

QUESTIONE ABITATIVA E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA
(REPORT SULL'ATTIVITÀ DI RICERCA SVOLTA)
Viviana Molaschi

SOMMARIO: 1. Oggetto della ricerca: questione abitativa e amministrazione condivisa. – 2. Premesse dell'indagine: il diritto all'abitare nella "città collaborativa". – 3. Ambiti di studio: le forme dell'amministrazione condivisa. – 4. Prime restituzioni della ricerca. Luci e ombre del ricorso all'amministrazione condivisa.

1. Oggetto della ricerca: questione abitativa e amministrazione condivisa

Il bisogno abitativo è un annoso problema che affligge cittadini e non¹, che non hanno accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili. Nel nostro Paese su tale problematica, come noto, ha inciso anche, in una prospettiva prettamente giuridica, l'assenza di espliciti riferimenti al diritto alla casa nella Carta Costituzionale, che ha indubitabilmente indebolito la risposta del pubblico².

Negli anni, le politiche abitative hanno vissuto diverse stagioni e, anche in ragione dei mutamenti cui sono andati incontro i contesti urbani, vari sono stati gli strumenti di volta in volta adottati³. La ricerca si è prefissa di indagare il contributo che può offrire al tema della questione abitativa l'amministrazione condivisa⁴, nuovo modello dell'amministrare

¹ Sul diritto all'abitazione degli stranieri v. F. SANTARSIERO, *Diseguaglianze intorno all'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2024, 1 ss.

² Sull'impatto sulle politiche abitative della mancanza, in Costituzione, di un riferimento espresso al diritto alla casa v. M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, 473 ss., che, in ogni caso, ragionando sul dettato normativo e sulla giurisprudenza, ritiene sia configurabile un obbligo di intervento pubblico per risolvere l'emergenza abitativa.

³ Per una panoramica degli strumenti con cui in Italia si è cercato di far fronte all'esigenza abitativa v., tra gli altri, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 163 ss.

⁴ Per un primo studio in materia v. D. PALAZZO, *Servizi abitativi e terzo settore*, in M. Grazia Della Scala - S. Sant'Angelo (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa*.

fondato sulla collaborazione tra soggetti pubblici e cittadini, singoli e associati, cui sempre più spesso ricorrono le amministrazioni cittadine.

2. Premesse dell'indagine: il diritto all'abitare nella "città collaborativa"

La problematica abitativa non è circoscritta alla disponibilità di alloggi, ma tocca aspetti correlati quali la presenza di infrastrutture e servizi appropriati: investe, insomma, anche la "qualità dell'abitare" in rapporto al suo contesto.

In tale cornice, la prospettiva della ricerca è stata data, più che dal "diritto alla casa", dal "diritto all'abitare"⁵, nella consapevolezza dell'intimo intreccio che corre tra quest'ultimo e lo sviluppo urbano.

La questione abitativa, in particolare, si lega indissolubilmente a quella della rigenerazione urbana⁶, in quanto le soluzioni al problema del fabbisogno abitativo non possono prescindere dalla limitazione del consumo di suolo.

Tale concezione pluridimensionale dell'abitare emerge anche nell'Agenda 2030⁷, ove il «garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e garantire l'ammmodernamento dei quartieri poveri» (*Target 1.1.*) è parte del più ampio *Goal 11*, «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili».

Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale, Torino, 2023, 41 ss. La letteratura sull'amministrazione condivisa è ormai assai ampia. Tra le diverse ricostruzioni si segnalano, *ex multis*, E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025; G. ARENA - M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022.

⁵ Sull'evoluzione dal diritto alla casa al diritto all'abitare v., *ex multis*, M.G. DELLA SCALA, *Il diritto all'abitare*, in M. Grazia Della Scala - S. Sant'Angelo (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, cit., 17 ss.

⁶ Per un quadro esaustivo dell'evoluzione della rigenerazione urbana in Italia v. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018.

⁷ L'Agenda 2030 è un programma ONU d'azione globale adottato all'unanimità dai 193 Paesi delle Nazioni Unite nel settembre del 2015. Essa consta di 17 obiettivi, i c.d. *Sustainable Development Goals* o Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, e di 169 *Target* più specifici che li sostanziano.

Essa, inoltre, è stata fatta propria dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸, che contempla il diritto all'abitare nella Missione 5, *Inclusione e Coesione*, nella seconda Componente dedicata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* (M5C2). Tale Componente, atta a valorizzare la dimensione sociale e ambientale delle politiche abitative, indica uno specifico ambito di intervento, denominato *Rigenerazione urbana e housing sociale* (M5C2.2), che, in sintonia con la filosofia di fondo dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 11, prevede quali linee di finanziamento: investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (2.1); piani urbani integrati per le periferie delle Città metropolitane (2.2.), volti anche al superamento degli insediamenti abusivi; il Programma Innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (2.3.), generalmente indicato con l'acronimo PINQuA. Questo Programma finanzia, tra gli altri, i seguenti interventi: «riqualificazione e aumento dell'*housing sociale*, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano».

La ricerca ha evidenziato come l'accennata evoluzione del concetto di abitare, nel contesto di un'idea di città inclusiva, sicura, duratura e sostenibile, per riprendere le locuzioni utilizzate dall'Agenda 2030, abbia portato anche a un mutamento degli strumenti con cui le amministrazioni attuano le politiche abitative; di qui l'indagine sul ruolo che possono giocare nuovi modelli di amministrazione e di rapporti con i cittadini o le loro formazioni quali la c.d. amministrazione condivisa.

1. *Ambiti di studio: le forme dell'amministrazione condivisa*

L'amministrazione condivisa è un modello amministrativo in cui i cittadini «escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori

⁸ Sulla «consistenza» in Italia del diritto all'abitazione, anche alla luce degli investimenti previsti dal PNRR, v. P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte Costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it*, 7/2022.

con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale».

Essa trova fondamento nell'art. 118 Cost.⁹ ed è stata consacrata dalla Consulta con la nota pronuncia n. 130/2020, secondo cui con tale previsione costituzionale «si è voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini».

Tale paradigma dei rapporti tra p.a. e privati cittadini si presta ad essere applicato a un concetto di città come «soggetto collettivo», come «noi»¹⁰ ossia alla c.d. «città collaborativa», che «eleva la collaborazione tra cittadini ed amministrazione a metodo *normale* per la cura degli interessi della città»¹¹.

L'orizzonte teorico in cui si colloca tale concezione della città è quello del «diritto alla città» o, più precisamente, «alla co-città», che certamente si lega all'idea di città inclusiva e sostenibile fatta propria dal già citato *Goal 11*.

In via di estrema sintesi, si possono individuare due principali forme di amministrazione condivisa, entrambe oggetto di considerazione nell'attività di ricerca svolta: l'amministrazione condivisa dei beni comuni¹², che trova il proprio principale riferimento normativo nei

⁹ Per un inquadramento generale del Terzo Settore nel nostro ordinamento, con particolare riferimento alle coordinate costituzionali che ne promuovono il ruolo v. L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022.

¹⁰ Così B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, 272, secondo cui: «La città è soggetto collettivo, che opera attraverso il pensare in comune, che si radica nella categoria del noi, al di qua del mondo dove dominano il mio e il tuo».

¹¹ Per tale definizione di «città collaborativa» v. C. TUBERTINI, *La città collaborativa quale paradigma innovativo nella prospettiva dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 39.

¹² L'opera di riferimento in materia di *commons* è costituita dal lavoro di E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, che ne prospetta un paradigma gestionale alternativo a quello, proprietario, prospettato da G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss.. Per una ricostruzione del dibattito italiano in tema di beni comuni, con precise indicazioni relative ad autori e filoni di pensiero, v., *ex multis*, F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, 37 ss. In argomento

regolamenti comunali ispirati al regolamento di Bologna (2014)¹³ e il proprio precuo strumento di attuazione nei patti di collaborazione per la cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni; l'amministrazione condivisa recepita dal Codice del Terzo settore ossia dal d.gls. 117/2017, che si basa, in particolare, sugli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, disciplinati dall'art. 55 del Codice¹⁴.

A quest'ultimo riguardo occorre ricordare che la stessa Missione 5 del PNRR fa riferimento all'istituto della co-progettazione, che viene altresì richiamata quale possibile opzione attuativa dei Piani urbani integrati (Investimento 2.2.)¹⁵

1. Prime restituzioni della ricerca. Luci e ombre del ricorso all'amministrazione condivisa.

La ricerca si è interrogata su quali siano le tipologie di risposta al fabbisogno abitativo cui può dare il proprio contributo l'amministrazione condivisa e si è proposta di evidenziare quali siano valore aggiunto e criticità del ricorso agli strumenti in cui essa si articola.

Per quanto riguarda il primo quesito, l'indagine ha messo in luce che le diverse forme di amministrazione condivisa trovano sicuramente

sia consentito rinviare a V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. economia*, , 2020, 345 ss.

¹³ Tale regolamento, che ha "fatto scuola" in tutta Italia, è stato sostituito da un nuovo regolamento approvato nel novembre del 2022.

¹⁴ In materia di co-progettazione è fondamentale lo studio di E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021. In argomento v. altresì ID., *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in Id. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 49 ss. Sulla co-programmazione v. lo scritto di A. BERRETTINI, *La co-programmazione tra pubblica amministrazione e terzo settore*, ivi, 71 ss.

¹⁵ Precisa a questo riguardo il PNRR: «Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 ... *omissis* ... Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.»

applicazione nell'ambito dell'*housing sociale*¹⁶, così come definito dal d.m. 22 aprile 2008¹⁷. Tra le "attività di interesse generale" di cui all'art. 5 del d.lgs. 117/2017, che possono essere oggetto di co-programmazione e co-progettazione, vi è infatti: l'«alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi» (art. 5, comma 1, lett. q).

L'amministrazione condivisa, inoltre, può trovare applicazione anche con riferimento al più tradizionale settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), i cui beni e spazi, gestiti dalle amministrazioni in varie forme, possono essere visti come beni comuni¹⁸ o essere oggetto di co-programmazione e co-progettazione¹⁹.

¹⁶ Sulla distinzione tra Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e *Housing sociale* (Hs) v. lo stesso PNRR, nel passaggio, a p. 203, in cui chiarisce. «Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio a studenti e famiglie monoreddito».

¹⁷ Ai sensi dell'art. 1 di tale decreto ministeriale: «È definito "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

¹⁸ Può essere interessante menzionare al riguardo il caso di ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale) Milano, che ha adottato un Regolamento per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni, approvato con DP MI/52/20 del 8/04/2020: ai sensi del regolamento in esame per beni comuni si intendono «i beni e gli spazi di proprietà dell'Azienda, materiali e immateriali, che i cittadini e Aler Milano riconoscono essere collegati alla realizzazione degli interessi della collettività».

¹⁹ A fine 2025 il Comune di Milano ha ad esempio dato il "via" a una co-progettazione per mettere a sistema 500 alloggi, di cui fanno parte alloggi ERP comunali situati a Milano e nell'*hinterland* e beni confiscati alla criminalità organizzata, cui potranno aggiungersi sia immobili messi a disposizione dal Terzo settore nell'ambito del percorso di co-progettazione, sia altri immobili pubblici fino ad un massimo del 50% di quelli già inseriti nella c-oprogettazione. Si v. il comunicato stampa del 13

Gli studi condotti hanno quindi fornito una prima valutazione circa le luci e le ombre dell'utilizzo degli strumenti dell'amministrazione condivisa per far fronte alla questione abitativa.

Per quanto concerne le luci, si può osservare come tali strumenti consentano alle amministrazioni pubbliche di beneficiare dell'ausilio del Terzo settore e, più in generale, della cittadinanza anzitutto in termini di conoscenza della realtà in cui l'intervento pubblico si trova ad operare.

Ci sono, ad esempio, esperienze di patti di collaborazione aventi ad oggetto la rilevazione sul territorio degli alloggi che possono essere destinati all'emergenza abitativa e la valutazione dello stato di conservazione e dell'eventuale necessità di interventi manutentivi per l'utilizzo a fini residenziali degli immobili in tal modo individuati²⁰.

Le amministrazioni possono inoltre giovare dell'apporto conoscitivo e propositivo degli enti del Terzo settore nella costruzione delle politiche abitative. Ciò emerge con pregnanza se si guarda all'istituto della co-programmazione. Gli enti del Terzo settore possono infatti essere coinvolti per attuare un'analisi del contesto territoriale; individuare strategie, modelli e strumenti di intervento nonché soluzioni abitative per specifici *target* di cittadini (e non); promuovere nuove forme di gestione del patrimonio abitativo comunale al fine di garantire una più ampia offerta di alloggi; individuare percorsi non solo di entrata ma anche di uscita dalle soluzioni abitative emergenziali o temporanee, ecc.²¹

dicembre 2025: <https://www.comune.milano.it/w/emergenza-abitativa.-al-via-la-coprogettazione-che-mette-a-sistema-500-alloggi-pubblici> (ultimo accesso: 15 gennaio 2026). Giova ricordare che tra le «attività di interesse generale» oggetto di co-progettazione, ex art. 5, comma 1, lett. z), vi è anche la «riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata».

²⁰ Si v., ad es., il caso del Comune di Padova, che, in esecuzione alla Determinazione n. 2023/29/0574 dell'1/09/2023, ha emanato un avviso esplorativo per la presentazione di un patto di collaborazione per la rilevazione di alloggi non ERP destinati a emergenza abitativa.

²¹ Per tale esemplificazione si è fatto riferimento all'Avviso Pubblico del Comune di Milano, approvato con Determinazione Dirigenziale n. 2211/2025 del 24/03/2025 dell'Area Residenzialità, di concerto con Direzione Welfare e Salute, Direzione Casa e Area Politiche Innovative di Sostegno Abitativo, «per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse di enti del terzo settore interessati alla co-programmazione (in applicazione dell'art. 55 del codice del terzo settore) finalizzata a delineare una strategia per lo sviluppo di possibili soluzioni abitative nonché di azioni inerenti la filiera

L'amministrazione condivisa presenta un valore aggiunto rispetto ad altri modelli di azione in quanto il suo contributo non si esaurisce in attività di cura e gestione del patrimonio immobiliare a beneficio dei soggetti che hanno necessità di accedere alle diverse forme di edilizia residenziale; essa può svolgere un ruolo molto significativo dal punto di vista della "qualità" dell'abitare, integrando la messa a disposizione degli alloggi con azioni sociali, educative e culturali²².

Il ricorso all'amministrazione condivisa, quindi, opera una trasformazione di senso dell'intervento pubblico in materia abitativa, mutandone l'approccio da assistenzialistico a improntato a principi e logiche di responsabilità condivisa.

Per quanto concerne le criticità, si può notare come il ricorso a tali strumenti sia caratterizzato da cospicue disomogeneità, nel panorama nazionale, in termini sia di diffusione che di esiti progettuali e attuativi²³.

Ciò dipende dall'eterogeneità politico-sociale nonché dalla varietà della cultura amministrativa dei diversi contesti.

degli alloggi da destinare al disagio sociale e abitativo in generale, ed all'emergenza abitativa in particolare»

²² Nel già citato Regolamento per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni, ALER Milano, ad esempio, attraverso l'adozione di patti di collaborazione «si impegna a fornire uno strumento che permette di coinvolgere abitanti, inquilini e associazioni in modo più ampio». Precisa infatti l'Azienda: «Gli ambiti di collaborazione sono molteplici: dalla salvaguardia e miglioramento delle condizioni degli ambienti comuni, alla riqualificazione e rivitalizzazione urbana, dalle attività culturali con finalità educative, alla promozione dell'inclusione e integrazione culturale, fino alla promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco».

²³ Per alcune considerazioni in tal senso v. S. OMBUEN, *Il ruolo del Terzo Settore nella Rigenerazione urbana alla prova del PNRR*, in *RTSA*, 2/2023, in partic. 15.