federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

7 NOVEMBRE 2018

Il *social housing* nel nuovo diritto delle città

di Francesco Gaspari
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Guglielmo Marconi

Il *social housing* nel nuovo diritto delle città *

di Francesco Gaspari
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Guglielmo Marconi

Sommario: **1.** Premessa e oggetto dell'indagine. **2.** La città (o comunità) intelligente. **3.** Agende urbane e modelli di realizzazione delle *smart city*. **4.** Le *smart city* come nuovo paradigma dello sviluppo urbano. **5.** Agenda urbana multilivello, *smart city* e diritto ad un alloggio adeguato e accessibile. **6.** Il diritto alla casa nell'ordinamento interno, europeo e internazionale. **7.** Il diritto all'abitazione e le iniziative intraprese nell'Unione europea e nell'ordinamento interno. Critica. **8.** Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale, non sacrificabile a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica. **9.** Conclusioni.

1. Premessa e oggetto dell'indagine

Secondo i dati Eurostat, nel 2015, il 16,7 % della popolazione dell'UE-28 viveva in abitazioni sovraffollate, mentre il 4,9 % della popolazione soffriva di un disagio abitativo grave[1].

La pretesa a ottenere un'abitazione sociale, oltre ad essere di incerta collocazione nel nostro sistema costituzionale, è stata solitamente intesa come un interesse semplice o, al più, come un diritto sociale[2].

Qualificare la pretesa ad un'abitazione come diritto sociale significa condizionare la sua soddisfazione a scelte politiche e alle disponibilità finanziarie di un dato momento storico, con la conseguenza che la soddisfazione di tale situazione giuridica è tendenzialmente sacrificabile a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica[3].

Tale sacrificio però non sembra l'unica soluzione percorribile, né a ben vedere preferibile, in quanto tale *diritto* è preordinato a tutelare beni di rilevanza costituzionale e l'edilizia residenziale pubblica e l'*housing* sociale assumono carattere essenziale per l'integrazione e la coesione sociale. Assicurare la soddisfazione di tali esigenze è, in primo luogo, compito delle politiche urbane e un ruolo di assoluto rilievo viene svolto dalle comunità territoriali più vicine ai cittadini: i Comuni, o meglio le città, che stanno diventando sempre più "intelligenti" (*smart city*) ed hanno suscitato un crescente interesse scientifico fino a configurare un vero e proprio "*diritto della città*"[4], una nuova frontiera del diritto amministrativo[5]. In tale prospettiva, il

* Articolo sottoposto a referaggio.

1 Così, Eurostat, *Statistiche sulle abitazioni*, febbraio 2017, consultabili alla pagina web http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/it.

2 M. ALLENA, *Il* social housing*: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, pp. 167 ss., spec. p. 167.

3 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 167.

4 J.-B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013.

5 Così J.-B. AUBY, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. DELLA CANANEA – C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber amicorum Mario Pilade Chiti, Napoli, 2016, pp. 205 ss.

diritto della città riguarda non solo la città sostenibile (ad esempio, sotto il profilo dell'efficienza energetica), ma, in senso più ampio, il diritto a vivere felici in città (e dunque il diritto *alla* città), ciò implicando anche rilevanti aspetti sociali che non possono essere ignorati o relativizzati quando si parla di città (e, in particolare, di città intelligente).

In questo scritto si cercherà di dimostrare come, muovendo da un approccio olistico di *smart city*, nonché dalla *New Urban Agenda* e da altre iniziative di matrice internazionale, gravi sull'ordinamento italiano un obbligo di provvedere a soddisfare la pretesa ad un'abitazione, anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata della vigente normativa in materia.

2. La città (o comunità) intelligente

Il concetto di città (o comunità[6]) intelligente[7] è stato analizzato da diverse scienze del sapere e, solo recentemente, ha interessato anche le scienze giuridiche[8]. Infatti, tale espressione è sempre più spesso richiamata in atti normativi, in documenti – interni e dell'Unione europea – che indicano specifiche politiche da attuare[9]. Come rileva la dottrina, il concetto di "città" tradizionalmente sfugge agli studi giuridici[10], che optano per altre nozioni, come "Comune", molto più uniformanti[11].

Non esiste, attualmente, una definizione giuridica di *smart city* (né di *smart community*)[12], con la conseguenza che tale concetto assume rilevanza soprattutto dal punto di vista sociologico[13]. Ciò non contribuisce a fare chiarezza su un fenomeno che, da un lato, assume una indubbia e sempre crescente importanza sotto molteplici profili e, dall'altra, resta tuttavia sfuggente atteso il suo carattere poliedrico che ne determina

---

[6] Il concetto di *smart community* viene utilizzato se l'area urbana di riferimento è più ampia di una città: così R. FERRARA, *The smart city and the green economy in Europe: a critical approach*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2-3/2015, pp. 635 ss., spec. p. 636.

[7] Sull'uso abusivo del concetto di "*smart*" e sui diversi usi di tale concetto: E. FERRERO, *Le* smart cities *nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, pp. 1267 ss., spec. pp. 1267-1269; R. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up*?, in *City*, n. 3/2008, pp. 303 ss., spec. pp. 304 ss.; M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, pp. 857 ss., spec. p. 857.

[8] Cfr., sul punto, F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015, pp. 2 ss., spec. p. 3.

[9] In Italia, alle comunità intelligenti si è fatto per la prima volta riferimento nella deliberazione Cipe 21 dicembre 2000, n. 150, recante *Programma nazionale di ricerca 2001-2003 (decreto legislativo n. 204/1998)*, che tra gli interventi strutturali, nell'ambito del "*Programma strategico di tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (Ict)*", contemplava un programma dal titolo "*Sviluppo di piattaforme abilitanti – "comunità intelligenti"*", che è di fatto rimasto senza seguito. Cfr., sul punto, E. FERRERO, *Le* smart cities, cit., pp. 1275-1276; M. CAPORALE, *L'attuazione delle* smart cities, *op. cit.*, pp. 951-952.

[10] C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna, 2007, p. 70.

[11] G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, pp. 52 ss., spec. p. 55.

[12] Il legislatore richiama – senza definirlo – il concetto di "*comunità intelligenti*" all'art. 20, d.l. n. 179/2012.

[13] R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, pp. 646-647.

anche le difficoltà di inquadramento sotto il profilo normativo[14]. Alle espressioni "città intelligenti" e "comunità intelligenti" hanno fatto comunque ricorso il legislatore italiano e l'Agenzia per l'Italia digitale[15].

A detta difficoltà si è cercato di dare una risposta con i diversi tentativi di sistemazione definitoria delle città o comunità intelligenti[16].

In primo luogo, la dottrina sottolinea l'approccio multidisciplinare al fenomeno[17] e propone una struttura interpretativa integrata di *smart city*[18].

Altra dottrina rileva come nella comunità scientifica e nei documenti dell'Unione europea, *smart city* si identifichi con il concetto di città sostenibile[19] e come oggi la *smart city*, sebbene originariamente fondata su ICT, vada al di là di ciò, fino ad includere tutti gli aspetti relativi all'ambiente ed all'energia, come reti di trasporto urbano più efficienti, migliori sistemi di smaltimento rifiuti, risparmio energico. Il concetto di *smart city* implica, dunque, migliore uso delle risorse e meno emissioni inquinanti[20].

Sotto tale profilo, altra dottrina osserva come le definizioni di *smart city* poggino su dimensioni diverse, tutte da tenere in considerazione, quali la digitalizzazione, l'approccio organico e la nuova *governance* urbana, lo sviluppo di servizi ed infrastrutture innovativi, la sostenibilità dello sviluppo, ma anche il capitale umano, le relazioni sociali, la pianificazione sostenibile, l'attenzione alle risorse naturali, la qualità della vita, la nuova centralità dell'utente[21].

---

[14] Cfr., in merito, E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, pp. 235 ss., spec. p. 240; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City*, cit., pp. 2 ss.
E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1278, il quale osserva che proprio la mancanza di un quadro giuridico vincolante determina che le *smart cities* siano sottoposte al *soft law*; M. CAPORALE, *L'intelligenza, op. cit.*, p. 859; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Milano, 2016, p. 7.

[15] Su tali profili si rinvia a E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 243-244.

[16] Un quadro delle definizioni di *smart city* è contenuta, ad esempio, in Cassa depositi e prestiti, *Smart city. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Roma, 2013, pp. 85 ss.

[17] E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1270; M. CAPORALE, *L'intelligenza*, *op. cit.*, p. 859; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2015, spec. par. 1.

[18] H. CHOURABI – J.R. GIL-GARCIA – T.A. PARDO – T. NAM – S. MELLOULI – H.J. SCHOLL – S. WALKER – K. NAHON, *Understanding smart cities*, in *45th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2012, consultabile alla pagina web http://observgo.uquebec.ca/observgo/fichiers/78979_B.pdf.

[19] R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, p. 637.

[20] R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, pp. 637 ss. In senso analogo, E. Ferrero, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1273.

[21] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 240-241 e dottrina ivi citata. In termini, J. EGER, *Smart communities: becoming smart is not so much about developing technology as about engaging the body politic to reinvent governance in the digital age*, in *Urban Land*, *n.* 60/2003, pp. 50 ss.; E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, pp. 280 ss.; R. HOLLANDS, *Will the real smart city*, *op. cit.*, p. 309; A. CARAGLIU – C. DEL BO – P. NIJKAMP, *Smart cities in Europe*, in *Journal of Urban Technology*, 2011, pp. 65 ss., secondo cui una città è intelligente quando "*investments in human and social capital and traditional (transport) and modern (ICT) communication infrastructure fuel sustainable economic growth and a high quality of life, with a wise management of natural resources, through participatory governance*"; M. CARLEY – P. JENKINS – H. SMALL, *Urban Development and Civil Society: The Role of Communities in Sustainable Cities*, London, 2001, i quali osservano come

Secondo la Commissione europea[22], le *smart city* sono *"systems of people interacting with and using flows of energy, materials, services and financing to catalyse sustainable economic development, resilience, and high quality of life; these flows and interactions become smart through making strategic use of information and communication infrastructure and services in a process of transparent urban planning and management that is responsive to the social and economic needs of society"*. Tale definizione non è soddisfacente per i fini che in questa sede interessano, in quanto rappresenta un elenco di *target* piuttosto che una puntuale concettualizzazione del fenomeno[23].

Altri studi e *report*, di varia provenienza e natura, elaborano parametri per "misurare" (e classificare) la *smartness* di una città[24], tra i quali lo *Smart Cities Index*, che individua 19 parametri[25]. Tali *report* – in cui l'aspetto della competitività, della produttività, delle capacità imprenditoriali assumono un ruolo centrale – contengono concetti sociologici e forniscono generali obiettivi e linee guida per lo sviluppo di politiche pubbliche innovative[26]. La misurazione della *smartness* delle città in base a tali indici risulta peraltro non condivisibile, in quanto sostanzialmente nega "*l'eterogeneità delle traiettorie di sviluppo dei luoghi – di fatto l'essenza della geografia – per celebrare l'efficienza di soluzioni tecniche applicabili ovunque, in ogni contesto, pur con minimi*

il capitale sociale – inteso come "*the construction of social relations and networks of trust and reciprocity*" – sia necessario affinché tutti partecipino e si sentano impegnati nella *smart city*.

[22] *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, Strategic Implementation Plan*, 14 ottobre 2013, p. 5.

[23] Cfr., in merito, P. GORI – P.L. PARCU – M.L. STASI, *Smart city and sharing economy*, EUI Working Paper RSCAS 2015/96, 2015, par. 1.1.

[24] R. GIFFINGER – C. FERTNER – H. KRAMAR – R. KALASEK – N. PICHLER MILANOVIC – E. MEIJERS, *Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Final Report*, Vienna University of Technology, 2007, i quali individuano sei macroaree di intervento della città: *smart economy*, *smart people*, *smart governance*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart living*. Più recentemente, tali sei caratteristiche o dimensioni di una *smart city* sono state menzionate anche nell'ambito della *working definition* adottata in uno studio del Parlamento europeo dal titolo *Mapping Smart Cities in the EU*, Bruxelles, gennaio 2014, spec. p. 9, nonché par. 2, p. 17, nel quale si postula che l'esistenza di almeno una della sei dimensioni in un qualsivoglia "progetto *smart*" basti per rendere una città *smart*, mentre un diverso approccio e una diversa definizione di *smart city* si rinviene in un parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea*, 2015/C 383/05, adottato nella sua sessione plenaria del 1 luglio 2015, nel quale il modello di sviluppo delle *smart city* si fonda sulla "*coerenza*" e sulla "*[…] integrazione contemporanea di sei «pilastri abilitanti»*" (punto 1.5 del parere). A differenza del documento del Parlamento UE, il parere del Comitato propende, dunque, per un approccio più stringente e puntuale di *smartness*, in quanto "*[l]a presenza contemporanea di questi sei pilastri dovrebbe essere considerata una componente standard e immancabile di un progetto strategico di* Smart City" (punto 1.6 del parere). Cfr., in merito, J.-B. AUBY – V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, pp. 975 ss., spec. p. 977). Sulle sei dimensioni delle *smart city* v., inoltre, R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, p. 647; E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1280, spec. nota n. 47; E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 239, spec. nota n. 17; M. CAPORALE, *L'intelligenza*, *op. cit.*, p. 859.

[25] Lo *Smart Cities Index*, la cui ultima versione risale al 2017, è stato costruito sulla base dei dati raccolti dall'app *EasyPark*. Per misurare "l'intelligenza" delle città, *EasyPark* ha incrociato diverse fonti e preso in considerazione 19 parametri, vale a dire: *Smart Parking*; *Car Sharing Services*; *Traffic*; *Public Transport*; *Clean Energy*; *Smart Building*; *Waste Disposal*; *Environment Protection*; *Citizen Participation*; *Digitalization of Government*; *Urban Planning*; *Education*; *Business Ecosystem*; *4G LTE*; *Internet Speed*; *Wifi Hotspots*; *Smartphone Penetration*; *Living Standard*; *How the City is Becoming Smarter*. Il report 2017 è consultabile alla pagina web https://easyparkgroup.com/smart-cities-index/.

[26] In merito, cfr. R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, p. 647.

adattamenti"[27]. Inoltre, se tale misurazione presenta senz'altro dei vantaggi, "*bisogna però considerare anche le spinte all'omologazione che ne derivano, per esempio, nella regolazione e nelle decisioni di* policy *urbane*"[28].

Il concetto di *smart city* non può essere limitato soltanto alla digitalizzazione o legato solo alle problematiche ambientali[29]. Tale concetto implica una vera e propria rivoluzione di come concepire il rapporto tra uomo, ambiente/territorio e intelligenza artificiale/automazione[30].

Una città, dunque, per essere *smart* deve aumentare il benessere e la qualità della vita[31], fino ad arrivare a configurare un vero e proprio diritto della città[32], che implica non solo la sostenibilità della città (ad esempio, sotto il profilo dell'efficienza energetica), ma, in senso più ampio, il diritto a vivere felici in città (e dunque diritto *alla* città), ciò implicando anche rilevanti aspetti sociali che non possono essere ignorati o relativizzati quando si parla di *smart city*.

---

[27] A. VANOLO, Smart city *e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del territorio*, n. 3/2015, pp. 111 ss., spec. p. 116, il quale aggiunge che "*[s]i tratta di un fenomeno in linea con la progressiva mercificazione di idee, prodotti, culture e tecnologie nel mercato globale: la riduzione della questione urbana a un pacchetto di soluzioni tecnologiche vendibili nel vasto panorama di un mondo sempre più urbanizzato e sempre più stretto nella morsa del cambiamento climatico e della crisi economica*". Le "*classifiche e [le] analisi di* benchmarking *che elencano 'quanto' le città siano più o meno* smart *le une rispetto alle altre, supportan[o] un'unica narrazione (un unico percorso) dello sviluppo*" (*ibidem*).

[28] L. SARTORI, *Alla ricerca della* smart citizenship, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, pp. 927 ss., spec. p. 941.

[29] In termini, E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1280, il quale rileva come la *smart city* non sia legata solo alle tematiche ambientali, essendo queste ultime solo uno dei diversi aspetti della vita urbana.

[30] R. BIFULCO, *Intelligenza Artificiale, internet e ordine spontaneo*, in F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018, pp. 383 ss. Interessanti riflessioni sono svolte – sotto tali profili – dalla dottrina (C. DONOLO – T. FEDERICO, *La questione meridionale e le* Smart Cities, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2/2013, pp. 189 ss., spec. p. 196), che descrive la città come "*un ecosistema con un sistema nervoso fatto di reti e di relazioni e dotato di un programma, quindi dotato di intelligenza, di cultura e di conoscenza,* smart *appunto*". Secondo tali Autori, "*[l]'ecosistema urbano è dominato dall'uomo ma include l'ecosistema naturale, lo condiziona, lo usa, ma ne interiorizza i limiti fisici, tanto da fare di essi la guida all'innovazione* green *che dovrà essere capace di assicurare il progresso e la prosperità senza venirne travolto, togliendo alla città la linfa che attraverso la natura, l'acqua, l'aria e le risorse le consente di vivere*". E ancora aggiungono che "*[i] sistemi urbani, forse i più complessi tra gli ecosistemi terrestri, sono fatti di macchine ed automi costruiti dall'uomo ma sono anche sistemi viventi nei quali agiscono animali, piante e persone. Gli ecosistemi urbani sono dunque sistemi naturali nei quali agiscono organismi viventi e uomini, entrambi con i loro apporti di capacità di trasformazione e costruzione di artefatti, di macchine, con la loro capacita cognitiva fatta di sensibilità, intelligenza, memoria ed una peculiare capacita evolutiva, fatta di attitudini alla riflessività ed all'adattamento dei propri comportamenti all'ambiente e di capacita emergenti di pianificare obiettivi e di aggiungere altra organizzazione e progredire*". In tale ambito, sarebbe certamente da seguire un approccio fondato non già sulla *shallow ecology* (nel quale la natura è strumentale all'uomo e ai suoi bisogni), quanto invece quello fondato sulla *deep ecology* (nel quale la natura ha un valore in sé, indipendentemente dall'utilità che può arrecare all'uomo): cfr., su tali aspetti, R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente,* Milano, 2014; R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, pp. 645-646. Da un tale scenario, poi, conseguirebbe inoltre il rifiuto dell'idea neoliberale di "*mettere sul mercato*" il territorio nazionale e i suoi beni, i quali in larga misura devono essere "*messi a reddito*" per contribuire al risanamento del debito: su tali aspetti v. ampiamente N. CAPONE, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2016, pp. 597 ss.

[31] Cfr., sul punto, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, *op. cit.*, p. 7.

[32] J.-B. AUBY, *Droit de la Ville*, *op. cit.*, *passim*.

La digitalizzazione è solo una componente (potremmo dire che è strumentale o servente) della rivoluzione, essendo centrali la dimensione umana e sociale del cambiamento[33].

L'esperienza USA sembra dimostrare esattamente questo: la *smart city* non può essere solo un'applicazione informatica, ma molto di più. Significativo è sotto questo profilo il caso *Uber Technologies Inc.*[34], nei cui confronti il giudice della Corte Distrettuale del Nevada ha pronunciato – il 25 novembre 2014 – un'ingiunzione per la mancata conformazione dei veicoli e degli autisti di Uber alle prescrizioni dettate dalla normativa statale in materia di servizio di trasporto. La stessa Uber si era difesa affermando di essere (soltanto) una società informatica e non un operatore del settore dei trasporti[35]. Il sistema Uber implica tuttavia "*mutamenti profondi degli stili e delle opportunità di mobilità*"[36], che si realizzano con "*l'ampliamento potenziale della platea degli utenti di servizi "pubblici" non di linea, la flessibilità dell'offerta, le possibili sostituzioni o integrazioni con i trasporti di linea, con conseguente economia di risorse pubbliche, la riduzione dell'uso di mezzi privati, della congestione, dell'inquinamento e dei costi degli spostamenti*"[37]. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea[38] si è recentemente pronunciata su un rinvio pregiudiziale che ha interessato la Uber systems

[33] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 246-247; E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1285.

[34] La Uber, fondata a San Francisco nel 2009 da Travis Kalanick e Garrett Camp, ha sviluppato un programma (cd. "app", ovvero "application") per "telefoni intelligenti" connessi alla rete internet, grazie al quale chi voglia trasferirsi da un luogo ad un altro della città "prenota" il servizio di trasporto erogato da uno degli autisti "accreditati": N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 6/2015, pp. 957 ss., spec. p. 960. Si v., altresì, E. MOSTACCI – A. SOMMA, *Il caso Uber: la* sharing economy *nel confronto tra* common law *e* civil law, Milano, 2016.

[35] Cfr., in merito, E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, pp. 1272-1273, nonché nota n. 21. La medesima strategia difensiva è stata adottata dalla società statunitense con riguardo ad alcune vicende che si sono svolte in Italia: cfr., in merito, V. TURCHINI, *Il caso* Uber *tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, 2016, pp. 115 ss.

[36] Così M. SEBASTIANI, *Uber contro tutti. Tutti contro Uber*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2017, p. 1.

[37] M. SEBASTIANI, *Uber contro tutti*, *op. cit.*, p. 1.

[38] Corte di giustizia UE, Grande Sezione, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems SpainSL*, causa C-434/15, sentenza 20 dicembre 2017. Il giudice del rinvio (Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona), al fine di verificare se le pratiche della Uber Systems Spain possano essere qualificate ingannevoli e siano atte a violare le norme spagnole della concorrenza, ritiene necessario verificare se la Uber debba o meno possedere una previa autorizzazione amministrativa. A tal fine, secondo il giudice spagnolo occorre stabilire se i servizi forniti da tale società debbano essere considerati servizi di trasporto, servizi propri della società dell'informazione oppure una combinazione di entrambi i tipi di servizi (cfr. punto 15 della sentenza). Il giudice spagnolo chiede, in sostanza, se l'art. 56 TFUE, in combinato disposto con l'art. 58, par. 1, TFUE, nonché l'art. 2, par. 2, lettera d), della direttiva 2006/123 e l'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'art. 2, lettera a), della direttiva 2000/31, debbano essere interpretati nel senso che un servizio d'intermediazione avente ad oggetto, mediante un'applicazione per smartphone, la messa in contatto, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere qualificato come "*servizio nel settore dei trasporti*", ai sensi dell'art. 58, par. 1, TFUE, e, di conseguenza, escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31 o, invece, se tale servizio rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 nonché della direttiva 2000/31 (cfr. punto 33 della sentenza).

Spain SL, qualificando il servizio prestato da siffatta società[39] non soltanto come "*servizio d'intermediazione*"[40], in quanto questo "*deve […] essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto*"[41].

È evidente dunque che le applicazioni informatiche e i dati sono solo strumentali ai servizi innovativi di mobilità e, più in generale, alla realizzazione di *city* che, per essere *smart*, devono avere caratteristiche ben diverse.

Anche a livello dell'Unione si avverte la necessità di restituire alle città la funzione, tra l'altro, di centri di integrazione socioculturale e base della democrazia[42]. Dobbiamo rilevare come tale esigenza nasca – principalmente – dagli effetti prodotti dalla globalizzazione e sia legata al fatto che le politiche pubbliche nulla hanno fatto per contrastare il più prevedibile degli effetti di un mondo virtuale globalizzato, cioè la perdita del contatto umano, di relazioni sociali, di aggregazioni socioculturali, ecc., in quanto tutto è virtuale e sempre più attività si svolgono "in rete" a prescindere dalla comunità "reale" (nel senso di "fisica")[43].

Il profilo servente delle infrastrutture immateriali rispetto alle *smart city* sembra emergere dall'esperienza italiana (art. 47, d.l. 5/2012), anche se poi, tuttavia, il legislatore finalizza tutto – in modo riduttivo – alla soddisfazione della crescente domanda di servizi digitali[44]. Sullo stesso piano si pone l'AGCM[45], la quale afferma che "*dallo sviluppo delle "opportunità digitali" può derivare un importante contributo alla crescita economica e alla creazione di nuovi mercati*", senza porre in luce gli effetti sociali di una tale politica.

Riteniamo che l'approccio più corretto sia quello multidimensionale che tenga conto di tutti gli aspetti rilevanti affinché una città possa dirsi *smart* (a cominciare dalla dimensione umana e sociale, passando per l'ambiente, la digitalizzazione, ecc.), che si integrano reciprocamente e formano un unico concetto che è quello di *smart city*. L'intelligenza di una città non può certo misurarsi soltanto in base allo sviluppo, alla digitalizzazione e all'efficienza della mobilità, dei sistemi di illuminazione, ecc., ma va riconosciuta in presenza di altri elementi, tutti fondamentali, come quelli relativi all'inclusione sociale, che sono così

[39] Nella modalità "*pop*" consistente nell'utilizzo di autisti "dilettanti", a cui si contrappone la modalità "*black*", nella quale gli autisti sono invece professionisti muniti di autorizzazioni amministrative: cfr., sul punto, M. SEBASTIANI, *Uber contro tutti*, cit., p. 1.

[40] *"[C]he consiste nel mettere in contatto, mediante un'applicazione per smartphone, un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana*": punto 37 della sentenza.

[41] Con la conseguenza che tale servizio corrisponde "*non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123*": punto 40 della sentenza.

[42] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 258.

[43] Su tali aspetti cfr. E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1284, spec. nota n. 62.

[44] Cfr., sul punto, E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1276.

[45] *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013 (AS988)*, 2 ottobre 2012, par. 5.

intimamente collegati l'un l'altro da renderli un unico concetto, non smembrabile, se non a fini meramente descrittivi. In altri termini, "*for a city to be really smart, specific or limited sectoral improvements clearly appear to be insufficient. A smart city is a matter of* horizontally cumulative elements*, such as smart governance, smart mobility, smart living, smart use of natural resources, smart citizens, a smart economy, all taken together*"[46]. Un approccio in parte simile è seguito dalla dottrina[47], la quale rileva che "*sarebbe […] erroneo assimilare in senso pieno* smartness *e* digitalization", in quanto nella "*costruzione della nuova realtà urbana rilevano elementi diversi, ed è avvertita la centralità dei fattori umani, sociali e territoriali, nonché istituzionali*", tra cui la qualità ambientale, la partecipazione dei cittadini e degli attori sociali, il capitale sociale, la mobilità sostenibile. Anche altra parte della dottrina mette in evidenza la necessità di seguire un approccio sistemico[48] o multidimensionale, nell'ambito del quale la dimensione sociale e il ruolo dei cittadini assumono una posizione centrale[49].

Attesa la natura degli elementi facenti parte del carattere multidimensionale delle *smart city*, è necessario l'intervento dei pubblici poteri a monte (*top-down*), che è sostanzialmente l'approccio eurounitario (e italiano) al tema[50], mediante specifiche programmazioni strategiche e attraverso l'introduzione di normative vincolanti[51], non essendo sufficiente la mera predisposizione di linee guida o raccomandazioni o altre misure di *soft law*[52] o avente carattere meramente (e riduttivamente) premiale.

La vincolatività delle normative necessarie per attuare le *smart city* non implicano che vi siano anche delle definizioni vincolanti per il giurista; anzi, a ben vedere una definizione rigida di *smart city* non sarebbe neppure auspicabile, in quanto una volta introdotta l'interprete sarebbe ad essa vincolato[53]. Ciò contrasterebbe con la circostanza che la *smart city* è un modello ideale di città[54], e non esiste un unico modello di *smart city*.

---

46 P. GORI – P.L. PARCU – M.L. STASI, *Smart city and sharing economy*, *op. cit.*, par. 1.1.

47 E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 247.

48 Così F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City*, cit., p.4.

49 L. SARTORI, *Alla ricerca della* smart citizenship, *op. cit.*, pp. 927 ss.

50 E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1272; M. CAPORALE, *L'intelligenza*, *op. cit.*, p. 861.

51 Parte della dottrina (R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, p. 648) ritiene, invece, che "*it is extremely difficult (if not outright impossible) to find […] some legal trail by which to introduce compulsory tools for the implementation of a "smart" policy (or of several "smart" policies) with a view to increasing the overall attractiveness of public urban spaces in Europe*".

52 Così invece C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1/2013 (e la dottrina ivi citata), il quale propone – prevalentemente – azioni e strumenti non vincolanti (sulla scorta dell'esperienza statunitense e del relativo approccio *bottom-up*).

53 Come abbiamo messo in evidenza altrove (sia permesso rinviare a F. GASPARI, *Rilievi critici in tema di attività amministrativa di diritto privato*, in *Giustizia amministrativa*, n. 3/2007, pp. 573 ss., spec. pp. 593 e 610, nota n. 206), si presume che il legislatore utilizzi sempre un linguaggio tecnico, per effetto del quale l'adozione di un termine rinvia automaticamente ad un certo istituto e alla sua normativa. In merito, cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 79-80. Si v., inoltre, G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2017, p. 3; "*[…] ogni nozione giuridica si porta dietro tutte le connotazioni e le implicazioni che ne hanno determinato la nascita e la caratterizzano e quindi non è idonea a comprendere fattispecie diverse*".

54 Così anche E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 239, anche se nella definizione proposta da tale A. i modelli di città in questione "*mirano a dare risposta ad una serie di aspirazioni e bisogni, attraverso soluzioni tecnologiche e innovative,*

3. Agende urbane e modelli di realizzazione delle *smart city*

Sul piano internazionale esistono due diversi modelli di riferimento per la realizzazione delle *smart city*[55]: da un lato quello statunitense e dall'altro quello continentale, adottato nei Paesi dell'Unione europea[56], tra cui l'Italia.

I due approcci si presentano come diametralmente opposti, in quanto il modello statunitense non implica un ruolo attivo da parte dei pubblici poteri, mentre quello europeo postula una specifica attività di indirizzo e programmazione da parte degli organi di governo[57].

Alla base di tali approcci vi è una diversa idea di innovazione. Infatti, nel modello statunitense, l'innovazione costituisce un processo dal basso verso l'alto (*bottom-up*), con sostanziale ritrazione dei pubblici poteri, i quali sono soltanto chiamati a promuovere un quadro normativo favorevole alle nuove tecnologie su un determinato mercato[58]. Tale approccio si fonda essenzialmente sulla teorica del c.d. "Stato facilitatore" (*enabling State*), come logico sviluppo dello "Stato regolatore" e prima ancora dello "Stato imprenditore"[59].

All'estremo opposto si colloca il modello europeo, che prevede un ruolo molto più attivo dei pubblici poteri, che non riguarda soltanto la concessione di finanziamenti pubblici. Infatti, l'approccio continentale presuppone l'individuazione dall'alto delle misure da adottare per ottenere un grado elevato di efficienza ed innovazione (*top-down*)[60].

Dobbiamo rilevare come entrambi i modelli di sviluppo urbano presentino dei limiti.

---

legati a dimensioni diverse: inclusione, energia, ambiente, vivibilità, mobilità, salute, e altro ancora". Sembra dunque che le aspirazioni e i bisogni in questione debbano essere soddisfatti solo mediante soluzioni tecnologiche e innovative. Ma in realtà poi l'A. avverte che "*smartness*" e "*digitalization*" non coincidano in senso pieno (ivi, p. 247, su cui ci siamo già soffermati sopra).

[55] Si noti peraltro come tali due modelli presuppongano due modelli (o sistemi giuridici) diversi, con la conseguenza che una comparazione in senso pieno non sembra essere giuridicamente possibile, alla luce degli insegnamenti della dottrina: L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparato*, Torino, 2000, pp. 49 ss e *passim*. Dello stesso A. si v., altresì, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1996. Un parallelismo tra i due diversi modelli è dunque possibile ma soltanto ad un alto livello di generalizzazione e di astrazione.

[56] E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, pp. 1271-1272; M. CAPORALE, *L'attuazione delle* smart cities, *op. cit.*, p. 951.

[57] Cfr. in merito E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1272. *Contra* M. CAPORALE, *L'attuazione delle* smart cities, *op. cit.*, p. 951, la quale osserva che "*le due prospettive sono compatibili e, anzi, entrambe necessarie per interpretare la fenomenologia delle* smart cities *ma soprattutto per una loro migliore attuazione*".

[58] E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1272, che ricorda che il meccanismo che generalmente si segue è quello delle *start-up*, vale a dire imprese che vengono costituite al fine di sviluppare un'idea da immettere sul mercato e finanziate attraverso il *venture capital* (ivi, nota n. 19).

[59] Così E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, pp. 15 ss., spec. pp. 29 ss.; cfr. anche S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, pp. 507 ss., spec. pp. 513 ss.

[60] E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1273. Cfr., altresì, M. CAPORALE, *L'intelligenza*, *op. cit.*, p. 861.

Di immediata evidenza sono quelli dell'approccio statunitense. Come ampiamente rilevato sopra, infatti, le applicazioni informatiche non sono sufficienti a sviluppare una *smart city*, per la semplice ragione che l'intelligenza di una città o comunità non coincide con la (e non si esaurisce nella) sua digitalizzazione. Inoltre, le *start-up* (e altri simili meccanismi) se da un lato – com'è accaduto con alcune iniziative di successo – sono in grado di migliorare, anche notevolmente, la vita urbana, dall'altro lato non hanno come obiettivo principale quello di trovare soluzioni orientate ai beni "comuni", ma mirano a mercati redditizi, in quanto i fondi privati attratti dalle iniziative delle *start-up* provengono dal *venture capital* e hanno come logica un ritorno – almeno economico – dell'investimento. In questa logica, i progetti finanziati sono scelti dagli investitori privati, in base ad una logica puramente economica, lasciando alle politiche pubbliche l'onere di individuare politiche e finanziamenti per le aree meno "appetibili" e, dunque, l'approccio delle *start-up* sembra implicare solo in apparenza un minore dispendio di risorse pubbliche[61]. Inoltre, l'approccio *bottom-up* "*porta anche alla convergenza, all'appiattimento delle differenze, alla riduzione di quella creatività alla base della retorica sulla classe creativa, sulle start-up e altre innovazioni sociali dal basso*", finendo così per "*attribui[re] un ruolo meno autonomo al cittadino, spinto ad agire e a pensare nei limiti di un ecosistema tecnologico*"[62]. Neppure il modello urbano in esame va, peraltro, esente da rilievi critici. In primo luogo, il c.d. *acquis* urbano eurounitario non trova una specifica base giuridica nei Trattati ed è frutto di un "dialogo intergovernativo"[63]. Tale modello ha, dunque, matrice internazionalistica più che eurounitaria[64]. La politica europea per le città è piuttosto recente[65], è ancora molto debole[66] e non è prevista una vera e propria competenza in materia di *smart city*[67].

Nell'agenda urbana multilivello, lo sviluppo urbano si articola in progetti locali e politiche (specialmente finanziarie) sovralocali[68]. Le agende urbane europee si sostanziano in meri indirizzi europei, che

[61] Cfr., sul punto, E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1273.
[62] L. SARTORI, *Alla ricerca della* smart citizenship, *op. cit.*, p. 940.
[63] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 257-258.
[64] Ciò è coerente con le più generali tendenze attuali che "*denotano un rallentamento dell'integrazione e una certa disillusione nei confronti del mercato unico*": così Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010, par. 3.1. Parte della dottrina (S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. soc.*, n. 1/2016, pp. 11 ss., *passim*) registra un ritorno al diritto internazionale, in antitesi rispetto a un originario percorso riconducibile a un modello costituzionale.
[65] Cfr., in merito, L. GRAZI, *L'agenda urbana europea in costruzione. Il contributo del Parlamento europeo (1979-2011)*, nel volume curato dalla medesima A., *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012, pp. 157 ss.
[66] Così E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 258, a cui si rinvia per un esame più ampio delle politiche urbane dell'Unione. Cfr., inoltre, E. CARLONI – M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, pp. 865 ss., spec. p. 879.
[67] J.-B. AUBY – V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, *op. cit.*, pp. 975 ss., spec.p. 977.
[68] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 262-263; J.-B. AUBY – V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, *op. cit.*, pp. 977-978.

acquistano concretezza a livello nazionale[69]. Da qui si può affermare che ci sono tante agende urbane quante sono le città dell'Unione[70], fermo restando che non può prescindersi da un modello ideale di *smart city*, che rappresenta non già un modello unico e vincolante per tutte le realtà urbane (*one-size-fits-all approach*), ma un modello a cui le città del futuro devono ispirarsi, tenendo conto del fatto che ogni città o comunità ha le sue peculiarità[71].

Questa esigenza di differenziazione è ben presente alla Commissione europea, la quale afferma che gli obiettivi della strategia "*Europa 2020*" (tra cui la digitalizzazione) "*non rappresentano un approccio unico, "valido per tutti""*", in quanto *[c]iascuno Stato membro è diverso e l'UE a 27 è meno omogenea di quanto non fosse dieci anni fa*"[72].

Il modello della *smart city* non può dunque essere, per definizione, di applicazione generale, in quanto i problemi e le esigenze possono essere comuni, mentre le soluzioni possono non esserlo.

Nell'approccio dell'Unione, gli strumenti a cui fa ricorso la pubblica amministrazione sono diversi, e tendenzialmente riconducibili allo schema della *governance*[73], intesa come "*sistema complesso di moduli e modelli di azione e di comportamento che, essendo caratterizzati da un'elevata flessibilità, consentono alle istituzioni di interagire attivamente con i poteri privati*"[74]. Si tratta di strumenti riconducibili al *soft law*, come ad esempio il Patto dei Sindaci lanciato dalla Commissione nel 2008 per avallare e sostenere gli sforzi compiuti dagli enti locali nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile[75]. Al Patto – a cui hanno aderito molte autorità locali e regionali – è stata affiancata una nuova iniziativa – *Mayors Adapt* – nel 2014, che si basa

[69] E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, pp. 263.

[70] Così E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 263.

[71] Ciò è dimostrato dalla crisi del principio di uniformità e dall'affermarsi del (contrapposto) principio di differenziazione. Sul principio di differenziazione v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012 pp. 283 ss., spec. pp. 289 ss. Dopo la legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) l'attenzione a tale principio è ancor più significativa, anche e soprattutto dopo che la Corte costituzionale ne ha dichiarato la legittimità costituzionale con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50. Cfr., in merito, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2015, pp. 145 ss.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 393 ss. Cfr., inoltre, L. FIORENTINO, *Il ruolo strategico dell'area vasta nella riforma dei poteri locali*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4/2014, pp. 681 ss., spec. p. 686, il quale – con riferimento alla definizione dell'assetto di governo della Città metropolitana – sottolinea come occorra tenere conto delle prerogative e delle specifiche necessità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale, in quanto "*[l]e Città metropolitane italiane […] sono molto diverse, per densità abitativa, numero di abitanti, numero (e grandezza) di Comuni che ne fanno parte. Torino, ad esempio, riunisce 316 Comuni, Milano 134, Roma 121. Bologna, Venezia e Firenze, invece, ne riuniscono meno della metà (rispettivamente, 56, 44 e 41)*".

[72] Comunicazione della Commissione, *Europa 2020*, cit., par. 2.

[73] E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1273.

[74] E. FERRERO, *Le* smart cities, cit., pp. 1273-1274. Per un'analisi più compiuta del concetto di *governance* si rinvia a R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, *op. cit.*, pp. 228 ss.

[75] Cfr. *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia*, sul quale v. https://www.pattodeisindaci.eu/.

sullo stesso modello di *governance*, promuovendo gli impegni politici e l'adozione di azioni di prevenzione volte a preparare le città agli inevitabili effetti dei cambiamenti climatici. Alla fine del 2015 le iniziative si sono fuse nel nuovo Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, che ha adottato gli obiettivi EU 2030 e un approccio integrato alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici[76].

A seguito dell'adesione al Patto dei Sindaci, le amministrazioni hanno intrapreso le iniziative concrete per darvi attuazione. Si tratta in particolare dei piani di azione per l'energia sostenibile (PAES) e relative linee guida e raccomandazioni e i piani di azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC).

Tali iniziative presentano il limite della non vincolatività dei Patti (essendo strumenti di *soft law*), hanno un approccio parziale (in quanto riguardano solo tematiche ambientali) e, pur essendo iniziative "dal basso", impegnano comunque le amministrazioni locali in misura significativa, atteso che l'attuazione delle stesse implica necessariamente collaborazione e coordinamento tra diversi uffici delle amministrazioni locali interessate. Possiamo, dunque, condividere le conclusioni a cui giunge parte della dottrina, la quale, dopo aver esaminato tali strumenti, rileva che affinché una città possa definirsi *smart* è necessario ricorrere a strumenti più pervasivi[77].

Il tema delle *smart city* deve essere affrontato sulla base di un approccio complessivo (o meglio olistico[78]), e l'eterogeneità e l'importanza dei "beni" che la città del futuro è chiamata a tutelare non può prescindere dall'intervento dei pubblici poteri a monte (*top-down*), mediante – come rilevato sopra – specifiche programmazioni strategiche e attraverso l'introduzione di normative vincolanti, non essendo sufficienti strumenti di *soft law* (o aventi simile natura).

---

[76] Cfr. ancora il *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia*, cit.

[77] Cfr., sul punto, E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, pp. 1278 ss.

[78] Da intendere come metodo di studio che tenga conto di una pluralità di fattori bensì diversi, ma interdipendenti, riguardanti discipline (giuridiche) diverse, che complessivamente incidono sulla vita del cittadino. Un tale metodo è stato adottato da Auby nell'elaborare il "diritto alla città" (J.-B. AUBY, *Droit de la Ville*, cit., pp. 1 ss., nonché 283-284 e *passim*). Siffatto metodo non solo consente di fare luce su dinamiche che altrimenti – con l'ausilio del solo diritto urbanistico – rischierebbero di rimanere celate; ma permette anche di far emergere un complesso di principi coerenti, idonei ad ordinare le priorità dei cittadini, in vista di un accesso minimo garantito ai servizi principali offerti nel contesto urbano, attinenti, ad esempio, alla mobilità, all'istruzione o alla sanità: così L. CAIANIELLO, *Sustainable and Smart City*, in *www.giustamm.it*, n. 11/2015). Sull'approccio olistico allo studio della città v. R. FISTOLA, *Smart city. Riflessioni sull'intelligenza urbana*, in *TeMA - Journal of Land Use Mobility and Environment*, vol. 6, n. 1/2013, pp. 47 ss., spec. p. 52.

4. Le *smart city* come nuovo paradigma dello sviluppo urbano

La *smart city* costituisce il nuovo paradigma dello sviluppo urbano[79], non solo perché le città rappresentano il terreno elettivo delle politiche *smart*, ma anche perché le *smart city* rappresentano l'insieme delle istanze di trasformazione del contesto cittadino[80].

Nell'ambito delle *smart city*, la società digitale è chiamata a giocare un ruolo fondamentale – ancorché servente – per lo sviluppo dell'uomo sotto molteplici aspetti, come la tutela della salute e l'assistenza medica (*e-health*), la mobilità e i trasporti (incluso il pendolarismo e la logistica), l'*e-learning*/*e-education*, l'ambiente[81], la sicurezza, l'edilizia, le telecomunicazioni, i rifiuti[82], la giustizia.

Le *smart city* implicano un ripensamento nel modo di intendere lo sviluppo urbano[83] e nel modo di vivere gli spazi urbani, considerati i benefici derivanti da una società sempre più integrata e digitalizzata[84]. L'incidenza dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Internet of Things* – IoT) e dell'automazione e dell'intelligenza artificiale (come *robots*, *Internet of beings* - IoB[85]) nella vita urbana è tale da stravolgere anche le nostre abitudini quotidiane[86] (dal modo di fare *shopping* e al futuro del *retailing*[87] alla

---

[79] R. FERRARA, *The smart city*, cit., p. 637; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City*, cit., pp. 23-24; K.R., KUNZMANN, *Smart cities: A new paradigm of urban development*, in CRIOS, n. 1/2014 , pp. 9 ss.

[80] E. FERRERO, *Le* smart cities, cit., p. 1269. Cfr., in argomento, P. URBANI, *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali*, intervento al convegno organizzato da *Italia Decide*, svoltosi a Roma, Camera dei deputati, il 30 novembre 2015, dal titolo "*Ricostruire un equilibrio per il governo locale: comune, nuova area vasta, città metropolitana*", il quale rileva che "*storicamente l'esistenza delle amministrazioni locali si giustifica in primo luogo per soddisfare le esigenze di sviluppo economico e sociale delle comunità rappresentate, migliorare i[…] luoghi di vita e di lavoro, realizzare un assetto condiviso delle condizioni di sostenibilità dei propri territori […]*" (p. 4). Il testo dell'intervento è consultabile alla pagina web http://www.italiadecide.it/public/documenti/2015/12/02122015_Paolo_Urbani.pdf).

[81] Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010, parr. 2.6 e 2.7; E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1273.

[82] Su *smart city* e ambiente si rinvia a R. FERRARA, *The smart city*, *op. cit.*, *passim*; sull'*e-government* si rinvia a E. CARLONI, *Amministrazione aperta e* governance *dell'Italia digitale*, in *Gior. dir. amm.*, n. 11/2012, pp. 1041 ss., p. 1042. Un piano di interventi riguardanti soprattutto la PA è previsto nel Piano strategico Crescita digitale sui parametri per misurare la *smartness* di una città v. E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, pp. 1280 ss., che richiama i diversi studi che elaborano i parametri per misurare la *smartness* di una città.

[83] A. VANOLO, *Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy*, in *Urban Studies*, vol. 51, n. 5/2013, pp. 881 ss.

[84] P. Gori, P.L. PARCU – M.L. STASI, *Smart city and sharing economy*, *op. cit.*, part III.

[85] Vale a dire l'incorporazione delle nuove tecnologie all'interno della nostra stessa fisicità: cfr. A. SORO, Intervento al convegno "*Uomini e macchine. Protezione dati per un'etica del digitale*", svoltosi a Roma il 30 gennaio 2018 (il testo dell'intervento è consultabile alla pagina web http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7598686).

[86] Come rileva la Commissione, "*sempre più operazioni sono effettuate online, dalla candidatura per un posto di lavoro, al pagamento delle tasse fino alla prenotazione di biglietti, e l'uso di internet è diventato parte integrante della vita quotidiana di molti europei*": Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.6.

[87] D. GREWAL – A.L. ROGGEVEEN – J. NORDFÄLT, *The Future of Retailing*, in *Journal of Retailing*, 93, n. 1/2017, pp. 1 ss., i quali osservano che "*[…] the shopping process is on the verge of a quantum leap into an unknown shopping realm*" (ivi, p. 1); E. PANTANO – H. TIMMERMANS, *What is smart for retailing?*, in *Procedia Environmental Sciences*, n. 22/2014, pp. 101 ss.

domotica[88], dalla c.d. *sharing economy*[89] al rapporto tra cittadino ed amministrazione e al procedimento amministrativo[90]). L'*e-commerce* (o *e-business*), ad esempio, è in continua crescita[91] e non è difficile prevedere che avrà un impatto rivoluzionario anche sotto il profilo delle città intelligenti, in quanto nei prossimi anni ordini, transazioni, acquisti di varia natura saranno effettuati (prevalentemente) da dispositivo e i beni acquistati (si pensi a calzature, articoli di abbigliamento, prodotti farmaceutici, beni alimentari, ecc.) saranno recapitati dal produttore e/o fornitore dove si desidera (a casa, in ufficio, ecc.), senza più la necessità di recarsi in luoghi fisici per acquistare beni[92]. Sotto questo profilo, la Commissione europea ha affermato che una "*società digitale*"[93] incide, una volta pienamente realizzata, sulla "*capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze online e sulla distribuzione online di beni e servizi*"[94].

In tale scenario, la città/comunità rappresenta un nuovo modo di intendere la vita urbana e il benessere urbano[95] e può essere intesa come la manifestazione più moderna del concetto di "*cittadinanza*

[88] Il termine domotica (o *home automation*) è un neologismo derivante dalla contrazione della parola latina "*domus*" (casa) unita a alla parola "*informatica*" e dunque nella disciplina "*che si occupa dell'applicazione dell'informatica all'insieme di dispositivi e impianti usati nelle abitazioni (per es., illuminazione, climatizzazione, audiovisivi, sistemi di sicurezza), provvedendo alla loro automazione*": così, dizionario Treccani consultabile alla pagina web http://www.treccani.it/vocabolario/domotica/.

[89] Sulle interazioni tra *smart city* e *sharing economy* si v. l'interessante contributo di P. GORI – P.L. PARCU – M.L. STASI, *Smart city and sharing economy*, *op. cit.*, part II. Secondo tali Autori, "*the sharing economy involves industries that strongly contribute, or that could contribute, to the achievement of fundamental urban development policy goals*" (ivi, part IV). Cfr., inoltre, C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione europea e nuovi modelli economici: smart cities e sharing economy*, in G. OLIVIERI – V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016, pp. 3 ss.

[90] Su tali aspetti v. M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, pp. 601 ss.; R. ANGELINI, *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, pp. 24 ss.; M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, n. 10/2016, pp. 2535 ss., spec. pp. 2561 ss.

[91] Cfr. E. NETTI, *Accelera il mercato dell'e-commerce in Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2017. Si v. inoltre i dati Istat, disponibili alla pagina web https://www.istat.it/it/archivio/commercio+elettronico. Nel report dell'Istat pubblicato il 21 dicembre 2017 (recante *Cittadini, imprese e ICT*, consultabile alla pagina web https://www.istat.it/it/files/2017/12/ICT_Anno2017.pdf?title=Cittadini%2C+imprese+e+ICT+-+21%2Fdic%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf) si osserva come nonostante "*[i]l quadro informativo integrato sull'utilizzo delle tecnologie ICT da parte di cittadini e imprese mostr[i] un impiego sempre più diffuso ed evoluto di queste tecnologie nelle attività economiche e nella vita quotidiana*", rimane tuttavia "*un gap rilevante dell'Italia rispetto agli altri paesi Ue soprattutto per il ricorso l'eCommerce come canale di acquisto e vendita di beni e servizi*".

[92] Cfr., sul punto, M. OREFICE, *I big data. Regole e concorrenza* in *Pol. dir.*, n. 4/2016, pp. 697 ss., spec. p. 698.

[93] Che fa parte della "*crescita intelligente*", una delle tre priorità della strategia "*Europa 2020*".

[94] Comunicazione della Commissione, *Europa 2020*, cit., par. 2.

[95] Come è stato rilevato, "*[l]a qualità della vita dipende (anche) dalle condizioni oggettive delle persone e dalle opportunità che sono alla loro portata. Dovrebbero essere intrapresi passi per migliorare le misure della salute delle persone, dell'istruzione, delle attività personali, della partecipazione politica, delle relazioni sociali, delle condizioni ambientali e dell'insicurezza*": così C. DONOLO – T. FEDERICO, *La questione meridionale e le* Smart Cities, *op. cit.*, p. 202.

amministrativa"[96], che è concetto ben più ampio di quello di "*cittadinanza digitale*"[97] e implica la configurazione di uno *status* relativo ad uno specifico territorio, che genera situazioni giuridiche soggettive (attive e passive) collegate all'essere persona residente[98]. Nell'ambito di tali situazioni soggettive, da un lato, si enucleerebbe una nuova categoria di diritti di credito, il cui contenuto può assumere carattere, ad esempio, di prestazione (di servizi pubblici), o di partecipazione (alle decisioni della comunità territoriale)[99], o di informazione (relative a tali diritti)[100], o ancora di condivisione[101], o di dialogo nell'uso (moderno) di spazi urbani, o di relazioni sociali[102]. Dall'altro lato, si configurerebbe inevitabilmente[103] una categoria di doveri in capo all'"*abitante*" ("*denizen*")[104], categoria che, atteso il carattere aperto dell'art. 2

[96] La dottrina ha ormai riconosciuto che vi è una nuova forma di cittadinanza, riguardante la pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile: cfr., in merito, L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, 2001, p. 23; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, *op. cit.*, p. 7. Cfr., inoltre, C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2002, pp. 481 ss., il quale rileva che "*la cittadinanza non è più riferita soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico, ma invece alla titolarità di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà*" (ivi, p. 482). Secondo tale A., la cittadinanza amministrativa si riferisce alla "*titolarità del cittadino di pretese sia di prestazione che di protezione nei confronti dell'Amministrazione*". Sulla cittadinanza amministrativa v., altresì, R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2004, pp. 201 ss.; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, pp. 355 ss., spec. pp. 381-382.

[97] Come noto, nell'ambito della riorganizzazione delle amministrazione pubbliche, la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 faceva riferimento alla "*carta della cittadinanza digitale*". Tuttavia, la "*cittadinanza digitale*" non è stata definita in sede di esercizio della delega (mediante d.lgs. n. 179/2016), ma si evince comunque dal complesso delle nuove disposizioni: così B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo Codice*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2017, pp. 7 ss., spec. p. 11. Cfr., altresì, M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione*, *op. cit.*, pp. 2557-2558.

[98] Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *op. cit.*, pp. 207-208; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, pp. 481 ss., il quale avverte, peraltro, che il collegamento con il territorio "*non significa, ovviamente, che al cittadino in quanto tale, o meglio, all'uomo in quanto tale, non siano riconosciuti diritti e doveri in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla collettività nella quale opera o si trova; ciò significa invece che la localizzazione all'interno di una formazione sociale è il punto di riferimento normale del diritto, proprio in considerazione della socialità naturale e necessaria della persona umana*" (ivi, p. 486).

[99] Sotto tale profilo, la dottrina (L. SARTORI, *Alla ricerca della* smart citizenship, *op. cit.*, p. 947) ha elaborato il concetto di *smart citizenship*, affermando che "*[s]e il diritto a Internet può essere paragonato a un diritto civile (come quello di libertà), allora la* smart citizenship *è il nuovo diritto sociale che può realizzare la piena cittadinanza attraverso nuove forme di partecipazione (per esempio con l'*Open government*)*". La medesima A. osserva come, da tale punto di vista, l'Italia abbia già fatto un importante primo passo verso l'uguaglianza nei diritti con l'emanazione della "*Carta dei diritti di Internet*", approvata dal Parlamento nel luglio del 2015 in cui si aggiornano i diritti civili (e in parte politici) (*ibidem*).

[100] Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *op. cit.*, p. 207; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, p. 484.

[101] Come osserva C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, p. 489, "*[l]a condivisione dei valori è indispensabile nel momento in cui, anche per il recepimento dell'ordinamento comunitario, si supera il concetto di cittadinanza collegato alla partecipazione in forma tradizionale ad una collettività di sangue e territorio e si valorizza invece il dato della cittadinanza come cosciente e volontaria accettazione di un quadro giuridico nel quale si vuol vivere, proprio di una determinata collettività*".

[102] In argomento, v. E. FERRERO, *Le* smart cities, *op. cit.*, p. 1284.

[103] Cfr., sul punto, C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, p. 487.

[104] Il quale ("*denizen*") nella cittadinanza amministrativa prende il posto del "*citizen*": così ancora C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, p. 487, che richiama in proposito F. PUGLIESE, *Scritti recenti sull'amministrazione «consensuale»: nuove regole, nuove responsabilità*, Napoli, 1996, p. 100. Cfr., inoltre, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La*

Cost., richiede al legislatore (multilivello) di specificarli[105] e legittima un intervento anche a livello di disciplina statutaria locale, nell'ambito delle competenze riconosciute agli enti locali[106]. Tali prestazioni, atteso il loro carattere di realità, possono essere configurate come obbligazioni *propter rem*, "*in cui la res è il territorio ed il territorio la residenzialità delle persone*"[107].

Così configurata, la *smart city* è, dunque, chiamata a svolgere un ruolo fondamentale, "*entro le mutate coordinate di evoluzione dei sistemi economici e sociali*", con la conseguenza che si deve provvedere ad "*una riarticolazione territoriale dei servizi*" (banche, poste, ecc.)[108] e delle infrastrutture "*per le città*" e "*per ciascuna città*"[109], che è già in corso.

5. Agenda urbana multilivello, *smart city* e diritto ad un alloggio adeguato e accessibile

Nell'ambito della nuova cittadinanza amministrativa e della riarticolazione territoriale dei servizi, una specifica importanza assumono le politiche abitative (edilizia residenziale pubblica e *housing* sociale[110]), che assumono carattere essenziale per l'integrazione e la coesione sociale[111].

Nelle agende urbane multilivello, si pone giustamente enfasi proprio su tale aspetto.

---

democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione, Roma-Bari, 2004, p. 201, il quale osserva come il *denizen* – rispetto al *citizen* – sia "*più legato all'essere in un luogo che non alla qualità formale dell'appartenenza*". Il termine abitante non coincide peraltro con quello di residente, e include anche i pendolari e i *city-user*, essendo i primi coloro i quali "*lavorano in un luogo ed abitano in un altro*", mentre i secondi coloro i quali "*si recano in città in ragione delle diverse funzioni qui insediate, secondo schemi molto più variabili e quindi meno prevedibili rispetto al pendolarismo classico, legato invece alla stabilità del posto di lavoro*": così E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano*, *op. cit.*, p. 358.

105 Cfr., in merito, A. CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 2.

106 Così C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, *op. cit.*, p. 488.

107 R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *op. cit.*, p. 208.

108 E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 269.

109 Le infrastrutture "*per le città*" sono quelle che riguardano qualsiasi città, mentre quelle "*per ciascuna città*" sono le infrastrutture "in *e* per *ogni* singola *città*": così F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, n. 2/2014, pp. 69 ss., spec. pp. 70-71, il quale aggiunge che "*[l]a* prima opzione *consente di accedere, potenzialmente, ad una serie di infrastrutture omogenee ed irrinunciabili, ad una sorta di minimo comune denominatore dell'essere infrastruttura cittadina*". In tal modo, aggiunge l'A., è possibile individuare "*un modello ideale di città e […] un modello parimenti ideale di corrispondenti infrastrutture cittadine*" (ivi, p. 71).

110 Come osserva il Consiglio di Stato (Ad. Plen. n. 7 del 2014, punto 6.1.1), "*l'*housing *sociale si focalizza su quella fascia di cittadini che sono disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, finendo con il rappresentare, nel contempo, una politica volta all'incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati o controllati*". L'*housing* sociale si sostanzia – aggiunge il Consiglio di Stato – "*in un programma attraverso il quale si progetta di realizzare un insieme di alloggi e servizi, di eseguire azioni e strumenti, tutti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata. Tra le molteplicità di risposte offerte dall'*housing *sociale vi sono l'affitto calmierato, l'acquisto della casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni*".

111 Cfr., M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 118 ss., spec. p. 154. Cfr., inoltre, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 5 ss., spec. pp. 41 ss.; F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. econ.*, n. 1/2004, pp. 41 ss., spec. p. 50.

A livello internazionale, nella *New Urban Agenda* delle Nazioni Unite (*Habitat III*)[112] è stato recentemente rilevato che nonostante negli ultimi decenni la vita e le condizioni in cui molte persone vivono nelle città sia migliorata[113], "*the persistence of multiple forms of poverty, growing inequalities and environmental degradation remain among the major obstacles to sustainable development worldwide, with social and economic exclusion and spatial segregation often an irrefutable reality in cities and human settlements*"[114].

Uno dei principi cardine che ha portato all'adozione di tale Nuova Agenda è l'impegno a garantire per tutti un alloggio adeguato e accessibile ("*adequate and affordable housing*")[115]. Il contenuto sociale dell'alloggio ha dunque una duplice configurazione: adeguato e accessibile. Infatti, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CoDESC) delle Nazioni Unite[116] ha evidenziato come il diritto a un alloggio adeguato non debba essere interpretato in senso stretto o restrittivamente, "*riducendolo, per esempio, al riparo costituito dall'avere un tetto sulla testa o considerandolo semplicemente un bene materiale*"[117]. Al contrario, si legge ancora nel medesimo documento, "*esso dovrebbe essere interpretato come il diritto ad un luogo in cui si possa vivere in sicurezza, in pace e dignitosamente*"[118].

Allo stesso modo, i due caratteri dell'alloggio (accessibilità e adeguatezza) sono sottolineati anche dalla Commissione sugli insediamenti umani e in conformità alla Strategia mondiale per l'alloggio fino al 2000, la quale ha stabilito che "*[u]n alloggio adeguato comprende [...] un sufficiente grado di intimità, sufficiente di spazio,*

---

112 La *New Urban Agenda* è stata adottata il 20 ottobre 2016 alla *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, che si è svolta a Quito, in Ecuador, tra il 17 e il 20 Ottobre 2016. *Habitat III* (indetta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 66/207) è la terza conferenza internazionale organizzata da UN-Habitat, l'Agenzia delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani. Le conferenze si svolgono ogni venti anni (le precedenti due conferenze si tennero nel 1976 a Vancouver e nel 1996 a Istanbul). La *New Urban Agenda* del 2016 si compone di due documenti fondamentali: la *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All* e la *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*.

113 Una diminuzione della percentuale di persone che vivono nelle baracche risulta anche dai dati della World Bank, consultabili alla pagina web https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?view=chart.

114 *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, cit., punto 2.

115 *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, cit., punto 14, lett. a), nonché *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*, contenuto nel medesimo documento, punti 31 ss., 46, 88, 95, 99, 105 ss., 140.

116 Osservazione generale n. 4 del 1991, adottata alla Sesta sessione (1991) del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CoDESC), doc. E/1992/23, ovvero E/C.12/1991/4, Allegato III, pp. 121-127. Tale Comitato è stato istituito nel 1985 con una risoluzione del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (Risoluzione ECOSOC 1985/17 del 28 maggio 1985), con il compito di controllare l'applicazione del PIDESC, mediante la valutazione dei rapporti periodici ricevuti dagli Stati Parti concernenti il rispetto dei diritti in esso contenuti. Su tale organo v. G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali tra luci ed ombre*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 5. Si tratta di un organo internazionale non giurisdizionale, di controllo, competente ad accertare e dichiarare le violazioni di norme facenti parte di un "*sistema universale di tutela dei diritti umani*" (ivi, p. 59).

117 CoDESC, Osservazione generale n. 4, cit., punto 7.

118 CoDESC, Osservazione generale n. 4, cit., punto 7.

buona sicurezza, luce e aereazione adeguata, infrastrutture di base adeguate e una buona collocazione in rapporto al luogo di lavoro e ai servizi essenziali – il tutto ad un costo ragionevole"[119].

Tale profilo è stato messo in evidenza anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[120], che ha rilevato che "*il contenuto sociale [dell'*housing*] è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare*". La finalità dell'*housing* sociale – aggiunge la Plenaria – "*è di migliorare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all'interno del quale sia possibile, non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative*".

Secondo i dati Eurostat, nel 2015, il 16,7 % della popolazione dell'UE-28 viveva in abitazioni sovraffollate, mentre il 4,9 % della popolazione soffriva di un disagio abitativo grave[121]. Anche il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) ha evidenziato come "*[l]a riqualificazione urbana va[da] affrontata con un approccio attento anche alla gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale*"[122].

Con riferimento all'Italia, il CoDESC ha – in relazione al *right of housing*[123] – recentemente espresso una forte preoccupazione "*about the shortage of affordable housing units and of social housing and about the de facto exclusion of Roma from accessing social housing*", nonché "*about the increased number of homeless persons in the State party and the inadequate measures taken to address homelessness*"[124].

Di fronte a tali dati si giustifica dunque pienamente come di tali carenze debbano farsi carico, in primo luogo, le politiche urbane, che infatti configurano la città europea del futuro come un luogo con, tra l'altro, "*alloggi socialmente equilibrati*"[125].

---

[119] CoDESC, Osservazione generale n. 4, cit., punto 7.

[120] Cons. Stato, Ad. Plen. n. 7 del 2014, punto 6.1.1.

[121] Così, Eurostat, *Statistiche sulle abitazioni*, febbraio 2017, cit., che chiarisce che il "*tasso di disagio abitativo grave*" è definito come la quota di persone che vive in abitazioni considerate sovraffollate, le quali presentano contemporaneamente almeno uno dei seguenti problemi di riduzione del comfort abitativo: la mancanza di bagno o di gabinetto, la presenza di infiltrazioni dal tetto o un alloggio eccessivamente buio.

[122] CIPU, *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*, 2013, p. 23.

[123] Previsto all'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali, su cui v. più ampiamente *infra*.

[124] CoDESC, *Concluding observations on the fifth periodic report of Italy*, 28 ottobre 2015, punto 40. Il Comitato raccomanda all'Italia di adottare una normativa organica nazionale in materia di *housing* (incluso l'aumento di disponibilità di *rental housing* accessibile), adottare una strategia nazionale per comprendere il problema delle persone senza casa e adottare misure efficaci per affrontare tale problema, nonché aumentare la disponibilità di unità destinate all'*housing* sociale (ivi, punto 41).

[125] Unione europea - Politica regionale, *Città del futuro*, ottobre 2011, p. v, consultabile alla pagina web http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf. Cfr., sul punto, E. CARLONI, *Città intelligenti*, *op. cit.*, p. 260.

6. Il diritto alla casa nell'ordinamento interno, europeo e internazionale

Nell'ordinamento italiano, il "*diritto alla casa*"[126] non viene tutelato in modo espresso dalla Costituzione, che ne contiene un accenno nel solo art. 47, comma 2, che attribuisce alla Repubblica il compito di favorire "*l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione*"[127]. Una tale previsione ha natura programmatica e, comunque, implica che "*i pubblici poteri dovrebbero porre in essere misure volte ad agevolare l'acquisto della casa da parte di coloro i quali già dispongano di 'risparmi' […] e, tuttavia, siano in difficoltà ad accedere alla proprietà di un'abitazione*"[128].

Considerati i limiti di tale approccio, la dottrina ha cercato di trovare un fondamento costituzionale più sicuro del "diritto alla casa" ed ha sostenuto che la reale disponibilità di un'abitazione costituisca il presupposto per l'attuazione di altre previsioni costituzionali[129], quali l'art. 3, comma 2, in tema di realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini; l'art. 14, in tema di inviolabilità del domicilio; gli artt. 30 e 31 relativi, rispettivamente, al dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, e al

---

[126] Inteso come la pretesa degli individui ad avere la disponibilità di uno "spazio" idoneo a garantire, secondo le esigenze di una società determinata, l'armonico sviluppo psico-fisico dei soggetti insediati nel nucleo abitativo: così U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980, pp. 47 ss.

[127] Secondo la Corte costituzionale (sentenza 25 febbraio 1988, n. 217), "*[l]'art. 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione. E, inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica*" (punto 4.2 del *Considerato in diritto*). Nella medesima sentenza, la Consulta aggiunge che "*[i]l "diritto all'abitazione" rientra […] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*" (*ibidem*). Per un esame della giurisprudenza costituzionale in materia di "diritto all'abitazione" si v. F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, vol. I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986, pp. 27 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Pol. dir.*, n. 3/2016, pp. 337 ss., spec. pp. 354 ss.

[128] Così M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 172. Sebbene l'art. 47, comma 2, Cost., abbia natura non precettiva, non va sottovalutato il rilievo di tale previsione, la quale, riferendosi non alla proprietà di immobili o di case ma, significativamente, alla proprietà dell'*abitazione*, esprime l'idea di un *favor* costituzionale, che va alla "*proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad* una *abitazione ma* alla *abitazione*": così D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, pp. 1175 ss., spec. p. 1179. Sul carattere non precettivo dell'art. 47, comma 2, v. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 210, spec. nota n. 6; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1962, pp. 348 ss., spec. p. 357; F. MERUSI, *sub Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo III. Art. 45-47*, Bologna-Roma, 1980, pp. 153 ss., spec. pp. 183 ss. *Contra* V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, che prima definisce la disposizione in esame come "*pseudo-disposizione*" (ivi, p. 34, spec. nota n. 5), per poi affermare che "*[l]'opinione espressa dubitativamente nel testo non ci sembra ormai più sostenibile*", per cui l'art. 47,comma 2 ha "*contenuto normativo, limitando – quanto meno negativamente – l'esercizio delle potestà statali*" (ivi, nota aggiunta a p. 36).

[129] T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Bari, 1974, pp. 392 ss., spec. pp. 392 ss. Cfr., inoltre, su tali profili, G. BERTI, *Il diritto dell'abitazione*, in *Jus*, 1986, pp. 71 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 28.

diritto degli individui alla formazione di una famiglia; l'art. 35, comma 1[130]; l'art. 32, in tema di diritto alla salute; nonché gli artt. 4 e 35 ss., nell'ambito delle tutele riconosciute al lavoratore[131].

Sulla base di tale ricostruzione, il "diritto all'abitazione" viene comunque ad essere configurato come diritto sociale non direttamente azionabile dai cittadini e la cui soddisfazione è in ogni caso condizionata dalla disponibilità di risorse pubbliche[132].

A livello internazionale, il diritto all'abitazione è riscontrabile in diversi documenti, tra cui l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo[133], l'art. 11, par. 1 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali (PIDESC)[134], l'art. 14, par. 2, lett. *h*) della Convenzione CEDAW[135], l'art. 27 della Convenzione sui diritti dell'infanzia[136], l'art. 5, lett. e), punto iii) della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD)[137]; l'art.10, lett. f) della Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo nel campo sociale[138]; l'art. 8, par. 1 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo[139], nonché le Dichiarazioni di Vancouver (1976), Istanbul (1996) e Quito (2016) su *housing* e insediamenti umani[140] e la Raccomandazione n. 115 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'alloggio dei lavoratori[141].

L'affermazione di un autonomo diritto all'abitazione ha tuttavia trovato, in alcuni casi, la netta opposizione di determinati Stati, che si sono mostrati preoccupati delle implicazioni interne che un riconoscimento troppo avanzato avrebbe potuto avere, soprattutto in ordine alle conseguenze che una siffatta affermazione avrebbe determinato sul piano degli obblighi assunti a livello internazionale e sulla giustiziabilità che tale diritto avrebbe cosi conseguito[142].

---

130 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 175.

131 E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 337 ss.

132 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 176; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 340, 365 ss.

133 Approvata a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

134 Approvato a New York il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

135 Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979.

136 Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1989.

137 La Convenzione è stata adottata e aperta alla firma dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965, ed è entrata in vigore il 4 gennaio 1969. A marzo 2018 la convenzione risulta sottoscritta da 88 firmatari e 178 parti. La Convenzione è monitorata dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD).

138 Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 2542 (XXIV) dell'11 dicembre 1969.

139 Adottata mediante Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128 del 4 dicembre 1986.

140 Rapporti *Habitat* I, II e III, cit.

141 Adottata a Ginevra il 28 giugno 1961.

142 Cfr., in merito, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, pp. 390 ss., spec. p. 391, la quale ha inoltre osservato come da un esame complessivo dei documenti internazionali in materia di diritto all'abitazione emerga chiaramente che siffatto diritto "*è riconosciuto a livello internazionale come diritto umano, ma nella variante di un diritto «in-autonomo»: esso è assunto nella forma di un diritto derivante dalla piu ampia garanzia di un adeguato livello di vita*" (ivi, p. 393).

Una tale preoccupazione "*ha naturalmente finito per minare la capacità di quei documenti di incidere sulle politiche abitative nazionali e sugli strumenti prescelti dai singoli ordinamenti per garantire tale diritto, facendo persino dubitare del peso attribuibile anche in questo ambito al contesto giuridico internazionale*"[143].

Ne è derivato che il diritto all'abitazione viene qualificato dagli ordinamenti nazionali come diritto sociale[144], con la conseguenza che la sua soddisfazione è subordinata alla disponibilità delle risorse finanziarie esistenti[145].

Nonostante l'importanza del tema, si deve rilevare come nell'Unione europea le politiche in materia di *housing* non costituiscano oggetto di un mandato ufficiale[146] e neppure la CEDU – il più importante Trattato europeo a tutela dei diritti umani – espressamente prevede il "diritto" a un alloggio adeguato, né la Corte europea dei diritti dell'uomo si è mai spinta, sulla base dell'art. 8 CEDU, ad affermare l'esistenza di un dovere per gli Stati firmatari di porre in essere politiche volte a procurare un'abitazione per coloro che ne fossero privi e che si trovassero in situazioni di difficoltà economica[147].

Sono tuttavia diverse le fonti che dettano precise indicazioni agli Stati membri per tutelare il "diritto alla casa", a cominciare dalla Carta sociale europea, adottata a Torino nel 1961[148] e concepita dal Consiglio d'Europa come strumento a tutela dei diritti umani complementare alla CEDU[149]. L'art. 31 della Carta, introdotto al momento della revisione della Carta effettuata nel 1996, prevede infatti che "*Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti si impegnano ad adottare misure destinate: (1) a favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente; (2) a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; (3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti*".

Alla luce dell'opera interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS)[150], il diritto all'abitazione codificato nella Carta sociale europea ha assunto "*un significato precettivo chiaro e definito*", nel senso che "*il contenuto sostanziale del 'diritto' alla casa appare oramai del tutto idoneo a conformare le politiche pubbliche in modo da*

---

143 Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, p. 391.

144 Corte cost., sentenza 20 dicembre 1989, n. 559 (punto 3 del *Considerato in diritto*), con specifico riferimento all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 11 del PIDESC.

145 Corte cost., 18 maggio 1989, n. 252; Corte cost., sentenza 3 febbraio 1994, n. 19. Cfr., su tali aspetti, M. CRAVEN, *History, Pre-History and the Right to Housing in International Law*, in S. LECKIE (a cura di), *National Perspectives on Housing Rights*, The Hague, 2003, pp. 43 ss., spec. p. 61; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, p. 392.

146 Così EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*, adottato al sesto *partnership meeting*, svoltosi a Bruxelles il 23 marzo 2017, punto 3.7.

147 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 192 ss.

148 Tale Carta è stata incorporata nel nostro ordinamento a seguito della ratifica avvenuta con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

149 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 179 ss. Sulla Carta sociale europea v. O. PORCHIA, *Carta sociale europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggior.*, Torino, 2005, pp. 4 ss.

150 Si tratta dell'Organo chiamato a verificare la conformità del diritto e della prassi degli Stati firmatari della Carta sociale europea con gli *standards* previsti da quest'ultima.

realizzare, sia pure gradualmente, l'accesso di tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro condizione economica di base, a un'abitazione che rispetti gli standards *[…]*" fissati dal medesimo CEDS[151]. Il "diritto all'abitazione" di cui all'art. 31 della Carta sembra assumere, dunque, un "*contenuto essenziale immediatamente precettivo e tale da creare posizioni di vantaggio in capo al cittadino*"[152].

L'ordinamento dell'Unione prevede, inoltre, un altro importante riferimento al "diritto" in questione, nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta di Nizza). L'art. 34, par. 3 della Carta riconosce "*il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa*" e tale disposizione – dal carattere piuttosto generico[153] e ambiguo[154] – potrebbe essere letta alla luce della corrispondente norma della Carta sociale europea, come ha dimostrato di voler fare la Corte di giustizia dell'Unione[155]. Secondo tale ricostruzione, il "diritto alla casa" troverebbe fondamento non solo negli obblighi internazionali del nostro Paese, ma pure negli obblighi derivanti dall'appartenenza dello stesso all'Unione europea (ex art. 117, comma 1, Cost.), con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo del primato del diritto dell'Unione su quello interno (dovere di disapplicare l'eventuale normativa interna che contrasti con i principi direttamente applicabili della Carta sociale europea in tema di *social housing*)[156]. Dal riconoscimento della pretesa soggettiva individuale ad avere la disponibilità di un'abitazione deriverebbe – secondo tale orientamento – un preciso vincolo per il legislatore nazionale a legiferare in modo conforme e un vincolo per gli operatori, per la pubblica amministrazione e per i giudici, a interpretare l'ordinamento nazionale in un senso il più possibile coerente con tali obblighi[157].

---

151 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 181-182, che richiama – in ordine a tali *standard* – la decisione sul merito del 7 dicembre 2005, pronunciata sul Reclamo n. 27/2004, *European Roma Rights Centre c. Italia*, nella quale il CEDS ha statuito che una casa può dirsi "*di livello sufficiente*", quando si configuri come "*un alloggio salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di comfort essenziali – acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari, elettricità – costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una garanzia legale di abitabilità*". Inoltre, il medesimo Comitato ha precisato che tale 'diritto' non può essere soddisfatto semplicemente con alloggi temporanei, ma occorre che sia garantito per "*un periodo di tempo ragionevole*" (*ibidem*).

152 Così M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 184, che richiama la giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., Sez. lav., 19 luglio 2007, n. 16017), che è recentemente giunta a qualificare le disposizioni della Carta (nella specie si trattava dell'art. 24, concernente il "*Diritto a una tutela in caso di licenziamento*") non solo come diritti soggettivi pienamente azionabili, ma ne ha addirittura accostato il rango a quello delle norme costituzionali.

153 Si noti, peraltro, come la Corte di giustizia si sia pronunciata sull'art. 34, par. 3 della Carta di Nizza (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, C-571/10, *Servet Kamberaj c. IPES e al.*, sentenza 24 aprile 2012), affermando – con riguardo all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa – l'esistenza di una *misura irriducibile* di tutela: così N. VETTORI, *Persona e diritto all'assistenza*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, pp. 307 ss., spec. p. 323. Sulla sentenza si v., altresì, la nota di F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Dir. umani dir. inter.*, 2012, pp. 675 ss.; G. ORLANDINI – W. CHIAROMONTE, *sub Art. 34*, in R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 642 ss., spec. p. 652.

154 Così G. ORLANDINI – W. CHIAROMONTE, *sub Art. 34*, *op. cit.*, pp. 642 ss.

155 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 186.

156 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 187-189.

157 M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 190.

In tale quadro normativo, il "diritto" in questione sarebbe da considerare come "finanziariamente condizionato" e, dunque, non immediatamente giustiziabile da parte dei suoi titolari, se non nei limiti consentiti dalle risorse economiche disponibili in un dato momento storico; ma ciò non significa che lo Stato possa prescindere totalmente dal considerare, tra gli altri interessi pubblici da finanziare, anche il *social housing*[158]. È dunque "*necessario verificare se, di fronte alla disponibilità di limitate risorse economico-finanziarie – e, oggi, all'equilibrio di bilancio ex art. 81, comma 1, Cost. – il bilanciamento del «diritto all'abitazione» con altri interessi costituzionali risulti «*ineguale*», nel senso che operi a vantaggio di tale diritto in quanto diritto sociale, oppure se esso trascolori in un più blando controllo di ragionevolezza, impiegato per assolvere in modo stereotipato le scelte effettuate dal legislatore*"[159].

Il diritto all'abitazione viene poi menzionato in altri documenti.

Nella Carta di Lipsia sulle Città europee sostenibili del 2007, i Ministri degli Stati membri responsabili per lo sviluppo urbano hanno concordato strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano, tra cui "*politiche di alloggi sociali ben concepite*"[160].

Nell'ambito della *Partnership of the Urban Agenda for the EU on Housing*[161], che ha come obiettivo quello di permettere ai meno abbienti di vivere in una casa dignitosa, i membri della *partnership* riconoscono che "*[a] large part of European population – especially in urban areas – especially low and lower income households, cannot access adequate housing. Increasing utility prices, housing costs and housing exclusions especially in profit-oriented and speculative parts of the sector, social segregation, economic marginalisation of low and middle income groups have negative consequences for the population of the EU and of Members States. The number of homeless people is arising*"[162].

7. Il diritto all'abitazione e le iniziative intraprese nell'Unione europea e nell'ordinamento interno. Critica

Diverse misure sono state proposte, soprattutto nell'ambito delle politiche di concorrenza e aiuti di Stato[163]. Si è rilevato, infatti, come la Commissione europea possa avere un importante impatto nelle politiche nazionali in materia di *housing*, specialmente attraverso le politiche di concorrenza, con riguardo

158 In tal senso, M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 191.

159 E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, pp. 370-371, a cui si rinvia per un esame approfondito di tale bilanciamento di interessi, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (ivi, pp. 370 ss.).

160 Punto 2 della Carta di Lipsia: "*Per realizzare gli obiettivi di coesione sociale ed integrazione nelle città e nelle zone urbane, strumenti efficaci possono essere delle politiche di alloggi sociali ben concepite. Alloggi salubri, adeguati ed accessibili possono rendere questi quartieri più attraenti sia per i giovani, sia per gli anziani. Questo è un contributo per la stabilità nei quartieri*".

161 Che vede come membri i Paesi e le città dell'Unione europea, la Commissione europea e altri *stakeholders*.

162 Cfr. EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*, cit., punto 2.1.

163 Cfr. Commissione europea, *Housing in cities. Strategies and policies*, consultabile alla pagina web https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities/priority-themes/housing-cities_en.

ai *servizi di interesse economico generale* (SIEG), nonché l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato[164]. La Commissione, peraltro, riconosce che gli Stati membri abbiano un'ampia discrezione nel definire, organizzare e finanziare progetti di *social housing*. Il *Guidance Paper* sottolinea dunque l'importanza che gli Stati membri organizzino e definiscano "*social and affordable housing missions as public service obligations to providers to deliver decent and affordable housing*"[165].

Un'altra iniziativa, di carattere però più generale, prevista in ambito eurounitario è la "Piattaforma europea contro la povertà", una delle sette "*iniziative faro*" del programma "*Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*"[166], e mira a garantire coesione economica, sociale e territoriale, aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo socialmente attivo nella società[167].

Gli obiettivi e le iniziative appena ricordate muovono dal presupposto che la politica residenziale pubblica e l'*housing* sociale siano fuori dai Trattati e dalle competenze dell'Unione europea, con la conseguenza che gli Stati membri devono provvedere in tal senso, sulla base del Protocollo 26 allegato al TFUE (in materia di SIEG) e in base all'art. 106 TFUE[168]. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte evidenziato il carattere "politico" delle scelte riguardanti la destinazione delle risorse pubbliche in questo settore e ha rimesso le relative valutazioni alle autorità statali[169].

È necessario dunque che anche sotto tale profilo la Repubblica intervenga ad assicurare alloggi accessibili e adeguati per tutti[170], atteso che l'alloggio (*recte*: la pretesa ad ottenere un'abitazione sociale) si configura come diritto umano[171], strumento indispensabile per consentire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo[172], e come uno dei quattro servizi pubblici essenziali che devono essere forniti dalla città in cui si vive[173].

---

164 Cfr. EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*, cit., punto 3.7.

165 Cfr. EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*, cit., punto 3.9.

166 Comunicazione della Commissione, *Europa 2020*, cit., pp. 6 e 22.

167 Cfr., in merito, L. ROMANI, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, pp. 573 ss., spec. p. 585.

168 Sui limiti di tale normativa e sulle relative problematiche applicative v. l'analisi condotta da EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*, cit., punto 4.14 ss.

169 Cfr., sul punto, M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 194-195.

170 M. NIGRO, *L'edilizia popolare*, cit., p. 154; T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, *op. cit.*, p. 393.

171 Così M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, pp. 167 ss.

172 Così T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, *op. cit.*, pp. 392 ss.

173 J.-B. AUBY, *Droit de la Ville*, *op. cit.*, p. 274. Gli altri servizi essenziali sono – ad avviso dell'Autore – la mobilità, la sicurezza e i servizi domestici indispensabili, quali l'accesso all'elettricità, al gas, all'acqua, ecc. (ivi, pp. 274-275). Sul carattere aperto dei servizi pubblici essenziali alla luce dell'art. 43 Cost. si v. F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016, pp. 32 ss., nonché 117 ss.

Il legislatore italiano è più volte intervenuto in materia di *social housing*[174] – categoria che comprende sia la tradizionale edilizia cd. "convenzionata", sia altri interventi finalizzati ad accrescere la disponibilità di abitazioni (fondati su un ampio coinvolgimento dei soggetti privati, ancorché finanziati dal settore pubblico)[175].

Più in particolare, il legislatore – in un contesto socioeconomico caratterizzato dal progressivo ritiro della mano pubblica dagli investimenti immobiliari a fini sociali e dalla bolla speculativa del mercato immobiliare, che hanno toccato insieme vendita e locazioni, e che hanno contribuito significativamente ad allargare l'area del disagio, sbarrando o rendendo impervio l'accesso alla casa a vaste categorie di persone – è intervenuto attraverso alcune disposizioni normative che hanno individuato, fra l'altro, i destinatari di tali progetti, ovvero le categorie alle quali possono essere destinati gli alloggi realizzati mediante un programma di *housing* sociale. Si tratta, in particolare, dell'art. 11, comma 2, d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito con la legge 6 agosto 2008 n. 133, recante la disciplina generale per la realizzazione del c.d. Piano casa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana[176]. In attuazione della normativa primaria, il d.P.C.M. 16 luglio 2009[177] ha previsto espressamente sei "linee di intervento", tra cui incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse prevalentemente pubbliche, nonché programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Tali misure non possono essere considerate sufficienti, alla luce del recente Rapporto CoDESC delle Nazioni Unite, nel quale si raccomanda all'Italia di adottare una normativa organica nazionale in materia di *housing*[178].

Per le medesime ragioni, marginali e inadeguati appaiono i recenti interventi normativi, come quello di cui all'art. 18, comma 9 del d.l. n. 69 del 2013 in favore dell'edilizia pubblica in generale, con il quale sono stati stanziati, nell'ambito delle risorse del Fondo di cui all'art. 18, comma 1 ("sblocca cantieri") del medesimo provvedimento normativo, 100 milioni per il 2014 alla realizzazione del "*primo Programma «6000 Campanili»*" concernente, tra l'altro, "*interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova*

[174] Per un quadro generale dei diversi interventi a sostegno dell'abitare realizzati in Italia dalla fine del XIX secolo fino a tempi recenti v. E. OLIVITO, *Il diritto all'abitare*, Roma, 2017; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 163 ss.; M. ALLENA – M. RENNA, *L'*housing *sociale*, in F.G. SCOCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2017, pp. 35 ss.; A. PISANESCHI, *«Diritto all'abitazione» e* housing *sociale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. 3, Torino, 2016, pp. 1795 ss.

[175] M. ALLENA, *Il* social housing, *op. cit.*, p. 170.

[176] Cfr., in merito, Cons. Stato, Ad. Plen. n. 7 del 2014, punto 6.1.1.

[177] Con il quale si provvede all'approvazione del *Piano nazionale di edilizia abitativa*, c.d. Piano casa.

[178] CoDESC, *Concluding observations on the fifth periodic report of Italy*, cit., punto 41.

costruzione di edifici pubblici". Si tratta, infatti, di interventi infrastrutturali di piccolo taglio promossi da Comuni di piccole dimensioni[179].

Allo stesso modo non possono essere considerate adeguate misure come quella relativa al Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie del 2016[180], che ha finanziato 120 progetti di comuni capoluogo e città metropolitane per 2,1 miliardi di euro (4 miliardi con gli investimenti privati), in quanto si tratta di un programma straordinario, che non ha continuità e anche il meccanismo del bando ha molti limiti[181].

Anche per il diritto all'abitazione deve, dunque, constatarsi "*la scarsa reattività, la perdita di iniziativa se non la paralisi della politica, che è risorsa indispensabile, pur se tutt'altro che esclusiva, per ogni risposta alle questioni di attuazione ed effettivo esercizio dei diritti sociali*"[182].

8. Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale, non sacrificabile a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica

La pretesa all'abitazione non può essere configurata come mero diritto sociale[183] e, dunque, condizionata alle scelte politiche e alle disponibilità finanziarie di un dato momento storico, con la consequenziale sua sacrificabilità a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica[184]. Si tratta di un diritto

[179] A. TONETTI, *Ancora sulle infrastrutture: il nodo della "fattibilità"*, in *Gior. dir. amm.*, n. 12/2013, pp. 1157 ss., spec. p. 1163.

[180] Cfr. http://www.governo.it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875.

[181] W. VITALI, *Gli investimenti e le città*, Intervento al Convegno CRANEC-ASTRID sul tema *Per un rilancio dell'investimento pubblico in Europa*, tenuto presso l'Università Cattolica di Milano, 4 dicembre 2017.

[182] C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, pp. 121 ss., spec. p. 134.

[183] Anche laddove tale qualificazione si ritenga necessaria, si noti come la più autorevole dottrina abbia da tempo sottolineato come il costo dei diritti costituisca un falso problema, dal momento che esso è un elemento intrinseco a tutti i diritti costituzionali, anche a quelli classici di libertà: G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 1/1999, pp. 7 ss.

[184] Sulla qualificazione del diritto all'abitazione come diritto sociale v. Corte cost., 18 maggio 1989, n. 252, cit., la quale osserva che "*come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività*" e che "*solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente satisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali*" (punto 3 del *Considerato in diritto*). Tali principi sono stati ribaditi dalla Consulta anche in altre pronunce, tra le quali v. sentenze 3 febbraio 1994, n. 19, cit.; 19 novembre 1991, n. 419; 5 aprile 1991, n. 142; 20 dicembre 1989, n. 559, cit. (nella quale la Corte qualifica il diritto all'abitazione come diritto sociale "*collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, un connotato della forma costituzionale di Stato sociale*": punto 3 del *Considerato in diritto*); 25 febbraio 1988, n. 217, cit. (laddove il diritto all'abitazione si configura come "*diritto sociale fondamentale del cittadino*" (punto 5.2 del *Considerato in diritto*). Su tale orientamento della giurisprudenza costituzionale P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2017, pp. 535 ss., il quale afferma che il diritto all'abitazione è un diritto sociale che spetta al legislatore attuare e "*la cui realizzazione è condizionata dalle risorse della collettività*" (ivi, p. 536). In termini, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, *op. cit.*, pp. 27-28; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 755 ss., spec. pp. 773 ss.; F. MERUSI, *sub Art. 47*, in G.

fondamentale che trova la sua base giuridica nell'ordinamento internazionale, in quello europeo e in quello interno e che deve essere tutelato anche in condizioni di recessione economica, in quanto i pubblici poteri devono, anche in siffatte situazioni, garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a cominciare dall'art. 3, comma 2, Cost.[185]. Di fronte alla limitata disponibilità di risorse economico-finanziarie, e nell'ambito del bilanciamento del "diritto all'abitazione" con altri interessi costituzionali, tale bilanciamento si ritiene operi a vantaggio di tale diritto[186]. Ad una tale conclusione giunge anche il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, il quale – a proposito del diritto all'abitazione previsto dall'art. 11, par. 1 del PIDESC, che tra i vari strumenti previsti dal diritto internazionale rappresenta "*la disposizione più completa e forse la più importante in materia*"[187] – afferma che

BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo III. Art. 45-47*, Bologna-Roma, 1980, pp. 153 ss., in particolare p. 186, nota n. 10. D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», op. cit.*, pp. 117 ss. Si noti, peraltro, come parte della dottrina (M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, pp. 97 ss., spec. p. 126) ritenga che nell'ambito del *bilanciamento ineguale* tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali imposto dalla Costituzione, il soddisfacimento dei diritti sociali dovrebbe, entro certi limiti, prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dunque, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio. Si tratta, in realtà, non di vero e proprio bilanciamento, che è sempre fra eguali, "*perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)*" (*ibidem*). Sulla formula *bilanciamento ineguale* v., dello stesso A., la voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, pp. 373 ss., spec. p. 380. Cfr., inoltre, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, spec. pp. 18 ss., nonché pp. 175 ss., laddove l'A. – nell'ambito di riflessioni che muovono dal presupposto della inviolabilità dei diritti sociali – osserva che "*[…] pur volendo considerare l'equilibrio finanziario quale valore costituzionale tra gli altri, esso si pone su un piano recessivo rispetto ai diritti sociali*" (ivi, p. 20). Si v., altresì, G. TESAURO, *Ragioni di bilancio e diritti fondamentali*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. 3, *op. cit.*, pp. 2399 ss.; E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, pp. 198 ss.; A. LUCARELLI, *sub Art. 43*, in M. CELOTTO – R. BIFULCO – A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 883 ss., spec. p. 899 e *passim*. In argomento si v., altresì, G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 629 ss., spec. pp. 641-642. In senso difforme v. V. ZENO-ZENCOVICH, *Le sentenze della Corte costituzionale (come sono e come si vorrebbe che fossero)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, pp. 813 ss., spec. pp. 822 ss., il quale osserva che "*[l]e sentenze della Corte costituzionale hanno un costo*" in ogni caso, e di tale "*questione*" la Consulta deve farsi carico, giacché "*[q]uando una sentenza della Corte – e sono molte a farlo – stauisce che un diritto va riconosciuto a taluni soggetti, oppure dichiara che una legge è lesiva di diritti altrui, sta firmando un assegno in bianco (nel suo importo) tratto dal bilancio dello Stato*". La Corte – aggiunge l'A. – è priva di poteri di rappresentanza e, dunque, difetta del "*potere di imporre tasse e orientare la spesa pubblica*", in quanto ciò costituisce "*un aspetto centrale della sovranità popolare*". Ne consegue che la Corte deve operare nell'ambito di un *judicial self-restraint* nei confronti degli altri poteri dello Stato, che costituisce "*parte integrante della convenzione costituzionale che deve fondarsi […] sulla condivisione dei limiti delle competenze di ciascuno, sui quali vigila, funzionalmente, la Corte costituzionale*".

185 T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, *op. cit.*, p. 395, il quale osserva come "*l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana*" da cui "*emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale*". I pubblici poteri "*risultano, pertanto, costituzionalmente impegnati a realizzare una delle condizioni fondamentali affinché il principio di eguaglianza diventi concreto e operante, mediante una serie di iniziative, che, accanto al «diritto sull'abitazione», rendano effettivo il «diritto all'abitazione»*" (ivi, p. 393). Cfr., in argomento, Corte cost., sentenza 11 ottobre 2012, n. 223.

186 M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, *op. cit.*, p. 126. Ma v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, pp. 111 ss., il quale ritiene che nell'ambito dei diritti di prestazione, il test di ragionevolezza risulta attenuato, nel senso che le "*«esigenze di bilancio» non sono […] test di giudizio ma, tutto all'opposto, valgono da giustificazioni stereotipate delle scelte che il legislatore può compiere*" (ivi, p. 111).

187 Così CoDESC, Osservazione generale n. 4, cit., punto 3.

"*malgrado i problemi dovuti a fattori esterni, le obbligazioni derivanti dal Patto mantengono la stessa forza e sono, anzi, ancora più pressanti in periodo di difficoltà economiche*"[188]. Il Comitato, si legge nel medesimo documento, "*ritiene dunque che un peggioramento generale delle condizioni di vita e di alloggio, che fosse direttamente imputabile alle decisioni di politica generale e alle misure legislative adottate da determinati Stati parti, in assenza di qualunque parallela misura di compensazione, sarebbe in contraddizione con gli obblighi derivanti dal Patto*"[189].

Ciò che manca sul piano internazionale è la piena e diretta giustiziabilità dei diritti sociali. Le "*Osservazioni*" interpretative sulle più importanti disposizioni del PIDESC hanno valenza generale, "*sono rivolte a tutti gli Stati Parti, indipendentemente dalle peculiarità dei rispettivi ordinamenti giuridici, e gli esiti di un caso concreto non possono certo inficiarne l'apporto ermeneutico*"[190].

Per cercare di ovviare a tale problema, nel 2008 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il Protocollo facoltativo al PIDESC[191], che prevede la possibilità di presentare al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali – a titolo individuale o a nome di gruppi di persone – comunicazioni relative a pretese violazioni dei suddetti diritti[192]. Ciononostante, le prospettive di sviluppo della tutela procedurale prevista al suo interno sono ancora incerte[193], anche per effetto della recente giurisprudenza costituzionale.

Infatti, la Corte costituzionale ha recentemente affermato che le norme della CEDU, nel momento in cui vanno ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost. come norme interposte, divengono oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni, affinché si realizzi la necessaria "*integrazione delle tutele*"[194], che spetta alla Corte costituzionale assicurare nello svolgimento delle proprie funzioni[195]. La valutazione di conformità alla Costituzione delle norme CEDU ex art. 117, comma 1, Cost., "*deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela*"[196].

---

188 Osservazione generale n. 4, cit., punto 11, nonché Osservazione generale n. 2 del 1990, doc. E/1990/23, allegato III.

189 CoDESC, Osservazione generale n. 4, cit., punto 11.

190 Così G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 43.

191 Risoluzione A/res/63/117, richiamata da E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, pp. 395-396. Detto Protocollo è entrato in vigore il 5 maggio 2013 ed è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 152/2014.

192 Su tale Protocollo v. P. GARGIULO, *Il Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI – S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, pp. 339 ss.; G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo, op. cit.*

193 E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, *op. cit.*, p. 396. Per un esame dei profili di criticità del Protocollo v. G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, pp. 38 ss.

194 Corte cost., sentenza 28 novembre 2012, n. 264.

195 Cfr., in merito, G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 39.

196 Corte cost., sentenza 15 gennaio 2013, n. 1, punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

Nell'ambito di tale orientamento, espressioni quali "*bilanciamento*" e "*valutazione sistemica, e non isolata*" – vale a dire non esclusivamente mirata a tutelare al massimo livello il diritto coinvolto nel caso di specie ma intesa piuttosto a bilanciare tutti gli interessi, i principi e i diritti costituzionalmente rilevanti – "*sembra orientata a ridimensionare l'importanza, e dunque a limitare la vincolatività, non solo della CEDU ma anche degli altri trattati internazionali aventi ad oggetto i diritti umani, compresi, quindi, quelli posti a protezione dei diritti economici e sociali*"[197].

Da un tale approccio emerge chiaramente come i giudici comuni siano "invitati" "*a essere cauti nell'importare interpretazioni, che potrebbero "falsare" i bilanciamenti interni, anche quando da tali apporti ermeneutici risulti una più intensa tutela del singolo diritto coinvolto nel caso in esame*"[198]. Una tale cautela sarà più incisiva se il giudice comune si trova al cospetto di un organo di controllo internazionale che non emette sentenze in quanto non formalmente giurisdizionale, come il CoDESC, e di possibili ricadute economiche e finanziarie delle sue interpretazioni e osservazioni.

Una tale "prudenza" etero-indotta "*rischia di mortificare la loro [dei giudici comuni] essenziale funzione e allo stesso tempo è suscettibile di sminuire, invece che massimizzare, la tutela dei diritti in causa*"[199]. In ogni caso, i giudici interni sono comunque tenuti a considerare nelle loro azioni di bilanciamento gli apporti interpretativi del CoDESC, "*al fine di dare corretta interpretazione ed applicazione ad un trattato internazionale che trova indubbia copertura nel primo comma dell'art. 117 Cost.*"[200].

Resta, tuttavia, il citato orientamento della Consulta e il problema della prevalenza dei bilanciamenti interni effettuati dalla Corte costituzionale rispetto a quelli effettuati dagli organismi giudiziari e di controllo esterni. La dottrina ritiene, a tal proposito, che "*quando i giudici internazionali e gli organi c.d.«quasi giurisdizionali» si pronunciano, il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati è già stato valutato; se quindi è stata accertata una violazione, questa non viene meno rifacendo il bilanciamento domestico degli interessi, dei principî e dei diritti fondamentali coinvolti*"; ed aggiunge che "*non c'è un giudice d'appello interno che possa stravolgere il giudicato o gli esiti del controllo di un organismo internazionale, e perciò gli obblighi internazionali che ne conseguono vanno comunque rispettati*"[201].

La violazione dell'art. 11, par. 1 del PIDESC, determinata dall'inerzia del legislatore nazionale nel dare seguito alle sue prescrizioni, "*non assume soltanto una valenza politica, ma rappresenta indubbiamente un venir meno agli obblighi internazionali cui lo Stato si è assoggettato in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.*"[202]. Si tratta, tuttavia,

[197] Così G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 40.
[198] G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 41.
[199] G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 41.
[200] Così G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 43.
[201] G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, pp. 43-45.
[202] G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 57.

di una violazione "*che non è suscettibile di produrre effetti diretti a beneficio degli individui*", anche se "*l'atto che la certifica – cioè l'osservazione finale o la raccomandazione del CoDESC – può comunque essere prodotto di fronte ad un giudice interno, per contribuire a convincerlo ad adottare, ad esempio, in presenza di gravi e determinate circostanze, un provvedimento d'urgenza che rimedi istantaneamente, seppure provvisoriamente, ad una situazione inaccettabile, causata anche da un illecito internazionale*"[203].

9. Conclusioni

Il diritto ad un alloggio adeguato e accessibile si configura come diritto fondamentale e non come mero diritto sociale, cedevole, come tale, in mancanza di risorse economiche e destinato a soccombere di fronte alle esigenze di pareggio di bilancio ex art. 81 Cost.

Nell'ambito del *bilanciamento ineguale* tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali imposto dalla Costituzione, il soddisfacimento dei diritti sociali deve prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dunque, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio[204].

Le politiche abitative assumono carattere essenziale per l'integrazione e la coesione sociale e trovano soddisfazione nell'ambito delle agende urbane multilivello. Le carenze abitative a livello locale devono essere soddisfatte dalle comunità territoriali di riferimento[205] nel contesto della *New Urban Agenda* multilivello e, in tale prospettiva, un ruolo decisivo è destinato ad essere svolto dalle *smart city*.

La mancata attuazione di politiche abitative volte a rendere effettivo tale diritto fondamentale (come l'edilizia residenziale pubblica e l'*housing* sociale) costituisce violazione di molteplici disposizioni costituzionali e, *in primis*, di accordi internazionali conclusi dall'Italia, su cui grava un obbligo di provvedere in tal senso, ex art. 117, comma 1, Cost., anche in caso di recessione economica. I pubblici poteri devono, infatti, anche in siffatte situazioni, garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a cominciare dall'art. 3, comma 2, Cost. ad una tale conclusione giunge anche la Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di chiarire che "*[l]'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è […] suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con*

[203] Così G. DI GIOVANNI, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo*, *op. cit.*, p. 57.

[204] M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, *op. cit.*, p. 126, il quale osserva come si tratti, in realtà, non di vero e proprio bilanciamento, che è sempre fra eguali, "*perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)*" (*ibidem*).

[205] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza 10 marzo 2015, n. 1207, in *I Contratti dello Stato e degli enti pubblici*, n. 2/2015, pp. 35 ss., con nota di D. PAPA, Social housing *e pianificazione urbanistica: al Comune l'ultima parola.*

altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale"[206].

Sotto tale profilo, è stato autorevolmente rilevato che "*l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana*" da cui "*emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale*"[207]. I pubblici poteri "*risultano, pertanto, costituzionalmente impegnati a realizzare una delle condizioni fondamentali affinché il principio di eguaglianza diventi concreto e operante, mediante una serie di iniziative, che, accanto al «diritto sull'abitazione», rendano effettivo il «diritto all'abitazione»*"[208].

Una tale conclusione è pienamente coerente con l'idea della funzione sociale delle *smart city*, da intendere come spazi di integrazione sociale e di riduzione delle diseguaglianze, povertà, emarginazioni, isolamenti, degrado, ecc.

[206] Corte cost., sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, cit., punto 13.3.1 del *Considerato in diritto*.
[207] T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, *op. cit.*, p. 395.
[208] T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, *op. cit.*, p. 393.