

I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE

Aspetti giuridici
e di governo del territorio

a cura di
Luigi Balestra, Giuseppe Piperata

EDITORIALE SCIENTIFICA





Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

I BORGHI STORICI
TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE
ASPETTI GIURIDICI
E DI GOVERNO DEL TERRITORIO

a cura di
Luigi Balestra e Giuseppe Piperata

Atti del convegno
6 e 7 maggio 2024, Università Iuav di Venezia

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Il presente volume è stato finanziato con i fondi dell'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1 Bando PRIN 2022 - D.D. n.104 del 02-02-2022 Progetto "Attractiveness of the historic villages and recovery of the building heritage for residential and tourist purposes, between ownership and consumption" (CUP F53D23003620006) – codice della proposta 2022PA7X4K.

La presente ricerca è stata inoltre finanziata dall'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1, Bando PRIN 2022 PNRR - D.D.n.1049 del 14-09-2022, Progetto: "From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts" CUP: F53D23012110001, Codice progetto: P2022WCTEW

I contributi del presente volume sono stati sottoposti a peer reviewed.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0597-7

INDICE

<i>I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Un convegno e una ricerca</i> Luigi Balestra, Giuseppe Piperata	7
---	---

<i>Borghi storici: introduzione al tema</i> Giuseppe Severini	13
--	----

I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE: UN INQUADRAMENTO

<i>Per una qualificazione giuridica dei borghi</i> Anna Pirri Valentini	19
--	----

<i>Tra proprietà dominicale e beni comuni: quale modello per i beni culturali nei borghi storici?</i> Loris Di Cerbo	35
---	----

POLITICHE DI ATTRATTIVITÀ PER I BORGHI STORICI

<i>Diritto all'abitazione, proprietà privata e poteri pubblici: il nodo degli immobili "immobili"</i> Enrico Guarnieri	43
---	----

<i>La rivitalizzazione dei borghi storici passa (anche) per le infrastrutture</i> Klaudia Kurcani	57
--	----

<i>Politiche di attrattività dei borghi storici tra assetti territoriali e vincoli culturali</i> Gabriele Torelli	73
--	----

<i>Borghi storici da rivitalizzare e tutela del patrimonio culturale</i> Micol Roversi Monaco	87
--	----

Enrico Guarnieri

DIRITTO ALL'ABITAZIONE, PROPRIETÀ PRIVATA E POTERI PUBBLICI: IL NODO DEGLI IMMOBILI “IMMOBILI”

SOMMARIO: 1. Note minime sulla dimensione costituzionale del diritto all'abitare. – 2. Il problema degli immobili “immobili” ed i poteri di requisizione pubblica: un'analisi comparata. – 3. L'intenzione, l'illusione e la prospettiva del *de iure condendo*.

1. *Note minime sulla dimensione costituzionale del diritto all'abitare*

Le riflessioni sottese a queste brevi note nascono nel periodo di prima ideazione del progetto di ricerca “PRIN 2022 – *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche, tra proprietà e consumo*”, sulla base dell'impulso del Professor Piperata ad approfondire la ricerca sul “che fare” degli immobili che nelle città e nei borghi storici permangono inerti (o perché abbandonati o perché inabitati).

Si trattava e si tratta di un dubbio cruciale, tenuto peraltro conto che la presenza di immobili inutilizzati può assumere significati e implicazioni differenti a seconda del contesto territoriale considerato: nei borghi storici, la presenza di immobili inutilizzati costituisce un fattore di criticità strutturale per l'efficacia delle *politiche pubbliche* di rivitalizzazione di quei luoghi remoti in via di spopolamento; nei contesti urbani, invece, la presenza di un patrimonio immobiliare inutilizzato si traduce in una problematica che incide direttamente sulla *esigenza anzitutto privata* all'abitare e dunque sull'equità dell'accesso al bene “casa”.

In tale prospettiva, si può quindi affermare – non senza un certo grado di approssimazione – che l'abitare, mentre assume una valenza strumentale nei contesti borghigiani, assume per contro una valenza direttamente finalistica nei contesti cittadini¹.

¹ Oltre a quanto più oltre citato, sulla questione abitativa si v. F. Nugnes, *Povertà abitativa e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2024 e Aa.Vv., *Diritto all'abitare e*

Nei borghi, l'insediamento abitativo non costituisce di regola un fine autonomo, bensì rappresenta per lo più un mezzo funzionale al perseguimento di obiettivi più ampi di recupero, riattivazione e riequilibrio demografico di territori remoti in via di spopolamento²: l'abitazione diviene dunque uno strumento di politica territoriale, attraverso il quale attrarre nuovi residenti e ricostituire condizioni minime di vitalità sociale ed economica.

Nei contesti urbani, caratterizzati da una forte capacità di attrazione residenziale, l'abitare si configura al contrario come un fine in sé e di per sé, espressione di un bisogno primario e di un diritto fondamentale (v. *infra*) che si manifesta indipendentemente da strategie di ripopolamento o rivitalizzazione.

Di conseguenza, mentre nei borghi sono le politiche pubbliche a ricercare attivamente (nuovi) cittadini disposti a riabitare quei luoghi, nelle città sono i cittadini stessi a generare spontaneamente la domanda abitativa, ponendo il sistema urbano di fronte alla necessità di garantire un accesso equo, sostenibile e adeguato all'alloggio.

Sarà per la risonanza mediatica, sarà per l'esperienza quotidiana, ma da ultimo è stato soprattutto il secondo versante della ricerca ad aver attirato l'attenzione di chi scrive³.

In effetti, nelle città la questione abitativa si fa sempre più pressante: l'incremento esponenziale dei prezzi di locazione e la crescita vertiginosa dei c.d. affitti brevi stanno minando sempre più la possibilità, per una fascia di popolazione oramai assolutamente variegata⁴, di accedere a soluzioni abitative sostenibili.

Poiché la criticità è all'ordine del giorno e le soluzioni via via apprestate manifestano a monte l'assenza di una visione strategica (si

questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale, a cura di M.G. Della Scala e S. Santangelo, Torino, Giappichelli, 2023.

² Per uno studio più ampio sul rilancio dei centri minori si v., per tutti, A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, 1 ss.

³ Sia consentito rinviare, per riflessioni più ampie, a E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 785 ss.

⁴ In merito alla irriducibilità delle esigenze emergenti in una società sempre più differenziata e pluralizzata si v. S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 167: «altro è l'edilizia sociale, altro il favor per il piccolo risparmiatore, altro quello per i giovani che cercano la loro prima dimora come single o in coppia; altro è l'esigenza di lavoratori, anche qualificati, che devono vivere, possibilmente in modo decoroso, nelle grandi aree urbane».

pensi, tra l'altro, ai tentativi delle amministrazioni locali di far fronte al fenomeno *Airbnb*⁵ e, nel corso della stagione pandemica, alla temporanea ripresa del blocco degli sfratti⁶), è anzitutto dalla (ri)scoperta del valore costituzionale del diritto all'abitare che il legislatore dovrebbe muovere⁷.

Sul punto, la dottrina e finanche la giurisprudenza costituzionale presentano profili di incertezza e spaccatura non secondari.

L'unica certezza, se così si può dire, sta nel superamento della primogenita tesi secondo cui nel dettato costituzionale difetterebbe una esplicita o implicita presa in considerazione del diritto all'abitare.

Per un verso, Domenico Sorace insegna che finanche nell'art. 47, comma 2, Cost. può scorgersi una disposizione ricca di significato: ed infatti, sebbene una consistente parte della dottrina escluda che da quella previsione si possa trarre l'affermazione di un diritto costituzionale all'abitare⁸, secondo Sorace l'art. 47, comma 2, Cost. esprimerebbe un *favor* costituzionale «verso la proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario»⁹.

Per altro verso, e proprio tenuto conto che, nell'impostazione appena percorsa, la casa (*recte*: la prima casa) si atteggia a bene strumentale (funzionale e dunque funzionalizzato) «rispetto alle esigenze dell'individuo»¹⁰, Temistocle Martines ha quindi chiosato che l'abita-

⁵ G. Menegus, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian papers on federalism*, 2024, 79 ss.

⁶ Lo strumento del blocco degli sfratti è stato infatti rilanciato dai d.l. nn. 183/2020 e 41/2021 (convertiti rispettivamente dalla l. n. 21/2021 e dalla l. n. 69/2021) come una delle misure più adeguate per far fronte alle criticità abitative determinatesi nel corso della pandemia: in tema, P. Chiarella, *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in *Pol. dir.*, 2022, 199 ss. Per una prima analisi delle sentenze della C. cost. 22 giugno 2021, n. 128, 2 dicembre 2021 e 4 aprile 2022, n. 231, si v. F. Medico, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 111 ss.

⁷ Di recente, E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene, 2017. Imprescindibile è il rinvio a U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

⁸ Ma sul punto si v. già quanto affermato dalla C. cost., 25 febbraio 1988, n. 217, ossia che l'interesse all'abitare è «un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost.».

⁹ D. Sorace, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civiltistica) della casa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 1179.

¹⁰ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2023, 398.

zione va concepita, in armonia anzitutto con gli artt. 2 e 3 Cost., come lo «strumento indispensabile per consentire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo» e come «componente essenziale» per lo sviluppo della persona umana e per l'affermazione di tutti quegli ulteriori «valori» costituzionali che allo sviluppo della persona si legano¹¹.

Le implicazioni che ne ha tratto lo sviluppo dottrinale sono stante di estremo rilievo: per Franco Modugno il diritto all'abitazione «è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale»¹²; per Francesco Pallante, poi, «se non ci si limita a considerare l'art. 47 Cost. isolatamente, ma si guarda alla Costituzione nel suo complesso, allora si può affermare l'esistenza di un diritto costituzionale sociale all'abitazione»¹³.

Ora, una volta riconosciuto il valore costituzionale del diritto all'abitazione, il problema che ne segue è tuttavia e finanche più ostico: a tratti insormontabile. Come si anticipava, la dottrina è infatti divisa sulla configurazione di siffatto diritto: trattasi di diritto costituzionale sociale o di diritto costituzionale “pieno”?

A tal riguardo, si confrontano, senza soluzione di continuità, due tesi.

Secondo la configurazione “debole” – invero maggioritaria – il diritto (per l'appunto sociale) all'abitazione altro non rappresenterebbe che un obiettivo programmatico per legislatore e per i pubblici poteri, non integrante dunque una «posizione privilegiata» né un diritto immediatamente azionabile, bensì una «mera pretesa»¹⁴ a che l'intervento pubblico soddisfi l'esigenza abitativa «misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili»¹⁵.

Secondo la configurazione “forte”, invece, il diritto all'abitazione si esporrebbe come «vincolo non solo politico, ma pienamente giuridico» a vedersi assegnato un alloggio¹⁶: sarebbe per l'effetto richiesto

¹¹ T. Martines, *Il «diritto alla casa»*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Roma-Bari, Laterza, 1974, 392 s.

¹² F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 63.

¹³ F. Pallante, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Quest. giust.*, 27 luglio 2018.

¹⁴ M. Delsignore, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, 487.

¹⁵ C. cost., 18 maggio 1989, n. 252.

¹⁶ F. Pallante, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, cit.

ai giudici di ricavare una norma protesa ad «assicurare, nei modi, volta per volta, concretamente e materialmente possibili, una “abitazione adeguata” a tutti coloro che presentano le caratteristiche (di bisogno e di indigenza) per averne diritto»¹⁷.

Per ragioni di sintesi il tema non può essere ulteriormente sviluppato. Ciononostante, può essere formulata una primissima chiosa: fintato che questa cruciale e dicotomica alternativa (tra diritto forte e diritto debole) non sarà risolta, il legislatore, l'amministrazione e la magistratura, quando posti dinanzi alle plurime sfide immesse dalla questione abitativa, si troveranno nell'ardua situazione di dover realizzare cornici senza quadro, perimetrando un vuoto che non ha bordi da seguire né misure che tengano (v. *infra* par. 3).

2. Il problema degli immobili “immobili” ed i poteri di requisizione pubblica: un'analisi comparata

Sullo sfondo del problema qualificatorio appena considerato stanno invero molteplici criticità che impingono direttamente nella realtà fattuale.

Il fenomeno degli affitti brevi è senz'altro al centro del dibattito politico e giuridico, e se ne comprende la ragione (anzi le ragioni): la dinamica in atto per un verso sottrae abitazioni a chi la città vorrebbe abitare e, per altro verso e di tutta conseguenza, alimenta l'afflusso turistico, compartecipando al fenomeno della c.d. turistificazione dei centri maggiori e minori¹⁸.

A ben vedere, però, nelle città ricorrono altri fenomeni patologici, che al pari di quanto appena osservato trovano giovamento e giustificazione nello statuto privatistico e assolutizzante¹⁹ del regime proprie-

¹⁷ A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, 2007, 1137.

¹⁸ Di recente, M. Di Masi, *Quale sostenibilità per il turismo? Prospettive critiche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2024, 225 ss. In tema sia consentito rinviare anche a E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3, 129 ss.

¹⁹ Carattere, questo, che secondo una parte della dottrina assumerebbe oggi ancor più vigore alla luce dell'art. 17 CDFUE: per L. Nivarra, «Così c'è stata la storia, ma ormai non ce n'è più». La “funzione sociale” dissolta e l'eterno ritorno della proprietà borghese, in *Quest. giust.*, 2012, n. 5, 64, vi sarebbe una incolmabile distanza tra l'art. 42 Cost. e l'art. 17 CDFUE «sia sotto il profilo sistematico, sia sotto il profilo esege-

tario: si fa riferimento al nodo degli immobili “immobili”, ossia al dato a tratti paradossale che vede molti immobili privati, pur non in stato di abbandono, permanere inoccupati.

Dati statistici alla mano, si evidenzia, ad esempio, che solo nella città metropolitana di Bologna si attesta un numero di appartamenti potenzialmente disponibili che sta tra le 13.511 e le 15.317 unità²⁰.

Muovendo da uno scenario volutamente distopico, si immagini allora un centro cittadino nel quale pochi grandi proprietari immobiliari detengano l'intero patrimonio edilizio dell'area e decidano deliberatamente di mantenerlo in uno stato di sistematica inoccupazione. In una simile situazione, i cittadini come potrebbero trovare alloggio? Al contempo, quali e quante sarebbero le ripercussioni sui vari settori dell'economia (per chi vive in città universitarie, come Bologna, si pensi in particolare alle note ripercussioni sui settori terziario e quaternario)? Su chi graverebbe l'onere di fronteggiare l'emergenza, se non su enti pubblici già di per sé incisi da una ridotta capacità di spesa?

Ora, va subito preso atto che – se si eccettua il limitato impatto della leva fiscale²¹ – nel nostro ordinamento non sono dati ad oggi effettivi meccanismi di garanzia atti a contrastare le scelte di autonomia proprietaria protese a mantenere gli immobili in stato di inoccupazione.

tico [...]. L'eclisse comunitaria della “funzione sociale”, suggellata al massimo livello dall'art. 17 CDFUE (alla quale, come è noto, l'art. 6 TUE attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati), era stata preparata, in realtà, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dalla quale emerge un'immagine davvero ottocentesca della proprietà, soggetta tutt'al più a limiti funzionali alla tutela di un interesse generale (salute, sicurezza) ma ormai completamente liberata da ogni scoria weimariana». Tuttavia, per C. Salvi, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo. I controlimiti, il 'dialogo tra le Corti' e il sonno della politica*, in *Dir. cost. riv. quadrim.*, 2023, n. 3, 33 s., il principio sociale dovrebbe operare alla stregua di «un controlimite al primato del diritto europeo», con la conseguenza che «andrebbe quindi affermata non già la vanificazione della funzione sociale, ma la prevalenza delle norme che le danno attuazione, in caso di conflitto con norme o sentenze europee che assicurino invece la prevalenza alla libertà proprietaria».

²⁰ F. Manfredini e V. Giavarini, *Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna. Un quaderno dell'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna*, settembre 2024 (accessibile dal seguente link: www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf).

²¹ V. *infra* a chiusura del par. 3.

Si tratta di un “vuoto” piuttosto critico e paradossale, specialmente se paragonato al “pieno” di garanzie che è invece assicurato in altri ordinamenti esteri, ove al centro è posto il potere delle amministrazioni pubbliche di disporre la requisizione degli immobili sfitti.

Invero, prima di volgere all'analisi comparata, è bene ricordare che nel nostro ordinamento il potere di requisizione pubblica è sì previsto dalla legge con una disposizione in bianco (art. 7 dell'All. E, l. 20 marzo 1865, n. 2248), ma il suo impiego a mo' di strumento di politica abitativa²² è stato in molte occasioni inibito (*recte*: precluso) dal giudice amministrativo²³.

La giurisprudenza amministrativa ha difatti adottato un'interpretazione molto restrittiva del citato art. 7, limitando fortemente la possibilità per le amministrazioni locali di avvalersi della requisizione degli alloggi per far fronte alla crisi abitativa.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2007 ha infatti chiarito che i casi eccezionali di necessità e urgenza che abilitano la requisizione da parte del sindacato non si verificano «se le situazioni di carenza abitativa sussistono da diverso tempo, o qualora si voglia provvedere alla sistemazione di famiglie rimaste senza tetto in conseguenza di sfratto, o quando la situazione di emergenza sia rivolta a ovviare all'inerzia, protrattasi nel tempo, della stessa amministrazione pubblica; la quale, con la requisizione di alloggi, intende invece ovviare a endemiche carenze abitative»²⁴. Le decisioni più recenti confermano l'assunto: il sindaco può quindi procedere alla requisizione delle abitazioni solo per far fronte ad esigenze temporanee e davvero straordinarie – si pensi alle calamità naturali che per via di fatti straordinari e imprevedibili minacciano immediatamente la collettività – e

²² Rimane dunque isolato il celebre caso dell'ordinanza sindacale con cui l'allora sindaco di Firenze Giorgio La Pira dispose nel 1953 la requisizione immediata degli immobili sfitti, attesa la gravissima carenza di alloggi (oltre mille famiglie tra sfrattati e sfrattandi erano in attesa e non si trovavano più né case in affitto né spazi pubblici disponibili).

²³ In tema, cfr. F. Manganaro e G. Tropea, *La requisizione alla luce delle esigenze autonomistiche comunali e nuovo banco di prova del riparto di giurisdizione*, in *Urb. app.*, 2008, 91 ss., A. Romano, *Le requisizioni tra sindaci, prefetti e giudici amministrativi*, in *Foro it.*, 1978, III, 174 ss. e M.S. Giannini, *Ablazioni, requisizioni, occupazioni d'urgenza*, in *Stato e diritto*, 1942, n. 6, 1 ss.

²⁴ Cons. Stato, ad. plen., 30 luglio 2007, n. 10 (così, già, Cons. Stato, sez. IV, 13 settembre 1995, n. 693 e, *inter alia*, Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 1994, n. 291).

non per cercare di risolvere problemi abitativi radicati (e irrisolti) nel tempo²⁵.

Per contro e come anticipato, il potere di requisizione pubblica degli alloggi sfitti trova una solida base normativa in ordinamenti esteri a noi piuttosto “vicini”: si fa riferimento al caso britannico degli *empty dwelling management orders*, a quello francese della *réquisition de logements vacants*, a quello spagnolo (Comunità autonoma della Catalogna) della *expropiación forzosa de viviendas* e belga (Regione di Bruxelles-Capitale) del *droit de gestion publique des logements*.

Nel Regno Unito²⁶, attraverso gli Empty Dwelling Management Orders (EDMO), introdotti dall’Housing Act 2004, le *local housing authorities* possono subentrare nella gestione delle abitazioni inoccupate, attraverso un triplice passaggio (che contempla un *ante*, un *interim* e un *final* EDMO). Prima di chiedere al Tribunale l’autorizzazione per un interim EDMO, la *local housing authority* deve consultare il proprietario per verificare quali misure intenda adottare per rendere nuovamente abitato l’immobile. Laddove il confronto non dia esito soddisfacente e l’immobile risulti dunque inoccupato per almeno sei mesi, la *local housing authority* potrà rivolgere al Tribunale una richiesta di autorizzazione all’adozione dell’*interim* EDMO (della durata massima di un anno), per il cui tramite l’ente pubblico ottiene il possesso dell’immobile e può compiere gli atti che spetterebbero al proprietario, pur dovendo collaborare con lui e ottenere il suo consenso per locare l’immobile. Qualora l’immobile dovesse restare ancora inoccupato, la *local housing authority* potrà emettere un *final* EDMO (della durata massima di sette anni) e potrà dunque locare l’immobile senza richiedere il consenso del proprietario.

Il sistema francese si colloca su un versante più spiccatamente pubblicistico. Benché l’ordinamento costituzionale non preveda un esplicito riconoscimento né della funzione sociale della proprietà²⁷ né del diritto all’abitare, tuttavia la legislazione ordinaria conferisce

²⁵ Tar Campania, Napoli, sez. V, 1° marzo 2023, n. 1321, Tar Puglia, Bari, sez. III, 8 giugno 2018, n. 859, Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 25 giugno 2015, n. 1107 e Tar Lombardia, Milano, sez. I, 24 aprile 2013, n. 1050.

²⁶ Per coordinate d’insieme si v. C. Hunter, *The right to housing in the UK*, in *Ist. fed.*, 2010, 313 ss.

²⁷ Tuttavia, C. Salvi, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo. I contro-limiti, il ‘dialogo tra le Corti’ e il sonno della politica*, cit., 18 ricorda che «in Francia la connotazione sociale è presente sia nel preambolo della Costituzione del 1946, tutto-

a quest'ultimo il rango di diritto soggettivo perfetto²⁸ e gli riconosce una tutela molto pregnante: l'art. L641-1 del Titre IV, Livre VI, del *Code de la construction et de l'habitation* attribuisce infatti all'amministrazione il potere di procedere alla requisizione totale o parziale degli immobili sfitti (per un periodo di un anno, rinnovabile sino a cinque anni o, in situazioni straordinarie, finanche sette), affinché gli stessi siano assegnati – a prescindere dal consenso del proprietario – a favore di soggetti privi di alloggio, collocati in condizioni abitative manifestamente inadeguate, ovvero destinatari di un provvedimento giudiziario definitivo di sfratto.

L'esperienza catalana, delineata nella Ley 4/2016, propone poi un modello originale di *expropiación forzosa*, finalizzato alla creazione di un parco sociale di locazioni a canone sostenibile²⁹. È qui particolarmente evidente il richiamo alla *función social de la propiedad*, che la Costituzione spagnola (al pari della nostra) sancisce come limite intrinseco del diritto proprietario³⁰ e che la Comunità autonoma della Catalogna assume a presupposto dell'intervento ablatorio. L'e-

ra vigente, sia nell'art. 1 della Costituzione del 1958 ("La Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale")».

²⁸ D'altronde, secondo il *Conseil constitutionnel*, 19 gennaio 1995, n. 94-359-DC «la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle» (sul punto si v. R. Rolli, *Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, Bologna, Bonomo, 2012, 19).

²⁹ In tema, E. Moreu Carbonell, *Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social*, in *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, coordinato da M.T. Alonso Pérez, Navarre, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 369 ss. e M. de los Ángeles Fernández Scagliusi, *La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía*, in *Vivienda, préstamo y ejecución*, a cura di M. Espejo Lerdo de Tejada, J.P. Murga Fernández, M. de los Ángeles Fernández Scagliusi e S. Tomás Tomás, Navarre, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, 169 ss.

³⁰ Lart. 33, ai commi 1 e 2, della Costituzione spagnola stabilisce che «se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia» e che «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». Si consideri poi che l'art. 47 della Costituzione spagnola prevede altresì la caratura espressamente costituzionale del diritto all'abitazione, laddove sancisce che «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

spropriazione temporanea si collega strettamente alla previa diffida del proprietario ad adempiere alla funzione sociale (*i.e.* abitativa) del bene, configurando così una sequenza procedimentale che tutela l'interesse privato solo nella misura in cui esso non comprometta l'interesse generale all'uso effettivo degli alloggi.

Infine, in Belgio³¹ e più in particolare nell'ordinamento della Regione di Bruxelles-Capitale, il *Code bruxellois du Logement* del 17 luglio 2003 attribuisce anzitutto agli *opérateurs de gestion publique* il potere di gestione pubblica degli immobili privati inoccupati da oltre dodici mesi: ciò avviene per il tramite di una procedura piuttosto articolata, che muove dal tentativo di concertazione tra l'*opérateur* ed il proprietario "inerte" e che può trascinare, in caso di mancato accordo, nella gestione temporanea dell'immobile, con possibilità per l'*opérateur* di locare l'immobile per un massimo di nove anni, senza il consenso del proprietario. In secondo luogo, ed in termini parimenti incisivi, l'art. 19 del *Code bruxellois du Logement* prevede che il mantenimento dell'immobile in stato di ingiustificata inoccupazione costituisce infrazione amministrativa sanzionabile con ammenda.

3. *L'intenzione, l'illusione e la prospettiva del de iure condendo*

Preso dunque atto dell'attenzione mostrata dagli ordinamenti esteri per le vicende in commento, che dire dunque del silenzio del legislatore domestico e della chiusura giurisprudenziale rispetto all'uso del potere di requisizione pubblica per finalità abitative?

Lo stimolo promanante dagli ordinamenti esteri fornisce per certo un utile pungolo per verificare se, già nella prospettiva del *de iure condito*, sia possibile addivenire ad un uso più duttile del potere di cui all'art. 7 dell'All. E, l. n. 2248/1865³²: la risposta tuttavia sembra dover essere negativa.

³¹ M. Lys e C. Romainville, *Le droit au logement dans la Constitution belge*, in *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain: actes du colloque du 19 octobre 2007 organisé par l'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 21 ss. L'art. 23 della Costituzione belga, nel prevedere che «[c]haque un a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine», annovera «le droit à un logement décent».

³² L'intenzione e la curiosità non vogliono di certo trascurare il fatto che l'edilizia residenziale pubblica (oggi anche: *social housing*) – in quanto ricadente nell'area del

Superata la prima percezione di senso (o, se si vuole, di buon senso, tenuto anche conto di quanto avviene negli ordinamenti esteri), lo sviluppo della riflessione ha indotto chi scrive a convincersi che, nella prospettiva del *de iure condito*, un esercizio più duttile della requisizione pubblica degli immobili sfitti non possa essere giustificata “semplicemente” accedendo alle ricostruzioni più avanzate del principio della funzione sociale della proprietà e/o aderendo alla concezione forte del diritto all'abitare.

Vero è che secondo l'illuminante concezione della funzione sociale di Stefano Rodotà – che giova dell'impostazione teorica di Salvatore Pugliatti³³ – la funzione sociale costituisce quel limite interno allo statuto proprietario che abilita, tra l'altro, l'interpretazione estensiva del materiale legislativo esistente o, in alternativa, l'applicazione analogica di norme altrimenti eccezionali³⁴. Tuttavia, né l'una (l'interpretazione estensiva) né l'altra (l'analogia) risultano essere utili allo scopo.

Concentrando l'attenzione sullo strumento della reinterpretazione del materiale legislativo esistente, si tratterebbe nel caso di specie di reinterpretare l'art. 7, all. E), l. n. 2248/1965 in modo più estensivo rispetto a quanto sinora fatto dalla giurisprudenza amministrativa, consentendo quindi l'impiego della requisizione a mo' di strumento concorrente alle politiche abitative ordinarie.

servizio pubblico (M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss.) – dovrebbe costituire un *munus* per gli enti locali, tale per cui a fronte di conclamate esigenze sociali, spetterebbe anzitutto agli attori pubblici predisporre e attivare interventi immobiliari (magari anche rivalorizzando il proprio patrimonio inutilizzato) per fronteggiare le crisi abitative. Tuttavia, sebbene questo dato sia senz'altro innegabile, va comunque preso atto che, quando lo Stato presenta un deficit strutturale rilevante e un debito pubblico molto elevato, la sua capacità di finanziare investimenti infrastrutturali così onerosi risulta fortemente compressa. Né si dica che il ricorso al partenariato pubblico-privato sia sempre e comunque strumento “salvifico”, buono a tutti i fini, perché, come dimostrato dal caso del *social housing*, esso porta con sé più di un rischio di “sviamento” dall'obiettivo primario (C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 132 s.).

³³ Per S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, 278, la funzione sociale costituisce «il cemento, l'idea unificatrice, il principio sistematico organizzatore, che come tale supera l'episodio, scioglie i limiti della disposizione eccezionale, pone i nessi tra le disposizioni particolari e colma lacune».

³⁴ S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013, 330.

Ebbene, ancorché astrattamente praticabile, la soluzione sembrerebbe porre serissimi problemi in concreto. L'opera di reinterpretazione, seppur agevolata dal fatto che l'art. 7 reca una "disposizione in bianco"³⁵, lascerebbe infatti irrisolto il problema dei presupposti e delle modalità di esercizio del potere di requisizione degli immobili sfiti. In assenza di una disciplina specifica, mancherebbero cioè i parametri per definire l'*an*, il *quid*, il *quomodo* e il *quando* della requisizione: per quanto tempo l'"inerzia" proprietaria deve protrarsi per rendere intollerabile la sottrazione dell'immobile dal mercato? Esistono differenze tra aree territoriali (urbane, periurbane, interne, remote, etc.) tali da giustificare un diverso trattamento degli immobili? Quali sono le fasi procedurali protese a garantire il contraddittorio con il proprietario? Quali sono i motivi che quest'ultimo può legittimamente far valere per giustificare la mancata occupazione dell'immobile? E, soprattutto, per quanto tempo potrebbe perdurare la requisizione?

Il rischio che si intravede sarebbe cioè quello dell'uso disomogeneo, eccessivamente differenziato e dunque intollerabile del potere di requisizione.

Ragion per cui neppure basterebbe il riconoscimento di un diritto "forte" all'abitare³⁶: anche a volersi ammettere ciò che in realtà rimarrebbe indimostrato, e cioè che il diritto forte all'abitare possa per ciò solo determinare un arretramento del diritto di proprietà (con compressione di una parte delle relative facoltà di uso e non uso³⁷ e radicale riallineamento del pendolo tra i poli della autorità e della

³⁵ Cfr. M.S. Giannini, *Ablazioni, requisizioni, occupazioni d'urgenza*, cit., 381.

³⁶ Secondo M. Delsignore, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., 488, «non si ritiene che possa considerarsi conforme a Costituzione la previsione di provvedimenti di esproprio e di requisizione del patrimonio privato sfitto» poiché «la soddisfazione dell'esigenza abitativa non è in grado di elevarsi e sopravanzare il diritto di proprietà garantito in Costituzione e nel bilanciamento è perciò destinato a soccombere». Allo stesso modo s.v. anche P. Vipiana, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 10, 5, secondo cui «[l]a forma più integrale di tutela risulterebbe la requisizione delle case sfitte ai proprietari e l'assegnazione di esse alle persone meno abbienti, a titolo gratuito o ad un canone simbolico: questa forma però non potrebbe ammettersi nel nostro sistema perché palesemente lesiva del diritto di proprietà privata garantito dall'art. 42 Cost. (salva l'ipotesi ivi prevista di espropriazione per motivi d'interesse generale)».

³⁷ Il diritto di proprietà su una cosa implica «in linea di principio, la possibilità di usarla o di non usarla, di decidere come usarla, di trasformala e, al limite, di distruggerla» (F. Galgano, *Trattato di diritto civile*, I, Padova, Cedam, 2010, 327 s.).

libertà), residuerebbe tuttavia e pur sempre il nodo relativo alle concrete modalità di esercizio del potere di requisizione a fini abitativi³⁸.

Né, per trovare una disciplina più organica, sarebbe sufficiente fare ricorso all'applicazione analogica del ben più tipizzato potere di esproprio – secondo una parte della dottrina, tra le ragioni di interesse genere per cui quel potere è dato rientrerebbe proprio quella «di far fronte all'emergenza abitativa»³⁹ – non fosse altro perché l'espropriazione travalicherebbe gli effetti della requisizione, comportando un trasferimento coattivo e definitivo della proprietà con estinzione automatica di ogni altro diritto reale o personale sul bene. Difetterebbe, dunque, quel «rapporto di somiglianza tra alcuni elementi (giuridici o di fatto) della vicenda regolata ed alcuni elementi di quella non regolata» che la giurisprudenza antepone all'esperibilità del ragionamento analogico⁴⁰.

Compreso ciò, non rimane allora che assumere la, giammai risolutiva, prospettiva del *de iure condendo*. Al riguardo due note: in primo luogo, nell'intreccio costituzionale non sembra potersi ricavare alcuna netta preclusione all'adozione di una normativa abilitante la requisizione pubblica degli immobili inoccupati (se ed in quando ancorata a presupposti ben definiti e circostanziati); in secondo luogo, le esperienze estere potrebbero fornire un'utile traccia per un futuro intervento normativo.

Semmai il vero limite sta e starà nella volontà politica di darvi corso, considerato che la previsione di uno strumento *ablatorio* così incidente sul diritto di proprietà potrebbe risultare (ma il condizionale è solo di maniera) una scelta politica molto impopolare, potendo peral-

³⁸ Al più, ciò che il diritto "immediatamente azionabile" potrebbe ammettere, ed anzi imporre, sarebbe l'ordine giudiziale di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica disponibili o di erogazione di somme di denaro non previste a bilancio, al fine di garantire un'abitazione adeguata a chi versi in stato di bisogno (per A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., 1134, dalla configurazione forte del diritto all'abitazione si può trarre la conclusione che «i giudici siano tenuti a ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa, l'erogazione di una somma di denaro, pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai soggetti meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata»).

³⁹ F. Pallante, *Diritto alla casa, il rovesciamento della Costituzione*, in *libertaegius.it*, 24 settembre 2018.

⁴⁰ Cass. civ., sez. un., 6 dicembre 2021, n. 38596 e Cass. civ., sez. I, 5 aprile 2022, n. 11000.

tro acuire il conflitto pubblico-privato e soprattutto quello tra privati (*i.e.* tra possibili beneficiari e proprietari “requisendi” o, finanche tra gli stessi beneficiari).

Una via alternativa – invero non meno esente da rischi politico-elettorali – potrebbe essere quella del potenziamento della “minaccia” fiscale⁴¹, sulla falsariga del modello spagnolo portato dalla legge nazionale n. 12/2023 (un modello dunque divergente da quello predisposto nella Comunità autonoma della Catalogna): riconoscendo nella abitazione un bene abilitante altri beni di rango costituzionale⁴² e ribadendo il limite positivo della *función social* del diritto di proprietà (che dal proprietario deve essere garantita)⁴³, il legislatore spagnolo ha stabilito che il mantenimento di case in stato di inoccupazione può comportare una *recargo de hasta*, ossia l'applicazione di una sovrattassa⁴⁴.

Ad ogni buon conto ed in conclusione, proprio il caso spagnolo (con le sue chiare e logiche premesse di principio sul “valore della casa” e sulla “funzionalizzazione della proprietà”) consente di riprendere e confermare quanto imprecisamente osservato in chiusura del primo paragrafo di questo lavoro: prima delle cornici e dunque dei meccanismi di garanzia sarebbe bene realizzare il dipinto, fornendo il quadro giuridico di riferimento al fine di prendere la reale misura dei bisogni.

⁴¹ Si v. l'art. 9, comma 9, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, laddove si dispone che «il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale, assoggettati all'imposta municipale propria, concorre alla formazione della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali nella misura del cinquanta per cento».

⁴² Ai sensi dell'art. 7 «la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia».

⁴³ Ai sensi dell'art. 11 «el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social», sicché incombe sul proprietario l'obbligo di esercitare i suoi diritti «garantizando en todo caso la función social de la propiedad».

⁴⁴ La Disposición final tercera della Ley n. 12/2023 ha modificato l'artículo 72 della Ley Reguladora de las Haciendas Locales, che quindi adesso prevede, *inter alia*, che i comuni hanno la facoltà di applicare una maggiorazione fiscale sino al cinquanta per cento per gli immobili a uso abitativo che restano inutilizzati senza giustificazione per oltre due anni. Qualora l'inoccupazione si protragga per più di tre anni, tale maggiorazione può arrivare fino al cento per cento dell'imposta netta dovuta. Inoltre, è previsto un ulteriore aumento laddove l'immobile sia in proprietà di soggetti che possiedono due o più case inoccupate all'interno dello stesso comune.