

Nuovi strumenti contrattuali per il *social housing* fra legislazione nazionale e regionale

Giacomo Buset

ABSTRACT

La crisi economica, radicata nella *housing bubble* del 2008, ha importato un notevole decremento dei trasferimenti (onerosi) di immobili residenziali. Il legislatore nazionale, nell'ultimo turno di anni, è intervenuto al fine di sollecitare le contrattazioni e, di conserva, assicurare agli aspiranti acquirenti un tempestivo accesso al c.d. *bene-casa*, attraverso la configurazione di innovativi strumenti negoziali, collocabili in un'area di confine fra gli schemi della compravendita (nella prospettiva della funzionalizzazione al trasferimento della proprietà dell'alloggio abitativo) e della locazione (nella prospettiva dell'accesso immediato al *bene-casa*, che tali strumenti mirano a garantire). Al contempo, ad attivarsi sono stati (anche) i legislatori regionali; compresa, in particolare, la Regione Friuli Venezia Giulia. La ricerca ha indagato questi strumenti negoziali nella prospettiva, precipua, di attingere al dato normativo nazionale al fine di saggiarne le potenziali ricadute, in punto di adeguamento-perfezionamento dei modelli negoziali, sulla prassi locale (*rectius*, regionale) del *social housing*.

KEYWORDS

Locazione, vendita, abitazione, contratto.

Giacomo Buset si è laureato con lode in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Trieste nel 2014, discutendo una tesi in Diritto civile. Nel 2018 ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Scienze giuridiche (*curriculum* "Diritto civile e processuale civile"), con valutazione *eccellente con lode* e auspicio della pubblicazione della tesi, a conclusione del corso di dottorato erogato dalle Università degli Studi di Udine e Trieste. È assegnista di ricerca in Diritto privato presso l'Ateneo triestino.

Oggetto della mia ricerca – dapprima allo stato di *progetto*, dipoi *in atto* (o *in quanto realizzata*) – è il tema degli strumenti contrattuali funzionali all'attuazione di politiche di *social housing*, in una duplice prospettiva. Da un lato, nella prospettiva della legislazione *nazionale* (va da sé, *interna*, cioè a dire dello Stato italiano); dall'altro, nella prospettiva della legislazione *regionale* (segnatamente, della Regione Friuli Venezia Giulia) e della connessa prassi negoziale degli operatori del settore. Mi riferisco, in particolare, alle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (in breve, ATER): proprio l'ATER di Trieste, infatti, è stata individuata quale (e ha svolto la funzione di) *ente ospitante* nell'ambito della ricerca, cortesemente fornendo allo scrivente i dati che verranno segnalati in appresso.

Richiamando le parole di un insigne giurista italiano del secolo scorso, la scienza giuridica, non qualificabile come *scienza pura*, ed irriducibile ad una *mera prassi*, è *scienza pratica*¹. Ciò significa che la scienza giuridica muove da un problema pratico munito di giuridica rilevanza, il quale elabora – con gli strumenti ad essa propri – su un piano ideale, per ritornare al problema pratico al fine di apprestarvi una soluzione, o almeno di affacciare ipotesi di soluzione, in coerenza col sistema giuridico².

Ebbene, il problema pratico sottostante al tema della mia ricerca è il problema dell'accesso all'abitazione, al c.d. *bene-casa*, nella dimensione specifica dell'accesso alla *proprietà* dell'abitazione. *Proprietà*, qui, è lemma da intendersi non tanto in un'accezione tecnico-giuridica – come diritto su cosa propria, laddove la *cosa* s'identifica con un'entità appartenente alla realtà fisica – quanto in un'ottica *funzionalista*, quale strumento che consente l'accesso all'abitazione non solo, ma *in maniera duratura, stabile, essenzialmente definitiva*.

1 V., presso la dottrina italiana, S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, oggi in Id., *Scritti giuridici*, VI, Milano, 2012, p. 3 ss.; presso la dottrina tedesca, di praktische Wissenschaft discorre K. Engisch, *Einführung in das juristische Denken*, 12a ed. attualizzata, Stuttgart, 2018, p. 31.

2 Cfr. spec. L. MENGONI, *Dogmatica giuridica*, oggi in L. MENGONI, F. MODUGNO e F. RIMOLI, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, 2ª ed., Torino, 2017, p. 107 ss.; presso la dottrina tedesca, di praktische Wissenschaft discorre K. Engisch, *Einführung in das juristische Denken*, 12a ed. attualizzata, Stuttgart, 2018, p. 31.

L'accesso alla proprietà dell'abitazione diventa un problema *pratico*, perlomeno nel contesto contemporaneo, nella misura in cui il mercato non consente a *tutti* i soggetti latori dell'interesse ad acquistare la proprietà dell'abitazione di realizzare tale interesse; e diventa, in ispecie, un problema *giuridico*, dacché l'interesse ha una rilevanza giuridica (positiva, beninteso: comprovata, invero, dal riferimento contenuto nella Carta costituzionale, all'art. 47, comma 2°, Cost.).

Il problema in questione è divenuto di stretta attualità, in relazione ai risvolti della crisi economico-finanziaria del 2008. Come noto, la crisi è scaturita sul terreno della contrattazione relativa ad immobili residenziali (*i.e.* compravendite di immobili abitativi collegate a finanziamenti bancari), in quanto innescata dalla esplosione della c.d. *housing bubble* statunitense; si è estesa, quindi, a livello globale, affettando gli istituti di credito, a fronte della circolazione di titoli c.d. *tossici*, frutto della cartolarizzazione dei mutui (c.d. *subprime*) accesi dagli aspiranti compratori per finanziare il pagamento del corrispettivo. Ed un tanto, nel più classico dei giri viziosi, ha avuto ricadute dirompenti, *in primis*, proprio sul settore della contrattazione di immobili residenziali, stante l'affanno degli istituti bancari nell'erogazione dei finanziamenti e, comunque, l'irrigidimento selettivo delle maglie del credito sul piano normativo, in ragione delle disposizioni restrittive emanate a seguito della crisi³. Di qui, la sostanziale impossibilità, per soggetti a basso reddito o poco capienti sul piano patrimoniale, di addivenire all'acquisto della proprietà abitativa in virtù dello schema tradizionale della compravendita collegata ad un mutuo, acceso al fine di conseguire un finanziamento sì da pagare il prezzo di compera.

La situazione che ho sinteticamente descritto ha sollecitato, anzitutto, l'iniziativa del legislatore *nazionale*, intervenuto al fine di assicurare agli aspiranti acquirenti un accesso (per dir così) *alternativo* (meglio, *con modalità alternative*) alla proprietà dell'abitazione, attraverso la configurazione di strumenti contrattuali nuovi, muniti di una disciplina positiva puntualmente ritagliata su questa particolare esigenza.

Così è dirsi, in primo luogo, per la figura della c.d. *locazione dell'alloggio sociale con diritto di riscatto a termine*, di cui all'art. 8 d.l. n. 47/2014. Si tratta, in dettaglio, di una locazione – contratto col quale si concede il godimento di cose verso il corrispettivo di un canone – connotata da alcune peculiarità. Da un lato, una peculiarità *oggettiva*: il contratto deve programmare la concessione del godimento di *alloggi sociali* (*i.e.* unità immobiliari adibite ad uso residenziale,

³ V. L. GAI e F. IELASI, *La liquidità bancaria in tempi di politica monetaria non convenzionale. Profili normativi, contabili, gestionali e di rischio*, Milano, 2020, spec. p. 60 ss.

destinate a far accedere al *bene-casa* soggetti e nuclei familiari che, in un regime di libero mercato, non ne avrebbero la possibilità); tale caratteristica, del resto, si riflette in una peculiarità *soggettiva*, essendo lo strumento rivolto, di necessità, ad una platea di soggetti titolati, (appunto) per la situazione reddituale-patrimoniale in cui versano, a conseguire la disponibilità di tali *alloggi*. Dall'altro, una peculiarità *regolamentare* o di *contenuto*, perché la locazione normalmente programma *solo* uno scambio fra (concessione del) godimento e canone, mentre, nella specie, il contratto attribuisce al conduttore anche un diritto all'acquisto della *proprietà* della cosa, esercitabile decorso un certo lasso di tempo, previa imputazione (di una parte) dei canoni già corrisposti (durante il rapporto di locazione) a prezzo.

Così è a dirsi, in secondo luogo, per la figura del c.d. *contratto di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili* (o, con locuzione informale attinta dall'esperienza anglo-americana, *rent to buy*), di cui all'art. 23 d.l. n. 133/2014⁴. La fattispecie è bensì conformata similmente a quella precedente, ma viene riferita, sul piano *oggettivo*, ad immobili *in genere*; quantunque sia stata coniata per essere adoperata, precipuamente, ancora nel settore della contrattazione residenziale, ed ancora da soggetti che, pur non avendo titolo per accedere alla disponibilità di un *alloggio sociale* (in senso proprio), nemmeno riescano a conseguire un finanziamento bancario.

Così è a dirsi, infine, per la (tipizzazione legale della) figura della locazione finanziaria c.d. *abitativa* (o, secondo una locuzione radicata nella pratica, *leasing abitativo*), di cui all'art. 1, c. 76 ss., l. n. 208/2015⁵. Essa mutua, nell'essenza, la configurazione strutturale-contenutistica delle fattispecie appena segnalate, caratterizzandosi – di là del profilo, poco rilevante in questo contesto, della partecipazione di un soggetto *terzo* alla complessiva

4 Cfr., *ex multis*, D. POLETTI, *L'accesso alla proprietà abitativa al tempo della crisi: i c.d. contratti rent to buy*, cit.; EAD., *L'accesso "graduale" alla proprietà immobiliare (ovvero, sui contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, p. 32 ss.; C. CICERO e V. CAREDDA (a cura di), *Rent to buy. Atti del XXV incontro del Coordinamento nazionale dei dottorati di ricerca di diritto privato*, Napoli, 2016; A. ALBANESE e S. MAZZAMUTO (a cura di), *Rent to buy, leasing immobiliare e vendita con riserva della proprietà. Profili civilistici, processuali e tributari*, Torino 2016; R. FRANCO (a cura di), *Rent to buy tra fattispecie e procedimento*, Napoli 2017; A. SEMPRINI, *Il contratto di godimento in funzione della successiva alienazione di immobile (c.d. rent to buy)*, Padova, 2018; E.W. DI MAURO, *Rent to buy e tipo contrattuale*, Napoli, 2018. Per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a G. Buset, *L'attribuzione interinale del godimento*, Napoli, 2021, p. 86 ss., nt. 165.

5 Cfr., fra gli altri, R. MARSEGLIA, *Il leasing immobiliare per l'acquisto dell'abitazione principale*, in F. PIRAINO e S. CHERTI (a cura di), *I contratti bancari*, cit., p. 223 ss.; R. CLARIZIA, *La locazione finanziaria di immobile da adibire ad abitazione principale nella legge di stabilità 2016: problemi di qualificazione e di coerenza sistematica*, in R. CLARIZIA, V. CUFFARO e A. MUSIO (a cura di), *I nuovi contratti immobiliari*, cit., p. 81 ss.; P. DE MARTINIS, *Procedimento e leasing abitativo: verso il tramonto del leasing "traslativo"?*, *ivi*, p. 97 ss.; D. POLETTI, *"Forme" del godimento con vocazione traslativa: appunti sul leasing immobiliare abitativo*, in A. D'ANGELO e V. ROPPO (diretto da), *Annuario del contratto 2017*, Torino, 2018, p. 50 ss.

operazione economica (c.d. *fornitore*)⁶ – appena per il fatto di avere ad *oggetto* immobili destinati ad *abitazione principale* dell'utilizzatore.

Orbene, tutte le figure summenzionate consentono agli aspiranti acquirenti un accesso immediato all'abitazione (*bene-casa*) e, in seguito, l'acquisto della *proprietà* dell'abitazione, spostando il (*dispositivo di*) finanziamento dall'*esterno* del rapporto di scambio (mutuo) al suo *interno* (pagamento di un canone il cui ammontare viene detratto, almeno parzialmente, dal prezzo di compera). L'idea, insomma, è che l'esigenza di finanziamento del soggetto non abbiente venga appagata non già da un contratto di mutuo, stipulato con un soggetto-sovventore esterno allo scambio, ma dal medesimo contratto di scambio, mediante un trasferimento della proprietà – anticipato dall'immediata concessione del godimento della cosa – con sostanziale dilazione, e diluizione nel tempo, del corrispettivo.

Esse, peraltro, echeggiano una figura non sconosciuta alla prassi e neppure, in assoluto, alla legislazione italiana: che la conobbe già nel 1949, in occasione del c.d. *Piano INA-casa* (o *Piano Fanfani*)⁷, sì come in legislazioni settoriali successive, anche regionali (l. reg. FVG 70/1980), come *locazione con patto di futura vendita*⁸. La diffusione di quest'ultima, dopo una stagione di successo nell'immediato secondo dopoguerra, andò, d'altronde, progressivamente scemando nella seconda metà del secolo scorso, a fronte sia della conclusione del *Piano INA-casa* nel 1963, sia della preferenza degli operatori e del mercato per l'alternativa secca (compravendita o locazione), in luogo di figure (per dir così) *ibride*; ma tale strumento può bensì considerarsi un sostanziale archetipo di quelli recentemente configurati.

Parallelamente a quello nazionale, ad attivarsi, nell'ultimo turno di anni, sono stati i legislatori *regionali* e, in particolare, la Regione Friuli Venezia Giulia. Sulla materia è, infatti, intervenuta la l. reg. FVG n. 1/2016, orientata

6 Si vuol intendere che, nell'ambito della locazione finanziaria, quanti attribuisce il godimento (concedente) dell'immobile è obbligato ad acquistare, dapprima, la proprietà del medesimo presso il *fornitore* (proprietario attuale), giusto in funzione strumentale all'attribuzione del godimento a favore dell'utilizzatore. Sotto un profilo economico-sostanziale, pertanto, il concedente si atteggia alla stregua di un intermediario; ciò che non può affermarsi, almeno di regola, con riguardo (al concedente, in seno) alla *locazione di alloggi sociali con clausola di riscatto a termine* ed al *rent to buy* (in relazione alle quali figure, cioè a dire, quanti attribuisce il godimento è, dal principio, proprietario dell'immobile).

7 In ordine al quale può consultarsi, ad esempio, il volume collettaneo Aa.Vv., *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Soveria Mannelli, 2002.

8 Cfr., senza alcuna pretesa di completezza, G. MIRABELLI, *La locazione*, in *Tratt. dir. civ.* Vassalli, VII, 4, Torino, 1972, p. 117; G. PROVERA, *La locazione. Disposizioni generali (Art. 1571-1606)*, in *Comm. cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1980, p. 50; di recente, F. LAZZARO e M. DI MARZIO, *Le locazioni per uso abitativo*, 4ª ed., Milano, 2007, p. 344.

alla *Riforma delle politiche abitative e al riordino delle ATER*. In seno a tale provvedimento, con riguardo agli strumenti negoziali funzionali all'accesso all'abitazione, viene fatto espresso riferimento (in termini generali, a «forme innovative del costruire e dell'abitare», e più in dettaglio) a figure coerenti con quelle disciplinate dal legislatore nazionale: segnatamente, col recupero dello strumento della *locazione con patto di futura vendita* (richiamata agli artt. 17, c. 1, 22, 48, c. 2, 51, c. 5-bis della l. reg. FVG n. 1/2016).

La mia ricerca ha, dunque, inteso indagare questi strumenti negoziali, con due precipue finalità.

Per un verso, una volta preso contezza delle prassi contrattuali di un'ATER, quale l'ATER di Trieste, lo studio della disciplina degli strumenti *nazionali* avrebbe potuto consentire – e ha consentito – di suggerire soluzioni innovative (o migliorative) apportabili alle prassi medesime, in coerenza con la nuova disciplina positiva di quegli strumenti. Per altro verso, l'analisi dei documenti dell'ATER triestina avrebbe potuto offrire – e ha offerto – indicazioni rilevanti in ordine alla coerenza della disciplina positiva *nazionale* con contenuti contrattuali escogitati dalla prassi, nonché suggerire modelli regolamentari funzionali a colmare eventuali lacune normative.

In questa sede intendo soffermarmi, nello specifico, sul primo profilo.

I documenti fornitimi dall'ATER di Trieste hanno confermato che la *locazione con patto di futura vendita*, un tempo diffusa nella prassi contrattuale dell'ente, è oggi caduta in desuetudine: sopravvivono, invero, contratti stipulati in un passato non più prossimo (da ultimo, anni '90), i cui effetti non si sono ancora esauriti, ma non ne vengono stipulati di nuovi. Così, al 30 giugno 2020 l'ATER di Trieste contava oltre 11.000 contratti *attivi*; di questi, appena 5 erano contratti di *locazione con patto di futura vendita* (ancora, si ripete, pendenti).

Eppure, l'ausilio dell'analisi economica induce a constatare che l'alternativa di una concessione negoziale del godimento strumentalizzata al trasferimento della proprietà, in luogo del modello della locazione *pura*, sarebbe idonea a rendere più attento, consapevole e *proattivo* il godimento dell'inquilino (anche sul piano dell'intrapresa di iniziative funzionali alla conservazione dell'immobile)⁹; nonché ridurre – durante il rapporto; ed eliminare, nel lungo periodo – i costi di gestione del concedente.

Incrociando tale statistica con quelle relative alle caratteristiche degli inquilini nell'ambito di locazioni *pure* di edilizia sovvenzionata, ossia dello schema di gran lunga più utilizzato dall'ATER di Trieste, è emerso, inoltre,

⁹ Cfr., per tutti, U. MATTEI, *Regole sicure. Analisi economico-giuridica comparata per il notariato*, Milano, 2006, p. 118 ss.

che la platea degli inquilini paganti un canone medio compreso fra i 200 e i 400 euro mensili (cc.dd. *fasce B e C*) corrispondeva, al 31 dicembre 2019, al 37% del totale. Il dato è interessante, perché si tratta di soggetti che attualmente risultano in grado di corrispondere un canone il cui ammontare, in proiezione futura, permetterebbe di realizzare un accantonamento (*sub specie* di canone imputabile a prezzo) di 60.000-120.000 in 25 anni (si badi: durata *media*, questa, dei contratti di *locazione con patto di futura vendita* già stipulati dall'ATER triestina e ancora pendenti, per quanto ho potuto verificare). In altri termini, se tali contratti fossero *locazioni* non già *pure*, bensì *con patto di futura vendita*, gli inquilini potrebbero, astrattamente, accantonare una somma di denaro di entità tale da consentire, in molti casi, un acquisto della proprietà (al termine del rapporto di godimento) *financo senza saldo del prezzo*, ovvero col saldo di un prezzo residuo modestissimo; e ciò è tanto più vero, in quanto l'81% degli alloggi di edilizia sovvenzionata locati dall'ATER di Trieste risultava, al 31 dicembre 2019, destinato a nuclei familiari ridotti (1-2 persone), e pertanto di metratura *necessariamente* – giusta la prassi seguita, in punto, dall'ATER – modesta (mono- o bi-locali).

Molteplici, peraltro, sono le ragioni che potrebbero individuarsi a giustificazione del consolidamento, negli ultimi decenni, della (soluzione della) *locazione pura*. Per cominciare, non può non rilevarsi il mancato adeguamento della legislazione in materia (anche *regionale*), che ha recato seco una considerazione dello strumento della *locazione con patto di futura vendita* come *superato*. Di contro, tra la fine degli anni '70 e la fine degli anni '90 del '900, il modello locativo *puro* ha registrato una notevole fortuna sul piano legislativo (l. n. 392/1978; l. n. 431/1998, e normative secondarie): la *certezza* della *base normativa* del rapporto, e la sua maggiore adeguatezza ai tempi, si è riflessa, all'evidenza, anche sulle locazioni (di *alloggi*) *sociali*. Infine, il funzionamento del modello della *locazione con patto di futura vendita* reclama, *naturaliter*, una *lunga* durata del rapporto locativo.

Quest'ultimo aspetto è, specialmente, foriero di problemi pratici; possono segnalarsene, qui, almeno tre. In primo luogo, nel mondo contemporaneo, la *precarizzazione* del mercato del lavoro e la più intensa *mobilità* richiesta ai lavoratori dipendenti scoraggiano l'assunzione di vincoli durevoli. In secondo luogo, l'80% circa dei beneficiari di alloggi dell'ATER di Trieste in regime di locazione di edilizia sovvenzionata, al 31 dicembre 2019, aveva più di 50 anni d'età; e ben il 50% più di 65 anni d'età. In terzo luogo, la platea dei potenziali inquilini interessati, in quanto di età compresa fra i 31 e i 50 anni, finisce per essere ridotta dalla circostanza che parte di tali soggetti potrebbe sperimentare, nel prossimo futuro, un

ampliamento del nucleo familiare (*i.e.* sopravvenienza di prole) ovvero altre sopravvenienze (come il mutamento del luogo di lavoro), le quali renderebbero non *più* confacente alle loro esigenze l'alloggio già *locato con patto di futura vendita*.

Rispetto alle ragioni ostative alla diffusione attuale della *locazione con patto di futura vendita*, la ricerca ha, allora, consentito di sviluppare alcune indicazioni, orientate a sdoganare, di nuovo, un modello di *locazione con patto di futura vendita*, adeguato al contesto contemporaneo, nella contrattazione delle ATER.

Da un verso, il diritto positivo conosce ormai una disciplina *nazionale* di figure negoziali di concessione del godimento in funzione traslativa, cui sarebbe possibile fare riferimento nell'elaborazione dei nuovi regolamenti contrattuali – transitando, sul piano della legittimazione dell'ente, per i dati positivi regionali che ancora contemplano lo schema della *locazione con patto di futura vendita* – e la quale fornisce comunque, ai concedenti, una *base normativa* (almeno dispositiva) del rapporto di godimento *certa*, e al passo con i tempi.

Dall'altro, con riguardo alla platea degli inquilini di alloggi ATER potenzialmente interessati all'accesso alla proprietà abitativa, ma altresì potenzialmente frenati dalla prospettiva del ricorrere di sopravvenienze in corso di rapporto, sarebbe possibile adeguare i contenuti contrattuali, rendendoli più elastici. In particolare, potrebbe immaginarsi l'inserimento, nel regolamento, di clausole *c.d. di cambio alloggio*, in conformità di una prassi già in uso presso l'ATER triestina per ipotesi analoghe (necessità di un alloggio più capiente, dotato di infrastrutture dedicate a soggetti con ridotta mobilità ecc.), con la conservazione dell'accantonamento (del canone imputabile a prezzo) già realizzato (anche) in relazione alla ipotesi di acquisto della proprietà del nuovo alloggio di clausole condizionali; ovvero ancora, di clausole di recesso unilaterale a favore dell'inquilino, eventualmente abbinata al diritto di quest'ultimo alla restituzione di una frazione del corrispettivo già versato. In tal modo, riuscirebbe a rendersi (appunto) adeguatamente flessibile – di talché, più appetibile – un modello di rapporto di godimento caratterizzato dai benefici di una vocazione traslativa-proprietaria.