

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

Dipartimento di Giurisprudenza



Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio”

Cliente: Comune di Perugia

Oggetto: Possibili interventi di sostegno temporaneo al diritto all’abitare concernenti il recupero di immobili di proprietà pubblica da destinare ad uso residenziale in risposta all’emergenza abitativa che ha coinvolto il comune di Perugia (Parere)

1. Premesse

È stato richiesto un parere alla Clinica legale “Salute, ambiente e territorio” dell’Università di Perugia da parte del Sindaco di Perugia in merito alla possibilità di valorizzare il patrimonio immobiliare non utilizzato dal Comune per fini di contrasto all’emergenza abitativa nel territorio comunale. In particolare, il Sindaco espone come negli ultimi anni si sia andata aggravando l’emergenza legata alla carenza degli alloggi di edilizia residenziale popolare, peraltro in una fase caratterizzata dall’aggravarsi della crisi economica. L’emergenza e la precarietà abitativa costituiscono al momento, uno dei fattori di maggiore e crescente tensione sociale che interessa larghi strati della popolazione, che non riesce né a sostenere i costi del mercato privato della casa né ad accedere all’edilizia residenziale pubblica. In questo frangente appare necessario reperire soluzioni straordinarie che riescano ad impiegare strumenti inediti di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, il quale, nel caso del territorio comunale, risulta in diversi casi sottoutilizzato rispetto alle effettive necessità. A ciò si aggiunga che la particolare congiuntura del mercato immobiliare rende al momento non percorribile la strada di una alienazione per ‘fare cassa’ e finanziare programmi di edilizia pubblica. Il Comune di Perugia dispone tuttavia di numerosi immobili inutilizzati che attualmente non sono in condizioni idonee per essere destinati ad uso abitativo. Secondo quanto riferitoci dal Sindaco, tali immobili sono situati in zone periferiche del Comune di Perugia ed in passato sono stati destinati a funzioni diverse (scuole, uffici, caserme...).

A tal fine, si ritiene necessario individuare dei possibili interventi che permettano l’impiego dei predetti beni immobili quale alloggio temporaneo per i soggetti residenti a basso reddito, che, per

diverse ragioni, si trovino sprovvisti di una abitazione. Il Comune di Perugia non dispone di fondi da destinare ad operazioni di recupero e ristrutturazione di tali immobili, che si presentano ad oggi privi dei requisiti di idoneità per uso abitativo, ma ha messo a disposizione i mezzi e le competenze dei suoi uffici tecnici.

Il Sindaco ha altresì espresso la volontà di prescindere dal meccanismo dell'assegnazione mediante il bando, spesso troppo rigida nei suoi requisiti predeterminati, per dare una risposta veloce al problema dell'emergenza abitativa.

Per le suddette ragioni è emersa la necessità di prevedere forme di collaborazione tra il Comune di Perugia e le Associazioni impegnate sul territorio in attività di volontariato o di realizzazione gratuita di servizi a vantaggio della collettività locale. Tali associazioni appaiono adeguate a svolgere il necessario ruolo di intermediazione fra il Comune ed i soggetti che richiedano di essere ammessi a beneficiare dell'alloggio.

Alla luce della situazione in cui versa il Comune di Perugia, che, come detto, si caratterizza per una scarsità di fondi e per una notevole disponibilità di immobili non idonei ad uso abitativo, l'attività della Law Clinic si è dunque orientata verso l'individuazione di soluzioni concretamente percorribili in un simile contesto. Sono state così raccolte normative e prassi attuative presenti sul territorio italiano, individuando, tra queste, quelle più simili e maggiormente strutturate. La tappa successiva è stata quella di isolare gli elementi utili e i punti di contatto con l'emergenza abitativa del Comune di Perugia. Ciò ci ha permesso di individuare forme possibili di intervento tra le quali vengono in rilievo: il *social housing*, l'Albergo diffuso e la Sponsorizzazione. Nella parte finale, vengono prospettate delle soluzioni di medio periodo che, oltre a porre rimedio ad alcune criticità delle proposte indicate nella parte centrale del parere, si rivelano a nostro giudizio più adeguate a garantire una gestione maggiormente partecipata nell'accesso e nell'uso degli immobili.

2. Il quadro normativo di riferimento

L'individuazione della normativa di riferimento in ordine alla possibilità riconosciuta ai Comuni di predisporre politiche urbane, dirette a perseguire la riduzione del disagio abitativo, non può che prendere le mosse dalla Carta Costituzionale.

A tal proposito, vengono in rilievo gli artt. 117, 118, 119 Cost.

L'art. 117 Cost., nell'introdurre il criterio di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, alla lettera m) riserva alla legislazione esclusiva statale "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale". Si tratta di obiettivi che, secondo quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale in plurime occasioni (ad es. con sent. n. 121 del 2010), non delineano solamente un criterio di riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, ma contengono anche un valore-obiettivo che entrambi i livelli di governo sono tenuti a perseguire.

L'art. 118 Cost., dove è sancito il principio di sussidiarietà e dal quale discende l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, fatte salve le esigenze di esercizio unitario da parte di livelli istituzionali superiori, stabilisce, all'ultimo comma, che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province

e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Infine, l'art. 119 Cost., con lo scopo di instaurare un'interrelazione fra i diversi piani istituzionali riconosciuti dall'ordinamento, dispone che “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Il legislatore statale si è occupato di disciplinare la materia del *social housing* nella **Legge n. 133 del 6 agosto 2008, di conversione del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008**, il cui art. 11 prevede l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, rivolto a soggetti individuati sulla base di elenco che enuclea diverse situazioni di disagio:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;
- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente.

Esso è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, in interventi di incremento del patrimonio abitativo di edilizia, nonché di costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa.

In attuazione dell'art. 117 Cost., il **D.L. 28 marzo 2014 n. 47, rubricato Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015, convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2014, n. 80 (in G.U. 27052014, n. 121)** riconosce ai Comuni la possibilità di predisporre politiche urbane, volte a ridurre il disagio abitativo di individui e gruppi familiari svantaggiati, attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi in locazione senza consumo di nuovo suolo rispetto agli strumenti urbanistici vigenti.

La predetta legge, all'art.10, comma 3, disciplina la possibilità di predisporre piani di Edilizia Residenziale Sociale, dettando in particolare la definizione di alloggio sociale.

Quest'ultimo è definito quale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione al fine di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati incapaci di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato.

L'art 10 disciplina inoltre gli interventi ammessi ai fini dell'edilizia residenziale hanno ad oggetto: ristrutturazione edilizia; restauro o risanamento conservativo; manutenzione straordinaria; rafforzamento locale; miglioramento o adeguamento sismico; sostituzione edilizia mediante anche la totale demolizione dell'edificio e la sua ricostruzione con modifica di sagoma e diverso sedime nel lotto di riferimento comunque dotato di infrastrutture e servizi, nei limiti di quanto previsto dall'articolo

30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; variazione della destinazione d'uso di edifici anche senza opere; creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, al commercio con esclusione delle grandi strutture di vendita, necessarie a garantire l'integrazione sociale degli inquilini degli alloggi sociali; edilizia abitativa con gestione collettiva dei servizi di pertinenza e di edilizia abitativa e dei relativi servizi finalizzati ad utenti di età maggiore di sessantacinque anni; recupero di immobili fatiscenti o da dismettere esistenti nei centri storici e nelle periferie.

Delineata la normativa statale rilevante, l'analisi della disciplina regionale suggerisce, innanzitutto, di prendere in esame il contenuto dello **Statuto della Regione Umbria (Legge regionale statutaria n. 21 del 2005 e successive modificazioni)**, da ultimo novellato in data 9/04/2015.

In primo luogo, l'art. 5 comma 2 dispone che la Regione "agisce per la tutela delle fasce più deboli della popolazione al fine del superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza ed opera in favore delle persone che si trovano in situazioni, anche temporanee, di svantaggio".

In secondo luogo, l'art. 20, al comma 1, prevede la promozione da parte della Regione della partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni attribuite alle istituzioni regionali, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale.

All'interno della produzione normativa regionale umbra, si colloca, inoltre, la **Legge regionale 21 gennaio 2015 n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)**, che prevede la possibilità per i Comuni di predisporre la formazione di programmi urbani complessi, il cui oggetto viene individuato tenendo conto delle aree bisognose di interventi di riqualificazione e rigenerazione edilizia, urbanistica, ambientale e socio-economica e di integrazione con infrastrutture, servizi e dotazioni territoriali e funzionali (art. 68).

Il programma urbano complesso prevede la rimozione o l'attenuazione delle cause all'origine dei fenomeni di degrado e ricomprende il recupero di aree degradate o sotto utilizzate, la ristrutturazione di edifici esistenti e la costruzione di edifici con funzioni residenziali, nonché azioni dirette a promuovere il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni che li rappresentano nella definizione del programma con particolare riferimento agli aspetti del disagio sociale, della sicurezza, delle attività di natura socio-sanitaria e culturale.

In virtù di quanto disposto dal successivo art. 69, il programma urbano complesso è predisposto dal Comune, ovvero proposto al Comune da soggetti pubblici o privati, anche associati tra loro.

Tale strumento si compone di un programma preliminare e di uno definitivo.

Il primo indica gli elementi di carattere economico, tecnico ed urbanistico, che sono atti a valutare la fattibilità, la legittimità del programma e la rispondenza, se del caso, degli stessi ai requisiti previsti dalle norme vigenti per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Il secondo indica nel dettaglio gli interventi da eseguire, i soggetti partecipanti, le unità immobiliari interessate, le tipologie d'intervento, le relative destinazioni d'uso ed i costi a carico di soggetti pubblici e privati.

L'art. 70, al comma 2, definisce l'oggetto degli interventi previsti nei programmi urbani complessi, ammissibili al finanziamento regionale, tra i quali in particolare:

- la costruzione, il recupero, oppure l'acquisizione di immobili destinati prevalentemente alla residenza con tipologie di alloggi da destinare a diversi utenti, con particolare attenzione ai nuclei familiari con figli a carico, alle famiglie di nuova formazione, agli anziani, ai disabili, agli studenti e agli immigrati, da realizzare anche con l'introduzione di caratteri sperimentali di flessibilità abitativa ai fini dell'integrazione sussidiaria;

- la realizzazione, la manutenzione o l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e la messa a norma degli impianti;
- il recupero del patrimonio edilizio esistente finalizzato all'insediamento ed ammodernamento, nei centri storici, di attività produttive e per servizi.

L'art. 73 della suddetta legge, in tema di edilizia residenziale sociale, stabilisce che i comuni, qualora non dispongano dei piani previsti dalla l. 167/1962, ovvero di un piano diretto a favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, possono individuare nel P.R.G. con deliberazione del consiglio comunale le aree necessarie per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale sociale, anche su proposta di operatori pubblici o privati.

Al comma 2 viene statuito che tali programmi sono finalizzati alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

È, inoltre, previsto che le aree destinate a tal fine vengano individuate tra quelle destinate all'espansione residenziale o a servizi o all'interno delle aree previste dal P.R.G., parte strutturale, ai sensi dell' articolo 21, comma 2, lettera g), in contiguità con gli insediamenti esistenti.

Il terzo comma prevede che, entro novanta giorni dalla deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1, il Comune adotta il piano attuativo.

Le aree comprese nel piano attuativo approvato sono acquisite dai Comuni secondo quanto previsto dalla legge in materia di espropriazione per pubblica utilità o con modalità compensative ai sensi dell' articolo 39.

Infine, il comma 4 stabilisce che il Comune, attraverso procedure di evidenza pubblica, provvede a cedere le aree acquisite ai soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione dei programmi di edilizia residenziale sociale. Prevede inoltre che, contestualmente all'atto di cessione dell'area tra il Comune ed il soggetto acquirente, sia stipulata un'apposita convenzione con atto pubblico con la quale vengono stabilite le modalità di attuazione, gli oneri posti a carico dell'acquirente, nonché le eventuali sanzioni.

Nella realizzazione d'interventi del genere sin qui descritto, il Comune può servirsi della collaborazione di Associazioni attive nel contesto territoriale locale, secondo quanto prevede l'art. 118 Cost., che riconosce e tutela l'associazionismo funzionale al soddisfacimento di esigenze collettive, che s'inserisca nel bacino sociale di riferimento e si compenetri con le istituzioni.

Il ricorso alla Convenzione fra Associazione e Comune è anche conforme alla normativa di riferimento in materia.

La **legge-quadro sul volontariato, L. 11 agosto 1991 n. 266**, allegata, prevede all'art. 7 che lo Stato, le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possano stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nel registro generale delle organizzazioni di volontariato (di cui all'art. 6 della medesima legge-quadro), che dimostrino attitudine e capacità operativa.

Deve essere garantito lo svolgimento delle attività di volontariato in maniera continuativa e nel rispetto dei diritti e della libertà degli utenti, indicando specificamente all'interno della Convenzione i mezzi di verifica e controllo delle attività e le modalità di rimborso delle spese affrontate.

Requisito essenziale è la previsione della copertura assicurativa per infortunio e malattia per coloro che aderiscono derivante dall'espletamento delle attività, nonché per la responsabilità civile verso i terzi (cfr. art. 4 legge-quadro).

La **L. Reg. n. 22 del 16 novembre 2004**, che contiene norme in materia di associazionismo di promozione sociale, stabilisce, all'art. 8, la possibilità di adottare convenzioni per la realizzazione di

progetti anche sperimentali, nel rispetto della L. n. 383/2000, che detta la disciplina delle associazioni di promozione sociale (in particolare art. 30), e del contenuto del piano sociale regionale.

3. Prassi applicative: Il social Housing (Torino), l'albergo sociale diffuso (Milano) e l'avviso pubblico (Foggia)

Tutto ciò premesso, anche alla luce del complesso e variegato quadro normativo che disciplina la questione, si è scelto di selezionare, tra le diverse esperienze in atto su questo tema, tre interventi posti in essere in altrettante città italiane per affrontare l'emergenza abitativa, al fine di analizzare le affinità e le differenze con la situazione che caratterizza il comune di Perugia. Per ogni prassi, si è scelto di soffermarsi sul quadro normativo adottato, sulle tipologie di immobili impiegate ed infine sui modelli di gestione che sono stati implementati.

- *Il social housing* nel Comune di Torino

a) *Il quadro normativo.* Il comune di Torino, al fine di far fronte all'emergenza abitativa, ha realizzato degli interventi di *social housing* utilizzando casi pilota. L'iniziativa del Comune è stata promossa innanzi tutto in applicazione della Delibera del Consiglio Regionale del Piemonte del 20/12/2006 n. 93-43238 contenente il c.d. Programma casa, nonché della delibera di giunta n. 27-7346/2007, con cui sono state approvate le Linee guida aventi ad oggetto residenze temporanee e alloggi individuali, residenze collettive, alloggi per l'inclusione sociale ovvero micro comunità protette o pensioni e alberghi sociali, alloggi individuali destinati alla locazione permanente.

Dopo aver richiamato la normativa nazionale che stabilisce i poteri delle Regioni in materia di edilizia sociale, meritano in particolare di essere sottolineati la legge 8 febbraio 2001, n. 21 (*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*) e, all'interno di essa, l'articolo 6, che consente alle Regioni di riprogrammare i fondi di edilizia residenziale sovvenzionata ed agevolata già ad esse attribuiti. Di particolare importanza sono poi il decreto interministeriale 22/04/2008 (pubbl. in G.U. n. 146 del 24 giugno 2008) relativo alla definizione di alloggio sociale, come anche il richiamo all'articolo 10 dello Statuto della Regione Piemonte che riconosce e promuove il diritto all'abitazione.

Per quanto concerne le modalità e le fonti di finanziamento, l'intervento in questione è stato predisposto in applicazione degli artt. 17 e 18 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che stabiliscono percentuali variabili del costo di intervento a seconda delle tipologie di alloggi.

b) *Le tipologie di immobili.* Gli immobili oggetto di intervento devono essere destinati prevalentemente ad uso residenziale ed idonei ad un recupero volto alla loro riqualificazione. Gli stabili destinati possono essere sia di proprietà pubblica che privata. Le scelte progettuali si concretizzano in diverse tipologie edilizie: minialloggi per due persone con superficie utile compresa tra i 28 ed i 38mq, alloggi con superficie utile compresa tra 38 e 95 mq, appartamenti idonei ad ospitare gruppi in

coabitazione. Tali immobili devono essere ubicati in zone residenziali ben collegate attraverso i servizi pubblici e rispondono sia ad esigenze abitative temporanee che permanenti in funzione dei soggetti destinatari.

c) *Modello di gestione.* I soggetti che hanno partecipato alla realizzazione del progetto, in quanto soggetti promotori, sono Fondazioni (primo fra tutti la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino) e cooperative. Gli immobili comunali sono stati affidati a soggetti a rischio di esclusione sociale e portatori di un bisogno residenziale, intendendo con ciò giovani coppie, cittadini in attesa di alloggio pubblico, immigrati, minori collocati presso comunità, disabili, cittadini in situazioni di svantaggio, nuclei familiari che subiscono una temporanea riduzione del reddito, nonché a soggetti con bisogno temporaneo di alloggio come studenti fuori sede, turisti, lavoratori di aziende in trasferta, lavoratori stagionali, parenti di degenti in ospedale.

Le strategie di intervento si concretizzano in quattro formule progettuali, in relazione ai bisogni da soddisfare delle diverse tipologie di destinatari:

- 1) Formula Foresteria - progettata per soggiorni di breve durata, applicata tendenzialmente alle camere doppie e singole.
- 2) Formula Residence - progettata per soggiorni di media durata, applicata tendenzialmente ai monolocali con cucina.
- 3) Formula Campus - progettata per studenti, ma adeguata anche a tutte le persone che privilegiano la forma della coabitazione, prevede una permanenza minima di 6 mesi.
- 4) Formula Appartamento - progettata per soggiorni di medio periodo, prevede una permanenza di minimo 12 mesi, massimo 18, eventualmente rinnovabili.

L'intero progetto si configura come un modello privatistico di gestione poiché, una volta realizzati gli interventi di riqualificazione, gli immobili sono gestiti dalla cooperativa sociale che ha promosso il progetto, la cui missione consiste istituzionalmente nella progettazione ed erogazione di servizi educativi e attività di formazione.

- L'albergo sociale diffuso nel Comune di Milano

a) *Il quadro normativo.* Per le medesime finalità perseguite dal Comune di Torino, il Comune di Milano ha avviato nell'anno 2008 un programma di realizzazione di forme di edilizia sociale diffusa a carattere temporaneo (c.d. albergo sociale diffuso). Il progetto pilota, dopo una fase di sperimentazione e approfondimento, è stato infine approvato con Delibera della Giunta Comunale n. 2256 del 14 novembre 2014, che ha fondato il proprio intervento sulla base, tra l'altro, della Legge regionale della Lombardia n. 3 del 2008 ("*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*"), dell'art. 43 dello Statuto del Comune di Milano che disciplina le attribuzioni della Giunta nonché di quanto disposto dalla Delibera del Consiglio Comunale di Milano n. 9 del 12 marzo 2012, con cui è stato approvato il piano generale di sviluppo del Comune stesso.

b) *Le tipologie di immobili.* Il progetto Albergo Sociale diffuso del Comune di Milano coinvolge immobili cosiddetti "sottosoglia" di proprietà del comune stesso. Il progetto pilota si riferisce a 35 alloggi sottosoglia inutilizzati più due spazi non residenziali.

La mappatura del comune prende in considerazione varie forme di sottoutilizzo, che per diverse ragioni non rientrano strettamente nei programmi di ERP, ma che fanno riferimento agli stessi spazi e quartieri. Lo stato di abbandono di questi locali tende ad acuire fattori come il degrado e l'insicurezza dei quartieri, sia dal un punto di vista percettivo, sia da un punto di vista legato ad effettive pratiche illegali. Oltre agli alloggi sottosoglia (unità abitative con superficie utile inferiore a 28 metri quadrati) sono quindi in corso analisi anche su spazi di proprietà comunale adibiti ad usi diversi da quello abitativo (situati a piani terra di quartieri e destinati ad uso commerciale, artigianale o socio – ricreativo) e gli spazi di servizio al condominio (es. portinerie) allo stato inutilizzati.

c) *Modello di gestione.* Le modalità di gestione sono rivolte alla soddisfazione di bisogni abitativi specifici e alla valorizzazione del patrimonio comunale sottoutilizzato mediante forme di impiego temporaneo, accompagnamento sociale e riutilizzo di piani terra sfitti per nuovi servizi di quartiere (spazi condominiali da assegnare ad attori sociali, anche per una sostenibilità economica dello stesso progetto).

Il modello organizzativo è stato adeguato all'esigenza di contribuire alla costruzione di un'offerta abitativa rivolta alla domanda proveniente da soggetti appartenenti a nuove fasce di bisogno che alimentano l'emergenza abitativa soprattutto temporanea: persone sole con minori a carico, giovani in ricerca di una propria autonomia abitativa, lavoratori a termine o licenziati. Nel contempo si favorisce lo sviluppo, nel contesto di tali immobili e quartieri, di nuovi servizi e di nuove opportunità di lavoro valorizzando le risorse locali già esistenti anche attraverso la consolidazione di progetti comuni. In particolare, l'intervento è rivolto ad offrire ospitalità in alloggi per periodi di un anno o superiori ad un anno e si rivolge in prevalenza a persone singole o nuclei familiari in situazioni di parziale autosufficienza socio-economica, a fronte della corresponsione di un corrispettivo calmierato e adeguato proporzionalmente alle situazioni di disagio economico dei richiedenti. Le fasi di analisi ed impostazione hanno visto la collaborazione del Politecnico di Milano.

Secondo i soggetti promotori, con tale progetto pilota si è inteso raggiungere i seguenti obiettivi:

1. Implementare le iniziative di qualificazione e valorizzazione delle risorse immobiliari comunali sottoutilizzate.
2. Creare un'offerta di residenzialità temporanea efficace, individuando percorsi definiti di fuoriuscita verso altre soluzioni abitative più stabili.
3. Inserire nuove opportunità grazie al riutilizzo degli spazi comuni.
4. Produrre un risparmio economico sulla gestione delle soluzioni di residenzialità temporanea destinata a categorie in stato momentaneo di bisogno.

A tal fine, si è ritenuto necessario formulare un *business plan* che garantisca, di volta in volta, una gestione economica corretta delle diverse iniziative. Nel caso in esame gli immobili sottosoglia sono dislocati in contesti territoriali diversificati, quali il quartiere di Quarto Oggiaro (per i quali è stato stipulato un accordo di programma con il Ministero delle Infrastrutture, che prevede il cofinanziamento del 50% dell'interventi di riqualificazione ed i quartieri Ponti e Niguarda, il cui relativo intervento gode di un finanziamento nazionale erogato dal Dipartimento della Gioventù, e verrà sviluppato ricorrendo all'individuazione di un apposito gestore.

- L'avviso pubblico per la risoluzione dell'emergenza abitativa nel Comune di Foggia

a) *Quadro normativo*. L'avviso pubblico adottato dal Comune di Foggia persegue l'obiettivo di individuare strategie concertate e partecipate per la risoluzione dell'emergenza abitativa nel territorio del Comune. Questa strategia di intervento in risposta all'emergenza abitativa richiama espressamente la legge n. 228 del 2012 che ha previsto per le amministrazioni comunali uno specifico regime operativo riferito ad interventi destinati a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, intervenendo a tal fine su quanto disciplinato dal D.L. n. 98 del 2011. L'art. 12 di tale decreto, avente ad oggetto "acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici" impone, al comma 2, per questo tipo di intervento, il coinvolgimento delle agenzie del demanio. Il comma 4 del suddetto articolo specifica che, per il recupero degli spazi interni degli immobili di proprietà dello Stato, l'Agenzia del demanio può stipulare accordi quadro con società specializzate che, in collaborazione con le amministrazioni locali, realizzano i progetti di recupero. Va sottolineato anche l'art. 33-*bis* dello stesso decreto che detta una disciplina assai articolata in materia di strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici. Viene infine richiamato l'art. 34 del TUEL che contiene la disciplina generale degli accordi di programma.

b) *Modello di gestione*. La modalità di gestione si concretizza nell'attivazione di una procedura di coinvolgimento degli operatori pubblici e privati volti alla definizione di un organico programma di intervento su immobili non utilizzati di proprietà statale. Viene indetta dall'amministrazione comunale una specifica procedura tesa ad acquisire manifestazioni di interesse da parte di operatori pubblici e privati che sottoporranno proposte operative all'amministrazione comunale. L'intervento è rivolto a quei soggetti predeterminati che non sono in grado né di sostenere i costi del mercato privato della casa né hanno i requisiti per accedere ai bandi per gli alloggi popolari; ad esempio, i nuclei familiari che subiscono temporanea diminuzione del reddito o che vivono situazioni di incertezza economica a causa di lavoro precario, disoccupazione temporanea.

L'avviso pubblico predetermina il contenuto della proposta, la quale dovrà contenere: una relazione tecnica, degli elaborati grafici ed un elaborato economico. Quest'ultimo dovrà contenere anche la proposta di rapporto giuridico con l'amministrazione. Allo scadere dei tempi di presentazione delle istanze, una commissione valuterà ai fini della composizione di un elenco di proposte interessanti le istanze pervenute sulla scorta dei seguenti criteri:

1. Creazione di opportunità di risoluzione della problematica
2. Creazione di una nuova qualità urbana e sociale
3. Tempi di realizzazione e attivazione dell'intervento
4. Criticità procedurale amministrative
5. Sostenibilità finanziaria per l'amministrazione

4. Linee guida di intervento

Dall'analisi delle esperienze esposte emergono alcuni punti sui ai quali è possibile delineare le linee guida degli interventi di edilizia residenziale sociale nel Comune di Perugia.

Alla luce di quanto analizzato in precedenza, i possibili interventi possono riguardare:

- la realizzazione di residenze temporanee, articolate in alloggi individuali o residenze collettive, destinate ad assumere la forma di alloggi per l'inclusione sociale, secondo l'esperienza del Comune di Torino;

- la promozione, nell'ambito di interventi di valorizzazione urbana, di una iniziativa diretta a razionalizzare e riutilizzare gli alloggi non idonei all'assegnazione ordinaria, attraverso la formula dell'albergo sociale diffuso, conformemente al modello adottato dal Comune di Milano.

Con riferimento all'esempio di Torino, si segnalano alcuni elementi che potrebbero utilmente essere impiegati ai fini dell'intervento sul territorio perugino.

Anzitutto, si può prendere in considerazione la circostanza dell'attribuzione di immobili comunali a soggetti esposti al rischio di esclusione sociale e portatori di un bisogno residenziale, rientranti in requisiti prestabiliti mediante apposita delibera (ad esempio, persone impossibilitate, a seguito della perdita di lavoro, ad accedere alle condizioni di locazione del libero mercato).

In secondo luogo, si sottolinea il carattere temporaneo della risposta al bisogno abitativo da soddisfare, mediante l'instaurazione di rapporti di locazione a termine, per un massimo di 18 mesi, dietro corresponsione di un canone proporzionato alla capacità reddituale dei beneficiari, che deve essere destinato alla gestione e manutenzione degli immobili medesimi. A titolo puramente esemplificativo e ferma l'esigenza di un ulteriore approfondimento, si potrebbe ad esempio ipotizzare in quest'ultima eventualità un canone calmierato di lieve o lievissima entità, che sebbene non assuma le sembianze della corrispettività, sia comunque in grado di "impegnare" i beneficiari denotando in tal modo la solidità del loro impegno, nel segno di una mutua responsabilità tra pubblica amministrazione e consociati.

L'esperienza di Milano, si segnala, invece, per altre peculiarità, che possono rilevare ai fini del presente lavoro.

La formula dell'albergo sociale diffuso, infatti, delinea un sistema di offerta abitativa, rivolta a chi versa in "stato momentaneo di bisogno", fondata sull'utilizzo efficace di alloggi sottosoglia, per rispondere ad esigenze abitative specifiche, con l'obiettivo di individuare percorsi di uscita verso altre soluzioni stabili.

Pare opportuno sottolineare che entrambi i progetti presi in esame mirano alla riqualificazione e valorizzazione delle risorse immobiliari comunali preesistenti e sottoutilizzate, anche al fine di sgravare l'Amministrazione dalle relative spese e porre rimedio alle situazioni di degrado ed abbandono del territorio urbano.

In entrambi i modelli - fatti salvi i necessari adattamenti legati alle specificità della realtà di Perugia - si perviene all'individuazione di determinati soggetti addetti alla gestione degli immobili, soprattutto cooperative sociali.

In virtù dell'esigenza di evitare costi insostenibili per il Comune di Perugia, che potrebbero derivare dalla collaborazione fra soggetti pubblici e privati, si profila la possibilità di ricorrere a forme di cooperazione tra il Comune stesso e le associazioni impegnate sul territorio in attività di volontariato o di realizzazione gratuita di servizi a vantaggio della collettività locale. Tali associazioni appaiono adeguate a svolgere il necessario ruolo di intermediazione fra il Comune stesso ed i soggetti che richiedano di essere ammessi a beneficiare dell'alloggio in ragione di propri contingenti bisogni abitativi da indicare nella relativa istanza.

In particolare, sembra potersi ipotizzare il loro intervento quale filtro, con funzione sia di ricezione delle istanze sia di valutazione delle stesse ai fini della verifica, senza alcuno spazio discrezionale, dell'oggettiva rispondenza ai criteri prestabiliti per poter accedere al beneficio, in modo da trasmettere poi la relativa documentazione ai competenti uffici del Comune.

Una prima necessaria fase sarebbe rappresentata dalla selezione di una o più associazioni locali disposte ad operare in tal modo e con le anzidette finalità, che potrebbe essere effettuata attraverso un avviso pubblico, sull'esempio del modello adottato dal Comune di Foggia.

Lo strumento giuridico atto a regolare successivamente il rapporto fra il Comune e la/le associazione/i potrebbe essere rinvenuto nella Convenzione.

Lo strumento convenzionale come strumento di regolazione del rapporto fra Comuni e associazioni per la realizzazione di attività tese a soddisfare particolari esigenze si è rivelato opportuno in altri contesti e per altri settori.

L'oggetto della stessa è la gestione di progetti abitativi tesi alla realizzazione di strutture capaci di accogliere persone con disabilità, generalmente in età adulta, per dar loro la possibilità di vivere in modo autonomo anche in assenza del supporto della famiglia di origine.

Malgrado la scarsa aderenza tematica, la presente Convenzione si segnala all'attenzione per la completezza di struttura e contenuti. Sono, infatti, minuziosamente indicati, secondo una modalità che sarebbe opportuno seguire, l'oggetto, i destinatari dell'attività offerta, i costi a carico del Comune e quelli a carico degli utenti ed infine, il preciso ruolo svolto dagli operatori.

Del resto, la scelta di impiegare lo strumento delle convenzioni con associazioni al fine di ovviare a problematiche connesse ai bisogni abitativi è stata già sperimentata altrove: si veda, ad esempio, la Convenzione del Comune di Tarcento, di cui si allega il modello, avente ad oggetto attività di vario supporto nella ricerca di una casa in risposta all'emergenza abitativa della popolazione locale di origine italiana e straniera.

Il rapporto si instaura tra il Comune ed un'associazione che persegue finalità statutarie di solidarietà sociale e realizza servizi di *housing* sociale, la quale s'impegna, attraverso personale in prevalenza volontario (atto a gestire un apposito sportello), ad assicurare servizi di: intermediazione immobiliare; concessione e gestione di prestiti non onerosi per la copertura dei costi di avvio locazione; mediazione sociale ed accompagnamento all'abitare.

Degna di nota è la circostanza che il Comune, per espressa previsione, monitora, mediante proprio personale deputato alla gestione del progetto, lo svolgimento delle attività e valuta i risultati, anche attraverso tavoli di confronto e contatti periodici con gli operatori.

Il Comune s'impegna a mettere a disposizione dell'Associazione un ufficio attrezzato per la prestazione degli anzidetti servizi, garantendo copertura assicurativa e rimborso spese, e l'Associazione a presentare una relazione sull'attività svolta, a conclusione degli interventi ed in considerazione del carattere innovativo e sperimentale del progetto.

5. Strumenti attuativi: la convenzione e la sponsorizzazione

Alla luce di quanto considerato in precedenza, si è individuato due possibili strumenti attuativi che possono consentire al Comune di Perugia di fare fronte alla questione in esame, vista la peculiare situazione che lo caratterizza. I due modelli che emergono, quello della convenzione e quello del contratto di sponsorizzazione sono il frutto delle analisi sulle prassi attuative e sono perfettamente compatibili con il quadro della situazione sociale ed economica illustratoci nel corso degli incontri avuti con il Sindaco e dei contatti con gli uffici del Comune.

- Modello di convenzione

Dall'analisi dell'esperienza del Comune di Foggia in merito al modello dell'albergo sociale come risposta al problema dell'emergenza abitativa, sono emersi degli elementi peculiari a cui il Comune di Perugia potrebbe conformarsi al fine di fronteggiare il medesimo disagio.

Il Comune di Perugia, non avendo ancora stipulato accordi collaborativi con associazioni/fondazioni, si potrebbe servire dell'*avviso pubblico*, strumento adottato dal Comune di Foggia, attraverso il quale vengono invitati gli interessati a presentare delle proposte contrattuali a contenuto prestabilito. Tenuto conto di questa esperienza ed evidenziate le peculiarità della situazione che coinvolge l'amministrazione comunale di Perugia, riteniamo che una particolare attenzione debba essere dedicata alla delimitazione dell'oggetto dell'avviso, con particolare riferimento a:

- a) Forme di intervento e/o di riqualificazione degli immobili di proprietà del Comune;
- b) Individuazione dei destinatari del programma di alloggio sociale temporaneo.

Quanto al primo punto (a), è necessario, in particolare, chiarire preliminarmente che la valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune non può determinare un cambio nella destinazione d'uso degli immobili stessi. Si dovrà, pertanto, richiedere ai potenziali proponenti di predisporre dei programmi ovvero dei piani di valorizzazione che siano in grado di adibire temporaneamente i beni in questione alle finalità indicate, delineando sia forme di coinvolgimento di soggetti in grado di porre mano ai necessari interventi di riqualificazione, sia modalità di gestione dei beni, una volta allocati ai soggetti beneficiari. Il Comune potrebbe individuare delle classi di associazioni o enti che già operano nel territorio perseguendo finalità sociali coerenti con quelle che sono oggetto del presente intervento, immaginando strumenti di incentivazione non necessariamente richiedenti l'erogazione di risorse economiche pubbliche (ad es., richiamando quanto verrà ulteriormente richiamato *infra*, si potrebbe immaginare la possibilità di garantire a queste associazioni la gestione degli immobili e, con essa, la remunerazione costituita dai canoni calmierati stabiliti dal Comune e dovuti dai soggetti che beneficiano degli alloggi temporanei).

In merito all'esigenza di cui al punto (b), a nostro avviso la necessità di individuare, con la massima precisione possibile, i requisiti che i soggetti beneficiari devono possedere, deve condurre a stabilire con precisione ciò che si intende per situazione di **incertezza economica temporanea**. A titolo puramente esemplificativo, e ferma restando l'esigenza di ancorare questi requisiti alle peculiarità del territorio comunale e del relativo tessuto sociale, potrebbero richiamarsi i seguenti indici:

- Cittadini in situazioni di svantaggio ma con buone opportunità di integrazione sociale (eventualmente coinvolgendo sul punto gli uffici del servizio sociale del Comune),
- Minori che sono collocati in comunità alloggio o istituti che necessitano di un percorso di orientamento e formazione,
- Persone in situazioni di disabilità fisica, psico-fisica,
- Nuclei familiari mono-genitoriali,
- Situazioni di disagio economico caratterizzate da una degenerazione improvvisa delle condizioni economiche del nucleo familiare (collocazione in cassa integrazione, licenziamenti collettivi, crisi aziendali, ecc.)

Allo scadere dei tempi di presentazione delle istanze, una Commissione nominata dal sindaco, sarà chiamata a valutare l'attinenza o meno, di ciascuna proposta, basandosi su criteri che possano

porre fine al disagio e all'effettiva difficoltà dei soggetti sopraindicati, mediante protocolli mirati di intervento.

Nell'eventualità che venga utilizzata questa strategia di intervento, il Comune di Perugia richiamerà analogamente la normativa previamente adottata dal Comune di Foggia. Si fa riferimento alla **L. n. 228 del 2012** che ha previsto per le amministrazioni comunali uno specifico regime operativo riferito ad operazioni destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, intervenendo a tal fine su quanto precedentemente disciplinato dal **D.L. n. 98 del 2011**. Il comma 4 dell'art 12 della suddetta legge prevede, infine, la possibilità di stipula di ***accordi quadro*** tra l'Agenzia del demanio e società specializzate, al fine di recuperare alcuni spazi interni degli immobili di proprietà statale.

- Contratto di sponsorizzazione

Il contratto di sponsorizzazione trova il suo inquadramento giuridico nell'art 1322 del codice civile. Tale contratto è qualificato come un contratto atipico, consensuale, a titolo oneroso e a natura sinallagmatica. Quest'ultimo è stato introdotto nella pubblica amministrazione, con l'articolo 43 della legge 449/97, che prevede, al comma 1, la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. Al secondo comma dello stesso articolo si richiede il rispetto delle seguenti condizioni:

1. perseguimento di interessi pubblici;
2. esclusione di forme di conflitto di interesse tra attività pubblica e privata ;
3. devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti previsti.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, il D.lgs. 267/2000 menziona i contratti di sponsorizzazioni, accordi di collaborazione e convenzioni all'articolo 119, inserendo la materia nell'ambito dei servizi pubblici locali. Infatti tale articolo consente agli enti locali di sfruttare molte e diversificate possibilità nell'ambito dei servizi culturali, sportivi, sociali ecc., permettendo in tal modo di soddisfare i bisogni della comunità amministrata, utilizzando le risorse messe a disposizione dai privati intenti ad investire i propri fondi e le proprie potenzialità nello sviluppo dei soggetti pubblici. L'adozione di iniziative per la stipula di contratti di sponsorizzazione è citata espressamente dall'art. 30, comma 8, lettera c), della L. 488/1999, in tema di azioni virtuose per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Inoltre il contratto di sponsorizzazione viene regolato nel codice degli appalti (**Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**) all'art 26.

Il ruolo dell'ente pubblico all'interno del contratto di sponsorizzazione è di tipo passivo, in quanto agisce come *sponsee*, impegnandosi a veicolare il nome o il marchio di un altro soggetto; così facendo quest'ultimo si obbliga a corrispondere un corrispettivo in denaro o assume un'obbligazione a conferire un bene o fornire un servizio. Possono formare oggetto di sponsorizzazione sia le semplici forniture sia i lavori pubblici. In merito a quest'ultima ipotesi, si pone come riferimento principale la determinazione n. 24 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici del 5 dicembre 2001, che precisa che possono costituire oggetto del contratto anche le attività di progettazione, direzione lavori, esecuzione e collaudo di opere pubbliche.

Nel territorio umbro troviamo, ad esempio, una normazione del contratto di sponsorizzazione nell'esperienza del Comune di Bastia Umbra. Con delibera del Consiglio Comunale n. 21 del 12/04/2005, integrata con la delibera del Consiglio Comunale n.125 del 29/11/2007 è stato adottato un regolamento comunale sulla disciplina dei contratti di sponsorizzazione e degli accordi di collaborazione.

Modalità d'applicazione: Il contratto di sponsorizzazione può trovare applicabilità in una vasta area di attività poste in essere dalla pubblica amministrazione, con un notevole beneficio in termini di risparmio di risorse. Quest'ultimo si ritiene che possa essere uno strumento valido per reperire o usufruire di mezzi privati e risorse economiche. Seppur tale istituto nasca come strumento per consentire di finanziare attività sportive, artistiche o culturali con scopi pubblicitari, la sponsorizzazione è un fenomeno in continua evoluzione nella prassi e si è rivelato in contesti territoriali circoscritti di utilità per il finanziamento di opere pubbliche di piccole dimensioni e di modesta entità. Tenendo proprio in considerazione la possibilità di poterne usufruire in modalità circoscritte come elettivamente quelle di modesta riqualificazione, queste possono essere sfruttate per far fronte a specifici bisogni di intervento legati allo stato degli immobili.

La visibilità del potenziale sponsor può essere garantita veicolando il nome e marchio non solo in riferimento all'immobile oggetto dell'intervento effettuato, ma prevedendo la possibilità di pubblicizzarlo in aree adiacenti più idonee a garantirne tale finalità. (es: zone di riqualificazione di verde attrezzato).

6. Soluzioni di medio periodo per una nuova partnership fra pubblico e collettività (o fra pubblico e privato collettivo)

Alla luce di quanto esposto in precedenza, la Law Clinic considera le soluzioni proposte quali possibili interventi di sostegno temporaneo al diritto all'abitare in ragione dell'emergenza abitativa che ha coinvolto il Comune di Perugia. Tali strumenti sono stati individuati tenendo conto delle peculiari condizioni che caratterizzano il Comune, così come sono state esposte dal Sindaco: la necessità di intervenire in tempi stretti e di individuare soluzioni che non comportino particolari esborsi per il Comune, la presenza di diversi immobili pubblici inutilizzati di proprietà comunale e la volontà di perseguire strade alternative rispetto al bando, viste le ragioni di emergenza e temporaneità che caratterizzano l'intervento.

Tali condizioni hanno comportato l'esigenza di concentrare l'attenzione su soluzioni capaci di essere immediatamente operative e di rispondere alle caratteristiche proprie del Comune di Perugia. In tal senso, le soluzioni così individuate risultano efficaci solo se immaginate all'interno di interventi temporanei, di natura emergenziale; al contrario, se adottati in pianta stabile e con tempistiche medio-lunghe, possono comportare talune criticità, sulle quali è necessario soffermarsi.

È opinione di chi scrive che la tutela del diritto all'abitare non si limiti all'adozione di misure volte all'assegnazione di alloggi, ma si sostanzia nell'implementazione di programmi che favoriscano la costruzione di un tessuto sociale nel quale i destinatari della tutela possano inserirsi. . Pertanto la mera individuazione e messa a disposizione di un alloggio non può considerarsi quale tutela generale ed efficace del diritto all'abitare se non è accompagnata da interventi che mirino a garantire l'interazione col contesto sociale di coloro i quali, per ragioni diverse, non hanno possibilità di accesso all'alloggio.

Per tali motivi è necessario approntare, accanto agli strumenti a carattere temporaneo, programmi di medio e lungo periodo che abbiano ad oggetto una generale tutela del diritto all'abitare e che siano

quindi volti a favorire modelli di autogestione degli immobili assegnati da parte dei soggetti individuati al fine di favorire la costruzione di significative relazioni sociali ed evitare fenomeni di ghettizzazione o di mutazione sociale dei quartieri all'interno della città, attraverso i quali l'acquisto e la riqualificazione di una determinata area da parte di soggetti benestanti, comporta l'abbandono dei precedenti residenti a basso reddito (*gentrification*)

Le soluzioni illustrate in precedenza sono quindi da considerarsi quali interventi di sostegno sul breve periodo che coinvolgono, a seconda del modello, il Comune, le associazioni (convenzioni) e i privati (sponsorizzazione). Al contrario, sul medio e lungo periodo si ritiene sia necessario impostare degli interventi in materia che siano improntati a modelli differenti, capaci di coniugare l'accesso all'alloggio con modalità di autogestione sia per quanto riguarda la selezione dei soggetti destinatari delle misure, sia per quanto concerne l'amministrazione del bene immobile in oggetto.

A tal proposito, i modelli di riferimento in questo ambito sono da ricercarsi nelle esperienze consolidate in diversi Paesi che hanno implementato soluzioni giuridiche quali le *Limited Equity Cooperatives* e i *Community Land Trust*. Entrambe queste esperienze hanno avuto origine negli Stati Uniti, sorte quali strumenti in grado di favorire l'accesso all'abitazione di soggetti a basso reddito. Questi modelli sono stati elaborati per favorire le aggregazioni di soggetti allo scopo di gestire in modo comune uno o più edifici e le abitazioni che lo costituiscono.

Le *Limited Equity Cooperatives* rappresentano un modello alquanto sviluppato nelle grandi aree urbane statunitensi e presente in altri contesti nazionali dalla seconda metà degli anni novanta del secolo scorso. Il fulcro è rappresentato appunto da una cooperativa alla quale i soggetti a basso reddito possono accedere mediante il conferimento di una somma di denaro. Tale cooperativa acquista l'immobile che viene conseguentemente gestito in comune da parte dei soci: l'atto costitutivo della stessa stabilisce gli organi e gli strumenti di gestione delle unità abitative. Il modello consente un'efficace tutela sostanziale del diritto all'abitare, in quanto il singolo socio, qualora voglia uscire dalla cooperativa, riceverà solo la somma di denaro conferita per entrare all'interno della stessa, lasciando così la possibilità ad un altro soggetto a basso reddito la possibilità di subentrare. Tale sistema consente una soluzione a lungo termine dell'emergenza abitativa e disincentiva fenomeni di sfruttamento quali la gentrificazione e la ghettizzazione, riorganizzando lo spazio urbano in funzione del diritto all'abitare dei residenti a basso reddito. Un esempio in tal senso è quello rappresentato dalla città di New York, la cui gigantesca area urbana è caratterizzata dalla presenza di diversi edifici pubblici abbandonati. Attraverso un programma comunale, tali edifici vengono venduti per la cifra simbolica di 1 dollaro a gruppi di soggetti che ricevono un finanziamento dalla città di New York stesso o dallo stato per ristrutturare l'edificio ed a trasferirlo a delle cooperative, le cui azioni sono conferite a residenti a basso reddito a seguito di una procedura di selezione.

Il *Community Land Trust* (sec. 213 l. 102-550/1992 "Housing and Community Developing Act") è un modello simile per quanto concerne gli obiettivi sociali che si propone, ma si incentra maggiormente sul concetto di comunità che coinvolge i beni immobili e i soggetti coinvolti. I CLT sono organizzazioni senza scopo di lucro che assumono la forma giuridica del trust, aperte a tutti i residenti di una determinata area individuata dall'organizzazione stessa, secondo i criteri individuati dalla stessa organizzazione. L'accesso all'abitazione è in questo caso garantito mediante strumenti giuridici quali i contratti di locazione a canone agevolato e il diritto di superficie: il trust acquista un fondo e pur mantenendo la titolarità del suolo, concede in gestione quanto insiste su di esso: immobili, giardini, luoghi di aggregazione, i quali sono gestiti in comune secondo le regole decise dai componenti del Trust. Come accennato in precedenza, in questo caso la componente comunitaria è maggiormente accentuata rispetto al modello precedente, i soggetti e gli immobili interessati devono presentare un

certo radicamento all'interno di una comunità e ciò rende questo modello meno inclusivo. Allo stesso tempo però, questa esperienza consente una gestione da parte dei soggetti interessati e agevola l'accesso all'abitazione da parte di soggetti a basso reddito sul medio e soprattutto lungo periodo. L'istituto del trust non rappresenta ormai un ostacolo al recepimento di tale modello, dal momento che il nostro ordinamento a seguito dell'adesione alla Convenzione de L'Aja del 1985 "Convenzione relativa alla legge applicabile al trust e al loro riconoscimento", pur non essendosi dotata di una legislazione in materia, consente ormai la creazione di trust "interni" mediante il ricorso alle normative straniere (Trib. Bologna, 1 ottobre 2003, n.4545).

Semmai in tal senso possono considerarsi un ostacolo le spese di creazione del trust, sebbene la rapida diffusione del modello anche in Europa continentale, con esperienze ormai consolidate in diverse città quali Bruxelles, Londra e Parigi, nonché la recente introduzione all'interno dell'ordinamento francese di uno strumento giuridico ricalcato sui CLT, gli "organisme de foncier solidaire", introdotti con le leggi n. 1329 del 2013 e n. 366 del 2014, che hanno modificato il codice urbanistico francese in materia di accesso all'abitazione, rappresentano delle possibili soluzioni dalle quali attingere per poter elaborare un modello in linea con il contesto rappresentato dall'ordinamento giuridico italiano.

Entrambe queste soluzioni possono essere immaginate con coinvolgimento del Comune di Perugia: in questo senso, la proprietà del suolo rimarrebbe pubblica, con la conseguente creazione di un diritto di superficie a favore della cooperativa o del soggetto che edifica o recupera l'immobile ad uso abitativo. In questo senso si potrebbe consentire la permanenza in capo al comune della titolarità del suolo ed il conseguente controllo pubblico sulla democraticità delle procedure di gestione dell'immobile.

In conclusione, quindi, se nel breve periodo è necessario dare risposte attuali alla questione dell'emergenza abitativa attraverso interventi rapidi che ricerchino l'aiuto di associazioni e attori privati, la Law Clinic è convinta che sia necessario immaginare modelli in grado di operare nel medio e lungo periodo, capaci di garantire una più efficace tutela del diritto all'abitare, che non può prescindere da una ridefinizione del rapporto tra individui e spazi urbani. Tali modelli devono così essere volti sia a facilitare l'accesso all'abitazione, sia all'integrazione sociale dei soggetti coinvolti, mediante l'implementazione di pratiche di autogestione volte ad arginare quei fenomeni di segregazione sociale e/o etnica che sovente caratterizzano il tessuto urbano.