

PhD THESIS DECLARATION

I, the undersigned

FAMILY NAME | Vercellone

NAME | Antonio

Student ID no. | 3009167

Thesis title:

| Il Community Land Trust. Proprietà privata e interessi collettivi nel governo delle aree urbane

PhD in | Legal Studies - Business and Social Law.

Cycle | 31

Student's Advisor | Prof. Pietro Sirena

Calendar year of thesis defence | 2019

DECLARE

under my responsibility:

- 1) that, according to Italian Republic Presidential Decree no. 445, 28th December 2000, mendacious declarations, falsifying records and the use of false records are punishable under the Italian penal code and related special laws. Should any of the above prove true, all benefits included in this declaration and those of the temporary “embargo” are automatically forfeited from the beginning;
- 2) that the University has the obligation, according to art. 6, par. 11, Ministerial Decree no. 224, 30th April 1999, to keep a copy of the thesis on deposit at the “Biblioteche Nazionali Centrali” (Italian National Libraries) in Rome and Florence, where consultation will be permitted, unless there is a temporary “embargo” protecting the rights of external bodies and the industrial/commercial exploitation of the thesis;

- 3) that the Bocconi Library will file the thesis in its “Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto” (Institutional Registry) which permits online consultation of the complete text (except in cases of temporary “embargo”);
- 4) that, in order to file the thesis at the Bocconi Library, the University requires that the thesis be submitted online by the student in unalterable format to Società NORMADEC (acting on behalf of the University), and that NORMADEC will indicate in each footnote the following information:
 - PhD thesis: Il Community Land Trust. Proprietà privata e interessi collettivi nel governo delle aree urbane;
 - by: Vercellone Antonio;
 - defended at Università Commerciale “Luigi Bocconi” – Milano in the year: 2019;
 - the thesis is protected by the regulations governing copyright (Italian law no. 633, 22nd April 1941 and subsequent modifications). The exception is the right of Università Commerciale “Luigi Bocconi” to reproduce the same, quoting the source, for research and teaching purposes;
- 5) that the copy of the thesis submitted online to Normadec is identical to the copies handed in/sent to the members of the Thesis Board and to any other paper or digital copy deposited at the University offices, and, as a consequence, the University is absolved from any responsibility regarding errors, inaccuracy or omissions in the contents of the thesis;
- 6) that the contents and organization of the thesis is an original work carried out by the undersigned and does not in any way compromise the rights of third parties (Italian law, no. 633, 22nd April 1941 and subsequent integrations and modifications), including those regarding security of personal details; therefore the University is in any case absolved from any responsibility whatsoever, civil, administrative or penal, and shall be exempt from any requests or claims from third parties;
- 7) that the thesis is not subject to “embargo”, i.e. that it is not the result of work included in the regulations governing industrial property; it was not written as part of a project financed by public or private bodies with restrictions on the diffusion of the results; is not subject to patent or protection registrations.

Milan, 14/04/2019

ABSTRACT

La questione dell'accesso all'abitazione e del governo delle città ha costituito un *topos* della civilistica italiana, che ha per lungo tempo indagato il ruolo svolto dalle categorie del diritto privato (e in primo luogo dalla proprietà) nell'organizzazione dello spazio urbano, ponendo in luce lo stretto binomio che intercorre tra assetti proprietari e diritti fondamentali.

Questo dibattito, che aveva dato il via a un serio ripensamento delle modalità di appartenenza degli immobili urbani nel solco tracciato dalla funzione sociale della proprietà e da quelle norme costituzionali che ne costituiscono specificazione diretta (prima tra tutte l'art. 47 Cost.), è stato tuttavia per lungo tempo abbandonato.

Si è così giunti ad un accoglimento sostanzialmente acritico del dogma per cui la struttura di *default* per l'appartenenza dei beni urbani debba essere individuata nella proprietà assoluta, secondo uno schema che attribuisce al pubblico il compito di arginarne, dall'esterno, le spinte quando contrastanti con gli interessi generali.

In tal modo si è tuttavia obliterato l'approdo più avanzato a cui era giunto il dibattito civilistico il quale aveva posto in luce come sia il dettato costituzionale sia le principali esigenze giuridiche sottese al governo delle aree urbane – prima tra tutte la questione della rendita fondiaria – postulino che a fondamento dell'organizzazione delle città siano collocate strutture proprietarie conformate, e dunque funzionalizzate, verso la soddisfazione dei bisogni che, proprio nelle città, devono trovare soddisfazione.

È interessante notare come, in un contesto che ha visto profondamente mutati i termini socio-economici del problema, le medesime istanze avanzate dalla dottrina verso il finire degli anni settanta si rinvergono oggi a fondamento di articolate sperimentazioni istituzionali, di matrice privatistica, provenienti dal panorama comparatistico. Tra esse il *Community Land Trust*, meccanismo nato, in via di prassi, negli Stati Uniti e recentemente trapiantato in molti altri ordinamenti.

Nel solco di queste premesse, il presente lavoro si propone di studiare l'istituto americano del *community land trust*, e ciò non solo al fine di esplorare un assetto istituzionale ancora ampiamente sottaciuto dalla letteratura giuridica, ma soprattutto per indagare quali spazi l'ordinamento offre al diritto privato (e in particolar modo all'autonomia contrattuale) per costruire quelle forme di proprietà generativa che rappresentano diretta attuazione dei principi costituzionali.

*A Franco Portaluppi,
il cui ricordo ha accompagnato ogni parola di questo lavoro.*

INDICE

CAPITOLO PRIMO

PROPRIETÀ PRIVATA E INTERVENTO PUBBLICO: IL FALLIMENTO DI UN PRESUPPOSTO DOGMATICO

1. Il diritto costituzionale all'abitazione: accesso alla casa e diritto all' <i>habitat</i>	9
2. Proprietà privata e intervento pubblico	13
3. La disciplina urbanistica generale: gli strumenti di piano	18
4. Le più recenti tendenze della disciplina urbanistica generale: gli strumenti della riqualificazione urbana	28
5. L'accesso alla casa: l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia sociale	44
6. Emergenza abitativa, contratto di locazione e regolazione del mercato	55
7. Dalla proprietà estrattiva alla proprietà generativa: verso il <i>community land trust</i>	61

CAPITOLO SECONDO

IL COMMUNITY LAND TRUST

1. Alle origini del <i>community land trust</i>	67
2. La dissociazione dei <i>property interests</i> tra suolo ed <i>improvements</i>	71
3. Il <i>ground lease</i>	
3.1. La <i>resale formula clause</i>	74
3.2. La <i>purchase option clause</i> e il “ <i>qualified home-buyer</i> ”	79
3.3. Il controllo preventivo sui mutui ipotecari	81
3.4. Le previsioni in materia di successioni <i>mortis causa</i>	82
3.5. Il decorso del termine finale e la c.d. <i>reversion of ownership</i>	84
3.6. L'obbligo di occupazione personale e costante e il divieto di <i>sub-lease</i>	85
3.7. Le regole in materia di manutenzione e ristrutturazione degli	

<i>improvements</i>	87
3.8. La <i>fee</i> : obbligo al pagamento, componenti e ratio economica	88
4. L' <i>enforcement</i> del <i>ground lease</i>	92
4.1. La violazione delle regole in materia di rivendita	93
4.2. La violazione degli altri obblighi contrattuali	94
4.3. L'iscrizione di garanzie non autorizzate e l'esecuzione forzata sulla <i>CLT-home</i>	96
4.4. La disciplina del <i>permitted mortgage</i>	98
4.5. L' <i>enforcement</i> preventivo del <i>ground lease</i> : la c.d. <i>stewardship</i>	103
5. Vincoli all'alienazione: <i>numerus clausus</i> , <i>unreasonable restraints on alienation</i> e <i>rule against perpetuities</i>	
5.1. Il <i>ground lease</i> e il principio del numero chiuso dei diritti reali	107
5.2. Limiti alla rivendita e <i>rule against unreasonable restraints on alienation</i>	109
5.3. Limiti alla rivendita e <i>rule against perpetuities</i>	115
6. La <i>governance</i> partecipata del CLT	120
7. La recente diffusione dei CLT: alcune considerazioni di <i>policy</i>	
7.1. I vantaggi del CLT rispetto ai tradizionali strumenti pubblicitici di accesso all'abitazione	127
7.2. CLT e lotta alla povertà	131
7.3. Il CLT in un mercato immobiliare in ribasso	132
7.4. La flessibilità del modello	136
7.5. CLT, rigenerazione urbana e lotta alla <i>gentrification</i>	138
7.6. La diffusione del modello: movimenti sociali, conflitto politico e amministrazione partecipata	142

CAPITOLO TERZO
LA PROPRIETÀ URBANA OLTRE IL PUBBLICO E IL PRIVATO: VERSO
UN COMMUNITY LAND TRUST DI DIRITTO ITALIANO

1. Il <i>community land trust</i> e la “proprietà dell’abitazione” ex art. 47 Cost.	145
2. Il trapianto del modello. Considerazioni preliminari: il CLT di Bruxelles.	153
3. Verso un CLT di diritto italiano.	
3.1. Titolarità fiduciaria sui suoli e governo partecipato: la fondazione	156
3.2. <i>Ground lease</i> e diritto di superficie	165
3.3. Il problema dell’opponibilità ai terzi degli obblighi di rivendita.	
La soluzione belga: incentivi negativi e proprietà temporanea.	168
3.4. (<i>segue</i>) La ricezione completa del modello statunitense: limiti all’alienazione, vincoli di destinazione e derogabilità dell’art. 1379 c.c.	175
4. Conclusioni	184
<i>Bibliografia</i>	190
<i>Ringraziamenti</i>	201

PROPRIETA' PRIVATA E INTERVENTO PUBBLICO: IL FALLIMENTO DI UN PRESUPPOSTO DOGMATICO

1. Il diritto costituzionale all'abitazione: accesso alla casa e diritto all'*habitat* 2. Proprietà privata e intervento pubblico. 3. La disciplina urbanistica generale: gli strumenti di piano. 4. Le più recenti tendenze della disciplina urbanistica generale: gli strumenti della riqualificazione urbana. 5. L'accesso alla casa: l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia sociale. 6. Emergenza abitativa, contratto di locazione e regolazione del mercato. 7. Dalla proprietà estrattiva alla proprietà generativa: verso il *Community Land Trust*.

1. Il diritto costituzionale all'abitazione: accesso alla casa e diritto all'*habitat*

Tradizionalmente, mancando in Costituzione una norma specifica, il diritto all'abitazione viene desunto per via sistematica da una serie di disposizioni di cui l'accesso alla casa costituisce "precondizione e allo stesso tempo corollario"¹. Vengono in tal senso in rilievo il diritto alla salute (art. 32 Cost.), l'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), ma anche l'articolata tutela del lavoratore, dei minori e della famiglia (artt. 4, 30, 31, 36 e 37 Cost). La vigenza, nel nostro ordinamento, di un diritto costituzionale all'abitazione è altresì confortata dalle numerose fonti sovranazionali che espressamente lo proclamano e che, come noto, trovano operatività nel diritto interno in forza dei meccanismi di adattamento previsti dagli artt. 10 e 117 Cost².

¹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in Pol. Dir., 3, 2016, p. 344. È questa l'impostazione prevalente nella dottrina, fin dagli anni settanta. Sul punto, v, *ex multis*: U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980, pp. 29-36; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, pp. 392-395; insiste, nello specifico, sulla connessione tra diritto all'abitazione e tutela costituzionale del lavoratore G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), op. cit., pp. 407-421; ma si veda anche, più di recente, E. BARGELLI, voce: *Abitazione (diritto alla)*, in Enc. Dir. (Ann. 2007), pp. 1-3.

² Il diritto all'abitazione è espressamente tutelato dai seguenti accordi internazionali: Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 25); Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11); Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989 (art. 27); Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (art. 14); Carta sociale europea (art. 31). Per un'analisi del diritto all'abitazione nelle fonti internazionali e sovranazionali v. E OLIVITO,

La mera affermazione di esistenza di un diritto non è tuttavia sufficiente a supportare un itinerario che voglia esplorare le tecniche giuridiche in grado di garantirne, *de lege lata*, l'immediata attuazione.

A tal fine occorrerà individuarne il fondamento costituzionale ultimo e illustrarne adeguatamente i contorni, e dunque la portata, oggettiva e soggettiva.

Il primo profilo non pone particolari problemi. È chiaro, infatti, che se l'accesso a un'abitazione adeguata si pone quale presupposto indispensabile per la soddisfazione dei diritti inviolabili espressamente riconosciuti dalla Costituzione, esso non può che trovare negli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. i suoi capisaldi³.

Il secondo profilo richiede, invece, un'analisi più articolata.

Si tratta, in primo luogo, di attribuire un significato giuridicamente coerente e sufficientemente preciso al termine "abitazione", nella sua accezione costituzionale.

A tal fine, occorre, nuovamente, prendere le mosse dal carattere accessorio che il diritto all'abitazione assume rispetto al perseguimento di diritti ulteriori, ciascuno dei quali espressione di altrettanti bisogni. Ciò permette di individuare due nozioni di "abitazione", strettamente connesse e tra esse complementari.

La prima di queste nozioni si desume dai bisogni più strettamente "biogenici" sottesi alle norme costituzionali di cui il diritto all'abitazione costituisce presupposto e al contempo attuazione, primo tra tutti il diritto alla salute.

In questa prospettiva, può considerarsi "abitazione" solo quel luogo fisico che permette il perseguimento di tali diritti e la soddisfazione dei bisogni che vi sono connessi. E così, ad esempio, una casa insalubre o con spazi inadeguati ad accogliere il numero di persone

op. cit., pp. 390-419; E. BARGELLI, op. cit., pp. 3-6; con specifico riferimento al diritto dell'Unione Europea v. R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione Europea*, in A. BUCCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in onore di Gianni Galli, Firenze, 19-20 ottobre 2012*, in I Quaderni della Rivista di Diritto Civile, n. 24, 2012, pp. 44-89.

³ Questa prospettiva, oltre che ampiamente condivisa dalla dottrina (sul punto v., per tutti, A. DE VITA, voce: *Diritto alla casa in diritto comparato*, in Dig. Disc. Priv. Sez. Civ., Torino, 1990, pp. 34-56), ha trovato accoglimento anche da parte della Corte Costituzionale, che ha ribadito a più riprese come il diritto all'abitazione promani direttamente dai principi di dignità della persona e di eguaglianza sostanziale. Sul diritto all'abitazione nella giurisprudenza costituzionale si veda l'approfondita analisi di E. OLIVITO, op. cit., pp. 354-390.

costrette a soggiornarvi non potrebbe qualificarsi come “abitazione” in senso giuridico⁴. In altre parole, la nozione costituzionale di abitazione impone, innanzi tutto, che il titolare del relativo diritto abbia la possibilità di accedere non a un qualsiasi bene potenzialmente abitabile, ma ad un bene conforme ai connotati del decoro e della dignità umana.

Se, a un primo livello, il diritto in questione involge quindi le caratteristiche intrinseche di uno specifico bene immobile, un secondo livello di analisi ne proietta, invece, la nozione in una dimensione maggiormente relazionale, espressione del più generale contesto urbano e territoriale.

Va detto, infatti, che i bisogni “biogenici” che nell’abitazione trovano soddisfazione non si esauriscono nel bene casa, ma presuppongono che esso sia collocato in un ambiente adeguato. Ad esempio, il diritto alla salute sarebbe comunque compromesso da un alloggio che, per quanto internamente consono, non fosse connesso alla rete fognaria, o fosse collocato in una zona eccessivamente inquinata o in un’area ad alto rischio idrogeologico.

Peraltro, i diritti fondamentali che entrano in gioco nella sfera abitativa evocano non soltanto la protezione dei più elementari “bisogni biogenici” ma anche la soddisfazione di bisogni “sociogenici”, che trovano nell’art. 2 Cost. un diretto fondamento⁵. L’abitazione di cui si fa garante la Costituzione non soltanto è un immobile dignitoso, inserito in un ambiente salubre e dotato dei servizi fondamentali, ma è anche collocata in un contesto territoriale idoneo a consentire all’individuo di sviluppare i propri rapporti sociali e di perseguire i propri interessi culturali, politici, religiosi ecc⁶.

E così, se nella sua accezione minima la nozione costituzionale di abitazione postula in primo luogo l’accesso a una casa, in un’accezione più ampia il diritto in questione si

⁴ V. U. BRECCIA, op. cit., p. 53, il quale sottolinea come “l’alloggio fatiscante, o malsano [...] non è (o almeno non dovrebbe essere) giuridicamente un’«abitazione»”.

⁵ D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell’abitazione”, “diritto all’abitazione” e “proprietà (civilistica) della casa”*, in Scritti in onore di Costantino Mortati, Milano, 1978, p. 1047.

⁶ V. S. CIVITATARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., I, 2010, 163 e ss.

presenta come “esigenza di un *habitat* adeguato all’uomo-persona” e si mostra in tutta la sua complessità⁷.

È questa una prospettiva che chiama direttamente in causa l’art. 9 Cost., norma che si fa portavoce dell’esigenza che i cittadini, come singoli e come collettività, vivano – o meglio “abitino” — un contesto territoriale dotato di servizi, salubre e adeguato dal punto di vista ecologico, economico, artistico e culturale.

Così individuati nell’accesso a una casa dignitosa e nel diritto all’*habitat* i profili oggettivi del diritto in analisi, occorrerà ora prenderne in esame la portata soggettiva.

Una prima conclusione, sul punto, può già trarsi da quanto detto fin qui. Se l’accesso a un’abitazione adeguata trova negli art. 2 e 3 Cost., e dunque nell’irretrattabile principio di dignità, il suo fondamento ultimo, esso va qualificato come diritto umano fondamentale. Di tale diritto sono dunque titolari tutti, non soltanto i cittadini.

Fermo dunque il principio per cui il diritto all’abitazione non tollera valutazioni vincolate alla cittadinanza, o a qualsiasi altro medio giuridico atto a qualificare i rapporti tra individuo e Stato⁸, va detto che la sua portata soggettiva tende a presentarsi secondo modulazioni parzialmente differenti a seconda che esso venga in rilievo nella sua accezione minima (accesso alla casa) o ampia (accesso a un’*habitat* adeguato).

Nel primo caso, occorre osservare che la casa non è solo il luogo in cui l’individuo si apparta in funzione della propria *privacy* o per proteggersi dalle intemperie. Essa assurge spesso a bene posto a fondamento di quelle formazioni sociali funzionali ad assicurare all’uomo lo sviluppo della propria personalità. Il riferimento è, chiaramente, alla famiglia, che trova nella convivenza, intesa nella sua accezione etimologica di

⁷ D. SORACE, op. cit., p. 1047. Sul diritto all’abitazione nella prospettiva del diritto all’*habitat* v., anche, U. BRECCIA, *Il diritto all’abitazione*, cit., pp. 56 ss.; A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, Bologna, 1977, p. 2 e, più di recente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, op. cit., in Riv. Trim. Dir. Pub., 1, 2010, pp. 163 ss. È, questa, un’impostazione che sembrerebbe porre la dottrina giuridica in un’ideale dialogo con gli approdi della scienza sociologica e urbanistica sul tema del “diritto alla città”, sul quale si rinvia, per tutti, alla celebre opera di H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 1970.

⁸ Sul punto, anche nella prospettiva fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, v. E. OLIVITO, op. cit., pp. 354 ss.; lo stretto nesso tra emergenza abitativa e immigrazione è sottolineato da U. BRECCIA, *Itinerari del diritto all’abitazione*, in A. BUCCELLI (a cura di), op. cit., p. 153.

condivisione di un'abitazione quale presupposto per una comunione di vita e affetti, una delle sue forme socialmente tipiche⁹.

Nella sua accezione minima, il diritto all'abitazione individua dunque nella comunione familiare, oltre che nell'individuo, il suo ambito di applicazione soggettiva. La nozione di famiglia deve, in questo contesto, essere interpretata in senso ampio, tale da ricomprendere qualsiasi vincolo stabile instaurato tra due o più persone che implichi una comunione di vita caratterizzata dal reciproco sostegno morale e materiale¹⁰.

Ma il profilo soggettivo del diritto all'abitazione assume un carattere squisitamente comunitario soprattutto quando vagliato in rapporto alla sua "accezione ampia" di diritto all'*habitat*. In questo caso, esso non si rivolge infatti soltanto sull'individuo persona, ma anche e direttamente alle comunità locali, secondo il modulo tipico dei diritti collettivi.

2. Proprietà privata e intervento pubblico

Se il diritto all'abitazione impone che tutti possano accedere a un alloggio dignitoso collocato in un contesto ambientale salubre e dotato di servizi adeguati, esso, quando calato nella legislazione ordinaria, chiama direttamente in causa quelle discipline giuridiche che sovrintendono al governo del territorio e, soprattutto, all'organizzazione dello spazio urbano, in cui vive ormai la maggioranza della popolazione residente nel nostro Paese¹¹.

Il fallimento di queste discipline è sotto gli occhi di tutti, ed è confermato da un ormai sovrabbondante quantità di dati e di ricerche empiriche, che disegnano un panorama tutt'altro che incoraggiante. Emergenza abitativa dilagante, eccessivo consumo di suolo, carenza di servizi collettivi, dissesto idrogeologico, crescente numero di vuoti urbani,

⁹ Così U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., pp. 29-47.

¹⁰ Su questa nozione, anche alla luce dei più recenti approdi della dottrina e della giurisprudenza in materia di unioni di fatto, sia consentito il rinvio a A. VERCELLONE, *Più di due. Verso uno statuto giuridico della famiglia poliamore*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 4, 2017, pp. 607-637, spec. pp. 635-637.

¹¹ Ciò si desume dall'ultimo *report* sulle città europee emesso, nel 2016, dall'Eurostat il quale mostra come, sotto questo profilo, l'Italia sia allineata con quasi tutti gli altri paesi membri dell'UE. Il *report*, dal titolo *Urban Europe, Statistics on Cities, Towns and Suburbs* è reperibile presso il sito dell'agenzia statistica europea: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs.

aumento delle diseguaglianze e ghettizzazione delle periferie sono solo alcuni dei fenomeni fotografati dalle più recenti statistiche sulle nostre città.

Prima di procedere all'analisi di queste discipline, è tuttavia necessario descriverne la logica istituzionale di fondo.

Principale obiettivo dei paragrafi che seguono è infatti comprendere se il fallimento delle politiche abitative, nel nostro Paese, sia dovuto alla fallacia intrinseca dei presupposti dogmatico-istituzionali sui quali esse poggiano ovvero solo alla loro inadeguata implementazione da parte del legislatore.

L'assunto alla base dell'organizzazione giuridica dello spazio cittadino risiede nella dicotomia proprietà privata / intervento pubblico.

Conformemente a quanto avviene in altri settori dell'ordinamento, anche per i suoli urbani il regime di *default* è quello della proprietà privata. Sennonché, si riconosce che la proprietà, la cui struttura fondamentale è stata costruita avendo a mente il paradigma dei fondi agrari, costituisce un modello istituzionale inidoneo a farsi carico dei più complessi bisogni propri del tessuto urbano e, segnatamente, di quei bisogni direttamente ascrivibili al diritto costituzionale all'abitazione, nella sua duplice accezione di accesso alla casa e di diritto all'*habitat*. Di qui la necessità di un intervento del settore pubblico, in chiave di correzione del mercato.

Le ragioni per cui il modello della proprietà napoleonica non è da solo in grado di far fronte a quelle esigenze, di matrice squisitamente relazionale, tipiche dell'organizzazione urbana, sono state messe in luce dalla dottrina gius-economica¹².

La prima questione che la proprietà agraria – compatta, individuale e monadica – non riesce a dominare è quella delle esternalità.

Il principio per cui la proprietà privata allinea in capo ad un solo soggetto gli investimenti e i profitti realizzati su di un medesimo bene, incentivandone la messa in valore, fallisce infatti quando, dalla dimensione ideale che vorrebbe gli effetti degli atti

¹² V. A. GAMBARO, op. cit., spec. pp. 1-17; in linea generale, sui principali nodi di analisi economica del diritto di proprietà, v. U. MATTEI, *La proprietà*, in Tratt. di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 2015, pp. 43-84; nonché R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULLEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile.*, Vol. 1, Bologna, 2006, pp. 67-112.

di godimento e disposizione del titolare del diritto circoscritti sfera proprietaria, si approda alle più complesse interconnessioni proprie del contesto urbano.

Poniamo, ad esempio, il caso di un edificio storico in rovina collocato al centro di una città o, ancora, quello di un suolo urbano inquinato a causa di pregresso uso industriale, e dunque bisognoso di bonifica.

È evidente che della ristrutturazione dell'immobile beneficerebbero anche i proprietari circostanti, che potrebbero godere di una vista migliore e della presenza di un edificio storico riqualificato nel proprio quartiere. Per ovvi motivi, un ragionamento simile potrebbe svolgersi anche in merito alla bonifica del fondo inquinato, da cui trarrebbe vantaggio l'intera collettività. Senonché, la struttura della proprietà privata, allocando l'intero costo dell'opera in capo al titolare del diritto, fa sì che egli proceda all'investimento solo ove il beneficio che può trarne sia superiore al sacrificio economico che deve sostenere.

Nei nostri esempi, è tuttavia facile che il differenziale tra costo e profitto assuma valore negativo, dal momento che la ristrutturazione di un palazzo storico o la riconversione di un suolo contaminato richiedono, di solito, un ammontare estremamente ingente di risorse¹³.

Il proprietario non procederebbe dunque alle necessarie opere di messa in valore, posto il sostanziale disallineamento tra costi, benefici e incentivi. In altre parole, la struttura della proprietà assoluta, non permettendo che nelle scelte di disposizione del bene entrino istanze ulteriori rispetto a quelle del singolo proprietario, può condurre a risultati inefficienti sotto il profilo della messa in valore dei beni ove da essa derivino, in termini collettivi, esternalità positive.

Si può ovviamente verificare anche la situazione opposta, quella, cioè, in cui il proprietario, per massimizzare il profitto estraibile dal proprio bene, realizzi atti di godimento o di disposizione i cui costi vengono scaricati all'esterno, creando pregiudizi a terzi o all'intera collettività. Ciò incentiva condotte opportunistiche e un utilizzo

¹³ Sulla questione dei suoli contaminati, anche nella prospettiva gius-economica della c.d. "proprietà negativa", si veda il recente lavoro monografico di M. CENINI, *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, 2017.

inefficiente delle risorse, di solito sotto forma di un loro eccessivo sfruttamento. L'inquinamento assurge, in questo caso, a esempio paradigmatico di c.d. esternalità negativa.

Ora, è noto che il problema delle esternalità può essere affrontato in parte già dal diritto privato. Si pensi, a tal proposito, al ruolo tradizionalmente attribuito alla disciplina sulle immissioni, la cui funzione viene generalmente individuata nella prevenzione delle esternalità negative o, ancora, al ruolo che possono svolgere le regole sulla responsabilità civile nell'incentivare condotte efficienti di messa in valore dei beni (esempio di ciò è l'art. 2053 c.c.)¹⁴.

È, tuttavia, opinione condivisa quella per cui le regole proprietarie e quelle di responsabilità non siano da sole sufficienti a farsi carico delle complesse esigenze tipiche degli spazi urbani.

Si giustifica, in tal modo, l'intervento dello Stato¹⁵.

Sarebbe, invero, illusorio pensare di demandare interamente all'art 844 c.c. e alla teorica del "pre-uso" il bilanciamento tra le esigenze della produzione e il diritto dei cittadini a non vedere il proprio quartiere invaso da fumi industriali. È questo, infatti, un contemperamento di interessi che può essere adeguatamente realizzato solo per il tramite di un intervento extra-mercato che, dall'alto, pianifichi preventivamente quali zone del territorio urbano debbano essere dedicate all'industria e quali, invece, destinate a fini abitativi, e quindi idoneo a ridurre a priori le interazioni tra usi potenzialmente confliggenti.

Allo stesso modo, le regole di responsabilità non sarebbero in grado di sopperire all'inerzia del titolare del fondo inquinato o dell'immobile che minaccia rovina, ad esempio nel caso in cui egli non disponga delle finanze necessarie per intraprendere i

¹⁴ Sulle immissioni, in questa prospettiva, v. U. MATTEI, voce: *Immissioni*, in Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., IX, 1993, pp. 31 ss., nonché, dello stesso A., *La proprietà*, cit., pp. 328-348, spec. pp. 328-329; sul ruolo della responsabilità civile, con specifico riferimento all'art. 2053 c.c., si veda, invece, P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in Trattato di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 2006, pp. 243 ss.

¹⁵ Sul punto v. U. MATTEI, A. GALLARATI, *Economia politica del diritto civile*, Torino, 2009, pp. 23-70.

relativi interventi di riqualificazione. Se però tali interventi fossero produttivi di esternalità positive preminenti o idonei a evitare esternalità negative insostenibili essi andranno comunque realizzati. Anche in questo caso si rende dunque necessario l'intervento dello Stato il quale, a tutela della pubblica utilità, dovrà procedere a espropriare il bene e a eseguirvi le necessarie opere, addossandone i costi sulla collettività per il mezzo dello strumento fiscale.

Ma i problemi legati a una corretta organizzazione delle città non riguardano esclusivamente la questione delle esternalità. Dal momento che il proprietario è incentivato a realizzare solo quegli atti di disposizione che gli garantiscono un'adeguata remunerazione, un assetto cittadino lasciato esclusivamente alle spinte proprietarie finirebbe per creare una sovrabbondanza indesiderabile di taluni beni e per non produrne altri, che, sebbene fondamentali, non rappresentano un investimento efficiente.

E così, dato che la proprietà edilizia è generalmente più redditizia di quella agraria, i proprietari di suoli collocati in aree urbane saranno incentivati ad edificare. Allo stesso modo, essi non saranno incoraggiati a destinare i propri fondi alla creazione di un parco aperto all'uso collettivo. Il parco, così come la maggior parte dei servizi pubblici, è infatti un bene a godimento libero e a uso non rivale (c.d. *public good*) e non consente, dunque, di trarre un profitto dall'uso che altri ne fanno e di massimizzare così le utilità del titolare del diritto¹⁶.

Poiché, come ovvio, le città non possono tuttavia crescere a dismisura per di più nella forma di un ammasso di edifici privi di adeguati servizi pubblici, anche in tal caso occorrerà porre un correttivo alla libera interazione delle sfere proprietarie (i.e. al mercato). Spetterà quindi allo Stato pianificare l'uso del territorio e, quindi, da un lato limitare, vietare o sottoporre a precise condizioni l'edificazione di taluni fondi e dall'altro creare quei beni che il mercato, da solo, non è in grado di produrre.

L'ultimo problema che un mercato organizzato sulla proprietà napoleonica non può fronteggiare è quello dell'accesso al bene casa per le fasce svantaggiate della popolazione.

¹⁶ Sul punto, v. A. GAMBARO, op. cit., pp. 15-16.

Qui “il mercato fallisce per l’ovvia ragione di essere un mercato”¹⁷.

Il mercato, infatti, non conosce bisogni, ma prende in considerazione solo le domande: se il prezzo dell’abitazione è fissato dall’incontro della domanda e dell’offerta da essa saranno allora automaticamente esclusi tutti coloro che non dispongono della necessaria capacità di acquisto¹⁸. La proprietà urbana tende così a creare un assetto strutturalmente confligente non solo con il diritto all’*habitat* ma anche con il diritto all’abitazione nella sua accezione minima, e cioè con il diritto per tutti di accedere a un immobile dignitoso da adibire a fini abitativi. Spetterà così nuovamente allo Stato assicurare che una parte degli immobili urbani vengano distribuiti sulla base di bisogni, e non di domande ovvero approntare strumenti che impongano al mercato di farsi carico anche delle esigenze abitative dei soggetti meno abbienti.

Sotto il profilo delle tecniche giuridiche, ai primi due problemi che abbiamo individuato lo Stato risponde attraverso la disciplina urbanistica generale e, in particolare, attraverso il piano urbanistico al quale, recentemente, si sono aggiunti i nuovi strumenti della c.d. “urbanistica contrattata”. L’accesso alla casa per le fasce meno abbienti è invece affidato all’edilizia residenziale pubblica, da ultimo rinominata edilizia sociale e, in subordine, alla regolazione del mercato delle locazioni.

3. La disciplina urbanistica generale: gli strumenti di piano

Il compito di arginare le spinte proprietarie, e di garantire così un’organizzazione urbana razionale e al contempo dotata di adeguati servizi pubblici, è stato, dalla modernità in poi, attribuito al piano regolatore¹⁹.

Di tale strumento occorrerà, pertanto, analizzare il modello teorico generale e, quindi, le principali attuazioni che esso ha ricevuto nell’evoluzione del diritto positivo²⁰.

¹⁷ Ivi, p. 17.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Per un *excursus* storico sulla pianificazione urbanistica v. A. GAMBARO, op. cit., pp. 19-35.

²⁰ Sul quale v., più approfonditamente, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017, pp. 3-219; ma si veda, anche, A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, In Tratt. di diritto privato diretto da G. Iudica, P. Zatti, Milano, 2017, pp. 304-314; ID., *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., pp. 23-25.

In primo luogo, la logica di fondo del piano regolatore prevede che esso determini, secondo uno schema generale e onnicomprensivo, i differenti usi a cui devono essere assoggettate le varie aree dell'intero territorio comunale. Questi usi sono idonei a tradursi, nella c.d. pianificazione attuativa, in destinazioni e vincoli urbanistici che gravano direttamente sui proprietari dei singoli suoli.

L'attuazione del piano viene, dunque, garantita "a valle" dalle necessarie interazioni che devono intercorrere tra il piano urbanistico e il controllo pubblico sullo *jus aedificandi*. Tale facoltà, infatti, potrà essere esercitata dal proprietario soltanto previo apposito provvedimento della p.a., la quale è autorizzata a rilasciare il permesso di costruire esclusivamente ove il progetto edificatorio sia conforme ai vincoli di piano²¹. In tal modo, l'esercizio delle prerogative dominicali viene incanalato verso il perseguimento degli obiettivi del piano e le condotte aggregate dei singoli proprietari, adeguatamente "plasmate" dai vincoli urbanistici, dovrebbero ad ultimo consentirne la realizzazione.

La logica è quella della conformazione della proprietà urbana attraverso l'apposizione di limiti esterni da parte del potere pubblico, secondo lo schema della c.d. "proprietà pianificata"²².

La "proprietà pianificata", tuttavia, è pur sempre proprietà privata ed è dunque inidonea, come si è visto, a farsi carico di problemi di beni pubblici. L'attuazione di quelle parti del piano destinate a servizi collettivi viene quindi affidata *in toto* allo Stato, il quale vi provvede espropriando i suoli vincolati per realizzarvi direttamente le necessarie opere di urbanizzazione.

La seconda tecnica di cui si servono gli strumenti di piano è dunque l'espropriazione per pubblica utilità, che sostituisce il controllo decentrato sullo *jus adificandi* quando l'attuazione del piano pone problemi di esternalità o di beni pubblici.

²¹ Le interazioni tra teoria proprietaria e pianificazione urbanistica sono state oggetto di approfonditi studi da parte della dottrina civilistica, soprattutto in relazione alla qualificazione e alla disciplina dello *ius aedificandi*. Il testo di riferimento, in materia, è A. GAMBARO, *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975; per un inquadramento sui principali nodi del dibattito, anche alla luce delle sue più recenti evoluzioni, v. U. MATTEI, *La proprietà*, cit., pp. 300-315.

²² Sulla cui nozione è d'obbligo il rinvio a F. LUCARELLI, *La proprietà pianificata*, Napoli, 1974.

La *ratio* sottesa al piano regolatore, che si è brevemente descritta, per quanto coerente sotto il profilo teorico, rivela tuttavia squilibri intrinseci non appena calata nella sua dimensione ordinamentale. Sono, questi, squilibri che emergono chiaramente dall'analisi diacronica delle discipline urbanistiche concretamente attuate nell'ordinamento interno, specialmente ove vagliate nella loro dinamica applicativa.

I *deficit* istituzionali di una disciplina di piano al di sotto della quale si lascia permanere la struttura assoluta della proprietà fondiaria emergono con forza fin dal primo dopoguerra, periodo in cui una legge urbanistica (l. 17 agosto 1942, n. 1150) elaborata avendo a mente un Paese a trazione prevalentemente agraria, si trova a dover governare il rapido inurbamento conseguente al *boom* economico e alla crescita industriale²³.

Due variabili entrano in campo, non considerate dal modello teorico poc'anzi delineato ma idonee a inficiarne irrimediabilmente gli scopi: i) il nodo della rendita fondiaria, e cioè l'attitudine della proprietà ad assorbire gli effetti positivi esterni di attività compiute da terzi, allocando così in capo al titolare del diritto un plusvalore di cui egli non ha dovuto sostenere i costi (generalmente sopportati dalla collettività)²⁴; ii) la tutela costituzionale della proprietà.

Il primo aspetto che tali variabili inficiarono fu la capacità dello Stato di accompagnare l'espansione delle città con adeguati beni e servizi pubblici.

Coerentemente alla logica sottesa agli strumenti di piano, il meccanismo previsto per la realizzazione delle opere pubbliche prospettava infatti una scansione progressiva. Il piano urbanistico stabiliva le nuove aree di espansione della città, che da zone agricole venivano destinate ad aree urbane, e all'interno di esse determinava quali suoli sarebbero stati soggetti a edilizia privata (e secondo quali prescrizioni) e su quali,

²³ Per un'analisi più approfondita della legislazione urbanistica di questo periodo nonché del contesto socio-economico nel quale essa si inseriva v. F. LUCARELLI, *Politica della casa e legislazione urbanistica*, Napoli, 1979; E. DALFINO, *Disciplina dell'attività costruttiva, edilizia e spazio abitabile*, in N. LIPARI (a cura di), op. cit., pp. 367-391; A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit.

²⁴ Sull'attitudine strutturale della proprietà privata ad "assorbire" le esternalità materiali v. A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 225-228; U. MATTEI, *La proprietà*, cit., p. 443 ss.

invece, apporre il vincolo di inedificabilità in vista di futura espropriazione, poiché destinati a servizi pubblici.

Se in questa costruzione si inseriscono Costituzione e rendita, ben si comprende come la L.U. del 1942 abbia condotto all'espansione delle città nell'assenza delle opportune opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

In primo luogo, va detto che il piano urbanistico, proprio in quanto strumento di guida delle condotte aggregate di più soggetti, non consta di tempi di realizzazione determinati. Non era, quindi, per niente certo entro quanto una certa zona agricola destinata a espansione urbana si sarebbe effettivamente urbanizzata e quindi quando sarebbe stato necessario tradurre i vincoli di inedificabilità apposti nell'area in altrettanti provvedimenti ablativi volti a consentire alla p.a. di entrare nella disponibilità dei suoli sui quali realizzare i servizi necessari alla nuova area cittadina. Sennonché, se di proprietà privata si tratta, non servono particolari argomenti per dimostrare come un vincolo di inedificabilità imposto a tempo indeterminato su un suolo collocato all'interno di un'area destinata a edificazione rappresenti una di quelle misure sostanzialmente ablativo che vanno sotto il nome di espropriazione larvata²⁵. E infatti, la Corte Costituzionale non tardò a far propria questa conclusione e a sottoporre a obbligo di indennizzo tutti i vincoli apposti *sine die*²⁶.

Il secondo problema concerneva, invece, il *quantum* dell'indennizzo. Non ci si accorse, infatti, che se la proprietà privata gode della capacità di assorbire le esternalità positive prodotte dall'attività altrui, essa è pure in grado di assorbire le attività compiute dell'espropriante in funzione dell'espropriazione, prima tra tutte la destinazione di piano, con la conseguenza paradossale che l'espropriante si troverà nella posizione di dover indennizzare il proprietario di un aumento di valore che esso stesso ha contribuito a creare. È evidente, infatti, che in un sistema di piano fondato sul principio dello *zoning*, il fatto che gli strumenti urbanistici iscrivano una certa area da zona agricola a zona di futura espansione determini in sé un accrescimento considerevole del valore dei suoli che in tale area sono collocati: ben diverso, infatti, è il differenziale di rendita di un'area

²⁵ Sul punto v., A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 222 ss.

²⁶ C. Cost., sentenza 9 maggio 1968, n. 55.

agricola e rispetto a quello proprio di una zona di espansione urbana. Poiché la destinazione di piano precede il momento dell'espropriazione, e poiché l'indennizzo è da computarsi avendo riguardo al valore del bene al momento in cui la medesima si compie, esso dovrà farsi carico del maggior valore prodotto dalla destinazione di piano²⁷.

Il primo problema che si presentò fu dunque quello di un sistema che rendeva eccessivamente oneroso l'intervento pubblico e ne paralizzava, dunque, l'attività.

La situazione era, sotto questo profilo, ulteriormente aggravata dal principio di gratuità della licenza edilizia, previsto dall'impianto originario della legge del '42. Ciò, infatti, esonerava completamente il proprietario dai costi di urbanizzazione, così consentendogli di far propria anche quella porzione di rendita determinata direttamente dall'intervento pubblico (costruzione di strade, parchi, scuole, rete fognaria ecc.). In tal modo si finiva tuttavia per privare la p.a. di entrate consistenti, che rappresentavano il razionale ritorno dei propri investimenti²⁸.

A tutto ciò si provò inizialmente a far fronte attraverso meccanismi fortemente distorsivi, attuati in parte in via di prassi in parte attraverso ripetuti interventi legislativi in chiave correttiva. E così, se i comuni tentarono di aggirare l'aumento di valore determinato dalla destinazione di piano sovvertendo l'ordine temporale e gerarchico tra piano generale e piano particolareggiato²⁹, cominciano in questo periodo le numerose avventure legislative volte a sganciare la commisurazione dell'indennizzo dal valore di mercato del bene e ad aggirare il divieto di vincoli espropriativi *sine die*, tentativi, come noto, caduti tutti sotto la scure della Corte Costituzionale³⁰.

²⁷ V. A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., p. 38.

²⁸ Ciò, peraltro, era aggravato dall'imponente sistema di agevolazioni fiscali e creditizie in favore delle imprese costruttrici, che rivelano come, in realtà, la principale linea di politica del diritto dell'epoca, in luogo di un corretto assetto urbanistico, fosse il sostegno pubblico al comparto edilizio. Sul punto v., *ex multis*, F. LUCARELLI, *Politica della casa*, cit., passim, A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., pp. 28 e ss.

²⁹ V. A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., p. 38.

³⁰ Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di espropriazione per pubblica utilità e sui principali nodi teorici a ciò connessi, v. U. MATTEI, *La proprietà*, cit., pp. 423-454.

Ma la legge del '42 non soltanto determinava un cortocircuito finanziario che non consentiva ai comuni di dotare le aree urbane di adeguati servizi pubblici, essa falliva anche nell'obiettivo, che abbiamo visto esser proprio di ogni disciplina urbanistica, di garantire uno sviluppo cittadino armonico e controllato frenando le spinte idiosincratiche dei proprietari.

Va detto, infatti, che contro l'eventuale diniego del rilascio della licenza edilizia (era questo il *nomen iuris* all'epoca in vigore) il proprietario non aveva alcun rimedio giurisdizionale. Occorre infatti ricordare che il risarcimento del danno per violazione di un interesse legittimo è un'acquisizione piuttosto recente del nostro ordinamento³¹: all'epoca, il proprietario destinatario di un illegittimo provvedimento di diniego avrebbe al più potuto ottenerne l'annullamento. Non vi è chi non veda come l'annullamento di un provvedimento di diniego sia tuttavia una tutela puramente apparente, non a caso ironicamente definita "metafisica" da parte della dottrina³².

Era ovvio che un sistema così congegnato avrebbe determinato intollerabili fenomeni di corruzione, che puntualmente si verificarono, al punto di divenire endemici. D'altra parte "si consentiva al singolo proprietario, favorito dalla destinazione di piano, di arricchirsi in virtù degli sforzi altrui, lo si arricchiva ulteriormente con sgravi e contributi, ma poi, quando doveva realizzare in concreto l'aumento di valore del fondo, doveva ottenere un provvedimento discrezionale della p.a. contro il cui diniego era assolutamente privo di rimedi giuridici: bisognava essere ingenui al di là del normale per non prevedere che la prassi si sarebbe orientata verso le tangenti e la corruzione generalizzata"³³.

Il ruolo del controllo pubblico sull'organizzazione delle città veniva così vanificato e l'intera disciplina urbanistica – già fragile – resa un'indicazione meramente formale, posto che il criterio che guidava la p.a. nel rilascio delle licenze era, in ultima analisi, l'ammontare della tangente che il proprietario era disposto a pagare, piuttosto che la

³¹ V. Cass., Sez. Un. Civ., 22 luglio 1999, n. 500.

³² A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., p. 53.

³³ Ibid.

corrispondenza al piano, le cui prescrizioni venivano ampiamente derogate in via di prassi.

L'illeceità formale di queste condotte non è sufficiente a derubricarle come patologiche rispetto al fisiologico operare dell'ordinamento. È questo, peraltro, uno dei principali insegnamenti metodologici del diritto comparato³⁴, che a maggior ragione occorre applicare quando si tratta di esaminare (in chiave diacronica, e quindi pur sempre comparata) il diritto interno.

Il fatto che gli incentivi messi in opera della legge civile e amministrativa conducessero tutti nella direzione dell'onerosità di fatto della licenza urbanistica e della disapplicazione in via di prassi dei vincoli di piano, il fatto che un tale assetto fosse accettato dai consociati che in esso riconoscevano un insieme di regole a cui era impossibile sottrarsi e il fatto che gli apparati repressivi dello Stato soprassedessero largamente dal perseguire queste condotte, sono indici di come la corruzione dei quadri della p.a. fosse divenuto il modo fisiologico e ordinario di operare di una disciplina che aveva *giuridicamente* abdicato alla propria funzione di controllo sull'espansione urbana. Non vi è dunque da stupirsi se il risultato del regime in analisi fu un'espansione urbana incontrollata, lo sventramento di edifici storici (sostituiti da più redditizi palazzi a dieci piani), la costruzione di periferie ghetto prive dei necessari servizi pubblici e un consumo di suolo scriteriato. Il tutto fu condito dall'aumento delle diseguaglianze: l'enorme quantità di ricchezza sottratta alla collettività attraverso il meccanismo della rendita fu destinata all'aumento dei profitti delle imprese costruttrici, alla corruzione del sistema politico e all'accesso alla casa delle classi medie abbienti, con buona pace delle fasce più deboli della popolazione relegate in *slums* o in malsane periferie industriali. I disastri provocati dalla legge urbanistica del 1942, uniti agli scandali ad essa connessi, fecero sorgere numerose istanze di riforma.

³⁴ V. U. MATTEI, *Comparative Law and Critical Legal Studies*, in R. ZIMMERMANN, M. REIMANN, (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, pp. 815 ss.; ID. voce: *Circolazione dei modelli giuridici*, in Enc. Dir. Ann. V, Milano, 2007, pp. 173 ss; si tratta, in ultima analisi, di un problema di crittotipi, sulla cui nozione è d'obbligo il rinvio a A. GAMBARO-R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1996, pp. 7 ss.

Nel dibattito che ne scaturì emerse la consapevolezza per cui gli obiettivi per una corretta organizzazione urbana non potevano realizzarsi attraverso una riforma meramente correttiva del diritto urbanistico vigente ma che occorreva sovvertirne i principi istituzionali ordinanti. Da più parti iniziò a farsi strada l'idea per cui il fallimento della legge in vigore non era dovuto ad aspetti secondari, quanto piuttosto all'incompatibilità strutturale tra i suoi presupposti dogmatici (i.e. il dualismo proprietà privata dei suoli /piano regolatore) e gli obiettivi di politica del diritto che le erano assegnati.

Si trattava, in altre parole, di impostare un ripensamento radicale della proprietà immobiliare urbana.

In questa direzione andava il disegno di legge elaborato dal parlamentare democristiano Fiorentino Sullo che, per quanto mai approvato, merita quantomeno un cenno nell'ambito di una ricerca sul *community land trust* (CLT), istituto che, come si vedrà ampiamente, realizza con mezzi privatistici un modello che il d.d.l. Sullo immaginava di attuare per via amministrativa.

Lo strumento proposto da Sullo era quello “impiegato dagli stati dell'Europa nei quali il *welfare* urbano si era affermato più che in Italia: l'acquisizione preventiva da parte del Comune delle aree d'espansione individuate dai piani urbanistici, con un indennizzo commisurato al valore agricolo, la progettazione dei nuovi insediamenti da parte della pubblica amministrazione; la realizzazione, da parte del Comune, di tutte le urbanizzazioni primarie e secondarie, tecniche e sociali; la cessione agli utilizzatori, privati e pubblici, non della proprietà del suolo, ma del diritto di utilizzarlo per un periodo determinato, a un prezzo corrispondente alla spesa sostenuta dalla pubblica amministrazione”³⁵, secondo il modulo della proprietà superficaria.

Era, questo, un progetto che andava nella giusta direzione. La sottrazione dei suoli urbani alla proprietà privata avrebbe infatti permesso di superare il problema della rendita sia a monte, arginando le aporie che essa determinava in relazione alla disciplina dell'espropriazione, con particolare riguardo al *quantum* dell'indennizzo, sia a valle, ove

³⁵ E. SALZANO, *Fiorentino Sullo e la rendita immobiliare*, Relazione all'Accademia Galileiana di Padova, 2010, p. 3.

avrebbe consentito l'ingresso di un modello dominicale sofisticato che, attraverso la proprietà superficiaria, garantiva alla p.a. di mantenere nel circuito pubblico la quota di plusvalore determinata dalla propria attività e di reinvestirla in beni e servizi collettivi. La proposta venne tuttavia scartata sull'onda di una violenta opposizione politica, che descriveva il disegno di legge Sullo quale pericoloso tentativo di abolizione della proprietà privata.

Fu questo l'ultimo tentativo, nel nostro Paese, di attuare una riforma organica della proprietà urbana, progetto che da qui in poi venne definitivamente archiviato.

La soluzione di compromesso che si trovò confluì nella l. 6 agosto 1967 n. 765 (c.d. "legge ponte"), la quale, ben lungi dal sovvertire i paradigmi di fondo del previgente assetto urbanistico, si limitava ad emendarli. Da un lato venivano rafforzati gli strumenti di controllo della p.a. sulle opere di edificazione, dall'altro si affidava all'onerosità della licenza urbanistica il compito di contrastare la rendita fondiaria, innovazione, quest'ultima, destinata peraltro a durare solo pochi anni per essere poi abrogata su pressione dell'industria edilizia, la cui crescita era all'epoca considerata "la cartina al tornasole della condizione economica del Paese"³⁶.

Da questo momento, nel formante legislativo, il diritto di proprietà avrebbe definitivamente assunto "il ruolo di totale antagonista di una disciplina urbanistica che, senza disarmarlo, si apprestava a combatterlo"³⁷. Proprio per questa ragione, la legge ponte poco o nulla risolse dei problemi sorti sotto il previgente assetto, posto che le aporie determinate dalla tutela costituzionale della proprietà e dalla rendita fondiaria sono destinate a riemergere in ogni disciplina che lasci permanere, al di sotto del piano, l'istituto della proprietà assoluta.

La questione della rendita, tuttavia, prima di entrare in oltre trent'anni di inspiegabile silenzio³⁸, continuò ad animare, per tutto il corso degli anni settanta, le discussioni di quel "tavolo alto" della civilistica italiana che aveva fatto dell'interazione tra tecniche

³⁶ Così, A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016, p. 177.

³⁷ A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., pp. 45-46.

³⁸ A. QUARTA, *La polvere sotto il tappeto. Rendita fondiaria e accesso ai beni comuni dopo trent'anni di silenzio*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 2, 2013, pp. 253-272.

giuridiche e questioni sociali la cifra della propria missione inscindibilmente politica e scientifica³⁹.

Al fermento culturale prodotto da questo dibattito si devono gli ultimi tentativi di lotta alla rendita attuati dal legislatore, e in particolar modo la l. 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. “legge Bucalossi”).

Sebbene non sovvertisse i cardini della disciplina urbanistica (i.e. la struttura della proprietà edilizia), la legge Bucalossi rappresentò il massimo compromesso attuabile nel tentativo di arginare la rendita senza stravolgere l’impianto della legislazione vigente.

Essa reintroduceva l’onerosità della concessione edilizia e disegnava, per questo tramite, i presupposti per “la creazione di un sistema di incentivi e di limiti all’edificabilità assai più moderno ed elastico di quello fondato sui tradizionali strumenti amministrativi di comando-controllo”⁴⁰.

Il “prezzo” dello *jus aedificandi* veniva commisurato su due parametri: il costo di urbanizzazione primaria e secondaria e il valore dell’immobile. Il primo parametro consentiva che il proprietario internalizzasse le esternalità negative prodotte dalla costruzione e, cioè, i costi sostenuti dal pubblico per la messa in opera delle infrastrutture necessarie a rendere abitabile la zona. Il secondo, invece, permetteva una parziale restituzione alla p.a. della rendita determinata dall’apprezzamento dell’area edificata⁴¹.

Il tentativo attuato con legge Bucalossi, sebbene costituisse un evidente avanzamento rispetto alla disciplina precedente, incideva sulla rendita solo in relazione alle opere edificatorie attuate dal proprietario del suolo, ma ne lasciava aperta la questione quando l’attore era la p.a. e, cioè, in rapporto ai processi di espropriazione. Esso, pertanto, non si rivelò risolutivo.

³⁹ Sul punto v. U. MATTEI, *La proprietà*, in L. NIVARRA (a cura di), *Gli anni settanta del diritto privato*, Milano, 2008, pp. 99-119.

⁴⁰ U. MATTEI, *La proprietà*, Milano, 2015, cit., p. 306

⁴¹ Ibid.

Il suo già modesto impatto, peraltro, era destinato ad essere ulteriormente svilito dalle riforme attuate nel corso degli anni novanta, che svuotarono il meccanismo previsto dalla legge Bucalossi delle sue più rilevanti implicazioni redistributive⁴² e, soprattutto, dalle successive evoluzioni del diritto urbanistico, che hanno finito per marginalizzare il ruolo del singolo proprietario immobiliare in favore dei nuovi strumenti dell'urbanistica contrattata, veri protagonisti degli attuali meccanismi di governo del territorio.

4. Le più recenti tendenze della disciplina urbanistica generale: gli strumenti della riqualificazione urbana

Gli anni novanta segnano una significativa mutazione delle esigenze socio-economiche di governo delle città.

La conversione del tessuto urbano, da centro dell'industria a cuore del terziario, fa sì che l'esigenza non sia più guidare un'espansione funzionale ai bisogni della produzione. Ad essa si sostituisce quella del riuso del patrimonio immobiliare esistente e ciò per due principali ragioni.

In primo luogo, la città post-industriale, che vede nella cultura e nel turismo gli assi portanti della nuova economia urbana, ha bisogno di riqualificare il proprio patrimonio artistico e architettonico, per lungo tempo abbandonato. In secondo luogo, la necessità di valorizzare il patrimonio esistente si impone quale corollario naturale del processo di riconversione il quale, proprio per essere tale, deve fare i conti con un significativo numero di vuoti urbani e con aree la cui destinazione originaria non trova più corrispondenza nel rinnovato tessuto economico. L'abbandono della città funzionale alla fabbrica lascia, infatti, dietro di sé, migliaia di metri quadri di aree industriali dismesse e molti beni immobili in disuso (magazzini, centri di smistamento delle merci,

⁴² In questo senso deve esser letta l'apertura operata dal Testo Unico dell'Edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380) e successivamente confermata dal decreto c.d. "sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133), che ha consentito agli enti locali di svincolare gli oneri di urbanizzazione dalla loro destinazione e di utilizzarli anche per far fronte a spese correnti, così vanificando il meccanismo di allocazione diretta, in capo al proprietario, delle esternalità negative prodotte dall'opera di edificazione introdotto dalla legge Bucalossi. Sul punto v. A. QUARTA, *Non-proprietà*, cit., p. 179.

circoli ricreativi per operai e impiegati ecc.) oltre che numerosi quartieri bisognosi di trovare una nuova vocazione (le aree costruite negli anni sessanta e settanta come “quartieri-dormitorio” per la classe operaia assurgono, in tal senso, a esempio paradigmatico)⁴³.

Il piano regolatore, quale strumento statico, ad attuazione lenta e solo eventuale, ma soprattutto strutturalmente pensato in funzione dell’espansione urbana, mal si confà a governare i nuovi processi, i quali sottendono quelle esigenze, squisitamente dinamiche, tipiche della riconversione⁴⁴.

Non si tratta più di incanalare le pressioni edificatorie dei proprietari entro uno schema razionale, a cui far conseguire un’adeguata dotazione di opere di urbanizzazione. Il problema che si pone è, piuttosto, quello di far sì che i processi di riconversione urbana non vengano affidati alle spinte incontrollate della rendita, e che essi quindi si concentrino solo in talune aree scaricando i costi dell’operazione nel degrado delle zone circostanti, nello *urban displacement* di intere fasce di popolazione e nella privatizzazione di beni e servizi collettivi.

Sotto il profilo gius-economico, la riqualificazione urbana pone, infatti, problemi nuovi. Prendiamo il caso di una moderna città post-industriale, con varie aree bisognose di interventi di riconversione. Se demandata esclusivamente al mercato, l’allocazione degli

⁴³ Il mutato ruolo assunto dalle città a partire dagli anni novanta, il contesto socio-economico entro il quale esso si iscrive, le conseguenze sul tessuto urbano e le nuove strategie di *policy* a ciò connesse sono descritte, con il supporto di numerosi dati statistici, da differenti *report* emessi da istituti sovranazionali, che fotografano la situazione italiana all’interno del quadro europeo. Oltre al già menzionato *report* 2016 dell’Eurostat (*Urban Europe, Statistics on Cities, Towns and Suburbs*, cit.) si veda, anche, la versione 2017 del *dossier* biennale emesso da *Housing Europe* (network europeo di cui fanno parte tutti i principali attori, pubblici e privati, che si occupano di città e emergenza abitativa nei paesi membri dell’UE): *The State of Housing in EU 2017*, reperibile presso il sito web: <http://www.housingeurope.eu/resource-985/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.

⁴⁴ Sul punto v., ampiamente, P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, pp. 21-109; ma si vedano, anche, A. GAMBARO, V. MAZZARELLI, P. FALCONE, *La proprietà edilizia*, in *Proprietà*, Vol. I, in Trattato di diritto privato diretto da Pietro Rescigno, Milano, 2005, pp. 546-592, spec. pp. 582-585; E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, pp. 143-177; B. BOSCHETTI, *L’impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), op. cit., pp. 177-209.

investimenti privati verrebbe guidata dal c.d. differenziale di rendita, i.e. dalla differenza del valore degli immobili collocati in una determinata zona prima e dopo l'intervento. Poiché il differenziale di rendita indica il profitto potenziale che si può trarre da un'operazione di riqualificazione, e poiché, come ovvio, gli investimenti si muovono secondo la logica del profitto, essi si concentrerebbero esclusivamente in quelle zone della città che offrono un differenziale di rendita sufficientemente alto⁴⁵. Il caso tipico sono le aree particolarmente degradate ma che celano un valore d'uso estremamente elevato, ad esempio i centri storici. In assenza di un correttivo pubblico, un processo di riconversione urbana affidato esclusivamente alle pressioni della rendita finirebbe quindi, in primo luogo, per interessare solo alcune parti di città, relegandone altre, parimenti bisognose, all'abbandono⁴⁶.

Seconda conseguenza che una riconversione urbana in mano alla rendita è destinata a causare, consiste nella sostituzione degli abitanti delle zone oggetto degli interventi con una nuova popolazione residente, in grado di sostenere la maggiorazione dei prezzi delle abitazioni e dei servizi collocati nell'area. Questa conseguenza, i cui costi sociali sono incalcolabili, è implicita nella stessa logica di una riqualificazione urbana affidata in via esclusiva al mercato. È chiaro, infatti, che gli investitori, all'esito dell'intervento, potranno appropriarsi del differenziale di rendita soltanto ove siano in grado di riallocare sul mercato l'area a un prezzo maggiorato, e di escludere quindi da essa tutti coloro che non dispongono del necessario potere di acquisto.

⁴⁵ È, questa, la teoria del c.d. "rent gap", elaborata dal geografo statunitense Neil Smith. Sul punto si rinvia, pertanto, ai principali scritti di questo A. Si veda, in particolare, N. SMITH, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, Atene, 1984; Id. *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*, Londra, 1996; Id. *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, in *Antipode*, 3, 2002, pp. 427-450.

⁴⁶ Sarebbe, questo, un risultato peraltro incentivato dalla struttura sostanzialmente oligopolistica del mercato della riconversione urbana. I processi di riqualificazione richiedono, infatti, un'ingente quantità di risorse di cui dispongono solo pochi attori istituzionali (fondi immobiliari di investimento, alcune imprese edilizie, fondazioni bancarie e istituti di credito). Va detto, infatti, che il mantenimento di un alto differenziale di rendita nelle aree riqualificate o oggetto di riqualificazione dipende anche dalla loro scarsità relativa, e cioè dal fatto che esse rappresentano zone "di nicchia" all'interno di un panorama urbano sostanzialmente degradato. I pochi attori del mercato sarebbero allora incentivati ad accordarsi per concentrare selettivamente gli investimenti solo in quelle aree, al fine di mantenerne elevati i prezzi di accesso.

Anche la riqualificazione urbana, infine, pone problemi di beni pubblici. Poiché gli investitori agiscono al fine di trarre dall'operazione il massimo profitto possibile, essi saranno incentivati a ridurre al minimo le porzioni dell'area aperte alla fruizione collettiva e a destinarne la maggior parte a usi che subordinano l'accesso al pagamento di un prezzo.

Pure nei processi di riqualificazione, dunque, si pone la necessità di correttivi pubblici che, arginando le pressioni della rendita, evitino che dietro al mantra della valorizzazione si nascondano violente operazioni di *gentrification*, il cui devastante impatto sul diritto all'abitazione – in questa circostanza più che mai nella sua duplice accezione di diritto alla casa e diritto all'*habitat* – è stato ampiamente messo in luce dalla scienza economica e sociologica (anche se, inspiegabilmente, scarso interesse ha suscitato nei giuristi)⁴⁷.

Questo compito, sotto il profilo più strettamente giuridico, viene affidato all'urbanistica contrattata e, in particolare, ai cc.dd. piani integrati di intervento (PII)⁴⁸. Nell'attuale assetto sono questi istituti i veri protagonisti del governo del territorio, in un contesto che vede un sostanziale arretramento dei meccanismi del piano i quali, sebbene formalmente ancora al centro del sistema, svolgono in realtà un ruolo ancillare rispetto ai nuovi strumenti della riconversione urbana.

⁴⁷ È, d'altra parte, vero anche il contrario e, cioè, che gli studi sociologici in materia di *gentrification* tendono ad estromettere del tutto la variabile giuridica la quale, tuttavia, assume un ruolo determinante nel fenomeno. Va, in ogni caso, dato atto alla sociologia urbana di aver introdotto anche in Italia un dibattito i cui nodi teorici fondamentali sono stati elaborati prevalentemente nel mondo anglosassone. Il riferimento è, chiaramente, al recente volume di G. SEMI, *Gentrification*, Bologna, 2015. Nella dottrina giuridica, il tema della *gentrification* è stato affrontato quasi esclusivamente nell'ambito della teoria dei beni comuni e, in particolare, da parte di quegli studiosi che hanno elaborato la categoria dei cc.dd. "beni comuni urbani". Sul punto v. M.R. MARELLA, *La difesa dell'urban commons*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 185-203; ma anche, della stessa A., *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, in *Quest. Giust.*, 2, 2017, pp. 79-88.

⁴⁸ Sui principali profili giuridici dei PII, e in generale sugli strumenti urbanistici deputati alla riconversione, v. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI, *Proprietà e pianificazione del territorio*, in Trattato dei diritti reali, diretto da A. Gambaro, U. Morello, Vol. IV, Milano, 2012, pp. 653 ss.; per un'introduzione ai principali intrecci tra diritto urbanistico e riqualificazione urbana v. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., pp. 179-184; 250-255; 311-329.

La logica di fondo dei PII viene tradizionalmente individuata nel permettere alle amministrazioni pubbliche di reperire presso investitori privati le risorse necessarie agli interventi di riconversione, risorse di cui il settore pubblico, soprattutto a seguito della crisi economica, non dispone, consentendo al contempo che le operazioni di valorizzazione del territorio non siano guidate esclusivamente dalla rendita ma perseguano anche interessi collettivi.

Il contemperamento tra l'interesse speculativo di cui si fanno portavoce gli investitori e quello pubblico, incarnato dalla p.a., viene affidato a rapporti di scambio di natura sostanzialmente contrattuale, in forza dei quali l'amministrazione consente al privato di attuare l'intervento e di trarne un profitto, a fronte dell'impegno, da parte di quest'ultimo, di realizzare nell'area una quota di opere pubbliche⁴⁹.

La fallacia intrinseca di questa logica, apparentemente coerente (e non a caso esaltata dalla maggior parte della dottrina amministrativistica) emerge chiaramente non appena se ne analizzino i profili operativi.

Un breve cenno all'effettivo funzionamento dei PII, e cioè a come essi si atteggiavano nelle norme di diritto positivo che li prevedono, appare allora imprescindibile.

In primo luogo, va detto che i PII fanno propria una logica differente da quella del piano regolatore, una logica coerente con la loro funzione di strumenti principalmente volti alla riqualificazione del patrimonio esistente piuttosto che all'espansione dell'aggregato cittadino.

Essi oppongono, infatti, alla staticità del piano, e alla sua realizzazione soltanto eventuale poiché demandata agli effettivi atti di edificazione dei proprietari dei suoli, uno schema dinamico che concentra in un solo momento l'elaborazione degli interventi, il reperimento delle risorse ad essi necessarie e i tempi per la loro attuazione. Il PII, una volta adottato, consta dunque di un progetto urbanistico pienamente autosufficiente e da realizzarsi in tempi certi.

⁴⁹ La qualificazione dell'accordo concluso tra p.a. e privati, e cioè se esso debba essere considerato un accordo di diritto pubblico ovvero un contratto, è discussa in dottrina. La tesi contrattuale parrebbe, tuttavia, oggi prevalere: v. P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit. pp. 202 ss; *contra*, tuttavia, v. G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati*, in Riv. Giur. Urb., 4, 2008, pp. 449-506. In generale, sull'urbanistica contrattata, v. P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000.

L'intreccio dei profili pianificatori ed operativi spiega perché la disciplina dei PII non sia contenuta in organiche leggi urbanistiche, ma dispersa in una pluralità di norme primarie e secondarie a carattere finanziario: ogni programma nasce infatti legato ad una precisa linea di finanziamento pubblico e non alla specificità del proprio oggetto urbanistico⁵⁰.

La principale finalità di riqualificazione che contraddistingue i PII è desumibile dalle norme che ne definiscono gli ambiti oggettivi di applicazione. Esse, pur con diverse formulazioni, prevedono infatti che l'intervento debba riguardare aree già edificate ed escludono la trasformazione di aree vergini⁵¹.

Altro elemento immancabile dei PII è la sinergia pubblico-privata, che, come si è visto, ne costituisce il principale obiettivo.

Nella logica del piano il momento pubblicistico (destinazione d'uso delle aree) e quello privatistico (eventuale edificazione da parte del proprietario in conformità ai vincoli) restano separati. Nei PII, invece, la necessità di dare immediata attuazione al programma comporta che l'interazione tra il pubblico e il privato si realizzi fin da subito. Se la *ratio* principale delle discipline in analisi è quella di incentivare l'investimento di capitali privati nelle opere di riqualificazione urbana, essa può essere infatti perseguita consentendo ai privati di intervenire non soltanto nell'attuazione del programma ma anche nella sua elaborazione. Gli investitori sono invero legittimati a negoziare il contenuto del programma sotto tutti i suoi profili, da quelli di matrice strettamente "pianificatoria" (previsioni edificatorie, destinazioni d'uso, indici, vincoli, interventi edilizi ecc.) a quelli di natura più squisitamente operativa (allocazione dei costi, tempi degli interventi ed eventuali penali in caso di inadempimento). I risultati di tale contrattazione confluiscono quindi in atti sostanzialmente contrattuali, che acquistano

⁵⁰ Per una ricognizione delle fonti in materia e dei meccanismi che ne consentono l'operare, anche in relazione al coordinamento tra ambiti di competenza statale e regionale, v. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, cit., pp. 653-657.

⁵¹ La funzione strumentale dei PII rispetto alla riqualificazione urbana nonché la necessaria preminenza della finalità di riqualificazione su altri possibili obiettivi dell'intervento è stata oggetto di numerose pronunce da parte della giurisprudenza amministrativa. V., *ex multis*, TAR Lombardia, 23 dicembre 2009, n. 6188; TAR Lombardia, 26 novembre 2009, n. 5171; Cons. St., 3 aprile 2001, n. 1913.

natura autoritativa a seguito della loro formale e successiva adozione da parte dell'amministrazione competente. Una volta approvate, alle previsioni contenute nel programma è attribuita la forza di varianti al piano urbanistico: esse, dunque, vi si sostituiscono novandolo per la porzione di territorio a cui il programma si riferisce.

Se il cuore del programma risiede quindi nella determinazione delle modalità attraverso cui i privati possono allocare sul mercato i beni presenti nell'area e nel corrispondente impegno, da parte di questi ultimi, a realizzare una quota essenziale di opere pubbliche, va detto che il suo contenuto è solitamente arricchito da previsioni ulteriori. Sono, queste, previsioni che costituiscono l'attuazione di norme che mirano a garantire agli investitori un profitto aggiuntivo rispetto a quello che essi possono trarre dalla semplice cessione sul mercato dell'area riqualificata e che rappresentano il vero "prezzo" che il pubblico paga al privato per gli interventi di interesse collettivo.

Vengono in rilievo, in primo luogo, le linee di finanziamento diretto che le discipline legislative agganciano all'attuazione dei programmi e che permettono alle amministrazioni di poter partecipare all'investimento con una quota di capitale pubblico, in funzione di leva al reperimento di fondi privati. A questa forma di finanziamento diretto sono spesso affiancati finanziamenti pubblici indiretti, che si sostanziano in agevolazioni fiscali o nell'esonero da oneri di urbanizzazione.

Ma il vero "motore" dei PII consiste nella possibilità (più spesso nell'obbligo) che il legislatore attribuisce alle amministrazioni locali di concedere ai privati, in sede di contrattazione, diritti edificatori aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal piano⁵². In questo contesto, i diritti edificatori sono sganciati da obiettive esigenze di espansione e assumono una funzione essenzialmente premiale (c.d. "premierità edilizie")⁵³.

Da tali diritti edificatori aggiuntivi il privato può trarre profitto attraverso due differenti modalità, a seconda della disciplina legale o contrattuale di riferimento.

⁵² Sugli indici edificatori premiali, dall'A. criticamente definiti "il discusso carburante della riqualificazione urbana" e sulle loro conseguenze, anche in termini economico-giuridici, v. G. GRAZIOSI, op. cit., pp. 666-668, spec. p. 668 nota 35.

⁵³ V. A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale. Le c.d. "premierità edilizie"*, in Riv. Giur. Urb., 10, 2008, pp. 429 ss.

In alcuni casi, egli potrà sfruttarli per aumentare i volumi edificabili nella zona oggetto di riqualificazione, in tal modo estendendo la superficie dei beni collocabili sul mercato e quindi la rendita potenziale dell'area.

È, tuttavia, altresì possibile che la legge o gli accordi prevedano la riqualificazione dell'area a volumi invariati. In questo caso i diritti edificatori che l'amministrazione crea e cede al privato non sono concepiti per essere realizzati all'interno del programma ma con la mera funzione di consentire al privato di alienarli sul mercato e di trarne in tal modo un guadagno. Il ricorso al mercato dei diritti edificatori si sgancia, qui, dalle tipiche funzioni tradizionalmente affidategli dal diritto urbanistico, e ad esso si ricorre in funzione di incentivo agli interventi di riqualificazione urbana⁵⁴.

L'ultimo aspetto che occorre chiarire concerne il meccanismo in virtù del quale, una volta contrattato e formalmente adottato, il programma viene concretamente attuato.

A tal fine soccorre, solitamente, la c.d. "società di trasformazione urbana" (S.T.U) prevista dall'art. 120 del t.u.e.l. La S.T.U è una forma di società per azioni caratterizzata da una particolare disciplina. In primo luogo, l'oggetto sociale è predeterminato *ex lege* e consiste nella progettazione, realizzazione e commercializzazione di interventi di trasformazione urbanistica. Anche il capitale sociale è oggetto di specifiche previsioni, che impongono la partecipazione congiunta di azionisti pubblici e privati⁵⁵.

Infine, poiché gli interventi di riorganizzazione dei tessuti urbani hanno acquisito, in forza delle rilevanti previsioni del t.u.e.l., il valore di opere di interesse pubblico, questi possono essere realizzati dalla S.T.U anche mediante espropriazione.

⁵⁴ Sulla funzione perequativa dei diritti edificatori v. A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 328 ss.; P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., pp. 133-202. Sui principali aspetti civilistici della cessione dei diritti edificatori, anche in rapporto agli istituti dell'urbanistica contrattata e alle recenti tendenze della pianificazione urbanistica, v. P. SIRENA, voce: *Diritti edificatori (trasferimento di)*, in Enc. Dir., Ann. VII, 2015, pp. 381-391.

⁵⁵ Sulla disciplina della Società di Trasformazione Urbana v. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., pp. 161-163; M. PASSALACQUA, *Le S.T.U quale strumento di valorizzazione territoriale*, in Urb. e App., 2, 2010; con particolare riferimento ai PII, v. G. GRAZIOSI, *op. cit.*, pp. 673-677.

Sebbene la S.T.U. rappresenti il modello tipico “immaginato dal legislatore per la realizzazione dei programmi di riqualificazione urbana”⁵⁶, tale compito, a seconda della disciplina di riferimento, può anche essere assegnato a soggetti diversi, che godono di analoghe funzioni e poteri. Ad esempio, l’attuazione dei PII adottati in stretta connessione con operazioni di privatizzazione del patrimonio in proprietà dello Stato o degli enti locali, è solitamente affidata a fondi immobiliari di investimento costituiti ai sensi della disciplina in materia di sdemanializzazione e cartolarizzazione dei beni pubblici⁵⁷.

Tirando le fila di quanto fin qui detto, e tentando quindi una sorta di riepilogo in grado di ricondurre a un disegno unitario interventi e discipline per lo più sparse in leggi finanziarie, decreti *omnibus* e norme regionali, si può dire che l’ordinamento concepisce la riqualificazione urbana come un processo che si svolge secondo una precisa scansione. Il soggetto pubblico competente (il Comune) contratta con gli investitori privati il programma di riqualificazione, che infine adotta con provvedimento autoritativo, il quale acquista la forza di strumento in deroga al piano regolatore. A questo punto egli associa a sé in una S.T.U o in altro soggetto analogo (ad esempio in un fondo immobiliare di investimento) i soggetti coinvolti nell’operazione, e affida a quest’ultimo il compito di realizzare l’intervento. La S.T.U. procederà allora ad acquistare gli immobili collocati sull’area e potrà superare eventuali veti dei proprietari ricorrendo all’espropriazione. Una volta ultimato l’intervento e le operazioni finanziarie ad esso connesse (prima tra tutte l’eventuale cessione a terzi di diritti edificatori aggiuntivi), la società collocherà sul mercato l’area riqualificata, secondo le modalità previste dal programma contrattato. I partecipanti all’operazione, in quanto azionisti

⁵⁶ C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell’urbanistica per progetti*, in Riv. Dir. Amm., 2004, p. 592; ma si veda anche G. GUZZARDO, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. Edilizia, 2, 2007, pp. 11-14.

⁵⁷ Sulla quale si veda, per tutti, C.M. CASCIONE, *Il diritto privato dei beni pubblici. Modelli di appartenenza e circolazione*, Bari, 2013; ma v., anche, i saggi in G.F. FERRARI (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Torino, 2010. In chiave critica, sui processi di privatizzazione, con specifico riferimento allo statuto della proprietà pubblica, si vedano i contributi raccolti in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTA’ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.

della società o investitori del fondo, potranno a questo punto capitalizzare gli investimenti sostenuti e fare proprio il differenziale di rendita in misura proporzionale alla loro partecipazione alla società e/o secondo le differenti modalità di ripartizione degli utili previste dal contratto.

Ora: se questo è il meccanismo giuridico previsto dal legislatore per far fronte alle nuove esigenze di riconversione urbana, esso appare tutt'altro che idoneo ad arginare le spinte della rendita nella direzione della *gentrification*.

In primo luogo, sembra difficile credere che la partecipazione della p.a. alla progettazione di un intervento il cui presupposto cardine e obiettivo ultimo risiede nell'appropriazione privatistica della rendita sia davvero in grado di frenare la tendenza ad allocare gli interventi di riqualificazione solo in alcune aree e di arginare una massiccia privatizzazione degli spazi collettivi.

Ciò appare confermato da un lato dalla sostanziale complementarità che intercorre tra la disciplina dei PII e quella sulla sdemanializzazione e cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, e dall'altro dai primi studi di sociologia urbana apparsi in materia. Essi certificano come, nel nostro Paese, gli interventi di riqualificazione si siano concentrati prevalentemente nei centri storici e che nei rari casi in cui hanno interessato aree differenti si trattava comunque di zone un tempo periferiche ma divenute ormai centrali e comunque dotate di spazi idonei a essere adibiti a centri culturali, commerciali e ad abitazioni di lusso⁵⁸.

Quanto affermato appare chiaro ove si voglia porre mente agli effettivi poteri in campo nella contrattazione del programma. Poiché, in ultima analisi, la sua realizzazione dipende in via esclusiva dal fatto che i privati decidano di investirvi, è evidente che essi semplicemente non investiranno ove l'intervento non si concentri su un'area che garantisca un sostenuto differenziale di rendita ovvero se non sia possibile destinare gli immobili che vi sono collocati ad usi sufficientemente remunerativi. Dall'altra parte del tavolo siede un'amministrazione pubblica priva di risorse e sottoposta alle ovvie

⁵⁸ V. G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come disneyland?*, Bologna, 2015, pp. 139-199.

pressioni politiche di chi sa di non poter lasciare intere aree di città, e specialmente quelle che godono di un maggior pregio artistico e architettonico, in mano al degrado. Per tali ragioni, la posizione di quella parte della dottrina amministrativistica che ha salutato con favore i nuovi strumenti dell'urbanistica contrattata⁵⁹, vedendo in essi un auspicato ritorno alla supremazia del potere pubblico a fonte di una disciplina di piano accusata di attribuire eccessivo peso al momento privatistico (i.e. al concreto esercizio dei poteri dominicali da parte del proprietario) non può essere accolta dal civilista, abituato ad andare oltre il dato formale per vagliare il concreto atteggiarsi dei poteri negoziali nel singolo rapporto. Nel nostro caso, sebbene spetti formalmente alla p.a. attribuire efficacia autoritativa al programma e dunque consentire al privato di attuarlo, la disponibilità dei necessari capitali pone quest'ultimo in una posizione di sostanziale supremazia, e gli attribuisce poteri decisionali che, sebbene non fondati su particolari prerogative giuridiche, trovano riscontro in un'ovvia posizione di maggiore forza economica⁶⁰.

Se l'inclinazione dei programmi integrati a realizzare le prime due variabili della *gentrification* (concentrazione degli interventi e privatizzazione degli spazi collettivi) è dunque determinata dall'autorità di fatto che il sistema garantisce agli investitori privati nella contrattazione con la p.a.⁶¹, l'attuazione della terza variabile del fenomeno (e cioè lo *urban displacement*) è invece affidata a precisi meccanismi giuridici. È questo un profilo dal quale emerge come il pubblico non si limiti a subire la *gentrification*, ma la agevoli, costruendone giuridicamente i presupposti.

Il riferimento è, chiaramente, al potere espropriativo che la legge attribuisce al soggetto attuatore del programma. È infatti evidente come tale prerogativa sia finalizzata a realizzare la sostituzione della popolazione originaria dell'area, che indennizzata al valore di mercato dei beni prima dell'intervento sarà difficilmente in grado di

⁵⁹ Per questa posizione, nella dottrina amministrativistica, v., ad es., G.C. MENGOLI, *Diritto urbanistico*, Milano, 2009, pp. 441 ss.

⁶⁰ Egli gode, dunque, di un'evidente posizione autoritaria di fatto, secondo la celebre nozione elaborata da C.M. Bianca. V. C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, spec. p. 55.

⁶¹ Coadiuvata, chiaramente, da istituti giuridici, primi tra tutti quelli che sovrintendono alla privatizzazione dei beni pubblici.

riacquistarli al suo esito, con nuovi residenti capaci di far fronte all'aumento dei prezzi. Lo *urban displacement* va, invero, correttamente inquadrato come il fine ultimo dell'intera operazione, posto che la realizzazione del differenziale di rendita, alla quale essa è preordinata, può avvenire solamente allocando sul mercato l'area a prezzi maggiorati⁶².

Ma l'inidoneità strutturale del sistema a perseguire il proprio scopo, e cioè a bilanciare le esigenze collettive con quelle del profitto, emerge chiaramente ove si voglia affiancare, a quanto finora detto, un'analisi delle conseguenze prodotte dagli strumenti con cui la p.a. dovrebbe arginare le pressioni della rendita: la creazione di nuovi diritti edificatori, i quali, come si è visto, costituiscono il "prezzo" che il pubblico paga al privato affinché esso sottragga alcune parti dell'area a scopi puramente speculativi.

Ora, se è vero che la creazione di un mercato di diritti edificatori può condurre a soluzioni efficienti e consente la perequazione delle posizioni proprietarie di fronte alle destinazioni operate dagli strumenti urbanistici, ciò avviene soltanto ove tali diritti siano attribuiti in stretta connessione con la disciplina di piano e in funzione di obiettive necessità di espansione urbana⁶³.

⁶² Ciò scioglie, peraltro, un aspetto rimasto irrisolto nell'ambito del dibattito sociologico sulla *gentrification* e, cioè, come sia possibile che rapidi fenomeni di *urban displacement* si siano verificati anche in Italia. Gli studiosi statunitensi, infatti, spiegano il meccanismo dello *urban displacement* come conseguenza naturale dell'operare del mercato: la riqualificazione dell'area determina un aumento dei canoni di locazione onde la popolazione residente, che non è più in grado di corrispondere il canone a prezzo maggiorato, sarà costretta ad andare altrove, lasciando il posto alla nuova classe gentrificata. Senonché, i sociologi osservano come questa spiegazione non possa applicarsi al contesto italiano, alla luce dell'ampia diffusione della proprietà immobiliare urbana. Come sia stato possibile che, anche nel nostro Paese, in cui si riscontra un alto tasso di diffusione della proprietà, si siano verificate repentine sostituzioni di intere fasce di popolazione da un quartiere all'altro è dunque una questione fino ad ora rimasta aperta (sul punto v. G. SEMI, *op. cit.*). Tale questione, tuttavia, si scioglie agevolmente non appena si colloca nel quadro la variabile giuridica: proprio a causa dell'ampia diffusione della proprietà urbana in Italia lo *urban displacement* non è demandato al mercato ma organizzato dal diritto, che semplicemente espropria gli abitanti originari per consentire l'ingresso, nel quartiere, di persone appartenenti a classi sociali più agiate.

⁶³ La dottrina civilistica ha salutato con favore la creazione, da parte dell'ordinamento, di un mercato di diritti edificatori e questo per tre principali ordini di ragioni: i) esso è in grado di perequare le posizioni dei proprietari innanzi a differenti destinazioni di piano (v. A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 328 ss.); ii) incentiva scambi efficienti tra proprietari (v. U. MATTEI, *La proprietà*, cit. pp. 310-315); iii) offre uno strumento prezioso per adeguare l'ordinamento urbanistico alle nuove esigenze della

Quando “il conio” dei nuovi diritti interviene in deroga al piano ed è svincolato da reali esigenze di espansione, ciò che avviene ove ad essi si ricorra, come nelle discipline in esame, in funzione di mera leva finanziaria, il rischio è quello di creare gravi disequilibri e non indifferenti aporie⁶⁴.

In primo luogo, si contravviene alla *ratio* stessa di una corretta riqualificazione urbana, che invece di fondarsi sul recupero dell'esistente, finisce per incentivare ulteriore consumo di suolo senza che ciò risponda alle effettive esigenze dell'economia reale. Ciò è particolarmente problematico quando è previsto “l'atterraggio” dei volumi in aree vergini: in questi casi, infatti, le quote di edificazione premiale si traducono nel consumo di nuovo suolo.

Finanziare la riqualificazione con il consumo di nuovo territorio equivale, inoltre, “ad innescare un circolo vizioso destinato ad autoalimentarsi senza fine (più costruisco, più dovrò riqualificare, con futura ulteriore esigenza di nuove quote di edificazione) pregiudicando in radice la stessa funzione servente” delle normative urbanistiche⁶⁵. Ciò è particolarmente vero ove si pone mente al fatto che inserire nel mercato nuove quote di edificazione senza autentiche esigenze espansive finisce per creare necessariamente edifici sottoutilizzati o del tutto vacanti e, dunque, quegli *urban voids* che per il solo fatto di esser tali richiedono costosi interventi di riconversione.

Infine, occorre osservare che il mercato dei diritti edificatori è pur sempre un mercato: l'immissione di nuova offerta, ove svincolata da effettive esigenze di domanda, rischia dunque di mettere in pericolo la tenuta dell'intero sistema economico, poiché è destinata a produrre quelle “bolle” finanziarie e quei meccanismi inflattivi che, specialmente

riqualificazione, specialmente consentendo meccanismi circolatori (c.d. “circolazione in volo”) senza i quali essa sarebbe difficilmente perseguibile (v. P. SIRENA, *op. cit.* pp. 383-385). D'altra parte, occorre osservare che gli argomenti degli A. richiamati espressamente condizionano la possibilità di perseguire tali obiettivi al fatto che il numero dei diritti edificatori in circolo corrisponda alle obiettive esigenze dell'economia reale.

⁶⁴ Tali aporie sono efficacemente illustrate da G. GRAZIOSI, *op. cit.*, pp. 666-668.

⁶⁵ Ivi, p. 668.

quando si parla di proprietà immobiliare, il legislatore, almeno dopo la crisi del 2008, avrebbe dovuto imparare a conoscere⁶⁶.

I disequilibri strutturali del “diritto della riqualificazione urbana” appaiono a questo punto chiari.

Da un lato, si crea un meccanismo il cui motore economico (la rendita) mette in campo poteri negoziali e strutture giuridiche che trainano l'intero sistema nella direzione della *gentrification*. Dall'altro si chiede alla p.a. di arginare queste spinte, ma l'unico strumento che, a tal fine, le si attribuisce, consiste nella possibilità finanziarizzare i suoli urbani attraverso titoli che consentono lo sfruttamento del territorio al di là di ogni esigenza effettiva e che, per questo, rischiano di compromettere gravemente non solo la tenuta della finanza pubblica ma anche l'intero ciclo economico (ed ecologico).

L'idea di fondo, d'altra parte, è che l'operazione debba in ogni caso generare un guadagno pari all'intero differenziale di rendita, poco importa se tale ammontare venga raggiunto destinando tutti i beni presenti sull'area agli usi che ne garantiscono la maggiore redditività ovvero bilanciando le destinazioni extra-mercato con meccanismi compensativi. Sennonché, questa logica pone le amministrazioni innanzi al dilemma per cui ogni scelta che esse compiono provoca comunque risultati socialmente ed economicamente insostenibili.

Ed infatti, ogni allocazione imposta dalla p.a. nell'ottica di ridurre l'impatto di una delle tre variabili della *gentrification* non può che condurre a un maggior impatto delle altre due ovvero alla produzione di nuovi diritti edificatori, con tutte le conseguenze pregiudizievoli che ad essa conseguono.

Si prenda, ad esempio, il caso di un'amministrazione impegnata a contrattare con gli investitori privati la riqualificazione di un'area particolarmente popolata, ad esempio un centro storico. Alla luce dell'alta densità demografica della zona, l'amministrazione potrebbe stabilire che il preminente interesse pubblico, nella riqualificazione di

⁶⁶ Di “rischio inflattivo” parla, espressamente, A. GAMBARO, *La proprietà*, cit. pp. 343-344, il quale sottolinea come strategie volte a creare diritti edificatori al mero fine di “incrementare la possibilità di acquisire gratuitamente aree da destinare a servizi pubblici” costituisce, in realtà, “un affare rischioso” posto che equivale a inflazionarne il mercato, svilendo al contempo la reputazione del soggetto emittente.

quell'area, sia quello di evitare che ad essa consegua un eccessivo *urban displacement*, il quale risulterebbe socialmente insostenibile. Essa imporrà allora agli investitori che una quota degli immobili venga sottratta al mercato per essere destinata a edilizia sociale.

L'amministrazione si troverebbe, a questo punto, nella posizione di dover comunque garantire ai privati la piena remunerazione dell'investimento, ch  se no essi finirebbero semplicemente per non concludere l'accordo. I meccanismi a tal fine ipotizzabili sono sostanzialmente due.

Il primo consiste nel recuperare la quota di profitto all'interno del programma, mantenendo invariati i volumi edificabili. Ci  pu  avvenire o subordinando parti dell'area che originariamente vi erano sottratte a scopi di lucro (e cos  i costi sostenuti per l'edilizia sociale potrebbero essere compensati dai guadagni che si prevede di ottenere dalla privatizzazione di un immobile storico da adibire ad albergo di lusso) o eliminando eventuali interventi in perdita (ad esempio stralciando dal programma quelle parti del quartiere altrettanto degradate ma non sufficientemente remunerative e la cui riqualificazione rappresenta quindi un costo).

La seconda opzione prevede invece di compensare la perdita coniando diritti edificatori di un valore pari al suo ammontare e di assegnarli agli investitori. In questo caso, la sottrazione all'uso speculativo di un bene verrebbe, di fatto, compensata dall'emissione di titoli che consentono di sottoporre a uso speculativo altri, innescando un circolo vizioso i cui tragici effetti sono stati ampiamente illustrati.

L'intero meccanismo mostra a questo punto il suo difetto istituzionale di fondo: il voler arginare le spinte della rendita ricorrendo, in ultima analisi, nuovamente alla rendita, secondo uno schema per cui maggiori interessi extra-mercato si fanno entrare nel programma, maggiori possibilit  speculative dovranno essere garantite ai privati.

La dicotomia intervento pubblico/propriet  privata, apparentemente inattaccabile sotto il profilo dogmatico, entra dunque ancora una volta in crisi non appena calata nella sua dimensione tecnico-operativa. Il problema  , nuovamente, il nodo della rendita,

insuperabile in ogni modello istituzionale che, in luogo di funzionalizzare la proprietà nella direzione di un corretto assetto urbano, si limiti a volerne arginare le spinte⁶⁷.

Occorre, infine, rilevare come anche i programmi integrati di riqualificazione urbana, al pari degli strumenti di piano, pongano problemi strutturali di compatibilità con la tutela costituzionale della proprietà. Se, in relazione al meccanismo del piano regolatore, le questioni di legittimità costituzionale emergono nella forma di una sostanziale inconciliabilità tra la possibilità di perseguire gli obiettivi del piano e il rispetto dei principi in materia di espropriazione, nei PII viene invece in rilievo il fondamentale *deficit* di legittimazione democratica da cui è affetto il procedimento che ne conduce all'adozione.

Tradizionalmente, infatti, si ritiene che i limiti che la disciplina di piano impone alla proprietà privata in tanto siano legittimi in quanto espressione di procedimenti aperti e democratici che consentono la mediazione, per il tramite della rappresentanza, dei differenti bisogni in campo⁶⁸.

Questa conclusione è coerente con il dettato costituzionale e, in particolare, con la riserva di legge di cui all'articolo 42, secondo comma, Cost., la quale, letta nel suo significato più profondo, impone che le scelte allocative compiute per il tramite della proprietà privata, nelle quali senz'altro rientrano quelle in materia di governo del territorio, non possano essere sottratte a un circuito squisitamente politico, e rimesse a procedimenti tecnici che non lascino spazio alla partecipazione e al conflitto aperto tra le diverse istanze sociali⁶⁹.

È questo, tuttavia, quanto accade nella disciplina dei PII, la cui elaborazione avviene al di fuori degli ordinari meccanismi della rappresentanza, i quali finiscono per assumere

⁶⁷ Nelle trame dei nuovi strumenti urbanistici riemerge, dunque, una questione che la dottrina, sul finire degli anni settanta, aveva già ampiamente illustrato: v. A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., passim. Sul punto si veda, anche, C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015, pp. 174-177.

⁶⁸ V. A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, p. 77, ove l'A. sottolinea come la funzione sociale della proprietà legittima i limiti imposti dal piano urbanistico alle prerogative dominicali poiché la sua approvazione implica "un procedimento nel corso del quale le diverse forze politiche, sindacali, sociali, i diversi interessi di gruppo, o diffusi, hanno la possibilità di intervenire".

⁶⁹ Sul punto v., ampiamente, U. MATTEI, *La proprietà*, cit., pp. 104-109.

una funzione meramente formale rispetto al “cuore” del procedimento: la contrattazione privata (e “tecnica”) tra l’organo esecutivo comunale e gli investitori.

D’altra parte, ciò riflette la marginalizzazione che, negli strumenti della riqualificazione urbana, assume il proprietario e testimonia, nel contesto del governo del territorio, quell’evoluzione che vede la proprietà fondiaria arretrare nel ruolo di struttura privatistica ordinante nell’allocazione delle risorse, per far posto a quelle “nuove forme di proprietà” che si identificano con la proprietà mobiliare del capitale finanziario⁷⁰. A conferma di ciò, occorre porre mente al fatto che, se nella logica del piano urbanistico il ruolo del proprietario è fondamentale, poiché costituisce il prerequisito di legittimità per parteciparne all’attuazione (solo il proprietario del fondo può richiedere il permesso di costruire ed edificare così in conformità ai vincoli), nei programmi complessi la qualifica di proprietario è del tutto irrilevante. La legittimità per partecipare al programma dipende dalla sola disponibilità del capitale necessario, ed è del tutto svincolata dal fatto che il privato goda (o meno) di titoli di proprietà sui suoli su cui il programma deve essere attuato. Anzi: la co-pianificazione pubblico-privata si sostanzia in una concreta avanzata dei nuovi soggetti nella sfera dominicale del proprietario: nella poltrona di quest’ultimo “sta oggi seduto il Comune, intento a negoziare con i costruttori le gradi operazioni edilizie e il riparto del loro plusvalore”⁷¹.

5. L’accesso alla casa: l’edilizia residenziale pubblica e l’edilizia sociale

Come si è visto, accanto alle questioni più strettamente connesse al governo del territorio, l’altro fallimento che la città fondata sulla proprietà assoluta porta con sé attiene alla soddisfazione del diritto all’abitazione nella sua accezione minima di diritto alla casa. Poiché il mercato immobiliare è pur sempre un mercato, da esso resta infatti escluso chi non dispone dei mezzi necessari per soddisfare la legge della domanda e dell’offerta.

⁷⁰ V. U. MATTEI, voce: *Proprietà (nuove forme di)*, in Enc. Dir., Ann. Vol. V., pp. 1117 ss.

⁷¹ G. GRAZIOSI, op. cit., p. 676.

Si è anche detto che, sulla scorta di queste considerazioni, l'assetto istituzionale vigente assegna allo Stato il compito di garantire che tutti, anche i meno abbienti, possano accedere ad un'abitazione dignitosa.

Si tratta, a questo punto, di esaminare le tecniche giuridiche attraverso cui lo Stato adempie a tale compito.

In linea puramente teorica, ciò può avvenire in due modi: o creando un servizio pubblico che si occupi di costruire/reperire immobili da adibire ad uso abitativo e di riallocarli secondo criteri differenti da quelli di mercato (e cioè sulla base di bisogni invece che domande) ovvero attraverso la regolazione del mercato delle locazioni, e cioè ricorrendo al diritto per introdurre nelle transazioni individuali interessi collettivi e plasmare in tal modo il mercato in funzione della tutela dei soggetti deboli.

L'ordinamento italiano ha conosciuto, in varie fasi e secondo differenti modalità, entrambe le forme di intervento.

Muovendo dalla prima, va detto che la vera e propria creazione, nel nostro Paese, di un servizio pubblico per l'accesso all'abitazione in favore delle classi meno agiate è solitamente fatta risalire al primo dopoguerra, periodo in cui vengono archiviate le politiche del periodo fascista, ispirate più a esigenze di consenso che a soddisfare i bisogni abitativi delle fasce deboli della popolazione, per inaugurare un sistema statale di edilizia popolare (anche detta edilizia residenziale pubblica, ERP)⁷².

Dal punto di vista giuridico, occorre da un lato individuare gli strumenti per attribuire allo Stato i suoli necessari a costruire gli immobili da destinare a ERP, dall'altro determinarne la modalità di appartenenza e, dunque, stabilire il titolo in virtù del quale,

⁷² L'inquadramento tecnico-dogmatico dell'edilizia popolare come servizio pubblico si deve, peraltro, al celebre saggio di M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. Trim. Dir. Pub., 1957. In prospettiva storica, sulla disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, v. U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., pp. 289-329; AA. VV., *La casa come servizio sociale*, in N. LIPARI (a cura di), op. cit., pp. 150-175; F LUCARELLI, *Politica della casa*, cit.; sull'evoluzione delle politiche sulla casa, anche alla luce dei più recenti interventi normativi, v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione*, cit.; sia consentito, sul punto, anche il rinvio a A. VERCELLONE, *Proprietà immobiliare urbana e accesso all'abitazione nella prospettiva dei beni comuni*, in Studi in onore di Antonio Gambaro, Milano, 2017, Vol. I, pp. 903-925, spec. pp. 911-919.

una volta costruito e assegnato il bene, il beneficiario sarebbe stato legittimato a goderne.

Il primo profilo venne affidato al piano regolatore e all'espropriazione. Risale infatti a questo periodo la l. 18 aprile 1962, n. 167, che impose ai Comuni di inserire nei piani urbanistici un numero minimo di aree da vincolare a edilizia pubblica (cc.dd. "Piani per l'Edilizia Economica e Popolare", anche detti "Piani PEEP"). Esse sarebbero state espropriate dallo Stato, che avrebbe provveduto a costruirvi gli immobili da assegnare a ERP⁷³.

Il secondo profilo venne disciplinato da differenti leggi, le quali tuttavia rinunciarono a creare un regime giuridico speciale per i beni assegnati nell'ambito del servizio pubblico, che potevano, dunque, essere ceduti o in proprietà o in locazione, ovviamente a prezzi calmierati.

La comune linea di politica del diritto di queste discipline è rinvenibile, tuttavia, in un marcato *favor* verso la proprietà dell'abitazione, in linea con l'interpretazione all'epoca prevalente dell'art. 47, secondo comma, Cost., norma che si riteneva promuovesse interventi legislativi volti a favorire la diffusione della proprietà immobiliare in funzione del risparmio privato. Per questo motivo, la locazione delle case popolari era sostanzialmente strutturata come momento prodromico alla futura cessione in proprietà, che assurgeva, di fatto, a obiettivo ultimo del sistema.

Era ovvio, tuttavia, che un apparato di ERP interamente fondato sulla logica del piano regolatore ne avrebbe scontati i relativi limiti strutturali e che, pertanto, si sarebbe trovato a fare i conti con il problema della rendita e con la tutela costituzionale della proprietà.

La questione della rendita, invero, emerse fin da subito.

Il meccanismo previsto dalla legge 167/1962 commisurava l'indennizzo di esproprio dei suoli da destinare a edilizia popolare al valore venale che essi avevano due anni prima dell'adozione del piano PEEP. Era questo un *escamotage* volto ad abbattere la rendita prodotta dal processo di urbanizzazione e dalla destinazione di piano e, dunque, deputato

⁷³ Per un più approfondito esame del funzionamento dei piani PEEP, anche alla luce delle più recenti evoluzioni del diritto urbanistico, v. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, op. cit., pp. 175 ss.

principalmente a consentire alla p.a. di espropriare a prezzi accessibili le aree destinate a scopi sociali.

Senonché, la finale assegnazione in proprietà degli immobili minava alla base la sostenibilità economica del sistema. Infatti la rendita, abbattuta in capo al proprietario originario del suolo in fase di espropriazione e in capo alla p.a. nel processo di assegnazione dell'immobile, veniva infine lucrata dall'assegnatario ultimo del bene, il quale, in quanto proprietario, poteva liberamente disporre sul mercato.

Il problema non era solo che si finiva così per consentire al proprietario finale di far proprio un plusvalore creato a spese della collettività e sacrificando gli interessi del primo proprietario. In tal modo, soprattutto, si prevedeva che il bene, insieme al valore in esso cristallizzato, una volta costruito fosse già destinato a fuoriuscire definitivamente dal circuito dell'edilizia pubblica, per entrare nel mercato immobiliare: esso veniva quindi sottratto alla disponibilità della p.a. che non poteva più riutilizzarlo per consentire il successivo accesso all'abitazione di altre persone in stato di bisogno.

Si era costruito, in altre parole, un meccanismo paradossale: la pubblica amministrazione si accollava i costi dell'abbattimento della rendita dei suoli, distribuendoli in parte sui proprietari originari, destinava ingenti capitali per costruire gli immobili e per urbanizzare l'area, ma rinunciava in partenza a mantenere all'interno del circuito del servizio pubblico i beni e il plusvalore creato con i propri investimenti. Ciò, ovviamente, era economicamente insostenibile, posto che il servizio non era in grado di autofinanziarsi - nemmeno parzialmente - e ogni nuovo intervento di ERP richiedeva l'impiego di nuove e ingenti risorse le quali, tuttavia, una volta reperite, erano già immediatamente perse. In ultima analisi, in luogo di un circuito chiuso asservito all'accesso all'abitazione, si era costruito un sistema aperto, e estremamente oneroso, di promozione della proprietà edilizia.

L'insostenibilità economica del meccanismo, che già sul nascere ne determinò il parziale fallimento, venne affrontata dal legislatore degli anni settanta, periodo in cui, come si è visto, emergevano nuove sensibilità politiche, tutte orientate a individuare nella lotta alla rendita il principale obiettivo per un corretto governo del territorio. Tali nuove sensibilità, che nella disciplina urbanistica generale avevano condotto

all'adozione della legge Bucalossi, nella materia dell'edilizia popolare condussero all'approvazione della l. 22 ottobre 1971, n. 865⁷⁴.

Con la legge in parola si prese atto che l'efficienza (*rectius* l'efficacia) del sistema di edilizia popolare dipendeva, in ultima analisi, dalla possibilità di mantenere all'interno del servizio pubblico il plusvalore che il medesimo era in grado di generare. Per perseguire questo obiettivo non era sufficiente abbattere la rendita a monte, e cioè nell'ambito della procedura di espropriazione, ma era necessario abbatterla anche – e soprattutto – a valle, incidendo sul titolo di appartenenza dell'assegnatario finale, che andava a tal fine appositamente conformato.

E così, con la l. 865/1971, se da un lato si modificarono i criteri di computo dell'indennizzo, che vennero agganciati al valore agricolo delle aree, in tal modo confermando l'indirizzo di politica del diritto già presente nella precedente legge e, cioè, il disconoscimento, ai fini espropriativi, del valore di mercato dei beni, dall'altro vennero imposti cogenti limiti alle prerogative dominicali dell'assegnatario finale, con il preciso obiettivo di asservire perennemente alcuni immobili, o quantomeno il plusvalore in essi cristallizzato, all'esigenza pubblica e, in particolar modo, al bisogno abitativo.

Questo secondo aspetto è particolarmente interessante ai nostri fini, dal momento che, sotto questo profilo, la legge 865 finì per attuare, per il mezzo di strumenti di diritto pubblico, soluzioni simili a quelle che, come si vedrà ampiamente, il CLT recupera attraverso il ricorso al diritto civile e, segnatamente, per il mezzo di tecniche di conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza⁷⁵.

Nello specifico, l'art. 35 della legge in analisi prevedeva che, accanto a una quota di riserva di alloggi che i comuni e gli altri enti a vario titolo coinvolti nel servizio di ERP non potevano distogliere dalla locazione, il bene potesse anche essere assegnato in proprietà. Le prerogative dominicali dell'assegnatario finale erano, tuttavia, fortemente

⁷⁴ Per un'accurata disamina delle disposizioni di questa legge, con particolare riferimento ai profili che qui maggiormente rilevano, v. D. SORACE, op. cit.; ma anche G. TATARANO, op. cit.

⁷⁵ Sulla cui nozione si rinvia all'approfondita analisi di F. MEZZANOTTE, *La conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza: numerus clausus, autonomia privata e diritti sui beni*, Napoli, 2015.

limitate. Entro i dieci dalla prima assegnazione l'immobile non avrebbe, infatti, "potuto essere a sua volta alienato o ceduto in locazione, né sul medesimo era consentito costituire diritti reali"⁷⁶. Nei successivi dieci anni il proprietario avrebbe sì potuto esercitare tali poteri, "ma solo al fine di cedere la proprietà o altri diritti reali a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, ad un prezzo, fissato dall'ufficio tecnico erariale (UTE), che teneva conto del valore della costruzione depauperandolo della rendita di posizione dell'area eccedente il prezzo di acquisizione (che, a norma dell'art. 16 della legge, di tale rendita teneva conto solo parzialmente)"⁷⁷. Nel medesimo lasso di tempo, l'immobile poteva essere locato "soltanto ai soggetti con i requisiti ricordati e ad un canone fissato dall'UTE tenendo conto del valore dell'alloggio calcolato secondo i criteri di cui sopra"⁷⁸.

Fermo il *vulnus* determinato dalla mancanza di un obbligo per i comuni di destinare a ERP le somme così ottenute, è evidente l'intento ultimo di queste norme: mantenere all'interno del circuito pubblico, e quindi asservire a fini collettivi, le rendite prodotte nel sistema di edilizia popolare.

La questione della rendita appariva, così, compiutamente risolta.

Senonché, essa era destinata a riemergere nelle trame del secondo *deficit* istituzionale dal quale il meccanismo era affetto e, cioè, la sostanziale incompatibilità tra i criteri di commisurazione dell'indennizzo de esso previsti e la tutela costituzionale della proprietà.

Se è vero, infatti, che la pubblica amministrazione, ove avesse dovuto indennizzare tutti i suoli al valore di mercato, non avrebbe potuto disporre delle risorse necessarie per attuare gli interventi pubblici, è altrettanto vero che un indennizzo che disconosca completamente tale valore finisce per essere meramente apparente, per allocare arbitrariamente sul proprietario un costo che dovrebbe invece essere sostenuto dalla

⁷⁶ D. SORACE, cit., p. 1042.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

collettività e per collocare quest'ultimo in una posizione diseguale rispetto ai proprietari dei fondi limitrofi non destinatari della misura⁷⁹.

La Corte Costituzionale non tardò a far propri questi rilievi e a sancire, con la nota sentenza n. 5 del 1980, l'illegittimità costituzionale della disciplina d'indennizzo prevista dalla legge 865/1971, chiarendo definitivamente come ogni criterio di commisurazione che si discosti irragionevolmente dal valore venale del bene sia da ritenersi incompatibile con la tutela costituzionale della proprietà e con il principio di eguaglianza.

La pronuncia in parola, demolendo il presupposto economico dell'intero sistema, ne metteva a nudo l'inadeguatezza strutturale.

La necessità di un ripensamento radicale della proprietà urbana, in questo periodo, emergeva dunque non solo dal fallimento della disciplina urbanistica generale, ma anche nelle trame di una delle sue articolazioni principali: l'edilizia pubblica. Senza una riforma della proprietà urbana, infatti, ogni tentativo di mettere in piedi un nuovo modello di ERP si sarebbe rivelato economicamente e/o giuridicamente insostenibile.

Come si è visto, una tale riforma non venne, tuttavia, mai attuata. E così, l'impossibilità istituzionale di riorganizzare il servizio pubblico, ne determinò il sostanziale abbandono.

Da un lato, furono sospesi i finanziamenti diretti alla costruzione di nuovi immobili, ciò che, con le nuove regole introdotte sulla scorta delle indicazioni della Corte Costituzionale, si sarebbe rivelato eccessivamente oneroso⁸⁰. Dall'altro si tentò di favorire la dismissione patrimonio esistente, sia attraverso discipline a ciò precisamente preordinate, sia abrogando il complesso sistema di limiti ai poteri dell'assegnatario introdotti dall'art. 35 della l. 865/1971⁸¹.

⁷⁹ Sul punto v., ampiamente, U. MATTEI, *La proprietà*, cit., pp. 442-452.

⁸⁰ L'ultimo intervento organico di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica venne attuato con la l. 5 agosto 1978 n. 457, disciplina che, lungi dal proporre soluzioni strutturali a un settore entrato perennemente in crisi, si limitò a tamponare i buchi di cassa del servizio pubblico fornendogli un limitato margine di respiro finanziario, secondo una logica improntata all'emergenza e alla straordinarietà.

⁸¹ E così, se con la l. 30 dicembre 1991, n. 513, si consentì la libera alienabilità di tutti gli alloggi popolari concessi in locazione, in tal modo superando la quota di riserva prevista dall'impianto originario dell'ERP, la l. 17 febbraio 1992, n. 179 abrogò il complesso sistema di limiti previsti dai commi 11 ss.,

In altre parole, pur mantenendo formalmente intatto il sistema di ERP, il legislatore ne organizzava, in realtà, il lento e progressivo smantellamento.

È, questa, una linea di politica del diritto che è rimasta inalterata fino ai giorni nostri.

Con l'avvento del nuovo millennio, la materia dell'edilizia pubblica è stata affidata alle regioni. Ciò avvenne prima attraverso il d.lgs. 31 marzo 1998 n.112 e poi, definitivamente, con la riforma del titolo V della Costituzione. Le politiche abitative sono dunque oggi di competenza legislativa regionale, salvo il compito dello Stato di determinare (e garantire) i livelli minimi delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Nel contesto attuale, il sistema del servizio pubblico appare ingarbugliato in un crogiuolo di discipline, statali e regionali, in cui è difficile districarsi. È questa una matassa normativa che implica complessi problemi di coordinamento e che pone all'interprete non indifferenti difficoltà, sia sotto il profilo della competenza legislativa sia sotto quello, non meno rilevante, del diritto intertemporale⁸².

Sull'insieme di queste discipline, ai nostri fini, sarà sufficiente rilevare che, nella sua struttura giuridica fondamentale, il sistema di ERP è rimasto sostanzialmente immutato rispetto agli anni ottanta e che, pertanto, all'intrinseca insostenibilità economica del modello si continua a far fronte attraverso un lento processo di dismissione, che vede i

art. 35, della legge 865/1971, spazzando via dal panorama normativo il meccanismo di assegnazione perenne della rendita a fini pubblici a cui i medesimi erano preordinati e facendo riemergere la proprietà privata della casa quale approdo ultimo dell'intero sistema, di cui si agevolava quindi una dismissione lenta e graduale. Con la l. 24 dicembre 1993, n. 560 si inaugurò invece una lunga stagione di leggi volte a favorire la dismissione del patrimonio abitativo pubblico, con il miope obiettivo – come sempre di breve periodo – di far fronte, per il mezzo di massicce svendite di beni in proprietà pubblica, alla crisi finanziaria in cui versavano (e tutt'ora versano) gli enti deputati alla sua gestione.

⁸² Questi problemi sono testimoniati dalle numerose note che si è trovato costretto ad emettere il Centro studi del Consiglio Nazionale del Notariato, nel tentativo di fornire ai propri iscritti alcune linee guida per gli atti di alienazione aventi ad oggetto immobili provenienti dal sistema di ERP. V., ad es., G. CASU, *L'edilizia residenziale pubblica. Problematiche notarili*, Studio n. 171-2008/C reperibile online al seguente link: http://elibrary.fondazione-notariato.it/approfondimento.asp?app=19/studicnn/171_2008C&mn=3&tipo=3&qn=8; G. RIZZI, *La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il Decreto Sviluppo 2011*, Studio n. 521-2011/C, online al seguente link: <http://www.notariato.it/sites/default/files/521-11.c.pdf>.

suoi istituti cardine nella finale cessione in proprietà degli alloggi e nella cartolarizzazione di interi compendi immobiliari.

Anche nelle politiche abitative, tuttavia, è possibile osservare quel medesimo percorso evolutivo che, come si è visto, interessa l'intero comparto del diritto urbanistico e, cioè, l'arretramento degli strumenti di piano in favore dei nuovi istituti della riconversione urbana.

Al sostanziale abbandono dell'edilizia residenziale pubblica, fondata sul piano regolatore e sull'espropriazione, le più recenti linee di politica del diritto contrappongono, infatti, l'idea per cui l'accesso alla casa delle fasce più deboli della popolazione debba trovare soddisfazione all'interno dei programmi integrati di riqualificazione e, più in generale, attraverso gli strumenti dell'urbanistica contrattata.

È questo quanto si desume dall'articolato sistema di discipline in materia di PII, le quali prevedono che l'edilizia sociale (locuzione che sostituisce la dizione "edilizia residenziale pubblica", segnandone la discontinuità⁸³) possa costituire uno degli obiettivi che la p.a. deve perseguire nella contrattazione con gli investitori privati, in seno alla progettazione degli interventi di riconversione urbana⁸⁴.

L'idea di fondo, in altre parole, è quella per cui, tra le opere di interesse sociale che la p.a. è chiamata a contrattare con gli investitori nell'ambito del progetto, vi può (in taluni casi, vi deve) anche essere la realizzazione di una quota di abitazioni da cedere in proprietà o in locazione a un prezzo inferiore a quello di mercato in favore di soggetti che versano in condizioni economiche svantaggiate⁸⁵.

⁸³ *Contra* v. R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di edilizia residenziale pubblica?*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2010, pp. 271-311.

⁸⁴ Esempi, in tal senso, sono i provvedimenti adottati sotto la dicitura di "Piani Casa". V., ad es. d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. con mod. in l. 6 agosto 2008, n. 133 (c.d. "Primo Piano Casa"); d.l. 28 marzo 2014, n. 47, conv. con mod. in l. 23 maggio 2014 n. 80 (c.d. "Piano Casa Lupi"). In dottrina, su questi interventi, v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione*, cit.; P. URBANI, *L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. Dir.*, 1, 2009, pp. 89-105.

⁸⁵ A seconda dei provvedimenti e dei singoli interventi i soggetti beneficiari possono anche appartenere a categorie favorite più specifiche, come ad esempio gli studenti fuori sede.

Appare, tuttavia, difficile che questo meccanismo possa davvero costituire una risposta efficace alla sempre più dilagante emergenza abitativa.

In primo luogo, occorre osservare che la disciplina regolamentare di riferimento qualifica “edilizia sociale” qualsiasi immobile destinato alla proprietà o alla locazione (per almeno otto anni) a un valore inferiore a quello di mercato⁸⁶. La norma, tuttavia, non specifica il limite minimo dello scarto di prezzo, così consentendo, salvi quei rari casi in cui la legislazione regionale o il singolo rapporto contrattuale contengano previsioni più dettagliate, che gli alloggi destinati alla “quota riservata” possano essere ceduti anche a un valore solo di poco inferiore a quello corrente. Alla luce di ciò, ben si comprende perché il costo delle case di edilizia sociale sia spesso piuttosto elevato e, comunque, tale da non consentirne l’accesso da parte delle fasce più povere della società.

Ma, soprattutto, inserire le politiche abitative nell’ambito dei piani integrati di intervento, significa condannarle a scontare quegli stessi *deficit* istituzionali dai quali essi sono affetti.

Come si è già avuto modo di rilevare, l’edilizia sociale è pur sempre un’operazione che sottrae al privato parte del differenziale di rendita e la cui realizzazione andrà, pertanto, adeguatamente compensata.

E così, maggiore è la quota di edilizia sociale stabilita dal programma (e minori sono i prezzi previsti per l’accesso alle abitazioni agevolate) maggiore sarà il costo che la collettività dovrà pagare al privato in termini di *gentrification* e/o di diritti edificatori aggiuntivi. L’edilizia sociale ripropone, in altre parole, quei medesimi dilemmi e quelle stesse aporie che si sono analizzati nella riflessione generale sui PII, riflessione che, pertanto, in questa sede integralmente si richiama.

Ad essa, tuttavia, andrà aggiunta un’ulteriore notazione.

⁸⁶ V. D.P.C.M 16 luglio 2009 recante “Piano nazionale dell’edilizia abitativa”, art. 9. Su questa nozione, anche in relazione alle sue interazioni con il diritto europeo, v. P. URBANI, *L’edilizia abitativa tra piano e mercato*, cit.

Infatti, l'edilizia sociale attuata attraverso i programmi di riqualificazione urbana non solo rischia di creare pericolosi corti circuiti economico-sociali senza risolvere l'emergenza abitativa. Essa, soprattutto, la determina.

La questione, apparentemente contraddittoria, potrà essere efficacemente chiarita ricorrendo, nuovamente, agli strumenti dell'analisi economica del diritto.

Ora, è noto che l'emergenza abitativa dipenda da due variabili tra esse strettamente connesse, per quanto indipendenti: il reddito e il costo di accesso all'abitazione.

Si è visto, peraltro, che i programmi integrati di intervento si fondano, sotto il profilo economico, sulla possibilità di riallocare sul mercato l'area riqualificata a un prezzo maggiorato. Le abitazioni collocate nell'area interessata, all'esito dell'intervento, vedranno dunque accrescere il prezzo necessario al loro acquisto ovvero il canone previsto per accedervi a titolo di locazione.

La riqualificazione urbana attuata mediante i PII aumenta, così, una delle due variabili da cui dipende l'emergenza abitativa, creandone in tal modo quote aggiuntive. Ciò, peraltro, è facilmente intuibile ponendo mente a quanto detto in materia di *urban displacement*, come si è visto principale conseguenza sociale e giuridica dei processi di riconversione pubblico-privati.

Poiché il programma integrato porta inevitabilmente con sé la produzione di nuova emergenza abitativa, la previsione, al suo interno, di una porzione di immobili da destinare a edilizia sociale potrà, nella migliore delle ipotesi, riassorbire una quota parte di quella che esso stesso ha contribuito a creare, ma non è in grado di sortire alcun effetto sull'emergenza abitativa esistente *prima* della sua adozione.

La più recenti linee di politica del diritto, che promuovono l'edilizia sociale quale nuovo strumento in grado di sostituire l'ormai obsoleto meccanismo dell'edilizia pubblica nel compito di fornire un'abitazione alle fasce svantaggiate della popolazione, si rivelano in tal modo del tutto vane. All'edilizia sociale è, infatti, *istituzionalmente* preclusa la possibilità di ridurre il disagio abitativo esistente, potendo, al più, arginare parte di quello che l'intervento che la prevede è strutturalmente destinato a produrre.

6. Emergenza abitativa, contratto di locazione e regolazione del mercato

Il controllo del mercato delle locazioni in funzione dell'esigenza abitativa è una tecnica classica di intervento, adottata in molti ordinamenti occidentali. Il nostro Paese ne ha conosciute varie modalità, tutte contenute in leggi speciali, che hanno finito per minare alla base l'impianto originario del codice civile, secondo cui, sulla scorta di un'impostazione neutrale e strettamente privatistica, la locazione altro non sarebbe che il contratto con cui godere temporaneamente di un bene verso il pagamento di un corrispettivo⁸⁷.

Per lungo tempo, questa forma di intervento non venne organizzata compiutamente in un quadro normativo unitario e generale, ma fu affidata a provvedimenti di natura formalmente emergenziale, che prendevano il nome di "blocco dei fitti". Essi operavano congelando il canone e/o la decorrenza del termine delle locazioni in corso a una determinata data, con l'obiettivo di riparare il conduttore, parte contrattuale che si presumeva più debole, dall'aumento dei prezzi, tutelandone al contempo la stabilità abitativa⁸⁸.

Gli effetti di questi provvedimenti fecero, tuttavia, emergere fin da subito i principali nodi istituzionali comuni alle tecniche classiche di regolazione del mercato locazioni: da un lato il rischio che, per una sorta di eterogenesi dei fini, esse determinino distorsioni del mercato che pregiudicano proprio la parte che si vorrebbe tutelare, dall'altro la loro attitudine ad allocare arbitrariamente e solo su alcuni soggetti il costo sociale dell'emergenza abitativa.

Sotto il primo profilo, va infatti detto che, dal momento che i "blocchi dei fitti" colpivano solo i contratti in corso al tempo della loro adozione, e poiché venivano solitamente reiterati, essi provocavano un aumento dei canoni per le locazioni future, posto che riducevano l'offerta di immobili sul mercato e incentivavano il proprietario a includere preventivamente nel canone il costo che egli avrebbe dovuto sostenere in forza

⁸⁷ Sul fenomeno della decodificazione è d'obbligo il rinvio a N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979.

⁸⁸ Sul "blocco dei fitti", e sulle sue più rilevanti implicazioni gius-economiche, v., approfonditamente, A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, cit., pp. 12 ss.

dall'eventuale adozione di un nuovo provvedimento di blocco. Ciò, tuttavia, spingeva il legislatore ad adottarne di ulteriori, secondo un circolo vizioso destinato ad auto-alimentarsi senza fine.

La seconda questione è che, con il blocco dei fitti, si finiva per scaricare indiscriminatamente sui locatori, invece che sulla fiscalità generale, il costo di accesso all'abitazione delle fasce più deboli della popolazione. Ciò creò drammi sociali non indifferenti, posto che, soprattutto in un panorama a larga diffusione della proprietà immobiliare, come quello italiano, non era affatto detto che i locatori, un tale costo, fossero in grado di sostenerlo. Anzi, le evidenze empiriche relative al periodo in analisi mostrano come per molti dei proprietari coinvolti nei rapporti contrattuali oggetto dei provvedimenti di blocco, da cui erano tipicamente esclusi gli alloggi di pregio e di lusso, il canone rappresentasse un'integrazione fondamentale di redditi da lavoro di solito piuttosto modesti. Va detto, inoltre, che i provvedimenti di blocco, ai fini della propria applicazione, non prevedevano alcun giudizio comparativo sulla situazione economica delle parti coinvolte nel contratto: tuttavia, per le ragioni indicate, non era per nulla scontato che il locatore versasse sempre in una condizione economica migliore di quella del conduttore.

Le costanti proroghe di questi provvedimenti, che finirono per stabilizzare situazioni sorte sulla base di discipline temporanee ed eccezionali, suscitarono il mal contento non solo della società civile, ma anche della dottrina, che sempre più esortava il legislatore ad abbandonare la logica emergenziale per adottare una legge organica in materia di locazioni, capace di restituire certezza al sistema.

Su questa scorta, e nell'ambito di quelle nuove sensibilità politiche maturate nel corso degli anni settanta, sulle quali ci si è più volte soffermati, venne adottata la l. 27 luglio 1978, n. 392, meglio nota come legge "sull'equo canone", primo provvedimento attraverso cui il legislatore organizzava una regolazione generale del mercato delle locazioni tentando di bilanciare i contrapposti interessi in campo.

La legge in analisi interveniva sulla disciplina della locazione sottraendo all'autonomia privata due elementi: la determinazione del canone, affidata a criteri agganciati a un parametro predeterminato, il c.d. "valore locativo dell'immobile" e la durata del

contratto, fissata in quattro anni rinnovabili per lo stesso periodo, secondo la tecnica della riconduzione tacita.

Non è questo il luogo per discutere approfonditamente le previsioni della legge, né per porne in evidenza tutti i rilievi critici, operazione che, peraltro, si risolverebbe in una mera ricognizione dell'amplessissima letteratura in materia, letteratura alla quale, pertanto, in questa sede si rinvia⁸⁹.

Ai nostri fini, è sufficiente rilevare come pure l'equo canone abbia finito per provocare meccanismi di allocazione iniqua dei costi e per determinare una distorsione del mercato che ha pregiudicato proprio le fasce meno abbienti.

Anche in questo caso, infatti, l'ammontare del canone veniva determinato oggettivamente, senza considerare la condizione economica delle parti coinvolte nel rapporto. La nuova disciplina continuava così a obliterare le esigenze perequative emerse già sotto il regime del blocco dei fitti, posto che, per le ragioni già esposte, non tutti i conduttori, destinatari generalizzati della misura, avrebbero avuto bisogno di agevolazioni sul canone, dal momento che alcuni godevano "di una condizione di vita migliore del locatore il quale, evidentemente, non coincideva sempre con le grandi società immobiliari"⁹⁰.

Ma, soprattutto, il legislatore non si accorse che il mercato delle locazioni non costituisce un comparto stagno, ma è strettamente connesso a quello delle alienazioni immobiliari, secondo uno schema che vede i due mercati interagire e influenzarsi costantemente l'uno con l'altro. Ciò, d'altra parte, appare piuttosto immediato ove si pone mente al fatto che la vendita e la locazione costituiscono due differenti modalità giuridiche per perseguire il medesimo risultato economico: la remunerazione del capitale immobiliare attraverso l'appropriazione della rendita che esso è in grado di produrre.

⁸⁹ *Ex multis*, v. G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in Pol. Dir., 1979, pp. 151 ss.; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., pp. 132 ss.; A. DE VITA, *Il rapporto di locazione abitativa tra teoria e prassi*, Milano, 1985; M. CONFORTINI, *Problemi generali del contratto attraverso la locazione*, Padova, 1988.

⁹⁰ A. QUARTA, *Non-proprietà*, cit. p. 181

Ora, a fronte di due atti di disposizione che perseguono il medesimo fine economico, sotto il profilo degli incentivi giuridici il proprietario resterà indifferente soltanto qualora la rendita definitivamente appropriabile sia trattata uniformemente a prescindere dalla modalità attraverso cui egli sceglie di lucrarla.

Se, però, la rendita viene limitata in uno dei due casi (locazione), mentre nell'altro (vendita) si continua a consentire al proprietario di farla propria per l'intero, è evidente che quest'ultimo sarà incentivato a disporre del bene nella forma che gli garantisce la remunerazione maggiore e, cioè, vendendolo sul mercato.

È questo quanto effettivamente accadde: in breve tempo, la legge sull'equo canone sortì l'effetto di ridurre in modo esponenziale il numero di immobili destinati alla locazione (e la qualità della loro manutenzione, divenuta del tutto ininfluenza sulla determinazione del canone) e di aumentare notevolmente l'offerta degli immobili in vendita.

Il perché tutto ciò impattò negativamente soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione è piuttosto immediato. Dal punto di vista della domanda, erano le famiglie meno abbienti a non poter scegliere liberamente a quale dei due mercati rivolgersi (locazione o vendita), posto che non disponevano dei capitali necessari per l'acquisto di una casa. Esse si trovavano perciò costrette a fronteggiare un mercato la cui offerta non era più in grado di soddisfare la domanda e, dunque, a locare alloggi insalubri, inadeguati e sottodimensionati rispetto al numero di persone costrette ad abitarvi.

Come noto, il fallimento della legge 392/1978 condusse il legislatore ad abbandonare il sistema dell'equo canone e a liberalizzare il mercato delle locazioni abitative con la l. 9 dicembre 1998, n. 431, attualmente in vigore.

L'assetto corrente prevede dunque che le parti possano liberamente determinare il valore del canone e la tutela del conduttore viene mantenuta esclusivamente sotto il profilo della stabilità del rapporto, assicurata da regole inderogabili sulla durata minima del contratto (che, salvo casi eccezionali, non può essere inferiore a quattro anni, rinnovabili tacitamente) e da una particolare disciplina del recesso (facoltà preclusa al locatore, se non in casi tipici e previo un congruo preavviso).

Tuttavia, la nuova legge non abbandona del tutto le istanze regolatorie, che vengono recuperate all'interno della disciplina del c.d. "canone concordato".

Alle parti è infatti lasciata la possibilità di scegliere se concordare liberamente il canone, ovvero se aderire, sotto questo e altri profili, ai contratti-tipo la cui adozione è demandata ad accordi da concludersi tra le associazioni maggiormente rappresentative dei conduttori e dei proprietari immobiliari, secondo il modulo della contrattazione collettiva.

Il contratto concordato, tuttavia, ha sortito uno scarsissimo successo, e solo una minoranza esigua dei rapporti di locazione attualmente in corso è stata conclusa attraverso la c.d. “modalità assistita”.

Questo è dovuto non solo alla mera facoltatività a cui è sottoposto tale regime, ma anche all'impossibilità di individuare, nel mercato delle locazioni, quelle precondizioni socio-economiche fondamentali al corretto funzionamento della contrattazione collettiva, e cioè l'esistenza, in capo alle parti che si vorrebbero contrapposte, di interessi sufficientemente omogenei, elemento che ha tuttavia determinato il successo di questa tecnica di regolazione in altri settori dell'ordinamento (il diritto del lavoro e il diritto agrario assurgono, in tal senso, a esempi paradigmatici)⁹¹.

Alla luce di ciò, non stupisce allora che il risultato principale della nuova legge sia stato l'aumento vertiginoso dei canoni (fino quasi al 50%) che, nuovamente, ha finito per pregiudicare soprattutto le famiglie più povere⁹².

Ciò ha richiesto nuovi interventi pubblici nel mercato, nessuno dei quali, tuttavia, in grado di sortire gli effetti sperati. Da un lato si sono riesumate tecniche giuridiche emergenziali, che si speravano definitivamente archiviate, prima tra tutte quella del blocco dei fitti (ricomparsa, in recenti interventi normativi, *sub specie* blocco degli sfratti), le quali ripropongono i medesimi elementi di criticità già ampiamente analizzati, peraltro ribaditi dalla Corte Costituzionale in alcune recenti sentenze-monito⁹³.

⁹¹ Sul punto si veda l'approfondita analisi di V. CALDERAI, *La riforma delle locazioni abitative quindici anni dopo: le ragioni di un fallimento dello stato post-regolatore e gli scenari futuri*, in Riv. dir. civ., 4, 2012, pp. 368 ss.

⁹² V. S CIVITARRESE MATTEUCCI, *L'evoluzione*, cit. p. 136.

⁹³ V.C. Cost., 7 ottobre 2003, n. 310; C. Cost., 28 maggio 2014, n. 155. Sui recenti provvedimenti di “blocco” v. E. BARGELLI, *Locazione abitativa e crisi economica*, in A. BUCELLI (a cura di), op. cit., pp. 277-280.

Dall'altro si è provata la strada del sostegno al potere di acquisto delle famiglie più povere erogando sussidi in favore dei conduttori meno abbienti ciò che, come ovvio, in un regime lasciato libero ha semplicemente finito per rafforzare le posizioni di rendita dei proprietari e per instillare un elemento inflattivo in un mercato che, di certo, non ne aveva bisogno⁹⁴.

Tentando, a questo punto, una sorta di riepilogo, occorre rilevare come il fallimento di tutte le discipline passate in rassegna nel presente paragrafo sia riconducibile, in ultima analisi, a un medesimo elemento: l'incapacità del contratto di locazione di generare, sotto il profilo macro-economico, due poli di interessi omogenei nei quali sia possibile individuare con chiarezza, in rapporto all'esigenza oggetto di regolazione e alla posizione economica dei soggetti coinvolti, una parte debole e una parte forte.

Questa, tuttavia, è una constatazione di non poco momento, posto che rivela un *deficit* strutturale del mercato delle locazioni che ne rende la relativa regolazione, in qualsiasi forma essa venga attuata, uno strumento istituzionalmente incapace di fornire una risposta coerente alla questione generale dell'accesso alla casa per le classi svantaggiate. La possibilità di individuare a priori, sulla base di presupposti sociali sufficientemente certi, la parte che, in un numero indefinito di rapporti, è destinata ad assumere una maggiore forza economica è, infatti, presupposto indefettibile per ogni intervento di diritto privato regolatorio⁹⁵. Se l'obiettivo, d'altra parte, è quello di inserire, all'interno delle singole transazioni, elementi perequativi e redistributivi tali da consentire alla somma aggregata delle condotte degli agenti di sortire, sotto il profilo macro-economico, un effetto sociale generale, è allora necessario che il settore oggetto di regolazione consti di poteri privati diseguali e fortemente polarizzati⁹⁶. In assenza di tali

⁹⁴ V. V. CALDERAI, op. cit., p. 376.

⁹⁵ Sulla cui nozione, anche in relazione ai necessari presupposti socio-economici e alle più recenti esigenze di politica del diritto, si veda P. SIRENA, *Diritto privato e diritto pubblico in una società basata sulle libertà individuali*, in Riv. dir. civ., 1, 2017, p. 110 ma v., anche, A. ZOPPINI, *Diritto privato vs. diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra stato e mercato)*, in Riv. dir. civ., 2013, pp. 530 ss.

⁹⁶ V. P. SIRENA, op. ult. cit.

presupposti, come si è visto, alla regolazione del mercato è destinata a sostituirsi la sua distorsione e alla redistribuzione l'allocazione ingiusta di costi e benefici.

7. Dalla proprietà estrattiva alla proprietà generativa: verso il *Community Land Trust*

L'analisi fin qui condotta mostra come il fallimento delle politiche urbanistiche e abitative, nel nostro Paese, non dipenda (solamente) da questioni contingenti di tecnica legislativa quanto, piuttosto, dalla fallacia intrinseca dei presupposti dogmatici sui quali esse poggiano.

Tutte le discipline passate in rassegna, anche nella loro dimensione diacronica, rivelano infatti squilibri strutturali, di carattere squisitamente istituzionale. Questi squilibri sono, in ultima analisi, riconducibili a una matrice comune: l'aver lasciato permanere, quale categoria di *default* – e dunque ordinante – dell'intero assetto del governo delle città una struttura giuridica (quella della proprietà fondiaria napoleonica, assoluta e monadica) incompatibile con gli interessi da perseguire, affidando al potere pubblico il compito di arginarne le spinte.

La questione di fondo è quella dell'appropriazione privatistica della rendita, risultato al quale, tuttavia, la proprietà assoluta è istituzionalmente preordinata.

Che sia questo il punto, è reso evidente dalle ragioni che hanno condotto al fallimento degli strumenti di piano e della disciplina tradizionale dell'edilizia pubblica, e cioè l'insostenibilità economica (e sociale) di sistemi che consentono la concentrazione in mani private del plusvalore che sono in grado di produrre, rinunciando in partenza a destinarlo nuovamente a scopi collettivi.

Ma la questione della rendita emerge anche nelle tendenze più recenti del c.d. “diritto della riconversione”, in cui l'attitudine “estrattiva” della proprietà assoluta (per usare la celebre categoria elaborata da Marjorie Kelly⁹⁷) si ripropone in quelle “nuove forme di

⁹⁷ M. KELLY, *Owning Our Future, The Emerging Ownership Revolution*, San Francisco, 2012; per un'introduzione v. C. ANGIOLINI, *Alcune riflessioni sul pensiero di Marjorie Kelly: la proprietà estrattiva e generativa*, in Pol. Dir., 2, 2014, pp. 319 ss.

proprietà”⁹⁸ che guidano la finanziarizzazione di beni autenticamente collettivi, i suoli urbani, con tutte le conseguenze che ciò comporta e che si sono ampiamente illustrate. L’idea per cui spetterebbe al pubblico arginare tali spinte estrattive si rivela del tutto utopica, posto che esso è giuridicamente ed economicamente troppo debole rispetto alla proprietà privata.

Sotto il primo profilo, occorre infatti osservare come il secondo *deficit* istituzionale più volte emerso nel corso della nostra analisi sia stato proprio il contrasto con la tutela costituzionale della proprietà, inesorabilmente compromessa da qualsiasi intervento pubblico che punti ad annullare la rendita limitando dall’esterno le prerogative dominicali.

D’altra parte, il pubblico sconta una posizione di sostanziale subalternità economica rispetto alla proprietà privata, specialmente ove quest’ultima sia organizzata nelle forme della proprietà mobiliare del capitale finanziario, come dimostra l’atteggiarsi dei poteri negoziali in campo nel concreto operare dei nuovi istituti dell’urbanistica contrattata.

Ma l’inadeguatezza dell’intervento pubblico non dipende solo dai menzionati elementi di squilibrio, giuridico ed economico.

Va detto, infatti, che le strutture ordinanti di un dato assetto giuridico, proprio per esser tali, determinano le caratteristiche fondanti di tutti gli istituti che in esso sono destinati a operare. Un sistema che, come nel nostro caso, trova il proprio fondamento ultimo nella proprietà estrattiva, non potrà quindi che generare istituti giuridici estrattivi, compresi, dunque, quelli attraverso cui il potere pubblico è chiamato a correggere il mercato in funzione della tutela degli interessi collettivi. Sennonché, appare evidente come il voler arginare spinte estrattive ricorrendo a strumenti a loro volta estrattivi non possa che generare circoli viziosi i quali, sul lungo periodo, si riveleranno economicamente ed ecologicamente insostenibili. Il ricorso alla creazione di diritti edificatori aggiuntivi in funzione compensativa degli interessi privati all’interno dei progetti di riqualificazione urbana assurge a esempio paradigmatico di quanto appena detto.

⁹⁸ U. MATTEI, *Proprietà (nuove forme di)*, cit.

Cercare di ovviare alle aporie che la proprietà privata determina rivolgendosi ad altri settori dell'ordinamento in cui essa viene in rilievo in via graduata e, cioè, quale presupposto che consente lo scambio sul mercato delle utilità prodotte dai beni, si rivela un'opzione altrettanto vana. Il fallimento della regolazione del mercato delle locazioni in funzione dell'emergenza abitativa mostra, infatti, come le esigenze sottese al diritto urbanistico non possano trovare soddisfazione nel controllo degli scambi, strumento inadeguato a fornire risposta a questioni che involgono in via immediata e diretta i fondamenti giuridici dell'appartenenza dei beni.

Ciò introduce il nodo della questione: dall'analisi delle discipline urbanistiche, nel nostro ordinamento, emerge come la soddisfazione delle esigenze sottese al diritto all'abitazione, inteso nella sua duplice accezione di diritto alla casa e di diritto all'*habitat*, debba necessariamente passare da un ripensamento radicale della struttura della proprietà urbana, un ripensamento che possa opporre al carattere estrattivo della proprietà assoluta, modelli di appartenenza autenticamente generativi⁹⁹, capaci di includere in un circuito virtuoso, e dunque asservito in via perpetua a interessi collettivi, il plusvalore generato dai beni.

È questo un itinerario che chiama direttamente in causa le norme costituzionali in materia di proprietà, le quali devono essere rilette alla luce del carattere fondamentale del diritto all'abitazione e rese dunque capaci di guidare un percorso che ne garantisca l'immediata posa in opera a diritto vigente.

In questa prospettiva, le letture tradizionali dell'art. 42, secondo comma, Cost., che interpretano la funzione sociale della proprietà quale clausola che legittima la limitazione "esterna" delle prerogative dominicali da parte dello Stato, devono essere scartate. Esse finiscono, infatti, per tradurre e legittimare l'assetto vigente le cui aporie, non a caso, trovano un preciso riscontro nella teoria costituzionale dei "diritti finanziariamente condizionati", all'interno della quale è stato da tempo relegato anche

⁹⁹ Sulla distinzione tra forme proprietarie estrattive e generative, anche con riferimento all'istituto del CLT, v. U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017; ma anche, dello stesso A., *La proprietà generativa*, in *Fra individuo e collettività, la proprietà nel secolo XXI*, Atti del Congresso, Milano 8-9 novembre 2012, Osservatorio Giordano dell'Amore sui rapporti tra diritto ed economia.

il diritto all'abitazione. D'altra parte, non vi è chi non veda come dichiarare solennemente il carattere fondamentale di un diritto per poi affermare che la sua attuazione è subordinata alle possibilità di cassa dei soggetti pubblici equivalga, sotto il profilo operativo, ad arrestarsi al formante meramente declamatorio, rinunciando in partenza a esplorare opzioni ermeneutiche immediatamente operative.

Più promettenti, ai nostri fini, appaiono allora quegli orientamenti che, muovendo dall'idea di "limite interno", permettono di individuare nella funzione sociale l'indice di una proprietà flessibile, idonea a disegnare modelli di appartenenza capaci di farsi portavoce di interessi superindividuali contemperando, di volta in volta, le esigenze di proprietari e non proprietari.

Alla concreta individuazione di questi modelli, con specifico riferimento al diritto all'abitazione, sono dedicati i capitoli che seguono.

A tal fine, occorre tuttavia ancora premettere due precisazioni.

La prima, concerne le principali caratteristiche tecniche che tali modalità di appartenenza dovranno avere. A questo proposito bisogna, nuovamente, prendere le mosse dall'analisi fin qui condotta e, in particolare, da quelle discipline e da quei tentativi di riforma nei quali la lotta alla rendita ha preso la forma di un serio ripensamento della proprietà urbana. Il riferimento è, chiaramente, alla proposta di legge Sullo e all'art. 35 della l. 22 ottobre 1971, n. 865. Lette insieme, queste discipline indicano una traiettoria interessante e, cioè, l'idea per cui la creazione di un circuito virtuoso della rendita può essere perseguita dissociando la titolarità sui suoli (perennemente assoggettati a forme di appropriazione collettiva) da quella sugli immobili che su di essi insistono e conformando al contempo il contenuto del diritto esercitabile su questi ultimi su esigenze strettamente connesse al bisogno abitativo. A tali elementi dovrà aggiungersene un ulteriore: l'esigenza, cioè, che la forma di appartenenza creata su questi presupposti generi un meccanismo di governo autenticamente partecipato. Ciò, infatti, è reso necessario dal rispetto dei principi costituzionali, i quali, come si è visto, alla matrice collettiva del diritto all'*habitat* fanno conseguire l'obbligo che le scelte allocative sottese al governo del territorio,

specialmente quando operate per il tramite della proprietà privata, siano rimesse a un circuito politico apertamente democratico.

L'ulteriore precisazione concerne, invece, gli istituti giuridici ai quali è necessario rivolgersi per costruire una tale forma di appartenenza. Sotto questo profilo, è nostra opinione che sia, questo, un itinerario che occorre percorrere privilegiando gli strumenti del diritto privato, e ciò per due ordini di ragioni.

La prima ha carattere prettamente istituzionale: se, come si è ampiamente dibattuto, la questione fondamentale è quella di ridiscutere dall'interno la struttura della proprietà fondiaria quale categoria ordinante del governo del territorio, è evidente che ciò potrà avvenire interpellando, in primo luogo, quel ramo dell'ordinamento a cui è affidato il compito di impostare le categorie ordinanti dei rapporti sociali, e segnatamente quelle che sovrintendono alle modalità di appartenenza dei beni, cioè il diritto civile.

L'altra ragione è, invece, di natura tattica. Se è vero che, nel nostro ordinamento, vige un'asimmetria tra intervento pubblico e proprietà privata, che impedisce al primo di annullare la rendita parassitaria prodotta dalla seconda, se non a costo di violare i principi costituzionali, allora questa asimmetria potrà essere arginata solo escludendo dal paradigma conformativo la dialettica con il potere pubblico. In altre parole, occorre sostituire alla conformazione pubblicistica delle prerogative dominicali, una conformazione di natura negoziale che, proprio per esser tale, estromette dal quadro quelle aporie che discendono da tutele che trovano la propria ragion d'essere nella protezione della sovranità privata a fronte di quella pubblica e che, dunque, perdono di senso in circuiti interamente privatistici¹⁰⁰.

Si tratta, in ultima analisi, di restituire al diritto civile, e, segnatamente, alla proprietà privata, funzioni che da tempo le sono state sottratte: distribuzione e accesso in primo luogo¹⁰¹.

¹⁰⁰ Per una compiuta analisi della nozione di conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza, e delle sue più rilevanti implicazioni tecniche e teoriche, si rinvia, nuovamente, a F. MEZZANOTTE, *op. cit.*

¹⁰¹ Per una genealogia, A. QUARTA, *Non-proprietà*, cit.

Nelle linee che si sono appena tracciate, si muovono interessanti esperienze provenienti dal panorama comparatistico e, in particolare, il più volte menzionato *community land trust*, alla cui analisi è pertanto dedicato il prossimo capitolo.

II

IL COMMUNITY LAND TRUST

1. Alle origini del *Community Land Trust*. 2. La dissociazione dei *property interests* tra suolo ed *improvements*. 3. Il *ground lease*. 3.1. La *resale formula clause*. 3.2. La *purchase option clause* e il c.d. “*qualified home-buyer*”. 3.3. Il controllo preventivo sui mutui ipotecari. 3.4. Le previsioni in materia di successioni *mortis causa*. 3.5. Il decorso del termine finale e la c.d. *reversion of ownership*. 3.6. L’obbligo di occupazione personale e costante e il divieto di *sub-lease*. 3.7. Le regole in materia di manutenzione e ristrutturazione degli *improvements*. 3.8. La *fee*: obbligo al pagamento, componenti e *ratio* economica. 4. L’*enforcement* del *ground lease*. 4.1. La violazione della *purchase option*. 4.2. La violazione degli altri obblighi contrattuali. 4.3. L’iscrizione di garanzie non autorizzate e l’esecuzione forzata sulla *CLT-home*. 4.4. La disciplina del *permitted mortgage*. 4.5. L’*enforcement* preventivo del *ground lease*: la c.d. *stewardship*. 5. Vincoli all’alienazione: *numerus clausus*, *unreasonable restraints on alienations* e *rule against perpetuities*. 5.1. Il *ground lease* e il principio del numero chiuso dei diritti reali. 5.2. Limiti alla rivendita e *rule against unreasonable restraints on alienation*. 5.3. Limiti alla rivendita e *rule against perpetuities*. 6. La *governance* partecipata del CLT. 7. La recente diffusione dei CLT: alcune considerazioni di *policy*. 7.1. I vantaggi del CLT rispetto ai tradizionali strumenti pubblicistici di accesso all’abitazione. 7.2. CLT e lotta alla povertà. 7.3. Il CLT in un mercato immobiliare in ribasso. 7.4. La flessibilità del modello. 7.5. CLT, rigenerazione urbana e lotta alla *gentrification*. 7.6. La diffusione del modello: movimenti sociali, conflitto politico e amministrazione partecipata.

1. Alle origini del *Community Land Trust*

I primi *Community Land Trust* (CLT) sorgono negli Stati Uniti nella seconda metà del secolo scorso, nel solco di una tradizione di pensiero alternativa alla nozione liberale di proprietà terriera che si declina, soprattutto, nella critica alla rendita fondiaria e all’appropriazione individuale del suolo¹.

¹ Per una più approfondita ricostruzione dell’evoluzione storica dei *community land trust* negli Stati Uniti v., profusamente, J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in J.E. DAVIS (a cura di), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge (MA), 2010 (ma, su singoli aspetti, si vedano anche i saggi raccolti nella prima parte del volume); per un’introduzione v., anche, S.R. MILLER, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activists’ Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Zoning and Planning Law Report*, 9, 36, 2013, pp. 1-4; J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, in *Journal of Applied Social Science*, 8, 2, 2010, pp. 113-133; nonché J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, in

Gli attivisti per i CLT si ispirano all'analisi elaborata dall'economista Henry George alla fine dell'ottocento. In *Progress and Poverty* (1879), George rileva come il perdurare della povertà nella società americana, nonostante un periodo di forte crescita economica, sia riconducibile al ruolo parassitario della rendita².

Secondo George, la struttura giuridica della proprietà, nel consentire l'assorbimento delle esternalità positive e il loro guadagno da parte del proprietario, e ciò anche quando esse siano il frutto di investimenti che in realtà provengono dalla collettività o da altri soggetti privati, determina l'arricchimento senza giusta causa del titolare del diritto e, impedendo la corretta allocazione del ritorno degli investimenti, si atteggia a "imposta occulta" su capitale e lavoro, a discapito delle fasce più deboli della popolazione³.

Alla base dell'elaborazione del modello classico del CLT concorre anche il pensiero di Ralph Borsodi e l'esperienza delle comunità abitative da lui fondate agli inizi del novecento⁴. Borsodi coniuga alla critica georgiana della rendita una dimensione più propriamente normativa, che prende forma nel rifiuto dell'appropriazione individuale di tutti i beni che non costituiscono il frutto dell'attività umana⁵.

Nella prospettiva di Borsodi, la terra non può essere oggetto di proprietà privata e deve essere stabilmente sottratta al mercato (c.d. *decommodification*). Egli sostituisce, dunque, alla nozione di proprietà fondiaria (*land ownership*) quella di *trusterty*, figura che evoca un rapporto giuridico di matrice fiduciaria (*land trust*) strutturalmente preordinato alla tutela degli interessi della collettività, in grado di riaffermare il primato del valore d'uso sul valore di scambio.

Se, per George, il nodo della rendita va affrontato ricorrendo allo strumento fiscale, applicando una *single tax* pari al plusvalore ingiustamente lucrato dai proprietari

Journal of Affordable Housing and Community Development Law, 17, 2008, pp. 368-394, spec. pp. 368-372.

² H. GEORGE, *Progress and Poverty*, New York, 1879.

³ Su rendita e proprietà nella prospettiva giuridica dell'arricchimento senza giusta causa v. U. MATTEI, *La proprietà*, in Trattato di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Torino, 2015, p. 277.

⁴ Il riferimento è alla *School of Living*, comunità abitativa fondata da Ralph Borsodi a New York nel 1936 e tradizionalmente considerata il primo esempio di *land trust*, precursore dei successivi CLT.

⁵ V. R. BORSODI, *Seventeen Problems of Man and Society*, Anand, 1968, ma si veda anche, dello stesso A., *This Ugly Civilization*, New York, 1929.

fondari, secondo Borsodi occorre invece incidere direttamente sulle modalità di appartenenza dei beni, separando la titolarità sui suoli, da assoggettarsi in via perpetua a forme fiduciarie di appropriazione collettiva, da quella sugli edifici che su di essi insistono (c.d. *improvements*), i quali, viceversa, possono essere assegnati in uso esclusivo.

Queste suggestioni vengono inizialmente accolte dai movimenti per i diritti civili sviluppatosi negli Stati Uniti tra gli anni sessanta e gli anni settanta del secolo scorso, in particolare presso i gruppi attivi nelle lotte pacifiste e contro la segregazione razziale e, successivamente, dai movimenti per la casa sorti nelle città americane sul finire degli anni ottanta, periodo in cui un repentino aumento dei prezzi delle abitazioni e la prima grande ondata di *gentrification* iniziavano a provocare drammi sociali senza precedenti. L'esigenza era allora quella di trovare una soluzione all'emergenza abitativa in cui versavano le fasce più deboli della popolazione, in particolare la minoranza afro-americana.

L'intuizione risiedeva nel sovvertimento del paradigma della rendita fondiaria: attraverso la sua socializzazione, la rendita doveva essere trasformata da elemento di esclusione a garanzia perpetua di un accesso equo all'abitazione; da appropriazione egoistica e ingiustificata a opportunità per uno sviluppo urbano più equo e sostenibile. Lo strumento per realizzare tutto questo veniva individuato nell'istituto del *land trust* elaborato da Borsodi, arricchito di aperture comunitarie e partecipative (dove l'aggiunta del sostantivo *community*). I movimenti sociali temevano, infatti, che l'assenza di strutture di governo aperte e democratiche avrebbe potuto incidere negativamente sia sulla riqualificazione urbana (soprattutto in termini di *gentrification*) sia sulla tenuta sociale dell'istituto, favorendo fenomeni di segregazione e il fiorire di "comunità *enclave*"⁶.

Nasceva così il CLT, modello che, nonostante le mutate esigenze, è sostanzialmente

⁶ Sul punto v. J.P. ATTARD, *Dissociation de la propriété du sol e du logement*, Rapport Public, Etablissement Public Foncier Ile de France, Parigi, 2012, p. 28 ss.

rimasto invariato anche nelle sue più recenti applicazioni⁷.

Nella sua definizione tradizionale, il CLT è un'organizzazione non lucrativa di diritto privato, il cui scopo è quello di promuovere l'accesso alla casa di soggetti a basso-medio reddito attraverso l'alienazione di immobili a un prezzo inferiore a quello di mercato, nonché di creare una governo partecipato dello spazio urbano, che coniughi gli interessi dei proprietari con le più ampie esigenze delle comunità locali e del territorio.

La struttura del CLT si fonda su tre sotto-modelli operazionali: i) la dissociazione tra la titolarità proprietaria sul suolo e quella sugli *improvements*; ii) il frazionamento delle prerogative dominicali dei cc.dd. "proprietari individuali" degli edifici; iii) un modello associativo aperto, basato su meccanismi partecipativi che coinvolgono non solo coloro che vantano diritti sui beni collocati sul suolo comune, ma anche altri *stakeholders*.

All'analisi degli strumenti giuridici attraverso cui tali sotto-modelli vengono concretamente attuati e alle loro più rilevanti implicazioni sono dedicati i paragrafi che seguono.

Ad essi occorre, tuttavia, anteporre una breve precisazione.

Il CLT non è un'istituzione che trova compiuta disciplina in uno *statute* e nemmeno è il frutto dell'opera delle corti. Esso è stato creato dalle comunità locali ricorrendo all'autonomia privata quale mezzo per coordinare "ingegneristicamente" istituti esistenti del diritto civile.

Ciò ha determinato due principali conseguenze. La prima consiste nella prevalenza del formante operativo su quello tecnico-formale: a qualificare l'istituto non sono tanto gli strumenti giuridici ai quali le singole comunità locali hanno deciso di ricorrere per dare attuazione al modello, quanto, piuttosto, che la sua architettura complessiva produca i risultati operativi propri del CLT, socializzazione della rendita e amministrazione partecipata in primo luogo. La seconda è che, conseguentemente a ciò, ciascun CLT gode, sotto il profilo giuridico, di specificità sue proprie che riflettono il contesto politico in cui è sorto, le esigenze delle singole comunità locali, l'ordinamento

⁷ L'elaborazione del modello classico del CLT è tradizionalmente attribuita agli attivisti Bob Swann e Slater King, cugino di Martin Luther King. Sul punto v. J. D. DAVIS, *Origins and Evolution*, cit., pp. 9 ss.

statale di riferimento, le sue dimensioni, lo statuto dei beni sui quali esso insiste ecc. Non esiste, dunque, un unico paradigma istituzionale di CLT e, per questo motivo, oggetto della nostra analisi sarà un modello archetipico dell'istituto, modello che, nella letteratura di riferimento, prende il nome di “*classic model*”.

Il *classic model* è il frutto dell'elaborazione del *Community Land Trust Network*, organizzazione di coordinamento tra tutti i principali CLT americani, il quale, nel 2011, ha raccolto in un unico volume (*The CLT Technical Manual*) le clausole più ricorrenti degli atti di autonomia privata attraverso cui le comunità locali hanno dato vita ai differenti CLT dislocati sul territorio statunitense, al fine di disegnare un assetto istituzionale che, nelle sue principali componenti tecniche, potesse fungere da riferimento per i CLT presenti e futuri⁸.

Peraltro, se è vero che ciascun CLT costituisce un'esperienza istituzionale a sé, è anche vero che la maggior parte dei CLT attualmente operativi rispecchiano, quantomeno nei loro tratti essenziali, le caratteristiche contenute nel *Technical Manual* e che le principali deviazioni dal “modello classico”, sebbene minoritarie, appaiono piuttosto omogenee sia sotto il profilo istituzionale sia sotto quello delle ragioni che le hanno ispirate. Di esse, ove opportuno, sarà pertanto possibile dare adeguatamente conto.

2. La dissociazione dei *property interests* tra suolo e *improvements*

Elemento immancabile per la costituzione di un CLT è la titolarità proprietaria, in capo all'ente *no-profit*, di uno o più suoli urbani.

Il CLT non gode, tuttavia, della piena disponibilità del bene. Esso, infatti, deve amministrarlo nell'interesse dei suoi abitanti, delle comunità locali e delle generazioni future, nel rispetto dello scopo sociale stabilito dall'atto costitutivo (*articles of associations*). La tutela dei menzionati interessi si specifica in più elaborati principi contenuti nello statuto (*bylaws*) e nei limiti dispositivi da esso espressamente previsti. Il più rilevante consiste nel divieto perpetuo di alienazione di tutti i suoli di proprietà del

⁸ K. WHITE (a cura di), *The CLT Technical Manual*, Portland, 2011, reperibile *online* presso il sito <http://cltnetwork.org/wp-content/uploads/2014/01/MASTER-CLT-MANUAL.pdf>.

CLT, i quali possono essere ceduti a terzi solo in ipotesi eccezionali, tassativamente previste, e/o previa una procedura deliberativa rinforzata.

Nella maggior parte dei casi, statuto e atto costitutivo rappresentano i soli atti ai quali è affidato il compito di dettare i principi e le regole che sovrintendono all'uso e alla disposizione dei suoli. Alla stregua dell'ordinamento di molti stati americani, infatti, tali strumenti, ove funzionalizzano l'amministrazione di specifici beni a uno scopo meritevole di tutela ovvero in favore di beneficiari determinati (o determinabili), hanno l'effetto di imprimere su di essi un vincolo (reale) di destinazione e di far sorgere in capo all'organizzazione (nello specifico, al relativo organo esecutivo) un corrispondente obbligo fiduciario⁹. Va detto, tuttavia, che, specialmente in alcuni CLT costituiti per il mezzo di cessione all'ente *no-profit* di beni originariamente di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici, i vincoli gravanti sui suoli sono ribaditi anche in un apposito *deed of trust*. In queste ipotesi, dunque, il CLT assume, rispetto ai suoli di cui è titolare, il ruolo di vero e proprio *trustee* nell'ambito di un *trust* di scopo costituito a beneficio delle comunità di riferimento e delle generazioni future.

Nell'uno e nell'altro caso non solo si realizza l'orizzonte delineato da Borsody, e cioè quella forma di appartenenza fiduciaria (a-tecnicamente definita *trusterty*) in grado di sottrarre permanentemente il suolo dall'appropriazione individuale e dalle logiche del mercato, ma si evita altresì che sul destino del bene possa incidere in via diretta l'amministrazione pubblica, se non nelle forme e con le tutele previste per l'espropriazione (*eminent domain*), posta la formale qualificazione privatistica del titolo proprietario.

Se il CLT detiene in via perpetua la titolarità sui suoli, esso cede funzionalmente ad altri la proprietà degli immobili che su di essi insistono. È proprio questa dissociazione soggettiva del titolo proprietario (proprietà sul suolo/proprietà sui c.d. *improvements*) a consentire quel meccanismo di socializzazione della rendita fondiaria che, come si vedrà ampiamente, rappresenta il cuore del modello, poiché permette al CLT di generare

⁹ Sul punto v. J. DUKEMINIER, R.H SITKOFF, J.M. LINDGREN, *Wills, Trusts and Estates*, New York, 2009, pp. 395 ss.

risorse da investire nell'abbattimento dei costi di accesso all'abitazione e nella riqualificazione dell'area.

Il CLT, mantenendo la titolarità dei terreni, può infatti disporre di strumenti giuridici idonei a conformare il contenuto del diritto vantato sugli *improvements* secondo forme che, il giurista continentale, farebbe agilmente rientrare nella prospettiva di una valorizzazione – in chiave privatistica – della funzione sociale della proprietà¹⁰.

I titolari degli immobili sono, invero, legati al CLT da un rapporto contrattuale a natura “mista”, al contempo personale e reale: il *ground lease*¹¹.

Il *ground lease* non soltanto legittima gli abitanti del CLT (*home-owners*) a mantenere la propria costruzione sul suolo (formalmente) altrui, ma fissa una serie di diritti e obblighi dei proprietari nei confronti dell'organizzazione, oltre che taluni limiti all'esercizio delle prerogative dominicali, che appaiono dunque “smembrate” in un assetto idoneo a contemperare – anche in chiave diacronica – le esigenze dei singoli con quelle della collettività¹².

Sono precisamente i limiti, le prerogative e gli obblighi imposti dal *ground lease* a costituire l'“architrate” del modello. Da essi occorrerà dunque prendere le mosse per illustrarne adeguatamente struttura e funzioni¹³.

¹⁰ Sulla funzione sociale della proprietà quale paradigma legittimante nuovi assetti costituenti di matrice privatistica v. U. MATTEI, *Una primavera di movimento per la funzione sociale della proprietà*, in Riv. crit. dir. priv., 2013, pp. 531 ss.

¹¹ Sul *lease* in generale, nonché sulla sua duplice natura, si veda, approfonditamente, J.W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, *Property Law. Rules, Policies and Practicies*, 6° ed., New York, 2014, pp. 809 ss., sul *ground lease*, anche con riferimento al CLT, v. pp. 588-589.

¹² Per un breve inquadramento del *ground lease* nel CLT v. D. ABROMOWITZ, *Community Land Trusts and Ground Leases*, in Journal of Affordable Housing and Community Development Law, 1, 1992.

¹³ Se il *ground lease* costituisce lo strumento classico attraverso cui il CLT impone ai proprietari degli *improvements* le restrizioni necessarie all'attuazione del modello, vi sono esperienze in cui esse sono veicolate attraverso il differente istituto del *deed* (atto di trasferimento). Per una discussione sui due differenti approcci, v. D.M ABROMOWITZ, *An Essay on Community Land Trusts: Towards Permanently Affordable Housing*, in Mississippi Law Journal, 61, 1991, pp. 663-682 ss.; *Technical Manual* (cap. 8 *Implementing Restrictions on Ownership*). Esempio del secondo approccio è il CLT di Chicago il quale, adottando la tecnica del *deed*, non prevede la dissociazione dei titoli tra suolo ed *improvements*, sul punto v. M. TOWEY, *The Land Trust Without Land: the Unusual Structure of the*

3. Il *ground lease*

3.1. La *resale formula clause*

Il primo ordine di limiti che il *ground lease* impone al proprietario dell'edificio concerne i poteri di alienazione e ciò al fine di creare un circuito di rivendite che permetta al bene di restare asservito, in via perpetua, all'accesso all'abitazione, a basso costo, per famiglie in stato di bisogno.

Il contratto, in particolare, prevede che, all'atto della rivendita, il proprietario non possa stabilire liberamente il prezzo, ma debba attenersi all'ammontare determinato dall'equazione contenuta in un'apposita clausola, la c.d. *resale formula clause*, e assegna all'ente *no-profit* titolare dei suoli (di qui in poi, per semplicità, il CLT) la prelazione sul riacquisto (*purchase option*).

Nel modello prospettato dal *Technical Manual* (che, sotto questo profilo, riflette la prassi invalsa in tutti i CLT statunitensi) la *resale formula* è in primo luogo formalizzata nello statuto dell'ente, secondo una dizione che impone al CLT di inserirla, senza variazioni, nei contratti di *ground lease* che esso sarà chiamato a stipulare con i propri abitanti.

L'obiettivo della *formula* è quello di suddividere equamente la rendita fondiaria tra tutti i partecipanti alla transazione (sulla cui dinamica ci si soffermerà a breve), consentendo da un lato all'alienante di ottenere, oltre al capitale, un'adeguata remunerazione del proprio investimento e, dall'altro, al nuovo acquirente in stato di bisogno di poter acquistare l'immobile a un prezzo inferiore a quello di mercato¹⁴.

Chicago Community Land Trust, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 2009, pp. 335-362; sull'esperienza del CLT di Chicago si veda, anche, S.R. MILLER, op. cit., pp. 8 ss.

¹⁴ Come intuibile, la determinazione della *formula* costituisce uno degli elementi più complessi del modello del CLT. Di essa esistono varie versioni, riconducibili a differenti approcci, ciascuno dei quali rappresenta una possibile mediazione tra gli interessi, spesso confliggenti, che la clausola è chiamata a mediare. Vengono in rilievo non soltanto le contrapposte esigenze dell'alienante e dell'acquirente (remunerazione dell'investimento/accesso all'abitazione per le fasce svantaggiate) ma anche altre considerazioni, rivelatrici di altrettante tensioni (ad es. capacità della *formula* di creare incentivi a migliorare la condizione del bene/*affordability* del prezzo di acquisto; necessità di attanagliare quanto più possibile la *formula* alle specificità del singolo caso/chiarezza della clausola e riduzione dei costi transattivi per la sua applicazione ecc). Spetta a ciascun CLT, nell'ambito del processo che ne conduce alla costituzione, determinare la *formula* più coerente al contesto socio-economico in cui esso dovrà

La *formula* più diffusa nei CLT statunitensi prevede che il *lessee* non possa alienare il bene ad un prezzo superiore alla somma tra l'ammontare che egli ha corrisposto per acquistarlo, rivalutata all'inflazione, e una percentuale fissa (di solito pari al 25%) dell'aumento di valore da esso acquisito durante la permanenza del proprio titolo.

Entrambi gli elementi dell'equazione meritano alcune precisazioni.

Per quanto concerne il primo, va detto che il prezzo a cui l'alienante ha comprato il bene era anch'esso inferiore al relativo valore di mercato. Questo perché, come si vedrà, ripercorrendo a ritroso la catena di alienazioni di un immobile CLT si giunge sempre a un primo acquisto in cui il prezzo è stato abbattuto attraverso l'erogazione di un sussidio, di solito pubblico. Dal momento che tutti gli acquirenti nella catena sono vincolati al *ground lease*, e dunque alla *resale formula*, la quale, come si è detto, non permette all'alienante di lucrare l'intero differenziale di rendita, in normali condizioni macroeconomiche *tutti* gli acquisti successivi al primo avverranno a un prezzo inferiore a quello di mercato.

Il valore venale del bene non è, tuttavia, del tutto estromesso dall'equazione, ma vi rientra nel computo del secondo termine e, cioè, l'apprezzamento acquisito dall'*improvement* nel tempo tra le due alienazioni. Tale variabile, infatti, si ottiene sottraendo il valore di mercato del bene al tempo del primo acquisto, rivalutato all'inflazione, a quello stimato al momento della sua alienazione.

Occorre tuttavia precisare che entrambi questi valori, ovviamente, sono determinati deducendo dal prezzo di mercato dell'immobile unitariamente considerato (*land + improvement*) il valore del suolo, posto che l'alienante dispone di un interesse proprietario pieno (*fee interest*) solo sull'edificio mentre, come si è visto, sul suolo egli gode di un *property interest* gradato (*leashold interest*), il cui contenuto si limita alla

operare. Per questa ragione, in questa sede ci si limiterà a illustrare i tratti fondamentali della *formula* più utilizzata dai CLT americani, e cioè la c.d. *appraisal-based formula*: essa non solo è la più esemplificativa del modello americano, ma è anche quella che ha goduto di maggior successo nel suo trapianto in altri ordinamenti. Le differenti *resale formula clauses* praticate dai CLT statunitensi sono raccolte dal *Technical Manual* nelle quattro differenti versioni che esso propone della clausola n.10 del *model ground lease*, rubricata *Transfer of the Home*, di cui si veda anche il commento nel successivo *Model Lease Commentary*.

possibilità di mantenere l'edificio sul terreno altrui per un tempo limitato (di solito novantanove anni, rinnovabili secondo i criteri che si illustreranno in seguito).

Del plusvalore così individuato, l'alienante è legittimato ad ottenere solo una percentuale pari al 25%, il restante è distribuito tra l'acquirente e il CLT. All'acquirente ne viene solitamente allocato il 70%, sotto forma di una riduzione del prezzo di acquisto, al CLT il restante 5%, che viene impiegato per coprire i costi di gestione della transazione e, soprattutto, nella riqualificazione del territorio.

Un esempio potrà chiarire meglio il funzionamento del modello.

Estromettendo dal quadro, per semplicità, la variabile dell'inflazione, prendiamo il caso di un CLT appena costituito, il quale abbia acquistato la titolarità proprietaria di un immobile (suolo + edificio) del valore di mercato di 120 \$.

Per poter iniziare le proprie operazioni, il CLT ottiene un finanziamento pubblico pari a 20 \$, finanziamento vincolato all'abbattimento del prezzo della prima alienazione.

Individuato l'acquirente in stato di bisogno (A), l'organizzazione, al tempo T1, delibera di alienargli il bene. Poiché, tuttavia, il CLT trattiene la titolarità del terreno, il prezzo della cessione sarà determinato sottraendo al prezzo di acquisto sostenuto dal CLT non soltanto il sussidio pubblico (20\$) ma anche il valore del suolo (poniamo, altri 20\$). La prima alienazione avverrà, dunque, a un prezzo pari a 80 \$, consentendo ad A di accedere ad un'abitazione che, sul mercato, avrebbe richiesto una spesa di 120 \$.

Ipotizziamo, ora, che A, al tempo T2, decida di rivendere l'immobile, e che a tal fine sia stato individuato il nuovo acquirente in stato di bisogno, B.

Per determinare il prezzo di rivendita, occorrerà, in primo luogo, stabilire l'eventuale aumento di valore acquisito dal bene tra il tempo T1 e il tempo T2, e, quindi, sottrarre i relativi prezzi di mercato, al netto del valore del suolo.

Supponiamo, a questo punto, che al momento T2, l'intero immobile venga valutato, sul mercato, 200\$, di cui 170\$ corrispondono al valore dell'edificio, e 30\$ al valore del suolo.

Il plusvalore acquisito dal solo *improvement*, oggetto della transazione, equivarrà, dunque, a $170\$ - 100\$ = 70\$$.

Si può, a questo punto, calcolare il *resale price* a cui è vincolato A. Esso è pari a 80\$ (prezzo del primo acquisto) + 25% di 70 \$ (= 17,5 \$) e, quindi, all'ammontare totale di 97,5 \$.

Esercitata la *purchase option*, A sarà allora obbligato a vendere il bene al CLT per una somma non superiore a 97,5 \$. Spetterà quindi al CLT alienare formalmente l'*improvement* a B, per un prezzo pari al *resale price* + il 5% del plusvalore (5% di 70 = 3,5) e, pertanto, a 101\$.

B si troverà, così, in una situazione analoga a quella in cui si era, a suo tempo, trovato A, posto che avrà acquistato, per 101\$, un immobile del valore venale di 170\$, e avuto accesso ad una soluzione abitativa che sul libero mercato (ove, solitamente, il suolo viene alienato unitamente all'edificio) avrebbe richiesto l'esborso di 200 \$.

Questa logica è destinata a riprodursi all'infinito, secondo uno schema a catena.

E così se, a sua volta, B volesse cedere l'*improvement*, il cui valore venale è nel frattempo aumentato di ulteriori 50 \$ (passando quindi da 170\$ a 220\$), C potrebbe acquistarlo per 116 \$ (101\$ + 30% di 50\$); successivamente, D potrebbe accedere all'immobile, nel frattempo apprezzatosi di altri 30 \$, per il prezzo di 130 \$, in luogo di 250\$... e così via.

In tal modo si realizza un circolo virtuoso, che permette al CLT di sottrarre in via perpetua gli immobili che su di esso insistono alle speculazioni del mercato immobiliare e che consente, a fronte di un unico investimento iniziale il cui plusvalore viene costantemente distribuito, un accesso alla casa a basso costo teoricamente perenne.

È, questo, il risultato operativo di una clausola contrattuale (la *resale formula clause*) la cui *ratio* originaria risiede nella volontà di sottrarre al proprietario quella porzione di plusvalore che non dipende dagli investimenti che egli ha direttamente sostenuto sul bene. L'idea di fondo è che questa quota, poiché rappresenta il risultato di uno sforzo diffuso, non può essere privatizzata e deve essere socializzata in favore della collettività. Tale *ratio*, più sfumata nelle correnti formulazioni della clausola, era più evidente nei termini contrattuali dei *ground lease* applicati dai primi CLT. Fino alla seconda metà degli anni ottanta, infatti, la *resale formula* stabiliva che l'*home-owner* dovesse alienare l'immobile a un valore non superiore al prezzo di acquisto (rivalutato all'inflazione),

aumentato dall'eventuale quota di apprezzamento direttamente riconducibile alle addizioni e migliorie che egli avesse eseguito sul bene¹⁵.

Senonché, una tale formulazione, per quanto coerente sotto il profilo teorico, rendeva estremamente difficoltosa l'applicazione della clausola, posto che non era facile determinare cosa dovesse qualificarsi come "addizione" o "miglioria" e, soprattutto, isolare l'esatta porzione di rendita ad essa direttamente imputabile. Inoltre, per quanto tale impostazione, valorizzando le opere compiute dal proprietario, creasse un incentivo al costante miglioramento del bene, essa finiva altresì per imporre al CLT di remunerare l'alienante anche a fronte di investimenti voluttuari, eseguiti al solo scopo di aumentare il prezzo di rivendita. Dopo qualche anno, la maggior parte dei CLT dovette così prendere atto che un'applicazione rigida del *return on investment approach* non solo introduceva un alto tasso di incertezza giuridica, aumentando eccessivamente i costi transattivi, ma conduceva, altresì, a una sorta di eterogenesi dei fini nel promuovere atteggiamenti speculativi e un ingiustificato innalzamento dei prezzi, a detrimento dell'accessibilità economica del bene.

Per questi motivi, l'evoluzione storica delle *resale formula* contenute nei *ground leases* testimonia un progressivo abbandono delle clausole cc.dd. *improvement-based* in favore del più semplice approccio a percentuale fissa poc'anzi delineato, il quale presume, con una sorta di finzione giuridica, la quota di rendita che è equo attribuire al proprietario e che affida a meccanismi esterni al prezzo di rivendita, che si vedranno a breve, l'esigenza che il bene venga correttamente mantenuto e valorizzato.

¹⁵Sull'evoluzione storica della *resale formula*, nonché sulle principali implicazioni di *policy* delle differenti formulazioni della clausola, si veda il Cap. XII del *Technical Manual (Resale Formula Design)*; per un'introduzione al meccanismo di funzionamento dell'*appraisal-based formula*, e sui vantaggi che essa comporta rispetto ai tradizionali strumenti di accesso all'abitazione previsti dall'ordinamento statunitense, v. S.I. STEIN, *Wake up Fannie, I Think I Got Something to Say to You: Financing Community Land Trusts without Stripping Affordability Provisions*, in 60, *Emory Law Journal*, 2010, spec. pp. 230 ss.

3.2. La *purchase option clause* e il c.d. “*qualified home-buyer*”

Come si è visto, la *resale formula* in tanto può essere attivata in quanto, in realtà, essa accede ad un altro meccanismo contrattuale e, cioè, a quella *purchase option* che permette al CLT di esercitare un ruolo diretto in ciascuna alienazione. Su di essa, pertanto, occorre ora soffermarsi un momento.

La clausola che la contempla è quella che disciplina la procedura di rivendita dell’*improvement*. Tale clausola prevede che ove l’*home-owner* intenda vendere il bene, egli debba darne notizia, in forma scritta, al consiglio di amministrazione dell’ente. Al *board of directors* è dunque assegnato un termine di decadenza (di solito pari a 90 giorni) per esercitare l’opzione comunicando a sua volta al *lessee*, sempre in forma scritta, la propria volontà di acquistare l’immobile. L’esercizio dell’opzione nel termine contrattualmente previsto vincola l’*home-owner* ad alienare il bene al CLT per il prezzo determinato in applicazione dei criteri contenuti nella *resale formula*.

Come si è visto, il CLT normalmente eserciterà l’opzione e, acquistato il bene, procederà a sua volta ad alienarlo in favore di un nuovo soggetto in stato di bisogno, stipulando contestualmente, con quest’ultimo, un nuovo contratto di *ground lease*. Nella scelta dell’acquirente, il CdA non è libero: esso può, infatti, esclusivamente vendere l’*improvement* a un c.d. *qualified home-buyer* e, cioè, a una persona (ovvero a un nucleo familiare) in possesso di specifici requisiti previsti dallo statuto, tali da attestarne il bisogno abitativo.

Questi requisiti variano molto a seconda dei casi: essi rispecchiano, infatti, i potenziali beneficiari diretti dell’istituto e sono quindi strettamente connessi al contesto sociale nel quale esso opera e alle ragioni politico-economiche che ne hanno condotto all’attuazione. In tutti i casi viene richiesto il rispetto di alcune condizioni patrimoniali e di reddito, che certifichino lo stato di necessità economica del nuovo acquirente. Tali condizioni possono essere previste in modo uniforme per tutti i potenziali compratori (in questo caso, molte volte, lo statuto si limita a rinviare ai criteri stabiliti dalla disciplina amministrativa di riferimento per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica o ad altre forme di sussidi statali) ovvero essere modulate secondo differenti classi di reddito, così da distribuire meglio i sussidi in rapporto alla capacità patrimoniale di

ciascuno. Talvolta gli statuti inseriscono, accanto ai requisiti economici, previsioni volte a favorire certe categorie di soggetti: il caso tipico è quello di alcuni CLT sorti in zone ad alto tasso di gentrificazione i cui statuti valorizzano, ai fini dell'*eligibility* per l'acquisto, coloro che già risiedevano nell'area, di modo che almeno una quota dei propri immobili venga allocata ai vecchi abitanti del quartiere.

Nella maggior parte dei casi, i CLT redigono delle apposite liste di attesa di *qualified home-buyers* così da poter tempestivamente individuare un compratore per ogni alienazione, al contempo rispettando i criteri di priorità fissati dallo statuto, di cui le liste costituiscono attuazione.

Se il meccanismo fisiologico di alienazione degli *improvements* contempla sempre l'esercizio della *purchase option* da parte del CLT (al punto che, a mente dello statuto, la decadenza dall'opzione per decorso del termine, in assenza di gravi motivi, è causa di responsabilità degli amministratori e ne giustifica la rimozione) il *ground lease* disciplina anche le conseguenze del suo mancato esercizio. Il contratto prevede, infatti, che ove il CLT non eserciti l'opzione nei termini, il *lessee* sia autorizzato ad attivarsi autonomamente per individuare un compratore a cui alienare direttamente il bene¹⁶. Quest'ultimo dovrà comunque rispettare i requisiti soggettivi previsti dallo statuto (e quindi essere un *qualified home-buyer*) e l'alienazione non potrà, in ogni caso, essere conclusa per un prezzo superiore a quello determinato dalla *resale formula*¹⁷.

¹⁶ Alcuni *ground leases*, invero, costruiscono l'alienazione dell'immobile direttamente da parte dell'*home-owner* quale meccanismo fisiologico di rivendita *alternativo* all'esercizio della *purchase option* da parte del CLT. In questi casi è solitamente previsto che l'*home-owner* il quale abbia deciso di vendere il bene possa contestualmente suggerire (o, a seconda dei casi, indicare in forma vincolante) al CLT un compratore dotato dei necessari requisiti di reddito. Spetterà al CLT cedere a quest'ultimo la *purchase option* per un prezzo pari al 5% del plusvalore acquistato dal bene. Solo in mancanza di tale indicazione, specialmente nei casi in cui essa è prevista in forma vincolante, il CLT potrà autonomamente esercitare l'opzione.

¹⁷ Al fine di preservare la validità del meccanismo alla luce della c.d. *rule against unreasonable restraints on alienation* (v., *infra*, 5.2) i *ground leases* prevedono solitamente che l'*home-owner* possa alienare il bene a *chiunque* (e dunque anche a chi eventualmente non possenga i requisiti di reddito, seppur nel rispetto dei vincoli di prezzo) nel caso in cui la ricerca diligente di un *qualified-home buyer* si sia protratta, senza risultati, per più di quattro mesi. Inoltre, per arginare il rischio che le procedure di rivendita possano dar luogo a lunghi periodi di vacanza del bene, il *lease* prevede che la *purchase option* dalla quale sia eventualmente decaduto il CLT riviva nel caso in cui i) l'*home-owner* abbia deciso di

È, questa, una previsione di estremo rilievo, posto che, in sua assenza, la decadenza dall'opzione avrebbe l'effetto di liberare il *lessee* da ogni vincolo e gli consentirebbe di alienare l'*improvement* sul mercato immobiliare, e dunque a qualsiasi compratore e per qualunque prezzo. La dimenticanza di un amministratore negligente, o una momentanea mancanza di liquidità del CLT, finirebbe così per compromettere irrimediabilmente l'intera catena delle rivendite e per svuotare il modello delle sue più rilevanti implicazioni tecniche e politiche.

Va detto, infine, che il compratore di un immobile CLT è vincolato alle previsioni del *ground lease* anche nell'ipotesi in cui, come avviene in caso di mancato esercizio della *purchase option*, egli abbia acquistato il bene direttamente dal precedente *home-owner*. Il contratto, infatti, rappresenta la fonte del titolo in forza del quale l'edificio può legittimamente insistere sul suolo altrui e, per tale motivo, segue il bene presso qualsiasi proprietario¹⁸.

3.3. Il controllo preventivo sui mutui ipotecari

Il CLT è un meccanismo di accesso all'abitazione pensato, in primo luogo, per famiglie a basso reddito. A differenza di una normale compravendita immobiliare, dove può darsi il caso di un acquirente che dispone del patrimonio necessario per concludere l'affare senza dover ricorrere al mercato del credito, il *qualified home-buyer*, per poter acquistare l'immobile, deve necessariamente accedere a un mutuo ipotecario in cui il diritto sull'*improvement* viene dedotto in garanzia¹⁹.

Rispetto a tale mutuo, il CLT vanta un triplice interesse.

alienare il bene poiché ha stabilito altrove la propria residenza (o il proprio domicilio); ii) esso si sia già trasferito nel nuovo immobile; iii) la ricerca di un compratore si sia protratta senza successo per più di sei mesi. È, questa, una norma contrattuale che si muove nel solco della medesima *ratio* che ispira le regole in materia di occupazione personale e costante (v., infra, 3.6).

¹⁸ Normalmente, tuttavia, a seguito della vendita diretta da parte dell'*home-owner* il CLT stipulerà con l'acquirente un nuovo *ground lease*, e ciò, soprattutto, al fine di evitare che il nuovo proprietario debba sottostare a un termine finale del contratto decurtato della durata del possesso del proprio dante causa.

¹⁹ In generale, sui meccanismi di finanziamento delle *CLT-homes*, e sulle principali questioni che essi pongono, v. S.I. STEIN, op. cit.; J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., pp. 378-380.

In primo luogo, quello a che la garanzia che ad esso accede sia iscritta correttamente contro il solo *improvement* e risulti dunque coerente con la struttura proprietaria dell'*estate*, onde evitare (com'è talvolta accaduto) di dover affrontare i disguidi (e i costi) che potrebbero sorgere dalla conclusione di contratti *standard* in cui, a titolo di *collateral*, viene dedotto l'intero immobile (suolo + edificio). Inoltre, il *trust* ha interesse a che l'obiettivo del modello, e cioè assicurare ai propri *home-owners* un *housing-cost* mensile proporzionato alle loro condizioni di reddito, non venga frustrato dalla sottoscrizione di mutui che contengano condizioni eccessivamente onerose, evitando, pertanto, che essi divengano vittime di quelle operazioni di *predatory lending* particolarmente diffuse negli Stati Uniti, specialmente presso le fasce più deboli della popolazione. Infine, come si vedrà ampiamente, il CLT pretende che i mutui contratti per l'acquisto dei propri immobili contengano previsioni che consentano all'organizzazione di intervenire tempestivamente in caso di inadempimento del mutuatario in modo da arginare, quanto più possibile, il rischio di procedure esecutive. Per tali ragioni, il *ground lease* richiede che il contratto di mutuo stipulato per l'acquisto di una *CLT-home* sia preventivamente approvato dall'organizzazione. Poiché, d'altra parte, nell'ordinario operare del meccanismo di rivendita il *ground lease* viene sottoscritto contestualmente all'atto di cessione, esso espressamente prevede che la sottoscrizione di quest'ultimo da parte dell'organizzazione implichi l'approvazione del contratto di mutuo concluso dell'acquirente, il quale è solitamente allegato al *lease* e ad esso incorporato per rinvio.

3.4. Le previsioni in materia di successioni *mortis causa*

Il *ground lease* non si occupa esclusivamente di disciplinare la cessione del bene *inter vivos*, ma contiene una serie di previsioni destinate a operare anche in caso di successione a causa di morte²⁰.

Tali previsioni sono chiamate a bilanciare due contrapposti interessi.

²⁰ Per un breve inquadramento di tali disposizioni v. J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., p. 377.

Da un lato, vi è l'interesse del *lessee* a veder assicurata nel modo più pieno la trasmissibilità *mortis causa* del bene, sia affinché esso continui a soddisfare l'esigenza abitativa dei propri familiari sia perché il suo valore possa essere veicolato alle generazioni future.

Dall'altro, viene in rilievo l'interesse generale a che un bene inserito in un circuito che ne permette la costante alienazione a un prezzo inferiore a quello di mercato non sia allocato in base a criteri differenti dal bisogno economico (quali quelli che ispirano le regole sulle successioni) e, dunque, che esso finisca nelle mani di soggetti di cui non siano accertate le condizioni patrimoniali e di reddito. Non è per nulla detto, infatti, che i successori *mortis causa* del *lessee* versino, a loro volta, in una situazione di difficoltà economica.

Il *ground lease* prevede che il primo ordine di interessi prevalga sul secondo con riferimento ai membri del nucleo familiare stretto dell'*home-owner*. In particolare, il contratto stabilisce che se il successore è il figlio, il coniuge o il convivente del *de cuius*, egli possa proseguire nella titolarità del bene senza la necessità di ulteriori accertamenti. La *ratio* di questa disposizione parrebbe doversi ricondurre alla volontà di consentire a coloro per i quali il bene rappresenta un presupposto di stabilità abitativa - e/o che ad esso sono legati da particolari ragioni di *affectio*- di continuare ad abitarlo, a prescindere dalle relative condizioni di reddito. Va detto, in ogni caso, che i successori dell'*home-owner* subentrano nella medesima situazione proprietaria di cui era titolare il proprio dante causa e che, pertanto, anch'essi saranno vincolati a tutte le previsioni del *ground lease* incluse, dunque, le regole in materia di rivendita.

In tutti gli altri casi, l'avente causa dovrà dimostrare di possedere i requisiti previsti per il *qualified home-buyer*. L'esito negativo dell'accertamento (ovvero il mancato inoltro dei documenti ad esso necessari entro il termine stabilito) si pone, nell'assetto del *ground lease*, quale fatto genetico di una *purchase option* che il contratto assegna al CLT, la quale consente a quest'ultimo di riacquistare il bene dall'erede (o dal legatario) al prezzo previsto dalla *resale formula*, e, quindi, di ri-alienarlo a un nuovo soggetto in

stato di bisogno²¹. In altre parole, sotto il profilo sostanziale, in relazione a coloro che non sono parte del nucleo familiare del *de cuius* (e che non versano in condizioni di difficoltà economica) il *ground lease* trasforma la successione nel diritto di proprietà dell'*home-owner* in una successione avente ad oggetto una somma di denaro (pari al capitale investito nell'immobile + una quota della sua remunerazione). In questo contesto, l'interesse ereditario dunque cede innanzi alle esigenze collettive a cui è preordinato il modello e la successione viene epurata della sua componente più propriamente "reale", pur mantenendo intatta la sua fondamentale funzione di trasmissione intergenerazionale del risparmio privato.

3.5. Il decorso del termine finale e la c.d. *reversion of ownership*

Nel CLT, la modifica soggettiva del titolare del diritto sugli *improvements* può intervenire non soltanto in forza di una successione, *inter vivos* o *mortis causa*, ma anche quale effetto del decorso del termine finale previsto dal *ground lease* il quale, come si è visto, è solitamente pari a novantanove anni.

Invero, in procinto della scadenza del termine, il contratto assegna al *lessee* una duplice possibilità: egli può o lasciarlo spirare ovvero sollecitare al CLT la sottoscrizione di un nuovo *ground lease*. In questo secondo caso, l'organizzazione è obbligata a concludere il contratto e l'*home-owner* vedrà rinnovato il proprio diritto sul bene per altri novantanove anni, senza necessità di ulteriori adempimenti²².

Se, però, il *lessee* lascia spirare il termine senza esercitare il suo diritto al rinnovo²³, la proprietà dell'*improvement* verrà nuovamente acquisita, per accessione, al CLT il cui

²¹ Il mancato esercizio dell'opzione comporta, in questa fattispecie, le medesime conseguenze della decadenza dalla *purchase option* nell'ambito della procedura ordinaria di rivendita.

²² Tra i quali, ad esempio, uno nuovo accertamento dei requisiti di reddito ovvero la corresponsione di ulteriori somme. L'*home-owner* gode peraltro, in questo contesto, di una tutela forte posto che la clausola configura un vero e proprio obbligo di concludere un contratto il quale, in caso di inadempimento, può essere eseguito giudizialmente secondo forme analoghe a quelle previste dall'art. 2932 del codice civile italiano.

²³ Con il termine *renovation* il *model lease* designa la conclusione di un nuovo contratto di *ground lease*. La locuzione in parola, in questo contesto, assume dunque il significato di *novazione* e non di *rinnovo* (o *riconduzione*) del contratto.

titolo si espanderà, dunque, sull'intera *estate* (suolo + edificio) nella forma di un *fee simple (reversion of ownership o property reversion)*.

Il *ground lease* disciplina la *property reversion* in termini generali, con regole che trovano applicazione per tutte le ipotesi di scioglimento del vincolo contrattuale alternative all'alienazione, tra le quali rientra non solo la scadenza del termine finale ma anche la risoluzione del contratto per inadempimento.

A fronte della *property reversion* del bene, in capo al CLT sorge l'obbligo di corrispondere, al proprio *ex- lessee*, una somma pari al *purchase price* calcolato sulla base della *resale formula* e (in forza dello statuto, il quale vieta all'organizzazione di trattenere la titolarità su un *improvement* senza giustificato motivo) a ri-alienare a sua volta il bene a un nuovo nucleo familiare in stato di bisogno.

La *reversion of ownership* assume, in altre parole, connotati che mimano la procedura di alienazione, ciò che assicura la continuità della catena delle rivendite e il corretto operare del modello.

3.6. L'obbligo di occupazione personale e costante e il divieto di *sub-lease*

Lo scopo del meccanismo di rivendita approntato dal CLT, di cui le regole in materia di successioni e *property reversion* costituiscono un corollario, rischierebbe di essere frustrato ove esso finisse per conformare la sola procedura di alienazione del bene e non, anche, la posizione del proprietario sotto il profilo dell'*uso*.

È evidente, infatti, che l'esigenza abitativa del titolare del diritto verrebbe smentita nei fatti tanto da usi con essa incompatibili, quanto da prolungate condotte di *non uso*, le quali rivelerebbero come il proprietario sia in realtà in grado di soddisfare *aliunde* il proprio bisogno. Allo stesso modo, il principio di socializzazione della rendita verrebbe meno ove al proprietario fosse consentito di lucrarla con meccanismi alternativi all'alienazione, primo tra tutti la locazione.

Per tali ragioni, il *ground lease* prevede che il proprietario debba adibire il bene ad uso abitativo, che egli debba occuparlo in modo personale e continuato e che non possa cederlo in locazione.

Il principio di occupazione personale e costante si specifica nell'ulteriore clausola che impone al *lessee* di occupare il bene per un periodo minimo computato su base annuale, di solito pari a nove mesi. Il proprietario, a fronte di giustificati motivi, quali, ad esempio, il ricovero prolungato presso una struttura sanitaria o il momentaneo allontanamento dalla città di residenza per ragioni di studio o lavoro, può, tuttavia, domandare al *board of directors* la sospensione del computo del termine. In ogni caso, l'occupazione del bene da parte dei figli, del coniuge o della persona stabilmente convivente con il titolare del diritto è considerata come occupazione diretta da parte del *home-owner*.

Il divieto di locazione è invece implicito nella regola che impedisce che il *ground lease* possa essere oggetto di subcontratto ovvero ceduto a terzi senza il preventivo consenso scritto del CLT. Ed infatti, alla luce della struttura complessa dell'*estate* di cui dispone, il *lessee* non potrebbe *giuridicamente* locare l'*improvement* senza cedere anche il contratto di *ground lease* ovvero sottoporre a *sub-lease* il proprio interesse proprietario sul suolo (*leashold interest*). Il rilascio del consenso al *sub-lease*, da parte del CLT, è subordinato alla sussistenza di seri e comprovati motivi (si deve presumere: gli stessi che giustificano la deroga all'obbligo di occupazione personale e costante) e al rispetto di condizioni tassative, precisate sia dal *ground lease* sia dallo statuto dell'ente. In particolare, il *sub-lease* deve recare i medesimi termini e condizioni del *ground lease*, che il sub-conduttore deve dichiarare di conoscere e accettare e, soprattutto, ove il rapporto giuridico instaurato tra l'*home-owner* e il *sub-lessee* implichi il pagamento di un canone, il suo ammontare non può superare i costi vivi che il proprietario deve sostenere in ragione del proprio titolo, quali imposte, premi assicurativi, interessi sul mutuo nonché la *fee* che, come si vedrà, egli deve corrispondere mensilmente al CLT.

La *ratio* di queste disposizioni sembrerebbe quella di voler offrire a colui che per legittimo impedimento non possa temporaneamente abitare il bene (e nei confronti del quale il computo dei termini di occupazione sia stato pertanto sospeso) la possibilità di recuperare quantomeno i costi diretti connessi alla sua proprietà, consentendo, nel frattempo, di asservire l'immobile alla soddisfazione dell'esigenza abitativa (giocoforza temporanea) di un altro soggetto. È, questa, una soluzione efficiente, poiché argina il

pericolo che il bene resti inutilizzato per lunghi periodi, mettendo in campo un sistema di incentivi al suo sfruttamento alternativi all'appropriazione della rendita e coerenti con la destinazione d'uso dell'immobile.

3.7. Le regole in materia di manutenzione e ristrutturazione degli *improvements*

La posizione di appartenenza del titolare di un immobile CLT è strutturata in modo da soddisfare non solo le esigenze del proprietario attuale, ma anche quelle dei proprietari futuri, oltre che bisogni di natura più propriamente collettiva.

Questa attitudine del modello a conformare le prerogative dominicali dell'*home-owner* in funzione di interessi ulteriori, i quali plasmano il suo titolo secondo una curvatura marcatamente diacronica, emerge, in particolare, dalle disposizioni che il *ground lease* detta in materia di manutenzione ed eventuale ristrutturazione dell'*improvement*.

La garanzia a che l'*improvement* sia sempre correttamente mantenuto, e che eventuali lavori su di esso vengano eseguiti a regola d'arte, è infatti fondamentale non soltanto affinché, rivendita dopo rivendita, a tutti i proprietari sia assicurato l'accesso a un immobile in buono stato, salubre e dignitoso (e quindi al fine di preservarne il valore d'uso). Soprattutto, l'assenza di manutenzione determinerebbe una diminuzione del suo valore di scambio e, dunque, finirebbe per consumare una parte della rendita cristallizzata nel bene. Essa non potrebbe più essere socializzata, con la conseguenza che la mancata cura dell'immobile rischierebbe di minare alla base la tenuta economica del ciclo delle alienazioni.

Se il *ground lease* affida al CLT il compito di eseguire le opere di manutenzione straordinaria, secondo un meccanismo che, come si vedrà, coinvolge tutti coloro che si sono susseguiti nella titolarità dell'immobile, la manutenzione ordinaria spetta invece al *lessee*.

Il contratto, in particolare, prevede che l'*home-owner* debba mantenere l'intera *estate* che ha in uso (*land + improvement*) “*in safe, sound and habitable condition, in full compliance with all laws and regulations*”²⁴ e che egli debba procedere,

²⁴ Tale previsione, apparentemente molto generale, ha in realtà una funzione importante in termini di *enforcement*, posto che traduce qualsiasi violazione di legge commessa dal *lessee* in un inadempimento

tempestivamente e a proprie spese, ad ogni riparazione (ordinaria) e sostituzione che dovesse rendersi necessaria.

Allo stesso modo, ove il *lessee* intenda realizzare lavori di ristrutturazione dell'immobile, egli dovrà sostenerne i relativi costi, assicurare che essi vengano eseguiti a regola d'arte (*in a professional manner*) e che non modifichino la destinazione d'uso del bene. Regole particolari disciplinano il caso in cui i lavori prevedano la modifica della pianta, della metratura o dei volumi dell'*improvement*: essi sono sempre sottoposti alla preventiva autorizzazione scritta del CLT, il quale, tra le altre cose, è chiamato ad avallare il progetto e ad accertare l'affidabilità dell'impresa appaltatrice chiamata a realizzarlo²⁵.

3.8. La *fee*: obbligo al pagamento, componenti e *ratio* economica

Un ultimo gruppo di previsioni del *ground lease* è dedicato a stabilire la corretta allocazione dei costi di un modello che vede gli obblighi e le responsabilità del proprietario smembrati su due differenti soggetti: l'*home-owner* e il CLT.

A tal fine, il *ground lease* stabilisce che il *lessee* debba versare, con cadenza mensile, una somma in favore del CLT (c.d. *fee*).

Sebbene il contratto configuri il contributo come un'obbligazione al pagamento di un ammontare unitario, occorre precisare che la *fee* consta di quattro differenti componenti,

contrattuale. Il contesto della clausola – inserita tra gli obblighi di manutenzione del bene – e il riferimento espresso alla condizione materiale dell'immobile (*sound and habitable*) sembrerebbero suggerire che integri gli estremi dell'inadempimento contrattuale non la violazione di qualsiasi legge (o regolamento) ma soltanto il mancato rispetto di quelle norme che impongono al proprietario di conformarsi a certi *standard* previsti con lo scopo di garantire la qualità dell'immobile e/o la tutela di interessi generali ad essa connessi (ad es. l'obbligo di adeguare gli impianti a categorie energetiche più efficienti o di adottare nuovi accorgimenti anti-incendio; il rispetto delle regole igienico-sanitarie; il divieto di modificare la struttura del bene in violazione delle prescrizioni di piano e dei vincoli urbanistici ecc).

²⁵ Il *ground lease* prevede che, per poter ottenere l'autorizzazione, il proprietario debba inoltrare al consiglio di amministrazione una richiesta che espliciti le ragioni per le quali intende procedere alla nuova costruzione, richiesta alla quale occorre allegare i documenti tecnici contenenti il progetto nonché i dati del soggetto a cui si intende appaltarne l'esecuzione.

ciascuna delle quali dotata di una propria specifica *ratio* ed assoggettata a una disciplina autonoma²⁶.

Una prima componente della *fee* ha lo scopo di allocare in capo al *lessee* i costi diretti che il CLT deve sostenere in qualità di titolare del suolo e che è razionale che vengano invece traslati sull'*home-owner*, quantomeno per quella porzione di suolo che gli è attribuita in uso esclusivo (c.d. *pass-through charge*). Si tratta, in particolare, di costi di natura fiscale, di oneri di urbanizzazione (che il diritto statunitense configura come obbligazioni *propter rem* di diritto pubblico a corresponsione periodica) nonché dei premi assicurativi obbligatori a cui il CLT è tenuto in quanto proprietario.

Alla *pass-through charge* si affianca la c.d. *repair reserve fund charge*, componente della *fee* destinata a finanziare un apposito fondo (per l'appunto, il *repair reserve fund*) dedicato a coprire i costi di eventuali lavori di manutenzione straordinaria che possano rendersi necessari nel tempo e che, come si è visto, spetta al CLT realizzare.

La disciplina del fondo e della componente della *fee* chiamata ad alimentarlo variano molto a seconda del CLT e, invero, essa ha dato luogo, all'interno del CLT-*network*, a un ampio dibattito²⁷.

I nodi problematici sono sostanzialmente due: il primo è se la *repair reserve charge* debba confluire in un unico fondo, da cui il CLT può attingere per ogni riparazione straordinaria di uno qualunque dei propri *improvements* ovvero se vada creato un fondo per ciascun edificio, ad esso specificamente dedicato e alimentato dalle *charge* corrisposte nel tempo relativi proprietari. Il secondo è se, una volta alienato il bene (ovvero in seguito alla sua eventuale *reversion* in favore del CLT) il proprietario ne possa recuperare il saldo attivo, in aggiunta al *resale price*.

La posizione maggioritaria, all'interno del CLT-*network*, individua la *ratio* di questa componente della *fee* nell'esigenza che ciascun proprietario contribuisca alla

²⁶ Per un'introduzione alla riflessione sulle *fees*, e, soprattutto, al dibattito che essa ha generato nell'ambito del CLT-*network*, si veda il cap. 13 del *Technical Manual (Establishing and Collecting Fees)*.

²⁷ A riprova di ciò, basta osservare che questo è l'unico punto su cui il *model lease* non prende espressamente posizione, limitandosi ad elencare, nel commentario all'articolato, i vari approcci seguiti dai diversi CLT statunitensi.

manutenzione straordinaria dell'immobile proporzionalmente al tempo in cui l'ha abitato e indipendentemente dal fatto che la riparazione si renda necessaria in un momento in cui sia già cessato il suo titolo sul bene. In altre parole, in un sistema chiuso che presuppone la corretta manutenzione ordinaria del bene, si assume che la manutenzione straordinaria dipenda dal suo normale deterioramento in virtù dell'uso che di esso abbiano fatto tutti coloro che lo hanno abitato e sui quali, pertanto, è razionale allocare il relativo costo, a prescindere dalla contingenza temporale del titolo. Per questa ragione, nella maggior parte dei CLT, la *repair reserve charge* viene accantonata in tanti fondi quanti sono gli *improvements*, fondi che risultano, pertanto, “*attached to the home*”, e non è consentito al proprietario, venuto meno il proprio titolo sul bene, recuperare il saldo tra quanto versato e quanto effettivamente speso. Invero, quest'ultima possibilità, per quanto sia stata ampiamente discussa in seno al CLT-*network*, è preclusa da tutti i *ground lease* applicati dai CLT americani, posto che essa trasformerebbe la natura del fondo in una sorta di deposito cauzionale (atipico) incompatibile non solo con la *ratio* della *repair charge* ma anche con l'assetto complessivo delle obbligazioni del *lease*. Si registra, invece, un buon numero di esperienze in cui le *reserve charge* confluiscono in un fondo unitario da cui il CLT può attingere per ogni riparazione straordinaria che si renda necessaria su *qualsiasi* dei propri immobili. Si tratta, solitamente, di *community land trust* di grandi dimensioni e che, spesso, affiancano ad immobili destinati ad uso abitativo (e dunque esclusivo) anche spazi aperti alla fruizione collettiva (aree verdi, piazzali, orti urbani, piccoli campi sportivi ecc.), anch'essi bisognosi di manutenzione. In questi casi, la costituzione di un fondo unitario rappresenta il risultato di un bilanciamento tra la necessità di preservare la *ratio* economica della *charge* e quella, non meno importante, di garantire al CLT una maggiore flessibilità in termini finanziari e di flussi.

La terza componente della *fee* prende il nome di *land-use charge*, e rappresenta il canone che l'*home-owner* deve corrispondere al CLT per poter mantenere la costruzione su un suolo che non gli appartiene. Essa costituisce, in altre parole, il “prezzo” del *leashold interest* assegnato al proprietario.

La *ratio* economica della *charge* appare chiara non appena se ne analizzi il meccanismo di computo.

Il suo ammontare è calcolato a partire dalla stima del valore di mercato del suolo al momento dell'acquisto, che viene poi decurtato di una percentuale fissa (di solito pari al 30%). La cifra così determinata è quindi ammortizzata per la durata del *lease* e poi cadenzata su base mensile²⁸.

La *charge* ha quindi il compito di ri-allocare in capo al proprietario il costo del suolo che gli è assegnato in uso esclusivo, costo che, come si è visto, egli non ha dovuto sostenere al momento dell'acquisto. Esso, tuttavia, non gli è imputato per intero, ma proporzionalmente alla durata del titolo e in funzione di un valore che è stato decurtato del 30%. È, questa, una riduzione che si giustifica alla luce del fatto che la dissociazione proprietaria, se da un lato contribuisce ad abbattere il prezzo di acquisto, dall'altro è il medio giuridico che consente l'operatività delle disposizioni del *ground lease*, prime tra tutte quelle in materia di rivendita, le quali, nella prospettiva proprietario, rappresentano un costo.

A ben vedere, se la *resale formula clause* è lo strumento attraverso cui il CLT persegue la socializzazione della rendita prodotta dagli *improvement*, la *land-use charge* consente la socializzazione di quella prodotta dal suolo. Essa viene allocata per il 70% al CLT, ed è dunque destinata agli scopi istituzionali dell'ente, e per il restante 30% all'*home-owner*, sotto forma di una riduzione dell'ammontare dovuto.

L'ultima componente della *fee* è la c.d. *administrative charge*. Essa, sebbene rappresenti la quota più consistente della *fee*, è anche quella che pone meno problemi teorici.

L'*administrative charge* è, di fatto, destinata a coprire i costi amministrativi e di gestione del CLT (personale, uffici, consulenti legali e fiscali, funzionamento degli organi sociali ecc.) e viene determinata discrezionalmente da ciascun CLT tenendo conto delle proprie esigenze finanziarie, bilanciate della necessità di mantenere l'ammontare totale della *fee* contenuto e alla portata delle condizioni economiche dei propri abitanti.

La questione della c.d. *affordability* è, invero, centrale nella riflessione sulle *fees*.

²⁸ In molti casi, tuttavia, poiché l'ammortamento su una base di 99 anni dà luogo a una cifra irrisoria, esso viene computato su 40 anni.

Infatti, se da un lato è vero che la *ratio* economica sottesa a ciascuna delle vedute componenti sembrerebbe militare per un'applicazione rigorosa dei criteri che si sono esaminati, dall'altro è altrettanto vero che il CLT si propone, pur sempre, quale istituto volto a consentire l'accesso all'abitazione di soggetti in stato di bisogno e deve quindi affrontare l'eventualità che la *fee* computata alla stregua delle regole sopra analizzate possa risultare troppo onerosa per taluni dei propri abitanti e impattare in modo eccessivo sul loro costo abitativo mensile (c.d. *housing cost*, il quale comprende le rate del mutuo, i costi di manutenzione, le imposte ecc).

Per questo motivo, molti CLT hanno elaborato delle strategie volte a consentire una riduzione dell'ammontare della *fee* per quegli *home-owner* che versano in stato di maggior bisogno. La tecnica più diffusa, praticata soprattutto in quei CLT che incentivano il *mix* sociale dei propri abitanti, consiste nel calcolare preventivamente, su base annuale, il flusso di cassa che il *trust* dovrebbe ricevere ove i criteri poc'anzi analizzati venissero applicati a ciascun *improvement*. L'ammontare così computato viene, quindi, suddiviso tra tutti gli *home-owner* secondo scaglioni proporzionali di reddito.

In ogni caso, il *ground lease* solitamente prevede che il CLT possa sempre accordare all'*home-owner* la sospensione dall'obbligo al pagamento delle *fees* ovvero la loro temporanea corresponsione in misura ridotta, a fronte di momentanee e comprovate ragioni di difficoltà economica (ad es. perdita del posto di lavoro, ingenti e protratte spese mediche impreviste ecc).

4. L'enforcement del *ground lease*

Il *ground lease*, unitamente alle regole che sovrintendono alla *governance* del CLT, che saranno esaminate in seguito, è l'atto al quale è demandata l'attuazione del modello.

Pertanto, affinché ne sia assicurato il corretto operare, non soltanto è fondamentale che il *lessee* adempia scrupolosamente alle obbligazioni in esso contenute, ma anche che, nel caso di una loro violazione, il CLT possa contare su di un apparato rimediabile adeguato, che consti di strumenti coerenti con i suoi obiettivi di fondo.

Gli aspetti afferenti ai meccanismi di *enforcement* del *ground lease*, e che dunque attengono alle conseguenze del mancato rispetto delle sue previsioni, per quanto ampiamente sottaciuti dalla letteratura americana sul tema, andranno allora approfonditi, e ciò al fine di accertare la tenuta del sistema non soltanto nel suo operare fisiologico, ma anche a fronte di possibili inadempimenti.

4.1. La violazione delle regole in materia di rivendita

La prima questione che occorre porsi è cosa accada nel caso in cui l'*home-owner* decida di alienare autonomamente il bene, in violazione della *purchase option* prevista dal contratto.

A tal proposito il *ground lease* precisa che ove l'*improvement* venga ceduto in violazione delle disposizioni in materia rivendita, al CLT sia assegnata una *purchase option* che gli permette di riacquistarlo immediatamente dal nuovo proprietario al prezzo previsto dalla *resale formula*, superandone l'eventuale veto e dunque a prescindere dal fatto che egli intenda o meno cedere il proprio titolo. L'organizzazione rientrerà così nella proprietà del bene e potrà quindi nuovamente assegnarlo a un *qualified home-buyer*. In tal modo, l'inadempimento viene ricondotto all'interno della catena delle rivendite, senza inficiarne la continuità.

L'azionabilità della clausola nei confronti del nuovo proprietario è assicurata dal fatto che il *lease*, nel diritto angloamericano, è sì un contratto, ma è anche uno strumento di *conveyance* di un *property interest*. In quanto tale esso segue il bene presso tutti i suoi titolari, vincolandoli alle proprie previsioni²⁹.

²⁹ Il fatto che il *ground lease* goda di diritto di sequela è dato per scontato nel dibattito statunitense in materia di CLT ed è un elemento che la dottrina che si è occupata del tema non ha mai sentito il bisogno di dover approfondire. La ragione di ciò sembra riconducibile al principio – pacifico nel *property law* anglo-americano- per cui il *lease*, quantomeno nel suo impiego tradizionale, e, cioè, nei casi in cui esso assurge ad omologo funzionale del nostro contratto di locazione, segue il bene (sul punto v., ampiamente, W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., pp. 830-832, e spec. p. 831, ove gli A. sottolineano come, ove il *landlord* intenda alienare un bene gravato da *leashold*: “the new owner receives what the landlord was able to sell or give, that is, the landlord’s reversion subject to the tenant’s leashold. The new owner also receives the attendant contractual rights to collect rent and to enforce the other terms of the lease”; ma si veda anche *Restatement (Second) of Property – Landlord and Tenant*. Alla dottrina statunitense, deve allora apparire naturale che tale principio si

Se questa è la regola generale, una soluzione parzialmente differente deve prospettarsi per l'ipotesi in cui l'*home-owner*, nel tentativo di alienare il bene sul mercato immobiliare e di lucrarne per intero la relativa rendita, taccia con il proprio acquirente l'esistenza del *lease* e deduca nell'atto di trasferimento un *fee simple* sull'intero complesso immobiliare (suolo + *improvement*)³⁰.

In un caso come questo, il contratto di vendita è da considerarsi inefficace nei confronti del CLT, posto che esso ha ad oggetto un diritto di cui, in realtà, l'alienante non dispone. Dal momento che il *ground lease*, proprio in quanto strumento di *conveyance* di un *property interest*, è sempre trascritto contro il bene, la sua mancata conoscenza da parte dell'acquirente è a quest'ultimo imputabile a titolo di colpa (*negligence*). L'eventuale affidamento riposto nell'acquisto da parte del nuovo proprietario non gode, pertanto, di tutela reale e la declaratoria di inefficacia produce l'effetto di far retrocedere l'*improvement* in capo all'alienante.

Il CLT è, a questo punto, posto nella condizione di rientrare nella titolarità dell'immobile esercitando il proprio diritto alla risoluzione del contratto per inadempimento, con conseguente *property reversion* ed *eviction* del proprietario infedele. Riacquistato il possesso del bene, il CLT può alienarlo nuovamente a un *qualified home-buyer*, ristabilendo, in tal modo, la continuità delle rivendite³¹.

4.2. La violazione degli altri obblighi contrattuali

Venendo alle altre obbligazioni previste dal *ground lease*, la loro violazione prevede un regime rimediabile comune che si specifica nella possibilità, assegnata al CLT, di invocare

applichi *a fortiori* anche quando oggetto del *leashold* non sia l'intero immobile ma solamente il suolo e l'alienante non sia il *landlord* bensì il *tenant*.

³⁰ È questo un caso peculiare su cui pone l'accento il *Technical Manual* (cap. XXV *Dealing with Worst Cases*, pp. 8-9) il quale, tuttavia, omette di suggerirne la soluzione.

³¹ Appare questa la soluzione più coerente con i principi generali del *property law* anglo-americano e, in particolare, con il *Restatement (Second) of Property*. Alle stesse conseguenze deve, *a fortiori*, ritenersi condurre il caso in cui sia possibile individuare un comune intento fraudolento in capo all'alienante e all'acquirente (caso, anch'esso, descritto, senza che ne vengano individuate le possibili soluzioni, dal *Technical Manual*, cap. XXV *Dealing with Worst Cases*, pp. 8-9, il quale sottolinea come il modello prospettato dal CLT possa finire per incentivare questo tipo di condotte, specialmente nei casi in cui l'organizzazione non adempia scrupolosamente ai compiti di monitoraggio).

la risoluzione del contratto per inadempimento. Come già osservato, la risoluzione del *ground lease* determina la *property reversion* del bene in favore del CLT e il conseguente obbligo, da parte di quest'ultimo, di corrispondere all'ex *lessee* quanto dovuto in applicazione del *purchase price*, al netto di eventuali debiti residui, danni, penali, interessi e spese.

Per l'inadempimento di obbligazioni ritenute particolarmente rilevanti (ad es. il divieto di *sublease*) alcuni CLT prevedono la possibilità per il *trust* di attivare direttamente il diritto di opzione al riacquisto, dando luogo a una procedura che permette di perseguire i medesimi risultati della risoluzione, ma in tempi più rapidi e certi.

A fronte della violazione del divieto di modificare la destinazione (abitativa) del bene e degli obblighi in materia di ristrutturazione dell'immobile, il CLT può richiedere, oltre alla risoluzione (o alternativamente ad essa, a seconda della gravità dell'inadempimento) anche la rimessione in pristino, che viene accordata dal giudice attraverso il meccanismo processuale delle *injunctions*³².

In ogni caso, il CLT può invocare la risoluzione del contratto solo a fronte di inadempimenti gravi (*material or fraudulent*) e, cioè, tali da mettere in pericolo la tenuta del modello.

Per gli altri casi, l'organizzazione dispone di rimedi meno pervasivi, che vanno dal richiamo formale alla possibilità di applicare le penali previste dal contratto le quali, una volta comminate, vengono rimosse insieme alle *fees* e ne seguono il relativo regime giuridico.

La violazione dell'obbligo al pagamento delle *fees* gode, invero, di una particolare disciplina contrattuale.

Al primo inadempimento, l'organizzazione deve prendere contatto con il *lessee*, al fine di accertare se esso si trovi in un momento di difficoltà economica e, dunque, valutare l'opportunità di accordargli una sospensione dal pagamento o una riduzione del suo ammontare.

³² Alla luce dell'assetto complessivo del contratto sembra razionale ritenere che, in ogni caso, ove il *lessee* non adempia all'obbligo di rimessione in pristino, il CLT possa trattenere dal *purchase price* dovuto all'atto della rivendita la somma necessaria a provvedervi in prima persona.

Ove l'accertamento dia esito negativo, il CLT dovrà inviare al proprio *home-owner* una comunicazione scritta che, ammonendolo dell'inadempimento, lo inviti a rimediarsi entro un congruo termine. Decorso infruttuosamente il termine, sul capitale dovuto inizieranno a maturare gli interessi e, a ciascuna scadenza, il *trust* invierà al *lessee* un promemoria del saldo dovuto fino a quel momento.

La prassi riscontrata nella maggior parte dei CLT rivela come essi siano piuttosto restii ad invocare la risoluzione del contratto a fronte del mancato pagamento delle *fees*, opzione che viene riservata a casi di estrema gravità ovvero a situazioni in cui l'inadempimento si accompagna ad altre condotte (spesso integranti ulteriori inadempimenti) tali da rivelare un intento fraudolento del *lessee*.

Solitamente, essi ricorrono, alla previsione che gli consente di recuperare il proprio credito all'atto della rivendita, trattenendone il relativo ammontare dalla somma dovuta all'*homeowner* a titolo di *purchase price*.

4.3. L'iscrizione di garanzie non autorizzate e l'esecuzione forzata sulla CLT-home

Il pericolo che il bene fuoriesca del circuito del CLT, che in materia di rivendita è arginato dall'apparato rimediabile attivabile in caso di violazione della *purchase option*, rischia di riproporsi ove l'*improvement* venga sottoposto a procedura esecutiva.

Invero, il *bundle of rights* che configura la posizione proprietaria dell'*home-owner* sulla *CLT-home* costituisce pur sempre una posta attiva del suo patrimonio personale: in quanto tale, esso è quindi aggredibile da parte dei suoi creditori in caso di inadempimento.

Anche in questo caso, tuttavia, il CLT può contare su meccanismi di tutela che gli consentono di non veder interrotta la catena delle rivendite, così preservando il corretto funzionamento del modello.

Al fine di arginare la possibile *foreclosure* da parte dei creditori personali del *lessee*, ovvero di mitigarne le conseguenze, soccorrono due differenti meccanismi.

Il primo consiste nel veduto obbligo, imposto dal *ground lease*, di preventiva autorizzazione del CLT per la costituzione di eventuali garanzie reali (*lien*) sul bene. È, questa, una clausola contrattuale di estremo rilievo, poiché attiva un sistema di incentivi

negativi che sostanzialmente elimina il rischio di costituzione di garanzie non autorizzate. La costituzione di una garanzia in assenza ovvero in violazione della preventiva autorizzazione configura infatti, nell'assetto del *ground lease*, un inadempimento che viene dedotto in una clausola risolutiva espressa. A fronte di tale inadempimento, il CLT potrà dunque agilmente invocare la risoluzione del *ground lease*, e, dunque, determinare la *property reversion* dell'edificio in suo favore con conseguente estinzione del vincolo. Nel diritto statunitense, la *property reversion* produce, invero, l'effetto di estinguere ogni garanzia e peso gravante sul bene, salva la possibilità, accordata al creditore, di rifarsi su quanto eventualmente dovuto al proprietario, secondo un modulo del tutto analogo a quello previsto dall'art. 2816, primo comma, c.c. it. in materia di estinzione dell'ipoteca per scadenza del diritto di superficie. Un siffatto assetto è tale da dissuadere potenziali creditori dall'accettare garanzie non autorizzate sul bene e, ove nonostante ciò una garanzia venga iscritta, permette al CLT di recuperarlo prima che una procedura esecutiva si verifichi, consentendo, al contempo, al creditore di soddisfarsi sulla somma dovuta al proprietario in applicazione della *resale formula*.

Tali previsioni, se certamente riducono il rischio di *foreclosure*, non ne eliminano del tutto la possibilità, posto che, da un lato, il bene potrebbe essere aggredito anche da creditori del *lessee* che non siano assistiti da alcuna garanzia e, dall'altro, che, anche ove una garanzia non autorizzata fosse stata iscritta, il CLT potrebbe restarne all'oscuro fino al termine dell'esecuzione.

A tal proposito, occorre tuttavia ribadire che il *ground lease*, con tutte le sue restrizioni, segue il bene presso *qualunque proprietario* e, dunque, anche presso chi ne abbia acquistato il titolo all'esito di una procedura esecutiva. Colui che ottiene la proprietà dell'*improvement* a seguito di *foreclosure* (ovvero di *deed in lieu of foreclosure*, ove l'esecuzione venga perseguita attraverso un *trust* liquidatorio) succederà, infatti, nel medesimo *bundle of rights* di cui disponeva il debitore esecutato, comprensivo del *ground lease*. Il CLT potrà così riacquistare il bene dal nuovo proprietario al prezzo previsto dalla *purchase option* e ri-alienarlo a un nuovo soggetto in stato di bisogno. Se, nella maggior parte dei *ground lease* è prevista, per questi casi, la possibilità per il CLT

di attivare l'opzione immediatamente, in mancanza di una tale disposizione contrattuale il *trust* dovrà attendere la scadenza del termine del *lease* ovvero che il nuovo proprietario decida di alienare il bene.

4.4. La disciplina del *permitted mortgage*

Il veduto assetto rappresenta una garanzia importante per la tenuta del modello, posto che disincentiva l'iscrizione di vincoli reali sul bene e consente all'organizzazione di recuperarlo ove, nonostante ciò, esso venga sottoposto a *foreclosure*. In assenza di deroghe, tuttavia, tale assetto rischia di condurre il CLT alla paralisi, posto che ad essere disincentivate non sono soltanto le garanzie indesiderate ma pure quelle fondamentali affinché il *trust* possa operare, prime tra tutte quelle connesse ai mutui ipotecari che i propri *home-buyers* devono poter concludere per acquistare l'immobile.

Infatti, se da un lato è vero che tali mutui sono solitamente approvati dal CLT (onde la loro sottoscrizione non configura, di per sé, alcun inadempimento) dall'altro è altrettanto vero che la *reversion of ownership*, con conseguente estinzione di ogni garanzia reale iscritta sul bene, è l'effetto tipico di ogni ipotesi di risoluzione del *ground lease* e, quindi, anche dell'eventuale risoluzione conseguente all'inadempimento di obbligazioni del tutto estranee al rapporto tra il mutuante e il mutuatario. È difficile, se non in taluni casi giuridicamente impossibile³³, che un intermediario sia disposto ad accordare un credito la cui garanzia potrebbe essere vanificata in ogni momento da un rapporto contrattuale sul quale esso non ha alcun controllo, garanzia, peraltro, iscritta su un bene gravato da vincoli di alienazione destinati a seguirlo pure in caso di *foreclosure* e che potrebbero dunque minarne la commerciabilità.

Per questa ragione, le regole in materia di risoluzione per inadempimento e di restrizioni alla rivendita sono derogate dalla particolare disciplina prevista per quei mutui i quali, poiché funzionali all'acquisto dell'*improvement* e rispettosi dei requisiti veduti nel precedente paragrafo, sono autorizzati dal CLT. Queste regole sono contenute in parte nel *ground lease* e in parte nelle clausole del contratto-tipo di mutuo ipotecario ad esso

³³ Soprattutto alla luce delle recenti discipline introdotte a seguito della crisi dei mutui c.d. *subprime*.

annesso, la cui sottoscrizione determina l'automatica autorizzazione da parte del CLT e obbliga quest'ultimo a sottoscriverne, a sua volta, i termini. Questa disciplina si fonda sul principio per cui il CLT in tanto autorizza il mutuo, rinunciando al diritto di risolvere il *lease* per l'intera durata del *mortgage* e acconsentendo a rimuovere i vincoli di alienazione fronte dell'eventuale pignoramento intrapreso dal mutuante autorizzato, in quanto quest'ultimo si impegni, nei confronti dell'organizzazione, ad adempiere a una serie di obbligazioni che hanno l'obiettivo di non vanificare l'*enforcement* del *ground lease* e di arginare, quanto più possibile, la possibilità che il bene divenga oggetto di esecuzione forzata.

In altre parole, poiché rinunciando alla possibilità di risolvere il contratto per l'intera durata del mutuo il CLT abdica alla principale tutela di cui dispone contro l'inadempimento del *lessee*, la disciplina del *permitted mortgage* costruisce un apparato rimediale alternativo alla risoluzione, che trova nella cooperazione tra il *trust* e il mutuante la sua cifra caratteristica.

Tale apparato rimediale si declina in modo parzialmente differente a seconda delle obbligazioni contenute nel *ground lease*.

Per quanto concerne le obbligazioni pecuniarie (che, come si è visto, si riducono sostanzialmente al pagamento delle *fees*³⁴), la disciplina del *permitted mortgage* prevede che, nell'eventualità di un loro inadempimento, il CLT rinunci a risolvere il contratto, a fronte dell'obbligo, in capo al mutuante, di pagare quanto dovuto per conto del comune debitore (*lessee*/mutuatario). Si configura, così, un obbligo contrattuale all'adempimento del terzo: il mutuante, sollecitato da un'apposita comunicazione scritta del CLT, non potrà esimersi dall'estinguere il debito del *lessee* nei confronti dell'organizzazione. Il pagamento avrà l'effetto di surrogare il *mortgagor* nei diritti del creditore originario e gli permetterà di recuperare a sua volta il credito, imputandone il relativo ammontare alle rate del mutuo.

Più complesse sono, invece, le soluzioni adottate per il caso di inadempimento di un'obbligazione non pecuniaria (obbligo di occupazione personale e costante, divieto di

³⁴ Oltre che al pagamento di quelle eventuali somme che ne seguono il relativo regime giuridico quali, ad es., penali o interessi.

sub-lease, obblighi di manutenzione ecc). Esse, infatti, configurano prestazioni di natura personale, il cui adempimento non può essere demandato a un soggetto differente dal contraente originario.

Per questi casi, la rinuncia da parte del CLT ad attivare la risoluzione del contratto viene bilanciata dalla previsione di apposite clausole penali speciali, particolarmente severe, che l'organizzazione può attivare soltanto durante il periodo di vigenza del mutuo (e soltanto a fronte di inadempimenti che, ove fosse stata azionabile, avrebbero giustificato la risoluzione). In tal modo, l'obbligazione personale viene convertita in obbligazione pecuniaria ed essa può essere adempiuta dal mutuante per conto del proprio mutuatario, secondo le forme poc'anzi analizzate.

Alla luce della centralità che, tuttavia, le obbligazioni personali assumono nell'assetto del *ground lease*, il CLT si riserva la possibilità di agire in risoluzione anche durante la pendenza del mutuo per violazioni di estrema gravità, e specialmente nel caso in cui un inadempimento serio e reiterato sia tale da compromettere irrimediabilmente lo scopo del modello ovvero possa condurre a insormontabili situazioni di stallo (si pensi al caso dell'*home-owner* che lochi sistematicamente l'immobile e che riesca a ottenere dai canoni una remunerazione superiore a quanto eventualmente dovuto a titolo di penale o, ancora, a quello del *lessee* che non abbia mai preso possesso del bene e del quale si siano perse le tracce). Per questa ipotesi, la disciplina del *permitted mortgage* prevede che il CLT, a seguito della *property reversion* conseguente alla risoluzione del contratto, debba corrispondere direttamente al mutuante quanto sarebbe dovuto all'*home-owner* titolo di *purchase-price* fino a concorrenza del suo debito. Solo in un secondo momento l'organizzazione potrà liquidare all'*ex-lessee* il residuo e, dunque, l'eventuale differenza o maggior somma.

Come accennato, l'assetto contrattuale in analisi non prevede soltanto che, durante la vigenza del mutuo, il CLT (salvo i veduti casi eccezionali) rinunci a risolvere il contratto per inadempimento, ma pure che, nel caso di un'esecuzione forzata intrapresa dall'*authorized mortgagee*, i vincoli di alienazione previsti dal *ground lease* vengano rimossi. È, questa, una clausola la quale, per quanto ampiamente avversata sia dalla

dottrina sia dal *CLT-network*³⁵, i singoli CLT non sono quasi mai in grado di eludere, se non al prezzo di veder rifiutate le erogazioni di credito nei confronti dei propri *propective home-buyers*. Poiché infatti, come più volte ribadito, il *ground lease* segue il bene (anche in caso di esecuzione) i creditori vogliono assicurare che colui che ne ottenga eventualmente il titolo a seguito di *foreclosure* possa liberamente venderlo sul mercato, nella convinzione, invero assai contestata, per cui il mantenimento dei predetti limiti potrebbe tradursi in una diminuzione del prezzo di liquidazione dell'immobile e dunque compromettere la fruttuosità della procedura³⁶.

La disciplina del *permitted mortgage* subordina, tuttavia, la rimozione dei vincoli di rivendita allo scrupoloso rispetto, da parte del mutuante, di una serie di obbligazioni volte ad arginare il rischio di *foreclosure* e a minimizzarne le relative conseguenze.

A differenza di quanto avviene per la violazione degli obblighi previsti dal *ground lease*, in questo caso spetterà al mutuante informare tempestivamente il CLT dell'inadempimento in cui sia incorso il mutuatario (sempre che assurga a un inadempimento tale da giustificare l'attivazione della procedura esecutiva, c.d. *mortgage default*), assegnandogli un termine per adempiere in suo luogo. Durante il decorso del termine, al *mortgagor* è preclusa la possibilità di agire in esecuzione e, estinto il debito, il *trust* potrà rivalersi nei confronti del proprio *lessee* nei limiti della somma versata.

Sebbene tale clausola parrebbe configurare il mezzo ordinario attraverso cui l'organizzazione affronta l'eventuale *mortgage default* dei propri *lessee*, l'analisi della sua prassi applicativa rivela come, in realtà, i CLT vi ricorrano in casi estremamente rari³⁷, dal momento che l'assunzione sistematica di crediti nei confronti di debitori inadempienti rischierebbe di minare alla base stabilità economica e la tenuta finanziaria

³⁵ V. *CLT Technical Manual*, cap. XX (*Financing CLT-homes*); in dottrina, la questione è stata soprattutto affrontata con riferimento al dibattito intercorso tra i CLT e i principali creditori istituzionali, dibattito il quale ha spesso dato origine ad appositi *ground lease riders* applicabili in caso di mutui contratti con intermediari a partecipazione pubblica, prima tra tutti la c.d. Federal National Mortgage Association (c.d. "Fannie MAE"), v. S.I. STEIN, op. cit.

³⁶ V. S. I. STEIN, op. cit., spec. pp. 235 ss.

³⁷ E, cioè, quei casi in cui sia accertato il carattere temporaneo della difficoltà finanziaria dell'*home-owner*.

dell'organizzazione³⁸. La vera *ratio* della disposizione in parola sembra allora doversi ravvisare nella necessità che il CLT sia sempre informato dell'eventuale *mortgage default*, di modo che esso possa tempestivamente instaurare una trattativa con le parti interessate volta a far sì che il credito non venga soddisfatto mediante *foreclosure* bensì (ed è questa la soluzione ordinaria solitamente praticata) attraverso i proventi di una nuova procedura di alienazione in favore di un *qualified home-buyer* iscritto nelle proprie liste di attesa. L'esecuzione viene, in tal modo, quasi sempre evitata, posto che, normalmente, il *purchase price* applicabile alla nuova alienazione è superiore al credito residuo vantato dal mutuante e che essa garantisce un risultato più rapido e certo rispetto alle ordinarie procedure di pignoramento immobiliare.

Sebbene la disciplina in analisi confini la vendita forzata del bene ad ipotesi residuale, va ribadito che essa, per quanto rara, quando intrapresa da un *authorized mortgagee*, effettivamente determina il venir meno dei vincoli di alienazione. È, questa, l'unica ipotesi contemplata dal modello in cui l'immobile viene sottratto dalla catena delle alienazioni.

Ciò non vuol dire, tuttavia, che il CLT perda *del tutto* il controllo sul bene posto che, in ogni caso, esso resta pure sempre proprietario del suolo e il *ground lease*, sebbene svuotato delle sue più rilevanti previsioni (vincoli alla rivendita, ma anche obbligo di occupazione personale e divieto di *sub-lease*) continua a legare il *trust* con il nuovo proprietario dell'*improvement*.

Ciò fa sì che il CLT possa attivare un meccanismo che permette che almeno una parte della rendita prodotta dal bene venga comunque socializzata. Ed infatti, il *ground lease* prevede che nell'ipotesi in cui i vincoli di alienazione siano rimossi a seguito di *foreclosure*, il *trust* possa aumentare la somma dovuta mensilmente dal proprietario a titolo di *fees*, proporzionalmente al valore di mercato dell'immobile, rivalutato di anno in anno. Va detto che questa previsione non soltanto assicura che quantomeno una porzione del plusvalore dei beni che sono stati sottratti dal ciclo delle alienazioni resti comunque asservito agli scopi istituzionali dell'ente, ma configura un incentivo a che

³⁸ Stabilità la quale sovrintende a interessi di natura collettiva, posti gli obiettivi superindividuali a cui è preposto l'istituto.

tali beni, nel ciclo, vi rientrano. Nelle rare ipotesi in cui un *improvement* è stato effettivamente sottoposto a vendita forzata, sono infatti molti i casi di proprietari che hanno preferito contrattare con il *trust* la reintroduzione dei vincoli rimossi a seguito della *foreclosure*, piuttosto che dover corrispondere le *fees* al valore maggiorato³⁹.

4.5. L'enforcement preventivo del *ground lease*: la c.d. *stewardship*

Si è visto, dunque, che il CLT, in caso di inadempimento del *ground lease*, gode di un efficace apparato rimediale, che gli consente di preservare il funzionamento del modello e, soprattutto, di evitare che il bene fuoriesca dal ciclo delle alienazioni per rientrare nel mercato immobiliare.

Va detto, tuttavia, che nell'assetto complessivo dell'istituto tali rimedi rappresentano un'*extrema ratio* e che il rispetto delle clausole del *lease* è affidato in primo luogo a meccanismi alternativi a quelli fin qui analizzati. Sono, questi, meccanismi di natura preventiva i quali, arginando *ex ante* il rischio di possibili violazioni, riducono la possibilità che il *trust* debba ricorrere, *ex post*, ai mezzi di tutela ordinari, che nella maggior parte dei casi determinano conseguenze assai pregnanti (si pensi alla risoluzione e alla rivendita in luogo di *foreclosure*, che producono l'*eviction* del *lessee*, o, ancora, agli effetti che l'applicazione di clausole penali molto onerose può comportare nei confronti di soggetti a basso reddito).

Tale ruolo preventivo è svolto dalla c.d. *stewardship*, locuzione che indica una serie variegata di attività che l'organizzazione compie in favore dei propri *home-owner*, la cui cifra comune è l'istituzionalizzazione della cooperazione tra le parti al fine di assicurare il rispetto delle regole e il corretto operare del CLT.

³⁹ V. *CLT Technical Manual*, cap. XX (*Financing CLT-homes*), p. 8. In termini generali, l'efficacia economica della disciplina descritta è stata messa in luce da una recente analisi statistica (E. THADEN, *Results of the 2011 Comprehensive CLT Survey*, The Lincoln Institute of Land and Policy, spec. pp. 35 ss), la quale evidenzia come essa sortisca l'effetto di coniugare due obiettivi di *policy* tradizionalmente considerati antitetici: i) consentire anche a soggetti a basso reddito di accedere al credito; ii) permettere agli intermediari di erogare mutui senza assumere un eccessivo rischio di insolvenza. Questo bilanciamento è fondamentale per il buon funzionamento del modello, poiché fa sì che la porzione più consistente dei costi connessi al suo funzionamento possano essere reperiti ricorrendo al mercato del credito.

Le attività di *stewardship* sono riconducibili a tre principali tipologie: *disclosure*, *monitoring* e *assistance*⁴⁰.

I compiti di *disclosure* hanno l'obiettivo di informare adeguatamente i futuri proprietari della struttura e delle ragioni di *policy* alla base del modello, oltre che delle sue principali implicazioni giuridiche ed economiche. Il CLT costituisce pur sempre una forma inusuale di proprietà, che consta di un assetto istituzionale articolato e complesso. Il primo argine a eventuali inadempimenti passa dunque, necessariamente, dall'assicurare che i futuri acquirenti comprendano appieno i diritti e gli obblighi che essi assumono con la sottoscrizione dell'atto di vendita e del *ground lease* e che essi siano edotti delle modalità attraverso cui possono contribuire ai processi decisionali dell'organizzazione. Nella maggior parte dei CLT, la *disclosure* si declina in una serie di incontri ai quali i *prospective home-buyers* (iscritti nelle liste di attesa) devono partecipare prima dell'acquisto dell'immobile. Durante tali incontri i rappresentanti del *trust* illustrano le regole del CLT e ai futuri acquirenti è anche data la possibilità di confrontarsi con chi già è divenuto proprietario di una *CLT-home* nonché con consulenti legali e finanziari (questi ultimi, soprattutto, affinché offrano la propria consulenza in materia di mutui ipotecari "sostenibili").

Inoltre, l'iscrizione nelle liste d'attesa determina, solitamente, l'automatico acquisto della qualifica di *member* (associato) dell'organizzazione: in tal modo il *qualified home-buyer* è fin da subito inserito nella comunità di riferimento del CLT e può familiarizzare con le procedure decisionali dell'ente prima ancora di divenire proprietario.

Al *monitoring* e all'*assistance* afferiscono, invece, una serie di attività volte, per l'appunto, a monitorare i singoli *home-owner* al fine di individuare anticipatamente possibili situazioni che, se trascurate, potrebbero condurre a inadempimenti gravi e a far sì che il CLT sia posto nella condizione di intervenire tempestivamente per aiutare il proprio *lessee* nella ricerca di una soluzione.

Un'importante funzione di "monitoraggio" è attribuita al controllo sul corretto adempimento dell'obbligo al pagamento delle *fees*.

⁴⁰ V. *CLT Technical Manual*, cap. XXIII (*Post-Purchase Stewardship*) spec. pp. 1-2.

Il mancato pagamento può, infatti, rivelarsi sintomatico di una situazione di difficoltà economica del *lessee* rispetto alla quale il CLT ha interesse a intervenire tempestivamente. Tipicamente, si suppone che il proprietario che non stia pagando le *fees* non stia neppure pagando le rate del mutuo, inadempimento, tuttavia, di cui il CLT rischierebbe di essere informato troppo tardi e, cioè, quando esso è divenuto a tal punto grave da legittimare il creditore ad attivare una procedura esecutiva (è a questo punto, come si è visto, che in capo all'intermediario sorge l'obbligo di comunicazione al *trust*). A fronte di questa situazione, il CLT null'altro potrebbe fare che proporre la rivendita del bene in favore di un nuovo *qualified home-buyer* ciò che, in ogni caso, comporterebbe la perdita dell'abitazione da parte del debitore esecutato.

Il monitoraggio sulle *fees* si colloca in una fase antecedente a questa eventualità e assolve al preciso compito di prevenirla. A questa esigenza risponde il già veduto obbligo dell'organizzazione di prendere immediatamente contatto con il *lessee* al primo atto di mancato pagamento e di accertare le ragioni dell'inadempimento.

Ove esso sia riconducibile a una situazione di difficoltà finanziaria, in capo al *trust* sorge un vero e proprio (per quanto generico) obbligo giuridico di assistenza. Nei casi meno gravi, esso può risolversi nel ricorso ai veduti provvedimenti di sospensione o riduzione temporanea delle *fees*. Nelle ipotesi più serie, implicherà attività di assistenza finanziaria e legale al fine, ad esempio, di aiutare il *lessee* a ricontrattare i termini del mutuo ovvero a rifinanziarlo presso un altro intermediario. In taluni casi, accertata la natura transitoria del problema economico del proprietario, i CLT hanno deliberato di elargire in prima persona un prestito in favore dell'*home-owner* o di assegnargli un posto di lavoro all'interno dell'organizzazione.

Alle medesime esigenze, pur collocandosi in una fase ancora antecedente a quella appena esaminata, risponde l'attività di controllo preventivo svolto dall'organizzazione su tutti i mutui contrattati dai propri *home-buyers*. Come si è visto, tale attività, che sfocia nell'autorizzazione al mutuo o nel suo diniego, con tutte le conseguenze giuridiche che a ciò conseguono e che si sono ampiamente analizzate, assolve, tra le altre cose, anche al compito di accertare che i propri *lessee* concludano mutui a tassi equi, presso creditori affidabili e, in generale, che la somma per la quale si indebitano

sia sostenibile in rapporto alle loro condizioni di reddito. Anche a questa attività di “monitoraggio” corrisponde un preciso obbligo di assistenza, il quale sorge ove il *trust* neghi l’autorizzazione. Contestualmente al diniego, infatti, l’organizzazione dovrà offrire al *prospective home-buyer* la propria assistenza nell’individuare un nuovo potenziale creditore. La maggior parte delle volte, ciò si tradurrà nell’indirizzare l’*home-buyer* verso programmi pubblici che offrono mutui agevolati in favore di soggetti in condizioni di bisogno abitativo.

Un’altra importante componente del *monitoring* che il CLT esercita sui propri abitanti, afferisce al controllo sul rispetto dell’obbligo di diligente manutenzione dell’immobile. Il CLT, a tal fine, sfrutta in primo luogo la previsione del *ground lease* che gli permette di ispezionare, in qualsiasi momento, il suolo di sua proprietà. Le ispezioni sul suolo consentono infatti di prendere visione, quantomeno esterna, dell’*improvement* e, quindi, di verificare le condizioni degli infissi, la presenza di crepe, macchie d’acqua ecc. Sono, questi, elementi indicativi del livello di manutenzione del bene. Da essi, il CLT potrebbe infatti desumere l’opportunità di prendere contatto con l’*home-owner* e approfondire con lui la necessità di eseguire dei lavori, offrendo, contestualmente, la propria assistenza per organizzarli.

Un analogo ruolo di *monitoring* è svolto dal CLT nel corso delle attività che esso svolge in esecuzione dell’obbligo, che su di esso incombe, di eseguire direttamente le riparazioni di straordinaria amministrazione, attingendo ai fondi del *reserve fund*. Ed infatti, questa previsione consente al CLT di venire a conoscenza della necessità di provvedere anche a riparazioni ordinarie, e questo per due ordini di ragioni.

In primo luogo, non è sempre chiaro a quale categoria appartenga una certa riparazione. Nel dubbio, l’*home-owner* sarà incentivato a contattare il CLT affinché, verificando lo stato dei luoghi, lo determini. In secondo luogo, al fine di poter eseguire le opere di manutenzione straordinaria, i rappresentanti del CLT debbono pur sempre accedere al bene ed esaminarlo. Potrà allora accadere che, programmando le riparazioni, si accerti la necessità di procedere anche a opere di manutenzione ordinaria. In un caso come questo, tipicamente, il CLT proporrà al *lessee* di eseguire unitariamente tutti i lavori e

offrirà di organizzarli (*assistance*), suddividendone quindi i costi secondo le voci di competenza di ciascuno⁴¹.

Accanto alla *stewardship*, una funzione di prevenzione degli inadempimenti viene rinvenuta (tra le altre) anche nell'elemento partecipativo che contraddistingue la *governance* del CLT. Di esso, come si vedrà ampiamente in seguito, sono infatti parte, in qualità di *members* (associati) tutti coloro che sono legati al *trust* da un contratto di *ground lease*, ai quali è assicurato non soltanto il diritto di voto nelle deliberazioni assembleari ma anche un'adeguata rappresentanza nell'organismo esecutivo (c.d. *board of directors*). Sono ormai molti gli studi empirici che individuano una stretta correlazione tra partecipazione e *compliance*, anche con riferimento al CLT⁴². Il fatto che gli *homeowner* partecipino all'elaborazione delle principali regole che vengono inserite nel *lease*, alle scelte collettive sul governo dei beni, alle trattative con i soggetti istituzionali e che il rispetto dei vincoli da parte di ciascuno assicuri il buon funzionamento dell'istituzione per tutti, in un contesto in cui gli interessi individuali trovano una diretta corrispondenza in quelli collettivi, rappresenta un potente incentivo sociale a non violare le regole che la comunità si è data.

5. Vincoli all'alienazione: *numerus clausus, unreasonable restraints on alienation e rule against perpetuities*

5.1. Il *ground lease* e il principio del numero chiuso dei diritti reali

Come noto, nel diritto anglo-americano le questioni rimediali sono trattate congiuntamente a quelle che, negli ordinamenti di *civil law*, vengono ricondotte alla

⁴¹ In termini generali, occorre peraltro osservare che i CLT solitamente stipulano delle convenzioni con imprese edilizie che garantiscono costi vantaggiosi per i lavori di manutenzione e, raccogliendo le richieste dei propri abitanti, organizzano in giorni prefissati gli interventi in favore di tutti in modo da abbassare ulteriormente i costi. È evidente che l'*home-owner* è incentivato a provvedere alla manutenzione ordinaria se sa che essa verrà eseguita a basso costo, da un soggetto affidabile e se l'organizzazione degli interventi è gestita, su mandato della collettività, direttamente dal CLT.

⁴² V. J.J. KELLY, *Land Trusts that Conserve Communities*, in *DePaul Law Review*, 59, 2009, pp. 69 - 119.

separata categoria dell'invalidità, secondo uno schema per cui un negozio invalido è, in primo luogo, *unenforceable*.

Per tale ragione, un discorso sull'*enforceability* del *ground lease* che si voglia completo non può limitarsi a descrivere le tutele che il *trust* può attivare per prevenire o sanzionare gli inadempimenti, ma deve anche farsi carico di accertare che il contratto non violi norme imperative o principi inderogabili.

È questo un accertamento dall'esito tutt'altro che scontato posto che il *ground lease* non solo limita fortemente le facoltà dominicali dell'*home-owner*, ma impone vincoli destinati a durare in via perpetua, vincoli, peraltro, opponibili *erga omnes*.

Al contrario di quanto si potrebbe *prima facie* immaginare, il problema di compatibilità non si pone tanto in ordine al rispetto del principio del numero chiuso dei diritti reali. Tale principio, nel *common law*, è –invero– raramente invocato quale autonomo parametro di giudizio. Ciò è dovuto al fatto che nell'impostazione teorica del diritto anglo-americano il proprietario non è titolare di un diritto dal contenuto (asseritamente) predefinito (quel potere di *jouir et disposer des choses de la manière la plus absolu* di cui agli artt. 544 cod. nap. e, con formulazione parzialmente diversa, 832 cod. civ. it). Egli è, piuttosto, il *residual claimant* di beni (*rectius* di utilità prodotte da beni) gli interessi proprietari sui quali possono essere liberamente allocati secondo le forme più disparate⁴³ (forme alle quali, non a caso, il giurista continentale si riferisce con la locuzione *démembrement de la propriété*)⁴⁴. Negli Stati Uniti, dunque, il principio del numero chiuso assurge ad autonoma regola di giudizio soltanto a fronte di situazioni abnormi, situazioni in cui l'interesse proprietario trasferito (lo “*stick*” *conveyed*) sia irriconoscibile e non possa essere ricondotto a nessuno dei *property rights* previsti

⁴³ Secondo la celebre metafora hohfeldiana del c.d. “bundle of rights” o “bundle of sticks”, sulla quale, per una lettura critico-comparatistica, anche con riferimento al tema del diritto all'abitare, si veda A. DI ROBILANT, *Property: a Bundle of Sticks or a Tree?* in *Vanderbilt Law Review*, 66, 3, 2013, pp. 870-931.

⁴⁴ Sul punto, qui solamente accennato, si veda, diffusamente, U. MATTEI, *Basic Principles of Property Law. A Comparative Legal and Economic Introduction*, Santa Barbara, 2000, spec. pp. 1-99; A. CANDIAN, A. GAMBARO, B. POZZO, *Property-proprieté-eigentum, Corso di diritto privato comparato*, Padova, 1992; nonché U. MATTEI, E. ARIANO, *Il modello di common law*, Torino, 2018, pp. 246-250.

dall'ordinamento: *estates* (*fee simple absolute, defeasible fee simple, life estate e lease*), *concurrent interests* (*tenancy in common, joint tenancy, marital property, trust, condominium*) e *servitudes* (*easement, profit, real covenant and equitable servitude*)⁴⁵.

Non è questo il nostro caso, dal momento che il *ground lease* trasferisce pur sempre un *property interest* tipico (il più volte invocato *leashold interest*) e che la maggior parte delle restrizioni da esso previste (vincoli di destinazione, obblighi di manutenzione, regole in materia di occupazione, divieto di *sub-lease* ecc.) sono tradizionalmente considerate risvolti (contrattuali) altrettanto tipici di un rapporto giuridico al contempo personale e reale⁴⁶.

Ciò che viene in rilievo sono, piuttosto, le clausole del *ground lease* che contemplano i limiti alla rivendita, la cui compatibilità con due tra le più importanti regole dell'intera sistemica del *property law* anglo-americano è stata ampiamente discussa dalla dottrina. Si tratta, in particolar modo, di regole che con il principio del *numerus clausus* condividono la medesima *ratio* e che, in ultima analisi, ne costituiscono specificazione e corollario: la *rule against unreasonable restraints on alienation* e la *rule against perpetuities*.

5.2. Limiti alla rivendita e *rule against unreasonable restraints on alienation*

La *rule against unreasonable restraints on alienation* - che il diritto americano ha mutuato dal *common law* inglese - prevede che il limite all'alienazione stabilito convenzionalmente sia invalido salvo che risponda a un interesse meritevole di tutela e non imponga un sacrificio eccessivo⁴⁷.

⁴⁵ Per un'analisi della dottrina del *numerus clausus* nel diritto statunitense alla luce dell'emersione di istituzioni proprietarie inclusive, tra cui il CLT, v. A. DI ROBILANT, *Property and Democratic Deliberation: The Numerus Clausus Principle and Democratic Experimentalism in Property Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 62, 2, 2014, pp. 367-416.

⁴⁶ Sul punto v. W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., pp. 830 ss.

⁴⁷ Sulla regola, in termini generali, v., diffusamente, W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., pp. 635 ss.

In termini generali, individuata l'esistenza di un interesse meritevole (nel nostro caso l'accesso alla casa per le fasce svantaggiate)⁴⁸, la *rule* richiede che la validità del *restraint* sia verificata attraverso l'applicazione di un *proportionality test*. Si tratta di un giudizio di ragionevolezza, e quindi giocoforza comparativo, che pone da un lato i vantaggi che il vincolo di alienazione è in grado di determinare, in rapporto all'obiettivo meritevole al cui perseguimento è preordinato e, dall'altro, i pregiudizi che esso può produrre, con specifico riferimento al sacrificio che impone agli interessi (generali e individuali) protetti dalla *rule*.

Sebbene la questione non sia mai stata sollevata innanzi alle corti, la compatibilità della *purchase option clause* (e della *resale formula* che ad essa accede) con la *rule against unreasonable restraints on alienation* ha costituito oggetto di dibattito in seno alla dottrina che si è occupata di *community land trust*⁴⁹.

L'opinione maggioritaria, soprattutto negli studi più recenti, si attesta su una duplice direttiva: i) la *purchase option clause* è compatibile con la *rule against unreasonable restraints on alienation*; ii) tale compatibilità può essere affermata prima ancora di impostare il giudizio di bilanciamento posto che la clausola, promuovendo -di fatto- i

⁴⁸ Al contrario, è considerato invalido il *restraint* il quale abbia l'unico scopo di permettere al *developer* di un progetto di riqualificazione urbana di consentire l'accesso alla proprietà degli immobili collocati sull'area solo a persone appartenenti a classi sufficientemente agiate: v. *Woodside Village Condominium Association, Inc. v. Jahren*, 806 So. 2nd 452 Fla. 2002, in cui la corte territoriale ha dichiarato nulla la clausola contenuta in un regolamento condominiale che prevedeva che l'alienazione delle singole unità abitative dovesse essere approvata dallo società realizzatrice del progetto sulla base del profilo dei futuri acquirenti. Similmente, è solitamente ritenuta invalida la clausola che subordini l'alienazione all'autorizzazione discrezionale di un soggetto terzo, soprattutto ove non siano specificati i criteri che sovrintendono alla concessione o al diniego dell'autorizzazione, posto che ciò non consente di individuare l'interesse che sorregge il *restraint* (e quindi, a *fortiori*, di valutarne la meritevolezza): v. *Northwest Real Estate Co. v. Serio*, 144 A. 245 (Md. 1929); *Camino Garden Association, Inc. v. McKim*, 612 So. 2nd 636 (Fla. Dist. Ct. App. 1993); *Kenney v. Morgan*, 325 A. 2d 419 (Md. 1974).

⁴⁹ V. J.J. KELLY, *Homes Affordable for Good: Covenants and Ground Leases as Long-Term Resale-Restriction Devices*, 29, in *St. Louis University Public Law Review*, 9, 2009, pp. 23-27; D.M. ABROMOWITZ, *An Essay on Community Land Trusts*, cit., pp. 676 ss.; S.J. PASTEL, *Community Land Trusts: a Promising Alternative for Affordable Housing*, in *Journal of Land Use and Environmental Law*, 6, 1991, pp. 301 ss.; M. TOWEY, op. cit. pp. 350-352.

medesimi obiettivi di *policy* sottesi alla *rule*, non impone alcun sacrificio giuridicamente rilevante⁵⁰.

Tradizionalmente si sostiene che la *rule against unreasonable restraints on alienation* svolga quattro principali funzioni: a) evitare l'eccessiva concentrazione della ricchezza, obiettivo dei vincoli di alienazione durante il periodo feudale, che perseguivano lo scopo di mantenere le terre nelle mani della nobiltà; b) promuovere lo scambio dei beni, ostacolato da vincoli che riducono irragionevolmente il numero dei potenziali acquirenti; c) favorire l'uso dei beni, consentendo al proprietario di poterli facilmente alienare ove egli non voglia o non possa più usufruirne; d) incentivare la messa in valore dei beni, compromessa dalla previsione di prezzi convenzionali insensibili alle addizioni e ai miglioramenti eseguiti dal proprietario.

Muovendo dalla funzione illustrata sub. a), occorre osservare come i limiti all'alienazione previsti dal *ground lease* non solo non agevolino la concentrazione della ricchezza, ma la contrastino, dal momento che consentono a una vasta platea di soggetti che ne sarebbe altrimenti esclusa di accedere alla proprietà dell'abitazione. Essi, promuovendo la diffusione della proprietà immobiliare urbana, contribuiscono ad arginare il rischio che il patrimonio edilizio venga allocato in capo a pochi investitori istituzionali e, dunque, a evitare il sorgere di oligopoli immobiliari speculativi⁵¹.

Le regole sulla rivendita proprie del CLT sono estranee anche alle preoccupazioni illustrate sub. b). Tali regole si atteggiavano, invero, in modo molto diverso dalle tradizionali restrizioni (irragionevoli) all'alienazione (si pensi alla convenzione che vieti la vendita del bene se non in favore dei parenti in linea retta del primo alienante): il *ground lease* mantiene ampia e indeterminata la platea dei potenziali acquirenti, platea che coincide con tutti coloro i quali non dispongono di una capacità di reddito sufficiente a soddisfare i prezzi di mercato. Sotto questo profilo, anzi, i *restraints* assicurano solitamente un numero di *prospective home-buyers* superiore a quello garantito

⁵⁰ *Contra*, v. C.A. SEEGER, *The Fixed-Price Preemptive Right in the Community Land Trust Lease: a Valid Response to the Housing Crisis or an Invalid Restraint on Alienation?*, in *Cardozo Law Review*, 11, 1989, pp. 471-502.

⁵¹ V. D.D. LAWRENCE, *Can Communities Effectively Fight Displacement Caused by Gentrification?*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 11, 4, 2002, pp. 357-373.

dall'operare degli ordinari meccanismi di domanda e offerta. Sembra, infatti, piuttosto ragionevole presumere che in un contesto in cui il salario medio è pari a 20.000 \$ annui e il prezzo di un appartamento di 70 metri quadrati si aggira intorno a 300.000 \$ (è questo il dato dei grandi agglomerati urbani statunitensi) il numero di persone che *non* può acquistare l'appartamento al valore di mercato sia superiore a quello di coloro i quali, un tale acquisto, sono invece in grado di sostenerlo⁵².

Il rischio che le restrizioni impattino negativamente sul valore d'uso del bene (sub. c) vengono dunque meno, dal momento che il proprietario, ove non possa o non voglia più usufruirne, è posto nella condizione di poterlo facilmente alienare. I *restraints*, peraltro, si collocano nell'ambito di un contratto che consta di obbligazioni (si pensi all'obbligo di occupazione costante) preordinate specificamente ad arginare l'assenteismo proprietario e a garantire il massimo sfruttamento dell'immobile, seppur nei limiti della sua destinazione d'uso.

Allo stesso modo, la *purchase option* non sembra poter essere contestata neppure sotto il profilo illustrato sub. d) e, dunque, con riferimento ai criteri di computo del prezzo stabiliti dalla *resale formula*. Sebbene infatti, come si è visto, nella maggior parte dei CLT la determinazione del prezzo di rivendita non tiene conto degli eventuali investimenti effettuati dal proprietario, è altrettanto vero che il *ground lease* assicura, attraverso precise obbligazioni imposte alle parti e con la costituzione di un apposito fondo, che sul bene siano sempre eseguite le necessarie opere di ordinaria e straordinaria manutenzione. Considerato nella sua globalità, ci si trova dunque innanzi a un assetto contrattuale in cui la tutela del valore di scambio è sì estromessa dalle funzioni del prezzo, ma viene comunque assicurata da meccanismi alternativi, secondo uno schema in cui all'incentivo di prezzo è sostituita l'imposizione di un obbligo. Ciò che viene disincentivato sono, piuttosto, quelle miglierie che assumono carattere meramente speculativo, rispetto alle quali, tuttavia, sembra difficile poter individuare un'autonoma ragione di tutela giuridica.

⁵² Si veda il rapporto emanato nel 2015 dall'ente statistico nazionale statunitense (United States Census Bureau), *American Housign Survey*, reperibile *on-line* al sito <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2017/cb17-tps24.html>.

Secondo l'opinione tradizionale, tuttavia, le funzioni della *rule against unreasonable restraints on alienation* non si limitano a tutelare istanze di natura collettiva, ma vanno anche calate sul piano della protezione di interessi individuali.

In questo senso, viene nuovamente in rilievo l'esigenza che il bene non sia sottoposto a vincoli che circoscrivono a tal punto il novero dei potenziali acquirenti da rendere la cosa sostanzialmente inalienabile. La necessità che vincoli di questo tipo siano invalidati, oltre a rispondere a un'esigenza generale di tutela del mercato, ha, infatti, anche lo scopo di permettere al proprietario il quale debba o voglia liquidare il bene di poterlo alienare agevolmente, senza incappare in irragionevoli *impasse*. Si pensi, nuovamente, al vincolo che vieti di vendere se non ai discendenti in linea retta dell'alienante. Questi ultimi potrebbero essere in numero piuttosto esiguo e, ove la restrizione non fosse invalidata, il loro rifiuto all'acquisto costringerebbe il proprietario a mantenere la titolarità su un bene del quale egli potrebbe volersi (o doversi) disfare.

Anche in questa prospettiva, tuttavia, le regole di rivendita previste dal *ground lease* sembrano andare esenti da criticità. Nel fisiologico operare del modello il proprietario troverà *sempre* un compratore: il CLT. Ove egli intenda alienare, il *trust* è infatti *statutariamente* obbligato a esercitare l'opzione al riacquisto. Sotto questo profilo, le restrizioni alla rivendita pongono addirittura il proprietario di un immobile CLT in una condizione peggiore rispetto al proprietario che opera nel libero mercato, posto che egli può contare su un acquirente certo e non dovrà impiegare risorse nella ricerca di un compratore.

Il pericolo di un possibile stallo è, d'altra parte, arginato anche a fronte dell'eventuale decadenza del CLT dal diritto di opzione per decorso del termine. Come si è visto, in questo caso l'*home-owner* potrà attivarsi autonomamente e alienare il bene a chiunque possieda i requisiti di reddito previsti per il *qualified home-buyer*, requisiti i quali – si ribadisce – individuano una platea di potenziali acquirenti ampia e indeterminata, come testimoniano le lunghissime liste di attesa tenute presso ormai tutti i CLT americani. In buona sostanza, l'eventuale decadenza dalla *purchase option*, ben lungi dal dar luogo a una situazione di *impasse*, semplicemente sortirà l'effetto di obbligare l'alienante a consultare personalmente le liste di attesa per individuare il proprio compratore, ciò che,

in ogni caso, configura un adempimento meno oneroso rispetto alla ricerca di un acquirente sul libero mercato. A fugare ogni dubbio circa la ragionevolezza delle restrizioni, quantomeno sotto il profilo in analisi, soccorre, infine, la clausola che consente all'*home-owner* di alienare il bene a *chiunque* (e dunque anche a chi eventualmente non possenga i requisiti di reddito, seppur nel rispetto dei vincoli di prezzo) nel caso in cui la ricerca diligente di un *qualified-home buyer* si sia protratta, senza risultati, per più di quattro mesi (quindi nella rara ipotesi in cui non solo il CLT non tenga una lista d'attesa ma l'alienante non abbia neppure trovato *aliunde* un soggetto in condizione di svantaggio economico disposto ad acquistare l'immobile).

L'unico aspetto del *ground lease* la cui legittimità è affermata dalla dottrina americana attraverso il ricorso ad argomenti comparativi (e dunque ricorrendo a un giudizio di bilanciamento) è quello relativo alle garanzie che il prezzo di rivendita è chiamato ad assicurare sul piano individuale.

Dalla regola, in particolare, deriva il principio per cui il vincolo convenzionale che stabilisce che un bene sia alienato per un prezzo inferiore a quello di mercato debba rispondere a un interesse meritevole, non possa cagionare un sacrificio eccessivo al proprietario e non sia mai valido se sottrae la proprietà alla sua preminente funzione di investimento privato.

In applicazione di questa regola (e in particolare della sua ultima parte) il *case-law* americano ritiene sistematicamente invalide tutte le clausole che impongano al proprietario un prezzo irragionevolmente basso o addirittura simbolico⁵³. L'esempio tipico è quello del patto che vincoli l'alienante a vendere a un prezzo non superiore al valore nominale per il quale egli (o il suo dante causa) aveva a sua volta acquistato il bene. L'estromissione di ogni valutazione su apprezzamento e inflazione è, infatti, considerata automaticamente irragionevole, poiché svincola del tutto la transazione dall'andamento del mercato e finisce, il più delle volte, per determinare un prezzo solo apparente.

⁵³ V. S. J. PASTEL, op. cit., pp. 295 ss.

Non è questo, tuttavia, quanto avviene in applicazione della *resale formula* la quale, come si è visto, consente al proprietario di recuperare integralmente il proprio investimento (sempre rivalutato all'inflazione) oltre a una quota parte dell'eventuale apprezzamento acquistato dall'immobile.

Ciò che occorre accertare è, allora, se l'estromissione del proprietario dalla possibilità di lucrare la *restante* porzione di apprezzamento configuri una limitazione irragionevole ovvero se essa possa ritenersi legittima poiché proporzionata ai vantaggi che genera.

La dottrina statunitense sembrerebbe orientata verso questa seconda soluzione.

I vincoli previsti dalla *resale formula* non soltanto permettono a un nuovo nucleo familiare in stato di bisogno di acquistare il bene. Questi stessi vincoli hanno a loro volta consentito al proprietario (o al suo dante causa) di soddisfare il proprio bisogno abitativo e di effettuare un investimento che, in loro assenza, gli sarebbe stato precluso. Si tratta di vantaggi che godono di una protezione giuridica forte (accesso all'abitazione e promozione del risparmio) e che entrano a pieno titolo nel giudizio di bilanciamento. Essi superano ampiamente il sacrificio che il proprietario è costretto a subire, sacrificio che, in ultima analisi, si risolve (non nella perdita di parte del suo investimento) ma nella semplice rinuncia ad appropriarsi dell'intero differenziale di rendita, appropriazione rispetto alla quale, tuttavia, non sembra potersi individuare alcuna autonoma ragione di tutela.

5.3. Limiti alla rivendita e *rule against perpetuities*

Complementare alla *rule against unreasonable restraints on alienation* è, come accennato, l'antica *rule against perpetuities* (anch'essa mutuata dal *common law* inglese)⁵⁴.

Se la prima prevede che eventuali vincoli imposti al proprietario debbano essere ragionevoli e perseguire interessi meritevoli di tutela, la seconda sancisce il principio per cui qualsiasi vincolo convenzionale al trasferimento di un bene deve essere contenuto entro un tempo limitato. Una clausola considerata valida alla stregua della

⁵⁴ Sistematizzata nella celebre opera di J.C. GRAY, *The Rule Against Perpetuities*, Boston, 1886 (ma il volume è stato oggetto di numerose successive edizioni, di cui l'ultima nel 2010).

rule against restraints potrebbe pertanto non esserlo in applicazione della *rule against perpetuities* e ciò, specificamente, nel caso in cui essa, per quanto ragionevole, non rispetti i limiti di tempo da quest'ultima previsti.

La *rule* è tradizionalmente riportata nella sua formulazione *standard*, secondo la quale: “*a contingent interest is invalid unless it is certain to vest (or fail to vest) no later than twenty-one years after the death of some life-in-being at the creation of the interest*”⁵⁵.

Non è questo il luogo per indagare a fondo il significato e i principali risvolti di questa regola, a buon ragione ritenuta tra le più complesse del diritto anglo-americano e non a caso definita arcaica e oscura (*archaic and fuzzy*) da parte della dottrina⁵⁶.

Ai nostri fini, e con un certo grado di approssimazione, sarà sufficiente chiarire che per *contingent interest* si intende un obbligo o un vincolo convenzionale che accede a un *property interest* ma che non è, rispetto ad esso, consustanziale (per questo, *contingent*) e che il vincolo, per essere valido, deve essere costruito in modo tale che, secondo un giudizio prognostico *ex ante*, non risulti possibile attivarlo (“*to vest*”) in un momento successivo alla morte dell'ultimo soggetto che, in vita alla sua creazione, su di esso vantasse un interesse diretto (*life in being*), più ventuno anni (*plus 21 years*).

Qualche esempio potrà chiarire meglio il meccanismo operativo della regola⁵⁷.

Si immagini la seguente disposizione testamentaria, contenente un duplice *conveyance* (di cui il secondo prende il nome di *remainder*) sul medesimo bene: *O to A for life, then to A's children*, in un contesto in cui A è vivo al momento dell'apertura della successione.

Tale disposizione è valida (quantomeno alla stregua della *rule against perpetuities*, ma potrebbe non esserlo in applicazione della *rule against unreasonable restraints*): l'interesse viene creato all'apertura della successione di O ed è certo che esso sarà

⁵⁵ Formulazione che si deve a J.C. GRAY, op. cit.

⁵⁶ W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., p. 780; ma la complessità della regola è stata a più riprese denunciata anche dalla giurisprudenza. In una celebre decisione (invero ampiamente criticata) la Corte Suprema della California ha addirittura mandato esente da responsabilità professionale un avvocato citato in giudizio da un proprio cliente per aver redatto un contratto nullo per violazione della *rule*, sul presupposto per cui “it is unreasonable to expect a lawyer of ordinary skill and capacity to apply it correctly” (*Lucas vs. Hamm*, 342 P.2d 685, 1961).

⁵⁷ W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., pp. 782 ss.

“*vested*” o non “*vested*” entro il termine previsto dalla *rule*. La condizione a cui esso è subordinato è, infatti, la nascita di un figlio da A: il sorgere del *remainder* è quindi necessariamente vincolato alla durata della vita di quest’ultimo (*life-in-being* al momento della creazione del vincolo) posto che, alla sua morte, esso avrà o non avrà avuto figli. Un giudizio prognostico *ex ante* permette di determinare che il *remainder* “*will certainly vest, or fail to vest, no later than the death of a life-in-being at the creation of the interest*”: la regola è dunque rispettata.

Poniamo, invece, il caso in cui la disposizione sia del seguente tenore: *O to A for life, then to A’s children who have graduated from college*. Non è affatto certo che i figli di A si laureeranno entro il termine previsto dalla regola (intera vita di A più ventuno anni), posto che A potrebbe morire prematuramente ovvero che essi potrebbero impiegare molto tempo a completare gli studi. La disposizione è dunque invalida nella parte in cui subordina il *remainder* all’ottenimento del diploma, con conseguente espunzione del fraseggio in violazione dall’assetto del testamento e trasformazione del secondo *conveyance* in un *remainder* incondizionato.

Quanto illustrato pone seri dubbi circa validità dei vincoli di alienazione previsti dal *ground lease*.

In linea teorica, infatti, la *purchase option* potrebbe ben essere attivata in un momento successivo al termine previsto dalla *rule*: si pensi, ad esempio, al caso in cui al primo proprietario subentrino i suoi eredi, non ancora nati al momento dell’acquisto dell’immobile (e dunque della costituzione del vincolo): il ricorso a un giudizio prognostico non consente in alcun modo escludere che essi possano decidere di alienare il bene in un momento posteriore ai ventuno anni successivi alla morte del loro dante causa⁵⁸.

Un’applicazione rigorosa della regola finirebbe, quindi, per invalidare la clausola, svuotando il CLT del suo principale meccanismo operativo.

⁵⁸ Il problema di validità non si pone, invece, con riferimento all’ordinario operare della catena delle rivendite, posto che, come si è visto, ciascun proprietario, al momento dell’acquisto, stipula con l’organizzazione un nuovo *ground lease*. In questo caso, dunque, il vincolo è creato al momento dell’acquisto e viene attivato quando il titolare del diritto (ancora in vita) decide di alienare a sua volta il bene.

Va detto, tuttavia, che l'ordinamento statunitense sta da alcuni decenni conducendo un profondo ripensamento della *rule against perpetuities*, da più parti ormai considerata obsoleta⁵⁹.

In alcuni Stati essa è stata abrogata e/o sostituita da discipline statutarie più chiare e flessibili. In altri resta formalmente in vigore, ma il legislatore è intervenuto per escludere dal suo ambito di applicazione quei vincoli di alienazione funzionali al perseguimento di preminenti interessi pubblici tra i quali, nella maggior parte dei casi, viene espressamente menzionato l'accesso all'abitazione per le fasce svantaggiate.

Ma, soprattutto, dottrina e *case-law* ne hanno rivisti i principali i risvolti operazionali, rendendoli assai meno rigidi. In particolare, se, come illustrato, a lungo si è ritenuto che la violazione dei limiti di tempo fissati dalla *rule* comportasse automaticamente l'invalidazione del vincolo senza possibilità di ulteriori valutazioni, nelle sue più recenti applicazioni da tale violazione si fa derivare una semplice *presunzione di invalidità* del *restraint* la quale, tuttavia, può essere vinta dimostrandone la ragionevolezza.

Il giudizio di ragionevolezza si atteggia secondo modalità sostanzialmente analoghe a quelle che si sono analizzate in sede di disamina della *rule against unreasonable restraints on alienation* e mira a verificare se il sacrificio imposto al proprietario sia proporzionato rispetto ai vantaggi (generali e individuali) che con la clausola oggetto di scrutinio si intendono perseguire. Anzi, poiché gli obiettivi di *policy* sottesi alle due regole sono i medesimi, le più recenti tendenze rivelano come la valutazione in materia di *perpetuities* stia lentamente perdendo di autonomia, ed essa sia spesso assorbita dal *test* eseguito in applicazione della *rule against unreasonable restraints on alienation*, in un contesto in cui la durata del vincolo viene valutata nell'ambito di un unico e globale giudizio di ragionevolezza.

Per tali motivi, le medesime valutazioni che hanno condotto a ritenere i vincoli di alienazione previsti dal *ground lease* legittimi alla stregua della *rule against unreasonable restraints on alienation* sono solitamente invocate dalla dottrina anche per

⁵⁹ Su questo percorso di ripensamento, qui solamente accennato, si veda, diffusamente, W. SINGER, B. BERGER, M. DAVIDSON, E.M. PENALVER, op. cit., pp. 789 ss.

confermarne la validità con riguardo alla *rule against perpetuities*⁶⁰. Esse sono, pertanto, in questa sede integralmente richiamate.

A tali valutazioni occorre tuttavia aggiungerne due, le quali implicano considerazioni che, involgendo in via diretta l'elemento del tempo, afferiscono ad aspetti che appartengono specificamente al giudizio di bilanciamento proprio della *rule against perpetuities*.

A tale regola, infatti, è affidato il compito non soltanto di garantire che eventuali vincoli convenzionali all'alienazione siano sorretti da un interesse meritevole, ma che tale interesse sia anche *attuale*. Non avrebbe alcun senso mantenere un limite alla libertà dispositiva del proprietario in forza di un interesse il quale, sebbene esistente al momento della formazione del *restraint*, abbia perso di consistenza in virtù del decorso del tempo. La *rule against perpetuities* fissa, così, un termine oltre il quale si presume che l'interesse abbia perso di attualità e il *restraint* debba essere rimosso, onde evitare che una generazione di proprietari possa apporre sui beni limitati che, senza alcuna valida ragione, continuino a vincolare pure la generazione successiva.

Tale presunzione, la quale, come si è visto, era originariamente prevista *iuris et de iure*, può essere oggi superata ove si riesca a dimostrare che il vincolo in violazione della *rule* è sorretto da un interesse destinato a permanere anche oltre il termine da essa stabilito. È questo quanto avviene con riferimento alle regole di rivendita previste dal *ground lease*.

A differenza di *restraints* irragionevoli (si pensi al vincolo che imponga di alienare un fondo agricolo soltanto ai discendenti in linea retta del primo proprietario, costituito da quest'ultimo al fine di garantire ai propri successori – che nel frattempo potrebbero aver cambiato mestiere – un terreno da coltivare) la *purchase option* si innesta su un rapporto contrattuale il cui principale scopo è proprio quello di mantenere attuale, in via perpetua, l'interesse giuridico che la sorregge (segnatamente: il diritto all'abitazione). Ciò appare chiaro ove si ponga mente a due elementi: i) il soggetto al quale l'opzione è attribuita è giuridicamente concepito per operare *sine die* (esso è una persona giuridica); ii) tale

⁶⁰ Sul punto, si rinvia alle indicazioni bibliografiche di cui alla nota n. 49.

soggetto è istituzionalmente vincolato allo scopo di agevolare l'accesso all'abitazione per le fasce svantaggiate, scopo che viene perseguito, e dunque rinnovato e mantenuto vivo, rivendita dopo rivendita.

La *rule against perpetuities*, infine, è tradizionalmente invocata a presidio della certezza del diritto, quale baluardo a difesa della sicurezza dei traffici (sotto questo profilo, il suo scopo è quello di evitare che il proprietario di un bene si trovi gravato da vincoli apposti molto tempo addietro e dei quali, essendosi presumibilmente persa traccia e memoria, egli non era stato messo al corrente al momento dell'acquisto).

Il *ground lease*, tuttavia, in quanto strumento di *conveyance* di un *property interest*, è sempre trascritto contro il bene. La conoscibilità dei vincoli in esso previsti, in modo non difforme da quanto - ad esempio- accade in materia di *trust*, è quindi non solo garantita ma addirittura presunta.

A ciò occorre aggiungere che l'immobile, in ogni caso, non è destinato a circolare nel mercato immobiliare ma, proprio in funzione dei vincoli da cui è gravato, all'interno di un circuito chiuso, governato da un soggetto (il CLT) a cui, come si è visto, è attribuito non solo il compito di vigilare affinché essi siano rispettati, ma anche adeguatamente conosciuti.

6. La *governance* partecipata del CLT

La titolarità sui suoli attribuisce al CLT un numero consistente di funzioni.

Esso non deve solamente sovrintendere alle attività che svolge in rapporto ai propri abitanti (o futuri tali) e che si sono ampiamente analizzate: *stewardship*, organizzazione delle rivendite, tenuta delle liste di attesa ecc. Non tutti gli immobili collocati sul *trust* sono, infatti, destinati a finalità abitative.

Per quanto riguarda gli *improvements*, sebbene, certamente, la componente abitativa, gestita secondo le forme giuridiche che si sono vedute, costituisce il cuore del modello, non mancano esempi di CLT che ospitano *anche* attività commerciali e culturali (ad es. botteghe, negozi, ostelli della gioventù, spazi teatrali, uffici in *co-working* ecc). Tali attività possono essere gestite direttamente dal CLT, ovvero da soggetti terzi (cooperative, associazioni, o altri enti) tutti legati al *trust* da un contratto di locazione.

Il contratto, peraltro, se da un lato vincola il conduttore al rispetto dei valori e dei principi del CLT, dall'altro fissa – generalmente – il canone di locazione a prezzi correnti, posta la natura sostanzialmente commerciale dell'attività svolta.

Allo stesso modo, non tutti i suoli di cui il CLT è titolare (fiduciario) sono ceduti in diritto di superficie. Alcuni di essi restano nella disponibilità diretta del *trust* e sono destinati a spazi collettivi (aree verdi, piccoli campi sportivi, orti urbani ecc).

In via generale spetta, infatti, al CLT stabilire quali spazi debbano restare aperti alla fruizione collettiva e quali, invece, possano essere adibiti ad uso abitativo o ad altre attività. Per quanto riguarda i primi (ma anche i secondi, ove ospitano attività aperte al pubblico), l'accesso deve essere garantito a tutti e il loro godimento, nel rispetto dei vincoli di destinazione stabiliti dal *trust*, non può mai essere ristretto ai soli membri del CLT.

Nel modello tradizionale di CLT il governo del territorio si affianca, dunque, alla necessità di rispondere all'emergenza abitativa, quale ulteriore elemento che, sotto il profilo teleologico, qualifica indefettibilmente e in modo strutturale l'istituto⁶¹.

Entrambe queste funzioni, le quali come ovvio si intersecano, incidendo necessariamente l'una sull'altra, sono esercitate dal CLT attraverso un modello di governo aperto e partecipato, garantito da precisi meccanismi istituzionali⁶².

Come si è visto, il CLT è, in primo luogo, un ente non lucrativo di diritto privato⁶³. In quasi tutti i casi esso si configura come una *membership corporation*, una forma

⁶¹ V. J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., pp. 374 ss.

⁶² Il CLT ammonta così a esempio paradigmatico di quella integrazione tra struttura organizzativa e modalità di appartenenza teorizzata, in Italia, da Salvatore Pugliatti, S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964. Sulle implicazioni teoriche della struttura partecipativa del CLT in rapporto ai caratteri fondanti del property law anglo-americano, e sulle sue potenzialità "costituenti" v. A. DI ROBILANT, *Property and Democratic Deliberation*, cit., spec. pp. 376 ss.

⁶³ Sulla struttura giuridica di tale ente, con riferimento alla costruzione del modello del CLT, nonché sulla sua *governance* si veda il *CLT Technical Manual* (Cap. 3 *Incorporation and Basic Structural Consideration*; Cap. 4 *CLT Bylaws Consideration*) nonché il *Model Bylaws* in esso contenuto (Cap. 5-A *Model Classic CLT Bylaws*) e l'annesso commentario (Cap. 5-B *Model Classic CLT Bylaws Commentary*); v., anche, S.R. MILLER, op. cit., pp. 4 ss.

organizzativa simile, per *ratio* e disciplina giuridica, all'associazione riconosciuta del diritto italiano.

Il primo meccanismo istituzionale deputato a garantire la *governance* partecipata dell'ente CLT è l'*open membership* che lo caratterizza. Ad esso possono infatti aderire, in qualità di *members* (associati) non soltanto i titolari dei diritti sugli *improvements* o coloro che sono legati al *trust* da un contratto di locazione, ma chiunque ne condivida i valori, gli ideali e gli scopi. E così, potranno essere associati del CLT i suoi abitanti, chi partecipa alle iniziative culturali che esso promuove, chi nel *trust* esercita la propria attività, cittadini dei quartieri circostanti ecc., tutti legati dal comune impegno per la cura e il godimento collettivo dei medesimi spazi.

In particolare, lo statuto prevede solitamente due categorie di associati: i *lessee members* e, cioè, coloro che sono legati al CLT da un contratto di *ground lease* (o da una locazione commerciale) e i *general members*. Se per i primi l'adesione all'associazione è automatica (ed è conseguenza della sottoscrizione del *ground lease*) i secondi, per acquistare la *membership*, debbono inoltrare al consiglio di amministrazione uno *statement of support*, in cui dichiarano di condividere i valori, gli ideali e gli scopi previsti dallo statuto, e versare la prima quota associativa (*membership dues*).

Il mantenimento della *membership*, per la prima categoria di associati, è subordinato alla permanenza della titolarità proprietaria sull'*improvement* (e, conseguentemente, della qualifica di *lessee*) per la seconda, invece, alla corresponsione delle *dues* oltre che, in molti casi, al rispetto di obbligazioni e regole connesse all'effettiva partecipazione alla vita associativa e alla cura dei beni del *trust* (alcuni CLT, ad esempio, prevedono la decadenza dalla qualifica di associato ove il *member* non contribuisca alle attività di almeno un gruppo di lavoro ovvero non abbia partecipato, senza giustificato motivo, a più di tre assemblee consecutive).

Con una clausola che riprende una prassi ampiamente invalsa nei CLT americani, il *model bylaws* prevede che l'obbligo al pagamento della *membership due* possa essere adempiuto sia attraverso la corresponsione di una somma di denaro sia attraverso prestazioni lavorative in favore dell'organizzazione e assegna al consiglio di

amministrazione il compito di determinare “*the hourly rate at which labor will be credited as dues and the types of labor that may be credited*”⁶⁴.

La qualifica di *member* dà diritto di voto nell’assemblea, che costituisce la massima istanza deliberativa dell’organizzazione. Essa è l’organo di indirizzo politico dell’ente, approva il bilancio, elegge, nei limiti che si diranno a breve, il consiglio di amministrazione e delibera su tutte le materie sottoposte alla sua attenzione dal CdA o dallo statuto.

I *bylaws*, in particolare, attribuiscono alla competenza assembleare le decisioni cruciali rispetto alla tenuta economica e politica del modello, quali, ad esempio, la destinazione degli spazi non assegnati ad uso individuale, l’ammontare della quota associativa, l’autorizzazione agli investimenti di maggior rilievo che, proprio per esser tali, l’organo esecutivo non può effettuare senza la previa approvazione dell’assemblea ecc.

L’assemblea adotta le decisioni per consenso (e quindi all’unanimità) e solo ove non sia possibile raggiungere il consenso la delibera può essere adottata con il voto favorevole della maggioranza relativa dei presenti. Molti statuti (ma non il *model bylaws*) prevedono che, quantomeno in prima convocazione, l’assemblea sia validamente costituita solo ove sia presente un numero minimo di associati appartenente a ciascuna classe (*lessees* e *general members*).

Le decisioni sulle materie più qualificanti del modello sono sottoposte a delibera assembleare rinforzata: alienazione di eventuali suoli del CLT (per le ipotesi in cui ciò sia concesso dallo statuto), modifica della *resale formula*, iscrizione di eventuali garanzie reali su uno o più suoli ecc.

A deliberazione rinforzata dell’assemblea sono, altresì, sottoposte le modifiche dello statuto, lo scioglimento dell’ente e l’adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di uno o più consiglieri di amministrazione⁶⁵. L’aggravio, a seconda dei casi, può incidere sulla maggioranza richiesta ai fini della validità della decisione (assoluta o qualificata), sulla procedura (ad esempio sottoponendo la decisione a più deliberazioni

⁶⁴ *Model CLT-Bylaws* Art. 2.

⁶⁵ Le sanzioni sono espressamente contemplate dallo statuto e vanno dal biasimo formale alla rimozione dalla carica.

consecutive adottate nel rispetto di specifici intervalli di tempo) o, ancora, su entrambi gli aspetti.

Venendo al consiglio di amministrazione, la sua particolare struttura è solitamente descritta come uno gli elementi qualificanti e indefettibili del *community land trust*⁶⁶.

Esso è connotato da una composizione tripartita. Un terzo dei suoi componenti è eletto tra gli abitanti del *trust*, un altro terzo tra gli altri partecipanti all'assemblea (*general members*) e il restante terzo è nominato in rappresentanza dell'interesse pubblico (*public interest*).

La locuzione *public interest* assume, in questo contesto, un'accezione ampia, tale da ricomprendere i principali interessi generali sottesi alle attività dello specifico CLT e da riflettere il contesto territoriale in cui esso opera. In altre parole, il terzo del consiglio di amministrazione nominato in funzione dell'interesse pubblico ha lo scopo di attribuire una *voice* all'interno dell'organo direttivo alle rappresentanze istituzionali degli *stakeholders*. Nella maggior parte dei casi, esso è direttamente o indirettamente nominato dalle pubbliche amministrazioni locali, le quali spesso rappresentano i principali soggetti finanziatori dell'ente. Non mancano, tuttavia, esempi in cui accanto ai rappresentanti della p.a. (o al loro posto) siedono anche esponenti di soggetti, pubblici e privati, istituzionalmente attivi nel settore dell'accesso all'abitazione, quali istituti governativi per l'edilizia pubblica o coordinamenti territoriali delle associazioni impegnate nell'emergenza abitativa. Poiché, come si è visto, in molti CLT all'accesso all'abitazione si affiancano interessi ulteriori (culturali, politici ecc.), molto spesso anche tali interessi trovano rappresentanza nel CdA⁶⁷.

I rappresentanti del *public interest* di solito acquistano la carica per nomina diretta da parte dell'ente interessato, anche se non mancano esempi in cui a tale ente è attribuito il

⁶⁶ V., ad es., A. DI ROBILANT, *Property and Democratic Deliberation*, cit., p. 378; D. ABROMOWITZ, *Community Land Trusts and Ground Leases*, cit., p. 6.

⁶⁷ E così, ad esempio, un CLT che gode di finanziamenti pubblici da parte del dipartimento statale per l'accesso alla casa ma che al suo interno ospita anche una residenza universitaria, botteghe locali e un importante teatro cittadino potrebbe ben constare di un consiglio di amministrazione di 15 membri di cui cinque sono eletti in rappresentanza degli abitanti, cinque tra gli altri componenti dell'assemblea e i restanti cinque sono così ripartiti: due sono nominati dallo Stato, uno dalla federazione delle associazioni teatrali del territorio, uno dalla locale camera di commercio e uno dall'università.

potere di predisporre una lista di candidati sui quali l'assemblea è chiamata a esprimere le proprie preferenze elettorali.

Gli altri membri del CdA sono invece eletti direttamente dall'assemblea, tra i propri componenti⁶⁸. Lo statuto di solito prevede che il medesimo soggetto non possa assumere la carica di consigliere di amministrazione per più di due mandati consecutivi, ciascuno dei quali previsto per la durata, generalmente, di quattro anni.

Il *board of directors* è l'organo esecutivo dell'ente: dà esecuzione alle delibere dell'assemblea, predispose il bilancio, redige e stipula i contratti con i *lessee* e con chi presta opere di lavoro o servizi in favore del CLT, conclude accordi con altri enti pubblici e privati ecc.

Ma al CdA sono, soprattutto, attribuite tutte le funzioni amministrative descritte nei precedenti paragrafi: determinazione e riscossione delle *fees*, deliberazione sulla sospensione o riduzione delle *fees* in favore degli *home-owners* che versino in condizioni di momentanea difficoltà economica, organizzazione e gestione delle procedure di alienazione, esercizio della *purchase option*, procedure connesse alla successione *mortis causa* nei diritti sugli *improvements*, approvazione dei mutui, gestione delle situazioni di *mortgage default*, monitoraggio sul rispetto degli obblighi di occupazione prolungata e personale nonché sugli obblighi di manutenzione, organizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria, formazione dei *prospective home-buyers*, adempimento degli obblighi di *disclosure* nei confronti dei futuri acquirenti e controllo dei relativi requisiti di reddito, tenuta delle liste di attesa, decisione in merito all'opportunità di azionare eventuali rimedi nei confronti di *home-owners* inadempienti ecc.

⁶⁸ A seconda del CLT, possono essere previsti due differenti meccanismi di voto. In alcune esperienze, (sotto questo profilo maggioritarie) ciascun associato può votare solamente per i rappresentanti del *board* appartenenti alla propria categoria (*lessee* e *general members*). In altre, ferma la presenza di due distinte liste di candidati (una per i *lessees* e una per i *general members*) ciascun componente dell'assemblea può votare per i rappresentanti di entrambe le categorie. La selezione dell'uno o dell'altro modello afferisce a una scelta di natura politica, posto che si tratta, in ultima analisi, di scegliere se privilegiare la democraticità del meccanismo di voto ovvero se garantire un maggior legame tra elettori ed eletti, oltre che evitare che un gruppo, se maggioritario, possa orientare le elezioni dei rappresentanti dell'altro.

Se, per chiare ragioni di efficienza, il *board of directors* non può delegare ad altri organi tali funzioni (ciò che, peraltro, appare anche conseguenza del principio democratico, il rispetto del quale richiede che almeno le funzioni amministrative centrali del modello vengano affidate all'organo che costituisce promanazione diretta dell'assemblea e degli *stakeholders*), altre mansioni possono essere invece delegate a dei comitati *ad hoc*, costituiti su libera adesione da parte degli associati interessati a specifici settori dell'attività del *trust*. E così, l'organizzazione di eventi culturali può essere attribuita ad un apposito comitato artistico, la cura degli spazi verdi al comitato giardini, l'organizzazione delle attività sportive al comitato sport, ecc.

Il CdA elegge, al proprio interno, un presidente, un segretario e un tesoriere i quali adempiono alle tradizionali funzioni, rispettivamente, di rappresentanza dell'ente, direzione e convocazione delle adunanze; di organizzazione delle adunanze, tenuta dei verbali e degli elenchi; di tenuta della contabilità e di redazione del bilancio (da sottoporre alla duplice approvazione del *board* e dell'assemblea).

I componenti del CdA devono rispettare una rigida *policy* in materia di conflitto di interessi e possono essere rimossi dalla carica, con voto dell'assemblea a maggioranza qualificata, per indegnità o in caso di condotte gravi perpetrate nell'esercizio della funzione⁶⁹. Regole precise sovrintendono all'eventuale sostituzione del componente del *board* che sia anticipatamente decaduto dalla carica per dimissioni, impossibilità di svolgere la propria funzione, morte o per rimozione da parte dell'assemblea. Il *model bylaws* prevede, inoltre, che il componente del *board* decada automaticamente dalla carica in caso di assenza ingiustificata a più di due riunioni consecutive del consiglio.

Anche le deliberazioni del CdA devono essere adottate con il metodo del consenso e solo ove sia impossibile raggiungere l'unanimità è permessa la decisione a maggioranza dei presenti.

Le adunanze di tutti gli organi del CLT sono pubbliche e ad esse può partecipare, con diritto di parola, chiunque, fermo ovviamente il principio per cui il diritto di voto è esercitabile solo dai componenti del relativo organo. Precise regole (ad esempio sulla

⁶⁹ Per un'analisi delle regole in materia di conflitto di interessi vv. J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., pp. 375 ss.

possibilità di limitare la durata degli interventi) sono volte a bilanciare l'esigenza di consentire a tutti il diritto di parola con la necessità di assicurare una discussione corretta, efficace e, per quanto possibile, spedita.

La regola della pubblicità e può essere derogata per le adunanze del *board of directors* nel caso in cui la riservatezza delle decisioni da adottare sia imposta dalla legge ovvero sia consigliata da ragioni di opportunità (si pensi, ad esempio, al caso in cui si debba dibattere della situazione economica di un *home-owner*, ovvero discutere i termini di acquisto di nuovi suoli, contesto, quest'ultimo, in cui la pubblicità della riunione potrebbe interferire negativamente sulla posizione del CLT nella trattativa con i propri interlocutori). In questi casi, il *board* può deliberare che la riunione si svolga a porte chiuse (*executive meeting*). In ogni caso, venuta meno la ragione di riservatezza, il consiglio di amministrazione deve informare senza indugio l'assemblea di ogni decisione adottata, dei termini della discussione e degli atti eventualmente prodotti. Ovviamente, l'*executive meeting* è sempre precluso su materie di competenza assembleare, concorrente o esclusiva.

7. La recente diffusione dei CLT: alcune considerazioni di *policy*

7.1. I vantaggi del CLT rispetto ai tradizionali strumenti pubblicistici di accesso all'abitazione

Dopo un primo momento di sperimentazione da parte degli attivisti e dei movimenti sociali che avevano elaborato l'istituto, il CLT ha conosciuto un lungo periodo di quiescenza. Per molto tempo, i CLT hanno rappresentato esperienze isolate e in qualche modo marginali, poco conosciute e relegate ad alcune cittadine rurali degli Stati Uniti. A partire dagli anni novanta, il modello è stato riscoperto e ha acquisito un nuovo slancio e una notevole espansione. Le ragioni di questa repentina diffusione sono riconducibili, soprattutto, a un mutato atteggiamento delle amministrazioni pubbliche. Se i CLT sono

stati a lungo ignorati o addirittura osteggiati dagli apparati statali, essi sono di recente divenuti oggetto di una crescente attenzione⁷⁰.

Gli enti locali hanno, infatti, iniziato a individuare nel CLT il meccanismo più idoneo per rispondere all'emergenza abitativa (e per far fronte alle esigenze di riqualificazione urbana) nonostante la (o forse a causa della) massiccia riduzione delle risorse pubbliche determinata dalla crisi economica e dai tagli ai programmi federali di *housing* avviati sotto le presidenze Clinton e proseguiti dalle amministrazioni successive⁷¹. In particolare, le amministrazioni territoriali hanno cominciato a deviare sui CLT una parte dei fondi destinati all'accesso alla casa, sottraendoli ai tradizionali meccanismi previsti dal diritto amministrativo, considerati inefficienti e finanziariamente insostenibili⁷².

L'attenzione si è concentrata, soprattutto, sul c.d. effetto *lock-in* dell'investimento iniziale⁷³.

Come si è visto, il CLT permette, a fronte – appunto – di un unico investimento iniziale, di mantenere l'immobile asservito in via teoricamente perpetua al bisogno abitativo di soggetti a basso reddito. Ciò fa sì che un unico sussidio, erogato una sola volta e finalizzato ad abbattere il prezzo della prima alienazione, venga “riciclato” continuamente e, rivendita dopo rivendita, possa essere asservito all'accesso all'abitazione di *più generazioni* di proprietari (c.d. *subsidy retention*).

È, questo, un meccanismo sconosciuto agli ordinari strumenti pubblicistici di accesso alla casa previsti negli Stati Uniti, la cui struttura comporta che il contributo pubblico, una volta elargito, sia già immediatamente perduto e debba essere rinnovato per ogni nuovo proprietario, con la conseguenza che, per ciascun acquisto, occorre reperire nuove risorse.

⁷⁰ Sulla recente diffusione del modello, e sulle ragioni socio-politiche alla base del fenomeno v., diffusamente, J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., pp. 368-374; J. MEEHAN, op. cit., pp. 123 ss; J.J. KELLY, op. cit.

⁷¹ Sulle politiche abitative negli Stati Uniti v. S. ZIELENBACH, *A Critical Analysis on Low-Income Homeownership Strategies*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 13, 4, 2004, pp. 446-457; E. GRANDE, *Proprietà, povertà e politiche abitative negli Stati Uniti*, in *Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, 2017, pp. 689-706.

⁷² Il percorso è stato, peraltro, sostenuto anche dalla dottrina: v. R. MILLER, op. cit.

⁷³ Sul quale v. S.I. STEIN, op. cit., pp. 222 ss.

Invero, le più recenti politiche abitative attuate dall'ordinamento statunitense hanno fatto conseguire alla privatizzazione (e al conseguente sostanziale smantellamento) del sistema di edilizia residenziale pubblica un sostegno all'accesso alla casa fondato soprattutto sull'istituto del sussidio.

Il sussidio consiste in una somma di denaro, elargita o per via diretta o sotto forma di agevolazioni sul mutuo, che il soggetto pubblico eroga in favore di coloro che non dispongono delle risorse necessarie per acquistare un'abitazione. Esso è volto colmare il c.d. *affordability gap*: la differenza tra la capacità di acquisto del beneficiario e il prezzo di mercato degli immobili.

La politica dei sussidi richiede, tuttavia, l'impiego di enormi quantità di risorse. Non soltanto, una volta erogato, il sussidio non può più essere utilizzato a favore di altri acquirenti. Esso, inoltre, potenziando la domanda contribuisce all'aumento dei prezzi sotto il profilo dell'offerta, finendo paradossalmente per allargare la platea di coloro che versano in condizioni di emergenza abitativa e che quindi necessiteranno, a loro volta, del sussidio. Si innesta in tal modo un circolo vizioso che, a fronte di un sempre crescente fabbisogno di fondi pubblici, sortisce quale unico effetto quello di rafforzare le posizioni di rendita di costruttori e investitori istituzionali.

Alcune discipline statali hanno, invero, tentato di porre un argine a quest'aporia ricorrendo a meccanismi di c.d. *subsidy recapture*⁷⁴. Tali discipline prevedono che il sussidio debba essere restituito quando il proprietario in favore del quale è stato erogato decida di vendere l'immobile, sempre che, tuttavia, l'alienazione intervenga prima del decorso di un certo termine (di solito pari a vent'anni) dall'acquisto. Sennonché, la *subsidy recapture* si è rivelata uno strumento capace di risolvere solo in parte i *deficit* del sistema. In primo luogo, non sovvertendone la logica, essa ne lascia immutata l'attitudine a contribuire all'innalzamento dei prezzi delle abitazioni. In secondo luogo, la c.d. *recapture* interviene soltanto nei casi in cui il bene venga alienato prima del termine previsto dalla legge, in tutti gli altri il sussidio è comunque perduto e il suo valore può essere interamente lucrato dal proprietario all'atto dell'alienazione,

⁷⁴ Sui meccanismi di *subsidy recapture*, e sulla loro differenza con la *subsidy retention* propria del CLT, v. J.J. KELLY, op. cit., pp. 19 ss.

unitamente al differenziale di rendita. Ma, soprattutto, a differenza di quanto avviene nel CLT, in cui il contributo pubblico è “*attached to the home*” (e non “*to the cash*”), non è affatto detto che l’ammontare del sussidio, una volta restituito, sia ancora sufficiente ad assicurare l’accesso all’abitazione per un nuovo proprietario. Anzi, nelle condizioni macroeconomiche che costituiscono il sostrato tipico dell’emergenza abitativa (innalzamento del prezzo degli alloggi a un tasso più che proporzionale a quello dei salari) è quasi certo che, una volta restituito, il sussidio avrà perso gran parte della sua capacità di acquisto e debba, quindi, essere integrato con nuove risorse pubbliche⁷⁵.

⁷⁵ La maggiore efficacia del CLT rispetto ai tradizionali strumenti di supporto alla domanda è stata dimostrata da alcune statistiche condotte sulle rivendite incorse in uno dei più estesi *community land trust* attualmente operativi, situato a Burlington, nello stato del Vermont. I risultati di tali studi mostrano come nel 98% dei casi il meccanismo di rivendita previsto dal CLT abbia consentito di mantenere inalterato il valore del sussidio durante il periodo oggetto della ricerca (trent’anni) e come esso, nel corso del tempo, sia rimasto in grado di servire soggetti che versavano in medesime condizioni di difficoltà economica (computata valutando differenti fattori, primi tra tutti le condizioni di reddito in rapporto ai valori del mercato immobiliare). Rivendita dopo rivendita, il sussidio, dunque, non solo non è stato consumato, ma ha mantenuto inalterata la platea dei propri potenziali beneficiari (nell’8% dei casi, anzi, essa è risultata addirittura ampliata). L’indagine ha altresì comparato la *performance* del CLT con quella dei tradizionali strumenti di sostegno pubblico alla casa, stimando l’investimento che sarebbe stato necessario per consentire l’accesso all’abitazione a un numero di soggetti pari ai beneficiari serviti dai CLT nel periodo di indagine, in analoghe condizioni di reddito e di mercato. Il risultato della comparazione ha rivelato come, a tal fine, la p.a. avrebbe dovuto sostenere, a seconda dello strumento considerato, un costo tra le nove e le quattordici volte superiore alla somma investita nei CLT, aggravio di spesa dovuto, per la sua quasi totalità, alla necessità di rinnovare o integrare costantemente il sussidio, rivendita dopo rivendita. V. J.E. DAVIES, A. STOKES, *Lands in Trust, Homes that Last. A Performance Evaluation of the Champlain Housing Trust*, 2008, reperibile *online* al seguente link https://www.burlingtonassociates.com/files/3513/4463/1435/1-Lands_in_Trust_Homes_That_Last.pdf. Queste statistiche hanno trovato conferma in una successiva e più completa analisi empirica condotta dalla Vanderbilt University, che ha preso a campione quasi tutti i CLT presenti sul territorio statunitense (v. E. THADEN, *Results of the 2011 Comprehensive CLT Survey*, reperibile *online* al seguente link: <https://cltnetwork.org/wp-content/uploads/2014/01/2011-Comprehensive-CLT-Survey.pdf>).

7.2. CLT e lotta alla povertà

Ma il successo del modello è in parte anche dovuto alla constatazione della sua efficacia quale strumento di lotta alla povertà, la quale, come rivelano recenti studi, negli Stati Uniti, più che altrove, rappresenta un problema particolarmente diffuso e pressante⁷⁶.

Invero, stante la paralisi della politica dei sussidi, troppo onerosa per le ormai scarse risorse pubbliche, l'unica soluzione abitativa percorribile da una famiglia a basso reddito – salvo divenire vittima di quelle operazioni di *predatory lending* che hanno segnato la rovina di migliaia di persone – consiste nel ricorso alla locazione nel libero mercato. Essa, tuttavia, dà luogo a una spirale di povertà: l'alto costo dei canoni fa sì, infatti, che nelle fasce sociali svantaggiate il costo per l'abitazione consumi fino all'80% del bilancio familiare mensile e che il restante 20% sia insufficiente a coprire i costi relativi a bisogni altrettanto fondamentali (spese sanitarie, accesso a un'alimentazione adeguata, istruzione ecc). In tal modo, non soltanto coloro che non dispongono di redditi sufficientemente alti sono costretti a vivere al limite della sussistenza ma, soprattutto, è preclusa loro la possibilità di uscire dalla condizione di indigenza attraverso la costruzione di un risparmio privato, posto che quanto corrisposto a titolo di canone è perduto per sempre, poiché, come ovvio, non viene accantonato ma finisce nelle mani del proprietario dell'immobile⁷⁷.

Al contrario, il CLT non solo attua meccanismi distributivi e di controllo tali da assicurare che l'*housing-cost* che il *lessee* deve sostenere non incida mai per più del 35% sul suo reddito⁷⁸. Esso, soprattutto, permette al proprietario di non disperdere le somme versate per la propria abitazione (somme che egli non potrebbe comunque astenersi dall'impiegare, posto che avere un tetto sopra la testa è una condizione di vita irrinunciabile) ma di capitalizzarle, consentendogli di costruire una forma di risparmio che gli sarebbe altrimenti precluso. Come si è visto, al momento dell'alienazione il

⁷⁶ Sul punto si veda l'accurata analisi monografica recentemente condotta da E. GRANDE, *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*, Torino, 2017.

⁷⁷ Sull'intreccio tra politiche abitative e povertà, negli USA, si veda S. ZIELENBACH, op. cit., spec. pp. 448 ss.

⁷⁸ La maggior parte dei CLT, invero, suddividono il sussidio in maniera differenziata sui vari immobili di modo che essi possano essere allocati sulla base di diverse fasce di reddito.

proprietario potrà recuperare quanto corrisposto a titolo di prezzo per la compravendita dell'immobile (rivalutato all'inflazione) e dunque quanto versato mensilmente (non per pagare il canone ma) per rimborsare il proprio mutuo, oltre a una percentuale dell'eventuale apprezzamento acquistato dal bene nel corso del tempo.

Alcune recenti indagini statistiche, che hanno valutato la condizione patrimoniale di un campione significativo di famiglie prima, durante e dopo la titolarità proprietaria di un immobile CLT, hanno mostrato come, in tal modo, il modello riesca non solo a soddisfare, secondo una forma economicamente sostenibile, il bisogno abitativo di soggetti a basso reddito, ma permetta anche di costruire una base di capitale sufficiente a far sì che essi possano uscire dalla spirale della povertà⁷⁹.

7.3. Il CLT in un mercato immobiliare in ribasso

Alla luce di quanto fin qui esposto, viene tuttavia da chiedersi se i benefici del CLT, e che si sono appena illustrati, possano essere perseguiti anche a fronte di una *riduzione dei prezzi* del mercato immobiliare⁸⁰. È questa, d'altra parte, una critica classica che viene mossa al *community land trust*, il quale, soprattutto a livello politico, è spesso accusato di essere un modello che, presupponendo la costante crescita del prezzo degli immobili, diviene del tutto inidoneo a fronteggiare situazioni di ribasso, situazioni che, secondo alcuni, finirebbero, addirittura, per minarne alla base funzionamento e operatività.

Tale critica può essere superata, ma impone alcune riflessioni.

⁷⁹ V. J.E. DAVIES, A. STOKES, op. cit.

⁸⁰ Sulla tenuta del CLT in mercati in ribasso v. J.F. CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., pp. 373-374; J.E. DAVIES, A. STOKES, op. cit., p. 57. La questione ha, peraltro, costituito un punto importante del dibattito politico che ha preceduto il trapianto dell'istituto in Belgio e che ha condotto alla costituzione del CLT di Bruxelles (i cui principali aspetti verranno discussi nel prossimo capitolo) v. G. DE PAW, O. SERENO REGIS, *Etude de faisabilité des Community Land Trust dans la Région de Bruxelles Capitale*, p. 57, rapporto pubblico reperibile *online* al seguente link: <http://www.periferia.be/Bibliomedia/DB/CLT/3.%20Analyses/5.%20faisabilite%20CLT%20BXL/Etu deFaisabiliteCLTBruxelles.pdf>.

In primo luogo, va detto che, in realtà, il CLT svolge una duplice funzione: se, nei periodi di crescita, esso permette a soggetti in stato di bisogno di accedere all'abitazione, nelle fasi depressive esso consente loro di mantenerla.

Alcune statistiche relative al periodo 2007-2014, contraddistinto dalla nota crisi dei mutui ipotecari, hanno mostrato come gli immobili inseriti nel circuito del CLT siano stati oggetto di esecuzione forzata per un tasso del 92% inferiore rispetto a quello registrato sul libero mercato⁸¹.

Ciò è dovuto a tre principali ragioni.

La prima è che le *CLT-homes* vengono alienate a un prezzo calmierato, spesso, peraltro, costruito sulla base di differenti fasce di reddito, di modo che – come si è visto – l'*housing cost* mensile non incida, per ciascun *home-owner*, oltre una certa soglia (definita critica) sul suo reddito. Ciò, ovviamente, fa sì che, rispetto agli acquirenti di immobili sul libero mercato, i proprietari-CLT si indebitino per somme inferiori e comunque proporzionate alla propria capacità economica. La seconda ragione risiede nella necessaria approvazione, da parte del CLT, del contratto di mutuo sottoscritto dai propri *lessee*, e ciò proprio per evitare che essi divengano parte di rapporti creditizi eccessivamente rischiosi o comunque iniqui. Non a caso, in un periodo in cui, negli Stati Uniti, i mutui *sub-prime* rasentavano il 38% dell'intero mercato del credito ipotecario (con punte dell'80% presso le fasce di reddito più basse), nessuno di tali contratti è stato sottoscritto nell'ambito di un rapporto CLT.

Infine, il veduto ruolo di *stewardship* esercitato dal CLT anche durante la fase esecutiva del mutuo argina il rischio di inadempimento nonché la possibilità che, nell'eventualità di un inadempimento, esso si traduca in *foreclosure*.

Ma il constatare che il CLT, in momenti di crisi generalizzata, protegge il risparmio dei propri *home-owners* riducendo il rischio di esecuzioni immobiliari non è sufficiente a superare la critica oggetto di scrutinio la quale, soprattutto, fa leva sull'eventualità che un severo abbassamento dei prezzi paralizzi il meccanismo delle alienazioni. Il riferimento, in particolare, è a situazioni in cui il mercato subisca un arresto tale da far

⁸¹ V. J.E. DAVIES, A. STOKES, op. cit.; E. THADEN, op. cit.

si che la *resale formula*, la cui base – si ricorda – è pur sempre il prezzo dell'acquisto precedente rivalutato all'inflazione, finisca per determinare un prezzo pari o addirittura superiore al valore venale dell'immobile.

Va detto che, da quando i primi CLT hanno iniziato ad operare, una tale situazione non si è mai verificata e che, dunque, sul punto mancano adeguati riscontri empirici. D'altra parte, il prezzo previsto dalla *resale formula* è, solitamente, a tal punto inferiore a quello di mercato che esso è stato fino ad ora in grado di assicurare un differenziale piuttosto ampio, che non è stato eroso neppure dalla crisi del 2008⁸². Per questo motivo, eventuali ribassi di mercato intervenuti tra due alienazioni hanno al più impedito ad alcuni *home-owners* di lucrare la quota di rendita di propria spettanza (la quale non si era prodotta) ma non hanno mai comportato la perdita del capitale investito.

Ad ogni buon conto, un panorama di questo tipo potrebbe pur sempre verificarsi ed esso, quindi, va valutato con attenzione. I *ground lease*, invero, non ignorano questa possibilità e, proprio per fronteggiarla, prevedono che ove il prezzo determinato in applicazione dei criteri fissati dalla *resale formula* risulti superiore a quello di mercato, il bene possa essere alienato al valore corrente.

È chiaro che, in una situazione come questa, l'*home-owner* (alienante) finirebbe per perdere parte del proprio investimento (e, nello specifico, la differenza tra il prezzo corrisposto all'acquisto e il prezzo di mercato al momento dell'alienazione). Ciò parrebbe, dunque, minare la funzione di protezione del risparmio privato tradizionalmente attribuita al CLT.

Due osservazioni permettono, tuttavia, di ribaltare questa conclusione.

In primo luogo, occorre ribadire che, per l'alienante, l'alternativa all'acquisto di un immobile CLT è il pagamento di un canone di locazione. Il CLT rappresenta pertanto una scelta vantaggiosa anche nel caso di un severo abbassamento di prezzi, posto che consente comunque all'*home-owner* di recuperare *almeno parte* dell'ammontare investito (ammontare che, nella locazione, andrebbe invece *integralmente* perduto) e, quindi, di costruire un risparmio, anche se inferiore all'intera somma versata. Ma,

⁸² V. J.E. DAVIES, A. STOKES, op. cit.

soprattutto, in un contesto di crisi il titolare di un *improvement* CLT si trova in una posizione migliore anche rispetto al proprietario di un alloggio collocato nel libero mercato. Entrambi, infatti, in caso deprezzamento del bene corrono il rischio di subire una perdita: quella del primo sarà, tuttavia, meno severa di quella patita dal secondo posto che egli ha compiuto l'acquisto a un prezzo inferiore⁸³.

Ma l'eventuale rimozione delle restrizioni di prezzo a seguito di crisi del mercato immobiliare va valutata non soltanto dalla prospettiva dell'alienante ma anche da quella dell'acquirente e, cioè, del *prospective home-buyer*.

Ora: ove il prezzo di rivendita determinato dai valori di mercato fosse sufficientemente basso da consentire a coloro che posseggono i requisiti di reddito propri del *qualified home-buyer* di acquistare l'immobile (ciò che si potrebbe ipotizzare a fronte di una crisi del mercato immobiliare di portata settoriale e, quindi, in un contesto in cui alla diminuzione del prezzo degli immobili non corrisponde una perdita del potere di acquisto dei salari) si potrebbe sostenere che il CLT vedrebbe svanire la propria principale funzione, quella, cioè, di garantire l'accesso all'abitazione per le fasce svantaggiate. Essa sarebbe, invero, assolta direttamente dal mercato. In una situazione di questo tipo, tuttavia, il CLT manterrebbe comunque intatte tutte le sue altre funzioni, generalmente ascrivibili al ruolo di *stewardship* che esso assolve (mantenimento del valore degli immobili attraverso il monitoraggio sulla manutenzione, argine alle conseguenze dell'assenteismo proprietario, controllo sulla qualità dei mutui ecc.) e alla *governance* partecipata del territorio. Ma, soprattutto, la funzione di garantire che l'abitazione serva soggetti a basso reddito non verrebbe meno, ma sarebbe mantenuta con riferimento agli *acquirenti futuri*. Le restrizioni imposte dal *ground lease* tornerebbero, infatti, a rivivere in caso di un nuovo innalzamento dei prezzi, posto che il contratto fissa la rivendita al minor valore tra il prezzo del precedente acquisto (rivalutato all'inflazione) e il valore venale del bene al momento dell'alienazione.

⁸³ Si prenda ad esempio il caso di due proprietari immobiliari, i quali abbiano comprato il medesimo bene, del valore di mercato di 200 \$, l'uno (A) nel libero mercato e l'altro (B) all'interno di un circuito CLT (per il prezzo calmierato di 120\$). Poniamo che il bene, a causa di un periodo di recessione, si sia deprezzato del 50% e che, dunque, assuma un valore pari a 100\$. Al momento dell'alienazione A avrà perso 100\$ mentre B solamente 20\$.

Differente sarebbe, invece, il caso in cui, a fronte di una crisi economica severa e generalizzata, anche i salari decrescessero a un tasso almeno proporzionale al prezzo degli immobili.

In un contesto di questo tipo, né il prezzo di mercato del bene né, *a fortiori*, quello fissato dalla *resale formula* sarebbero sufficientemente bassi da consentire all'acquirente in stato di bisogno di acquistare la *CLT-home*, e si renderebbe necessario un altro sussidio (pubblico) al fine di consentire un nuovo abbattimento del prezzo. In altre parole, un severo e prolungato periodo di recessione generale e la conseguente crisi dei prezzi potrebbe produrre l'effetto di consumare il sussidio cristallizzato nel bene, rendendone necessario il rinnovo o l'integrazione e minando, dunque, il meccanismo della *subsidy retention*. Un tale argomento, tuttavia, prova troppo e finisce paradossalmente per dimostrare, *ad contrarium*, la virtuosità del modello. Invero, agli strumenti ordinari di diritto amministrativo che prevedono strutturalmente la costante perdita del sussidio, il CLT oppone un meccanismo in cui la fuoriuscita dell'investimento pubblico dal circuito rimane arginata a condizioni eccezionali del ciclo economico, di solito remote (al punto che tale eventualità non si è ancora mai verificata) ed eccezionali.

7.4. La flessibilità del modello

Ma le ragioni del successo del CLT e della sua recente esponenziale diffusione sono anche ascrivibili all'estrema flessibilità della sua struttura giuridica, flessibilità la quale permette che l'istituto possa essere adeguato a diversi contesti.

Invero, come si è visto, il cuore del meccanismo risiede nelle norme che sovrintendono alla *governance* dell'ente e nelle regole che consentono di conformare il diritto di proprietà sugli *improvements* bilanciando gli interessi individuali con quelli collettivi. In entrambi i casi si tratta di discipline di matrice contrattuale (*bylaws* e *ground lease*), il cui contenuto è dunque demandato all'autonomia privata. Ciò consente di adattare, di volta in volta, l'istituto alle necessità del caso concreto, al punto che esso non solo può essere proiettato su situazioni abitative differenti da quella sulla quale è stato concepito il *classic model* (la *single home* assegnata in uso esclusivo e non frazionato) ma anche impiegato su immobili destinati ad uso diverso da quello abitativo.

E così, ad esempio, molti CLT sorti di recente al centro degli agglomerati urbani hanno dovuto fare i conti con il condominio, dimensione che, nelle *inner-cities*, sostituisce le villette a schiera tipiche dei sobborghi statunitensi⁸⁴. Ciò ha richiesto alcuni adattamenti. In questi casi, come ovvio, il titolare del *leashold interest* sul suolo è infatti, in primo luogo, il condominio. Questo non vuol dire, tuttavia, che i singoli condomini siano, in quanto tali, giuridicamente estranei al rapporto con il CLT. Essi sono pur sempre proprietari superficiali, sebbene *par ricochet* e, cioè, in forza di un rapporto mediato dal diritto altrui, secondo un modulo sostanzialmente analogo al c.d. *droit de superficie conséquence* del diritto continentale⁸⁵. I promotori dei CLT hanno allora fatto leva su questo elemento, che è stato ritenuto una base giuridica adeguata per giustificare la sottoscrizione di contratti di *ground lease* “di secondo livello” tra l’organizzazione e i singoli condomini, e contenenti le previsioni tipiche che si sono ampiamente analizzate. A una serie di clausole di coordinamento tra gli statuti dell’organizzazione del CLT e quelli del condominio, oltre che ad alcune previsioni contenute nel *ground lease* (di primo livello) sottoscritto tra i due enti, è invece affidato il compito di assicurare il corretto operare dei meccanismi di *governance*, e, in particolar modo, di garantire un adeguato livello di partecipazione nelle scelte collettive, secondo modalità simili (anche se più complesse) di quelle che si sono esaminate nei precedenti paragrafi⁸⁶.

⁸⁴ Su CLT e condominio si veda il *Technical Manual* (cap. 14 *CLTs and Condominiums*). La flessibilità del CLT ha permesso altresì al modello di essere realizzato anche attraverso forme societarie di natura cooperativa (*housing cooperatives*): sul punto v., nuovamente, il *Technical Manual* (cap. 15-A *CLTs and Limited Equity Housing Coops with Model CLT-Coop Lease*); v., anche, M.M. EHLENZ, *Community Land Trusts and Limited Equity Cooperatives: a Marriage of Affordable Homeownership Models?*; in Lincoln Institute for Land Working Papers, 2011; la commistione tra CLT e cooperative è stata oggetto di attenta analisi anche in Belgio, nell’ambito del percorso che ha condotto alla costituzione del CLT di Bruxelles, v. N. BERNARD, G. DE PAUW, L. GERONNEZ, *Cooperative de logement et Community Land Trust*, in *Currier hebdomadaire*, 2, 2010, pp. 7-51.

⁸⁵ Secondo la celebre teoria elaborata da J. Hansenne: “la superficie-conséquence est de nature a jouer chaque fois que la séparation entre propriété du sol et propriété des constructions apparait implicitement ou explicitement, légalement ou conventionnellement, comme un mécanisme permettant la mise du droit de superficie au service d’une institution juridique que nous appellerons principale”, v. HANSENNE, *L’accession*, in *Répertoire notarial*, tomo II, libro I, Bruxelles, 1994, p. 72.

⁸⁶ V. *Technical Manual* (cap. 14 *CLTs and Condominiums*).

Ma il CLT, come accennato, ha permesso di affiancare all'accesso alla casa esigenze e bisogni ulteriori.

Il riferimento, oltre ai *trust* agrari è, in particolare, ai CLT che constano di esperienze imprenditoriali⁸⁷. Se in alcuni casi, come si è visto, esse, pur svolgendosi sul suolo di proprietà del *trust*, non ne seguono il modello, non mancano esempi in cui anche gli immobili all'interno dei quali viene esercitata attività di impresa vengono gestiti secondo i moduli proprietari tipici del CLT.

Il sussidio cristallizzato nel bene e la rendita prodotta da ciascuna alienazione viene, in questi casi, utilizzata per abbattere (non il prezzo dell'abitazione per soggetti in stato di bisogno ma) il costo della componente immobiliare di attività di impresa che il CLT ritiene necessario promuovere e sostenere (un esempio è quello dei negozi e delle botteghe di quartiere che, in tal modo, possono resistere alle pressioni della *gentrification* e non venire sostituiti dai punti vendita delle grandi catene). Sulla scorta di tale diversa destinazione d'uso sono plasmate le varie disposizioni del *ground lease*, che vengono mantenute nel novero e nella *ratio*, sebbene "adattate" al differente contesto⁸⁸.

7.5. CLT, rigenerazione urbana e lotta alla *gentrification*

Proprio tale flessibilità, consentendo al modello di prestarsi a operazioni immobiliari complesse e tra loro anche molto differenti, fa sì che il CLT possa assurgere a schema giuridico di base per la riqualificazione urbana non solo alternativo alla *gentrification*, ma anche capace di arginarne le spinte⁸⁹.

⁸⁷ Occorre anzi osservare come i primi CLT, che costituiscono la sintesi dell'osservazione di differenti modelli tra i quali, non a caso, figurano anche i *kibbutz* israeliani, siano sorti proprio per tenere insieme la destinazione abitativa con quella agricola, secondo uno schema per cui alla disciplina prevista per gli *improvements* non sottostavano solo gli edifici ma anche le piantagioni, sul punto v. E. DAVIS, *Origins and Evolution*, cit., p. 20.

⁸⁸ V. *Technical Manual* (Cap. 16 *Non-Residential Ground Leases*).

⁸⁹ Sulle esperienze in cui il modello è stato adottato quale argine alla *gentrification* e come strumento di rigenerazione urbana v. D.D Lawrence, op. cit., spec. pp. 365 ss.

Sotto questo profilo, il CLT permette infatti di convogliare risorse destinate a un primo investimento sull'area, investimento il quale attiva un meccanismo virtuoso capace, a sua volta, di generare ulteriori risorse da impiegare in processi di rigenerazione urbana. In tal senso vengono, in primo luogo, in rilievo gli investimenti pubblici. Essi, nella maggior parte dei casi, corrispondono all'ammontare che le amministrazioni impiegano negli ordinari meccanismi di riqualificazione urbana pubblico-privati (meccanismi simili ai nostri programmi integrati di intervento, di cui si è ampiamente discusso nel precedente capitolo) i quali, tuttavia, invece che essere versati a società *for-profit*, sono erogati in favore del CLT. L'investimento pubblico è solitamente impiegato nella componente abitativa e, quindi, in parte per abbattere il prezzo delle prime alienazioni (e attivare, così, il circuito della *subsidy retention*) e, in parte, per ristrutturare gli immobili da asservire all'accesso all'abitazione delle fasce svantaggiate.

Altri investimenti provengono, invece, da soggetti privati. Essi sono innanzitutto coloro che decidono di stabilire sul suolo di proprietà del *trust* le proprie attività imprenditoriali, sia perché condividono scopi e finalità politiche dell'organizzazione, sia perché ciò determina un vantaggio economico. Ciò vale, in particolar modo, per quelle categorie di imprenditori a cui è consentito accedere alla componente immobiliare del proprio investimento attraverso i meccanismi del CLT e che, quindi, possono contare, sotto questo profilo, su un sussidio esterno. Tale sussidio di solito non proviene dalla pubblica amministrazione ma da altri enti privati, tipicamente da associazioni di categoria o da altri gruppi di interesse organizzati. In molti CLT, ad esempio, il prezzo della prima alienazione degli immobili destinati a negozi o botteghe viene abbattuto da fondi provenienti dalle locali organizzazioni di categoria dei piccoli commercianti, le quali, in tal modo, attuano una forma di tutela dei propri iscritti contro gli oligopoli delle grandi catene delle imprese multinazionali.

Infine, ulteriori risorse possono provenire da altri enti, pubblici o privati, i quali vantano interessi sull'area ovvero su specifici immobili in essa collocati. È questo il caso di CLT all'interno dei quali insistono beni destinati ad attività culturali (ad esempio teatri o altri spazi culturali) o che possono essere sfruttati per fini collaterali a specifiche attività di soggetti istituzionali (ad esempio a residenza per studenti universitari).

Tali investimenti, come si diceva, permettono di generare a loro volta risorse che vengono reimpiegate nella cura e nella rigenerazione del territorio di competenza del CLT (ad es. creazione e/o manutenzione di spazi collettivi quali parchi, orti urbani, piccoli campi sportivi, edifici aperti al pubblico ecc).

Queste risorse provengono, in primo luogo, dalla quota di rendita che il CLT incamera da ciascuna alienazione degli immobili inseriti nel circuito delle rivendite a prezzo calmierato (e che, come si è visto, è solitamente pari al 5% del plusvalore acquistato dall'immobile) oltre che dai capitali ottenuti attraverso il pagamento delle *fees*. Alcune di esse sono infatti istituzionalmente preordinate ad attuare la socializzazione della rendita prodotta dal suolo in favore degli scopi istituzionali dell'ente (la *land use charge*) e a reperire fondi da destinare alla manutenzione straordinaria degli immobili (la *repair reserve fund charge*). A tali componenti della *fee*, oltre che al pagamento di un canone di *lease* commisurato ai valori correnti, sono tenuti anche i titolari di quella quota (di solito minoritaria) di immobili che non sono inseriti nella catena delle alienazioni oggetto di sussidio, ma che sono comunque legati contrattualmente al *trust* in virtù della dissociazione proprietaria tra suolo ed *improvements*.

In tal modo, il CLT offre un'alternativa credibile ai meccanismi "gentrificanti" di riqualificazione, un'alternativa in cui la socializzazione della rendita, in luogo della sua allocazione privatistica, assurge a categoria ordinante.

In primo luogo, il CLT è giuridicamente vincolato (dallo statuto) a reinvestire le risorse che promanano dagli usi a cui sono sottoposti gli immobili collocati sul suolo di sua proprietà nella cura del territorio e, poiché è vietata la distribuzione degli utili, amministra gli investimenti secondo una logica economica estranea a quella del profitto. Inoltre, esso attua un processo di riqualificazione graduale, il quale, per questo, richiede un'iniezione iniziale di capitale inferiore rispetto a quella necessaria ai tradizionali strumenti di riqualificazione urbana. Le risorse per l'intervento vengono, infatti, prodotte progressivamente, e man mano reinvestite. In questo modo, la riqualificazione può essere realizzata senza dover reperire immediatamente l'intero capitale, ciò che renderebbe ineludibile il coinvolgimento di investimenti di natura speculativa: solo gli

investitori istituzionali, quali banche e fondi immobiliari, dispongono, infatti, di tali ingenti risorse.

Proprio poiché non necessita di lucrare immediatamente ed integralmente il massimo differenziale di rendita estraibile dall'area, ma solo di redistribuirne progressivamente una parte, il meccanismo economico di riqualificazione attuato dal CLT consente di mantenere l'equilibrio finanziario dell'intervento senza che occorra ripiegare su strategie "gentrificanti". Invero, come si è ampiamente discusso nel precedente capitolo, tali strategie derivano – in primo luogo – dal bisogno, implicito nella *ratio* finanziaria degli ordinari strumenti di riqualificazione urbana, di scegliere le aree da sottoporre all'operazione e gli usi a cui destinarle secondo l'unico criterio della massima redditività.

Il CLT, al contrario, non necessita di sottoporre gli immobili a uso speculativo e, dunque, non deve né privatizzare l'uso degli spazi collettivi né, tantomeno, sostituire il sostrato sociale degli originari abitanti dell'area con una nuova classe più abbiente (c.d. *urban displacement*).

Tali fenomeni sono, anzi, preclusi dal modello, attraverso precisi meccanismi istituzionali.

Sotto il profilo dello *urban displacement*, occorre osservare che il CLT è pur sempre un istituto pensato in primo luogo per promuovere l'accesso all'abitazione per le fasce svantaggiate secondo formule che, come si è visto, possono essere adattate pure per arginare il *displacement* delle attività commerciali (altro tratto tipico della *gentrification*). Sono, queste, formule le quali, peraltro, escludono a priori la possibilità che gli immobili che ne sono assoggettati possano entrare in circuiti speculativi, posto che esse non consentono l'appropriazione privatistica della rendita né direttamente (si vedano le regole sulla rivendita) né indirettamente (divieto di *sub-lease*) e proibiscono quelle condotte che, a una tale appropriazione, solitamente accedono per via collaterale (ad esempio il non uso e l'assenteismo proprietario).

I *bylaws* dell'organizzazione prevedono, inoltre, quale regola di *default*, che tutti gli spazi non assegnati in uso individuale debbano restare aperti alla fruizione collettiva. Le decisioni sulle destinazioni d'uso di tali spazi e sull'allocazione degli investimenti

immobiliari sono adottate dall'ente con le procedure democratiche che si sono ampiamente descritte. Esse sono strutturalmente pensate per offrire rappresentanza anche (e soprattutto) a chi, ove un'eventuale privatizzazione degli spazi occorresse, da essi verrebbe inesorabilmente escluso.

7.6. La diffusione del modello: movimenti sociali, conflitto politico e amministrazione partecipata

Le considerazioni di *policy* fin qui svolte spiegano le ragioni che hanno condotto alla recente diffusione del CLT il quale, da esperienza marginale e arginata a circuiti di finanziamento integralmente privatistici, sta progressivamente assumendo la statura di strumento che – per quanto ancora minoritario – si affianca ai tradizionali istituti di *urban governance*, offrendo una strada alternativa che sempre più amministrazioni decidono di intraprendere⁹⁰.

Oggi, in ogni Stato degli USA vi è almeno un CLT, nell'intero territorio nazionale i CLTs sono più di trecento ed essi si trovano tanto in zone rurali quanto in aree urbane vaste e densamente popolate, come San Francisco e Chicago. Da alcuni anni, inoltre, le varie esperienze di CLT disseminate sul territorio statunitense si sono federate in un ente nazionale di coordinamento (il già menzionato CLT-*network*) il quale non solo svolge il compito di coadiuvare lo scambio di soluzioni e *best-practices* tra i suoi associati ma anche quello di *advocacy* del modello presso i principali attori istituzionali (pubblici e privati) impegnati nell'elaborazione delle politiche urbane e abitative⁹¹.

⁹⁰ V. S.R. MILLER, op. cit.; il modello ha anche suscitato l'attenzione di organismi sovranazionali e, in particolare, delle Nazioni Unite, che hanno conferito al CLT-*network* il prestigioso Habitat Award per l'anno 2017. L'UN-Habitat, l'agenzia dell'ONU che si occupa di politiche abitative e urbane, ha anche dedicato al CLT un vasto *report* che ne descrive struttura, funzioni e, soprattutto, benefici in termini di *policy*: v. UN-Habitat, *Community Land Trusts, Affordable Access to Land and Housing*, 2012, reperibile online al seguente link: <https://unhabitat.org/community-land-trusts-affordable-access-to-land-and-housing/>.

⁹¹ Il CLT-Network è oggi confluito nella fondazione *Grounded Solution*, ente che coinvolge una più ampia rete di soggetti impegnati nella ricerca di soluzioni sostenibili di governo urbano (<https://groundedsolutions.org/>).

Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, l'attuale diffusione del CLT non è, tuttavia, dipesa da un'autonoma presa di consapevolezza della sua efficacia da parte delle amministrazioni locali. Tale presa di consapevolezza è, piuttosto, il frutto di percorsi politici originati "dal basso", a partire dalle rivendicazioni di cittadini, gruppi organizzati e collettività informali, i quali hanno posto il modello sul tavolo di trattative, spesso anche molto conflittuali, con le proprie controparti istituzionali pubbliche (ma anche private).

Questi percorsi politici possono essere ricondotti a due principali categorie.

In alcuni contesti, la costituzione del CLT è sorta in risposta a istanze strettamente aderenti al tema dell'accesso all'abitazione. In questi casi, il cuore della dialettica politica, che ha solitamente visto contrapposte le amministrazioni locali con i movimenti per la casa, è stato un *bisogno* e non uno specifico *bene*. L'individuazione dei compendi immobiliari da trasformare in CLT ha così costituito un momento logicamente e temporalmente successivo di un conflitto che si è in primo luogo consumato intorno a un'istanza generale.

In altri contesti, la genesi del CLT è stata invece connessa a lotte che si sono sviluppate intorno ad uno o più *specifici beni*, lotte che hanno talvolta implicato la rottura del vincolo di legalità formale attraverso lunghe occupazioni. In molti casi, infatti, il *community land trust* ha rappresentato la proposta istituzionale che i movimenti sociali hanno opposto alla privatizzazione di beni collettivi (teatri, palazzi storici ecc.) ovvero a progetti di riqualificazione "gentrificante" di aree degradate⁹².

Sia nella prima che nella seconda tipologia di percorso, la costituzione del CLT ha generalmente costituito la sintesi dialettica di una dinamica che, da conflittuale, si è tramutata in collaborativa. Pubblica amministrazione e movimenti sociali hanno così studiato insieme la fattibilità del modello e ne hanno elaborate le regole e i meccanismi di *governance*, coinvolgendo, ove necessario, anche altri *stakeholders* e attori

⁹² Il precursore di queste esperienze è il celebre CLT di Dudley Street a Boston (Dudley Neighbors Inc., o DNI, parte del più ampio progetto Dudley Street Neighborhood Initiative, o DSNI: <https://www.dsni.org/>), sulla cui vicenda si vedano J. MEEHAN, op. cit., pp. 125 ss.; D.D. LAWRENCE, op. cit., p. 366; J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, op. cit., p. 380; J.J. KELLY, op. cit., pp. 75 ss.

istituzionali. La p.a. ha quindi ceduto i compendi immobiliari alla comunità di riferimento, che nel frattempo si era costituita in organizzazione *no-profit*, alla quale è stato – in taluni casi – addirittura attribuito il potere di *eminent domain* (espropriazione) e/o elargito a favore di quest'ultima i finanziamenti necessari ad acquistare gli immobili e ad avviarne la gestione⁹³.

I CLT costituiti attraverso questi percorsi hanno, nella maggior parte dei casi, conseguito risultati importanti e sono divenuti esempi di prassi virtuosa di governo del territorio.

È sulla scorta di queste esperienze che, più di recente, alcune amministrazioni locali hanno iniziato a promuovere autonomamente percorsi partecipativi volti alla costituzione di nuovi *community land trusts*, il cui sostrato politico, pertanto, non è individuabile in processi di conflitto sociale quanto, piuttosto, in tavoli di lavoro caratterizzati fin da principio da un'attitudine collaborativa.

Non mancano, infine, situazioni in cui la creazione del CLT è seguita a scelte d'arbitrio degli enti locali, non precedute da adeguati percorsi partecipativi e di coinvolgimento delle comunità cittadine. Gli attivisti per i CLT prendono, tuttavia, le distanze da queste esperienze, rilevando come esse, estromettendo l'elemento comunitario dall'assetto dell'istituto, ne snaturino di fatto essenza e finalità politiche. Il rischio, in altre parole, è quello di preservare unicamente il meccanismo economico del modello, riproducendo, per quanto invece riguarda la *governance*, i più tradizionali paradigmi fondati sull'esclusione.

⁹³ Sull'attribuzione al CLT del potere di *eminent domain* v. J. MEEHAN, op. cit., pp. 127 ss.

III

**LA PROPRIETA' URBANA OLTRE IL PUBBLICO E IL PRIVATO¹: VERSO
UN *COMMUNITY LAND TRUST* DI DIRITTO ITALIANO**

1. Il *community land trust* e la “proprietà dell’abitazione” ex art. 47 Cost. 2. Il trapianto del modello. Considerazioni preliminari: il CLT di Bruxelles. 3. Verso un CLT di diritto italiano. 3.1. Titolarità fiduciaria dei suoli e governo partecipato: la fondazione. 3.2. *Ground lease* e diritto di superficie. 3.3. Il problema dell’opponibilità ai terzi degli obblighi di rivendita. La soluzione belga: incentivi negativi e proprietà temporanea. 3.4. (*segue*) La ricezione completa del modello statunitense: limiti all’alienazione, vincoli di destinazione e derogabilità dell’art. 1379 c.c. 4. Conclusioni.

1. Il *community land trust* e la “proprietà dell’abitazione” ex art. 47 Cost.

Nella prima parte del presente lavoro, si è individuato nel diritto all’abitazione un diritto fondamentale, il quale postula non soltanto che chiunque abbia la possibilità di accedere a un immobile dignitoso da adibire a fini abitativi (diritto alla casa), ma anche che esso sia collocato in un contesto territoriale dotato di servizi e adeguato ad assicurare lo sviluppo del soggetto-persona e delle comunità locali (diritto all’*habitat*).

Si è constatato, tuttavia, come tale diritto sia ampiamente disatteso nel nostro Paese.

Se, fino alla seconda metà degli anni ottanta, le politiche urbanistiche e del territorio hanno condotto all’espansione incontrollata delle città, a cui non è conseguita un’adeguata dotazione di servizi pubblici, più di recente esse hanno costituito il presupposto di violente operazioni di *gentrification*, che hanno visto nella privatizzazione di spazi collettivi, nel degrado delle aree cittadine non sufficientemente redditizie e nello *urban displacement* di intere fasce di popolazione il loro risultato tipico. Cifra comune di tali processi, oltre al dissesto ecologico del territorio, è stata l’emergenza abitativa degli strati più deboli della popolazione, emergenza la quale, specialmente a seguito della crisi economica del 2008, appare ormai dilagante.

L’analisi diacronica delle discipline urbanistiche e di edilizia pubblica (più di recente rinominata edilizia sociale) attuate nell’ordinamento interno ha messo in luce come ciò

¹ V. M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

sia dovuto alla fallacia dei presupposti dogmatici sui quali esse poggiano e, segnatamente, ai *deficit* strutturali che la tradizionale dicotomia pubblico/privato, che ne costituisce l'architrate, è destinata a produrre quando calata nella complessa realtà delle città moderne.

L'idea di ricorrere, quale istituto di *default* per i suoli cittadini, a una modalità di appartenenza strutturalmente antitetica rispetto ai complessi bisogni che emergono dal tessuto urbano (la proprietà assoluta) e di affidare al potere pubblico il compito di arginarne le spinte si è rivelata, infatti, un'opzione vana. Il potere pubblico è giuridicamente ed economicamente troppo debole rispetto al capitale privato². Ciò non soltanto determina l'inidoneità intrinseca del pubblico a svolgere il compito che gli è istituzionalmente assegnato, quello, cioè, di limitare l'attitudine estrattiva della proprietà privata, ma soprattutto comporta che esso, una tale attitudine, si trovi infine a doverla agevolare, come dimostra l'analisi condotta sui nuovi strumenti della riqualificazione urbana.

Il nodo centrale del problema risiede nell'incapacità del dualismo proprietà privata/intervento pubblico di dominare la questione della rendita, la quale è infatti emersa, sebbene sotto differenti profili, quale causa ultima delle aporie insite in tutte discipline passate in rassegna³.

Tali considerazioni ci hanno condotti a impostare un ripensamento degli istituti giuridici che sovrintendono al governo della città: un ripensamento che coinvolga direttamente le modalità di appartenenza dei beni.

A un assetto in cui la proprietà privata assurge ad antagonista di un potere pubblico che tenta di correggerne le disfunzioni, occorre infatti opporre modelli di appartenenza in grado di farsi direttamente carico del complesso reticolato di bisogni che emergono dal tessuto urbano poiché, rispetto ad essi, funzionalizzati. Si tratta, come si è visto, di individuare e costruire paradigmi dominicali autenticamente generativi, capaci, cioè, di includere in un circuito virtuoso, e dunque asservito in via perpetua a interessi collettivi,

² Sul punto v. quanto argomentato, *supra*, Cap. I, spec. paragrafo 7.

³ *Supra*, Cap. I.

il plusvalore generato dai beni, contemperando in tal modo, anche in chiave diacronica, gli interessi di proprietari e non proprietari.

In un percorso di questo tipo, l'esperienza statunitense del *community land trust*, esaminata nel precedente capitolo, assume allora connotati interessanti.

Essa, infatti, descrive la possibilità per le comunità locali di auto-organizzarsi dando vita a un assetto dominicale dotato delle caratteristiche appena richiamate, un assetto dominicale, al contempo, sufficientemente flessibile da poter essere adattato non soltanto a vari contesti, ma anche a diversi ordinamenti, come testimonia la recente diffusione dell'istituto in Regno Unito, Belgio, Australia, Nuova Zelanda e Kenya⁴.

L'asservimento, in via teoricamente perenne, della rendita fondiaria a scopi collettivi assurge, invero, a cuore del modello, un modello il quale, non a caso, nell'esperienza applicativa statunitense (ma il dato trova conferma anche negli altri paesi in cui l'istituto è stato adottato) si è dimostrato più efficace dei tradizionali strumenti pubblicistici di correzione del mercato.

Una tale efficacia si deve al fatto che il *community land trust* dà luogo a un assetto dominicale sofisticato, in cui le prerogative, gli obblighi e gli incentivi in capo a tutti i soggetti coinvolti nella vicenda *lato sensu* proprietaria sono conformati su una specifica destinazione (e su di uno specifico *uso*): l'abitazione, locuzione che, nel CLT, assume, più che mai, la più volte richiamata accezione duplice di diritto alla casa e di diritto all'*habitat*. In tal modo, il CLT realizza una modalità di appartenenza che, lungi dal porsi in antitesi con le complesse esigenze sottese al diritto all'abitazione, risulta finalisticamente costruita in funzione della loro soddisfazione.

Questo orientamento finalistico si traduce in strumenti tecnici in grado di sostituire alla logica di breve periodo, tipica dell'individualismo proprietario, una logica distributiva

⁴ L'esperienza inglese e quella australiana si sono, peraltro, dotate di un *Technical Manual* sul modello di quello adottato dal *CLT-network* statunitense, ciò che consente di ricostruire le principali scelte tecnico-giuridiche operate in questi ordinamenti nel trapianto del modello. Sull'Australia v.: AA.VV., *The Australian Community Land Trust Manual*, Sydney, 2013; sul Regno Unito v. K. WHITE (a cura di), *The Community Land Trust Handbook*, Londra, 2013.

di lungo periodo, in cui l'accesso, in luogo dell'esclusione, assurge a categoria ordinante⁵.

In tal senso militano non soltanto le regole sulla rivendita, che convertono un'operazione tipicamente idiosincratICA e "istantanea" (quella dell'alienazione immobiliare) in una catena di redistribuzione perenne della rendita, ma pure, ad esempio, le vedute norme contrattuali in materia di manutenzione, le quali – come ampiamente descritto – impongono ai proprietari, presenti e passati, di farsi carico dell'interesse a che anche i *proprietari futuri* accedano a un immobile in buono stato e, quindi, a un'abitazione dignitosa⁶.

I non-proprietari che il modello tutela non sono, tuttavia, solamente i proprietari futuri, ma pure le comunità locali, che sono infatti destinatarie dirette, secondo uno schema marcatamente diacronico, di una parte del plusvalore prodotto dai beni collocati sul *trust*. Una porzione della rendita, come si è avuto modo di approfondire, viene infatti allocata nella rigenerazione urbana, attraverso formule che strutturalmente (sia sotto il profilo giuridico che economico) mantengono aperte all'uso collettivo le porzioni dell'area destinate a finalità sociali⁷.

Questa rete, finalisticamente orientata, di soggetti, interessi e utilità trova corrispondenza nel meccanismo di governo che caratterizza il CLT, un meccanismo in cui i proprietari (presenti e futuri), i rappresentanti degli *stakeholders* e le comunità locali sono collettivamente chiamati non solo a sovrintendere al corretto funzionamento del modello (si pensi, a tal proposito, alla funzione di *stewardship* attribuita all'ente *no-profit*), ma pure a risolvere gli eventuali conflitti -squisitamente politici- che, da tale rete, potrebbero originare (sotto questo profilo, particolare rilievo assumono le norme dello statuto che sottopongono a procedura deliberativa rinforzata le decisioni cruciali sulla destinazione dei beni e sulla distribuzione della rendita da essi prodotta)⁸.

⁵ V. quanto argomentato *supra*, Cap. 2. Sulla dimensione dell'accesso quale categoria ordinante della dialettica tra proprietari e non proprietari, secondo una linea teorica implicita in queste riflessioni, v. A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016.

⁶ V. *supra*, Cap. 2, paragrafi 3.1; 3.2; 3.7; 3.8.

⁷ V. *supra*, Cap. 2, spec. paragrafo 7.5.

⁸ V. *supra*, Cap. 2, paragrafo 6.

Il modulo centrale del CLT, rispetto al quale, non a caso, l'altro aspetto cardine dell'istituto, e cioè la titolarità "collettiva" dei suoli, assume funzione servente, risiede nella particolare conformazione che caratterizza il titolo proprietario sui cc.dd. *improvements*, in relazione al quale, invero, l'elemento finalistico emerge con particolare forza. Le prerogative dominicali dell' *home-owner* sono infatti conformate in ragione dello specifico scopo a cui è destinato l'immobile: la soddisfazione della necessità abitativa. In ragione di ciò, il proprietario è estromesso dall'usare e disporre del bene secondo forme differenti e/o incoerenti con il bisogno abitativo e, conseguentemente, dalla possibilità di distogliere l'immobile dalla sua destinazione e di lucrarne per intero il differenziale di rendita (in tal senso militano, oltre alle regole in materia di rivendita, anche al divieto di *sublease* e l'obbligo di occupazione personale e costante)⁹.

È, questa, una notazione interessante sotto il profilo teorico-generale, poiché suggerisce che la soddisfazione dei diritti fondamentali dei non proprietari (diritto alla casa dei proprietari futuri e diritto all'*habitat* delle comunità locali) passi dal circoscrivere le prerogative dominicali dei proprietari (presenti) alla soddisfazione dei propri diritti fondamentali. In altre parole, una forma proprietaria conformata sui diritti fondamentali limita le capacità di appropriazione del titolare del diritto in funzione del soddisfacimento dei propri bisogni, di modo che le utilità che da tali bisogni eccedono non siano accumulate egoisticamente, ma possano essere allocate per la realizzazione di bisogni ulteriori. Ciò, nel *community land trust*, avviene senza estromettere dalla proprietà la sua fondamentale funzione di promozione del risparmio privato, la quale, anzi, nel modello, diviene parte integrante di quel diritto all'abitazione verso il quale esso è finalisticamente orientato. Si pensi, a questo proposito, alla *ratio* sottesa alla *resale formula*, alle regole in materia di *property reversion*, alle conseguenze della successione, *inter vivos* e *mortis causa*, nel diritto del *lessee* nonché, in termini di *policy*, alla tutela che il meccanismo offre all'investimento del proprietario nel caso di ribassi di mercato e ai veduti intrecci tra CLT e lotta alla povertà¹⁰.

⁹ V. *supra*, Cap. II, paragrafo 3.6.

¹⁰ V. *supra*, Cap. II, paragrafi 3.1.; 3.4; 3.5; 7.2; 7.3.

Lo stretto nesso tra diritto all'abitazione e conformazione dei poteri dominicali *sull'abitazione*, emerso, nel presente lavoro, attraverso l'analisi del *community land trust*, non è tuttavia sconosciuto alla dottrina italiana la quale, soprattutto sul finire degli anni settanta, ne aveva individuato un fondamento testuale diretto nell'art. 47, secondo comma, della Costituzione, disposizione che, come noto, tutela la promozione del risparmio ove, tra le altre cose, esso venga indirizzato nella proprietà dell'abitazione.

È stato infatti messo in luce come la norma in parola tracci un'implicita distinzione tra la nozione costituzionale di proprietà dell'abitazione e quella di proprietà di un immobile adibito a fini abitativi o, meglio, di proprietà di una casa¹¹.

Invero, l'art. 47 Cost. non fa riferimento a una cosa (la casa o un immobile) quanto, piuttosto, a una *funzione* che può essere svolta da una cosa (l'abitazione), invitando in tal modo l'interprete a spostare l'attenzione dall'oggetto del diritto al concreto atteggiarsi delle modalità di appartenenza. Il *favor* costituzionale non sarebbe così indirizzato verso un generico investimento immobiliare, ma richiederebbe un investimento immobiliare qualificato in via funzionale: non sarebbero, ad esempio, tutelati dalla norma investimenti in immobili utilizzati come seconde case, e nemmeno investimenti immobiliari meramente speculativi. Questo, d'altra parte, è quanto deve desumersi dal dato testuale della disposizione in analisi, posto che la Costituzione non parla di proprietà di *una casa*, e nemmeno di proprietà *della casa*, ma di proprietà *dell'abitazione*.

La nozione costituzionale di proprietà dell'abitazione designerebbe, quindi, una particolare forma di appartenenza del bene immobile casa, in cui i poteri di godimento e di disposizione del proprietario sono plasmati su di uno specifico scopo.

Muovendo da queste considerazioni la dottrina ha dunque rilevato come la proprietà di cui discorre l'art. 47 rappresenti un "tipo" di proprietà conformata, in cui i poteri di godimento escludono "la possibilità di una destinazione diversa dalla soddisfazione del bisogno abitativo ordinario"; i "poteri di disposizione" escludono "che il titolare possa

¹¹ V. D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà civilistica della casa"*, in Studi in onore di Costantino Mortati, Milano, 1978, pp. 1039-1050.

trarne un bisogno speculativo”¹² e che, in punto oggetto del diritto, risulta modulata - e finalisticamente plasmata - sul diritto costituzionale all’abitazione, il cui concreto atteggiarsi si è più volte richiamato. Nel solco di questa analisi si è così giunti a evidenziare come la norma in commento imponga “una particolare connotazione del regime complessivo della circolazione giuridica di determinate case destinate ad essere permanentemente oggetto di ‘proprietà dell’abitazione’, regime che potrebbe prevedere una loro utilizzabilità esclusivamente a fini abitativi e soltanto da parte di soggetti aventi un bisogno di abitazione”¹³.

È, questa, un’impostazione che, di fatto, consente di tracciare una sostanziale simmetria tra la proprietà dell’abitazione ex art. 47 Cost. e le regole dominicali alla base del *community land trust*.

Gli approdi teorici ai quali essa perviene ci paiono, peraltro, difficilmente contestabili. Invero, solo ove si concepisce la proprietà dell’abitazione quale paradigma di appartenenza idoneo a farsi carico anche di interessi generali, assume un senso il fatto che la promozione dell’investimento ad essa indirizzato sia collocato a livello costituzionale. La Costituzione promuove l’investimento privato nell’abitazione, e non nella proprietà immobiliare in generale, proprio perché esso è idoneo ad assumere su di sé una marcata funzione sociale (art. 42, secondo comma, Cost.), l’assenza della quale non giustificerebbe la sua posizione nella fonte suprema dell’ordinamento, istituzionalmente deputata a bilanciare i diritti del singolo con quelli della collettività e, per questa via, a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale.

Tali suggestioni, dapprima avanzate dalla dottrina pubblicistica, sono recepite, all’inizio degli anni ottanta, anche dal dibattito civilistico, in quel periodo impegnato a vagliare criticamente lo schema astratto di dominio tramandato dalla tradizione illuministica e fatto proprio dall’art. 832 c.c.

Inizia così, pure tra i privatisti, ad affermarsi l’idea per cui il nesso, impostato dalla Costituzione, tra la proprietà di alcuni beni e i diritti fondamentali non costituisca, come pure era stato fino a quel momento sostenuto, una conferma dell’inviolabilità e

¹² Ivi, pp. 1039-1040.

¹³ Ivi, p. 1040.

dell'assolutezza del dominio, ma rappresenti, piuttosto, l'esigenza costituzionale "di promuoverne, settorialmente, la diffusione e di consentirne a tutti l'accesso"¹⁴.

Secondo questa prospettiva, lo schema comune *non* favorito dalla Costituzione sarebbe, invero, proprio "il diritto reale così come consegnato dalla tradizione, in tutta l'ampiezza delle facoltà (di godimento e di disposizione) che valgono a caratterizzarne (sia pure soltanto in astratto) il contenuto, ossia senza riferimento alcuno a un eventuale carattere strumentale del diritto rispetto alla soddisfazione dei bisogni delle persone". È infatti chiaro che "rispetto a un tale modello «neutro», del tutto svincolato dal riferimento all'entità dei poteri attribuiti, nonché alla misura e alla destinazione del bene che forma oggetto del diritto, la disciplina costituzionale non possa, già per ragioni logiche, configurarsi come «di favore»"¹⁵.

Anche la dottrina privatistica giunse così a individuare nella proprietà dell'abitazione di cui all'art. 47 Cost. una forma dominicale in cui, analogamente a quanto avviene nel *community land trust*, i poteri (dispositivi e di godimento) del titolare del diritto sono circoscritti alla soddisfazione del suo bisogno abitativo e, per questo tramite, indirizzati verso la realizzazione del diritto (collettivo) all'*habitat*. Se, tuttavia, gli amministrativisti avevano finito per qualificare la proprietà dell'abitazione *ex art. 47 Cost.* come un modello di appartenenza *altro* rispetto alla proprietà di cui al libro terzo del codice, questa conclusione non convinse i civilisti i quali, al contrario, ricorsero allo schema delle proprietà favorite (quelle, cioè, che trovano diretta menzione nell'art. 47) proprio per mostrare l'inadeguatezza del paradigma unitario e astratto declamato dal codice civile, secondo le direttive di una proprietà plurima e conformata¹⁶.

Nel dibattito in analisi queste notazioni fungevano da presupposto per individuare, nel dato positivo interno ovvero proprio di altri ordinamenti, modelli dominicali qualificabili come proprietà dell'abitazione ai sensi della Costituzione, ovvero per invocare una riforma legislativa che ne accogliesse le caratteristiche¹⁷. Ciò era

¹⁴ U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980, p. 85.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ivi*, pp. 77 ss.

¹⁷ In quest'ultima direzione militavano, soprattutto, le riflessioni di A. GAMBARO, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, Bologna, 1977.

ovviamente coerente con il clima politico dell'epoca, in cui, come si è visto, una proprietà conformata nella direzione del diritto all'abitazione aveva trovato un parziale accoglimento (secondo formule tecniche non distanti da quelle fatte proprie dal CLT) nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica e importanti progetti di riforma della proprietà urbana (sebbene poi naufragati) stavano per essere discussi dal parlamento¹⁸. Nel contesto attuale, invece, l'analisi appena condotta introduce una domanda ulteriore. Cioè se, nella latitanza della legge, una conformazione della proprietà privata funzionale al diritto all'abitazione possa essere perseguita ricorrendo all'autonomia contrattuale e, cioè, a formule di conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza¹⁹. L'accertamento circa la possibilità di costituire un *community land trust* attraverso gli strumenti del diritto interno si impone, allora, quale ulteriore e necessario sviluppo della nostra riflessione.

2. Il trapianto del modello. Considerazioni preliminari: il CLT di Bruxelles.

Il trapianto del *community land trust* in un ordinamento di *civil law* non rappresenta un'operazione inedita nel panorama comparatistico.

Invero, come accennato, una versione “continentale” di *community land trust* è recentemente emersa in Belgio e, più precisamente, a Bruxelles, in risposta alla grave emergenza abitativa che la città ha dovuto affrontare negli ultimi anni.

La presenza delle istituzioni europee e lo sviluppo del relativo indotto (apertura di sedi di importanti imprese, società di consulenza, studi legali internazionali, ONG ecc.) se da un lato ha consentito di convogliare, sul tessuto urbano, un'ingente quantità di risorse, dall'altro ha esposto la capitale belga a una significativa pressione demografica.

Queste variabili, nell'assenza di efficaci strumenti giuridici di controllo della rendita, hanno determinato un repentino aumento dei prezzi degli immobili e la trasformazione di quasi tutte le aree centrali della città, un tempo caratterizzate da una marcata *mixité* sociale, in zone ad alto tasso di gentrificazione. Nell'attuale contesto del mercato

¹⁸ V., *supra*, Cap. I, paragrafi 3 e 5.

¹⁹ V. F. MEZZANOTTE, *La conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza: numerus clausus, autonomia privata e diritti sui beni*, Napoli, 2015.

immobiliare di Bruxelles, il potere di acquisto di un salario medio non consente l'accesso ad un'abitazione adeguata all'interno dei confini urbani, con la conseguenza che la maggior parte dei suoi abitanti ha dovuto traslocare al di fuori di una città sempre più divisa in classi²⁰.

Recenti studi mostrano come pure il contesto belga confermi le conclusioni a cui siamo giunti attraverso l'analisi dell'ordinamento italiano e di quello statunitense e, cioè, l'inidoneità dei tradizionali strumenti del diritto amministrativo a dominare la questione della rendita e ad assicurare, per il suo tramite, un sistema virtuoso di governo del territorio²¹.

Anche in questo caso, infatti, ai *deficit* strutturali dei meccanismi classici di accesso alla casa per le fasce svantaggiate (che, nel diritto regionale belga, si declinano, soprattutto, in sussidi all'acquisto e in un sistema di edilizia pubblica largamente inefficiente per ragioni analoghe a quelle individuate con riferimento all'ordinamento interno) si sono aggiunti istituti di riqualificazione urbana pubblico-privati ispirati alla logica dell'urbanistica contrattata (c.d. *contrat de quartier*) i quali, favorendo l'allocatione privatistica delle rendite, hanno condotto a imponenti fenomeni di gentrificazione e allo *urban displacement* di intere comunità²².

È stato soprattutto il mondo dell'associazionismo ad imporre la questione dell'abitazione (e dell'*habitat*) nuovamente al centro dell'agenda politica locale e a

²⁰ V. N. BERNARD, *Situation du logement à Bruxelles: vers une ville duale?*, in *Iew.be*, 2007.

²¹ V., *ex multis*, N. BERNARD, *La crise du logement à Bruxelles*, in *Les Echos du Logement*, 5, 2004; M.V. CRIEKINGEN, *What is Happening to Brussels' Inner-City Neighbourhoods? Selective Migration for Areas Undergoing Gentrification*, in *Brussels Studies*, 2006, pp. 1-20; G.V. HAMME, T. GRIPPA, M.V. CRIEKINGEN, *Mouvements migratoires et dynamiques des quartier à Bruxelles*, in *Brussels Studies*, 2016, pp. 1-13; N. BERNARD, *La situation du logement en Région wallonie et à Bruxelles. Dix pistes de travail à l'aube des nouvelles législatures régionales*, in *Les annales de droit de Louvain*, 2009, pp. 501-574.

²² Per un'analisi critica degli strumenti giuridici di governo del territorio e di accesso alla casa previsti dall'ordinamento regionale di Bruxelles Capitale v.: N. BERNARD, *Politique du logement en Région bruxelloise*, Bruxelles, 2016; N. BERNARD, J. SOHIER, *Les specificités bruxelloises de la régionalisation de la politique du logement*, in P. de BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT (a cura di), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2015)*, Bruxelles, 2014, pp. 953-1022.

promuovere, insieme alle istituzioni pubbliche, percorsi partecipativi volti a individuare strumenti innovativi di governo del territorio.

L'esigenza era quella di trovare soluzioni che, a diritto vigente, consentissero di attuare un programma di edilizia sociale (e di rigenerazione urbana) nonostante le scarse risorse pubbliche che le amministrazioni locali e, segnatamente, la Regione di Bruxelles Capitale, avrebbe potuto investire nel progetto.

L'esito della prima fase di progettazione condivisa si è così tradotto in uno studio di fattibilità (giuridica ed economica) di un CLT di diritto belga²³, a cui è conseguita una prima linea di finanziamento per l'attuazione del programma.

Il *community land trust* di Bruxelles è attivo dal 2006 e rappresenta oggi una realtà importante la quale, per quanto di dimensioni ancora modeste, inizia a imporsi quale pratica virtuosa nell'ambito del panorama europeo.

Coerentemente al modello statunitense, anche il CLT di Bruxelles si muove, sotto il profilo giuridico, all'interno di una dimensione interamente privatistica: il suo trapianto ha dunque richiesto agli interpreti belgi di affrontare questioni di compatibilità analoghe a quelle che si pongono con riferimento al diritto italiano²⁴.

Per questa ragione, il modello belga costituirà il riferimento delle analisi che seguono: delle soluzioni tecniche dal medesimo adottate si darà pertanto, ove opportuno, adeguatamente conto.

²³ Secrétariat d'Etat au Logement, *Etude de faisabilité des Community Land Trusts dans la Région de Bruxelles Capitale*, reperibile al seguente link:

<http://www.periferia.be/Bibliomedia/DB/CLT/3.%20Analyses/5.%20faisabilite%20CLT%20BXL/Etu deFaisabiliteCLTBruxelles.pdf>

²⁴ La letteratura sul CLT di Bruxelles è ancora molto scarsa e mancano fonti che ne ricostruiscono puntualmente la struttura giuridica, per comprendere la quale è dunque imprescindibile consultare direttamente gli atti di autonomia privata adottati per attuare il modello. Per un'introduzione si può comunque vedere: N. BERNARD, G. DE PAW, L. GERONNEZ, *Le Community Land Trust, une solution pour concilier l'accessibilité du logement, les avantages de la propriété et un foncier au service de l'intérêt général*, in *Les cahiers nouveaux*, 78, 2011, pp. 91-100; nonché, dei medesimi A., *Cooperative de logement et Community Land*, in *Courrier hebdomadaire*, 2010, spec. pp. 25-45.

3. Verso un CLT di diritto italiano

3.1. Titolarità fiduciaria dei suoli e governo partecipato: la fondazione.

La prima questione che occorre porsi, per costruire un CLT attraverso gli strumenti del diritto interno, è a quali istituti si debba ricorrere per realizzare quella particolare forma di titolarità proprietaria sui suoli che il *classic model* attua attraverso il ricorso alla *membership corporation* e alle clausole di amministrazione fiduciaria previste dal suo statuto.

È, questa, una forma di proprietà caratterizzata, come si è visto, da due principali elementi²⁵.

Il primo consiste, per l'appunto, in una marcata curvatura fiduciaria, che si declina in un vero e proprio vincolo reale di destinazione impresso sui suoli in funzione del perseguimento di uno specifico scopo (la realizzazione del CLT e, per suo tramite, la soddisfazione del diritto all'abitazione), vincolo il quale contempla la loro generale inalienabilità, se non a precise condizioni.

Il secondo è, invece, rappresentato dalla curvatura aperta e partecipativa che qualifica l'amministrazione dell'ente, garantita dal ruolo attribuito all'assemblea e dalla composizione tripartita del consiglio di amministrazione.

Sono, questi, elementi che al giurista continentale evocano immediatamente le caratteristiche di due differenti istituti: l'associazione, la quale (se riconosciuta) implica una struttura aperta e democratica su base assembleare, e la fondazione, che con il CLT condivide non solo la destinazione di un complesso di beni ad uno scopo, ma pure opzioni di natura organizzativa, quale la possibilità di attribuire a soggetti esterni all'ente la nomina di una parte dei componenti del consiglio di amministrazione (ciò che è solitamente precluso alle associazioni riconosciute, nelle quali il CdA è promanazione dell'assemblea)²⁶. Si è visto come quest'ultimo aspetto sia fondamentale per il CLT,

²⁵ V. Cap. 2, paragrafi 2 e 6.

²⁶ V., sul punto, M. BASILE, *Le persone giuridiche*, Milano, 2003, spec. pp. 59 ss. Insiste, valorizzando il disposto di cui all'art. 36 c.c., sull'atipicità che invece contraddistingue la struttura interna dell'associazione non riconosciuta, la quale potrebbe anche prescindere dal modello organizzativo prescritto dal codice, ivi compresa la presenza di un'assemblea, A. QUARTA, *Il partito politico tra*

poiché assicura che del consiglio di amministrazione possano far parte anche portatori di interessi che nell'assemblea non trovano rappresentanza, ad esempio gli enti pubblici finanziatori.

Non è un caso che il CLT di Bruxelles, per tradurre il modello statunitense, ricorra ad una struttura complessa che contempla *entrambi* questi enti.

Nell'esperienza belga la titolarità dei suoli è attribuita a una fondazione (la *fondation d'utilité publique CLTB*²⁷) il cui CdA consta della classica composizione tripartita tipica del *community land trust*. Alla fondazione è affidata non soltanto l'amministrazione dei suoli nel rispetto dei vincoli di destinazione previsti dall'atto costitutivo (e specificati dallo statuto), ma essa deve altresì compiere tutti gli atti esecutivi che garantiscono l'operare del CLT e che afferiscono ai c.d. compiti di *stewardship* (alienazione degli edifici, controllo sui mutui, riscossione dei contributi ecc). L'elemento partecipativo viene recuperato attraverso un'associazione (l'*association sans but lucratif CLTB*), la cui disciplina interna replica le medesime regole in cui si declina l'*open membership* che qualifica il modello classico del CLT statunitense e che si sono ampiamente analizzate.

Il coordinamento tra i due enti è demandato ai relativi statuti. Essi prevedono che due terzi del consiglio di amministrazione della fondazione venga nominato dall'associazione (il restante terzo è invece di nomina pubblica). L'associazione perviene all'individuazione dei propri delegati all'interno della fondazione attraverso una procedura di elezione che si svolge a livello assembleare e che garantisce un'equa rappresentanza delle due categorie di associati che la compongono: associati qualificati (cioè coloro che abitano nel CLT) e semplici (tutti gli altri). Le decisioni che, nel modello statunitense, sono sottoposte a deliberazione rinforzata e/o a competenza assembleare concorrente o esclusiva, nel CLT di Bruxelles sono, pertanto, formalmente adottate direttamente dal consiglio di amministrazione della fondazione. Sennonché, rispetto ad esse, i consiglieri nominati dall'associazione (ed eletti all'interno di

istituzione, contratto associativo e comunità, in corso di pubblicazione in *Rass. Dir. Civ.*, 2019, che ho potuto consultare grazie alla cortesia dell'A.

²⁷ Acronimo per *Community Land Trust Bruxelles*.

quest'ultima) godono di un potere di veto e il loro voto deve necessariamente conformarsi a quanto deliberato (ove necessario, con le maggioranze qualificate prescritte dallo statuto) dall'assemblea che li esprime²⁸.

Sotto questo profilo, l'esperienza belga assume, tuttavia, i connotati di esempio negativo. L'eccessiva complessità di un sistema a due enti costituisce, invero, il principale elemento di debolezza della struttura del CLT di Bruxelles. Esso espone infatti il modello non solo a ostacoli di natura operativa (più volte le controparti istituzionali del CLT hanno lamentato la confusione ingenerata dalla difficoltà di individuare, tra l'associazione e la fondazione, il proprio interlocutore politico) ma anche a problemi di tenuta giuridica (appare difficile, ad esempio, argomentare in favore dell'invalidità della delibera adottata dal CdA della fondazione con il concorso dei rappresentanti dell'associazione i quali, nell'esercizio del proprio voto, non si sono uniformati alle direttive impartite dall'assemblea che li esprime).

D'altra parte, il ricorso a uno schema a due enti costituisce un espediente adottato per non contravvenire all'interpretazione particolarmente restrittiva del principio del *numerus clausus des personnes morale* accolta dalla giurisprudenza e dalla prassi notarile belga, interpretazione che, per quanto ampiamente avversata dalla dottrina, giunge ad escludere che l'autonomia privata possa modificare la struttura legale della fondazione fino a introdurre un modello organizzativo a struttura assembleare²⁹.

Tali problemi non paiono invece porsi con riferimento all'ordinamento italiano, il quale permette di soddisfare le esigenze sottese alla particolare forma di proprietà sui suoli caratteristica del CLT (destinazione dei beni a uno scopo, governo partecipato e nomina di una quota di amministratori da parte di soggetti esterni) attraverso il ricorso a *un unico* istituto: quello della fondazione.

²⁸ Ulteriori elementi di complicazione derivano dal fatto che il CLT di Bruxelles non costituisce, in realtà, la traduzione del modello classico di *community land trust*, quanto, piuttosto, della sua versione "condominiale" (sulla quale v., *supra*, Cap. II, para 7.4). Per quanto concerne la *governance*, questo implica che il meccanismo sinteticamente illustrato si articoli ulteriormente in una serie di previsioni volte a coordinare le procedure decisionali dei due enti con quelle delle assemblee dei vari condomini che fanno parte del CLT.

²⁹ V. V. SIMONART, *Associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations*, Bruxelles, 2016, spec. pp. 181 ss.

Invero, il dato desumibile dai principali formanti del diritto interno (dottrina, giurisprudenza e prassi) testimonia di una sostanziale apertura nei confronti di fondazioni che rechino meccanismi di governo tipici dell'associazione (primo tra tutti l'assemblea) secondo formule che lasciano aperta l'opzione di costituire una fondazione la cui *governance* è modulata secondo i tratti tipici del *community land trust*³⁰.

Il nostro ordinamento si attesta infatti su di un'interpretazione del principio di tipicità degli enti suscettibili di riconoscimento più sofisticata (e a nostro avviso anche più coerente) di quella fatta propria dal diritto belga.

Secondo l'opinione più accreditata, invero, ciò che caratterizza il tipo legale della fondazione (ferma la necessaria presenza del consiglio di amministrazione) non è una particolare struttura organizzativa (la quale potrebbe dunque anche aprirsi ad elementi di "atipicità", primo tra tutti l'attribuzione statutaria ad un organismo assembleare dei poteri di amministrazione) quanto, piuttosto, l'indisponibilità, da parte degli organi di governo, dello scopo dell'ente³¹. In altre parole, se ciò che qualifica la fattispecie è la destinazione di un complesso di beni a uno scopo, quello che la legge sottrae all'autonomia privata non è il modello gestorio, ma, precisamente, la possibilità di modificare lo scopo una volta che esso è stato impresso, sotto forma di vincolo di destinazione, al patrimonio che viene eretto ad ente.

È propriamente questo elemento, e non la presenza di una struttura organizzativa più o meno aperta e democratica, che marca la differenza tra associazione e fondazione. Se, nella prima, la causa dell'ente è disponibile agli associati, che possono dunque

³⁰ V. R. SENIGAGLIA, voce: *Fondazione*, in Dig. Disc. Priv. Sez. Civ., 2012, p. 524; M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni riconosciute e le fondazioni*, in Tratt. di diritto privato diretto da Pietro Rescigno, Milano, 1999, p. 454; A. FUSARO, voce: *Fondazione*, in Dig. Disc. Priv. Sez. Civ., 1992, p. 364; A. BARBA, *Associazione, fondazione e titolarità d'impresa*, Napoli, 1996.

³¹ A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, pp. 64 ss., spec. p. 66. Nella prassi, la presenza dell'assemblea è diffusa soprattutto nelle c.d. fondazioni di partecipazione, nelle quali essa assolve al compito di garantire ai soggetti finanziatori una rappresentanza all'interno dell'ente, sul punto v. G. AMADIO, F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Vol. I, Bologna, 2014, p. 181.

modificarla, nella fondazione il fondatore si spoglia definitivamente dei propri beni, che vengono destinati a uno scopo tendenzialmente *immodificabile*³².

Nella fondazione lo scopo-destinazione funge, dunque, al contempo da limite e da guida dei poteri gestori degli organi amministrativi, la cui discrezionalità non potrà mai giungere né a determinarne la modifica né, tantomeno, a compiere atti con esso incompatibili³³.

Queste considerazioni invitano così a individuare nella fondazione l'istituto attraverso cui perseguire i medesimi risultati operativi che, nel modello statunitense del CLT, vengono realizzati attraverso il ricorso alla *membership corporation*.

Da un lato, per le ragioni esposte, non pare doversi rinvenire alcun ostacolo a conformare la struttura organizzativa dell'ente secondo i meccanismi di *governance* partecipata propri del CLT.

Dall'altro, esattamente come avviene nel modello americano, gli organi della fondazione assurgerebbero ad amministratori *lato sensu* fiduciari dei beni destinati, beni i quali non potranno, pertanto, mai essere distolti dalla funzione servente che essi assumono nel paradigma del CLT. E così, tanto negli USA quanto in un ipotetico CLT di diritto italiano, agli organi dell'ente sarebbe precluso deliberare modificazioni dello statuto incompatibili con lo scopo iscritto nell'atto costitutivo (e, *a fortiori*, con il "nucleo duro" delle regole che caratterizzano il modello) prevedendo, ad esempio, la libera alienabilità dei suoli, la loro cedibilità per scopi speculativi, la soppressione della *resale formula* o, ancora, l'abolizione dell'assemblea. Se è vero, infatti, che l'eventuale abolizione dell'assemblea ammonta ad una modificazione che attiene alla struttura amministrativa della fondazione, e in quanto tale rientra nel novero di quelle modifiche statutarie generalmente qualificate come disponibili da parte dei suoi organi

³² V. A. ZOPPINI, op. cit., pp. 98 ss.

³³ A quanto fin qui detto occorre, peraltro, aggiungere che il principio di estraneità alla fondazione dei soggetti di essa beneficiari non contrasta con la possibilità per questi ultimi di godere, come avviene nel CLT, di una rappresentanza all'interno dei relativi organi. Sul punto v. P. RESCIGNO, voce: *Fondazione (dir. civ.)*, in Enc. Dir., XVII, Milano, 1968, p. 778.

amministrativi³⁴, è altrettanto vero che, nel CLT, la previsione del meccanismo assembleare attiene direttamente allo *scopo* a cui sono destinati i beni (appropriazione collettiva dei suoli). In una fondazione il cui scopo consiste nell'attuazione del modello, la presenza di un'assemblea caratterizzata da regole di adesione aperta, pertanto, è da qualificarsi come indisponibile.

Sono, queste, notazioni di non poco momento, soprattutto ove si pone mente al fatto che uno dei principali obiettivi del CLT, coerentemente con la logica di lungo periodo che qualifica l'istituto, è precisamente quello di garantire che i beni assoggettati al suo controllo siano perpetuamente sottratti alle speculazioni del mercato e restino sempre asserviti alla soddisfazione del diritto all'abitazione di soggetti a basso reddito e delle comunità locali. Dal punto di vista tecnico, ciò impone che tali beni siano sottoposti a uno statuto giuridico rinforzato, che ne preservi la destinazione non soltanto da atti con essa incompatibili adottati dal potere pubblico (ciò che è assicurato dalla qualificazione privatistica del titolo proprietario), ma pure da quelli eventualmente deliberati dagli stessi organi dell'ente (ruolo che viene assolto dall'immodificabilità dello scopo della fondazione).

Quest'ultimo profilo emerge con particolare chiarezza ove si vagliano le conseguenze giuridiche di eventuali atti dispositivi compiuti dai rappresentanti della fondazione in violazione dei vincoli di destinazione previsti dall'atto costitutivo e dallo statuto e, in particolare, in violazione del principio di tendenziale inalienabilità dei suoli.

Come si è visto, nel modello americano, tale principio non viene tradotto in regola per il mezzo di un divieto di alienazione. Il suo rispetto è, piuttosto, affidato a meccanismi di natura procedurale. Invero, l'eventuale alienazione di un suolo di proprietà del *trust* non è di per sé vietata, ma è subordinata alla previa deliberazione dell'assemblea, da adottarsi a maggioranza qualificata³⁵. In altre parole, poiché, in linea teorica, è possibile ipotizzare situazioni in cui l'alienazione di un suolo non si pone in contrasto con gli obiettivi dell'istituto (ma potrebbe addirittura garantirne il miglior funzionamento:

³⁴ Così A. RUOTOLO, *Il nuovo regime per il riconoscimento delle persone giuridiche private*, Consiglio Nazionale del Notariato, Commissione Studi Civilistici, Studio n. 3367, 2001, p. 10.

³⁵ V. *supra*, Cap. II, paragrafo 6.

l'esempio classico è quello del fondo che il *trust* riceve per donazione ma che si colloca al di fuori della propria area di operatività) gli ideatori del modello hanno preferito lasciar permanere, in luogo del divieto, la discrezionalità amministrativa degli organi dell'ente, una discrezionalità, tuttavia, qualificata da una particolare ponderazione e consenso nella scelta.

È, questo, un elemento non indifferente ai fini di valutare, alla stregua dell'ordinamento interno, il regime giuridico di eventuali atti compiuti dagli organi della fondazione in violazione del principio di perpetua appropriazione collettiva dei suoli. Esso invita infatti a spostare l'attenzione dagli effetti del mancato rispetto di un'eventuale clausola di inalienabilità perpetua contenuta in un atto di fondazione (e dall'analisi della sua validità ai sensi dell'art. 1379 c.c.) – ciò che, per quanto rilevante sotto il profilo teorico-generale³⁶, sarebbe ai nostri fini inconferente – alla verifica circa le conseguenze, interne e verso il terzo acquirente, della vendita (o della donazione) di uno o più suoli intervenuta senza il rispetto delle procedure decisionali prescritte (sulla cui validità, per le ragioni esposte, non pare potersi dubitare).

In tal senso, possono prospettarsi due differenti ipotesi.

La prima è quella dell'alienazione di uno o più suoli avvenuta in forza di una deliberazione del consiglio di amministrazione contraria all'eventuale decisione di segno opposto adottata dall'assemblea ovvero nell'assenza della preventiva decisione assembleare.

Dottrina e giurisprudenza sono costanti nel ritenere fattispecie di questo tipo rientranti nell'alveo di applicazione dell'art. 25 c.c.³⁷. La deliberazione del CdA sarebbe, pertanto, da ritenersi invalida poiché contrastante con l'atto di fondazione e con lo statuto. Essa potrebbe così essere annullata dalla competente autorità governativa di controllo (con

³⁶ Sul punto v. G. ALPA, *Sulla validità della clausola di inalienabilità perpetua contenuta in un atto di fondazione*, in For. Pad., II, 1980, pp.10 ss.; nonché, dello stesso A., *Il regime delle fondazioni in Italia e in Francia. Considerazioni preliminari*, in G. ALPA (a cura di), *Le fondazioni. Tradizione e modernità*, Padova, 1988, pp. 29-30.

³⁷ *Ex multis*, v. R. SENIGAGLIA, op. cit., p. 525.

provvedimento ricorribile innanzi al giudice amministrativo) su sollecitazione di qualsiasi interessato diretto ovvero di uno o più componenti dell'assemblea³⁸.

Per quanto concerne gli effetti dell'annullamento nei confronti dell'acquirente, essi sono da vagliarsi alla stregua del secondo comma della norma richiamata, che fa salvi i diritti acquistati dai terzi di buona fede in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione annullata.

Secondo l'impostazione prevalente, la nozione di buona fede, in questo contesto, deve essere valutata in applicazione del disposto di cui all'art. 19 c.c., norma suscettibile di interpretazione estensiva poiché portatrice di un principio generale, che si sostanzia nella regola per cui eventuali limitazioni al potere dispositivo dei rappresentanti dell'ente sono opponibili ai terzi ove risultino dal registro delle persone giuridiche. La buona fede del terzo acquirente andrebbe pertanto esclusa nei casi in cui l'atto di acquisto è stato compiuto in forza di una delibera invalida poiché affetta da un vizio di natura procedurale desumibile dallo statuto, quale la mancanza della necessaria preventiva autorizzazione da parte di un organo dell'ente³⁹.

Ove si accolga questa impostazione, nel caso prospettato l'annullamento della delibera sarebbe, dunque, opponibile all'acquirente (che non potrebbe qualificarsi di buona fede) con conseguente retrocessione del bene alienato in capo alla fondazione (ferma, ovviamente, la possibilità per il terzo di agire nei confronti degli amministratori per il risarcimento dell'eventuale danno patito).

Alla medesima conclusione deve, *a fortiori*, pervenirsi anche nel caso in cui un amministratore alieni uno o più suoli senza la preventiva deliberazione né della CdA né dell'assemblea.

In tal caso, l'art. 19 c.c. troverebbe applicazione in via diretta, posto che la vicenda non coinvolgerebbe alcuna deliberazione invalida (dal momento che nessuna deliberazione è intervenuta) quanto, piuttosto, la carenza dei poteri di rappresentanza

³⁸ V. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, I, Milano, 2010, p. 351.

³⁹ Così P. RESCIGNO, voce: *Fondazione (dir. civ.)*, cit., pp. 790 ss.; parzialmente critico, sul punto, F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, in Comm. Scialoja-Branca, II ed., Bologna-Roma, 2006, pp. 309-313; 391-434. In giurisprudenza v. Cass. 28 giugno 1950, in For. It., I, p. 834.

dell'amministratore per il compimento di quello specifico atto. La necessità che un determinato atto sia preceduto dall'autorizzazione, statutariamente prevista, di un particolare organo dell'ente si pone infatti, in relazione a quest'ultimo, quale fatto genetico del potere di rappresentanza necessario al suo compimento. Il mancato esperimento delle procedure stabilite dallo statuto, e rese pubbliche attraverso la sua iscrizione nel registro delle persone giuridiche, ne determina, pertanto, l'invalidità, anch'essa opponibile al terzo.

Alla luce di quanto fin qui esposto si può, pertanto, tracciare una conclusione preliminare: il primo sotto-modello operativo in cui si declina il *community land trust* (e, cioè, l'amministrazione partecipata e la titolarità fiduciaria sui suoli) può essere attuato, nel diritto italiano, attraverso la fondazione.

Il ricorso all'autonomia privata permette, infatti, di costituire una fondazione il cui modello di governo assume i connotati tipici dei CLT statunitensi: presenza dell'assemblea e struttura tripartita del consiglio di amministrazione.

Allo stesso modo, la fondazione consente di perseguire i medesimi risultati che, negli Stati Uniti, sono realizzati attraverso clausole statutarie di amministrazione fiduciaria dei suoli: indisponibilità, da parte degli organi dell'ente, dei vincoli di destinazione impressi sui beni e opponibilità ai terzi degli atti compiuti in loro violazione.

L'unica deviazione sostanziale che il ricorso alla fondazione impone rispetto al modello originario concerne la titolarità delle azioni (e degli atti) afferenti al controllo sull'operato degli amministratori (responsabilità, annullamento delle delibere e rimozione). Se, come si è visto, nel modello USA tale titolarità spetta direttamente all'assemblea (rimozione degli amministratori) o a ciascuno dei suoi componenti (annullamento e responsabilità), in una fondazione tali poteri sono attribuiti, *ex art. 25 c.c.*, all'organismo governativo di controllo.

Ciò, tuttavia, non pone particolari problemi, posto che la deviazione dal modello originario non determina, sotto questo profilo, alcun vuoto di tutela. Invero, l'ordinamento italiano semplicemente alloca su soggetti differenti il potere di iniziativa formale rispetto a tutele del tutto omologhe a quelle attivabili nel paradigma statunitense. Va detto, peraltro, che i componenti degli organi della fondazione sono in

ogni caso legittimati a sollecitare l'esercizio dei poteri de parte dell'autorità competente e che tale legittimazione spetta non solo a loro, ma pure a qualsiasi interessato, secondo uno schema per cui la caratura solamente "indiretta" del potere di iniziativa risulta adeguatamente bilanciata dall'ampliamento dei soggetti che, di essa, sono titolari.

3.2. Ground lease e diritto di superficie

Così accertata la traducibilità, attraverso gli strumenti del diritto interno, del primo modulo in cui si articola il *community land trust* occorre, ora, verificare l'attuabilità degli altri due elementi che ne caratterizzano l'assetto: dissociazione proprietaria tra suolo ed edifici e conformazione delle prerogative dominicali sulle unità abitative.

Si tratta, in altre parole, di individuare gli istituti che possano fungere da omologhi funzionali del *ground lease*, ai quali dunque affidare quel meccanismo di socializzazione della rendita fondiaria che, come si è visto, rappresenta il cuore del modello.

Le soluzioni adottate in Belgio offrono, sotto questo profilo, indicazioni interessanti.

Nel CLT di Bruxelles il ruolo che, nel modello statunitense, viene svolto dal *ground lease* è assolto dal diritto reale di superficie e, più precisamente, dal suo titolo costitutivo, di matrice contrattuale.

Dal punto di vista operativo, quando la fondazione aliena uno degli immobili che insistono sul proprio suolo, essa stipula con l'acquirente due differenti contratti. Il primo è un ordinario contratto di compravendita immobiliare, con il quale viene trasferita la proprietà dell'unità abitativa. Il secondo, invece, costituisce, in favore del nuovo proprietario, un diritto di superficie della durata di cinquant'anni (rinnovabili) e prevede, dunque, che la titolarità del suolo venga mantenuta dal CLT⁴⁰. Questo secondo contratto,

⁴⁰ Occorre precisare che, come già osservato (v., *supra*, nota n.18) il CLT di Bruxelles è costituito su base condominiale. Per tale ragione i contratti in parola costituiscono, in realtà, un *droit de superficie consequence*, posto che essi accedono a un diritto di superficie ulteriore, di cui è titolare direttamente condominio. Proprio per questo motivo si ritiene che essi possano essere oggetto di rinnovo, ciò che costituisce una parziale deroga al principio di necessaria temporaneità della superficie fatto proprio dall'ordinamento belga, il quale fissa in cinquant'anni il limite temporale massimo di durata del diritto. Sul diritto di superficie e sul *droit de superficie consequence* nell'ordinamento belga v. N. BERNARD, *Précis de droit de biens*, Limal, 2013, pp. 373 ss.; I. DURANT, *Droit de biens*, Bruxelles, 2017, pp. 405

tuttavia, non si limita a costituire il diritto di superficie, ma contiene una serie di previsioni ulteriori, volte a disciplinare i rapporti tra la fondazione e il proprietario superficiario e a conformare il diritto di quest'ultimo secondo i crismi tipici del *community land trust*. Esso racchiude, dunque, tutte le clausole che ordinariamente operano nel modello statunitense rispetto al quale, sotto questo profilo, non sembra possano individuarsi particolari deviazioni (regole sulla rivendita, vincolo alla destinazione abitativa, divieto di locazione, obbligo di occupazione personale e costante, obblighi di manutenzione, previsioni in materia di successioni *mortis causa*, pagamento di un *solarium* computato secondo i criteri di calcolo delle *fees*, autorizzazione preventiva sul mutuo ecc).

I dati provenienti dall'esperienza belga invitano così a verificare se, una tale soluzione, sia replicabile anche nell'ordinamento italiano.

Il problema è tutt'altro che banale.

Come si è visto, l'intero meccanismo del CLT richiede che le obbligazioni contenute nel *ground lease* seguano il bene presso qualunque titolare. È, questa, una caratteristica indefettibile del modello, posto che rappresenta il medio tecnico a cui è affidata la realizzazione del suo obiettivo istituzionale di fondo: l'estromissione degli edifici che insistono sul suolo comune dal mercato immobiliare e il loro asservimento – tendenzialmente perpetuo – alla soddisfazione del diritto all'abitazione.

La questione che, ai nostri fini, occorre dunque porsi è se, alla stregua del diritto interno, le obbligazioni contenute in un contratto costitutivo di un diritto di superficie e volte a disciplinare i rapporti tra superficiario e nudo proprietario godano di efficacia reale, ovvero se esse siano destinate a produrre i loro effetti esclusivamente *inter partes*⁴¹. Solo

ss.; C. MOSTIN, *La superficie*, Bruxelles, 2016; S. BOUFLETTE, P. LECOCQ, A. SALVÉ, *Manuel de droit des biens*, Bruxelles, 2016, pp. 357 ss.; J. HANSENNE, *Les biens*, Liège, 1996, pp. 1245 ss., spec. p. 1248; nonché, del medesimo A., *L'accession*, in *Repertoire Notarial*, Livre I, Tome II, Bruxelles, 1994; sui possibili intrecci tra diritto reale di superficie e diritto all'abitazione v. N. BERNARD, *L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement*, in *Les échos du logement*, 1, 2010, pp. 1 ss.

⁴¹ Si tratta, in altre parole, di comprendere se, anche nel nostro ordinamento, il contratto di superficie possa assumere i connotati di strumento conformativo di matrice negoziale (V. F. MEZZANOTTE, op. cit.).

nel primo caso, infatti, la soluzione adottata in Belgio potrà ritenersi percorribile anche nel nostro ordinamento.

Il punto, invero, è stato oggetto di dibattito in dottrina.

L'opinione maggioritaria, accolta sia dalla giurisprudenza sia dalla prassi notarile, prende le mosse dall'osservazione per cui il superficiario è sì pieno proprietario dell'edificio, ma il suo titolo accede pur sempre a un altro diritto, parziario, anch'esso di natura reale (appunto, la superficie). Per tale ragione, la proprietà superficiaria reca su di sé una matrice intrinsecamente relazionale, posto che il suo esercizio non soltanto deve essere coordinato con le prerogative del nudo proprietario, ma anche – specialmente nei casi di superficie a termine – con la legittima aspettativa di quest'ultimo a veder ri-espandere il proprio titolo sull'edificio. Poiché il codice omette, tuttavia, di disciplinare i rapporti tra superficiario e nudo proprietario, si ritiene che il legislatore abbia delegato tale disciplina all'autonomia privata, alla quale è dunque attribuito un vero e proprio potere conformativo, i cui risultati sono opponibili *erga omnes*⁴².

D'altra parte, “quando un obbligo serve a delimitare il contenuto di un diritto reale su cosa altrui rispetto alla proprietà della cosa o rispetto a un altro diritto reale, è ovvio che esso vincoli tutti i successivi acquirenti a titolo derivativo, senza che si venga con ciò a smentire la tipicità dell'obbligazione *propter rem*. Anche questo infatti è da ritenere un caso previsto dalla legge, in quanto la legge demanda alle parti la determinazione del preciso contenuto del diritto e le lascia libere di compiere tale determinazione anche attraverso l'imposizione di un obbligo al titolare del diritto”⁴³.

Su questi presupposti, si è consolidata la massima per cui il titolo costitutivo del diritto di superficie rappresenta la *Grundnorm* che disciplina i rapporti tra nudo proprietario e

⁴² V. G. GIACOBBE, *La superficie*, in Tratt. Cicu-Messineo, Milano, 2003, pp. 130 ss., spec. p. 132; R. CATERINA, *Usufrutto, uso, abitazione, superficie*, in Tratt. di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 2009; v., anche, per un'impostazione parzialmente diversa (la quale giunge, comunque, al medesimo risultato operativo) L. SALIS, *La superficie*, in Tratt. Vassalli, Torino, 1954, pp. 53 ss.

⁴³ G. PUGLIESE, *Superficie*, in Comm. Sialoja-Branca, Bologna-Roma, 1976, p. 492.

superficiario e può fissare diritti e obblighi i quali, se menzionati nella nota di trascrizione, seguono il bene presso qualunque titolare⁴⁴.

La questione sembrerebbe così, *prima facie*, risolta, soprattutto ove si pone mente al fatto che corollario di questa impostazione è la regola per cui, proprio come avviene nei CLT statunitensi, in caso di inadempimento, il nudo proprietario può invocare - sia nei confronti del superficiario originario sia di chiunque ad esso sia succeduto - la risoluzione del contratto, determinando in tal modo l'estinzione del diritto reale e la conseguente ri-espansione, per accessione, del proprio titolo sull'intero immobile⁴⁵.

3.3. Il problema dell'opponibilità ai terzi degli obblighi di rivendita. La soluzione belga: incentivi negativi e proprietà temporanea.

Quanto appena affermato, se può ritenersi pacifico per la maggior parte delle obbligazioni contenute nel *ground lease* (obblighi di manutenzione, limiti alla cessione in godimento dell'immobile, vincolo alla destinazione abitativa, pagamento del *solarium* ecc⁴⁶.) pone non indifferenti problemi quando raffrontato con il "nucleo duro" del *community land trust* e, cioè, con le regole contrattuali in materia di rivendita.

Secondo l'insegnamento tradizionale, infatti, qualsiasi limite al potere dispositivo del proprietario stabilito convenzionalmente dispiega efficacia meramente obbligatoria, e

⁴⁴ V. A. GUARNERI, *La superficie*, in Comm. Schlesinger, Milano, 2007, pp. 70-71; sottolinea l'esigenza che le obbligazioni iscritte nel contratto trovino menzione nella nota di trascrizione R. CATERINA, op. cit., p. 215.

⁴⁵ Ciò deve ritenersi legittimo specialmente in quei casi in cui il titolo non faccia conseguire alla risoluzione per inadempimento il venir meno della possibilità, per il superficiario, di ottenere il corrispettivo pattuito in caso di estinzione del diritto (nel CLT, come si è visto, il pagamento del *purchase price* è dovuto per tutte le ipotesi di *property reversion*, compresa la risoluzione: v., *supra*, Cap. II, paragrafo 3.5). Sulla possibilità di risolvere, per inadempimento di una delle sue obbligazioni accessorie, il contratto costitutivo del diritto di superficie, determinando in tal modo l'estinzione del diritto parziario, v. G. GIACOBBE, op. cit., pp. 147 ss. Sull'impostazione teorico-generale del problema sotteso alla presente analisi, e, quindi, sulle principali implicazioni (dogmatiche e operative) delle conseguenze rimediali della risoluzione del contratto, v. P. SIRENA, *La risoluzione del contratto come sanzione dell'inadempimento: il problema dei rimedi restitutori e risarcitori*, in *Annuario del contratto* diretto da A. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2009, pp. 135 ss.

⁴⁶ Esse rappresentano, invero, gli esempi tipici sui quali è stata costruita la teoria dell'opponibilità ai terzi delle obbligazioni contenute in un contratto di superficie nonché i casi più frequenti invalsi nella prassi.

ciò anche quando esso sia contenuto in un atto trascritto. È, questa, una regola che la dottrina maggioritaria ritiene applicabile sia al patto di preferenza⁴⁷ (alla cui disciplina deve ricondursi quella peculiare forma di prelazione prevista dal meccanismo di rivendita proprio del CLT⁴⁸) sia a clausole che impongono vincoli di prezzo e/o che restringono la facoltà di alienazione del proprietario entro una particolare classe di potenziali acquirenti (clausole che, nel modello, intervengono nel caso in cui il *trust* non eserciti la prelazione entro il termine pattuito).

La regola in parola viene fatta discendere, a seconda di casi, dalla relatività degli effetti del contratto (art. 1372 c.c.), da un'interpretazione estensiva dell'art. 1379 c.c., dalla tipicità degli atti suscettibili di trascrizione o, ancora, direttamente dal principio del numero chiuso dei diritti reali⁴⁹.

⁴⁷ Per una ricostruzione analitica del dibattito sull'efficacia del patto di prelazione v. G. DI ROSA, *La prelazione legale e volontaria*, in P. CENDON (a cura di) *I contratti in generale*, Vol. III, Milano, 2000, pp. 253 ss.; v., anche, G. GABRIELLI, voce: *Prelazione (patto di)*, in Enc. Giur. Treccani, Vol. XIII, 1990, pp. 8 ss.; *contra* v. F. SANTORO-PASSARELLI, *Struttura e funzione della prelazione convenzionale*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1981, pp. 697 ss., il quale sostiene che la prelazione convenzionale, se contenuta in un atto trascritto, sia opponibile al terzo e legittimi il beneficiario ad esercitare il riscatto nei confronti del nuovo proprietario. Sul tema, peraltro, è d'obbligo il rinvio a G. VETTORI, *Efficacia ed opponibilità del patto di preferenza*, Milano, 1988; nonché a G. BONILINI, *La prelazione volontaria*, Milano, 1984.

⁴⁸ Invero, la particolare struttura della preferenza convenzionale propria del *community land trust* differisce dal paradigma classico della prelazione: nel nostro caso, infatti, il prezzo è fissato preventivamente dal contratto e non viene determinato attraverso la somma offerta dal terzo. Si deve, tuttavia, condividere l'opinione di chi, in dottrina, conclude qualificando patti di questo tipo come convenzioni atipiche assimilabili, in punto disciplina, alla prelazione (v. A. CATRICALÀ, Voce: *Patto di preferenza*, in Enc. Dir., Milano, 1982, p. 520). È questa, peraltro, l'impostazione più coerente con il nucleo duro della prelazione il quale, in ultima analisi, è rappresentato dalla preferenza accordata al beneficiario rispetto ad eventuali terzi contraenti (V. C.M BIANCA, *Diritto civile*, III, Milano, 2010, p. 122; V. ROPPO, *Il contratto*, Milano, 2011, pp. 159 ss.; R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, Milano, 2016, pp. 1299 ss).

⁴⁹ Sul punto v. A. NATALE, *I vincoli alla facoltà di disporre*, in P. CENDON (a cura di) *I contratti in generale*, Vol. VIII, Milano, 2000, pp. 567 ss.; E. PELLECCIA, *Sub. art. 1379*, in E. NAVARRETTA, A. ORESTANO, *Dei contratti in generale*, in Commentario al Codice Civile diretto da E. Gabrielli, Milano, 2011; R. CALVO, *Libertà di disporre e tipicità dei diritti reali*, in R. CALVO, A. CIATTI, (a cura di) *I contratti di destinazione patrimoniale*, Milano, 2014, pp. 5 ss.; F. BOCCHINI, *I vincoli al trasferimento dei diritti*, in D. VALENTINO (a cura di), *I contratti di vendita*, Milano, 2007, pp. 5 ss.; A. CECCHINI, *Il divieto contrattuale di alienare*, in A. CECCHINI, M. COSTANZA, F. FRANZONI, A. GENTILI, F. ROSELLI, G. VETTORI, (a cura di), *Il contratto in generale*, Tomo V, in Tratt. di

Se coordinata con le conclusioni poc' anzi raggiunte in materia di diritto di superficie, essa sembrerebbe dunque suggerire che il principio di opponibilità ai terzi delle obbligazioni contenute nel relativo atto costitutivo *non operi* per quelle obbligazioni che, per quanto trascritte unitamente al titolo, incidono sui poteri di alienazione del superficiario, le quali, pertanto, producono effetti esclusivamente *inter partes*⁵⁰.

Un tale epilogo parrebbe, allora, rendere l'ordinamento interno incompatibile con il *community land trust*, il cui meccanismo operativo, come ampiamente veduto, richiede indefettibilmente, sotto il profilo rimediale, che a presidio degli obblighi di rivendita sia collocata una *property rule*⁵¹. Una tutela meramente risarcitoria, ovvia conseguenza dell'efficacia obbligatoria delle regole in materia di rivendita, non sarebbe, infatti, in grado di garantire la continuità delle alienazioni, e, dunque, finirebbe per frustrare il fondamento ultimo del modello, rappresentato dalla perpetua socializzazione della rendita fondiaria.

Non varrebbe, ai fini di eludere il problema, dedurre le regole in materia di rivendita in una condizione risolutiva ovvero in una clausola risolutiva espressa inserita nel contratto di superficie, ciò che, in virtù del principio di retroattività degli effetti della condizione e in ossequio a quanto avviene nel *classic model*, permetterebbe alla fondazione di rientrare nella titolarità del bene alienato in violazione dei limiti contrattuali e di riallocarlo all'interno della catena delle rivendite. La possibilità di dedurre i vincoli all'alienazione in una condizione risolutiva, avanzata da alcuni autori per aggirarne i limiti di efficacia sulla scorta di una prassi contrattuale ampiamente accolta nell'ordinamento tedesco, viene infatti rigettata dalla dottrina maggioritaria, la quale è orientata a ritenere nulla, poiché in frode alla legge, qualsiasi clausola che subordini la

diritto privato diretto da Mario Bessone, Torino, 2002, pp. 288 ss.; M. FRANZONI, *Degli effetti del contratto*, in Commentario al codice civile diretto da F. Busnelli, Milano, 2013, pp. 447 ss..

⁵⁰ In tal senso, muovendo dal disposto di cui all'art. 1379 c.c., R. CATERINA, op. cit., p. 214; G. GIACOBBE, op. cit., pp. 136 ss.

⁵¹ V. U. MATTEI, *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria*, Milano, 1987.

risoluzione del contratto al mancato rispetto di limiti all'alienazione convenzionalmente pattuiti⁵².

Per le medesime ragioni, la prassi contrattuale invalsa nei *ground lease* americani, che assegna al CLT un'opzione al riacquisto nei confronti del terzo che sia succeduto al proprietario infedele in violazione dei limiti, sembrerebbe impraticabile nel nostro ordinamento. Il principio di relatività degli effetti si ritiene applicabile non solo alla prelazione, ma pure all'opzione, la quale, anche se trascritta, non potrebbe, pertanto, essere fatta valere nei confronti di un soggetto differente dal contraente originario (o dai successori *mortis causa* di quest'ultimo)⁵³.

Altrettanto impercorribile parrebbe la soluzione proposta da chi, muovendo dal dibattito intervenuto in materia di doppia vendita immobiliare, sostiene che l'efficacia reale di eventuali limiti all'alienazione possa essere perseguita, per via indiretta, ricorrendo alle regole in materia responsabilità aquiliana. Secondo questa tesi, il terzo acquirente sarebbe da ritenersi responsabile, nei confronti del beneficiario del vincolo, ai sensi dell'art. 2043 c.c., a titolo, dunque, di cooperazione nell'altrui inadempimento, secondo le forme della tutela extracontrattuale del credito. Egli potrebbe, così, essere tenuto a restituire il bene al beneficiario ai sensi dell'art. 2058, primo comma, c.c. e, dunque, a titolo di risarcimento in forma specifica. Senonché, i fautori di questa impostazione tendono a circoscriverne la portata ai soli casi in cui sia possibile individuare, in capo al terzo, un vero e proprio intento fraudolento e, cioè, alle ipotesi di cooperazione *dolosa* nell'inadempimento altrui. Anche se accolta, questa teorica, applicata al *community land trust*, finirebbe, pertanto, per estromettere dalla tutela reale le violazioni presumibilmente più frequenti: quelle in cui il terzo abbia acquistato l'immobile ignorando l'esistenza dei vincoli. Un tentativo di allargare anche a queste ipotesi l'alveo

⁵² Sugli intrecci tra condizione risolutiva, responsabilità aquiliana e vincoli all'alienazione si vedano i riferimenti bibliografici indicati alle note n. 47 e 49. *Contra*, v., tuttavia, A. CHIANALE, *Vincoli negoziali di indisponibilità*, in P. CENDON (a cura di), *La comparazione giuridica alle soglie del nuovo millennio. Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, Vol. II, Milano, 1995, pp. 199 ss.

⁵³ Sul dibattito in materia di trascrivibilità ed effetti del patto di opzione, anche con riferimento alle recenti aperture dottrinali in merito alla sua opponibilità a terzi, per un primo inquadramento generale v. G. VILLANACCI, *L'opzione*, in P. CENDON (a cura di), *I contratti in generale*, Vol. III, Milano, 2000, spec. pp. 201 ss.

di responsabilità del terzo (soluzione che, peraltro, appare preferibile sotto il profilo sistematico, posto che l'art. 2043 parla di dolo e colpa, e non solo di dolo) non sarebbe peraltro risolutivo. Nel nostro caso, ciò condurrebbe a scontrarsi nuovamente con il principio di intrascrivibilità dei vincoli di alienazione. Si tratterebbe, infatti, di dedurre la colpevolezza dell'acquirente dalla presunzione di conoscenza del vincolo trascritto, ciò che, ovviamente, presuppone l'efficacia della trascrizione.

Occorre in ogni caso osservare come i medesimi problemi si siano posti anche in Belgio. A differenza di quanto avviene in Francia ove, a seguito della nota riforma della pubblicità immobiliare del 1995, è oggi possibile trascrivere una clausola contenente un divieto (o un limite) all'alienazione, la quale acquista dunque efficacia reale, in Belgio la giurisprudenza è ferma nel ritenere i limiti (contrattuali) all'alienazione intrascrivibili e, in ogni caso, inopponibili al terzo. Le corti, discostandosi dai prevalenti orientamenti dottrinali, tendono ad applicare in modo rigoroso questo principio, non consentendo che esso possa essere aggirato né ricorrendo allo strumento tecnico della condizione risolutiva (o della clausola risolutiva espressa) né, tantomeno, attraverso interpretazioni estensive della teorica della *c.d. tierce complicité* e delle regole che sovrintendono al risarcimento del danno in forma specifica⁵⁴.

Nel processo di costituzione del *community land trust* gli interpreti belgi hanno, dunque, dovuto fare i conti con un assetto giuridico che, sotto i profili in analisi, appare del tutto convergente con i dati provenienti dall'ordinamento italiano. Un assetto, pertanto, in cui l'efficacia reale delle obbligazioni contenute in un contratto costitutivo di un diritto di superficie trova un limite in eventuali clausole che postulino vincoli ai poteri di alienazione, le quali sono destinate a produrre i propri effetti esclusivamente *inter partes*.

⁵⁴ Sul regime dei limiti convenzionali al potere di alienazione nel diritto belga v. A. DELIÈGE, voce: *Inaliénabilité*, in *Repertoire Notarial*, Tome II, Bruxelles, 1976, pp. 127 ss.; A. CRUQUENAIRE, C. DELFORGE, I. DURANT, P. WÉRY, *Précis des contrats spéciaux*, Bruxelles, 2015, pp. 160 ss.; nonché, anche con riferimento al CLT, A.S. MARCOLINI, V. MEUNIER, *La liberté de revente et ses limites*, in *Revue pratique de l'immobilier*, 1, 2016, pp. 163 ss.; sulla teoria della *tierce complicité* v. J.F. ROMAIN, *La théorie de la tierce complicité ou l'équilibre des forces*, in P.A. FORIERS, J.F. ROMAIN, J.F. GERMAIN (a cura di), *Droit des obligations: notions et mécanismes en matière de responsabilité*, Bruxelles, 2014, pp. 53 ss.

È interessante notare come il problema, nel CLT di Bruxelles, sia stato risolto sostituendo alla tutela cogente, tipica del rimedio reale, un sistema di incentivi negativi di matrice contrattuale, i quali presidiano al corretto adempimento delle regole sulla rivendita perseguendo i medesimi risultati che, nel paradigma americano, vengono realizzati per il mezzo dell'opponibilità dei vincoli al terzo acquirente.

Si è visto come, nel modello classico di *community land trust*, all'esito del procedimento di alienazione l'organizzazione sia tenuta a concludere, con l'acquirente, un nuovo contratto di *ground lease* ovvero a rinnovare, per ulteriori novantanove anni, l'originario termine del *ground lease* stipulato con l'alienante. Questo espediente è volto a evitare che il nuovo proprietario acquisti un titolo già decurtato dell'arco temporale decorso in capo al precedente titolare. Unitamente alla clausola che conferisce al proprietario il diritto al rinnovo del contratto in prossimità dello scadere del termine finale, esso evita pertanto che il *community land trust* configuri un'ipotesi di proprietà temporanea.

I contratti di superficie conclusi all'interno del CLT di Bruxelles riproducono, a grandi linee, il medesimo meccanismo, salvo prevedere che l'obbligo della fondazione di sottoscrivere un nuovo contratto della durata di ulteriori cinquant'anni – o di rinnovare, a qualsiasi titolo, il contratto in corso – viene meno ove il proprietario abbia acquistato il bene in violazione delle regole in materia di rivendita.

È, questa, una soluzione interessante, poiché fa sì che l'alienazione intervenuta in violazione dei termini contrattuali converta il CLT in una proprietà temporanea, ciò che, come ovvio, ne riduce notevolmente il prezzo di mercato, il quale viene allineato a quello previsto in applicazione dei criteri fissati dalla *resale formula*.

Come avviene nei CLT statunitensi, anche in Belgio il contratto di superficie stabilisce che, qualora il proprietario dell'edificio lasci spirare il termine finale, il CLT debba corrispondergli, a titolo di corrispettivo per l'accessione, una somma pari al prezzo per il quale gli sarebbe stato consentito alienarlo (il c.d. *purchase price*).

Senonché, tale corrispettivo viene determinato con riferimento specifico al prezzo risultante dall'atto di acquisto congiuntamente al quale il contratto di superficie è stato concluso (rivalutato all'inflazione, più il 25% dell'eventuale plusvalore acquistato dal bene).

Pertanto, ove, come nel caso di colui che abbia acquistato il bene in violazione delle regole sulla rivendita, al passaggio di titolarità non corrisponda anche la sottoscrizione di un nuovo contratto di superficie, il corrispettivo previsto per l'accessione rimane parametrato al prezzo per cui il *precedente titolare* ha acquistato il bene.

Ora: è difficile che un potenziale acquirente che sia a conoscenza dei vincoli (i quali risultano dalla nota di trascrizione) sia disposto ad acquistare - in loro violazione - una proprietà temporanea per un prezzo superiore al corrispettivo che egli potrà verosimilmente ottenere una volta spirato il termine del proprio diritto⁵⁵. Al contrario, eventuali costi legati al rischio di azioni risarcitorie alle quali egli si espone nei confronti del CLT e la limitatezza temporale del titolo, lo condurranno a valutare il bene per un ammontare ad esso inferiore.

Nella prospettiva dell'alienante, il corrispettivo in parola corrisponde, tuttavia, al prezzo che potrebbe ottenere vendendo il bene nel rispetto dei vincoli di alienazione. Esaminando le due opzioni di cui egli dispone, alienare in conformità ai vincoli e alienare in loro violazione, la prima di presenterà, pertanto, come più conveniente. Nel secondo caso, non soltanto egli finirebbe per ottenere un prezzo di vendita inferiore a quello contrattualmente predeterminato dal CLT, ma dovrebbe anche sostenere i costi legati alla ricerca del compratore (costi che, in una transazione rispettosa delle regole di rivendita, verrebbero invece sostenuti dal *trust*) e potrebbe essere chiamato a risarcire la fondazione di un danno il cui *quantum* viene predeterminato, da apposite clausole penali, in un ammontare pari al prezzo ottenuto dalla vendita irregolare.

Per tutte le parti in causa, la vendita nel rispetto dei limiti si presenta, pertanto, come più conveniente, ciò che, come ovvio, riduce notevolmente il rischio di una loro violazione.

Ove, nonostante ciò, una vendita irregolare dovesse occorrere, essa non determinerà comunque la fuoriuscita del bene dal circuito delle alienazioni. La fondazione non dovrà far altro che attendere lo spirare del termine del diritto di superficie. A questo punto il CLT riacquisterà il bene per accessione, versando al proprietario la stessa somma che

⁵⁵ Si deve osservare che egli dispone di un diritto a termine e quindi difficilmente alienabile se non per un prezzo irrisorio.

avrebbe dovuto corrispondere qualora, per il medesimo bene, avesse dovuto esercitare la prelazione al riacquisto nei confronti del precedente titolare. La catena delle rivendite non verrebbe, quindi, comunque frustrata: la fondazione, recuperato il bene, sarebbe nuovamente posta nella condizione di poterlo alienare, a prezzo calmierato, in favore di un nuovo soggetto in stato di bisogno.

Una tale soluzione potrebbe essere adottata anche in un eventuale CLT di diritto italiano ciò che, come accade in Belgio, permetterebbe di superare gli ostacoli posti dal principio di relatività degli effetti dei vincoli all'alienazione, consentendo in tal modo il trapianto del modello.

Si potrebbe tuttavia obiettare che il meccanismo in analisi postuli comunque una forma di opponibilità al terzo dei vincoli. Dal loro mancato rispetto viene, invero, fatto discendere un effetto che opera direttamente sui diritti contrattuali dell'acquirente e, segnatamente, sul diritto, per quest'ultimo, di richiedere il rinnovo (*rectius*: la novazione) del contratto ovvero il prolungamento del suo termine finale. Bisogna, tuttavia, tenere presente che qualificare un limite all'alienazione come inopponibile non significa negare che esso possa produrre, nei confronti del terzo, qualsiasi tipo di effetto, specialmente se indiretto, ma semplicemente che la sua violazione non può essere invocata per far valere l'invalidità (ovvero l'inefficacia) del relativo titolo di acquisto. Nel nostro caso, il titolo resta perfettamente valido ed efficace, tant'è che il CLT dovrà tollerare la permanenza nel bene del nuovo proprietario fino alla scadenza del termine finale, previsto dal contratto.

3.4. La ricezione completa del modello statunitense: limiti all'alienazione, vincoli di destinazione e derogabilità dell'art. 1379 c.c.

Se l'espedito belga costituisce un'opzione interessante, senz'altro replicabile in un eventuale CLT di diritto italiano, è nostra opinione che una più accorta analisi dei dati provenienti dall'ordinamento interno consenta, in realtà, una ricezione completa del modello statunitense, comprensiva della piena efficacia verso i terzi degli obblighi di rivendita.

Il principio di relatività degli effetti dei vincoli all'alienazione, poc'anzi delineato nei suoi tratti essenziali andrà, a questo punto, sottoposto a scrutinio critico. Se la sua operatività appare indiscutibile alla luce di numerosi dati testuali presenti nel sistema (primo tra tutti l'art. 1379 c.c.), è infatti legittimo domandarsi se tale principio, oltre che operativo, sia anche inderogabile ovvero se esso sia suscettibile di deroga e, in quest'ultima ipotesi, a quali condizioni l'eventuale deroga potrà ritenersi lecita⁵⁶.

La questione va affrontata prendendo le mosse da quel dibattito dottrinale che, nel criticare una celebre (quanto ormai risalente) sentenza della Corte di Cassazione, ha impostato una netta distinzione tra divieto (o limite) all'alienazione e vincoli di destinazione⁵⁷.

Secondo questa impostazione, che ha recentemente trovato un sicuro appiglio sistematico nel disposto di cui all'art. 2645-ter c.c., la portata applicativa del principio di relatività degli effetti deve ritenersi ristretta ai soli limiti all'alienazione e non anche ai vincoli di destinazione. Questi ultimi, in ossequio all'insegnamento tradizionale, se inseriti in un atto suscettibile di trascrizione idoneo ad incidere sul contenuto della situazione reale vantata dalle parti (ad es. il regolamento di condominio, un atto trascritto *ex art.* 2645-ter, ma pure, come si è visto, il contratto costitutivo di un diritto di superficie) sono senz'altro opponibili ai terzi e vincolano tutti i successivi acquirenti. Tuttavia, è stata proprio la riflessione maturata all'indomani dell'approvazione del nuovo art. 2645-ter c.c. ad aver posto in luce come vi possano essere circostanze nelle quali un vincolo di destinazione presenti, come elemento consustanziale, anche un limite all'alienazione. Si tratta di casi in cui la destinazione non potrebbe essere perseguita se non ponendo dei limiti ai poteri dispositivi del titolare del diritto, secondo uno schema per cui la violazione dei limiti dispositivi si traduce necessariamente nella violazione dello scopo impresso sul bene. L'ipotesi tipica è quella del "genitore che trasferisce un

⁵⁶ Sulla natura dispositiva o cogente delle regole proprietarie, nella prospettiva dell'analisi economica del diritto, v. U. MATTEI, *La proprietà*, in Trattato di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Torino, 2015, pp. 61 ss.

⁵⁷ Il riferimento è, chiaramente, a M. COMPORI, *Divieti di disposizione e vincoli di destinazione*, in Studi in onore di Pietro Rescigno, Vol. V, Milano, 1998, pp. 847 ss. La sentenza a cui ci si riferisce, commentata criticamente dall'A., è Cass., 11 aprile 1990, n. 3082.

appartamento al figlio, con il vincolo di destinazione ai bisogni della di lui famiglia”⁵⁸. È evidente come, in questo caso, l’alienazione a terzi del medesimo appartamento configurerebbe *ex se* un atto contrastante con lo scopo di destinazione⁵⁹.

La dottrina non ha così esitato a ritenere, in queste fattispecie, il limite all’alienazione trascrivibile *ex art. 2645-ter c.c.* e, in forza di ciò, quest’ultimo opponibile al terzo che abbia acquistato in sua violazione, eventualmente anche deducendo il limite in una condizione risolutiva dell’atto di trasferimento⁶⁰.

È questa, a nostro avviso, una conclusione condivisibile, la quale, poiché di portata generale, deve ritenersi applicabile non soltanto alle trascrizioni *ex art. 2645-ter c.c.*, ma a qualsiasi atto che, suscettibile di trascrizione, sia idoneo a imprimere su di un bene un vincolo di destinazione e, cioè, a conformare il bene su di uno specifico *uso*⁶¹.

Si giunge, in tal modo, a individuare un principio di portata ordinamentale secondo il quale i limiti all’alienazione hanno effetti esclusivamente tra le parti salvo il caso in cui essi accedano, in modo consustanziale, a un vincolo di destinazione legittimamente trascritto. In quest’ultimo caso essi divengono opponibili al terzo acquirente. L’art. 1379 c.c. è, dunque, suscettibile di deroga.

Proprio in virtù di tale portata derogatoria, tuttavia, il principio in analisi non può ritenersi applicabile a *qualsiasi* vincolo di destinazione (e, *a fortiori*, a qualsiasi limite

⁵⁸ G. PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, in Riv. dir. civ., 2006, p. 198.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid. V., anche, E. RUSSO, *L’art. 2645-ter c.c.: il negozio di destinazione di beni immobili o mobili registrati*, in G. DORIA (a cura di), *Le nuove forme di organizzazione del patrimonio*, Torino, 2010, p. 76., secondo l’A: “L’interferenza fra destinazione e alienazione si può avere quando la destinazione sia incompatibile con l’alienazione del bene; e cioè nelle ipotesi nelle quali l’alienazione dello stesso bene frustrerebbe o porrebbe nel nulla il vincolo di destinazione. In altre parole, il divieto di alienazione con efficacia reale potrebbe configurarsi tutte le volte in cui la stessa alienazione non consentirebbe di perseguire il fine di destinazione”. Questa impostazione, che fa espresso riferimento al divieto di alienazione, deve dunque ritenersi applicabile *a fortiori* anche a clausole che non vietino la circolazione del bene, ma, come nel nostro caso, semplicemente la sottopongano a specifici limiti. *Contra*, tuttavia, v. M. BIANCA, *L’atto di destinazione: problemi applicativi*, in Riv. not., 5, 2006, pp. 1175 ss. la quale invita a mantenere distinti gli aspetti relativi al godimento del bene (a cui afferiscono i vincoli di destinazione) e quelli, invece, propriamente connessi alla sua circolazione.

⁶¹ V. M. BIANCA, *Vincoli di destinazione e patrimoni separati*, Padova, 1996; M. CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Milano, 2010, spec. pp. 1-141.

all'alienazione che ad esso acceda), ma esclusivamente a quelle destinazioni che rechino una meritevolezza qualificata, la quale dovrà dunque recare un *quid pluris* rispetto alla meritevolezza di cui all'art. 1322 c.c., tradizionalmente interpretata come non illiceità. In altre parole, poiché la trascrizione del vincolo determina una deroga alla libera circolazione dei beni, principio che, nel nostro ordinamento, gode di una tutela forte, occorre che la destinazione realizzi un interesse sufficientemente meritevole da giustificare tale deroga.

È, questo, un altro approdo che, per quanto maturato all'interno della riflessione sull'esegesi dell'art. 2645-ter c.c.⁶², deve ritenersi di portata generale e, dunque, applicabile a qualsiasi atto idoneo a realizzare un vincolo di destinazione opponibile ai terzi. Una tale conclusione trova, d'altra parte, un preciso appiglio testuale. Sono proprio gli artt. 1322 e 1372, secondo comma, c.c. a costruire la mera liceità dell'interesse quale presupposto di validità del regolamento contrattuale e ad attribuire, a quest'ultimo, efficacia esclusivamente *inter partes*.

Sotto il profilo oggettivo, l'interesse alla base del vincolo non potrà, pertanto, essere semplicemente "lecito", ma dovrà godere di una tutela giuridica particolarmente pregnante, tale da controbilanciare, e giustificare, la compressione che esso impone al principio di libera disponibilità dei beni.

Questa conclusione si proietta, come ovvio, anche sul profilo soggettivo dell'interesse che sorregge il vincolo.

Poiché le ordinarie regole sull'autonomia contrattuale presuppongono un interesse non solo meramente lecito ma anche idiosincratico⁶³, un vincolo di destinazione che risponda a un interesse che, per quanto apprezzabile, sia esclusivamente riferibile ad una delle parti (secondo una dizione, non a caso, fatta propria dall'art. 1379 c.c.) non potrà

⁶² Sul punto v., per tutti, A. GAMBARO, *Appunti sulla proprietà nell'interesse altrui*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2, 2007, p. 170 ss. Mette in luce come la dimensione dell'interesse, coerentemente a quanto avviene nel diritto anglo-americano, inviti a spostare l'attenzione dalla dicotomia efficacia reale/efficacia obbligatoria al concreto assetto dell'apparato rimediabile M. BIANCA, *Destinazioni patrimoniali e attuazione del vincolo*, in G. DORIA (a cura di), op. cit., pp. 47-60.

⁶³ Per una lettura critica v. U. MATTEI, A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Arezzo, 2018, pp. 139-187.

ritenersi opponibile ai terzi. A tal fine il vincolo dovrà, pertanto, farsi carico anche di interessi ulteriori e, cioè, di bisogni superindividuali⁶⁴.

Tentando una sorta di riepilogo di quanto appena esposto, è possibile, a questo punto, tracciare una prima conclusione. Un limite all'alienazione convenzionalmente pattuito è opponibile ai terzi quando: i) esso accede, in modo indefettibile, a un vincolo di destinazione; ii) il vincolo di destinazione è contenuto in un atto trascritto; iii) la destinazione soddisfa un interesse non meramente idiosincratico (e, cioè, è in grado di rispondere anche a bisogni superindividuali); iv) l'interesse alla base del vincolo gode di una tutela idonea a controbilanciare i sacrifici che, nel caso di specie, esso impone ai poteri dispositivi del proprietario e all'affidamento dei terzi.

Occorre, adesso, applicare queste regole al *community land trust*.

Come si è visto, e ampiamente discusso, tutte le clausole previste dal *ground lease* hanno il preciso scopo di selezionare uno tra i possibili usi dell'immobile e di conformare, su tale uso (e, cioè, sull'abitazione, nella sua duplice accezione di accesso alla casa e all'*habitat*) le prerogative dominicali del titolare del diritto. Esse, dunque, costruiscono un vero e proprio vincolo di destinazione il quale, in un CLT di diritto italiano, verrebbe inserito in un atto non solo suscettibile di trascrizione ma pure, come argomentato, idoneo ad incidere direttamente sui poteri del proprietario: il contratto costitutivo di un diritto di superficie.

L'analisi condotta nel precedente capitolo dimostra, peraltro, come tale destinazione implichi necessariamente la limitazione dei poteri di alienazione del superficiario: solo in tal modo, infatti, è possibile attribuire la titolarità del bene a coloro che versano in condizioni di bisogno abitativo nonché allocare una parte del plusvalore prodotto dall'immobile nella riqualificazione dell'area (diritto all'*habitat*). Non è un caso, a tal proposito, che il dibattito costituzionalistico abbia tratteggiato la proprietà dell'abitazione di cui all'art. 47 Cost. – di cui il CLT rappresenta una possibile forma di attuazione – come un'ipotesi di proprietà destinata e abbia rilevato come la destinazione che la qualifica implichi indefettibilmente non solo una particolare conformazione delle

⁶⁴ Insiste sulla necessaria altruità dell'interesse alla base del vincolo A. GAMBARO, op. ult. cit.

prerogative di godimento attribuite al proprietario ma pure, e soprattutto, dei suoi poteri di disposizione.

Ciò è coerente con quanto affermato in sede di disamina generale del diritto costituzionale all'abitazione⁶⁵. Se la nozione di abitazione, costituzionalmente tutelata, racchiude un'istanza di redistribuzione delle rendite urbane, è chiaro che una forma di proprietà ad essa destinata non potrebbe perseguire il proprio scopo se non attraverso la conformazione di quelle prerogative dominicali le quali, in assenza di una regolamentazione specifica, legittimerebbero il proprietario a lucrare l'intero differenziale di rendita: i.e. i poteri di alienazione.

Si deve, a questo punto, rilevare come un contratto costitutivo di un diritto di superficie che rechi clausole di contenuto analogo a quelle previste dal *ground lease* realizzerebbe, per il mezzo di un atto legittimamente trascritto, un vincolo di destinazione, vincolo al quale le regole contrattuali in materia di rivendita accederebbero in modo consustanziale.

Ciò, tuttavia, non è ancora sufficiente ad affermare l'opponibilità ai terzi dei vincoli all'alienazione, posto che, a tal fine, è anche necessario che il vincolo superi quel giudizio di meritevolezza i cui tratti essenziali si sono poc'anzi delineati.

È interessante notare come, sotto questo profilo, sia possibile cogliere una convergenza tra l'ordinamento italiano e quello statunitense: invero, le regole che abbiamo individuato postulano un giudizio di bilanciamento sostanzialmente analogo a quello che, nel *common law*, viene richiesto in applicazione della *rule against unreasonable restraints on alienation* e della *rule against perpetuities*.

Si tratta, in altre parole, di applicare una comparazione tra i vantaggi che il vincolo di destinazione (e i limiti all'alienazione che ad esso accedono) è in grado di determinare, in rapporto agli obiettivi meritevoli di tutela al cui perseguimento è preordinato, e i pregiudizi che esso può produrre, con specifico riferimento al sacrificio che impone agli interessi (generali e individuali) connessi alla libera circolazione dei beni.

⁶⁵ V. *supra*, Cap. I, paragrafi 1 e 7.

Le riflessioni svolte in merito alla compatibilità tra il *community land trust* e le *rules* che il diritto anglo-americano pone a presidio della libera circolazione dei beni possono, pertanto, riproporsi anche con riferimento all'ordinamento interno: esse sono, in questa sede, integralmente richiamate⁶⁶.

Si deve, in particolare, rilevare come il vincolo di destinazione oggetto del nostro esame realizzi un interesse forte, la soddisfazione del diritto all'abitazione, e come esso, in virtù dei limiti all'alienazione che vi accedono, sia in grado di farsi carico di bisogni marcatamente collettivi i quali, come ampiamente illustrato, trovano una precisa copertura costituzionale.

A tal proposito, va ribadito, sulla scorta di un argomento che si è già avuto modo di sviluppare, che tale interesse certamente prevale sulla possibilità, per il proprietario, di lucrare l'intera rendita cristallizzata nel bene. Rispetto a tale possibilità, tanto negli USA quanto in Italia, non pare, infatti, possibile trovare alcuna autonoma ragione di tutela giuridica, e ciò nemmeno argomentando a partire da una presunta nozione – costituzionale o civilistica – di proprietà privata, la quale, certamente, non include il diritto per il suo titolare a far proprie *tutte* le utilità prodotte dal bene⁶⁷.

Ma, soprattutto, l'interesse perseguito dal vincolo bilancia ampiamente la compressione che esso impone all'affidamento dei terzi. I limiti all'alienazione risultano, infatti, in modo chiaro e puntuale in un atto trascritto.

È stata proprio la riflessione che ha condotto a ritenere trascrivibili eventuali limiti dispositivi quando accessori a un vincolo di destinazione ad aver posto in luce come tali limiti, per essere opponibili, debbano anche essere chiari e, cioè, desumibili *per tabulas*⁶⁸. Il principio dell'affidamento, oltre a evidenti esigenze di certezza del diritto, impongono, infatti, che il giudizio di congruenza tra l'atto di alienazione e il vincolo di destinazione debba essere effettuato *ex ante* e non possa essere demandato, *ex post*, alla valutazione dei terzi, potenziali acquirenti. È questo, tuttavia, quanto avviene nel

⁶⁶ V. *supra*, Cap. II, paragrafo 5.

⁶⁷ V. A. GAMBARO, *La proprietà*, Milano, 2017, p. 240, il quale sottolinea come ciò, peraltro, condurrebbe al cortocircuito logico di far coincidere la proprietà con il bene stesso.

⁶⁸ V. G. PETRELLI, *op. cit.*

community land trust, le cui regole di rivendita predeterminano in modo puntuale e preciso le condizioni, oggettive e soggettive, alle quali viene subordinata l'alienazione del bene.

Un'ultima considerazione merita, infine, la questione della *durata* del limite.

È un insegnamento tradizionale, peraltro desumibile da differenti dati del sistema, quello per cui un vincolo di destinazione stabilito convenzionalmente – a maggior ragione quando, come nel nostro caso, implica anche limiti all'alienazione del bene – non possa durare in perpetuo.

Va detto, tuttavia, come anche nell'interpretazione di questo principio si possa rilevare una sostanziale convergenza tra l'ordinamento italiano e quello statunitense.

Salve le ipotesi in cui un limite di tempo è imposto inderogabilmente dalla legge (è questo il caso, ad esempio, dell'art. 2645-ter c.c., anche per gli effetti che tale norma produce rispetto alla posizione dei terzi creditori) la dottrina è orientata a interpretare il requisito della temporaneità del vincolo alla luce della stretta correlazione che deve intercorrere tra questo e l'interesse che lo sorregge e, dunque, nel senso di una sua necessaria *attualità*. In altre parole, il principio postula che il vincolo possa sussistere fino a quando permane l'interesse al cui perseguimento esso è preordinato.

Varranno dunque, anche qui, le medesime notazioni che si sono compiute in sede di disamina della *rule against perpetuities*⁶⁹.

In primo luogo, va detto che la trasposizione del CLT nel diritto interno implicherebbe, in ossequio al modello classico, la costituzione di un diritto di superficie *a termine*, medesimo termine a cui sarebbe sottoposto il vincolo di destinazione (e i limiti all'alienazione) che ad esso accedono.

Inoltre, se è vero che tale diritto sarebbe suscettibile di costanti rinnovi, è altrettanto vero che proprio il meccanismo della novazione richiede alle parti di valutare, a ciascuna scadenza e a ciascuna alienazione, la permanenza dell'interesse che sorregge i vincoli contrattualmente pattuiti.

⁶⁹ V. *supra*, Cap. II, paragrafo 5.3.

Infine, secondo quanto già osservato, le regole in materia di rivendita si innestano su di un meccanismo dotato di strumenti tecnici in grado di mantenere attuale, in via tendenzialmente perpetua, l'interesse giuridico che le sorregge: il *community land trust*⁷⁰.

⁷⁰ Invero, occorre osservare come il soggetto titolare dei suoli (la fondazione) sarebbe una persona giuridica e, dunque, un ente concepito per operare *sine die* nel perseguimento del proprio scopo. Anche ove, eventualmente, essa dovesse estinguersi, i beni verrebbero comunque destinati a un differente ente qualificato dai medesimi obiettivi istituzionali. L'unica eventualità per cui l'interesse alla base del vincolo potrebbe effettivamente venire meno sarebbe, pertanto, la scomparsa dell'emergenza abitativa.

4. Conclusioni

Le riflessioni condotte nel presente lavoro non solo mostrano come il *community land trust* possa costituire una risposta istituzionale all'emergenza abitativa credibile e coerente, specialmente in un momento di forti tagli delle risorse pubbliche, ma pure come esso sia immediatamente attuabile a diritto vigente.

L'istituto della fondazione e quello della superficie, adeguatamente conformati attraverso lo strumento contrattuale, configurano infatti i presupposti tecnici per realizzare tutti i risultati operazionali propri del paradigma statunitense, secondo forme, peraltro, addirittura più promettenti di quelle adottate nell'ordinamento belga, unico esempio *civilian* di *community land trust* attualmente operativo nel panorama comparatistico.

Ma al di là della traducibilità del modello attraverso gli strumenti del diritto interno, è nostra opinione che l'esperienza del CLT offra spunti per riflessioni ulteriori, di matrice più teorico-generale.

È un tema ormai dibattuto dalla dottrina italiana quello per cui certi beni, poiché funzionali al perseguimento dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità, devono essere sottoposti a uno statuto giuridico rinforzato, che li estrometta non soltanto dai meccanismi escludenti del mercato, ma pure da quelli, altrettanto escludenti, del verticismo tipico del potere pubblico⁷¹.

Il CLT testimonia di come, un tale percorso, possa essere perseguito attraverso il ricorso all'autonomia contrattuale, che può dunque rappresentare lo spazio entro cui i privati costruiscono, dal basso, nuove istituzioni fondate sull'accesso e sulla cooperazione⁷².

⁷¹ Il riferimento è al recente dibattito in materia di beni comuni, sul quale si vedano, *ex multis*, U. MATTEI, *Beni comuni, un manifesto*, Roma-Bari, 2011; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*. cit.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà e i beni comuni*, Bologna, 2013; A. QUARTA, M. SPANÓ, *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016.

⁷² In questa direzione si vedano i saggi raccolti in A. QUARTA, M. SPANÓ, *Rispondere alla crisi. Comune, cooperazione sociale e diritto*, Verona, 2017; sulla necessità di aprire la teoria dei beni comuni anche all'istituto del contratto si veda A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2014, pp. 180-203.

Esso invita così a esplorare quanto di “pubblico” ci può essere nel privato, e specialmente in quel “diritto dei privati” capace di costruire le nuove istituzioni del comune⁷³.

Sotto il profilo della teoria proprietaria, ciò implica il definitivo abbandono del principio secondo cui la conformazione della proprietà in funzione di bisogni superindividuali sia esclusivo appannaggio del legislatore. Essa spetterà *anche* all'autonomia privata tutte le volte in cui sia possibile argomentare *giuridicamente*, e dunque secondo quel giudizio di proporzionalità a più riprese esaminato, che l'assetto dominicale conformato secondo tecniche negoziali sia in grado perseguire interessi superindividuali meritevoli di tutela meglio di quanto possa fare la libera interazione delle sfere monadiche della proprietà assoluta (i.e. il mercato).

Lo strumento tecnico che l'ordinamento offre a tal fine non può che rinvenirsi in quegli istituti che, nel sistema, fungono da raccordo tra proprietà e negozio giuridico e, dunque, in primo luogo nei vincoli di destinazione. Essi, tuttavia, andranno liberati da interpretazioni eccessivamente restrittive, che ne circoscrivono la portata operativa alle sole prerogative di godimento del proprietario, per aprirsi anche, e soprattutto, alle facoltà dispositive, secondo una linea teorica che inizia lentamente ad affermarsi pure presso la nostra dottrina.

Tutto ciò, peraltro, deve considerarsi necessaria conseguenza delle ricostruzioni più avanzate sul principio del numero chiuso dei diritti reali, le quali negano che esso assurga a principio di ordine pubblico economico, e ne identificano la *ratio* ultima nella tutela di esigenze essenzialmente informazionali⁷⁴. Letto in questa prospettiva, il *numerus clausus* non impedisce ai privati di conformare la proprietà, e neppure di creare

⁷³ Sul “diritto dei privati” è d'obbligo il rinvio a W. CESARINI-SFORZA, *Il diritto dei privati*, ul. ed. a cura di M.SPANÓ, Macerata, 2018; per una rilettura dell'opera cesariniana nel solco di una linea teorica qui solamente accennata si veda, nello stesso volume, M. SPANÓ, *Zona Cesarini. Linee per una rilettura de Il diritto dei privati*, pp. 125 ss.

⁷⁴ Sul *trust*, con riferimento alla funzione informazionale dal medesimo assolta in rapporto al principio del numero chiuso dei diritti reali, v. H. HANSMANN, U.MATTEI, *Functions of Trust Law. A Comparative Legal and Economic Analysis*, in NYU Law Rev., 73, 2, 1998; sul principio del numero chiuso, secondo la prospettiva teorica qui accolta, v. A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 150-154, spec. p. 153 nonché, diffusamente, F. MEZZANOTTE, op. cit.

nuove situazioni di appartenenza, ma richiede semplicemente che la legittimità degli atti conformativi sia vagliata tenendo conto di differenti fattori, primo tra tutti la tutela dell'affidamento dei terzi.

A ben vedere, allora, conformazione privatistica e pubblicistica della proprietà si collocano su binari paralleli e non possono essere ordinate secondo uno rapporto gerarchico.

Esse sono infatti conseguenza dei medesimi presupposti giuridici, i quali promanano direttamente dalla formula della funzione sociale di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione. Questa postula che la conformazione della proprietà debba perseguire interessi meritevoli di tutela, di matrice meta-individuale, i quali devono poter essere argomentati muovendo dai dati presenti nel sistema⁷⁵.

E così, per ciò che concerne l'organizzazione urbana, sia il potere pubblico sia l'autonomia privata sono legittimati a costruire modelli proprietari come il *community land trust*, il quale rappresenta attuazione diretta dei principi costituzionali (art. 47, secondo comma, Cost.). Al contrario, a entrambi è precluso costituire assetti dominicali strutturalmente orientati all'accumulazione estrattiva delle rendite o alla loro allocazione selettiva nei confronti di soggetti non meritevoli. Come si è visto, il dettato costituzionale impone che il governo delle città sia rimesso a modalità di appartenenza che funzionalizzino il plusvalore prodotto dai beni nella direzione dei diritti fondamentali (primo tra tutti il diritto all'abitazione), secondo una curvatura marcatamente distributiva.

Conformazione pubblicistica e privatistica della proprietà configurano, dunque, percorsi giuridicamente omologhi: tra essi non può predicarsi una distinzione né morfologica, né gerarchica. La differenza sta semplicemente nel circuito a cui è affidato l'accertamento della loro legittimità.

Se, per gli atti adottati dal potere pubblico, tale accertamento spetta al giudice costituzionale, la cognizione sulla conformazione *negoziale* della proprietà immobiliare è invece affidata *ex ante* al notaio e, *ex post*, al giudice ordinario. Quest'ultimo, all'esito

⁷⁵ V. A. GAMBARO, op. ult. cit., pp. 184-196, spec. p. 194.

del bilanciamento più volte richiamato – il quale postula parametri di valutazione sostanzialmente omologhi a quelli propri del giudizio di costituzionalità – sarà chiamato, sussistendone i presupposti, a dichiarare l'efficacia reale dell'atto di autonomia (e ad avallarne pertanto la portata conformativa) ovvero, in loro mancanza, a circoscriverne gli effetti esclusivamente *inter partes*, negando che esso abbia natura proprietaria. In altre parole, le regole contrattuali che incidono sui poteri del proprietario godono di efficacia reale (e dunque conformativa) tutte le volte in cui sono sorrette da un interesse meta-individuale e danno luogo ad assetti dominicali che configurano quelle forme di proprietà generativa che rappresentano diretta conseguenza dei principi costituzionali. Negli altri casi – quando, cioè, l'interesse che le sorregge, per quanto lecito, è anche idiosincratico – sulla proprietà dovrà prevalere la *privity of contract* e il regolamento negoziale non potrà che produrre effetti meramente obbligatori.

Ma la riflessione sul CLT invita a porre l'attenzione su un'ulteriore condizione di liceità di eventuali atti conformativi di matrice privatistica: l'esigenza, cioè, che essi promanino da percorsi aperti e democratici, che consentano la costante mediazione istituzionale (e dunque giuridica) dei conflitti sottesi all'allocazione delle utilità prodotte dai beni. È questa, peraltro, una conclusione che discende direttamente dalla riserva di legge di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione la quale, letta nel suo significato più intimo, impone che le scelte allocative, quando operate per il mezzo della proprietà privata, non possano essere sottratte a circuiti autenticamente democratici per essere rimesse a procedimenti tecnici che non lascino spazio alla partecipazione e alla mediazione dei conflitti tra le diverse istanze sociali⁷⁶.

Anche questo profilo conferma il sostanziale parallelismo tra conformazione pubblicistica e privatistica della proprietà. Se la prima deve essere rimessa al circuito della rappresentanza parlamentare, la seconda richiede necessariamente, quale presupposto delle scelte conformative, istituzioni strutturalmente aperte e democratiche.

⁷⁶ Sul punto v. U. MATTEI, *La proprietà*, cit., pp. 104-109, spec. pp. 108-109.

Da queste riflessioni emerge allora come istituti privatistici quali il *community land trust* si dimostrino costituzionalmente più coerenti di modelli di governo territoriale che discendono formalmente dal potere pubblico, come i programmi integrati di intervento. Ciò introduce, tuttavia, una questione ulteriore.

Se potere pubblico e autonomia privata sono entrambi titolari del potere conformativo, è possibile ipotizzare situazioni di conflitto tra conformazione pubblicistica e conformazione privatistica della proprietà, ciò che si potrebbe verificare quando conformazioni confliggenti, provenienti da soggetti differenti, insistono sul medesimo bene.

Occorrerà allora comprendere quale sia, in questi casi, il criterio di soluzione del conflitto.

Poiché, come si è detto, autonomia contrattuale e potestà legislativa non possono, in questo contesto, essere ordinate secondo un rapporto gerarchico, il giudizio di prevalenza dovrà prescindere da ogni considerazione soggettiva, e porre piuttosto l'attenzione sul concreto atteggiarsi dei modelli proprietari.

In altre parole, se pubblico e privato possono essere *entrambi* portatori di assetti dominicali tanto estrattivi quanto generativi, se solo i secondi possono qualificarsi come il risultato di scelte conformative lecite e se essi godono di una posizione paritaria nella produzione delle regole proprietarie, il conflitto tra la scelta allocativa pubblica e quella privata non potrà essere risolto guardando al soggetto in seno al quale essa è maturata, bensì con esclusivo riferimento al modello istituzionale proposto.

Il criterio di risoluzione del conflitto dovrà così individuarsi nel principio generale per cui la proprietà generativa prevale sempre sulla proprietà estrattiva a prescindere dalla formale qualificazione (privatistica o pubblicistica) del titolo proprietario.

E così, per esempio, l'amministrazione pubblica che voglia adottare un provvedimento ablativo nei confronti di un *community land trust*, per sottoporre gli immobili di cui esso è titolare a un piano integrato di intervento, non potrà semplicemente allegare il programma per dimostrare la pubblica utilità. Essa sarà tenuta a un onere probatorio rinforzato (e comparativo) e dovrà dimostrare – in positivo – che il PII persegue gli

interessi collettivi sottesi al governo delle aree urbane *meglio* del contrapposto modello di matrice privatistica (e, cioè, del *community land trust*).

Poiché il paradigma istituzionale sotteso all'istituto dei PII è quello della proprietà assoluta, e si colloca dunque in aperto contrasto con i principi costituzionali, i quali postulano invece una proprietà urbana funzionalizzata alla soddisfazione dei diritti fondamentali, e poiché, invece, il CLT rappresenta diretta attuazione di tali principi e, per questo, in termini di *policy* si può predicare una sua maggiore efficacia rispetto ai tradizionali strumenti amministrativistici di governo del territorio, in un caso come questo l'espropriazione sarà da considerarsi illegittima per mancanza del requisito della pubblica utilità.

Il venir meno del “pubblico” quale massima istanza degli interessi collettivi apre dunque le porte all'idea per cui di tali interessi possa farsi carico anche l'autonomia privata, per troppo tempo confinata, sotto il profilo teorico, a spazio giuridico di mediazione tra istanze necessariamente idiosincratiche e competitive⁷⁷. D'altra parte, se lo Stato non è, secondo un nesso di consequenzialità ormai smentito, necessariamente il luogo del “collettivo”, non si può neppure predicare che esso, di questo “collettivo”, detenga il monopolio.

⁷⁷ Sottolinea come invece il contratto possa assolvere a istanze collettive, sottoponendo a scrutinio critico il dogma della relatività degli effetti, P. SIRENA, *L'europizzazione degli ordinamenti giuridici e la nuova struttura del diritto privato*, in Oss. dir. civ. e com., 2014, pp. 10 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *The Australian Community Land Trust Manual*, Sydney, 2013.
- ABROMOWITZ, *Community Land Trusts and Ground Leases*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 1, 1992.
- ABROMOWITZ, D., *An Essay on Community Land Trusts: Towards Permanently Affordable Housing*, in *Mississippi Law Journal*, 61, 1991.
- ALPA, G., *Il regime delle fondazioni in Italia e in Francia. Considerazioni preliminari*, in G. ALPA (a cura di), *Le fondazioni. Tradizione e modernità*, Padova, 1988.
- ALPA, G., *Sulla validità della clausola di inalienabilità perpetua contenuta in un atto di fondazione*, in *For. Pad.*, II, 1980.
- ALPA, G., *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Pol. Dir.*, 1979.
- AMADIO, G., MACARIO F., (a cura di), *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Bologna, 2014.
- ANGIOLINI, C., *Alcune riflessioni sul pensiero di Marjorie Kelly: la proprietà estrattiva e generativa*, in *Pol. Dir.*, 2, 2014.
- ATTARD, J.P, *Dissociation de la propriété du sol e du logement*, Rapporto Pubblico, Etablissement Public Foncier Ile de France, Parigi, 2012.
- BARBA, A. *Associazione, fondazione e titolarità d'impresa*, Napoli, 1996.
- BARGELLI, E., *Locazione abitativa e crisi economica*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in onore di Gianni Galli, Firenze, 19-20 ottobre 2012*, in *I Quaderni della Rivista di Diritto Civile*, n. 24, 2012.
- BARGELLI, E., voce: *Abitazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.* (Ann. 2007).
- BASILE, M., *Le persone giuridiche*, Milano, 2003.
- BERNARD, N., *Politique du logement en Région bruxelloise*, Bruxelles, 2016.
- BERNARD, N., *L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement*, in *Les échos du logement*, 1, 2010.
- BERNARD, N., *La situation du logement en Région wallonie et à Bruxelles. Dix pistes de travail à l'aube des nouvelles législatures régionales*, in *Les annales de droit de Louvain*, 2009.
- BERNARD, N. *Situation du logement à Bruxelles: vers une ville duale?*, in *Iew.be*, 2007.

- BERNARD, N., DE PAW, G., GERONNEZ, L., *Le Community Land Trust, solution pour concilier l'accessibilité du logement, les avantages de la propriété et un foncier au service de l'intérêt général*, in *Les cahiers nouveaux*, 78, 2011.
- BERNARD, N., DE PAW, G., GERONNEZ, L., *Cooperative de logement et Community Land*, in *Courrier hebdomadaire*, 2010.
- BERNARD, N., SOHIER, J., *Les spécificités bruxelloises de la régionalisation de la politique du logement*, in P. de BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT (a cura di), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2015)*, Bruxelles, 2014.
- BIANCA, C.M., *Diritto civile*, I, Milano, 2010.
- BIANCA, C.M., *Diritto civile*, III, Milano, 2010.
- BIANCA, C.M., *Le autorità private*, Napoli, 1977.
- BIANCA, M., *Destinazioni patrimoniali e attuazione del vincolo*, in G. DORIA (a cura di), *Le nuove forme di organizzazione del patrimonio*, Torino, 2010.
- BIANCA, M., *L'atto di destinazione: problemi applicativi*, in *Riv. not.*, 5, 2006.
- BIANCA, M., *Vincoli di destinazione e patrimoni separati*, Padova, 1996.
- BOCCHINI, F., *I vincoli al trasferimento dei diritti*, in D. VALENTINO (a cura di), *I contratti di vendita*, Milano, 2007.
- BONILINI, G., *La prelazione volontaria*, Milano, 1984.
- BORSODI, R., *Seventeen Problems of Man and Society*, Anand, 1968.
- BORSODI, R., *This Ugly Civilization*, New York, 1929.
- BOSCHETTI, B., *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017.
- BOSCOLO, E., *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017.
- BOUFLETTE, S., LECOCQ, P., SALVÉ, A., *Manuel de droit des biens*, Bruxelles, 2016.
- BRECCIA, U., *Itinerari del diritto all'abitazione*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in*

onore di Gianni Galli, Firenze, 19-20 ottobre 2012, in I Quaderni della Rivista di Diritto Civile, n. 24, 2012.

BRECCIA, U., *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980.

CALDERAI, V., *La riforma delle locazioni abitative quindici anni dopo: le ragioni di un fallimento dello stato post-regolatore e gli scenari futuri*, in Riv. dir. civ., 4, 2012.

CALVO, R., *Libertà di disporre e tipicità dei diritti reali*, in R. CALVO, A. CIATTI, (a cura di) *I contratti di destinazione patrimoniale*, Milano, 2014.

CANDIAN, A., GAMBARO, A., POZZO, B., *Property-proprieté-eigentum. Corso di diritto privato comparato*, Padova, 1992.

CASCIONE, C.M., *Il diritto privato dei beni pubblici. Modelli di appartenenza e circolazione*, Bari, 2013.

CASU, G., *L'edilizia residenziale pubblica. Problematiche notarili*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 171-2008/C.

CATERINA, R., *Usufrutto, uso, abitazione, superficie*, in Tratt. di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 2009.

CATRICALÀ, A., Voce: *Patto di preferenza*, in Enc. Dir., Milano, 1982.

CECCHINI, A., *Il divieto contrattuale di alienare*, in A. CECCHINI, M. COSTANZA, F. FRANZONI, A. GENTILI, F. ROSELLI, G. VETTORI, (a cura di), *Il contratto in generale*, Tomo V, in Tratt. di diritto privato diretto da Mario Bessone, Torino, 2002.

CENINI, M., *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, 2017.

CEOLIN, M., *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Milano, 2010.

CESARINI-SFORZA, W., *Il diritto dei privati*, ult. ed., a cura di M. Spanò, Macerata, 2018.

CHIANALE, A., *Vincoli negoziali di indisponibilità*, in P. CENDON (a cura di), *La comparazione giuridica alle soglie del nuovo millennio. Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, Vol. II, Milano, 1995.

CIVITATARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., I, 2010.

COMPORTE, M., *Divieti di disposizione e vincoli di destinazione*, in Studi in onore di Pietro Rescigno, Vol. V, Milano, 1998.

- COOTER, R., MATTEI, U., MONATERI, P.G., PARDOLESI, R., ULLEN, T., *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile.*, Vol. 1, Bologna, 2006.
- CRIEKINGEN, M.V., *What is Happening to Brussels' Inner-City Neighbourhoods? Selective Migration for Areas Undergoing Gentrification*, in *Brussels Studies*, 2006.
- CRUQUENAIRE, A., DELFORGE, C., DURANT, I., WÉRY, P., *Précis des contrats spéciaux*, Bruxelles, 2015.
- DALFINO, E., *Disciplina dell'attività costruttiva, edilizia e spazio abitabile*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974.
- DAVIS, J.E., *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in J.E. DAVIS (a cura di), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge (MA), 2010.
- DAVIES, J.E., STOKES, A., *Lands in Trust, Homes that Last. A Performance Evaluation of the Champlain Housing Trust*, Champlain Housing Trust Papers, 2009.
- DE GIORGI, M.V., *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni riconosciute e le fondazioni*, in Tratt. di diritto privato diretto da Pietro Rescigno, Milano, 1999.
- DE VITA, A., voce: *Diritto alla casa in diritto comparato*, in Dig. Disc. Priv. Sez. Civ., Torino, 1990.
- DE VITA, A., *Il rapporto di locazione abitativa tra teoria e prassi*, Milano, 1985.
- DELIÈGE, A., voce: *Inaliénabilité*, in Repertoire Notarial, Tome II, Bruxelles, 1976.
- DI ROBILANT, A., *Property and Democratic Deliberation: The Numerus Clausus Principle and Democratic Experimentalism in Property Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 62, 2, 2014.
- DI ROBILANT, A. *Property: a Bundle of Sticks or a Tree?* in *Vanderbilt Law Review*, 66, 3, 2013.
- DI ROSA, G., *La prelazione legale e volontaria*, in P. CENDON (a cura di) *I contratti in generale*, Vol. III, Milano, 2000.
- DUKEMINIER, J., SITKOFF, R.H., LINDGREN, J.M., *Wills, Trusts and Estates*, New York, 2009.
- DURANT, I., *Droit de biens*, Bruxelles, 2017.

- EHLENZ, M.M., *Community Land Trusts and Limited Equity Cooperatives: a Marriage of Affordable Homeownership Models?*; in Lincoln Institute for Land Working Papers, 2011.
- FARREL CURTIN, J., BOCARSLY, L., *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 17, 2008.
- FERRARI, G.F., (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Torino, 2010.
- FRANZONI, M., *Degli effetti del contratto*, in *Commentario al codice civile diretto da F. Busnelli*, Milano, 2013.
- FUSARO, A., voce: *Fondazione*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Civ.*, 1992.
- GABRIELLI, G., voce: *Prelazione (patto di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XIII, 1990.
- GALGANO, F., *Delle persone giuridiche*, in *Comm. Sialoja-Branca*, II ed., Bologna-Roma, 2006.
- GAMBARO, A., *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, in *Tratt. di diritto privato diretto da G. Iudica, P. Zatti*, Milano, 2017.
- GAMBARO, A., *Appunti sulla proprietà nell'interesse altrui*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2, 2007.
- GAMBARO, A., *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, Bologna, 1977.
- GAMBARO, A., *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975.
- GAMBARO, A., MAZZARELLI, V., FALCONE, P., *La proprietà edilizia*, in *Proprietà*, Vol. I, in *Trattato di Diritto Privato diretto da Pietro Rescigno*, Milano, 2005.
- GAMBARO, A., SACCO, R., *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1996.
- GEORGE, H., *Progress and Poverty*, New York, 1879.
- GIACOBBE, G., *La superficie*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 2003.
- GRANDE, E., *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*, Torino, 2017.
- GRANDE, E., *Proprietà, povertà e politiche abitative negli Stati Uniti*, in *Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, 2017.
- GRAY, G.C., *The Rule Against Perpetuities*, Boston, 1886.
- GRAZIOSI, G., *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI, (a cura di), *Proprietà e pianificazione del*

- territorio*, in Trattato dei diritti reali, diretto da A. Gambaro, U. Morello, Vol. IV, Milano, 2012.
- GUARNERI, A., *La superficie*, in Comm. Schlesinger, Milano, 2007.
- GUZZARDO, G., *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. Edilizia, 2, 2007.
- HAMME, G.V., GRIPPA, T., CRIEKINGEN, M.V., *Mouvements migratoires et dynamiques des quartier à Bruxelles*, in Brussels Studies, 2016.
- HANSENNE, J., *Les biens*, Liège, 1996.
- HANSENNE, J., *L'accession*, in Repertoire Notarial, Livre I, Tome II, Bruxelles, 1994.
- HANSMANN, H., MATTEI, U., *Functions of Trust Law. A Comparative Legal and Economic Analysis*, in NYU Law Rev., 73, 2, 1998
- IRTI, N., *L'età della decodificazione*, Milano, 1979.
- KELLY, J.J., *Homes Affordable for Good: Covenant and Ground Leases as Long-Term Resale-Restriction Devices*, 29, in St. Louis University Public Law Review, 9, 2009.
- KELLY, J.J., *Land Trusts that Conserve Communities*, in Depaul Law Review, 59, 2009.
- KELLY, M., *Owning Our Future, The Emerging Ownership Revolution*, San Francisco, 2012.
- LAWRENCE, D.D., *Can Communities Effectively Fight Displacement Caused by Gentrification?*, in Journal of Affordable Housing and Community Development Law, 11, 4, 2002.
- LEFEBVRE, H., *Il diritto alla città*, Verona, 1970.
- LUCARELLI, F., *Politica della casa e legislazione urbanistica*, Napoli, 1979.
- LUCARELLI, F., *La proprietà pianificata*, Napoli, 1974.
- LUNGARELLA, R., *Social housing: una definizione inglese di edilizia residenziale pubblica?*, in Istituzioni del Federalismo, 4, 2010.
- MARCOLINI, A.S., MEUNIER, V., *La liberté de revente et ses limites*, in Revue pratique de l'immobilier, 1, 2016.
- MARELLA, M.R., *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, in Quest. Giust., 2, 2017.

- MARELLA, M.R (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.
- MARELLA, M.R., *La difesa dell'urban commons*, in M.R. MARELLA, (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.
- MARTINES, T. *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974.
- MATTEI, U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017.
- MATTEI, U., *La proprietà*, in Tratt. di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 2015.
- MATTEI, U., *Una primavera di movimento per la funzione sociale della proprietà*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 2013.
- MATTEI, U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.
- MATTEI, U., voce: *Proprietà (nuove forme di)*, in Enc. Dir., Ann. 2012, Vol. V.
- MATTEI, U., *La proprietà generativa*, in *Fra individuo e collettività, la proprietà nel secolo XXI*, Atti del Congresso, Milano 8-9 novembre 2012, Osservatorio Giordano dell'Amore sui rapporti tra diritto ed economia.
- MATTEI, U., *La proprietà*, in L. NIVARRA (a cura di), *Gli anni settanta del diritto privato*, Milano, 2008.
- MATTEI, U., *Circolazione dei modelli giuridici*, in Enc. Dir. Ann. V, Milano, 2007.
- MATTEI, U., *Comparative Law and Critical Legal Studies*, in R. ZIMMERMANN, M. REIMANN, (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006.
- MATTEI, U., *Basic Principles of Property Law. A Comparative Legal and Economic Introduction*, Santa Barbara, 2000.
- MATTEI, U., voce: *Immissioni*, in Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., IX, 1993.
- MATTEI, U., *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria*, Milano, 1987.
- MATTEI, U., ARIANO, E., *Il modello di common law*, Torino, 5° Ed., 2018.
- MATTEI, U., QUARTA, A., *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Arezzo, 2018.
- MATTEI, U., GALLARATI, A., *Economia politica del diritto civile*, Torino, 2009.
- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTA', S., (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.

- MEEHAN, J., *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, in *Journal of Applied Social Science*, 8, 2, 2010.
- MENGOLI, G.C., *Diritto urbanistico*, Milano, 2009.
- MEZZANOTTE, F., *La conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza: numerus clausus, autonomia privata e diritti sui beni*, Napoli, 2015.
- MILLER, S.R., *Community Land Trusts: Why Now Is Time to Integrate this Housing Activist's Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Zoning and Planning Law Report*, 9, 36, 2013.
- MONATERI, P.G., *La responsabilità civile*, in Tratt. di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, Milano, 1998.
- MOSTIN, C., *La superficie*, Buxelles, 2016.
- NATALE, A., *I vincoli alla facoltà di disporre*, in P. CENDON (a cura di) *I contratti in generale*, Vol. VIII, Milano, 2000.
- NERVI, A., *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2014.
- NIGRO, M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1957.
- OLIVITO, E., *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Pol. Dir.*, III, 2016.
- PAGLIARI, G., *Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 2008.
- PASSALACQUA, M., *Le S.T.U quale strumento di valorizzazione territoriale*, in *Urb. e App.*, 2, 2010.
- PASTEL, S.T., *Community Land Trusts: a Promising Alternative for Affordable Housing*, in *Journal of Land Use and Environmental Law*, 6, 1991.
- PELLECCHIA, E., *Sub. art. 1379*, in E. NAVARRETTA, A. ORESTANO, *Dei contratti in generale*, in Commentario al codice civile diretto da E. Gabrielli, Milano, 2011.
- PETRELLI, G., *La trascrizione degli atti di destinazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2006.
- PUGLIATTI, S., *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964.
- PUGLIESE, G., *Superficie*, in Comm. Sialoja-Branca, Bologna-Roma, 1976.
- QUARTA, A., *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, in corso di pubblicazione in *Rass. Dir. Civ.*, 2019.
- QUARTA, A., *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016.

- QUARTA, A., *La polvere sotto il tappeto. Rendita fondiaria e accesso ai beni comuni dopo trent'anni di silenzio*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 2, 2013.
- QUARTA, A., SPANÓ, M. (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016
- QUARTA, A., SPANÓ, M. (a cura di), *Rispondere alla crisi. Comune, cooperazione sociale e diritto*, Verona, 2017.
- RESCIGNO, P., voce: *Fondazione (dir. civ.)*, in Enc. Dir., XVII, Milano, 1968.
- RIZZI, G., *La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il Decreto Sviluppo 2011*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 521-2011/C.
- RODOTÁ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà e i beni comuni*, Bologna, 2013.
- ROLLI, R., *Il diritto all'abitazione nell'Unione Europea*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in onore di Gianni Galli, Firenze, 19-20 ottobre 2012*, in *I Quaderni della Rivista di Diritto Civile*, n. 24, 2012.
- ROMAIN, J.F., *La théorie de la tierce complicité ou l'équilibre des forces*, in P.A. FORIERS, J.F. ROMAIN, J.F. GERMAIN, (a cura di), *Droit des obligations: notions et mécanismes en matière de responsabilité*, Bruxelles, 2014.
- ROPPO, V., *Il contratto*, Milano, 2011.
- RUOTOLO, A., *Il nuovo regime per il riconoscimento delle persone giuridiche private*, Consiglio Nazionale del Notariato, Commissione Studi Civilistici, Studio n. 3367, 2001.
- RUSSO, E., *L'art. 2645-ter c.c.: il negozio di destinazione di beni immobili o mobili registrati*, in G. DORIA (a cura di), *Le nuove forme di organizzazione del patrimonio*, Torino, 2010.
- SACCO, R., DE NOVA, G., *Il contratto*, Milano, 2016.
- SALIS, S., *La superficie*, in Tratt. Vassalli, Torino, 1954.
- SALVI, C., *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015.
- SALZANO, E., *Fiorentino Sullo e la rendita immobiliare*, Relazione all'Accademia Galileiana di Padova, 2010.
- SANTORO-PASSARELLI, F. *Struttura e funzione della prelazione convenzionale*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1981.

- SEEGER, C.A., *The Fixed-Price Preemptive Right in the Community Land Trust Lease: a Valid Response to the Housing Crisis or an Invalid Restraint on Alienation?*, in *Cardozo Law Review*, 11, 1989.
- SEMI, G., *Gentrification. Tutte le città come disneyland?*, Bologna, 2015.
- SENIGAGLIA, R., voce: *Fondazione*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Civ.*, 2012.
- SIMONART, V., *Associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations*, Bruxelles, 2016.
- SINGER, J.W., BERGER, B., DAVIDSON, M., PENALVER, E.M., *Property Law. Rules, Policies and Practices*, 6° ed., New York, 2014.
- SIRENA, P., *Diritto privato e diritto pubblico in una società basata sulle libertà individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 2017.
- SIRENA, P., voce: *Diritti edificatori (trasferimento di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. VII, 2015.
- SIRENA, P., *L'europeizzazione degli ordinamenti giuridici e la nuova struttura del diritto privato*, in *Oss. dir. civ. e com.*, 2014.
- SIRENA, P., *La risoluzione del contratto come sanzione dell'inadempimento: il problema dei rimedi restitutori e risarcitori*, in *Annuario del Contratto* diretto da A. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2009.
- SMITH, N., *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, in *Antipode*, 3, 2002.
- SMITH, N., *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*, Londra, 1996.
- SMITH, N., *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, Atene, 1984.
- SORACE, D., *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Scritti in Onore di Costantino Mortati*, Milano, 1978.
- SPANÓ, M., *Zona Cesarini. Linee per una rilettura de Il diritto dei privati*, in W. CESARINI-SFORZA, *Il diritto dei privati*, ult. ed. a cura di Michele Spanò, Macerata, 2018.
- STEIN, S.I., *Wake up Fannie, I Think I Got Something to Say to You: Financing Community Land Trusts without Stripping Affordability Provisions*, in, 60, *Emory Law Journal*, 2010.

- TATARANO, G., *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974.
- THADEN, E., *Results of the 2011 Comprehensive CLT Survey*, CLT-Network Papers, 2011.
- TOWEY, M., *The Land Trust Without Land: the Unusual Structure of the Chicago Community Land Trust*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 2009.
- URBANI, P., CIVITARESE MATTEUCCI, S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017.
- URBANI, P., *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011.
- URBANI, P., *L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. Dir.*, 1, 2009.
- URBANI, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000.
- VERCELLONE, A., *Proprietà immobiliare urbana e accesso all'abitazione nella prospettiva dei beni comuni*, in *Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, 2017.
- VETTORI, G., *Efficacia ed opponibilità del patto di preferenza*, Milano, 1988.
- VILLANACCI, G., *L'opzione*, in P. CENDON (a cura di), *I contratti in generale*, Vol. III, Milano, 2000.
- VITALE, C., *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Riv. Dir. Amm.*, 2004.
- WHITE, K., (a cura di), *The CLT Technical Manual*, Portland, 2011.
- WHITE, KI. (a cura di), *The Community Land Trust Handbook*, Londra, 2013.
- ZIELENBACH, S., *A Critical Analysis and Low-Income Homeownership Strategies*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 13, 4, 2004.
- ZOPPINI, A., *Diritto privato vs. diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra stato e mercato)*, in *Riv. dir. civ.*, 2013.
- ZOPPINI, A., *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995.

RINGRAZIAMENTI

Giunto all'esito del lavoro, ringrazio molto vivamente il Prof. Pietro Sirena per avermi guidato e orientato in tutta la stesura della tesi e per i fondamentali insegnamenti che ho ricevuto da lui durante questi anni di dottorato.

Desidero, altresì, ringraziare il Prof. Antonio Gambaro e il prof. Ugo Mattei per i loro preziosi suggerimenti.

Un grazie, infine, al Max Planck Institute for Comparative and International Private Law di Amburgo, all'Université Saint Louis di Bruxelles, al Prof. Nicolas Bernard e allo staff del Community Land Trust di Bruxelles per l'ospitalità durante i due soggiorni che mi hanno permesso di svolgere, rispettivamente, nella primavera del 2017 e del 2018, e che hanno reso possibile questa ricerca.