

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2026

Data: 6 ottobre 2026

Diritto all'abitare e trasformazioni socio-economiche: la dimensione costituzionale dell'intervento regionale e locale*

di **Andrea Arghittu** – Dottorando in Scienze Giuridiche (Diritto costituzionale) presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

TITLE: Right to Housing and socio-economic development: the constitutional framework of regional and local intervention

ABSTRACT: Il diritto all'abitare attraversa oggi una fase di crisi profonda alimentata dall'evoluzione del contesto economico-sociale. Si tratta di un diritto intrinsecamente dinamico, definito dalla dottrina un «diritto in movimento», le cui modalità di garanzia mutano e si ridefiniscono in ragione della stretta inerenza ai bisogni di chi lo rivendica e del contesto storico-sociale in cui trova attuazione. La crescente stratificazione del fenomeno abitativo investe oggi anche quella *fascia grigia* di popolazione che, pur disponendo di un reddito medio-basso, si trova esclusa tanto dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica quanto dal mercato delle locazioni a lungo termine, reso sempre più inaccessibile dalle trasformazioni del mercato immobiliare e dalla diffusione delle locazioni brevi. In questo contesto, il presente contributo si propone di analizzare le risposte istituzionali a tali trasformazioni: punto di osservazione privilegiato è dunque quello regionale e locale, dove negli ultimi anni si è concentrata la capacità di innovazione in materia abitativa (si pensi alle leggi dell'Emilia-Romagna e della Toscana in materia di locazioni brevi e le

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

esperienze delle c.d. Agenzie sociali per l'affitto). Tale prospettiva non è però autosufficiente. Le iniziative territoriali, per quanto significative, si sviluppano entro margini che sono determinati altrove: dalle risorse rese disponibili a livello centrale, dalla ripartizione delle competenze e dagli indirizzi che lo Stato assume, o omette di assumere, in materia di politiche abitative.

The right to housing is currently going through a phase of profound crisis, fuelled by the evolving economic and social context. It is an intrinsically dynamic right, described by legal scholarship as a "right in motion", whose means of protection shift and are redefined according to the close connection between the needs of those who claim it and the historical and social context in which it is implemented. The growing stratification of the housing phenomenon today also affects that grey area of the population which, despite having a low-to-medium income, finds itself excluded both from access to public housing (Edilizia Residenziale Pubblica) and from the long-term rental market, which has become increasingly inaccessible due to changes in the real estate market and the spread of short-term rentals. Against this backdrop, the present contribution aims to analyse the institutional responses to these transformations: the privileged vantage point is therefore the regional and local level, where in recent years the capacity for innovation in housing matters has been concentrated (consider the laws of Tuscany and Emilia-Romagna on short-term rentals, and the experiences of the so-called Social Rental Agencies). This perspective, however, is not self-sufficient. Local initiatives, despite their relevance, develop within boundaries that are set elsewhere: by the resources made available at the central level, by the allocation of competences, and by the directions that the State adopts, or fails to adopt, in the field of housing policy.

KEYWORDS: diritto all'abitare; locazioni brevi; attivismo regionale; right to housing; short-term rentals; regional activism

SOMMARIO: 1. Diritto all'abitare: premessa definitoria. – 2. Le Regioni di fronte ai nuovi conflitti abitativi: la regolazione degli "affitti brevi". – 3. Dall'offerta di alloggi all'offerta di servizi abitativi: l'esperienza delle agenzie sociali per l'affitto. – 4. *Devolution* senza risorse? L'intervento statale tra competenze trasferite e responsabilità finanziarie eluse. – 5. Conclusioni.

1. Diritto all'abitare: premessa definitoria

In un noto scritto di Martines del 1974, intitolato *Il diritto alla casa*, la condizione di crisi strutturale del mercato abitativo italiano veniva ricondotta principalmente alle modalità con cui si era sviluppato il processo di industrializzazione: «attuato al di fuori della logica di programmazione e di sviluppo urbanistico privo di adeguate tecniche e politiche di abitazione e del territorio»¹. Secondo l'autore, «il problema della casa» non dipendeva tanto da fattori contingenti quanto piuttosto dalla «persistente noncuranza verso le condizioni sociali e ambientali», ossia dalle «storiche stratificazioni di ceti e [dalle] diseguaglianze tra classi»².

Non sorprende dunque che, a distanza di decenni, la questione abitativa continui a manifestarsi in termini di stringente attualità. Sebbene, come è stato correttamente osservato, il «ritorno alla rivendicazione del diritto all'abitare» sia oggi riconducibile a fenomeni in parte differenti rispetto al passato – quali l'*overtourism* e la crescente finanziarizzazione del mercato immobiliare – gli interessi sottesi a tale diritto appaiono immutati nella *forma*³.

Le città, da sempre spazi di concentrazione di disparità sociale ed economica, si configurano oggi come luoghi di emersione di nuovi conflitti: tra «popolazione in transito e popolazione stanziale, tra turisti e studenti, tra cittadini che si impoveriscono e grandi speculatori che hanno soldi da spendere in tutto il mondo, tra interesse pubblico e interesse privato, tra l'abitare popolare e la gentrificazione»⁴. Ciò che muta è dunque «la *sostanza* di quei conflitti distributivi intorno all'abitare»⁵. Non a caso, la dottrina ha parlato di un vero e proprio «diritto in movimento»⁶, ovvero un diritto «le cui traduzioni normative e le cui modalità di garanzia mutano (devono mutare) in ragione della stretta inerenza dei bisogni di chi lo rivendica e al contesto storico-sociale in cui trova attuazione»⁷. La natura di diritto sociale rende infatti il diritto all'abitare particolarmente sensibile ai «cambiamenti del territorio urbano, delle dinamiche socio-economiche e di più ampi movimenti

¹ T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche per lo sviluppo della persona*, Laterza, Bari-Roma, 1974, p. 391.

² *Ibidem*.

³ F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi*, n. 11, 2023, pp. 111 ss.

⁴ G. WHITE, *Città in Affitto. Un requiem per il diritto all'abitare*, Laterza, Bari-Roma, 2025, p. 6.

⁵ F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, p. 112.

⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti di rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 211 ss.

⁷ *Ibidem*.

globali»⁸. Tali mutamenti richiedono, inevitabilmente, un cambio di paradigma nelle politiche abitative, che tenga in adeguata considerazione i bisogni concreti dei diversi gruppi sociali coinvolti.

Lo sviluppo di nuove misure per fronteggiare la crisi abitativa non può comunque sostituirsi agli *strumenti* tradizionali che hanno costituito il nucleo dell'intervento pubblico in materia abitativa (Edilizia residenziale pubblica e sociale) ma, al contrario, nell'ottica di un approccio unitario, dovrebbe affiancarli e integrarli. Infatti, sebbene le trasformazioni della realtà socio-economica contemporanea, «sempre meno imperniata sulla figura del lavoratore tradizionale e ruotante attorno a nuovi protagonisti, quali ad esempio i lavoratori atipici o precari, disoccupati, anziani e immigrati»⁹, impongano l'adozione di strategie alternative, un intervento esclusivamente regolatorio dello Stato, rischierebbe di lasciare indietro quei soggetti storicamente svantaggiati dalle regole del mercato.

Tale varietà di approcci rende necessario soffermarsi sulla natura del diritto in gioco e sul relativo fondamento costituzionale. Sebbene la Costituzione faccia espresso riferimento al diritto all'abitazione solamente all'art. 47.2 Cost., nella parte in cui afferma che «la Repubblica [...] favorisce l'accesso al risparmio popolare e alla proprietà dell'abitazione», come è stato osservato¹⁰, il fondamento costituzionale di tale diritto può essere ricavato da una lettura in combinato disposto con l'art. 2, espressione del principio personalista, e l'art. 3.2 Cost., espressione del principio di uguaglianza sostanziale¹¹. Come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale il diritto all'abitare si colloca tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost. (Corte cost. sent. n. 404/1988) e diviene al contempo, per mezzo dell'art. 3.2 Cost., «fondamentale diritto sociale», strumentale alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e capace di «contribuire a

⁸ *Ibidem*.

⁹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della Casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010, pp. 163 ss.

¹⁰ *Ivi*, p. 166.

¹¹ Cfr. A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss., secondo cui, l'art. 2 non andrebbe interpretato come una clausola riassuntiva dei diritti elencati esplicitamente dalla costituzione ma come «fattispecie aperta» che permette l'ingresso nell'ordinamento di nuovi diritti, tra cui il diritto all'abitare. Tale lettura è stata poi avallata dalla stessa Corte costituzionale. In senso contrario, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali: lezioni. Parte generale*, Cedam, Padova, 1985. Il diritto all'abitazione è peraltro espressamente riconosciuto dall'art. 31 della Carta sociale Europea (Cse).

che la vita di una persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (Corte cost. sent. n. 217/1988)¹².

È dunque pacifico che dall'art. 47.2 Cost. non possa ricavarsi un generale diritto all'abitazione sganciato dal diritto di proprietà. Una lettura ancorata alla sola lettera dell'unica disposizione costituzionale che richiama espressamente l'abitazione ricondurrebbe infatti la dimensione costituzionale dell'abitare alla sola ipotesi in cui il risparmio sia il mezzo per accedere all'acquisto della casa, lasciando prive di copertura costituzionale numerose forme di intervento pubblico volte a soddisfare il medesimo bisogno. Al contrario, in quanto diritto sociale di prestazione ricavabile dagli artt. 2 e 3 Cost., la sua garanzia può infatti realizzarsi attraverso un ampio ventaglio di interventi di natura differente che, a seconda dei destinatari, necessitano di percorsi distinti.

Ciò non significa, tuttavia, che il dato testuale debba essere ignorato. Tale riferimento, letto alla luce della funzione che l'abitazione assolve nella vita della persona, consente di cogliere come la proprietà assuma nella prospettiva dell'art. 47.2 Cost. una dimensione funzionale alla soddisfazione del bisogno concreto¹³. Insomma, ad essere favorita, non è puramente e semplicemente la proprietà *edilizia*, ma soltanto la proprietà di beni destinati all'abitare da parte dello stesso proprietario¹⁴, secondo un'impostazione che ricalca lo stesso art. 42.2 Cost. che garantisce la proprietà privata entro i limiti della sua funzione sociale¹⁵.

In questo contesto, la clausola della funzione sociale della proprietà assume una valenza sistematica di primo piano, operando quale autentico «principio ordinatore»¹⁶ dell'assetto

¹² In questo senso, C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, p. 635.

¹³ A differenza della nozione civilistica di proprietà la prospettiva costituzionale, infatti, non si incentra sulla dimensione statica del diritto di proprietà, bensì sulla funzione che il bene è concretamente chiamato a svolgere. Come osservato da R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 435 infatti il *favor* espresso per la proprietà dell'abitazione assume un significato che trascende la materialità del bene: esso non è rivolto solo alla casa come *res*, quanto piuttosto alla funzione sociale che l'abitazione svolge nella vita dei consociati, quale indispensabile presupposto per il soddisfacimento dei bisogni primari della persona e, in definitiva, quale diritto logicamente prodromico all'esercizio di altri diritti fondamentali. Di qui la nota distinzione tra la nozione civilistica di diritto «sull'abitazione» (inteso come diritto di proprietà indipendente dalla sua funzione abitativa) e la nozione costituzionalistica del diritto «all'abitazione» (inteso come diritto all'abitare) elaborata da D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in AA. VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1978, vol. III, p. 1039.

¹⁴ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, p. 18.

¹⁵ Tanto è vero che parte della dottrina ha parlato di «proprietà favorite» dalla Costituzione. Si v. in particolare, P. RESCIGNO, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1988, p. 279; ripreso, fra gli altri, da R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, p. 435.

¹⁶ R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, p. 437.

proprietario anche nella sua dimensione relazionale¹⁷. Essa costituisce infatti il parametro attraverso cui deve essere scrutinato l'esercizio delle prerogative proprietarie ogniqualvolta queste si traducano in assetti incompatibili con l'interesse della collettività o, in questo caso, con la garanzia del diritto.

Una volta chiarita l'autonomia del fondamento costituzionale del diritto all'abitare (artt. 2, 3.2 Cost.) rispetto al dato testuale dell'art. 47.2 Cost., emerge una nozione più ampia – e non meramente *proprietaria* – di tale diritto, che si estende fino a comprendere tutte le situazioni in cui sia in gioco il bisogno abitativo quale dimensione essenziale della dignità della persona. In questa prospettiva, se è vero che l'art. 47 Cost. rappresenta, tutt'oggi, il fondamento costituzionale delle politiche pubbliche volte ad agevolare l'accesso al credito della persona nell'acquisto della casa, non è altrettanto vero che esso possa costituire il riferimento per quegli interventi che si rivolgono a persone che non versano nelle condizioni di godere di tale beneficio¹⁸ e che, in base a quanto ora chiarito, devono invece essere ricondotti agli artt. 2 e 3.2 Cost., letti quali base costituzionale di un più generale diritto del singolo alla liberazione dal bisogno abitativo.

Il corretto inquadramento della portata del diritto all'abitare nella prospettiva costituzionale consente di delimitare l'oggetto del presente contributo che estende anche all'analisi delle politiche pubbliche, di più ampio respiro, adottate da Regioni e Comuni non funzionali all'accesso al risparmio ma comunque volte alla soddisfazione del bisogno abitativo.

In particolare, a seconda della tecnica di intervento, è possibile tracciare una distinzione tra politiche «redistributive» e politiche di stampo meramente «regolatorio»¹⁹. Mentre le prime richiedono un impegno diretto di risorse pubbliche, le seconde pur tutelando lo stesso bene costituzionale, comprendono, tra gli altri, «gli interventi sul mercato delle locazioni o dell'acquisto della “prima” casa nonché quelli volti a garantire uno sviluppo urbano armonico ed equilibrato»²⁰.

Al di là della distinzione, tali misure condividono sul piano sostanziale la stessa *ratio*: quella di guidare la comunità organizzata verso il perseguimento del fine di carattere generale di garantire il diritto all'abitare.

¹⁷ S. RODOTÀ, *Commento all'art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Rapporti economici. Artt. 41-44*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 116.

¹⁸ G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2023, p. 456.

¹⁹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della Casa in Italia*, p. 168; poi ripreso anche da M. TuoZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all'abitare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 14 ss.

²⁰ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della Casa in Italia*, p. 168.

Sulla scorta di questa classificazione, il presente contributo intende offrire una ricognizione dei principali interventi in materia abitativa dell'ultimo periodo attraverso la lente dei rapporti interistituzionali tra Stato, Regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evidenziare come alla tendenza allo strutturale disimpegno statale in tale settore, stia facendo da contraltare un crescente attivismo regionale e locale²¹.

A tal fine, il contributo esamina anzitutto due casi di studio. In primo luogo, le leggi di Toscana ed Emilia-Romagna (*infra* § 2) che intervengono sul fenomeno delle locazioni brevi con l'obiettivo di contrastare la sottrazione di alloggi al mercato delle locazioni di lunga durata. In secondo luogo lo strumento delle agenzie sociali per l'affitto (*infra* § 3) che affidano al comune, un ruolo di intermediazione tra domanda e offerta, con l'obiettivo di intercettare, attraverso il riconoscimento di una serie di incentivi, quella parte rilevante del patrimonio abitativo non occupata stabilmente o destinata alle locazioni brevi.

L'esame dei casi territoriali non esaurisce tuttavia l'indagine, poiché le iniziative regionali e locali si sviluppano spesso entro margini che sono determinati altrove: dalle risorse rese disponibili a livello centrale, dalla ripartizione delle competenze e dagli indirizzi che lo Stato assume, o omette di assumere, in materia di politiche abitative. Comprendere che cosa Regioni e Comuni stiano effettivamente facendo, sul piano delle politiche redistributive, richiede pertanto di guardare anche a ciò che accade, o non accade, sul piano nazionale.

Storicamente la realizzazione di edifici di edilizia popolare ha rappresentato per lungo tempo la principale linea di intervento statale per garantire il diritto all'abitare.

Com'è noto, nel tempo, le competenze amministrative e legislative delle autonomie territoriali in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP) sono andate progressivamente ampliandosi. Tale processo di *devolution*, inaugurato dalle leggi Bassanini²², non è stato accompagnato dai necessari

²¹ In tal senso, da ultimo, anche M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all'abitare*, p. 153 ss.

²² Il d. lgs. n. 112/1998 ha ridefinito il ruolo statale nell'ERP, limitandone l'intervento alla definizione dei principi generali, degli obiettivi unitari e dei livelli essenziali del servizio abitativo. In particolare l'art. 59 prevede che vengano mantenuti dallo Stato «le funzioni e i compiti relativi: a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; c) al concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di Edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; d) alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa; e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito». Specularmente l'art. 60 ha introdotto una clausola di residualità a favore delle Regioni ed enti locali, prevedendo il conferimento a questi ultimi di

investimenti, finendo inevitabilmente per penalizzare l'approccio regionale alle politiche abitative. Nel solco di tale novella, si colloca anche la modifica del Titolo V che ha ridisegnato le funzioni legislative tra Stato e Regioni. Tale revisione, complice anche la «trasversalità della materia» abitativa²³, ha contribuito a delineare un quadro della *governance* dell'ERP articolato su più livelli, alla quale ha rimesso ordine la Corte costituzionale nel 2007²⁴. Il complessivo ridisegno delle funzioni amministrative e di competenze legislative ha rappresentato dunque un passaggio chiave nel ripensamento complessivo della *governance* dell'ERP e ha segnato il progressivo spostamento del baricentro programmatico dallo Stato alle Regioni, che si sono trovate a operare di fatto senza poter disporre delle risorse economiche sufficienti. Muovendo da questo quadro l'ultima parte del contributo prenderà in esame i più recenti interventi in materia abitativa, dal PNRR al Piano casa 2026, per verificare se e in che misura essi siano stati capaci di invertire tale tendenza (*infra* § 4).

2. Le Regioni di fronte ai nuovi conflitti abitativi: la regolazione degli “affitti brevi”

Come è stato sottolineato in apertura, il diritto all'abitare presenta una natura intrinsecamente dinamica tale per cui le sue modalità di garanzia mutano e si ridefiniscono in relazione allo sviluppo del contesto socio-economico e all'emersione di nuovi fenomeni globali.

L'evoluzione del tessuto economico sociale, caratterizzato da una crescente precarietà lavorativa – soprattutto tra i giovani – fa sì che l'accesso all'abitare diventi un diritto sempre più incerto e

tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato ai sensi dell'art. 59. In questo quadro, l'art. 63 ha previsto che le risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica vengano determinate annualmente nella legge di bilancio, previo coinvolgimento della Conferenza unificata.

²³ In questo senso, F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, p. 128.

²⁴ Sul punto si veda P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi*, n. 10, 2014, pp. 1 ss. In giurisprudenza, cfr. Corte cost. sent. n. 94/2007, *cons. in dir.* 4.3, ove si afferma che la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi ed in particolare «Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486/1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451/2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale».

instabile, accentuando le disuguaglianze sociali e la vulnerabilità abitativa. Non a caso, da tempo la dottrina sociologica parla di una vera e propria *stratificazione* del bisogno abitativo²⁵, che incide in modo differenziato sui diversi segmenti di popolazione. In particolare, un recente studio sulla crisi abitativa in Italia ha evidenziato come il Paese sia attraversato da una «dinamica duale» in cui, da un lato si amplia la quota di popolazione che vive in condizione di povertà, dall'altro peggiorano le condizioni di accesso all'abitare per le fasce di reddito medio-basso²⁶.

In questa prospettiva, il fenomeno dell'*overtourism* sta cambiando la morfologia delle città, incidendo sulla qualità di vita di chi le abita. Più nello specifico, la crescente diffusione del fenomeno delle c.d. locazioni brevi incide sul diritto all'abitare della c.d. fascia grigia di popolazione che, pur non versando in condizioni di povertà estrema, incontra crescenti difficoltà nel reperire un'abitazione a prezzi accessibili. Come è stato sottolineato, «l'avvento di piattaforme digitali come *Airbnb* e *Booking* congiuntamente all'affermazione di forme di così detto turismo esperienziale, che privilegiano il contatto diretto con la realtà locale ed esperienze di visita dal sapore più autentico, ha portato all'esplosione dell'ospitalità turistica in civile abitazione»²⁷. Così, migliaia di appartamenti prima destinati alle locazioni di lungo termine sono stati convertiti in strutture ricettive extra-alberghiere o, più frequentemente, offerte in locazione attraverso piattaforme *online*. Ciò ha influito sul numero di alloggi disponibili per le locazioni a lungo termine, facendone diminuire l'offerta, e ha determinato inevitabilmente un aumento dei costi²⁸.

Tale processo ha chiamato in causa le istituzioni, spingendole a adottare nuove strategie volte a garantire l'effettività del diritto sociale all'abitare. Ma, se come è stato sottolineato, «in altre realtà come Francia, Spagna e Germania, è già da tempo in atto un *contenimento* di questi processi estrattivi, in Italia, fino ad oggi, l'approccio è stato di un generale *laissez-faire*»²⁹. Tanto è vero che, in assenza di un intervento del legislatore statale, sono stati in primo luogo i Comuni (Bologna, Firenze e Venezia) ad adottare misure in materia. Successivamente sono intervenute le Regioni, e in

²⁵ M. MAGGIO, *Cohousing in Italy. Common Stories in (Un)Common Housing Spaces*, Palgrave Macmillan, London, 2026, p. 9.

²⁶ *Ivi*, p. 18.

²⁷ G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian papers on Federalism*, n. 1, 2024, p. 9.

²⁸ A ciò si aggiungano alcuni aspetti strutturali tipici del contesto italiano: l'Italia presenta uno dei più bassi livelli europei di offerta di alloggi a canone calmierato, pari a circa il 2,4%, collocandosi agli ultimi posti nel panorama comparato.

²⁹ F. MEDICO, *Il tempo della legge (regionale) per governare l'overtourism*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2026, pp. 166 ss.

particolare la Toscana e l'Emilia-Romagna, le cui leggi costituiscono l'oggetto della presente analisi³⁰.

Ad ogni modo, alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni, la possibilità del legislatore regionale di disciplinare la materia delle c.d. locazioni brevi è stata per lungo tempo fortemente dibattuta. La trasversalità della materia che intreccia le competenze in materia di ordinamento civile (competenza esclusiva), governo del territorio (competenza concorrente) e turismo (competenza residuale) ha comportato non poche difficoltà in termini di regolazione del fenomeno. Non è un caso che le Regioni abbiano optato per soluzioni differenti: la Toscana è infatti intervenuta sul codice del Turismo (legge reg. n. 61/2024), mentre l'Emilia-Romagna in materia di governo del territorio (legge reg. n. 10/2025).

Tale diversità di approccio emerge con particolare evidenza nella delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli strumenti di contenimento del fenomeno riconosciuti in capo ai Comuni. Se, infatti, la disciplina della Toscana li pone «a disposizione di una platea circoscritta di Comuni»³¹, ovvero quelli «ad alta densità turistica», la legge dell'Emilia-Romagna si riferisce alla generalità dei Comuni senza operare alcuna distinzione in tal senso.

Nello specifico, il nuovo testo unico del turismo della Toscana, tra le facoltà attribuite ai Comuni ad alta intensità turistica, all'art. 59 consente loro di: a) limitare, per determinate zone omogenee, lo svolgimento dell'attività di locazione breve attraverso un contenimento del numero delle autorizzazioni³²; b) individuare uno specifico rapporto che deve sussistere fra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi; c) definire requisiti e *standard* che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all'accessibilità degli spazi agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti e alla presenza di servizi di connettività. L'applicazione di tali limiti da parte dei Comuni toscani deve avvenire nel rispetto dei principi di «stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione». A tal fine, l'art. 59.2 della legge toscana impone ai Comuni di tenere in considerazione alcuni criteri e, in particolare, «del rapporto tra i numeri di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo ed oggetto di locazione breve e la popolazione residente; della distribuzione e la capacità ricettiva delle strutture alberghiere ed extra-

³⁰ Sul punto si v. G. MENEGUS, *Regioni e "overtourism": la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi*, in *Le Regioni*, n. 2, 2026, pp. 263 ss.

³¹ G. MENEGUS, *Il governo delle locazioni brevi nel nuovo Testo unico del turismo toscano*, in *Urbanistica informazioni*, n. 320, 2025, p. 127.

³² Da leggere in combinato disposto con l'art. 59.4, legge reg. Toscana n. 61/2024.

alberghiere; delle caratteristiche del tessuto urbano; della necessità di assicurare che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati *standard* qualitativi; di ogni altro elemento utile alla valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi». Si tratta di elementi che, come è stato osservato, pur non eliminando del tutto il margine di discrezionalità in capo all'amministrazione, costringono «il comune a svolgere un attento e puntuale studio prodromico all'adozione del regolamento», con il risultato «che le scelte compiute “a valle” siano attentamente motivate sulla scorta del percorso istruttorio svolto “a monte”»³³. Peraltro, nell'ottica di assicurare un ricambio dei soggetti legittimati a destinare il proprio immobile alla locazione breve, l'art. 59.4, prevede che, qualora il comune ad alta intensità turistica adotti un regolamento volto a limitare l'attività di locazione breve in una determinata zona, l'autorizzazione temporanea rilasciata dall'amministrazione abbia una durata limitata, pari a cinque anni.

In termini generali, l'aspetto più significativo della disciplina toscana risiede nella possibilità, riconosciuta ai Comuni, di governare il fenomeno delle locazioni brevi senza incidere sulla destinazione d'uso degli immobili, che resta formalmente *residenziale*. Tale scelta, si pone in continuità con le scelte operate dai legislatori regionali in passato³⁴, che hanno regolato il fenomeno delle locazioni brevi «nella sola limitata prospettiva del turismo»³⁵ rinunciando alle loro prerogative in materia urbanistico-edilizia³⁶.

Tuttavia, ciò non deve far pensare che la materia sia estranea totalmente al governo del territorio. Infatti, come è stato sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, sebbene «dal punto di vista oggettivo l'art. 59 sia riconducibile, in primo luogo alla materia del turismo» – in quanto introduce di fatto un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività turistica – «in una prospettiva teleologica» tale norma è riconducibile anche a quella del governo del territorio in quanto «lo scopo di garantire un'offerta sufficiente e accessibile di alloggi a lungo

³³ G. MENEGUS, *Regioni e “overtourism”: la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi*, p. 277.

³⁴ Per una ricognizione si veda G. MENEGUS, *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 6 ss. in cui vengono menzionate: legge reg. Lombardia n. 7/2018; legge reg. Puglia n. 57/2018; legge reg. Veneto n. 2/2019; legge reg. Piemonte n. 13/2017; legge reg. Toscana n. 86/2016; legge reg. Emilia-Romagna n. 8/2015.

³⁵ D. TUMMINELLI, *Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2023, p. 255.

³⁶ *Ibidem*.

termine, oltre a soddisfare istanze sociali, si traduce in un razionale assetto del territorio»³⁷. Pertanto, pur non incidendo sulla destinazione d'uso della singola abitazione adibita a locazione breve, la facoltà riconosciuta ai Comuni di regolare «le destinazioni d'uso di specifiche zone del territorio» impone di considerare l'intervento normativo in una prospettiva più ampia, che ne evidenzia la rilevanza sotto il profilo urbanistico.

Sotto questo (ed altri) profili, la legge dell'Emilia-Romagna, pur ricalcando in gran parte i contenuti della legge Toscana, fa una scelta diversa e forse più ambiziosa.

In primo luogo, all'art. 4 la legge emiliano-romagnola introduce la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata *locazione breve*. Tale variante viene ricavata in via sistematica dalla categoria funzionale «turistico ricettiva» di cui all'art. 28.3 lett. b) della legge reg. n. 15/2013.

Pertanto, a differenza della legge Toscana, tutte le unità immobiliari che a seguito dell'entrata in vigore della legge siano destinate a contratti di locazione breve vengono assoggettate al procedimento per il cambio di destinazione d'uso. Malgrado il titolo competenziale diverso, la legge dell'Emilia-Romagna – sulla falsariga di quanto previsto dalla legge Toscana – riconosce ai Comuni la possibilità, attraverso strumenti di pianificazione urbanistica, di individuare «ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni»³⁸.

Come nel caso della Toscana, l'individuazione di tali ambiti territoriali da parte dei Comuni non è del tutto libera ma è operata secondo criteri che devono tenere conto delle rispettive specificità territoriali³⁹. Va però segnalato che la formulazione degli stessi da parte del legislatore emiliano-romagnolo sembra lasciare più spazio alla discrezionalità delle amministrazioni comunali.

Ancora, sulla scorta dell'intervento toscano, l'art. 5 disciplina le tipologie di strumenti urbanistici di cui i Comuni possono avvalersi per regolare il fenomeno, precisando peraltro che l'elencazione ivi contenuta «non ha carattere esaustivo». In particolare, i Comuni possono: a) stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono

³⁷ Corte cost. sent. n. 186/2025, *cons. in dir.* 7.4.

³⁸ Art. 5, legge reg. Emilia-Romagna n. 10/2025.

³⁹ In particolare, ai sensi dell'art. 5 comma 2, legge reg. n. 10/2025: «a) garantire la tutela del territorio, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e alla salvaguardia dei valori paesaggistici, storico-architettonici, culturali e sociali; b) preservare le caratteristiche morfologiche e funzionali dei tessuti urbani e del patrimonio esistente; c) limitare l'impatto, diretto e indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità e sul mercato degli alloggi destinati alla locazione stabile; d) favorire lo sviluppo delle locazioni brevi, in considerazione dell'offerta ricettiva alberghiera ed extra-alberghiera presente nel medesimo ambito e nel territorio comunale e della consistenza, tipologia e prospettiva di incremento della domanda turistica».

essere destinate a locazione breve. Negli ambiti nei quali è presente una situazione di sovraffollamento turistico, il piano comunale può altresì stabilire la quota massima di unità immobiliari destinabili a locazione breve negli edifici aventi destinazione prevalentemente residenziale; *b*) limitare interventi edilizi di varia natura⁴⁰ che accompagnino la sostituzione d'uso in atto con la destinazione locazione breve. In tali ipotesi, il cambio d'uso senza opere verso la locazione breve non è consentito per i tre anni successivi alla conclusione dei lavori; *c*) definire requisiti dimensionali e *standard* di qualità, ulteriori rispetto a quelli indicati all'art. 6 [della stessa legge]⁴¹ che gli immobili o le unità immobiliari devono possedere; *d*) infine subordinare il mutamento d'uso all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti.

Anche sotto questo profilo, le facoltà riconosciute alle amministrazioni comunali appaiono significativamente più ampie. In primo luogo, la *clausola aperta* di cui all'art. 5, per cui l'elencazione degli strumenti non ha carattere esaustivo, consente di aprire la strada a interventi di più ampio respiro da parte delle Amministrazioni comunali. In secondo luogo, mentre la legge toscana si limita a prevedere strumenti che incidono sul contingentamento delle autorizzazioni e sul rapporto tra superficie dell'immobile e numero di ospiti, la legge dell'Emilia-Romagna attribuisce ai Comuni la possibilità di intervenire anche su profili edilizi, consentendo in particolare di limitare determinati interventi (lett. *b*) e di subordinare il mutamento di destinazione d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali (lett. *d*).

La maggiore ampiezza dell'intervento non deriva dunque soltanto dalla più significativa incidenza sulla proprietà e sull'iniziativa economica privata, nella misura in cui si condiziona il mutamento d'uso dell'immobile, ma anche dalla possibilità di un intervento comunale più pervasivo sotto il profilo urbanistico e edilizio.

⁴⁰ L'art. 5, legge reg. n. 10/2025, lett. *b*) fa riferimento a «frazionamenti, demolizioni e ricostruzioni, trasformazioni di superfici accessorie in superfici utili e recupero dei sottotetti».

⁴¹ Si tratta di requisiti eterogenei che spaziano da quelli in materia di igiene, sicurezza e salubrità, ai requisiti dimensionali previsti dal decreto del Ministero della sanità 5 luglio 1975, sino al divieto di utilizzare locali e spazi di immobili o delle unità immobiliari ad uso abitativo aventi carattere accessorio. A ciò si aggiunga la possibilità per i regolamenti condominiali di prevedere il divieto o la limitazione di destinare le proprietà esclusive ad attività di locazione breve e di differenziare i criteri di ripartizione delle spese per le parti e gli impianti comuni in ragione degli utilizzi degli utenti delle locazioni brevi.

Tanto è vero che se la disciplina Toscana ha superato indenne il vaglio di legittimità costituzionale, la legge dell'Emilia-Romagna – oggetto di un ricorso pendente davanti alla Corte costituzionale – potrebbe presentare maggiori profili di criticità.

Non è un caso che nel ricorso contro la legge emiliano-romagnola, il Governo oltre a censurare le disposizioni della legge reg. n. 10/2025 per un asserito contrasto con la tutela della proprietà privata (art. 42) e della libertà di impresa (art. 41), abbia denunciato anche una violazione dell'art. 117 lett. e), a causa di un'invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, la quale, in ragione della sua «natura trasversale» – si legge nel ricorso – dovrebbe prevalere sugli altri interessi. Nel ricorso viene infatti affermato che «gli speciali poteri conformativi» previsti dalla legge regionale «alter[erebbero] in modo sostanziale la naturale concorrenza nel settore delle locazioni brevi». Tale effetto discenderebbe dal fatto che alcuni proprietari o imprenditori potrebbero trovarsi impossibilitati a offrire i propri immobili sul mercato «sulla base del criterio, del tutto fortuito, dell'ubicazione del bene o della mancata tempestiva modifica della destinazione d'uso che si va a introdurre da conseguire anche mediante un titolo abilitativo edilizio di diversa natura o con il pagamento di oneri». Ne conseguirebbe, pertanto, un vantaggio indebito tanto per gli operatori extra-alberghieri quanto per i proprietari di immobili destinati alle locazioni brevi ubicati in zone non interessate dal provvedimento, nonché una contrazione della ricettività turistica con pregiudizi per i consumatori.

Si tratta di un'argomentazione che non appare del tutto persuasiva. Come è stato sottolineato in dottrina, il mantenimento della medesima destinazione d'uso residenziale di fatto finisce per produrre una vera e propria *fictio iuris*, dal momento che maschera «la funzione concretamente impressa all'immobile sul piano urbanistico»⁴². Ciò ha l'effetto di esonerare di fatto il titolare della struttura, *de facto* ricettiva, da munirsi del titolo edilizio più adeguato richiesto invece per tutti gli altri usi non residenziali. Ne deriva, ribaltando la prospettiva, che proprio il mantenimento della destinazione d'uso residenziale rischia di dar vita a delle disparità di trattamento sul piano della concorrenza.

In ogni caso, anche ammesso che il cambio di destinazione d'uso costituisca «una barriera d'accesso al mercato delle locazioni brevi» incompatibile con gli obblighi di tutela della concorrenza derivanti dal diritto dell'Unione, va comunque tenuto in considerazione che la

⁴² D. TUMMINELLI, *Le "locazioni brevi"*, p. 257.

Commissione europea ha formalizzato la proposta del c.d. *Affordable Housing Act*, che esclude espressamente tali misure dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi (2006/123/CE), incluso il relativo obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 15 (7)⁴³.

In attesa di scoprire le sorti della proposta formulata dalla Commissione, spetterà comunque alla Corte costituzionale operare il necessario bilanciamento tra gli interessi «privati» e quelli «collettivi» legati all'esigenza di preservare il tessuto sociale e le condizioni abitative. In questo senso, la pronuncia toscana rappresenta certamente un precedente confortante dal momento che la Corte ha respinto le argomentazioni del ricorrente tanto «in punto di competenza» quanto sul piano del merito, «alla luce della prudenza mostrata nella scelta delle finalità e dei mezzi, che rientrano [...] nel consueto strumentario della pianificazione urbanistica»⁴⁴.

3. Dall'offerta di alloggi all'offerta di servizi abitativi: l'esperienza delle agenzie sociali per l'affitto

L'attivismo delle Regioni e dei Comuni non si è manifestato soltanto attraverso interventi volti a contenere il fenomeno delle locazioni brevi, ma anche nello strumento delle agenzie sociali per l'affitto, attive con denominazioni differenti in diverse realtà italiane tra cui Bologna, Firenze, Milano, Venezia. Pur declinate secondo modelli territoriali eterogenei, tali esperienze risultano finora poco indagate dalla dottrina costituzionalistica.

Le prime città ad aver avviato la sperimentazione di un'agenzia sociale per l'affitto sono state Torino⁴⁵ (a partire dal 2000) e Modena⁴⁶ (a partire dal 2005), sebbene il loro prototipo offrisse, almeno in un primo momento, servizi più limitati rispetto ai nuovi modelli⁴⁷.

⁴³ Si veda, EUROPEAN COMMISSION, "Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability", disponibile al [link](#). In particolare, all'art. 3, par. 1, della proposta dispone che le misure restrittive delle locazioni brevi di cui all' art. 2, par. 1, lett. a), «shall not be subject to Directive 2006/123/EC, including the notification obligation laid down in Article 15(7) of that Directive», escludendo così tali misure, incluso il relativo obbligo di notifica preventiva, dall'ambito applicativo della direttiva Servizi.

⁴⁴ G. MENEGUS, *Regioni e "overtourism": la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi*, pp. 263 ss.

⁴⁵ Agenzia Lo.C.A.Re – ASLo.

⁴⁶ Agenzia Casa Modena.

⁴⁷ Per un approfondimento si veda l'indagine del Comune di Roma in collaborazione con l'Università Sapienza, realizzata da D. FESTA, B. BROLLO, A. ESPOSITO, I. ROSSI, *L'esperienza delle agenzie per l'abitare in Italia*, disponibile al [link](#).

I nuovi prototipi sono stati implementati a seguito dell'entrata in vigore del Piano casa Lupi che ha modificato la legge in materia di canone concordato, prevedendo che le risorse del fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione potessero essere destinate al fine di «sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle Regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione [...] tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati, ovvero attraverso la rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza dei proprietari e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore»⁴⁸.

Così, nel corso del tempo, su iniziativa delle Regioni o degli stessi Comuni, si sono progressivamente sviluppate diverse esperienze di agenzie sociali per l'affitto su tutto il territorio nazionale. Di recente, anche in seguito all'avvio del programma PN-Metro Plus – finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo – ne sono state istituite delle nuove in diversi Comuni italiani: in particolare dal 2025 è attiva a Bologna la Fondazione Abitare Bologna⁴⁹, che tra le proprie funzioni svolge anche quella di agenzia sociale per l'affitto attraverso lo strumento dell'“affitto civico”, mentre a Venezia dallo scorso febbraio opera l'Agenzia per l'abitare.

La concreta configurazione assunta dalle agenzie sociali per l'affitto varia sensibilmente da un'esperienza territoriale a un'altra, anche in ragione delle modalità attraverso cui le amministrazioni pubbliche scelgono di organizzare la loro attività⁵⁰. In alcune esperienze le agenzie sono collocate all'interno dei dipartimenti delle politiche sociali sotto la direzione di uno o più assessorati e talvolta collaborano con enti del terzo settore. È il caso, ad esempio, dell'agenzia per l'affitto Lo.C.A.Re. - Aslo di Torino⁵¹. In altre ipotesi, invece, le agenzie assumono le vesti di soggetti dotati di personalità giuridica autonoma: la Fondazione Abitare Bologna, costituita dal Comune di Bologna, dalla città metropolitana e da ASP Città di Bologna, rappresenta sotto questo

⁴⁸ Art. 2, d. l. n. 47/2014.

⁴⁹ Fondazione abitare Bologna.

⁵⁰ Per una ricognizione delle fonti organizzative si veda D. FESTA, B. BROLLO, A. ESPOSITO, I. ROSSI, *L'esperienza delle agenzie per l'abitare in Italia*, p. 14.

⁵¹ Tra le varie funzioni Lo.C.A.Re. svolge anche un servizio di mediazione per gli inquilini sottoposti a procedure di sfratto garantendo, attraverso l'erogazione di contributi provenienti dal fondo FIMI (Fondo inquilini morosità incolpevole), un sostegno economico volto a estinguere il debito locativo. (v. [Lo.C.A.Re.](#)).

profilo un esempio significativo⁵². In altri casi ancora, il modello organizzativo si fonda sulla collaborazione stabile tra il Comune, le cooperative sociali e altri soggetti del terzo settore⁵³.

Quanto alle funzioni svolte, le agenzie offrono una serie di servizi gratuiti di intermediazione tra proprietari e inquilini, con l'obiettivo di favorire – soprattutto nei Comuni caratterizzati da elevata densità abitativa o turistica – la locazione degli immobili a canoni inferiori rispetto a quelli di mercato. L'attività di mediazione consiste, nella maggioranza dei casi, nel c.d. «matching» tra domanda e offerta nel quale l'amministrazione non assume un impegno diretto ovvero non è parte del contratto⁵⁴. Sotto questo profilo, infatti, l'Agenzia Casa di Modena⁵⁵ resta un *unicum* sul piano nazionale. Nel caso modenese, infatti, il Comune assume le vesti di conduttore dell'immobile e lo assegna solo successivamente in concessione amministrativa ai privati individuati⁵⁶. Tale modello, se da un lato permette di evitare eventuali discriminazioni, in quanto il proprietario viene di fatto estromesso dalla procedura di selezione dei conduttori, allo stesso tempo, come è stato segnalato, espone il comune a maggiori rischi erariali in quanto l'agenzia si impegna a pagare il canone di locazione concordato con cadenza semestrale e in anticipo⁵⁷.

Il *target* di tali politiche è principalmente la fascia di popolazione media che non possiede i requisiti per accedere all'offerta ERP⁵⁸. Com'è noto, infatti, a seguito della liberalizzazione del mercato delle locazioni avvenuta con l'abrogazione della legge sull'equo canone⁵⁹, è stato introdotto il regime del c.d. canone concordato (legge n. 431/1998) che, per converso, «introduce misure compensatorie volte a spostare le esigenze abitative sociali sulla fiscalità generale, attraverso

⁵² Si tratta dunque di una forma di organizzazione più ampia che svolge, tra le varie funzioni, anche quella di agenzia sociale per l'affitto. Per consultare lo Statuto, si veda il link [statuto FAB](#).

⁵³ Come nel caso di Milano Abitare che dal 2022 viene gestita in co-progettazione dal Comune di Milano con la Cooperativa Libellula e da Spazio aperto servizi (v. [Milano abitare](#)). Un'esperienza analoga è quella di Venezia, dove l'Agenzia dell'Abitare è promossa dall'amministrazione comunale in collaborazione con una rete di cooperative sociali con esperienza consolidata in politiche abitative e welfare: Città Solare, La Cordata e Dar Casa e LabIn (v. [Agenzia abitare Venezia](#)).

⁵⁴ Tali esperienze sono ricondotte nell'ambito della classificazione operata dal report di D. FESTA, B. BROLLO, A. ESPOSITO, I. ROSSI, *L'esperienza delle agenzie per l'abitare in Italia*, pp. 66 ss., ai modelli di c.d. «intermediazione ordinaria», contrapposti ai modelli a c.d. «intermediazione forte».

⁵⁵ Il sito istituzionale è consultabile al seguente link, [Agenzia casa Modena](#).

⁵⁶ D. FESTA, B. BROLLO, A. ESPOSITO, I. ROSSI, *L'esperienza delle agenzie per l'abitare in Italia*, pp. 28 ss.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Va segnalato che, in alcune realtà, come Torino (Lo.C.A.Re - ASLo) o Modena (ACM), le agenzie intercettano anche soggetti che possiedono i requisiti di accesso all'ERP.

⁵⁹ Legge n. 392 del 1978.

l'istituzione di un apposito fondo a livello nazionale»⁶⁰. In particolare, a favore del locatore, la legge del 1998 prevede una serie di agevolazioni fiscali (cedolare secca, riduzione dell'IMU e della base imponibile IRPEF e l'imposta di registro). In cambio al conduttore viene garantita la possibilità di accedere a un canone di locazione a un prezzo inferiore a quello di mercato. La legge prevede poi tre tipologie contrattuali, che incidono sulla durata dello stesso a seconda del regime: contratto di locazione abitativa, contratto per studenti e contratto transitorio.

A distanza di quasi trent'anni la disciplina prevista dalla legge sul c.d. canone concordato si è rivelata in parte lacunosa tanto sotto il profilo della tutela del conduttore⁶¹, quanto sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi prefissati, non essendo riuscita – nonostante le agevolazioni previste nei confronti del locatore – a rendere «attrattiva l'offerta di case in locazione»⁶².

È proprio nell'intento di rimediare a tale *impasse* che si inserisce il ruolo delle Agenzie sociali per l'affitto, le quali mirano a potenziare i vantaggi previsti dal regime sul canone concordato attraverso una serie di ulteriori garanzie, incentivi economici e vantaggi gestionali a favore dei proprietari.

Nel complesso, sotto il profilo dei servizi offerti, emerge una sostanziale uniformità tra le esperienze locali analizzate che di fatto riproducono, nei diversi contesti urbani, schemi tendenzialmente analoghi. In particolare, le agenzie offrono attività di supporto tecnico-amministrativo, giuridico e contrattuale nella stipula dei contratti di locazione, nonché mediante l'assistenza nella gestione dei rapporti tra le parti. In diversi casi, esse assumono addirittura l'onere delle spese legali derivanti da eventuali controversie.

Tale convergenza emerge anche con riferimento agli incentivi offerti al locatore. La misura adottata da Milano Abitare, consistente nell'erogazione di contributi economici per la realizzazione di interventi di ristrutturazione e messa a norma degli immobili destinati alla locazione, è presente anche nell'esperienza bolognese e fiorentina⁶³. Analogamente, il meccanismo di garanzia del canone previsto dalla Fondazione abitare Bologna, che tutela i proprietari dai mancati pagamenti fino a un equivalente di 12 mensilità, risulta adottato anche dall'Agenzia Sociale per la casa di

⁶⁰ G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, p. 455.

⁶¹ E. BARGELLI, R. BIANCHI, *La locazione abitativa a vent'anni dalla riforma del 1998*, in *Polis*, n. 1, 2018, p. 22.

⁶² *Ivi*, p. 42.

⁶³ L'agenzia F.A.S.E. è stata istituita nel 2020 dal Comune di Firenze e affidata alla società in house Casa S.p.A., che gestisce il patrimonio ERP della città e dei comuni limitrofi (v. [Casa S.p.A.](#)).

Firenze (F.A.S.E.) e dall'Agenzia Milano Abitare. Sempre sul fronte del canone di locazione, l'agenzia sociale per l'affitto di Bologna si distingue altresì per il riconoscimento, nell'ambito della disciplina del canone concordato, del valore massimo previsto dall'accordo territoriale (fino a un massimo di 800 euro), attraverso la copertura pubblica della differenza tra tale importo e il canone medio corrisposto dall'inquilino⁶⁴.

Nel loro insieme, tali esperienze evidenziano dunque un processo di progressiva omogeneizzazione degli strumenti di *policy* a livello urbano, nel quale le agenzie locali tendono a condividere modelli operativi simili finalizzati a incentivare l'offerta di alloggi in locazione a canone concordato e a ridurre i rischi e le incertezze connessi al mercato privato dell'abitazione. Eppure, a fronte dell'omogeneità delle misure adottate non si registrano esiti altrettanto uniformi sul piano della loro efficacia. Resta emblematico, sotto questo profilo, il caso dell'agenzia F.A.S.E. di Firenze la cui sperimentazione è stata interrotta precocemente nel 2023, a distanza di pochi anni dalla sua istituzione. La principale criticità emersa ha riguardato proprio la difficoltà di attrarre, nonostante gli incentivi aggiuntivi riconosciuti, un patrimonio immobiliare privato sufficiente da destinare al mercato delle locazioni.

Al di là dei singoli casi, lo sviluppo delle agenzie per l'abitare rappresenta una risposta interessante al problema degli immobili sfitti, che secondo il censimento Istat del 2021 ammontano a circa 9,5 milioni⁶⁵. Tuttavia, in una prospettiva di comparazione tra le varie tipologie di intervento storicamente adottate per garantire il diritto all'abitare, tali agenzie rappresentano l'ultimo stadio di un processo di progressiva *esternalizzazione* delle modalità di tutela di tale diritto. A differenza degli interventi di stampo regolatorio analizzati nel paragrafo precedente volti a bilanciare i diritti di proprietà e di iniziativa economica con l'utilità sociale, le agenzie dell'abitare mirano a orientare le scelte del proprietario verso finalità socialmente desiderabili, non attraverso la logica della coazione legale ma attraverso quella dell'*incentivo*. Si assiste così al passaggio da un modello fondato prevalentemente su interventi materiali di contrasto alle disuguaglianze o su obblighi ispirati a doveri di solidarietà economica, a un modello basato sul mero incentivo economico a un uso socialmente responsabile della proprietà privata. Il rischio è di andare incontro a una

⁶⁴ Tale misura riguarda i contratti di locazione abitativa e quindi caratterizzati dalla formula 3+2. Il sito istituzionale della Fondazione abitare Bologna offre una serie di esempi concreti di applicazione della misura (si v. [FAB affitto civico](#)).

⁶⁵ Di cui il 18% nelle grandi città: il 14% a Roma, il 12% a Milano e circa il 19% a Napoli.

cristallizzazione degli equilibri economici e sociali già presenti nella nostra società. Al contrario, la partecipazione dei privati alla definizione della politica pubblica in materia abitativa dovrebbe svolgersi entro i limiti tracciati dall'indirizzo politico-costituzionale e muoversi, dunque, dentro i binari del principio di uguaglianza (art. 3.2 Cost.) e del principio solidaristico (art. 2 Cost.).

4. *Devolution* senza risorse? L'intervento statale tra competenze trasferite e responsabilità finanziarie eluse

Se un giudizio compiuto sull'impatto di tali misure richiederà comunque che nel tempo ne siano verificati gli effetti concreti, un dato che non può essere trascurato è che, dal punto di vista delle politiche redistributive, la direzione intrapresa da Regioni e Comuni è inevitabilmente influenzata dalle scarse dotazioni finanziarie di cui dispongono.

Come è stato accennato, il processo di *devolution* di funzioni amministrative e legislative, avviato con le leggi Bassanini e proseguito con la riforma del titolo V, non è stato accompagnato da un adeguato e costante impegno sul piano finanziario da parte dei governi succedutisi nel tempo.

Tale processo si è inoltre inserito in un contesto più ampio di ridefinizione del ruolo pubblico nel *welfare* abitativo, avviato a partire dagli anni '90, nel quale il diffondersi di orientamenti di stampo neoliberista ha contribuito a ridisegnare il complessivo perimetro dell'intervento statale, determinando un graduale trasferimento di oneri e responsabilità verso i livelli di governo regionale e locale. Infatti, sebbene il *favor* per la proprietà dell'alloggio abbia caratterizzato le politiche abitative sin dal varo dei primi interventi statali – anche in virtù dell'influenza esercitata dall'art. 47 Cost. – è solo a partire dagli anni '90 che il processo di dismissione del patrimonio edilizio pubblico subisce un'accelerata, complici le politiche avviate dal Governo Amato volte a ridurre il debito pubblico. Tanto è vero che la dottrina si è spinta a parlare di una vera e propria «torsione proprietaria»⁶⁶ delle politiche abitative. In ragione dei limiti dovuti alle scarse leve di bilancio, del resto, è divenuto inevitabilmente più frequente il ricorso a forme di finanziamento sul mercato. L'apporto di capitale privato ha mutato profondamente i caratteri degli strumenti di edilizia

⁶⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, p. 146.

residenziale⁶⁷, non foss'altro perché all'interesse sociale si è affiancato sempre più progressivamente quello privato legato a logiche di remunerazione ed efficienza economica⁶⁸.

In questa prospettiva, il Piano casa del 2008⁶⁹ ha rappresentato il vero spartiacque, segnando l'avvio di una nuova stagione delle politiche abitative, orientata in misura crescente verso forme di partenariato pubblico-privato. Tra gli obiettivi del piano vi era quello di incrementare il «patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare [...] con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per una serie di soggetti»⁷⁰. Tra i destinatari si annoveravano nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, giovani coppie, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate e studenti fuori sede. Le misure erano dunque rivolte primariamente alla c.d. fascia grigia di popolazione, la quale, per via di un reddito troppo elevato non può accedere agli ERP, ma che, allo stesso tempo, non dispone di mezzi economici sufficienti per accedere all'abitazione a prezzi di mercato. In ragione del bacino di utenza cui si rivolgevano, tali interventi non potevano evidentemente ritenersi idonei a sostituirsi all'edilizia residenziale pubblica. Eppure, nel tempo si è assistito «a un progressivo disinvestimento nell'ERP in favore di forme variamente articolate di ERS [Edilizia residenziale sociale]»⁷¹. Lo stesso Piano casa del 2014 (c.d. Piano casa Lupi)⁷², in continuità con l'impostazione del Piano casa del 2008, ha individuato nell'edilizia residenziale sociale la strategia privilegiata per fronteggiare la crisi abitativa.

Nemmeno il PNRR, pur potendo contare su una straordinaria disponibilità di risorse, ha segnato sotto questo profilo un cambio di passo. Nell'ambito del Piano di Ripresa e Resilienza sono stati finanziati inizialmente 2,82 miliardi di euro nel Programma Innovativo Nazionale per la Qualità

⁶⁷ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della Casa in Italia*, p. 168.

⁶⁸ Sul punto si veda, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, p. 208; M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all'abitare*, p. 178.

⁶⁹ Art. 11, d. l. n. 112/2008.

⁷⁰ Per una ricostruzione organica della parabola delle politiche pubbliche statali si veda M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all'abitare*, p. 154 ss. ove l'A. mette in evidenza il progressivo passaggio dell'intervento statale «da una fase in cui lo Stato si avvale di plurimi strumenti, tanto di edilizia pubblica quanto di limitazione dell'autonomia contrattuale, diretti all'attuazione del diritto – sebbene non sempre ne abbiano garantito la piena realizzazione – a una fase, tutt'ora in corso, di graduale abbandono delle politiche abitative del Centro, a favore di una loro regionalizzazione e municipalizzazione, a partire dal d. lgs. n. 112/1998».

⁷¹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, p. 223.

⁷² D. l. n. 47/2014.

dell’Abitare (PINQuA)⁷³. L’obiettivo del programma – rientrando all’interno della Missione 5, C2, I 2.1 del PNRR – si legge, è «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, il verde e sulla sostenibilità»⁷⁴. Il programma si rivolge a Regioni, Città Metropolitane, Comuni con più di 60.000 abitanti e capoluoghi di provincia⁷⁵ e si articola in due sottomisure: una prima prevede una serie di interventi che vanno dalla riqualificazione e all’aumento dell’*housing sociale*, a interventi di ristrutturazione e rigenerazione urbana e volti al miglioramento dell’accessibilità e sicurezza; una seconda riguarda gli interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Va da subito sottolineato che alla prima sottomisura è destinata la maggior parte dei fondi, circa 2,14 miliardi di euro.

L’attuazione procede però a rilento: a fronte di un termine per il completamento fissato al primo semestre del 2026 e di 960 progetti avviati, alla fine del 2025 la spesa effettiva si attestava a poco più di 1,4 miliardi di euro, ossia al 50,7% delle risorse stanziare⁷⁶. Proprio la formulazione degli obiettivi nel testo del PNRR rivela una difficoltà definitoria che attraversa l’intero programma: l’obiettivo generale è formulato in termini di realizzazione di «nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, alla riqualificazione delle aree degradate [...]», mentre la prima linea di intervento consiste nella «riqualificazione e aumento dell’*housing sociale*», senza che nessuna delle due nozioni venga definita⁷⁷. In più parti del piano la distinzione tra ERP ed ERS sembra dunque sfumare. Tale scelta lessicale non è priva di conseguenze sul piano concreto, in quanto impedisce di verificare *a priori* quanta parte dell’investimento sia effettivamente destinata alle fasce a basso reddito e quanta alla c.d. fascia grigia, e dunque di delimitare con precisione a quale platea di soggetti si rivolgano gli interventi. Nonostante ciò, tanto l’art. 1 comma 437 della legge di bilancio del 2019 che istituisce il programma PINQuA quanto il successivo decreto interministeriale che lo

⁷³ È possibile monitorare gli obiettivi del PNRR e il relativo stato di attuazione sul sito istituzionale dedicato e in particolare al [link](#).

⁷⁴ Piano nazionale di ripresa e resilienza, pp. 217 ss. Consultabile al [link](#).

⁷⁵ Art. 1 comma 438, legge n. 160/2019.

⁷⁶ I dati sono disponibili sul portale Open PNRR, alle schede della misura (<https://openpnrr.it/misure/327/>) e della sottomisura Social housing (<https://openpnrr.it/misure/215/>), aggiornate al 26 febbraio 2026.

⁷⁷ Piano nazionale di ripresa e resilienza, pp. 216 ss. Consultabile al [link](#).

attua (art. 2.1 lett. a), sembrano privilegiare l'ambito oggettivo – e di conseguenza anche soggettivo – degli interventi alla dimensione dell'edilizia residenziale sociale⁷⁸.

In ogni caso, lo spirito complessivo del PINQuA appare più orientato alla riqualificazione urbana che all'incremento dell'offerta abitativa. Lo stesso *target* europeo, che affianca al sostegno a 10.000 unità abitative la copertura di 800.000 metri quadrati di spazi pubblici, misura l'estensione dell'intervento sul tessuto urbano piuttosto che sulla platea raggiungibile: ciò incide anche sulla natura dei progetti finanziati che spazia dalla realizzazione di alloggi a quella di spazi commerciali, culturali, sportivi, scolastici e aree “verdi”⁷⁹. Tale aspetto è stato messo in luce anche dalla stessa Corte dei conti che nella Relazione sullo Stato di attuazione del PNRR sottolinea come tali misure puntino «soprattutto alla riqualificazione e alla manutenzione, più che a un incremento di stock mediante nuove costruzioni, non sfruttando appieno l'occasione del PNRR per aumentare gli sforzi di edificazione degli alloggi»⁸⁰. Tale rilievo della Corte si estende peraltro anche ad altre politiche finanziate dal Piano Nazionale complementare e in particolare alla misura «Sicuro, verde e sociale» che prevede lo stanziamento di 2 miliardi. Anche in questo caso, l'impostazione prevalente appare coerente con la logica complessiva del rilancio economico e della transizione ecologica, orientandosi soprattutto verso interventi di efficientamento energetico del patrimonio abitativo esistente, piuttosto che all'incremento significativo della loro offerta⁸¹. Tanto è vero che la dottrina, pur sottolineando l'inevitabile effetto positivo sul PIL, ha sollevato dubbi circa la capacità di tali interventi di produrre esiti redistributivi significativi⁸².

Da ultimo, un breve cenno merita il Piano casa entrato in vigore lo scorso maggio 2026 (d. l. n. 66/2026)⁸³. Colpisce sotto questo profilo il ricorso alla decretazione d'urgenza, a testimonianza di come l'approccio del Governo sia ancora una volta emergenziale a fronte di una crisi che è strutturale.

⁷⁸ Decreto interministeriale (MEF, MIT, MIBACT) n. 395/2020.

⁷⁹ Per una ricognizione degli interventi si veda, M. LAIN, E. PELLIZZARO, K. ZOU, *Cos'è il PINQuA?*, Ministero infrastrutture e dei trasporti, consultabile sul sito www.mit.gov.it.

⁸⁰ Relazione semestrale Corte dei conti sullo Stato di avanzamento del PNRR (I sem. 2024 - II sem. 2024), consultabile al [link](#).

⁸¹ In questo senso, G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, p. 456.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116/2026.

L'intervento straordinario è diretto al recupero di circa 60.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale ed è affidato al coordinamento di un Commissario straordinario nominato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sotto il profilo procedurale, il piano prevede che una volta conclusa la ricognizione degli immobili non redditizi e non in uso di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali o degli enti da questi partecipati, si proceda alla stipula delle convenzioni tra Invitalia S.p.A.⁸⁴ – soggetto gestore e responsabile dell'erogazione dei contributi – e i soggetti attuatori, ossia gli enti territoriali titolari di funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale, tra cui gli ex IACP. Un simile assetto solleva più di una perplessità.

La prima riguarda la definizione dei poteri commissariali. La sovrapposizione tra le funzioni di indirizzo e coordinamento attribuite al Commissario e le competenze proprie degli enti territoriali attuatori rende incerti i confini dell'intervento straordinario rispetto alle attribuzioni ordinarie di Regioni ed enti locali, come è stato segnalato in sede di audizione parlamentare⁸⁵. La seconda criticità attiene alla natura degli interventi: la scelta di privilegiare il recupero è senz'altro razionale, in quanto evita un ulteriore consumo di suolo, ma non incrementa lo stock di alloggi ERP, sicché l'offerta complessiva resta invariata a fronte di una domanda in costante crescita, soprattutto nelle maggiori aree urbane. Infine, un terzo nodo critico attiene alla quantità di risorse destinate: i 970 milioni di euro stanziati appaiono difficilmente adeguati a fronteggiare una crisi abitativa che investe con particolare intensità il settore dell'edilizia popolare, tanto più se si considera che parte dei fondi stanziati è transitata nel Piano casa da altri programmi di finanziamento⁸⁶.

Un ulteriore profilo problematico, che si pone in continuità con i piani casa varati nel nuovo millennio, è la previsione dell'istituto del riscatto. L'obiettivo, in astratto, può dirsi coerente con il *favor* per la proprietà dell'abitazione riconosciuto dall'art. 47.2 Cost.; nondimeno nella prassi, la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico ha dato luogo a fenomeni speculativi⁸⁷. Peraltro, il decreto non vincola i proventi delle alienazioni al finanziamento di nuovi programmi di edilizia

⁸⁴ Acronimo di Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

⁸⁵ Il rilievo è stato formulato dall'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) in sede di audizione nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione AC 2920, Commissione VIII Ambiente, Roma, 19 maggio 2026. Disponibile al [link](#).

⁸⁶ Tale rilievo è stato formulato anche da INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), Legacoop in sede di audizione parlamentare nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge AC 2920.

⁸⁷ Si veda in particolare la ricostruzione di E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, pp. 144 ss.

residenziale pubblica, rimettendone la destinazione a un successivo provvedimento, con l'unico limite del rispetto degli equilibri di finanza pubblica⁸⁸. Ancora una volta, il rischio è che il patrimonio pubblico venga alienato senza che sia garantito un corrispondente incremento dell'offerta.

L'investimento nel recupero dell'edilizia pubblica e sociale rappresenta comunque solamente uno dei tre pilastri che compongono il piano. Il secondo consiste nell'istituzione del c.d. "Fondo Housing coesione", gestito da INVIMIT SGR S.p.A.: si tratta di uno strumento finanziario alimentato, almeno in parte, dalle risorse derivate dal Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2021-2027 e dalla riduzione del Programma nazionale Metro Plus e città Medie del Sud 2021-2027.

Il terzo pilastro prevede il finanziamento di piani di edilizia integrata, anche attraverso l'attrazione di capitali privati, volti a garantire un'offerta di alloggi in locazione o in vendita a prezzi accessibili. Tali programmi, ispirati a logiche di economicità dell'investimento, sono destinati alla c.d. *fascia grigia* e mirano alla realizzazione di edifici di edilizia convenzionata e non convenzionata. Al fine di non sacrificare lo scopo primario che è quello di garantire alloggi a prezzi accessibili, il decreto-legge impone che il 70% dell'importo complessivo dell'investimento nel medesimo contesto territoriale sia destinato all'edilizia convenzionata, ove per medesimo «contesto territoriale» si intende «l'ambito fisicamente continuo o funzionalmente unitario, definito in sede di convenzione con il comune interessato, entro il quale è realizzato il programma di investimento infrastrutturale» (art. 9.3, lett. a). Il ruolo dei Comuni e degli enti territoriali risulta particolarmente valorizzato in sede di stipula delle convenzioni con i privati: l'art. 9.3, lett. e), affida infatti all'atto convenzionale con il comune interessato la determinazione del prezzo e del canone calmierati, anche in maniera differenziata per le diverse categorie di destinazione degli alloggi previste dalla norma e per le diverse zone territoriali interessate, purché sia in ogni caso garantita una riduzione di almeno il 33% rispetto ai valori correnti di mercato nella stessa zona. A tal fine, si fa riferimento ai valori risultanti dalle quotazioni correnti pubblicate semestralmente dell'Osservatorio del mercato immobiliare presso l'Agenzia delle entrate (art. 9, comma 3, lett. e).

Sulla base di tale assetto risulta evidente che il concreto atteggiarsi di questi programmi di edilizia integrata dipenderà in larga misura dal contenuto delle convenzioni stipulate con i singoli

⁸⁸ Qualora i proventi spettino agli enti territoriali è previsto che il provvedimento venga adottato in sede di conferenza unificata (Art. 5).

enti territoriali. Del resto, a fronte dell'ampio margine di discrezionalità lasciato alla contrattazione locale, il legislatore ha comunque fissato alcuni parametri uniformi validi sull'intero territorio nazionale: la "clausola di salvaguardia del 33%", e i criteri reddituali e patrimoniali per l'individuazione dei soggetti destinatari della misura⁸⁹. A questo si aggiunge il ruolo delle linee guida ANCI, chiamate a orientare in modo omogeneo la definizione degli accordi convenzionali tra Comuni e privati (art. 9, comma 3, lett. i). Si tratta di aspetti positivi, che circoscrivono la discrezionalità comunale entro una cornice condivisa, evitando eccessive disparità di trattamento tra i diversi contesti territoriali.

Se è indubbio che il piano abbia il pregio di restituire centralità alla questione abitativa, sul piano dell'effettività esso sembra deludere le attese che aveva generato, risolvendosi in un intervento di portata assai più limitata di quanto la sua ambizione programmatica lasciasse presagire.

Il quadro complessivo restituisce una parabola coerente, i cui effetti si dispiegano su un duplice piano. Da un lato la persistente assenza di un impegno finanziario da parte dello Stato relega l'intervento regionale a una condizione strutturale di debolezza: le Regioni pur investite di competenze sempre più ampie in ambito ERP, si trovano a doverle esercitare senza le risorse necessarie a tradurle in politiche abitative efficaci, con la conseguenza che la programmazione regionale si regge su finanziamenti straordinari e settoriali senza un disegno organico. Dall'altro lato, la scarsità di risorse ha reso strutturale il ricorso al capitale privato: dal Piano casa del 2008 al terzo pilastro del d. l. n. 66/2026, il c.d. social housing non si configura più come uno strumento integrativo ma come misura strutturale e, in certi casi, sostitutiva, di quella volta alla costruzione di alloggi pubblici. Un simile assetto, non può che incidere dunque sulla capacità redistributiva delle politiche abitative sempre più orientate a logiche di redditività dell'investimento che a perseguire l'interesse sociale e costituzionalmente protetto a cui dovrebbero essere destinate. Ciò finisce per

⁸⁹ Art. 9.3, d. l. n. 66/2026 lett. f): «le unità immobiliari di cui alla lettera b) sono destinate alla cessione in proprietà o alla locazione, rispettivamente a prezzo o canone calmierati, esclusivamente in favore dei soggetti ivi indicati per i quali risultino i seguenti requisiti: 1) la loro condizione economica e patrimoniale attestata dal relativo ISEE è superiore ai limiti vigenti per l'accesso a programmi di edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata; 2) gli oneri su base annua connessi all'acquisto in proprietà o alla locazione a prezzo o canone in base ai correnti valori di mercato, anche in maniera differenziata per le diverse tipologie immobiliari previste ai sensi del presente articolo e delle diverse realtà territoriali interessate, come definiti ai sensi della lettera e), eccedono il 30% del reddito medio disponibile personale o del nucleo familiare convivente; 3) il loro reddito medio disponibile personale o del nucleo familiare convivente su base annua non è superiore a cinque volte l'importo degli oneri su base annua di cui al numero 2);».

«deforma[re] la natura solidaristica del servizio pubblico»⁹⁰, con effetti particolarmente penalizzanti per le fasce meno abbienti.

5. Conclusioni

Tra i diritti sociali, il diritto all’abitare appare particolarmente permeabile ai profondi mutamenti culturali ed economico-sociali che attraversano la società contemporanea: il mancato adeguamento delle retribuzioni all’inflazione e alla crescita dei canoni di locazione⁹¹; la crisi del modello familiare tradizionale e l’aumento di famiglie unipersonali; lo sviluppo di nuovi fenomeni globali come l’*overtourism*, che comporta una diminuzione dell’offerta degli alloggi a lungo termine previsti sul mercato. Si tratta solo di alcuni dei fattori che mettono alla prova le tradizionali misure adottate dallo Stato per fronteggiare la crisi abitativa e che, come già osservato, rendono necessario lo sviluppo di nuove strategie che siano capaci di incidere sulle cause strutturali che alimentano la vulnerabilità abitativa⁹² e, al contempo, di intercettare i bisogni delle diverse fasce di popolazione coinvolte.

Come sottolineato in premessa, il fondamento costituzionale del diritto all’abitare può essere ricavato dal combinato disposto tra il principio personalista e l’uguaglianza sostanziale. In quanto diritto inviolabile della persona, il diritto all’abitare è «strumentale sia alla dignità sociale in sé stessa – intesa come il fondamento di tutti i diritti fondamentali – che alla sua proiezione sociale che contempla persone concrete in condizioni storiche, politiche e sociali date»⁹³. D’altra parte, l’accesso diseguale al bene casa non può che riflettersi sul godimento di altri diritti, tra cui la libertà

⁹⁰ M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all’abitare*, p. 176.

⁹¹ Secondo uno studio della Cassa Depositi e Prestiti (“Service Housing”), il costo dell’affitto incide in media per circa il 35% sul reddito netto delle famiglie, superando la soglia del 30% comunemente indicata come limite oltre il quale si configura una condizione di potenziale difficoltà abitativa. Tale criticità risulta ancora più accentuata per i giovani lavoratori, per i quali l’incidenza della spesa abitativa può superare il 40% del reddito disponibile.

⁹² Sul concetto di «povertà abitativa» e di «disagio abitativo» si veda in particolare, F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 15 ss., in cui l’A. sottolinea come «la povertà abitativa è caratterizzata da diverse forme e gravità di disagio, dal sovraffollamento al costo di accesso e manutenzione della casa, dall’abitare in alloggi situati in quartieri non adeguatamente serviti, all’abitare occupando abusivamente un alloggio, fino all’abitare in alloggi strutturalmente inadeguati e alle forme estreme di completa privazione di una dimora. L’espressione “povertà abitativa”, pertanto, assume una valenza generale indicando condizioni caratterizzate da diverse forme di disagio abitativo, comprese le condizioni di “rischio abitativo” in cui il disagio non ancora si è concretizzato ma ha alte probabilità di farlo».

⁹³ M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all’abitare*, p. 14.

di domicilio, la tutela del diritto alla salute, il diritto al lavoro. È pertanto compito e dovere dello Stato rimuovere quegli «ostacoli» che impediscono l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso al bene abitazione in quanto funzionale alla garanzia di un'esistenza dignitosa.

L'art. 2 Cost., però, non rileva solo in relazione all'inquadramento del diritto all'abitare come diritto inviolabile ma anche sul piano dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il binomio principio personalista - principio solidarista consente di comprendere appieno la natura relazionale del diritto all'abitare che impone al legislatore di operare un continuo bilanciamento con il diritto di proprietà ogniqualvolta le due situazioni soggettive non coincidano. Come è stato sottolineato in premessa, «l'accesso alla proprietà dell'abitazione è oggetto di *favor* solo nella misura in cui vi sia una diretta corrispondenza tra la proprietà e la soddisfazione del bisogno abitativo del proprietario»⁹⁴. Laddove non vi sia identità tra le due situazioni soggettive, l'esercizio dei poteri proprietari deve svolgersi in linea con la funzione sociale (art. 42 Cost.) e compatibilmente con i doveri di solidarietà prescritti dalla Costituzione.

Per tale motivo, la garanzia del diritto all'abitare chiama in causa la doppia dimensione dell'intervento pubblico: la sua tutela non può infatti realizzarsi solo attraverso l'azione diretta dei pubblici poteri ma richiede la limitazione della libertà del singolo ogniqualvolta l'esercizio di tali libertà si ponga in contrasto con gli obblighi di solidarietà prescritti dalla Costituzione e con la funzione sociale della proprietà. Trasposta sul piano delle politiche abitative, tale impostazione consente di leggere l'intervento pubblico non soltanto in una prospettiva di *redistribuzione* delle risorse ma anche in quella della *regolazione* delle condizioni entro cui si esercitano le libertà economiche e proprietarie. Proprio sotto il profilo della *regolazione*, si assiste a un crescente attivismo da parte delle Regioni e degli enti locali. Come è stato osservato, pur in presenza di uno spazio interstiziale sotto il profilo della ripartizione di competenze, le leggi di Emilia-Romagna e la Toscana sono frutto di un tentativo delle due Regioni di supplire, almeno in parte, alle inerzie centrali attraverso politiche e strumenti di intervento mirati e ritagliati sulla base della specificità dei contesti locali. Che si tratti poi di sporadici episodi di legislazione regionale o di una tendenza più generale frutto del tentativo di alcune Regioni di riappropriarsi di uno spazio politico, tali iniziative hanno comunque il merito «di rispondere a domande forti provenienti dalla società, in un

⁹⁴ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, p. 18.

panorama in cui è la legislazione statale, piuttosto, a mostrare un'insopportabile immobilità»⁹⁵. D'altra parte, le leggi sui c.d. affitti brevi, rappresentano solamente uno dei recenti tentativi di «uso strategico della legge regionale»⁹⁶ che viene riscoperta come strumento attraverso cui intercettare e canalizzare quelle «istanze sociali insoddisfatte dal circuito democratico nazionale», al fine di fornire risposte che si collocano, talvolta, in discontinuità rispetto all'indirizzo politico statale⁹⁷. A maggior ragione se, come è stato sottolineato, «*decidere di non decidere* è, oggi, in molti casi, espressione di un ben preciso indirizzo politico»⁹⁸, ciò non significa che la Regione debba essere intesa «come centr[o] di potere in antitesi allo Stato, ma come sed[e] di più diretta e intensa partecipazione popolare [dove dare] impulso e sostegno a una politica che, coinvolgendo lo stesso potere centrale, ne rinnovi in senso democratico i metodi e ne adegui l'attività alle esigenze di una spedita azione di governo e di una robusta direzione politica»⁹⁹. Nei limiti dei due casi qui considerati, il diritto regionale sembra piuttosto muoversi nella direzione di un vero e proprio «spazio di sperimentazione istituzionale»¹⁰⁰, entro il quale possono essere elaborate e testate soluzioni normative innovative, idonee a rispondere alle esigenze emergenti nel tessuto sociale ed eventualmente suscettibili di orientare future scelte da parte del legislatore nazionale. Analogamente l'importanza dell'intervento regionale risiede anche nella capacità di fornire ai Comuni la base legale per perseguire politiche di carattere regolatorio che assicurino che l'esercizio delle prerogative proprietarie avvenga dentro i binari della clausola di utilità sociale. Al contrario, in assenza di una cornice legale adeguata, come dimostrato dall'analisi delle agenzie sociali per l'affitto, i Comuni hanno a disposizione pochi strumenti normativi, essenzialmente limitati a misure di incentivo a favore del proprietario.

Il crescente attivismo regionale non può comunque colmare organicamente il vuoto lasciato dallo Stato in materia di politiche abitative. Infatti, se sotto il profilo regolatorio la *supplenza* delle

⁹⁵ R. BIN, *L'autonomia è una scelta politica, non una questione giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2, 2026, p. 177.

⁹⁶ P. F. BRESCIANI, *L'attivismo delle Regioni sul fine vita: un esempio di uso strategico della legge*, in *Le Regioni*, n. 2, 2026, pp. 181 ss.

⁹⁷ *Ibidem*. Peraltro, non è un caso che il programma di mandato di giunta della Regione Emilia-Romagna, inserisca la regolazione dei c.d. affitti brevi, tra gli obiettivi operativi per fronteggiare la crisi abitativa. Il programma è consultabile al [link](#).

⁹⁸ N. D'ANZA, *La XI consiliatura della Regione Toscana e la progressiva espansione "interstiziale" dell'indirizzo politico regionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2026, p. 74.

⁹⁹ A. BARBERA, *La regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, n. 6, 1973, p. 746.

¹⁰⁰ P. GIOVARRUSCIO, *Dalla quantità alla qualità: la mutevolezza funzionale della legge regionale*, in *Diritti regionali*, in corso di pubblicazione.

Regioni è certamente positiva, sul versante *redistributivo* – che dovrebbe, al contrario, rappresentare il nucleo duro dell’azione pubblica per tutelare il diritto all’abitare – le politiche legislative regionali risultano carenti, complice l’assenza di un impegno strutturale e continuativo di risorse finanziarie. Lo dimostra in particolare un dato: circa l’85% del patrimonio edilizio pubblico è stato costruito prima del 1991 e il 45% prima del 1975. Sembrano dunque lontani gli anni della legge Fanfani (legge n. 43/1949), il primo intervento di edilizia economico-popolare varato nel dopoguerra che permise la costruzione di circa 360.000 alloggi popolari. La ormai perdurante mancanza di una programmazione statale non giova «in termini di garanzia dell’effettività del diritto, proprio perché manca un naturale momento di sintesi e di unità politica a livello centrale delle politiche abitative»¹⁰¹.

Tale dinamica, unita alla crescente finanziarizzazione dell’offerta abitativa restituisce le due facce di uno stesso processo: il progressivo arretramento dello Stato dal proprio ruolo di garante ha lasciato alle Regioni oneri crescenti senza risorse adeguate, spingendole a loro volta a rivolgersi al mercato per sopperire a un vuoto che l’intervento pubblico non è più in grado di colmare.

Sotto questo profilo, assume rilievo la tutela dei soggetti economicamente più fragili, che dovrebbero costituire i principali destinatari delle politiche abitative e rispetto ai quali l’intervento regionale, per come attualmente configurato, appare solo parzialmente adeguato. Non foss’altro perché, disponendo di leve finanziarie per lo più derivate¹⁰², l’intervento delle Regioni si è svolto soprattutto nella direzione di limitare l’autonomia dei privati o incoraggiare iniziative maggiormente in linea con l’utilità sociale. Al contrario, il diritto all’abitare come diritto sociale, trae la sua giustificazione teorica nel concetto di liberazione da determinate forme di privazione e richiede, per sua stessa natura, l’erogazione di una prestazione da parte dello Stato.

D’altra parte, la tutela dei diritti sociali, «consentendo all’individuo di affrancarsi dal bisogno, rende effettivo il godimento delle libertà e dei diritti riconosciuti, e, dunque, permette la piena e

¹⁰¹ F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all’abitare: primi appunti per un’analisi costituzionale critica*, p. 128.

¹⁰² A. BARBERA, *La regione come ente di governo*, p. 746. Un’ulteriore leva per le regioni potrebbe essere quella dei tributi di scopo. Per un’analisi di questa prospettiva e dei limiti che ne ostacolano la concreta attuazione si veda per tutti, D. STEVANATO, *Imposizione di scopo e autonomia tributaria delle Regioni: riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, n. 2, 2026, pp. 319 ss.

libera formazione della personalità e quindi di un cittadino consapevole e partecipe alla vita democratica»¹⁰³.

Proprio in virtù di tale stretta correlazione tra diritti sociali e principio pluralista¹⁰⁴, il lento disimpegno dello Stato sul piano delle politiche di *welfare* rischia, alla lunga, di incidere sullo stesso principio democratico che sottende la forma di Stato costituzionale¹⁰⁵. Come è stato sottolineato, «la povertà abitativa non costituisce solo una parte fondamentale della povertà economica, intesa come una condizione di indigenza, [...] ma rappresenta un elemento fondamentale della “povertà politica” e della “povertà sociale”, che pericolosamente incidono sulla tenuta del principio democratico»¹⁰⁶. Non è un caso che, come è stato osservato, l’indebolimento strutturale del potere politico e delle capacità redistributive dello Stato¹⁰⁷, espressione dell’involuzione neoliberale che sta vivendo la «democrazia capitalista»¹⁰⁸, si traduca inevitabilmente in una minore partecipazione alla vita pubblica delle stesse classi di reddito più basse¹⁰⁹.

Il rischio è che si realizzi quanto i teorici neoliberali prefiguravano: «uno Stato sociale come un mero episodio della storia della civiltà, pur sempre transeunte e reversibile»¹¹⁰. Al contrario, «la ricostruzione di un *welfare* abitativo coerente con i principi di solidarietà (art. 2 Cost.) ed eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2 Cost.) diventa condizione essenziale per ristabilire l’unità del progetto costituzionale dei diritti sociali»¹¹¹.

¹⁰³ F. POLITI, *I diritti sociali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1023.

¹⁰⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, pp. 1 ss.

¹⁰⁵ F. POLITI, *I diritti sociali*, p. 1023.

¹⁰⁶ F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione*, pp. 8 ss.

¹⁰⁷ Di cui parla A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2002, p. 329.

¹⁰⁸ Cfr. W. STREECK, *Globalismo e democrazia. L’economia politica del tardo neoliberismo*, Feltrinelli, Milano, 2024.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, p. 3, in cui l’autore riprende le teorie di Friedman e Von Hayek.

¹¹¹ M. TUOZZO, *I fondamenti costituzionali del diritto all’abitare*, p. 266.