti.

Il *co-housing* si configura, quindi, quale modello abitativo innovativo che incide in maniera significativa sulle dinamiche relazionali, patrimoniali e organizzative della residenzialità contemporanea. Travalicando la dicotomia tra abitare individuale e forme tradizionali di coabitazione, esso introduce una nuova dimensione collettiva dell'abitare, capace di coniugare l'autonomia privata con la condivisione di spazi e risorse.

Questi aspetti (inerenti alla funzione sociale del *co-housing*) costituiscono la *ratio* ispiratrice della regolazione introdotta dal D.Lgs. n. 29/2024; si tratta di un testo normativo che, pur non introducendo una disciplina specifica della fattispecie, ne presuppone l'esistenza e ne valorizza il rilievo sociale nel quadro delle politiche pubbliche in materia abitativa e di sostegno in favore dei soggetti più vulnerabili (persone anziane e giovani in condizioni svantaggiate)³⁷.

Il provvedimento in esame si colloca nell'alveo di un più ampio processo di riforma del *welfare*, orientato alla promozione di modelli residenziali fondati sulla condivisione e sulla mutualità, mediante un'articolata combinazione di incentivi e di strumenti di agevolazione diretta ed indiretta. In particolare, sono previste misure agevolative per interventi di riconversione del patrimonio immobiliare, pubblico e privato, da destinare a forme di residenzialità collaborativa, nonché l'erogazione di contributi a sostegno di progetti abitativi innovativi idonei a favorire, da un lato, l'autonomia delle persone anziane e, dall'altro, la coesione intergenerazionale, attraverso l'accesso a fondi nazionali e regionali appositamente istituiti.

Il quadro degli strumenti di intervento è completato da previsioni in materia di fiscalità di vantaggio, con la possibilità di usufruire di detrazioni fiscali e di ulteriori incentivi economici per opere di ristrutturazione finalizzate alla coabitazione solidale. A ciò si aggiunge la previsione di criteri selettivi per l'assegnazione di risorse pubbliche destinati a enti locali,

una decina in Italia – si realizzano costruzioni all'interno delle aree urbane, di complessi abitativi composti da alloggi privati indipendenti dotati di ampi spazi e servizi comuni. Queste zone condivise da tutti gli abitanti (i cohouser) possono essere di vario genere e dipendono dalle esigenze e desideri dei cohouser stessi.

³⁷ L'art. 1 del D.Lgs. 29/2024 individua la «*coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e la coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale)*» come uno degli strumenti per il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva degli anziani e, in genere, per la prevenzione delle fragilità.

cooperative e organizzazioni del Terzo Settore impegnati nella promozione di modelli abitativi integrati con la rete dei servizi alla persona.

In tale cornice, il D.Lgs. n. 29/2024 disciplina altresì l'attivazione di percorsi sperimentali (di iniziativa nazionale, regionale e locale) volti a valorizzare forme di coabitazione integrata mediante il riuso del patrimonio edilizio esistente e interventi di rigenerazione urbana, nel rispetto di criteri di accessibilità, prossimità ai servizi e coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale.

Gli interventi previsti, sebbene ancorati a una logica prevalentemente incentivale, contribuiscono tuttavia alla definizione di un modello operativo idoneo a costituire una solida premessa per una futura sistemazione normativa della fattispecie.

Come già osservato, il D.Lgs. n. 29/2024 non regola il *co-housing* in quanto tale, ma lo individua come strumento destinatario di misure normative tese ad incentivarne la diffusione. In altri termini viene operato un riconoscimento meramente finalistico dell'istituto senza introdurne una organica regolazione: tutte le disposizioni del D.Lgs. n. 29/2024, infatti, si collocano in un orizzonte programmatico, incentrato su indicazioni di carattere generale e misure di promozione.

È pur vero che l'art. 15 del D.Lgs. n. 29/2024 prevede l'adozione di apposite linee guida ministeriali³⁸ che dovrebbero sopperire all'assenza di norme più specifiche; ad oggi, tuttavia, dette linee guida non risultano ancora esitate.

Se ci si sposta dal piano degli interventi normativi a quello giurisprudenziale è, senz'altro, da richiamare un unico intervento di rilievo.

Si tratta della sentenza del TAR Lazio 3 febbraio 2022, n. 1286, che, muovendo dal presupposto secondo cui il *co-housing* “segue essenzialmente le direttrici dell'incoraggiamento della socialità, dell'aiuto reciproco, dei rapporti di buon vicinato, della riduzione della complessità della vita, della sua migliore organizzazione con conseguente diminuzione dello stress, della riduzione dei costi di gestione delle attività quotidiane” ed è caratterizzato “da un alto livello di condivisione delle scelte, da legami di collaborazione e socialità, dalla condivisione di molti spazi e servizi”, è giunta ad escludere “la ricorrenza del *co-housing* quando la residenza delle persone anziane è finalizzata in tutto o in parte a consentire l'erogazione di prestazioni di assistenza e sostegno (rientranti nei servizi alla persona e come tali soggette ai requisiti specificatamente previsti a tutela degli utenti, nel caso di specie, dalla L.R. Lazio n. 41 del 2003) da parte di terzi, dai quali dipenda (anche solo parzialmente) l'organizzazione dell'ambiente”³⁹.

La pronuncia, pur contribuendo a individuare un preciso *discrimen* fra il *co-housing* e altre forme di gestione ed erogazione di servizi alla persona, evidenzia – ad avviso di chi scrive – la necessità di una cornice regolativa certa per dare stabilità al modello del *co-housing* e per scoraggiare attività che non siano ad esso riconducibili, come nel caso esaminato dal TAR laziale.

³⁸ Le linee guida devono essere adottate dal Comitato interministeriale per le politiche in favore della persona anziana (CIPA), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art. 2, co. 3, della L. n. 33/2023.

³⁹ Il caso esaminato dal TAR scaturiva da un ricorso presentato da una cooperativa sociale che aveva allestito una struttura di convivenza per anziani con una serie di servizi a sostegno avverso un'ordinanza comunale di chiusura dell'attività sul presupposto che non fosse stata preventivamente autorizzata. Il ricorso era fondato sull'assunto che si trattasse di una esperienza di *co-housing*. Il TAR ha chiarito che il *co-housing* si realizza solo in situazioni di piena autosufficienza e con scambi orizzontali senza intermediazione organizzativa di terzi. Laddove la convivenza sia finalizzata, anche solo in parte, all'erogazione di assistenza o servizi a persone non completamente autosufficienti, la fattispecie deve essere esclusa dall'ambito del *co-housing*. Le eventuali prestazioni accessorie erogate da terzi, secondo il TAR, devono essere marginali.

In attesa che possa completarsi l'attività di normazione, avviata con il D.Lgs. n. 29/2024, può comunque affermarsi che anche in Italia il *co-housing* è un istituto che trova formale riconoscimento e che, per le ragioni esposte, è idoneo a rappresentare un importante strumento per garantire una forma di protezione ampia del diritto all'abitare.

La transizione dal *social housing* al *co-housing* non va letta, dunque, come sostitutiva, bensì come complementare. Il *social housing* – con la sua disciplina di cornice (D.M. 22 aprile 2008 sul Piano casa) – rimane necessario per aumentare la disponibilità di alloggi. Ma, da solo, può non intercettare e soddisfare i bisogni relazionali e temporanei che connotano una parte crescente della domanda.

In conclusione, il passaggio dal *social housing* al *co-housing* segna un ampliamento qualitativo dell'oggetto del diritto all'abitare: dalla casa come bene/servizio alla comunità abitante come infrastruttura sociale.

6. Conclusioni.

Le considerazioni fin qui svolte conducono a formulare alcune brevi conclusioni muovendo dall'assunto che la “casa” è, in senso giuridico sostanziale, infrastruttura primaria di protezione della famiglia.

Ciò vale tanto per la famiglia costituzionalmente tipizzata quanto per le molteplici formazioni sociali (le nuove famiglie) che, pur non coincidenti con il modello codicistico tradizionale, si collocano nell'orbita degli artt. 2 e 3 Cost.: se l'art. 29 Cost. impone una tutela specifica della famiglia fondata sul matrimonio, gli artt. 2 e 3 esigono che l'ordinamento impedisca che differenze di *status* (civile, economico, anagrafico, di orientamento di genere) si traducano in esclusione dal godimento del diritto all'abitare.

Sotto altro profilo, l'art. 31 Cost. sollecita politiche capaci di sostenere le responsabilità di cura e crescita dei figli, che senza uno “spazio domestico” adeguato sono fortemente ostacolate.

In tale prospettiva, nell'indagine svolta, si è cercato di analizzare l'evoluzione normativa ed amministrativa del *social housing* e del *co-housing* in Italia, osservando se e come essa possa rappresentare – pur tra discontinuità e sperimentazioni – un vettore credibile per riallineare il diritto all'abitare alla realtà plurale dei diversi modelli di famiglia che popolano la società contemporanea.

Sul versante del *social housing*, il quadro nazionale si è arricchito di una semantica e di strumenti che superano l'originaria e rigida dicotomia tra edilizia sovvenzionata e mercato. La definizione ministeriale di “alloggio sociale” (D.M. 22 aprile 2008) ha reso, infatti, stabile la qualificazione dell'intervento come servizio di interesse generale, chiarendone finalità di coesione e tracciando una cornice di compatibilità con il diritto europeo degli aiuti. Da allora, piani e programmi (fino agli innesti del PNRR) hanno progressivamente spinto dalla mera produzione di alloggi a canone agevolato verso la combinazione – più aderente ai bisogni reali – di offerta abitativa, sostegni alla locazione, garanzie per i proprietari e servizi di accompagnamento.

Questo passaggio, ad avviso di chi scrive, ha una ricaduta positiva sull'ambito della tutela della famiglia (*rectius*, delle famiglie): la platea dei beneficiari si estende, infatti, verso quella “fascia grigia” (nuclei monogenitoriali, famiglie ricomposte, giovani lavoratori, studenti fuori sede, anziani soli, *caregiver*), che spesso resta esclusa sia dall'ERP (per mancanza dei requisiti oggettivi) sia dal mercato (per ragioni economiche).

Il *social housing*, se realizzato secondo le concezioni più evolute, è certamente in grado di assicurare stabilità dell'abitare, anche nelle sempre più frequenti fasi critiche del ciclo di vita familiare – separazioni, transizioni lavorative, malattia – prevenendo situazioni di grave disagio e forme di disuguaglianza.

Questi *input* necessitano ancora di essere adeguatamente recepiti e fatti propri dai legislatori regionali e dalle amministrazioni pubbliche affinché ancorino i criteri di accesso e permanenza negli alloggi a parametri sostanziali di bisogno e vulnerabilità e non soltanto ad elementi fondati sull'anzianità anagrafica nel territorio o altri indici non rivelatori di stati di bisogno.

In una prospettiva ancora più avanzata, le nuove indicazioni (anche normative) in materia di *co-housing* inducono a guardare con ottimismo al futuro: forme di co-abitazione e condivisione, infatti, possono certamente rappresentare un elemento di contrasto alle diverse forme di disgregazione familiare e situazione di elevata vulnerabilità che, negli anni più recenti, sono sempre più diffuse nei contesti familiari.

Questa lettura è, del resto, in piena sintonia con il diritto europeo che insiste sul nesso intrinseco tra alloggio e inclusione. Il *co-housing*, più di altri strumenti, consente di modellare luoghi e servizi sulla varietà delle forme di convivenza che, spesso, il diritto privato non ha ancora pienamente riconosciuto o tipizzato. Pensiamo alle famiglie ricomposte con figli in affidamento alternato, alle convivenze di fatto ex L. n. 76/2016 che non intendono o non possono accedere alla proprietà, alle reti di cura informale tra anziani, ai nuclei monogenitoriali che hanno bisogno di prossimità e condivisione di servizi, alle convivenze “solidali” che intrecciano fragilità diverse. In tutti questi casi, il *co-housing* consente economie di scala nei costi e un incremento di capitale sociale che il singolo alloggio evidentemente non può offrire.

Resta imprescindibile – perché questi obiettivi possano realizzarsi in concreto – una solida *governance* dei processi che accompagni la trasformazione con strumenti stabili e regolati. Da un lato, il *social housing* va consolidato come infrastruttura ordinaria dell'abitare, con dotazioni finanziarie pluriennali, criteri di accesso armonizzati rispondenti alle esigenze delle famiglie contemporanee; dall'altro, il *co-housing* deve uscire dalla fase pionieristica per ricevere un riconoscimento normativo generalizzato che ne faciliti la diffusione.

Social housing e *co-housing*, pertanto, non vanno visti come modelli alternativi ma complementari.

Il primo fornisce massa critica di alloggi e stabilità dei canoni, impedendo che il bisogno abitativo si traduca in esclusione; il secondo aggiunge un livello qualitativo – la comunità come infrastruttura di cura – che risponde a quelle configurazioni familiari che il diritto privato fatica ancora a tipizzare, ma che la Costituzione, attraverso i principi personalistici ed egualitari, già riconosce come meritevoli di tutela.