



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione. Il paradigma della rigenerazione urbana



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di **Barbara Accettura** <https://>



PNRR E DIRITTI SOCIALI: UNA NUOVA DECLINAZIONE DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE. IL PARADIGMA DELLA RIGENERAZIONE URBANA

Barbara Accettura

NRP AND SOCIAL RIGHTS: A NEW DECLINATION OF THE RIGHT TO HOUSING.

THE PARADIGM OF URBAN REGENERATION

Riassunto

Il PNRR costituisce un'occasione per riportare l'inclusione sociale e il diritto alla qualità dell'abitare al centro delle politiche di rigenerazione urbana. Il lavoro si propone quindi, muovendo dall'evoluzione delle politiche abitative nell'ordinamento interno, di fornire una riflessione sul nuovo modello di trasformazione urbana e di verificare se e quanto esso costituisca la risultante di un sistema giuridico globalizzato in cui obiettivi e programmi fungono da fattori "razionalizzanti" e "civilizzanti", orientando le politiche interne di settore verso una maggiore tutela dei "diritti sociali".

Parole chiave: Politiche abitative, housing sociale, PNRR, diritti sociali, territorio, città, rigenerazione urbana.

Abstract

The PNRR provides an opportunity to place social inclusion and the right to quality housing at the core of urban regeneration policies. The paper therefore aims, moving from the evolution of housing policies in the national framework, to provide a focus on the new model of urban transformation and to investigate whether and to what extent it constitutes the result of a globalized legal order in which goals and programs act as "rationalizing" and "civilizing" factors, orienting internal area policies towards a greater safeguarding of "social rights."

Keywords: housing policies, social housing, NRP, social rights, territories, cities, urban regeneration.

Autrice:

Barbara Accettura è Ricercatrice di Diritto Amministrativo presso l'Università del Salento.

Sommario: *1. Introduzione. – 2. Evoluzione delle politiche abitative. 3. Il PNRR, dalla “crisi” alla “rinascita” della città? - 4. Riflessi sul sistema di governo del territorio: verso un nuovo centralismo.*

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 13.11.22 approvato il 28.11.22.

1. Introduzione.

Il lavoro muove da una riflessione sulle politiche abitative proposte dal PNRR¹ nel contesto post pandemico, in cui si registra un incremento delle situazioni di disagio/esclusione sociale e abitativa.

Il paese, già interessato da estesi fenomeni di emarginazione e degrado sociale, si è rivelato fortemente vulnerabile sotto il profilo della capacità di garantire e soddisfare esigenze primarie connesse all'abitare, ulteriori rispetto al “diritto alla casa” e dunque alla carenza abitativa, quali il miglioramento della qualità dell'abitato, il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, il miglioramento della qualità ambientale, l'utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano².

Il nuovo piano rappresenta quindi un'opportunità per la predisposizione di nuovi strumenti di regolazione e gestione dello sviluppo delle aree urbane e periurbane in chiave di rigenerazione urbana e rivitalizzazione economica. Si tratta di obiettivi che intende perseguire muovendo dalla forza caratterizzante dei territori in cui si svolgono le attività economiche e sociali, che si rivelano, oggi più che mai, il recapito finale di tutti i processi di implementazione delle nuove politiche pubbliche.

Il che presuppone per un verso una nuova chiave di lettura della “città” quale sistema di relazioni in cui si concentrano un insieme di “asset” e della “città sostenibile” quale terminale di obiettivi e strumenti delle nuove politiche territoriali (assicurare spazi pubblici di qualità, modernizzare le reti infrastrutturali, migliorare l'efficienza energetica, preservare la qualità e la sicurezza dei paesaggi culturali urbani, riqualificare i quartieri degradati, migliorare l'ambiente urbano e la mobilità), per altro verso, la valorizzazione del contesto periurbano anche al fine di progettarne una trasformazione conservativa.

¹ Trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021, è stato definitivamente approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio dell'Unione Europea, con decisione di esecuzione (n.10160/21), che ha recepito la proposta della Commissione.

² L'interesse degli stessi “cittadini” per il “benessere urbano” e l'inclusione si è tradotto, tra le altre, in una peculiare vicenda giurisdizionale (decisa dalla Corte d'Appello Bari 30 novembre 2020, n. 2965) in cui un gruppo di cittadini ha fatto valere, attraverso lo strumentario delle azioni popolari di cui all'art.9 del Tuel., la lesione all'immagine ed al senso di identità delle collettività degli abitanti della città quale “ponte tra culture e mondi diversi” procurata dalla cattiva gestione di un CIE ubicata sul territorio. Sul punto la dottrina (De Giorgi Cezzi, 2021: 667) rileva come la sentenza “provando a definire l'identità come senso di essere qualcosa di specifico, quel qualcosa che consente di cambiare rimanendo se stessi, è giunta alla conclusione che l'identità della città di Bari, con la sua storia di lunga durata ricordata dal Tribunale, è stata lesa dalla presenza sul suo territorio di un CIE gestito in modo così inaccettabile, così poco umano”.

Il tema, nell'impostazione accolta dal PNRR, intercetta ambiti più generali, come il partenariato pubblico-privato nel governo del territorio e le forme di cittadinanza attiva, il coinvolgimento del terzo settore, l'urbanistica concertata, gli interessi differenziati, l'articolazione e le relazioni tra livelli di pianificazione, che diventano altrettanti profili significativi per verificarne il grado di efficacia, le relative criticità e le possibili evoluzioni.

Trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili diviene quindi uno degli obiettivi primari degli interventi pubblici previsti nella quinta missione del piano, destinata alla coesione e all'inclusione sociale.³

2. Evoluzione delle politiche abitative.

Il rapporto tra diritto alla casa e diritti della persona ha da sempre condizionato le politiche pubbliche in materia. Del pari, le azioni e gli orientamenti espressi attraverso i singoli interventi rispecchiano le finalità che di volta in volta vengono assunte come obiettivo dall'intervento pubblico (Vipiana, 2014)⁴.

Non è un caso quindi che il momento di maggiore sviluppo delle politiche abitative in Italia sia coinciso con il secondo dopoguerra in cui si registra l'adozione di una pluralità di interventi, eterogenei per strumenti⁵, destinatari⁶ e finalità.⁷ Da qui le scelte successive che hanno introdotto misure che, in una con la stabile soddisfazione del bisogno abitativo, hanno inteso perseguire anche un miglioramento della qualità della vita, attraverso la previsione di appositi piani di zona, soggetti ad approvazione ministeriale⁸ per l'individuazione di aree fabbricabili destinate all'edilizia economica, ponendo così le basi per il coordinamento tra le politiche della casa e quelle di pianificazione urbanistica. Si tratta tuttavia di un sistema che non ha mai trovato compiuta attuazione e che è stato condizionato proprio

³ Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni, digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; Istruzione e ricerca; coesione e inclusione; salute. Le missioni sono in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

⁴ Corte cost., sentenze nn.11 febbraio1988, n. 217, in *Riv. Giur. Edil.*, n. 1/1988, I, p. 264 e 11 febbraio 1987, n.49 in *Giur. it.*, n.1/1988, I, p.340..

⁵ Ci si riferisce, tra le altre, alla l. 2 luglio 1949, n. 408, che, modificando il T.U. del 1938, prevedeva una serie di agevolazioni per i costruttori di case "non di lusso", escludendo il riferimento alla cd. edilizia economica e alla l.10 agosto1950, n.715, che prevedeva mutui agevolati per coloro che avessero inteso costruirsi, anche personalmente, un alloggio, nonché alla l. 24 luglio 1959, n.622, che introduceva un contributo massimo del 50% della spesa ammissibile per la costruzione di alloggi.

⁶ Si v. in proposito il d.lgs. C.P.S. 10 aprile 1947, n. 261, che prevedeva la costruzione a totale carico dello Stato per coloro che avevano perso la casa a causa della guerra; la l. 28 marzo 1952, n.200 per la costruzione di edifici popolari a Napoli e la l. 9.08.1954, n.640 per la costruzione di alloggi destinati a categorie di persone che vivono in condizioni malsane.

⁷ Tra questi dapprima la l.28 febbraio 1949 n.43 istitutiva dell'INA - Casa con cui è stato introdotto un piano per la realizzazione di costruzioni di abitazioni per lavoratori finanziato sia attraverso prelievi dagli stipendi che attraverso un contributo statale, poi la successiva l.14 febbraio1963, n. 60, che ha previsto un nuovo piano per la Gestione delle case per i lavoratori - c.d. «Piano Gescal». Si tratta di interventi con cui il legislatore ha inteso realizzare finalità ulteriori rispetto a quelle proprie dell'edilizia economica e popolare, ma pur sempre di carattere sociale, mosso dall'intento di favorire l'occupazione, infine quegli ulteriori provvedimenti legislativi (l. 17 gennaio.1959, n. 2) con cui vengono poste premesse per «il passaggio da un modello istituzionale caratterizzato da interventi a pioggia (...) ad un modello basato sulla programmazione» (l. 18 aprile 1962, n. 167).

⁸ L' art.8 della l. n.167/62 prevede infatti che «i piani sono approvati dal provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la sezione urbanistica regionale, se non comportano varianti ai piani regolatori vigenti e se non vi sono opposizioni od osservazioni da parte delle amministrazioni centrali dello Stato» (comma 1) e che «qualora il piano comporti varianti al piano regolatore ovvero vi siano opposizioni od osservazioni da parte dei Ministeri di cui al comma precedente, il provveditore regionale alle opere pubbliche, riscontrata la regolarità degli atti, li trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento, al Ministero dei lavori pubblici con una relazione della sezione urbanistica regionale. In tale caso i piani sono approvati dal Ministro dei lavori pubblici sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici» (comma 2).

dalle prerogative comunali in materia urbanistica. La necessità di riorganizzare compiti e funzioni e di razionalizzare la programmazione degli interventi hanno comportato, in un primo momento, il rafforzamento del livello centrale di programmazione⁹, riservando alla regione (Civitaresse Matteucci, 2010: 63)¹⁰ un ruolo marginale nella definizione del fabbisogno abitativo regionale e nel riparto degli interventi tra ambiti territoriali¹¹.

La successiva l. 17 febbraio 1992, n. 179 ha poi ampliato gli strumenti dell'intervento pubblico in materia ed introdotto il concetto di programma integrato e con esso l'obiettivo della riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, attraverso la previsione dell'integrazione di funzioni differenti e del temperamento di risorse pubbliche e private.¹²

Quello della programmazione integrata, cui si deve l'introduzione di nuovi concetti nelle politiche di trasformazione urbana (integrazione, sostenibilità e partecipazione alle scelte), è rimasto quindi l'unico strumento in grado di porre rimedio al fallimento delle politiche tradizionali, muovendo da un approccio complesso e multidisciplinare che fonda sull'acquisita consapevolezza che le politiche cd. urbane non possano più esaurirsi solo nell'urbanistica, ma debbano tener conto della identificazione di interessi territorialmente rilevanti, differenziati rispetto a quelli meramente urbanistici (Lombardi, 2013: 93). Ed è tale complessità che spiega il successivo disimpegno pubblico in materia, riconducibile solo negli anni più recenti allo stato di crisi della finanza pubblica, proseguito sino all'emanazione dei più recenti interventi (Merloni, 1998:213).¹³

In questo contesto è stata la giurisprudenza costituzionale a fornire le prime indicazioni circa i criteri in base ai quali procedere a questo bilanciamento di interessi, nonché le prime risposte ai contenuti che qualificano le nuove politiche abitative.

La Corte, pur negando la configurabilità dell'edilizia residenziale come materia a sé stante, ha utilizzato la clausola dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art.117, comma 2, lett. m), per riaffermare la competenza statale in tema di determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, finendo in tal modo con l'autorizzare interventi statali anche in tema di programmazione. In questa valenza la clausola dei livelli essenziali diviene il titolo che giustifica misure pubbliche statali e limiti alla legislazione regionale e con essa alla differenziazione degli interventi

⁹ Quale la l. 22 ottobre 1971, n. 865, e l'istituzione di un apposito ente, il Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER.), con funzioni di pianificazione e gestione dei fondi.

¹⁰ Basti considerare che dopo il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, la Corte cost., ha individuato nella materia edilizia residenziale pubblica tre distinte funzioni, urbanistica, lavori pubblici per la realizzazione degli interventi e prestazione servizio-casa, riconoscendo nei primi due casi la competenza regionale e che tale riparto è stato sostanzialmente recepito dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Ne è risultato confermato anche il sistema di programmazione a due livelli (nazionale e regionale) con assegnazione ai comuni delle funzioni amministrative in tema di assegnazione degli alloggi. Ciò sino alla terza regionalizzazione (si veda art.60 d.lgs. 31 marzo 1998, n.112) per effetto della quale le competenze amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica sono state definitivamente riconosciute alle regioni.

¹¹ Assetto, quest'ultimo, sul quale non ha significativamente inciso neppure la successiva l.5 agosto 1978, n. 457 che ha in ogni caso previsto un sistema di programmazione a cascata nell'ambito del quale compete allo Stato la redazione di un "Piano decennale per l'edilizia residenziale e regionale".

¹² I successivi interventi statali perdono tuttavia organicità e si occupano di misure di finanziamento e/o di rifinanziamento di specifici e ben determinati programmi. Si veda in proposito la l. 4 dicembre 1993, n. 493, che istituisce i cd. programmi di recupero urbano, finalizzati alla realizzazione e ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e di facilitazione all'accesso all'urbanizzazione secondaria; il d.m. 22 ottobre 1997 con cui sono stati istituiti i cd. contratti di quartiere di prima generazione; il successivo d.m. 8 ottobre 1998, con il quale è stato approvato un bando per la promozione di programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio – cc.dd. Prusst.

¹³ Si deve infatti al d.lgs. 31 marzo 1998, n.112 la riconduzione alla legislazione statale della sola "determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica" (art. 59) nonché la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e degli *standard* di qualità degli alloggi. In proposito la dottrina ha chiarito che ciò ha determinato il venir meno, in linea generale, della programmazione nazionale degli interventi, finendo con il collocare l'edilizia residenziale pubblica nella materia "territorio e urbanistica" quale "servizio (...) fortemente inserito nel territorio" (F.Merloni, 1998:213).

(Civitarese Matteucci, 2010:163)¹⁴. Ciò in quanto l'“esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie”.¹⁵

Ne è conseguita la consacrazione in capo allo Stato delle funzioni e dei compiti relativi al concorso, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale, e l'attribuzione alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative “relative alla programmazione delle risorse finanziarie riservate al settore, alla gestione e all'attuazione degli interventi anche attraverso programmi integrati, alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale, alla determinazione dei relativi canoni”¹⁶. Molta parte delle argomentazioni della Corte nelle pronunce esaminate sono riconducibili alla necessità di ricercare un sistema più equilibrato e simmetrico quando si tratti di definire le politiche in tema di fabbisogno abitativo. Tendenza, peraltro, che più di recente ha condotto la stessa Corte a censurare le scelte di legislatori regionali che, introducendo limiti all'accesso al diritto all'abitazione, connessi allo stabile collegamento con il territorio di riferimento, ha chiarito come “la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della “persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza” e che è “il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo”¹⁷.

¹⁴ Corte cost. 7 marzo 2007, n. 94, in *Foro it.*, n. 6/2009, I, p.1720.

¹⁵ Corte cost., 11 giugno 2014, n. 168.

¹⁶ Corte cost. 19 maggio 2008, n. 166 in *Giur. cost.*, n. 3/2008, p.1999; Si v. anche Corte cost., 22 marzo 2010, n. 121 in *Foro Amministrativo - C.d.S.* n.7-8 /2010, II, p.1381. Si fa strada così l'articolazione del sistema su “tre livelli normativi”: il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (che rientra nella competenza esclusiva dello Stato) in cui “si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale”; il secondo, “la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”; il terzo, riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda “la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP, o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale”.

¹⁷ Corte Cost., sentenza 29 gennaio 2021, n. 9, emessa su ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha impugnato una norma della l.r. Abruzzo, 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), che individuava un'ulteriore condizione per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, consistente nella “situazione connessa all'anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo” e prevede l'attribuzione di un punto “per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti”. Detta norma, a dire del ricorrente, si sarebbe posta in contrasto con l'art.3 Cost. essendo detto requisito sganciato dallo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale. La Corte l'ha quindi censurata in quanto “incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). La medesima Corte aveva già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione che “i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione (sociale) del servizio (ex plurimis, sentenze n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011)”. La dottrina che si è occupata della giurisprudenza costituzionale in materia (Lombardi, 2022) segnala “la riaffermazione da parte della Corte del proprio ruolo di garante di un diritto fondamentale come quello all'abitazione” che diventa, a ben vedere, un semplice effetto collaterale prodotto dalla realizzazione di un obiettivo diverso (quale quello dell'inclusione sociale, nella specie degli stranieri extracomunitari) e rileva come Corte “si sia spinta nel 2021 ben oltre la volontà di ricondurre a maggior rigore il giudizio sulla ragionevolezza della scelta di utilizzare la stabile residenza sul territorio come criterio anche solo premiale e non escludente per

Del resto, anche ove si collochino le indicazioni della Corte sullo sfondo dei rapporti Stato-regioni-enti locali (Valenti, 2009)¹⁸, appare evidente che la composizione tra le esigenze di uniformità e quelle di differenziazione è proprio la dimensione sociale dell'intervento. Va infatti rilevato che sino ad ora il rapporto tra diritti sociali, diritto alla casa e territorio ha stentato a definirsi nei suoi contenuti e nelle sue opportunità anche, se non principalmente, a causa delle incertezze che hanno connotato l'identificazione dei soggetti istituzionali chiamati ad intervenire e le modalità di raccordo tra gli strumenti di cui ciascun soggetto può disporre.

Solo negli ultimi anni sembra essere emersa una strategia diversa inserita in un contesto più globale, sia pure sul presupposto di un intervento pubblico ancora fortemente accentrato.

Si rinvencono ancora i classici interventi di tipo regolatorio e/o distributivo, che propongono soluzioni che vanno da misure che incidono sulla disciplina degli affitti alla previsione di forme di agevolazione per l'acquisto della prima casa¹⁹, ma affiancati da misure dirette a favorire l'offerta di alloggi di edilizia residenziale²⁰, sia attraverso la costruzione di nuovi immobili che mediante il recupero del patrimonio esistente. Il maggiore elemento di novità²¹ negli ultimi anni ha riguardato il rilancio del finanziamento nazionale degli interventi in tema di *social housing* attraverso la previsione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari. Si tratta di un sistema di edilizia residenziale pubblica, che amplia il novero degli attori, inserendo accanto ai soggetti pubblici ed agli enti *non profit*, le imprese di costruzione.²²

A tali misure più tradizionali che muovono dalla necessità di garantire l'accesso all'abitazione da parte di coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, sono stati affiancati interventi che hanno attribuito rilievo a profili ulteriori quali quello della qualità dell'abitare.

Da qui un primo momento di raccordo tra politiche della casa e governo del territorio²³ di cui si intravede la realizzazione nella previsione dei "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana", che, ancorché affidati all'iniziativa statale devono essere elaborati "in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio".²⁴ Certamente il tema dell'intervento pubblico di tipo integrato

l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, giungendo, attraverso la leva dell'art. 3 Cost., a rivolgere un monito piuttosto chiaro al legislatore nel dettare una precisa regola di condotta da osservare nella disciplina in materia".

¹⁹ Tra tali misure: affitto calmierato, sospensione dei provvedimenti di rilascio per categorie disagiate, acquisto della casa mediante l'auto-costruzione, agevolazioni finanziarie - in questa direzione sono intervenuti dapprima la l. 8 febbraio 2007, n. 9 e la l. 24 dicembre 2007, n. 244, e successivamente i due provvedimenti sul cd. piano casa, la l. 6 agosto 2008, n. 133 (cd. piano casa) ed il d.l. 28 marzo 2014 n.47, conv. in l. 23 maggio 2014, n.80. Mentre i primi due interventi hanno disposto la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione per categorie disagiate (la l. n. 9/2007), e "l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale" (l. n. 244/2007), l'art. 1, comma 258, l. 6 agosto 2008, n.133 ha introdotto misure quali il riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto per gli assegnatari di alloggi IACP e forme di sostegno per le giovani coppie. Il d. l. n.47/2014, ha prediletto invece misure di tipo distributivo e interventi che limitano l'autonomia negoziale delle parti attraverso la previsione di strumenti a garanzia dell'affittuario. E' stato infatti previsto che con decreto MIT di concerto MEF, previa intesa con la Conferenza unificata, vengano disciplinate le clausole *standard* dei contratti.

²⁰ Si v. il c.d. "piano casa" del 2008.

²¹ Introdotta dalla l. n. 133/2008 e dal successivo d.p.c.m 16 luglio 2009.

²² In questo modo si offre agli operatori privati la possibilità di creare fondi immobiliari per la realizzazione di nuove unità residenziali destinate alla locazione a canone ridotto e, successivamente, alla vendita. Si tratta di un modello che fa seguito ad esperienze già avviate da Fondazione Cariplo attraverso la costituzione della Fondazione Housing sociale, i cui sviluppi hanno dato luogo ad una serie di iniziative di riqualificazione di interi quartieri (Milano, Parma, Ascoli Piceno) che fonda su principi solidaristici e rappresenta un esempio di partnership pubblico-privata.

²³ Ci si riferisce innanzitutto al d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, conv. in l. 30 ottobre 2007, n. 222, che ha avviato un «programma straordinario di edilizia residenziale pubblica», finalizzato al recupero e adattamento funzionale di alloggi ex I.A.C.P. e dei comuni, all'acquisto o locazione di alloggi, alla costruzione di abitazioni da destinare a soggetti disagiati.

²⁴ Così l'art. 4, co. 2. l. n.133/2008.

tra i vari livelli di governo²⁵ viene affrontato ma non risolto dalla l. n.133/08²⁶, il cui limite può individuarsi nella mancata valorizzazione del ruolo degli enti locali.

Il che ha riproposto la questione del ruolo del governo locale e di conseguenza del raccordo tra tali programmi e la dimensione più strettamente urbanistica e di pianificazione generale.

Si è trattato in ogni caso di interventi che sono andati oltre tanto le tradizionali misure di tipo regolatorio e distributivo quanto quelle in tema di assegnazione di alloggi (Ciocia, 2009: 406 ss) per proporre piani di promozione dell'edilizia sociale che avrebbero dovuto interagire con i sistemi urbani.

Un'occasione mancata, quindi, se si considera che è lo stesso legislatore a prevedere che i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e riqualificazione urbana siano attuati anche attraverso misure di promozione che inevitabilmente incidono sulla conformazione dei territori: trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori di interventi di incremento del patrimonio abitativo, incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi e al miglioramento della qualità urbana, provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale, cessione di diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione o all'alienazione.²⁷

La normativa successiva²⁸, non introduce elementi di novità rispetto a tale approccio se non per la maggiore attenzione, nella previsione di misure per l'ampliamento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi sociali, verso le concomitanti tendenze nazionali e regionali sul consumo di suolo (De Lucia, 2014: 91 ss.)²⁹, tema peraltro già evocato più in generale dagli interventi in materia di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente³⁰ attraverso il recupero di aree urbane degradate e la riqualificazione di edifici, con destinazione non residenziale, dismessi o da dismettere o rilocalizzare.³¹ Pur con i limiti evidenziati, tale nuovo approccio ha certamente avuto

²⁵ Richiamando in tal modo le esperienze dei programmi di tipo complesso di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 167, che ha introdotto i cd. piani di zona ed affidato ad appositi piani l'organizzazione dei quartieri da destinare all'edilizia residenziale pubblica; piani che a loro volta avrebbero dovuto coordinarsi con il piano regolatore comunale senza tuttavia condizionarne l'operatività. Detto provvedimento, come si è detto, ha inaugurato un nuovo modello di relazione tra piani che ha finito con il rappresentare un elemento di rottura rispetto al tradizionale modello gerarchico della programmazione

²⁶ Ci si riferisce a quelli introdotti dalla l. n. 179/92 e dal d. m. 8 ottobre 1998, i cc.dd. *Prusst*, e l. 1 agosto 2002, n. 2002.

²⁷ Il tema peraltro è già stato affrontato dalla l. n. 244/2007, che ha previsto che negli strumenti urbanistici in aggiunta alle aree a *standards* siano previsti «ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione». A tali misure sono state affiancate quelle che prevedono la possibilità per i comuni, «ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti», di consentire, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, «un aumento di volumetria premiale».

²⁸ D.l. n. 47/2014, conv. in l. n.80/2014-

²⁹ Si consideri che il d.l. n.47/2014, modificando il d.P.R. n.380/2001 ha introdotto due misure che si pongono certamente in questa direzione e cioè gli "interventi di conservazione" rivolti ad edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, per i quali è prevista la possibilità della riqualificazione attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta (art.3 bis) e la previsione di permessi di costruire in deroga alle destinazioni d'uso per gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati anche in aree industriali dismesse previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione".

³⁰ Si veda in proposito il d.l. 13 maggio 2011 n.70, conv. in l.12 luglio 2011, n. 106.

³¹ In questo senso va letta la previsione di cui al d.l. 47/2014, conv. in l. 80/2014, di un piano di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari e degli enti di edilizia residenziale pubblica, approvato con d.m. 24 febbraio 2015 da realizzarsi sia attraverso il ripristino degli alloggi di risulta, sia attraverso la manutenzione straordinaria (anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili), e la promozione di interventi finalizzati all'ampliamento degli alloggi in locazione per i nuclei familiari in condizioni di disagio, che non determinino consumo di nuovo suolo, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi,

il merito di aver ricondotto il tema del “diritto alla casa” a quello dell’inclusione sociale e, attraverso quest’ultima, a quelli della riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, delle aree periurbane con l’obiettivo, probabilmente indotto dalle politiche comunitarie, di realizzare “nuovi modelli di welfare metropolitano”³². A questa stessa logica rispondono il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane e degradate ed il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia³³ ed infine le misure introdotte dalla legge di stabilità 2017, che destinano i proventi dei titoli abilitativi edilizi ad interventi volti alla “realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione”³⁴. Nella medesima direzione si muove anche il Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare³⁵ ed il piano Rinascita Urbana introdotto dalla legge di bilancio 2020³⁶, che propone non più solo misure volte alla riqualificazione e all’incremento del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale, al miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani ed alla rigenerazione di spazi pubblici inutilizzati, ma anche misure finalizzate alla promozione del co-housing, allo sviluppo di dotazioni urbane e di “servizi connessi all’abitare” come il primo soccorso, il medio e piccolo commercio, gli spazi collettivi e relazionali. Profilo quest’ultimo che costituisce il vero elemento di novità dell’intervento³⁷ quale risposta al crescente degrado cui i beni ad uso pubblico sono

alle destinazioni d’uso ed alle disposizioni vincolistiche. Alla medesima *ratio* rispondono le ulteriori misure finalizzate alla disciplina delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni e di altri enti pubblici³¹, anche in deroga alle disposizioni in tema di alienazione di immobili pubblici, quelle volte a favorire la dismissione di alloggi in condomini in cui la proprietà pubblica è inferiore al 50%, quelle che prevedono la sottrazione di aree o di immobili da destinare ad alloggio sociale dal computo degli *standards*, nonché quelle che pongono l’aspetto energetico e ambientale al centro degli interventi di riqualificazione.

³² Ci si riferisce alla l. 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, co. 974.

³³ Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane e degradate - l. 24 dicembre 2014, n.190- e Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia - l. 28 dicembre 2015, n.208, ulteriormente finanziato con la successiva l. 11 dicembre 2016, n.232.

³⁴ Così l’art.1, comma 460, l. n. 232/16 che prevede che “a decorrere dal 1 gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all’acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, e a spese di progettazione per opere pubbliche. A decorrere dal 1 aprile 2020 le risorse non utilizzate ai sensi del primo periodo possono essere altresì utilizzate per promuovere la predisposizione di programmi diretti al completamento delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria dei piani di zona esistenti, fermo restando l’obbligo dei comuni di porre in essere tutte le iniziative necessarie per ottenere l’adempimento, anche per equivalente, delle obbligazioni assunte nelle apposite convenzioni o atti d’obbligo da parte degli operatori”.

³⁵ Si v. l. 27 dicembre 2019, n.160, c.d. l. di bilancio 2020, co. 437-444, le cui disposizioni attuative sono state dettate dal successivo D.M. 16 settembre 2000 n.395, prevedendo interventi promossi dai Comuni destinati alla rigenerazione urbana al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale accanto a progetti di recupero territoriale e d’incremento della disponibilità di alloggi pubblici, per sostenere le persone vulnerabili e le famiglie a basso reddito e investimenti per ampliare l’offerta di edilizia residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (cd. *housing sociale*). Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare, cd. PINQuA, è stato inserito tra le linee di intervento del PNRR. Il programma, promosso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è stato finanziato nell’ambito della misura 5 del PNRR, ed ha portato all’approvazione di 159 proposte di intervento da parte di Regioni; Città Metropolitane; Comuni sede di Città Metropolitana; Comuni Capoluoghi di Provincia; Città di Aosta e i Comuni con più di 60.000 abitanti. Tra i caratteri più innovativi del progetto vi è la previsione del coinvolgimento del Terzo settore, delle comunità attive operanti sui territori interessati.

³⁶ L. 27 dicembre 2019 n.160, art.1, co. 437- 443.

³⁷ Da una rilevazione del 2017 i patti attivi a tale data sono oltre mille ed il dato è in crescita. Si v. Rapporto Labsus in [Labsus.com](https://www.labsus.com).

esposti e che ha finito con il costituire “lo snodo dell’alleanza fra cittadini e amministrazione”, secondo il “modello organizzativo” dell’“amministrazione condivisa” (Arena, 2017:53)³⁸.

Si tratta di un processo che ormai appare irreversibile se si considera che anche il d.l. 16 luglio 2020, n.76, conv. in l.11 settembre 2020 n.120, cd. legge “semplificazioni”, ha introdotto misure volte a promuovere gli interventi di rigenerazione urbana, sia attraverso l’estensione delle nozioni di “manutenzione straordinaria” e di “ristrutturazione edilizia” di cui all’art.3 d.P.R. n.380/2001, che rientrano tra quegli interventi riconducibili alla più lata nozione di “rigenerazione urbana”, in tal modo ampliandone il campo di operatività, sia attraverso la previsione di misure incentivanti e premiali per interventi di ristrutturazione edilizia con finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento.³⁹

Va peraltro segnalato che in periodo di emergenza COVID non è mancato il ricorso ad interventi puntuali e di sostegno al diritto all’abitazione, declinati in misure di supporto ai proprietari/occupanti di immobili soggetti passivi di procedimenti esecutivi immobiliari e di procedimenti di rilascio. Si tratta di misure contingenti, volte a fronteggiare l’emergenza pandemica e non di sistema. Tali provvedimenti, quindi, non si collocano nell’ambito di un intervento di riforma del settore, ma la tutela dello “status abitativo”, quale diritto sociale, diviene “funzionale” alla salvaguardia del diritto alla salute, ed in quanto tale idonea a giustificare la compressione di altri diritti costituzionali quali quello di cui all’art.24 Cost. (Vincere, 2019, 1372).⁴⁰

³⁸ La dottrina ha rilevato (Arena, 2017; 53) che le attività di cura dei beni comuni costituiscono una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica che si richiama agli artt.1, 2, 118 Cost. ed opera secondo il modello organizzativo dell’amministrazione condivisa attraverso lo strumento dei patti territoriali. Ancora aperto anche il dibattito sul rapporto tra ambiente urbano e partenariato sociale (Brocca, 2018: 346 ss.)

³⁹ L’art.10 comma 1, lettera g) del d.l. 16 luglio 2020, n.76, conv. in l.11 settembre 2020, n.120, ha modificato l’art. 2 bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380, prevedendo che “per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall’articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214” e che la deroga “può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d’uso ammissibili”. Il medesimo articolo ha poi modificato le lett. b) e d) dell’art. 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n.380.

⁴⁰ Ci si riferisce per un verso alla sospensione delle procedure di espropriazione sugli immobili adibiti ad «abitazione principale» del debitore e per altro verso alla sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili espropriati o oggetto di provvedimenti giudiziali di rilascio. Quest’ultima disposta con il d.l. 22 marzo 2021, n. 41, art.40-quater (Disposizioni in materia di sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili) La sospensione delle procedure esecutive immobiliari è stata invece introdotta con l’art. 54-ter, d.l. 17 marzo 2020 n. 18, che ha previsto la sospensione, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, di «ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all’art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l’abitazione principale del debitore». Detta misura, che sarebbe dovuta cessare alla data del 30 ottobre 2020, è stata poi prorogata per ben due volte (rispettivamente dall’art. 4, co. 1, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e dall’art. 13, comma 14°, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni nella l. 26 febbraio 2021, n. 21), proroga, quest’ultima dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 128 del 22 giugno 2021 – per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., sul presupposto per cui “il bilanciamento tra la temporanea sospensione delle procedure riguardanti l’abitazione principale del debitore e la tutela giurisdizionale esecutiva” sarebbe “divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato”. La dottrina (Vincere, 2019:1372) ha evidenziato come nelle misure esaminate il diritto all’abitazione e quello alla salute siano strettamente connessi e come “non solo il diritto all’abitazione costituisce, come ha precisato la Corte costituzionale in più occasioni (ed anche nella sentenza n. 128 del 2021...), «diritto sociale» che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità» cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione». Ma, in più, in questo caso la tutela di tale diritto è stata funzionale alla tutela del diritto alla salute (art. 32 Cost.), “seppure con il fine di fronteggiare un grave stato di emergenza, si deve porre tuttavia attenzione a non comprimere in modo ingiustificato il diritto d’azione dell’avente diritto, a non sacrificare oltre la misura strettamente necessaria il principio di effettività della tutela giurisdizionale, né a ritardare detta tutela in misura irragionevole, ponendosi altrimenti – nonostante la pandemia – in aperta violazione, innanzitutto, degli artt. 24 e 111 Cost., ma anche dell’art. 42 Cost., nonché dell’art. 47 Cost., che tutelano il diritto di proprietà e gli interessi economici dei soggetti coinvolti.”

Quello della “sostenibilità urbana” è del resto da tempo uno degli obiettivi dell’Agenda Urbana dell’Unione Europea, confluita il 30 maggio 2016 nel Patto di Amsterdam⁴¹ all’esito del meeting tra i ministri competenti svoltosi ad Amsterdam, e dei programmi d’azione dell’Onu, confluiti a loro volta nella risoluzione adottata in occasione dell’Assemblea Generale Assemblea del 25 settembre 2015 e tradottasi nell’agenda Agenda 2030⁴², di cui quello di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili costituisce uno degli obiettivi principali da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030 a livello globale. In particolare, l’obiettivo 11 riguarda la “sostenibilità urbana” quale fattore di sviluppo in cui si intersecano i temi della transizione ecologica e digitale: accesso alla mobilità e qualità degli alloggi, sicurezza, sia in termini di adeguatezza strutturale di edifici e infrastrutture pubbliche e private, sia con riferimento alla tutela da forme di criminalità, riduzione dell’inquinamento e il miglioramento della qualità dell’aria, gestione dei rifiuti. Tra i target (11) in cui è declinato l’obiettivo si rinvencono quello che si prefigge di garantire a tutti l’accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri, quello volto al potenziamento di un’urbanizzazione inclusiva e sostenibile e quello di realizzare la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile. L’obiettivo indica tra gli strumenti di attuazione la necessità “di supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale”.

A tali obiettivi si richiama la New Urban Agenda, adottata in occasione della conferenza Habitat III dell’Onu, **tenutasi a Quito**, in Ecuador, dal 17 al 20 ottobre 2016.⁴³

L’Unione Europea ha poi integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all’Agenda 2030 (Gardini, 2020) con le proprie politiche e vi ha dato rilievo centrale nell’ambito di quelle per la sostenibilità e l’inclusione sociale che hanno fatto seguito all’emergenza pandemica. Il che è avvenuto sia con il Green Deal che in particolar modo con il Next Generation EU, che ha integrato il bilancio pluriennale dell’Unione 2021-2027, nell’ambito del quale è stato elaborato il Dispositivo per la ripresa e resilienza, la cui attuazione è affidata ai Piani nazionali per la ripresa e resilienza degli Stati membri.⁴⁴

Ed è proprio con il PNRR che il tema della riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate torna quindi ad incrociare quello del miglioramento della qualità dell’abitare nelle città⁴⁵.

3. Il PNRR, dalla “crisi” alla “rinascita” della città.

La qualità della vita e l’inclusione sociale costituiscono infatti oggi uno dei tre assi portanti della misura 5 (inclusione sociale) del PNRR.

L’approccio continua ad essere quello volto ad una ridefinizione dei tratti caratterizzanti delle politiche pubbliche in tema di servizi sociali, e di quelle abitative in particolare, alla stregua del quale il diritto

⁴¹ Il Patto di Amsterdam inaugura in Europa il sistema delle Agende Urbane che muove dal riconoscimento del carattere strategico delle politiche urbane per la realizzazione delle finalità dell’Unione e nel contempo auspica un sistema di cooperazione con le comunità locali, la società civile, le imprese e le istituzioni, con l’obiettivo di migliorare il progresso ambientale, economico, sociale e culturale delle aree urbane.

⁴² Si v. *Agenziacoazione.gov.it* e *Unric.org*.

⁴³ Secondo la dottrina (Gardini, 2020) che si è occupata della New Urban Agenda Onu “il documento ONU (d’ora in avanti NUA) prende avvio da una “visione condivisa” (“shared vision”) della “città per tutti”, i cui abitanti possano godere i vantaggi legati alla qualità dell’insediamento umano, dell’ambiente, dello sviluppo economico. Questa visione è espressione del cd. “diritto alla città”, che nel documento di Quito assume i contorni di un nuovo paradigma urbanistico posto al cuore dell’ordine urbano, e si propone come modello alternativo per ripensare le città e l’urbanizzazione.”

⁴⁴ Si v. il Documento, *Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, n.89 del 20 aprile 2022, a cura del Servizio Studi-Dipartimento affari comunitari della Camera dei Deputati, in *camera.it*.

⁴⁵ Ci si riferisce in particolare alla Misura 5 (inclusione sociale).

all'abitazione intercetta il tema dei new commons in quanto “prestazioni destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita” (Pellizzari, 2016:253), cui tutte le persone dovrebbero aver accesso quale bene essenziale rispetto al quale lo Stato conserva le garanzie proprie dello Stato sociale.

Va tuttavia osservato che, sebbene le politiche degli ultimi anni abbiano assunto come centrale il paradigma centro-periferia, inteso non più solo quale grado di distanza geografica dall'asse portante di una società ma anche e soprattutto quale distanza sociale, ciò non si sia tradotto sino ad ora in azioni effettivamente idonee al superamento delle condizioni di svantaggio.

Del resto, le politiche più recenti hanno previsto interventi incentrati sul concetto di città, tanto da indurre ad inneggiare ad un “diritto della città” o “alla città” quale garanzia di riduzione delle disuguaglianze e di inclusione sociale (Gusmai, 2022)⁴⁶, sul presupposto che “le città rappresentano il contesto privilegiato in cui si sviluppa la dimensione relazionale dell'umanità”, ma si sono rivelate nel contempo “anche la contraddizione più clamorosa rispetto a questo progetto di socialità, dato che possono diventare l'ambito della più profonda infelicità, individuale e collettiva” (Salvia e alt., 2021: 11). Il che induce in effetti, ancor più oggi, a fronte delle nuove misure ad interrogarsi se la “città” appare ancora quale *locus* ottimale per uno sviluppo volto a superare le condizioni di svantaggio sociale o se invece non debba riorientare gli interventi verso un locus diverso, secondo una nuova e più pervasiva concezione di spazio urbano (Salvia e alt., 2021: 8)⁴⁷. Si tratta cioè di un bene strumentale all'esercizio di diritti fondamentali e di conseguenza al libero sviluppo della persona.

E' questo il contesto in cui interviene il piano, che indica, quale linea di azione per il conseguimento di obiettivi di inclusione sociale e territoriale, la rigenerazione urbana e l'housing sociale, affiancando le due tipologie di interventi (potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, housing temporaneo riferito a strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica e di housing sociale, riferito ad un'offerta di alloggi a canone ridotto destinati a determinate categorie di soggetti, e interventi di rigenerazione urbana volti alla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili - periferie e aree interne) con “l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile”⁴⁸.

⁴⁶ Le riflessioni della dottrina (Gusmai, 2022) si incentrano sul diritto all'abitare come diritto sociale, evidenziandone la dipendenza dall'impostazione assunta di volta in volta dalle politiche abitative. Nel contempo rilevano come le misure adottate dal PNRR in materia difettino di una piena valorizzazione degli strumenti partecipativi.

⁴⁷ In proposito ci si riferisce a fenomeni che hanno determinato lo svuotamento “dalle fondamenta” del “concetto stesso di città”, e di “crisi della città”, che “con tutte le imposture connesse” è “efficacemente rappresentata da Barman, in un brano di un suo recente scritto” nel quale si legge: “in un curioso rovesciamento del loro ruolo storico e a dispetto delle intenzioni originarie dei costruttori ... e delle aspettative degli abitanti delle medesime ... si stanno trasformando rapidamente da ripari contro il pericolo a fonte principale del pericolo”. “La guerra contro l'insicurezza e in particolare contro i pericoli e i rischi per l'incolumità personale, ora si combatte dentro la città, e dentro la città vengono allestiti i campi di battaglia e tracciate le linee del fronte. Di trincee (limiti invalicabili) e bunker (edifici e complessi fortificati e sottoposti a stretta sorveglianza) armati pesantemente, che mirano a separare, a tenere alla larga e sbarrare l'ingresso agli estranei, se ne vedono sempre più nelle città contemporanee, anche se assumono molte forme, e anche se chi li progetta fa del suo meglio per inserire le sue creazioni nel paesaggio cittadino”. “In molte aree urbane di tutto il mondo, le case esistono ormai per proteggere i loro abitanti, non per integrare le persone nella loro comunità” (Salvia e alt., 2021: 8-9).

⁴⁸ Più precisamente la misura prevede: a. investimenti in progetti di rigenerazione urbana, “volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale” (e tra questi indica: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile); b. Piani Urbani Integrati dedicati alle periferie delle Città Metropolitane, da realizzarsi attraverso una pianificazione urbanistica partecipata, “con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile”, e di “realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto

Tra gli strumenti per il perseguimento di tali finalità, il piano annovera misure di finanziamento diretto - destinate ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti per investimenti nella rigenerazione urbana, piani urbani integrati destinati alle periferie delle città metropolitane e per interventi di rigenerazione urbana e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, attraverso il ricorso alla pianificazione urbanistica partecipata, sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli con l’obiettivo di “ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, la predisposizione di un apposito Programma innovativo della qualità dell’abitare” per la realizzazione, senza consumo di suolo, di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e per la riqualificazione delle aree degradate. Tra queste il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA)⁴⁹ previsto dalla legge di Bilancio 2019 e successivamente inserito tra le linee di intervento del PNRR, attraverso il quale il ministero delle infrastrutture fornisce una risposta ai bisogni legati alla “questioni abitativa” e già in corso di attuazione.⁵⁰ Mentre non scompare il riferimento alla nozione di città, quale ambito elettivo degli interventi della misura del piano in tema di inclusione sociale, essa sembra assumere una portata diversa, più ampia, di agglomerato urbano, comprensivo cioè delle periferie e persino dell’hinterland.

Quando si passi infatti ad esaminare le misure normative attuative del PNRR ci si avvede che quelle sino ad ora poste in essere⁵¹ sono rivolte alle aree metropolitane ed in particolare ampie aree urbane degradate⁵² di queste ultime. Il che conferma l’acquisita consapevolezza del fatto che proprio “nelle

urbano ed extra-urbano” anche ricorrendo alla co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell’art. 55 d.lgs.3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore, a norma dell’art.1, comma2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n.106) ed alla partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali; c. Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura volti al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo; d. Piani Urbani Integrati con specifica dotazione finanziaria in favore di un Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell’ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI per “attrarre finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano, (ii) a promuovere lo sviluppo e l’attuazione di investimenti urbani a lungo termine, (iii) a sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi, nonché modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private e (iv) ad accelerare gli investimenti nel risanamento urbano, contribuendo anche agli obiettivi della transizione verde promuovendo una rigenerazione urbana sostenibile”; e. Un “Programma innovativo della qualità dell’abitare” per la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull’innovazione verde e sulla sostenibilità.

⁴⁹ Si v. infra, nota 38.

⁵⁰ Basti considerare che sono stati approvati 159 interventi, finanziati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con 2,8 miliardi. Si tratta di uno strumento potenzialmente dirompente se si considerano i criteri adottati per la selezione dei progetti: entità degli interventi relativamente agli immobili di edilizia residenziale pubblica, con preferenza per le aree a maggiore tensione abitativa; recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici ovvero recupero e riuso di testimonianze architettoniche significative; risultato del “bilancio zero” del consumo di nuovo suolo mediante interventi di recupero e riqualificazione; attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private, tenuto anche conto della eventuale messa a disposizione di aree o immobili; coinvolgimento di operatori privati, anche del terzo settore, con particolare coinvolgimento e partecipazione diretta di soggetti interessati anche in forma associativa.

⁵¹ D.l. 6 novembre 2021, n. 152, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*”, conv. in l. 29 dicembre 2021, n.233 ed il **D.M. 6 dicembre 2021**, con cui il Ministero dell’Interno ha approvato il modello con il quale le città metropolitane, in attuazione della linea progettuale «Piani Integrati – M5C2 – Investimento 2.2» nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, individuano gli interventi finanziabili per investimenti in progetti relativi a Piani Urbani Integrati.

⁵² Si v. art. 21 d.l.6 novembre 2021, n. 152, conv. in l. 29 dicembre 2021, n.233, rubricato “piani integrati” in cui si legge: “Al fine di favorire una migliore inclusione sociale riducendo l’emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, sono assegnate risorse alle città metropolitane, in attuazione della linea progettuale “Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2” nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per un ammontare complessivo pari a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026, Ai relativi oneri si provvede a valere sul Fondo di rotazione per

grandi città la caotica urbanizzazione non ha soddisfatto quel rapporto tra spazi pubblici e spazi privati — tra vuoti e pieni — rendendo sempre più problematica la vivibilità di quelle città” (Urbani, 2019: 303). Torna quindi il riferimento ai “piani integrati”, declinati nella formula dei “programmi urbanistici di rigenerazione urbana”, il cui obiettivo diviene quello del miglioramento di ampie aree urbane degradate, della rigenerazione, della rivitalizzazione economica, della trasformazione di territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi, da perseguire anche attraverso “la creazione di nuovi servizi alla persona”, “il miglioramento dell’accessibilità e dell’intermodalità delle infrastrutture”⁵³. Quello della “rigenerazione urbana” si conferma quindi quale strumento “giuridico” per la realizzazione di finalità di inclusione sociale.

Ciò che resta da chiarire è però proprio la definizione giuridica di tali concetti se non si vuole ricadere in una mera evocazione di formule tratte che si traducono in interventi limitati alla valorizzazione di meri profili attinenti al tema del decoro urbano. Solo una effettiva caratterizzazione in senso pervasivo della strumentazione urbanistica può rendere detti strumenti effettivamente capaci di incidere sulla auspicata riconfigurazione del territorio in chiave inclusiva.

Il riferimento a forme di riconversione/rigenerazione/riqualificazione urbanistico-territoriale-architettonica-ambientale costituisce, infatti, come si è rilevato⁵⁴, un leit motiv dei più recenti interventi statali in materia, prima ancora che ne venisse fornita dal legislatore statale una sia pure implicita definizione⁵⁵.

l’attuazione del Next Generation EU-Italia di cui all’articolo 1, comma 1037, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, secondo le modalità di cui ai commi da 1038 a 1050 del medesimo articolo 1.

(...)3. Le risorse di cui ai commi 1 e 2 sono ripartite tra le città metropolitane in base al peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell’Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), come da tabella allegata al presente decreto (Allegato 1).

(..) 6. I progetti oggetto di finanziamento, il cui costo totale non può essere inferiore a 50 milioni di euro, devono riguardare la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico.

7. I progetti oggetto di finanziamento devono, inoltre, a pena di inammissibilità:

- a) intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell’area territoriale;
- b) avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10 e, in ogni caso, non inferiore alla progettazione preliminare;
- c) assicurare, nel caso di edifici oggetto riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l’incremento di almeno due classi energetiche;
- d) assicurare l’equilibrio tra zone edificate e zone verdi nonché potenziare l’autonomia delle persone con disabilità e l’inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all’accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie.”

Con decreto del ministro dell’Interno del 22 aprile 2022, sono state assegnate le risorse PNRR per i 31 piani urbani integrati (Pui) individuati, con progetti che vanno dal miglioramento di ampie aree urbane degradate e alla rigenerazione e rivitalizzazione economica, alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione delle infrastrutture, con la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, si v. *interno.gov.it*.

⁵³ Tra gli obiettivi di cui alla misura M5C.2 si leggono: la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico; il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e al potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive; interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane, mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO₂. Si v. *Governo.it*,

⁵⁴ Si v. l’excursus dei provvedimenti legislativi di cui al § 2.

⁵⁵ L’art.5 del d.l. 18 aprile 1932, n. 32 nel fare riferimento agli interventi di rigenerazione urbana li riconduce a quelli che e disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

Il legislatore ha solo più di recente ricondotto a tale ampia categoria quegli interventi volti “a concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale, dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione”, affidando alle regioni la possibilità di introdurre disposizioni derogatorie a quelle previste dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, “sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi (...) nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, per “orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio”.⁵⁶

Si tratta nella sostanza, di un coacervo di interventi che vanno da formule meno incisive quali il riuso o il recupero a formule in grado di incidere sul sistema della pianificazione e degli standards urbanistici. In un recente tentativo di ricondurre tali categorie ad unità il d.l. 1131 nel nuovo testo unificato predisposto per i disegni di legge 1131, 985, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297,⁵⁷ ha proposto una definizione di “rigenerazione urbana” quale insieme di “azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un “saldo zero” di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana”.

La portata di tali interventi rispetto agli obiettivi del PNRR si misura quindi sulla capacità di condizionare le scelte del pianificatore adeguandole alle esigenze delle singole realtà territoriali per la realizzazione di una finalità comune: la riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, il miglioramento della qualità dell'abitare e con esso della qualità della vita. Si tratta di condizionamenti che tuttavia, proprio in quanto finalizzati a garantire beni strumentali all'esercizio di diritti fondamentali “non consentono però di abdicare su un punto essenziale cioè che la previsione di dotazioni territoriali (anche quantitative) funzionali ad assicurare le forme principali di welfare urbano, appartiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, lett. m), poiché si collocano in un “contesto sospeso fra civiltà e giuridicità” e sono indispensabili ad assicurare il nucleo essenziale del diritto alla città” (Giusti, 2021: 458).

In questa accezione, il richiamo operato dal PNRR a tali strumenti conferma che le politiche di rigenerazione urbana diventano il fulcro di quelle di inclusione e fondano sulla consapevolezza della necessità che la promozione delle condizioni per assicurare uno sviluppo del territorio e con esso la coesione politico-territoriale debba passare attraverso il coordinamento dei vari interessi. Proprio

1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.

⁵⁶ L'iniziale limite del rispetto delle distanze minime per gli interventi di demolizione e ricostruzione è stato poi superato dal successivo d.l. n.76/2020 che ha modificato il comma 1 ter dell'art., 2 bis del d.lgs. n.380/2001, prevedendo quello delle distanze preesistenti, il rispetto del quale diviene sufficiente a garantire il riconoscimento degli incentivi volumetrici eventualmente previsti.

⁵⁷ Il d.l. unificato è attualmente dal 24 novembre 2021 all'esame della commissione permanente territorio, ambiente, beni culturali.

questa riflessione ha condotto ad una rilettura degli strumenti di governo del territorio ed in particolare della pianificazione territoriale ed urbanistica che oggi assume, oltre al “compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”, anche quello di “assicurare la funzione sociale della proprietà immobiliare”. Il che, prima dell’ultimo decennio, non era ancora avvenuto, tanto che autorevole dottrina attribuisce proprio all’urbanistica “la responsabilità di non aver saputo garantire quell’equilibrio tra proprietà privata e interessi pubblici che assicurasse — in rapporto alla destinazione d’uso delle aree edificabili — l’effettiva disponibilità dei servizi personali e reali finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della comunità insediata”(Urbani, 2019:303).

Le finalità sociali sono oggi in grado di permeare gli strumenti urbanistici secondo quella concezione, neppure tanto recente, dell’urbanistica quale settore nel quale vengono in rilievo un coacervo di interessi, in funzione dello sviluppo “complessivo ed armonico del territorio” che deve tener conto “delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di un armonico sviluppo di tutte le attività a carattere economico e sociale ad essi correlate”.⁵⁸

In questo contesto le politiche abitative si confermano quale osservatorio privilegiato per individuare strumenti di governo del territorio utili alla valorizzazione dell’attivismo amministrativo degli enti locali (sotto la copertura legislativa delle regioni) e delle forme di solidarietà pubblico/pubblico e pubblico/privato (co-housing) con il coinvolgimento anche del Terzo settore, del quale l’amministrazione è espressamente chiamata ad avvalersi anche attraverso una reintroduzione della pianificazione integrata aperta a soluzioni partecipate anche di tipo compensativo/perequativo.

4. Riflessi sul sistema di governo del territorio: verso un nuovo centralismo.

Si tratta quindi di un approccio che evoca nuove opportunità di intervento delle regioni, delle aree metropolitane e dei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti. E ciò sebbene o forse proprio in ragione del fatto che in relazione al tema della coesione territoriale si registra “una sorta di spill-over”, determinato dalla “progressiva convergenza e dalla stringente concentrazione”(Chiti e alt., 2021:9)⁵⁹ per un verso di programmi comunitari e internazionali⁶⁰ disciplinanti “l’aspirazione a ricostruire su scala universale la consistenza di un ordine compiuto e coerente”, ma spesso contenenti semplici linee di indirizzo e obiettivi generali cui gli stati possono conformarsi secondo la rispettiva discrezionalità⁶¹, per altro verso dalla concomitante influenza di fonti internazionali quali la Carta sociale europea (Cse)⁶². A ciò si aggiunga l’incidenza dell’ “interpretazione estensiva”, accolta dalla

⁵⁸ Cons.St., sez. IV, 21 dicembre 2012, n.6656, in *Foro amm. - C.D.S.*, n.12/12, p. 3234, si v. più di recente T.A.R. Brescia, sez. I, 5 maggio 2021, n.407.

⁵⁹ Dal dibattito in tema di “globalizzazione” (Chiti e alt., 2021:9) è emerso che “nello spazio giuridico globalizzato, la vita del diritto ha assunto forme inedite e segue un andamento contraddittorio e altalenante, ondeggiando tra spinte centrifughe e spinte centripete. Per molte ragioni, è un effetto della globalizzazione del diritto, conteso tra il controllo domestico e l’internazionalizzazione, tra le logiche trans-territoriali della regolazione funzionale (regionale o sopranazionale), la tutela di beni comuni globali, da un lato, e beni politici «locali», dall’altro, tra rigurgiti di sovranità territoriali e cooperazione multilaterale”. E’ stato quindi affermato che “l’aspirazione a ricostruire su scala universale la consistenza di un ordine compiuto e coerente, è segno di una sorta di spill-over che non appare rinviabile: se solo si pensa alla progressiva convergenza e la stringente concentrazione di norme giuridiche disciplinanti gli obblighi degli Stati in materia di tutela ambientale, e al crescere della sempre più fruttuosa instaurazione di inediti procedimenti innanzi alle corti”.

⁶⁰ Ci si riferisce in particolare al Next Generation EU ed all’Agenda ONU 2030 sui quali si v. più approfonditamente infra, §2.

⁶¹ Si pensi al riguardo al sistema delle agende urbane.

⁶² Approvata dagli Stati membri del Consiglio d’Europa nel 1961 e revisionata del 1996.

giurisprudenza della CEDU e della Corte di Giustizia (Lombardi, 2022)⁶³, della tutela offerta ai diritti fondamentali, ed in particolare al diritto al “rispetto alla vita privata” dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali e della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea.

Il PNRR, in definitiva, si inquadra nel sistema multilivello in cui si snodano le relative politiche comunitarie e internazionali, quale strumento di regolazione e gestione dello sviluppo. Ciononostante, riconosce rilievo prioritario in sede di definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale ai livelli amministrativi più vicini ai cittadini, anche per la capacità di questi ultimi di riconoscere e valorizzare gli strumenti di pianificazione/programmazione partecipata attraverso la valorizzazione delle iniziative dei cittadini e del terzo settore “con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile”⁶⁴.

Il che conferma l’impostazione che guarda alla città come aspirazione alla localizzazione della garanzia dei “diritti essenziali ed indispensabili” delle persone nel contesto in cui vivono. In realtà, questa è la logica che il legislatore sembra aver ormai abbracciato da qualche anno, attraverso la valorizzazione del carattere “sociale” del territorio e con esso del patrimonio pubblico (Boscolo, 2015:70)⁶⁵, prevedendo misure di conversione di quello in disuso a finalità di riduzione del disagio abitativo. Approccio, quest’ultimo, che ha trovato un’ampia applicazione nelle amministrazioni locali che, richiamando la teoria dei beni comuni (alla cui categoria hanno ricondotto i beni immobili pubblici), hanno legittimato processi di autoregolamentazione di associazioni di cittadini finalizzati all’utilizzo di spazi pubblici in disuso.⁶⁶ Ed è proprio questo ambito che ha fatto registrare, più di recente, la sperimentazione di nuovi modelli di gestione del patrimonio pubblico ed in particolare di nuove forme di partenariato tra soggetti pubblici (per lo più enti locali) e privati cittadini in forma singola o associata, che si sono fatti promotori di iniziative volte a garantire la piena fruizione pubblica dei beni collettivi provvedendo alla relativa manutenzione, restauro e/o rigenerazione (Roversi Monaco, 2016:80).

Nella stessa direzione si muovono i provvedimenti attuativi del PNRR, per i quali i progetti oggetto dei finanziamenti in favore delle città metropolitane possono prevedere la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il “Fondo Ripresa Resilienza Italia”, la presenza facoltativa di start-up di servizi pubblici nella proposta progettuale e la co-progettazione con il terzo settore⁶⁷. Con ciò prendendo di fatto le distanze dal precedente sistema che aveva indicato, rendendoli destinatari di agevolazioni e premialità, quali attori delle politiche abitative, gli imprenditori privati e con essi il settore profit⁶⁸ e

⁶³ Si richiama (Lombardi, 2022) in proposito Corte di Giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2014, n. 34, in *Dir. del comm. internaz.*, 2015, 2, p.627, in cui la Corte ha “considerato la perdita dell’abitazione come una delle più gravi violazioni al diritto al rispetto del domicilio e che, nel diritto dell’Unione, il diritto all’abitazione è un diritto fondamentale”. Si segnala, tuttavia, la mancanza di una tutela diretta del diritto all’abitazione non solo nella nostra Costituzione ma anche nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali e della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione, colmata quanto a queste ultime dall’interpretazione estensiva delle relative disposizioni sul diritto alla vita privata da parte della Corte CEDU.

⁶⁴ Così la misura 5.2 del PNRR.

⁶⁵ In questo senso va letto anche l’art. 26 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 1 novembre 2014, n. 164 che, nell’ambito delle procedure di recupero di immobili non utilizzati del patrimonio immobiliare pubblico (cui attribuisce l’effetto di variante urbanistica), prevede che l’Agenzia del territorio preposta alla valutazione dei progetti comunali debba dare priorità a quelli a fini di edilizia residenziale, da destinare a nuclei familiari utilmente collocati nelle graduatorie comunali per l’accesso ad alloggi di edilizia economica e popolare ed all’autorecupero.

⁶⁶ In proposito si richiama la cd. «delibera degli spazi» adottata dall’amministrazione comunale di Napoli ed il Regolamento di amministrazione condivisa dell’associazione Labsus.

⁶⁷ E’ prevista la partecipazione di privati e del terzo settore in misura non superiore al 25% ed è stato altresì previsto un fondo dedicato, volto a fornire sostegno finanziario a progetti e investimenti promossi da soggetti privati nell’ambito dei Piani Urbani Integrati, in particolare a favore di iniziative per la transizione climatica e digitale delle aree urbane.

⁶⁸ Si v. §2 e nota 22 che precede.

persino dai più recenti piani nazionali che limitavano la partecipazione ai progetti esclusivamente ai soggetti pubblici⁶⁹.

L'essenza della questione dei rapporti tra territorio e diritti sociali consiste proprio in questo, nell'identificazione, cioè, dell'interesse sociale quale termine di riferimento della disciplina del territorio.

Sullo sfondo di tali interventi si colloca tuttavia una disciplina totalmente centralizzata cui si accompagna una netta “ripresa del modello pubblicistico di trasformazione urbana” (Gardini, 2020)⁷⁰. Il che costituisce ulteriore conferma del fatto che, sul piano giuridico – formale, l'assetto dei servizi pubblici locali e di conseguenza quello dei servizi abitativi ha continuato ad essere definito dalle scelte operate comunque a livello centrale, scelte che in ogni caso rispondono a ben precise opzioni politiche di fondo. Il richiamo alla clausola del diritto sociale vale infatti a stabilire *standards* minimi di godimento delle prestazioni evitando differenze non più plausibili tra territorio e territorio. Del resto, proprio in questa chiave si spiega l'impostazione centralistica invalsa sino ad oggi nelle politiche di settore⁷¹. Impostazione che oggi trova conferma nel PNRR, ma che va ora ricondotta anche alla necessità di realizzare obiettivi che discendono dall'attuazione di obblighi comunitari⁷². Il che si coglie perfettamente anche dai decreti legge di attuazione che hanno introdotto strumenti sostitutivi in caso di ritardi o inerzie delle amministrazioni competenti⁷³.

⁶⁹ La Legge di bilancio per il 2020 (l. n.160/2019) ha varato un nuovo piano di intervento sulla città, cd “Piano rinascita urbana” limitando la partecipazione rispetto alla presentazione di proposte di intervento solo a soggetti pubblici (Regioni, Città metropolitane, Comuni capoluoghi di Provincia, Città di Aosta e Comuni con più di 60.000 abitanti).

⁷⁰ La dottrina (Gardini, 2020) osserva che la “ripresa del modello pubblicistico, basato sulla pianificazione delle scelte urbanistiche nel loro insieme, si è avuta solo nell'ultimo decennio, con l'affacciarsi del metodo della rigenerazione urbana sulla scena delle politiche per contenimento del consumo di suolo”. In particolare, dopo aver ripercorso le principali tappe dell'evoluzione della pianificazione urbanistica, la medesima dottrina afferma che “la legislazione in materia di contenimento del suolo e rigenerazione urbana dell'ultimo decennio riporta la pianificazione al centro delle politiche di trasformazione urbana, restituendo peso al decisore pubblico nei confronti dell'iniziativa e dell'interesse dei privati”, ciò mentre la legislazione della trasformazione urbana progressiva era legata da un lato “alla crisi del piano urbanistico”, all' “urgenza del contenimento del suolo e della rigenerazione urbana” che avevano dato vita tuttavia a “progetti isolati e flessibili, spesso a guida privata” tradottisi “in realtà in surrettizie operazioni immobiliari e attività di espansione edilizia”.

⁷¹ Si v. §2.

⁷² Si consideri che il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021 n.108 recante “*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*” istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, “che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e di pubblicità” che è “responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR” (art.6).

⁷³ Si v. art.9 d.l. 31 maggio 2021, n. 77, alla stregua del quale “alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR” ed il successivo art.12 alla stregua del quale “In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni.....2. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1, e nei casi ivi previsti, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano3. Nel caso

E tuttavia proprio questo profilo costituisce una delle ambivalenze del piano, che consacra la dimensione di dilagante centralismo, quale quella cui abbiamo assistito in periodo di pandemia (Montedoro, 2021).

Ciò impone più che mai la “ricerca di un nuovo bilanciamento tra autonomia locale ed esigenze di ricentralizzazione dei compiti” in quanto “da esso dipende la tenuta democratica delle istituzioni e il funzionamento dell'intero apparato amministrativo, non solo quello locale” (Piperata, 2020:645).

Un contributo al riguardo potrebbe venire dalla nuova disciplina della rigenerazione urbana il cui testo è ancora in fase di discussione nelle competenti sedi parlamentari, che riconosce alle regioni ed agli enti locali, nei limiti delle rispettive competenze, il compito di adeguare la propria legislazione ai principi dettati in materia di rigenerazione urbana e di adattarli alle esigenze del territorio, in particolare attraverso la determinazione dei criteri per l'individuazione degli ambiti urbani da assoggettare agli interventi, l'individuazione delle risorse di propria competenza da destinare ai bandi per la selezione dei Piani comunali di rigenerazione urbana, la promozione di specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica, la promozione di interventi complessi di demolizione e ricostruzione, con particolare riguardo alle periferie e alle aree di maggiore disagio sociale, l'adozione di specifiche disposizioni per prevedere il riconoscimento, in deroga alla strumentazione urbanistica - nel rispetto dei limiti previsti dall'art.3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n.380/2001 per gli interventi di ristrutturazione edilizia, di un incremento della volumetria.⁷⁴

Resta il fatto che anche tale testo lascia la promozione e la gestione degli interventi al livello sub statale, sicché nelle maglie che residuano dalle indicazioni generali provenienti dal livello centrale va valutata la capacità delle regioni e degli enti territoriali di individuare quelle opzioni organizzative attente alle peculiarità del territorio ed al contempo capaci di realizzare efficaci sistemi di *governance* interistituzionale ed in grado di ridurre quella complessità amministrativa, che finisce con l'incidere sulla realizzazione dei progetti e sulla stessa possibilità di utilizzare in modo efficiente le risorse pubbliche disponibili.

Certo è che sullo sfondo dell'attuazione di tali interventi si collocano, al di là delle rigide forme di monitoraggio “interno” sulla realizzazione delle singole progettualità, politiche esterne sradicate da “bilanciamenti e compensazioni rispetto ad altri principi, garanzie e tutele” non sufficientemente tutelati dai sistemi tradizionali costituzionali. Tuttavia il sistema non è in grado di “catturare” il contesto regolato ma al contrario ne è catturato secondo il principio per il quale il “diritto dipende da ciò che regola, e non viceversa” (Chiti e alt., 2021: 9).⁷⁵

In definitiva, le linee di intervento degli strumenti attuativi del PNRR, lungi dal costituire un'applicazione disincantata di principi “unificanti” sovranazionali ne costituiscono una traduzione adeguata alla realtà dell'ordinamento interno e di conseguenza un' imperdibile occasione per porre

in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità di cui al comma 1 sia ascrivibile a un soggetto attuatore diverso dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle città metropolitane, dalle province o dai comuni, l'assegnazione del termine non superiore a trenta giorni e al successivo esercizio del potere sostitutivo con le stesse modalità previste dal secondo periodo del comma 1 provvede direttamente il Ministro competente. Lo stesso Ministro provvede analogamente nel caso in cui la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga, per qualunque ragione, direttamente da un soggetto attuatore, ivi compresi le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni.” Si v. anche d.l. 6 novembre 2021 n.152, conv. in l. 24 settembre 2021, n.133 che attribuisce centralità al ruolo del ministero dell'interno nella valutazione e dei progetti e nella assegnazione delle risorse, prevedendo un sistema di controllo e monitoraggio fortemente accentrato.

⁷⁴ Si v. art.8 del d.d.l. 1131 dal 24.11.2021 all'esame della commissione permanente territorio, ambiente, beni culturali.

⁷⁵ Le riflessioni sul tema (Chiti ed alt, 2021; 9) hanno condotto la dottrina ad affermare come “la nuova realtà interlegale” sia “composta da una pluralità di formati del diritto, animata da una ricca e forse imprevedibile varietà di processi combinatori, priva di un centro unificante” e tuttavia la stessa “non è però semplicemente caotica o disordinata. Al contrario, essa trova il proprio baricentro nel caso: il diritto interlegale è un diritto del caso concreto, di una situazione reale, di un segmento della realtà nel quale si manifestano interessi, esigenze e conflitti.”

rimedio alle precedenti inefficienze del sistema previgente il cui il principale elemento di debolezza era rinvenibile nella incapacità di molti “attori” ed in particolare di regioni e province (enti, questi ultimi, che ancor più nella nuova configurazione prevista dalle recenti riforme istituzionali costituirebbero il livello ottimale cui allocare tale funzione) di formulare scelte strategiche ad ampio raggio, limitandosi a singoli interventi a carattere frammentario. Il cambio di passo si avverte dalla lettura dei primi rapporti sullo stato di attuazione della misura 5.2 che evidenziano il raggiungimento ad oggi degli obiettivi pianificati.⁷⁶

Riferimenti bibliografici

AMOROSINO S., (2020), *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione Relazione al XXII Convegno Nazionale dell' AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico) "La nuova urbanistica regionale"*, Palermo, 27-28 settembre 2019, in *Riv. Giur. Urb.*, n.1, pp. 42-48.

ARENA G., (2017), *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.1, p.53.

BALDASSARRE A., (1989), *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, p. 28.

BILANCIA F., (2011) *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, E.S.I., Napoli, vol. I, p. 348.

BOBBIO N., (1990), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.

BOSCOLO E., (2015), *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 70 ss.

BROCCA M., (2018), *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁷⁶ Si v. Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR del 5 ottobre 2022 in *Governo.it* che dà conto dello stato di attuazione di tutte le misure del PNRR e, quanto alla misura 5.2 Rigenerazione urbana e piani urbani integrati, evidenzia quanto alla prima (investimento 2.1, si tratta della misura introdotta dalla legge di bilancio 2020 e poi inclusa all'interno del PNRR e rivolta ai comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, a quelli capoluogo di provincia e alle regioni, che il primo traguardo scaduto il 31 marzo 2022 (M5C2-11) è stato conseguito attraverso la pubblicazione del decreto del 30 dicembre 2021 con il quale è stata approvata la graduatoria dei progetti beneficiari, dei Comuni in qualità di soggetti attuatori, nonché gli importi assegnati a ciascuna annualità e che sono stati individuati complessivamente 483 Comuni beneficiari del contributo e finanziato 1.784 opere; quanto all'intervento “Piani urbani integrati (investimento 2.2) destinato alle aree metropolitane e volto “alla realizzazione di una progettazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di rigenerare, rivitalizzare e valorizzare grandi aree urbane degradate, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi a disposizione della cittadinanza e alla riqualificazione dell'accessibilità dei servizi stessi e della dotazione infrastrutturale, trasformando così i territori più vulnerabili in smart cities e realtà sostenibili” (articolo 21 del decreto-legge n. 152 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2021), il traguardo in scadenza al 31 dicembre 2022 (M5C2-13) è stato raggiunto con l'emanazione del Decreto del Ministero dell'interno del 6 dicembre 2021 e con la successiva adozione del decreto ministeriale del 22 aprile 2022, con cui sono stati selezionati 31 Piani urbani integrati finanziabili e sono state assegnate le risorse ai soggetti attuatori proponenti. Con successivi. Infine, il rapporto dà conto della creazione di un fondo tematico dedicato, quale comparto del Fondo dei fondi gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), volto a fornire sostegno finanziario a progetti e investimenti promossi da soggetti privati nell'ambito dei Piani Urbani Integrati, in particolare a favore di iniziative per la transizione climatica e digitale delle aree urbane.

Camera del Deputati, (2022) Servizio Studi-Dipartimento affari comunitari, a cura di, *Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, n.89 del 20 aprile 2022, a cura del Servizio Studi-Dipartimento affari comunitari, in *camera.it*.

CHITI E., DI MARTINO A., PALOMBELLA G., (2021), *Nel mondo delle legalità al plurale e dell'interconnessione*, in CHITI E., DI MARTINO A., PALOMBELLA G., a cura di, *L'era dell'interlegalità*, Mulino, Bologna, 9.

CIOCIA M., (2009), *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, E.S.I., Napoli.

CIVITARESE MATTEUCCI S., (2010), *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, p.63.

CORTESE F., (2018) *Se un CIE non funziona bene, l'immagine della comunità locale è danneggiata*, in *Dir., Immi. e Citt.*, n. 1, p.1ss.

DE GIORGI CEZZI G., (2021) *Risarcimento del danno da lesione del diritto all'identità di ente locale*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, n.5, p.667.

DELLA SCALA MARIA GRAZIA (2019), *Il "social housing" come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Rivista Giur. Ed.*, n. 2, pp. 179-212.

DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in CARTEI G.C. - DE LUCIA L. (2014), a cura di, *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, E.S.I., pp. 91 ss.

GARDINI, G. (2020), *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n.24.

GIGLIONI F., (2018), *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, p.7.

GIUSTI A., (2021), *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, n.2, p. 458.

GUSMAI A., (2022), *Spazi urbani, spazi di inclusione*, in *Ambientediritto.it*, n.2.

LOMBARDI P., (2010), *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, n. 2, p.93.

LOMBARDI P., (2022), *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, *Federalismi.it*, n.20.

LUPO N., (2022), *Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n.1.

MANNI B., (2022), *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. Pubbl.*, n.1, p.273.

MAZZIOTI M., (1964), *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 804

MERLONI F., *Commento all'art.59*, in G. Falcon, a cura di, (1998), *Lo Stato autonomista*, Mulino, Bologna, p. 213.

MONTEDORO G., (2021), *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in *Giustizia-amministrativa.it*.

PELLIZZARI S., (2016), *New commons e servizi sociali*, in Bombardelli M., a cura di, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, p.253.

PIPERATA G., (2020), *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, n.3, p.645.

QUIROZ VITALE M. A., RICCI S., a cura di, (2017), *Il terzo settore tra continuità e riforma*, Maggioli, Rimini, 2017.

QUIROZ VITALE M. A., RICCI S., a cura di, (2020), *La codificazione del terzo settore*, Maggioli, Rimini, 2020.

ROVERSI MONACO M., (2016), *Tutela e utilità collettiva del patrimonio pubblico e del patrimonio culturale: profili giuridici attuali*, in *Riv. Giur. Urb.*, n.2, p. 80.

SALVIA F., BEVILACQUA C., GULLO N., (2021), *Manuale di Diritto Urbanistico*, Padova, p.11.

Sciullo G., (2021), *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Riv. Giur. Urb.* n.4, p.716 ss.

SORACE D., (1977), *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, (1977), Giuffrè, Milano, vol. III, p.1035 ss.

URBANI P., (2019), *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. Giur. Edilizia*, n.4, p.303.