

Il referendum di Berlino e la nazionalizzazione degli immobili per fini sociali*

di **Chiara Prevete** – *Dottorata in diritto pubblico, comparato e internazionale*

ABSTRACT: This paper charts the legal implications of the referendum to expropriate and nationalise the city's apartments from corporate landlords that took place in Berlin on 26 September 2021. The constitutional basis for the referendum was the compulsory purchase provision contained in article 15 of the German Constitution. Article 15 authorises the Berlin State to transfer private land, natural resources and means of production into common ownership. The first part of the article explains the housing crisis in Berlin. The second part analyses the legal problems behind this referendum in Germany. The third part describes why the idea behind the art. 15 is workable under the German legal system. The end part underlines how the idea behind the referendum in Berlin could be a potential template for the housing systems in the European Union.

SOMMARIO: 1. Struttura e obiettivi. – 2. La genesi del referendum: il problema delle locazioni a Berlino, la legge sul tetto ai canoni di locazione (Mietendeckel) e la sentenza della Bundesverfassungsgericht. – 3. Le conseguenze della sentenza del Bundesverfassungsgericht sugli inquilini e le ragioni della campagna referendaria. – 4. Gli effetti giuridici e politici del referendum propositivo. La legge sull'espropriazione ex art. 15 del GG, la costituzione di un ente pubblico (Anstalt des öffentlichen Rechts), la cogestione con gli inquilini: un nuovo piano per l'edilizia popolare – 5. Il caso berlinese come esempio per arginare il disagio abitativo in Europa: qual è la

* Lavoro sottoposto a referendum secondo le Linee guida della Rivista.

risposta degli altri Paesi e città europee? – 6. Spunti ricostruttivi oltre Berlino: un’infrastruttura pubblica per la casa popolare, un ente pubblico nazionale e la partecipazione dei residenti.

1. Struttura e obiettivi

Il presente contributo si focalizza sul recente referendum consultivo svoltosi a Berlino per la promulgazione di leggi che espropriano, al fine di nazionalizzarli, immobili in proprietà di società private che possiedono più di tremila abitazioni. La legittimità di tale procedura, secondo i promotori del *referendum*, va rintracciata nell’art. 15 della Legge fondamentale tedesca, ovvero la Costituzione federale (d’ora in poi Grundgesetz o GG) che prevede la nazionalizzazione della proprietà privata mediante forme di collettivizzazione. Il 26 settembre 2021, infatti, il 56,4% dei berlinesi ha votato a favore dell’espropriazione per spingere il legislatore del Land di Berlino a regolare le forme e i modi sia del procedimento espropriativo sia della successiva gestione e organizzazione degli immobili espropriati. Il referendum di Berlino si inserisce in un più ampio dibattito sulla casa in locazione e sul diritto ad un alloggio dignitoso che, soprattutto negli ultimi due anni, sta crescendo in gran parte dei Paesi europei (e non solo). Nel frattempo, in Italia, le uniche misure concrete in materia abitativa sono quelle che incentivano l’acquisto della prima casa o che erogano fondi per un fantomatico servizio di *social housing*. In ragione della portata del tema, il saggio si articolerà in tre parti. La prima, si concentrerà sull’origine della “questione affitti” a Berlino che poi è sfociata nel referendum. La seconda parte proverà ad indagare quali sono i possibili scenari in seguito al referendum sulla base dell’interpretazione dell’art. 15 del Grundgesetz. Infine, dal caso berlinese si trarranno alcuni spunti critici rispetto alle misure intraprese dai diversi Stati e città europei per arginare il disagio abitativo e quali le occasioni mancate e recuperabili in Italia in tema di locazione pubblica e sociale.

2. La genesi del referendum: il problema delle locazioni a Berlino, la legge sul tetto ai canoni di locazione (Mietendeckel) e la sentenza della Bundesverfassungsgericht

Il referendum del 26 settembre 2021 segna una tappa fondamentale rispetto alla carenza di alloggi in locazione nella città di Berlino. Sin dal 2018 gli abitanti di Berlino si sono riuniti in

comitati e associazioni per promuovere la raccolta delle firme finalizzata alla celebrazione del referendum consultivo del passato settembre¹. A livello istituzionale, inoltre, la questione si era già posta in passato, quando il Parlamento del Land di Berlino (Abgeordnetenhaus von Berlin), nel gennaio 2020, ha approvato la legge sul controllo dei canoni di locazione. Infatti, con la legge c.d. Mietendeckel (per esteso Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, abbr. MietenWoG Bln, traducibile come “tetto al canone di locazione” o “equo canone”), entrata in vigore il 30 gennaio 2020, il legislatore berlinese aveva imposto ai proprietari un tetto massimo al canone di locazione. Il meccanismo prevedeva che per i successivi cinque anni, a partire dal 2020, per 1,5 milioni di alloggi e quindi per circa il 90% degli appartamenti presenti nella città di Berlino, il canone di locazione non potesse essere aumentato. Il provvedimento, in sintesi, aveva limitato il costo degli affitti per i successivi cinque anni, con la previsione di controllare gli aumenti dei canoni dell'1,3% l'anno. Inoltre, da novembre 2020, i canoni esistenti, che erano ancora al di sopra di questo tetto imposto, dovevano essere ridotti.

Ancora prima di questo intervento da parte del Land, nel 2015, il Governo federale aveva introdotto una legge per porre, anche in quel caso, un tetto massimo ai canoni di locazione. La legge, nota come Mietpreisbremse (“freno agli affitti”), prevedeva che chi locava appartamenti non potesse aumentarne il prezzo oltre un certo limite sulla base delle caratteristiche della città oppure del quartiere nel quale si trovasse l'immobile. La legge federale era stata recepita da quasi tutti i Länder tedeschi, ad eccezione del Saarland, della Sassonia e della Sassonia-Anhalt. Nonostante questa legge del 2015, il prezzo dei canoni di locazioni in Germania anziché diminuire era praticamente raddoppiato².

Il mancato funzionamento del meccanismo nazionale di controllo dei canoni, previsto dalla legge federale, aveva quindi indotto il legislatore berlinese ad emanare la nuova legge, Mietendeckel, che già dalla sua entrata in vigore era stata fortemente contrastata, soprattutto da parte dei partiti tedeschi più conservatori. Il dibattito verteva principalmente sulla competenza legislativa dei singoli Länder a legiferare in materia di proprietà immobiliare e su eventuali violazioni dei diritti dei proprietari. Sul punto, la discussione si riferiva anche alla compatibilità con le disposizioni del

¹ Il manifesto del Movimento politico che poi si è trasformato nel gruppo promotore del referendum https://www.dwenteignen.de/wpcontent/uploads/2021/05/DINL_FLYERallg_ital_online_210502.pdf.

² Willkommen to Germany's Caracas. Berliners never used to talk about real estate. Now it's inescapable. <https://www.politico.eu/article/berlin-rent-prices-housing-market-venezuela/>

codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB) sugli aumenti del canone. Difatti, proprio tra i partiti che si sono opposti alla legge berlinese, militavano i 248 parlamentari federali che hanno fatto ricorso al Tribunale costituzionale federale tedesco (in seguito anche Bundesverfassungsgericht o BVerfG), attraverso il c.d. controllo giurisdizionale astratto (abstrakte Normenkontrolle). Il ricorso motivava l'illegittimità della legge su un'asserita incompetenza del Parlamento di Berlino a legiferare nella materia *de qua*, essendo il diritto di proprietà materia di competenza del Bundestag la cui tutela si riviene all'art. 14 della GG.

Contemporaneamente al ricorso dinanzi il BVerfG, era stato attivato anche il concorrente procedimento di controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte di Giustizia costituzionale dello Stato di Berlino (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin) per esaminare la compatibilità del provvedimento legislativo con la Costituzione dello Stato di Berlino (Berliner Landesverfassung), ma quest'ultimo era stato sospeso in attesa di una decisione del BVerfG. Contemporaneamente era stato adito anche il Tribunale amministrativo di Berlino (Verwaltungsgericht Berlin - VG Berlin), che però si è pronunciato il 30 marzo 2021 (VG 8 L 201/20)³ valutando la nuova regolamentazione di Berlino sul tetto al canone di locazione come legittima.

Con la sentenza del 15 aprile 2021, il Bundesverfassungsgericht ha dichiarato incostituzionale la legge berlinese⁴, la Mietendeckel, in quanto il tetto al canone posto dal provvedimento di Berlino era incompatibile con il Grundgesetz, essendo il Land di Berlino incompetente rispetto alla materia concorrente oggetto del provvedimento. Secondo la decisione della Corte, la disciplina dei livelli di canone per la libera abitazione rientra nella materia del diritto di proprietà e, pertanto, nella

³ Il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato tedesco (Verwaltungsgericht) veniva incardinato in seguito al ricorso di una società immobiliare di Berlino che chiedeva l'annullamento di un provvedimento dell'ufficio distrettuale competente a controllare gli aumenti del canone in violazione della legge sul tetto massimo. L'ufficio distrettuale, infatti, aveva avviato un'azione contro il proprietario dopo che quest'ultimo aveva chiesto ai suoi inquilini di accettare un aumento dell'affitto. Secondo il VG, l'ufficio distrettuale aveva agito in applicazione legittima del MietenWoG Bln, secondo il quale gli uffici distrettuali possono prendere d'ufficio tutte le misure necessarie per l'attuazione della legge. Ciò includeva anche la decisione in questione, tra le cui finalità vi era anche quella di vietare il consenso all'aumento del canone. Secondo l'ufficio distrettuale, non importava nemmeno che il proprietario non avesse ottenuto il pagamento del canone aumentato, in quanto la sola richiesta di consenso all'aumento del canone era vietata.

⁴ Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner Mietendeckel) nichtig Pressemitteilung n. 28/2021, in <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-028.html>.

competenza legislativa concorrente (tra Stato federale e Land) di cui all'art. 74 Sez. (1) n. 1 del GG⁵.

In base a questa interpretazione, i diversi Länder hanno competenza a legiferare nella misura in cui il Governo federale non esaurisca la sua competenza legislativa in quella materia, ovverosia nei casi in cui non vi sia già una disciplina federale *ad hoc* che regola quella materia specifica.

Nel caso di specie, come anticipato e sottolineato dal BVerfG, il Governo federale aveva già disciplinato la legge sulle locazioni nel 2015 (Mietpreisbremse), sulla base degli artt. 556-561 del codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB), esauendo, di fatto, il potere legislativo dei Länder in materia di locazione. Ciò, secondo il Tribunale federale tedesco, non lascerebbe spazio di potere ai Länder per creare un'ulteriore disciplina sulla locazione.

3. Le conseguenze della sentenza del Bundesverfassungsgericht sugli inquilini e le ragioni della campagna referendaria

A causa dell'annullamento della legge berlinese (la Mietendeckel) i proprietari degli alloggi hanno potuto ricalibrare i canoni di locazione eliminando il tetto imposto dalla legge e, soprattutto, hanno rivendicato le differenze dovute rispetto ai canoni che erano stati pagati durante il tempo in cui era in vigore la legge berlinese. La retroattività degli effetti della sentenza del BVerfG ha quindi prodotto drammatiche tensioni sociali tanto da spingere con più forza la campagna referendaria, già iniziata nel 2018, per nazionalizzare o, per impiegare un termine utilizzato dai promotori del referendum, “risocializzare” gli alloggi privati. Più di un milione di berlinesi, infatti, ha sostenuto la campagna referendaria “Expropriate Deutsche Wohnen & Co”⁶, che ha promosso l'espropriazione di immobili a quelle imprese che detengono più di 3.000 appartamenti.

Nell'iniziativa rientrano in totale più di 240.000 immobili di proprietà privata, ovvero l'11% di tutti gli appartamenti a Berlino. Come accennato, la campagna per la “risocializzazione” degli alloggi a Berlino (c.d. Vergesellschaftung) è stata lanciata nel 2018, in risposta alla rapida

⁵ Articolo 74 [Competenza legislativa concorrente della federazione, lista delle materie] (1) La competenza legislativa concorrente riguarda le seguenti materie: 1. il diritto civile, il diritto e l'esecuzione penale, l'ordinamento giudiziario e la procedura, l'avvocatura, il notariato e la consulenza legale;[...].

⁶ Il movimento ha utilizzato il nome di uno dei più grandi fondi di investimento della città il Deutsche Wohnen, quale emblema dell'oggetto dell'espropriazione.

finanziarizzazione degli alloggi in una città in cui sono stati spesi 42 miliardi di euro in investimenti immobiliari su larga scala tra il 2007 e il 2020 (per capire le dimensioni, tali investimenti sono stati maggiori di quelli di Londra e Parigi messe insieme)⁷.

Gli immobili oggetto di questi investimenti erano perlopiù di piccoli proprietari o immobili di natura pubblica che, già da dopo la riunificazione di Berlino, iniziarono ad essere ceduti ai privati e soprattutto a grandi società immobiliari.

Per gli inquilini di Berlino, dove almeno l'80% della popolazione è in locazione⁸, la trasformazione del mercato immobiliare è stata accompagnata, nella pratica, da canoni molto alti, spostamenti diffusi dai quartieri più centrali, cambiando così la forma della città, la dimensione delle comunità locali e dei legami sociali. Molti quartieri, inoltre, sono stati rapidamente lasciati ai turisti o a chi poteva pagare un alloggio costoso, mentre i residenti a basso reddito hanno lasciato il centro per trovare un alloggio decente e a prezzi accessibili in altri quartieri. Tutte queste ragioni hanno portato alla partecipazione e al risultato del voto referendario del 26 settembre del 2021, in cui il 56,4% dei berlinesi ha votato per la socializzazione/nazionalizzazione degli immobili.

È stato sottolineato, poi, come il successo del referendum sia in realtà scaturito dalla coincidenza del voto referendario con quello delle elezioni politiche federali⁹. Tuttavia, la proposta referendaria, che già promuoveva l'espropriazione, *ex art. 15 GG*, di immobili in proprietà di società immobiliari private che possiedono più di 3000 appartamenti, aveva già ottenuto l'appoggio di più di 350.000 persone che hanno firmato il quesito referendario (quando, ai fini della conformità della richiesta abrogativa, ne erano necessarie solo 120.000). Questo dato dimostra come, a prescindere da possibili coincidenze, la partecipazione al voto del referendum a Berlino aveva delle motivazioni radicate e non casuali. Berlino è infatti una delle città che ha più sofferto della speculazione immobiliare iniziata in tutto il mondo durante la crisi del 2007/2008.

È noto infatti come la finanziarizzazione del settore abitativo abbia portato, in tutte le economie più avanzate, ad una speculazione immobiliare. Finanziarizzazione è termine usato generalmente per descrivere l'espansione e la crescente influenza dei mercati finanziari nelle decisioni delle

⁷ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/25/berlin-rent-cap-britains-housing-crisis-home>.

⁸ Global tenant management in <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/Berlin-a-City-of-Tenants.pdf>.

⁹ F. D'ANIELLO, *Berlino e il referendum sugli espropri il giorno dopo*, in *Rivista di Cultura e di Politica*, 2021.

istituzioni e delle élite in nuove aree dello stato, dell'economia e della società¹⁰. Questo fenomeno ha comportato negli anni la sussunzione di lavori, servizi, terreni o altre forme di scambio a strumenti finanziari, ad esempio strumenti di debito come le obbligazioni che possono essere negoziati sui mercati finanziari. Per quanto riguarda il settore abitativo¹¹, in particolare, si sostiene che le abitazioni vengano acquistate da famiglie o da società che detengono la proprietà degli immobili principalmente allo scopo di generare guadagni in conto capitale piuttosto che come luogo in cui vivere o lavorare¹².

Il referendum sulla risocializzazione delle case a Berlino mostra soprattutto quali sono le conseguenze prodotte da questo meccanismo economico e conferma l'assenza, da parte dei responsabili politici, di qualsiasi forma di regolazione di tali fenomeni¹³. Ad una deregolamentazione del mercato fa da contraltare la carenza di politiche sulla casa popolare¹⁴ che ha portato all'assenza di qualsivoglia alternativa per chi non può pagare un canone di locazione elevato.

4. Gli effetti giuridici e politici del referendum propositivo. La legge sull'espropriazione ex art. 15 del GG, la costituzione di un ente pubblico (Anstalt des öffentlichen Rechts), la cogestione con gli inquilini: un nuovo piano per l'edilizia popolare

Il referendum berlinese ha mandato un messaggio chiaro al legislatore del Land: il 56,4% degli abitanti di Berlino chiede un'espropriazione di immobili con conseguente nazionalizzazione degli stessi per destinarli ad alloggi con canoni sociali. La vittoria del referendum era tutt'altro che

¹⁰ Diffusamente in G. EPSTEIN, *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005; T. I. PALLEY, *Financialization: What It Is and Why It Matters*, *The Levy Economics Institute Working Paper* n. 525, 2007.

¹¹ Per approfondire, il libro più completo degli ultimi anni sul punto di J. RYAN-COLLINS, T. LLOYD, L. MACFARLANE *Rethinking the Economics of Land and Housing*, Zed books, London, 2017.

¹² M. WATSON, *Planning for a future of asset-based welfare? New Labour, Financialized Economic Agency and the Housing Market*, in *Planning, Practice and Research*, 24 (1), 2009, 41–56.

¹³ J. R. COLLINS, T. LLOYD, L. MACFARLANE, *Rethinking Economics of land*, cit., 109- 112.

¹⁴ “Perché deve essere costruita nuova edilizia popolare grandi società immobiliari costruiscono pochi nuovi appartamenti o addirittura nessuno. preferiscono comprare appartamenti esistenti e alzarne gli affitti. la socializzazione crea una grande società immobiliare orientata all'interesse comune, che può incentivare la costruzione di nuovi alloggi e renderli socialmente sostenibili”.

scontata e ora si paventano diversi scenari. L'obiettivo del referendum è anzitutto quello di far in modo che il legislatore del Land approvi due leggi:

i) una sull'espropriazione degli immobili alle imprese che detengono più di 3.000 immobili inutilizzati, con la previsione di un indennizzo che si aggiri di poco al di sotto del valore di mercato (secondo alcuni dati sarebbero circa 13.700 milioni di euro, anche erogati dal Land attraverso *bonds* da ripagare negli anni)¹⁵;

ii) una che disponga la creazione di un ente di diritto pubblico (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) che, oltre ad acquisire e cogestire gli immobili espropriati, preveda nel proprio statuto il divieto di privatizzazione futura di questi.

La base giuridica per procedere all'espropriazione degli immobili è l'art. 15 del Grundgesetz, secondo cui "la proprietà terriera, le ricchezze naturali ed i mezzi di produzione possono essere trasferiti, ai fini della nazionalizzazione, alla collettività, o essere sottoposti ad altre forme di economia collettiva mediante una legge che determini il modo e la misura dell'indennizzo. Per l'indennizzo vale l'art. 14, comma III, (3 e 4)".

L'articolo in parola autorizza lo Stato a trasferire terra, risorse naturali e mezzi di produzione in proprietà comune o in altre forme di economia comune. Per settant'anni questo articolo non aveva avuto alcun ruolo. È stato isolato e per lo più ignorato dalla dottrina e dalla politica, come una particella estranea all'interno del corpo del diritto costituzionale¹⁶.

Nel suo isolamento, è sopravvissuto ai decenni, preservato, intatto e peculiarmente senza storia: nessun caso, nessun giudizio, quasi nessun interesse accademico, economico e politico. La maggior parte della dottrina che si rinviene su questa previsione costituzionale è quella dei primi anni cinquanta¹⁷. Per i liberali, l'articolo 15 GG era solo un caso speciale di espropriazione ai sensi dell'articolo 14, (3) GG; la minoranza socialista, dall'altro, lo interpretava come una questione del tutto separata e fondamentalmente diversa dall'espropriazione. Molte delle critiche nascevano dalla tradizione giuridica dalla quale proveniva questa disposizione, poi inserita nel Grundgesetz dell'8 maggio 1949, che, secondo parte della dottrina, può essere individuata nella Costituzione di

¹⁵ Si può trovare una bozza della prima legge, quella che dovrà prevedere l'espropriazione, elaborata dai promotori del referendum, *Zur Höhe der Entschädigung bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 Grundgesetz* in https://www.dwenteignen.de/wp-content/uploads/2021/05/Art.15_GG_Gutachten_Entschädigung.pdf.

¹⁶ M. STEINBEIS, *Property is not (just) private*, in <http://Verfassungsblog.de/>, 2021.

¹⁷ Si veda II. Zweite r Beratungsgegenstand Enteignung und Sozialisierung; cfr. www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110900750.74/pdf; atti del convegno dei giuspubblicisti tedeschi di Gottinga del 1951, (cfr. *Enteignung und Sozialisierung*, VVDStRL 10, 1952, 74 ss.).

Weimar (“Il Reich può, con riserva di indennizzo e per via legislativa, trasferire in proprietà collettiva, con applicazione analogica delle norme vigenti per l’espropriazione, le imprese economiche private suscettibili di socializzazione”)¹⁸.

Anche oggi l’interpretazione della disposizione dipende da questa distinzione: se si considera la socializzazione unicamente come un caso speciale di espropriazione, allora essa deve, naturalmente, essere proporzionale alle finalità pubbliche da assolvere. Pertanto, il proprietario dovrebbe essere indennizzato del valore della sua proprietà perduta, magari con alcune detrazioni che devono essere appositamente giustificate.

Se, d’altra parte, si ammette l’idea che la conversione del privato in proprietà pubblica non riguarda la “diminuzione” di un diritto fondamentale naturale presupposto, ma piuttosto la “trasformazione” di un ordine economico della proprietà¹⁹, in cui non vi è più una gerarchia, perché “la costituzione è neutrale” e non stabilisce che tipo di proprietà- pubblica o privata- abbia più importanza²⁰, allora, in quest’ultimo caso, la finalità sarebbe proprio quella prevista dall’art. 15 stesso: “a scopo di socializzazione” (zum Zwecke der Vergesellschaftung). Secondo una certa tesi, nell’applicazione di questa disposizione bisognerebbe, per la prima volta, valutare la proporzionalità e adeguatezza della trasformazione di una proprietà privata in una pubblica per finalità sociali²¹, ma a questo punto non sarebbe un’espropriazione *ex art. 15 GG*, ma *ex art. 14 GG*. Sarebbe utile, quindi, indagare nella giurisprudenza costituzionale tedesca quale sia “la forza” del diritto all’abitazione tale da giustificare la proporzionalità di tale trasferimento di beni, ancorché tale forza non abbia delle immediate ricadute pratiche nella realizzazione di strumenti giuridici di protezione del diritto stesso. Si pensi, in Italia, alla recente e consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce il diritto all’abitazione come uno dei «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»²² e che è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana». E, pertanto, anche se esso non è

¹⁸ Sul punto il recentissimo contributo di E. CATERINA, *Risvegli Costituzionali: La Collettivizzazione Dei Mezzi Di Locazione A Berlino*, in *Diritti Comparati, Comparare i Diritti Fondamentali in Europa*, 2021.

¹⁹ M. STEINBEIS, *Property is not (just) private*, in <http://Verfassungsblog.de/>, 2021.

²⁰ B. SCHMITT-BLEIBTREU, H. HOFFMANN, H-G HENNECKE, GG Art. 15, Rdnr. 21.

²¹ A. K. KÖNIG, *Ein Verfassungsfossil erwacht Zum Volksentscheid der “Deutsche Wohnen & Co. enteignen” und dem transformativen Potential des Art. 15 GG*, in <https://verfassungsblog.de/ein-verfassungsfossil-erwacht/>, 2021.

²² Corte cost., sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018; n. 168 del 2014; n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988.

espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili²³ e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza»²⁴. Nonostante la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la legislazione italiana negli ultimi decenni poco ha fatto in materia di politiche abitative.

Sul referendum a Berlino, poi, vi sono altre questioni interpretative legate al dato letterale secondo cui il riferimento dell'art. 15 GG “ai soli mezzi di produzione” lo renderebbe inutilizzabile nel caso di immobili ad uso abitativo e, pertanto, la sua portata normativa sarebbe obsoleta. Affermazione che parrebbe assai pericolosa. Pensare che un diritto che non è mai stato esercitato e protetto non possa esserlo in futuro metterebbe in discussione l'idea della Costituzione come norma “atemporale”²⁵ e soggetta ad un'interpretazione evolutiva²⁶.

Altra questione assai più complessa è quella del rapporto tra la Costituzione del Land di Berlino del 1995 e il Grundgesetz. I detrattori del referendum sostengono che dovrebbe prevalere quella di Berlino, che non prevede la socializzazione degli immobili, rispetto al Grundgesetz. Questa critica sarebbe però incoerente con quella che, viceversa, ritiene che debba essere una legge federale a disciplinare la materia, come affermato di recente dal BVerfG sulla Mietendeckel (la legge sull'equo canone di Berlino, v. *supra*)²⁷.

Infine, la questione che più preoccupa le società che detengono gli immobili e coloro che valutano la fattibilità concreta della legge sull'espropriazione è la misura dell'indennizzo. L'articolo 15 del Grundgesetz, si è anticipato, non stabilisce alcuna procedura per determinare l'entità del risarcimento, ma pretende un equilibrio di interesse, tra l'interesse pubblico da perseguire e l'interesse economico, ma rinvia all'articolo 14 GG, ove si prevede che “[...] L'indennizzo deve essere stabilito mediante un giusto contemperamento fra gli interessi della collettività e gli interessi

²³ Fra le altre, Corte cost., sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010

²⁴ Corte cost., sent. n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009, e da ultimo anche Corte cost. sent. n. 44 del 2020.

²⁵ Sul punto, E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, (a cura di) di G. CRIFÒ, vol. II, Milano, 1990, 802; G. CAPOZZI, *Temporalità e norma*, Napoli, 1968, 182 ss.

²⁶ Questione che pure è stata oggetto di dibattito tra i nostri più autorevoli giuristi, per citarne due, S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 123; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940, 388.

²⁷ Si rinvia a E. CATERINA, *Risvegli Costituzionali: La Collettivizzazione Dei Mezzi Di Locazione A Berlino*, cit., a J.P. THURN, *Schweigen als Sozialisierungssperre?*, in <https://verfassungsblog.de/schweigen-als-sozialisierungssperre/>, 2021.

delle parti. In caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo è aperta la via giudiziaria di fronte ai tribunali ordinari”.

Sia in dottrina che in giurisprudenza, il dibattito sulla misura dell'indennizzo in caso di espropriazione, ai sensi dell'articolo 14, (3), GG, è molto sviluppato. Secondo una tesi minoritaria, si sostiene che sia per l'art. 15 GG sia per l'art. 14 (3) GG debba essere indennizzato l'intero valore di mercato dell'immobile²⁸. Ciò significa, implicitamente, rendere estremamente costosa una nazionalizzazione per fini sociali, non avendo il pubblico le risorse per acquistare gli immobili privati.

La tesi dominante, invece, è quella del “carattere equo” dell'indennizzo, di cui all'15 (2) del GG che prevede un bilanciamento degli interessi²⁹. In questo senso, anche la BVerfG ha affermato, nella sentenza sul Deichordnungsgesetz di Amburgo³⁰, in relazione all'articolo 14 GG, che un risarcimento di espropriazione “rigido, basato sul valore di mercato” era “estraneo alla Legge fondamentale”. Piuttosto, il requisito del bilanciamento consente al legislatore di “tenere conto delle specificità della situazione e delle circostanze del tempo” e “a seconda delle circostanze, di determinare un risarcimento completo, ma anche un risarcimento sottostante”³¹. Vi è poi, come noto, un controllo giurisdizionale anche da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha generato non poche questioni interpretative³².

Un altro elemento a favore di quest'ultima tesi, anche se non di carattere strettamente interpretativo e giuridico, è che molti di questi immobili erano di proprietà del pubblico (difatti si parla di “risocializzazione”) ed erano stati venduti dal Senato di Berlino, al valore di mercato in quel momento, a queste società immobiliari private. La restituzione al pubblico, in assenza anche di lavori da parte di queste società, dovrebbe quindi essere valutata tenendo conto di quanto pagato all'epoca dalle società stesse.

²⁸ W. LEISNER, *Der Sozialisierungsartikel als Eigentumsgarantie*, in *JuristenZeitung*, 30. Jahrg., 1975, 272.

²⁹ Sul punto, https://www.dwenteignen.de/wp-content/uploads/2021/05/Art.15_GG_Gutachten_Entschädigung.pdf.

³⁰ BVerfGE 24, 367 (421).

³¹ BVerfGE 46, 268 (285).

³² Sul punto si rinvia a diversi scritti: A. FERRARO, *Recenti sviluppi in tema di tutela dei diritti fondamentali, tra illegittima espropriazione della funzione propria della CEDU ed irragionevole durata di uno scontro giudiziario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2008, 651; F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2006, 231; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, e R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, entrambi in *Corr. giur.*, 2, 2008, 201 ss..

I prossimi passi per l'approvazione di questa legge sull'espropriazione e nazionalizzazione saranno decisi da una Commissione convocata dal Senato di Berlino (che rappresenta il Land, a differenza del Congresso in cui vi sono i rappresentanti dei quartieri). Questa Commissione di esperti dovrà decidere sia la fattibilità della legge sia la sua approvazione. Per questa ragione, i promotori del referendum hanno realizzato una campagna nella quale ogni abitante può inviare al proprio rappresentante in Senato una mail nella quale si chieda l'approvazione della legge sull'espropriazione³³.

Per quanto riguarda, invece, la legge sull'organizzazione e la gestione di questi immobili, in caso di nazionalizzazione, vi è, per ora, l'idea che essa debba prevedere l'istituzione di un ente pubblico, un *Anstalt des öffentlichen Rechts*, partecipato dagli inquilini degli immobili. Questa partecipazione si baserebbe su un'organizzazione complessa, in cui si dovrebbe prevedere un consiglio per ogni singolo edificio (una sorta di comitato degli inquilini) e dei consigli di quartiere. Ognuno di questi dovrebbe poi nominare un rappresentante che possa partecipare al board di questo ente pubblico da costituire. Questa tipologia di ente, dunque, dovrebbe avere una forma organizzativa ibrida tra pubblico e "comune" a cui, da statuto, dovrà essere vietata la successiva vendita dei beni³⁴.

Si sottolinea come, in materia di partecipazione degli inquilini, sarebbe interessante che, anche in Italia, vi fosse una seria riflessione sul passaggio da norme di azione a norme di organizzazione³⁵. Del resto, quando non è ben chiaro come partecipare e quali sono le organizzazioni con le quali essere leali, si preferisce non partecipare affatto³⁶.

Al netto delle soluzioni tecniche da sviluppare nell'immediato e nel lungo periodo, emerge, in questo momento, una questione generale a cui bisognerà dare una risposta: può essere ignorata una decisione presa attraverso uno strumento di democrazia diretta da parte della democrazia rappresentativa? Sarebbe compito del legislatore berlinese recepire, in qualche modo, quanto emerso dalle urne referendarie, soprattutto in considerazione della grande partecipazione al voto. Queste due leggi, in sintesi, dovrebbero essere parte di un più complesso e nuovo piano per

³³ Inserendo il proprio codice postale qui: https://www.dwenteignen.de/schreib-an-abgeordnete/?fbclid=IwAR2IBQUsLLUJHlx-jy08A4OAMuiOTA_5Wu_zPFYAKd5xUyW2uwVBctEOBEU.

³⁴ Ciò è emerso dall'intervista del 18 novembre 2021, ad alcune delle volontarie dell'organizzazione che ha promosso il referendum "Deutsche Wohnen & Co".

³⁵ C.P. SANTACROCE, *La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?* in *Riv. giur. urb.* n. 2/2020, 513.

³⁶ A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge-London, 1970.

l'edilizia sociale a Berlino, ove le case pubbliche municipali sono esigue e destinate ad una fascia poverissima di persone (quella che in Italia definiamo fascia nera o nerissima), mentre sono assenti case per chi appartiene ad una fascia di popolazione medio bassa (c.d. grigia). In fondo, questo è ciò che sta accadendo, come vedremo più avanti, in tutta Europa.

In definitiva, la proposta che esce dal referendum è tutt'altro che ingenua e inapplicabile a livello giuridico; tuttavia, se portata a termine, essa rappresenterebbe un precedente "pericoloso" non solo per lo Stato di Berlino, ma perché l'idea di nazionalizzare beni privati si muoverebbe come uno "spettro" per gran parte dell'Europa, ponendo così in crisi un sistema economico finanziario che sulla casa continua a fare profitto: speculazione di grandi società immobiliari nelle grandi città, assenza di un intervento da parte dello Stato nell'edilizia popolare e l'aggravarsi della crisi abitativa sempre a più e diverse fasce di popolazione.

5. Il caso berlinese come esempio per arginare il disagio abitativo in Europa: qual è la risposta degli altri Paesi e città europee?

Nel 2019 il 9,4% della popolazione europea ha visto le spese abitative assorbire almeno il 40% del suo reddito disponibile; mentre la percentuale è del 35,4% per chi è a rischio di povertà. Il tasso di sovraffollamento, in Europa pari al 17,2%, in Italia arriva a raddoppiare dal primo all'ultimo quintile di reddito, ed è una condizione che interessa maggiormente la fascia di popolazione giovane, le famiglie in affitto e con redditi più bassi³⁷.

Secondo le stime di Eurofound, gli alloggi inadeguati costano alle economie dell'UE 195 miliardi di EUR all'anno³⁸, laddove, nel 2018, il 17,1 % degli abitanti dell'UE viveva in alloggi sovraffollati e il 28,5 % dei giovani nella fascia di età tra i 25 e 34 vive con i genitori in ragione di vari fattori, principalmente di natura socioeconomica, così come a causa della disponibilità di

³⁷ In https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics.

³⁸ In <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/inadequate-housing-is-costing-europe-eu194-billion-per-year>.

alloggi³⁹. A questi dati si devono aggiungere quelli sulle città, infatti entro il 2030 oltre due terzi della popolazione mondiale vivrà in un ambiente urbano⁴⁰.

Oltre a questioni legate all'assenza di alloggi e ad un più generale problema di *housing affordability*, vi sono anche problemi connessi al c.d. "effetto Airbnb" con il corrispettivo aumento dei prezzi degli immobili nei centri turistici delle grandi città e la *gentrification*⁴¹. Due fenomeni che si sviluppano soprattutto in connessione all'emergere di nuove economie nello spazio urbano, in particolare in relazione al così detto turismo urbano⁴² o *new urban tourism*⁴³ che ha però provocato, da un lato, diverse forme di resistenza da parte degli abitanti delle città, corredate anche da alcuni interessanti interventi giurisprudenziali⁴⁴ e, dall'altro, ha costretto diversi Stati Membri e grandi città ad attuare politiche di limitazione del turismo⁴⁵.

Oltre a queste politiche, soprattutto negli ultimi due anni, con la crisi sanitaria e la conseguente crisi economica, molti Paesi europei (e le rispettive grandi città) hanno promosso politiche per garantire un alloggio a chi non può accedere al mercato. Ciò perché la pandemia ha messo in luce come "la casa" fosse il simbolo delle disuguaglianze⁴⁶.

³⁹ In <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190514-1>.

⁴⁰ Si veda la Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti (2019/2187(INI)).

⁴¹ Termine coniato già nella metà degli anni Sessanta, con il quale la sociologa inglese Ruth Glass descriveva e pronosticava le conseguenze del venir meno del c.d. *social mixing* nei quartieri centrali londinesi, v. European Commission (2019) *The future of cities: opportunities, challenges and the way forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, in <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/>.

⁴²R. MAITLAND, *Everyday life as a creative experience in cities*. *International Journal of Culture, in Tourism and Hospitality Research*, 4(3), 176–185, 2010.

⁴³ H. FÜLLER, B. MICHEL, 'Stop Being a Tourist!' *New Dynamics of Urban Tourism in Berlin-Kreuzberg*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 38.4, 2014, 1304–18.

⁴⁴ Si veda Corte di Giustizia Europea- Sentenza nelle cause riunite C-724/18.

⁴⁵ Il caso più noto è quello del *Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos* (PEUAT) della città di Barcellona, che nel 2017 ha stabilito una serie di regole per l'locazione di breve periodo, per un approfondimento, si veda A. ARDURA URQUIAGA, I. LORENTE-RIVEROLA, I. MOHINO, I. RUIZ SANCHEZ: «No estamos tan mal como Barcelona: análisis de la proliferación y regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 83, 2828, 2019, p. 1-47: «El PEUAT establece unos condicionantes generales para la posibilidad de implantación de establecimientos de alojamiento temporal. Estos podrán localizarse únicamente en edificios en los que ninguna de sus entidades estuviera destinada al uso de viviendas a fecha de 1 de julio de 2015. Asimismo, pueden localizarse en un edificio completo destinado a la actividad a implantar (a excepción de la planta baja, que se podrá destinar a otros usos admitidos distintos a la vivienda). En cualquiera de los casos, la calle donde se encuentra el acceso principal debe presentar una anchura mínima de 8 m.»

⁴⁶ Tra gli altri, <https://www.vice.com/it/article/qjdmvv/casa-quarantena-privilegio-di-classe>.

In Spagna, in particolare, nel marzo del 2020 su un balcone compariva una scritta: «la romantización de la cuarentena es un privilegio de clase»⁴⁷. Proprio in Spagna, infatti, è in questi giorni in discussione la nuova “Ley de Vivienda”, il cui progetto è stato già approvato il 26 ottobre 2021 dal Consiglio dei ministri e ora in discussione al *Congreso*, che ha suddiviso i proprietari in soggetti singoli o societari, imponendo a questi ultimi un tetto massimo per il canone di locazione. Allo stesso tempo prevedrebbe una tassazione maggiorata del 150% per coloro che lasciano gli immobili inutilizzati⁴⁸. Così come è accaduto a Berlino, molti fondi internazionali stanno facendo pressione affinché non venga incisa la proprietà privata, così come ogni regione autonoma vuole imporre il proprio regime tributario⁴⁹.

In Portogallo, proprio per limitare un uso della proprietà privata speculativo delle case vuote nei centri storici di Lisbona che, come accaduto un po’ ovunque, hanno prodotto una serie di distorsioni sociali e di mercato dovute all’uso di piattaforme digitali, gli immobili sono stati convertiti in alloggi sociali senza nuove costruzioni⁵⁰.

Con la nuova legislazione che entrerà in vigore a gennaio 2022, il Consiglio comunale di Amsterdam prevede invece di impedire agli investitori di acquistare immobili di proprietà più economici e di darli in locazione⁵¹. Gli investitori non potranno dunque acquistare un immobile per meno di 512.000 euro, con l’obbligazione di viverci per almeno quattro anni. L’immobile potrà essere locato a familiari stretti o per un breve periodo se il proprietario è all’estero. Anche nella capitale olandese, infatti, circa il 30% delle case è attualmente nelle mani di investitori privati e i funzionari affermano che stanno escludendo dal mercato la maggior parte delle persone. Anche Utrecht, Tilburg, L’Aia e Groningen stanno valutando l’adozione di una nuova legislazione. Anche

⁴⁷ In <http://asociacionlolamora.org.ar/novedades/la-romantizacion-de-la-cuarentena-es-un-privilegio-de-clase-y-de-genero/>.

⁴⁸ Per immobili inutilizzati si intendono: “inmuebles que se usan como segunda residencia o que están en el mercado pero no encuentran quien los compre o alquile. Otras causas justificadas son el desplazamiento por causas laborales o de formación, así como inmuebles que están en obras o que están sujetos a algún litigio”.

⁴⁹ In <https://elpais.com/economia/2021-10-26/los-caseros-de-comunidades-insumisas-a-la-ley-de-vivienda-que-daran-excluidos-de-las-bonificaciones-fiscales-mas-jugosas.html>.

⁵⁰ Secondo questo articolo nel New York Times, in alcuni Paesi europei si stanno sperimentando soluzioni, da parte del pubblico, all’uso indiscriminato degli alloggi per gli affitti di breve periodo. In https://www.nytimes.com/2020/10/25/world/europe/airbnb-lisbon-housing.html?fbclid=IwAR2wYxEpN_18NGB-1KXXEvc-neOCioR4bJNlgO_3RrmNIznSPk_PTK_mM_

⁵¹ Amsterdam to ban investors from buying cheaper properties to rent out in <https://www.dutchnews.nl/news/2021/11/amsterdam-to-ban-investors-from-buying-cheaper-properties-to-rent-out/>.

a livello nazionale, però, l'Olanda sta pensando ad un sistema per porre un tetto al canone di locazione per i proprietari di più immobili⁵².

In Inghilterra invece non vi sono dei provvedimenti rilevanti finalizzati a porre un tetto ai canoni di locazione; piuttosto, vi è un complesso sistema di sussidi per i conduttori⁵³.

Dal 2019, dopo due anni dalla tragedia della Grenfell Tower del giugno 2017, è in corso la riforma del *social housing*⁵⁴ per introdurre maggiori garanzie per la partecipazione dei residenti oltretutto dei finanziamenti per quei soggetti comunitari che realizzano *housing affordability*, come i *community land trust*⁵⁵, proprio in seguito alle forti pressioni politiche subite dall'opinione pubblica in seguito al fallimento del modello di *housing* sociale gestito dalle *housing associations*⁵⁶.

Come visto, nei Paesi europei analizzati, con distinte modalità e orientamenti politici, governi locali e centrali stanno provando ad affrontare, anche se con elementi di criticità, la questione abitativa e soprattutto i problemi legati ai canoni troppo alti per la maggioranza della popolazione. Ancorché in Italia vi sia una situazione diversa rispetto a quella tedesca, ove la cultura della casa in proprietà non è prevalente (si pensi che a Berlino l'85 per cento delle persone vive in locazione), i numeri di persone che vivono in locazione in Italia non sono così bassi.

In Italia, le stime preliminari 2021 dell'ISTAT, per l'anno 2020, indicano valori dell'incidenza di povertà assoluta in crescita sia in termini familiari (da 6,4% del 2019 al 7,7%, +335 mila), con oltre 2 milioni di famiglie, sia in termini di individui (dal 7,7% al 9,4%, oltre 1 milione in più), che si attestano complessivamente a 5,6 milioni⁵⁷. Le famiglie italiane in disagio abitativo che vivono in affitto sono 1,150 milioni, mentre 320 mila vivono in una casa di proprietà. Chi è in affitto paga un canone medio mensile compreso tra i 380 e i 450 euro, che grava pesantemente sul bilancio

⁵² In <https://www.dutchhousingpolicy.nl/latest/news/2020/05/15/annual-rent-increase-for-nonsubsidized-housing-sector-capped>.

⁵³ N. BRAAKMANN, S. McDONALD, *Housing subsidies and property prices: Evidence from England*, in *Regional Science and Urban Economics*, 2020, 81.

⁵⁴ In <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9227/>.

⁵⁵ Il riferimento è al Social Housing White Paper (The Charter for Social Housing Residents), in <https://www.gov.uk/government/publications/the-charter-for-social-housing-residents-social-housing-white-paper>.

⁵⁶ Queste previsioni hanno mostrato come «Grenfell was not merely some human tragedy, but disaster made possible because of a social order that prioritises other things – notably money – over human life. This is politics. [politics shouldn't be about whose careers have been made or broken: but about how human life itself can be relegated below the interests of money. This is politics]», in J. OWEN, *The Grenfell Tower disaster is political. Look at the evidence of the fire test 'fraud'*, in *The Guardian*, 19 November 2020, in https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/19/grenfell-tower-disaster-political-fire-test-fraud?CMP=Share_AndroidApp_Other.

⁵⁷ Nel 2020 un milione di persone in più in povertà assoluta, si veda Report Istat, 4 marzo 2021, in <https://www.istat.it/it/archivio/254440>.

familiare, mentre chi vive in un'abitazione di proprietà deve pagare una rata mensile del mutuo compresa tra i 530 e i 580 euro⁵⁸.

Tuttavia, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Governo viene citato il solo *social housing* (servizio irrisorio e perlopiù a beneficio del privato) in due circostanze. La prima, rispetto alle infrastrutture: “per il sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (*affordable housing*) è inoltre immaginato un meccanismo a leva con l'investimento in fondi target che propongono il progetto di *social housing*”. La seconda, sulla coesione sociale: si promette “la riqualificazione e valorizzazione di almeno 200 beni confiscati alla criminalità organizzata per il potenziamento del *social housing*, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità, il potenziamento dei servizi socio-culturali a favore delle giovani e l'aumento delle opportunità di lavoro”. Entrambe le misure non si rintracciano nell'ultimo Decreto-legge c.d. Sostegni *bis* del 25 maggio 2021, n. 73, che invece introduce la sola misura in favore dell'acquisto della casa di abitazione, con l'istituzione di un Fondo di garanzia per la prima casa (art. 64). Nuovamente emerge un *favor* del legislatore per la proprietà privata, mentre scompare la misura per il *social housing*. Questa previsione non rispecchia a pieno le esigenze di questa nuova fascia di età (*under 36*), alla ricerca più di un canone basso che di un mutuo, in ragione del mercato del lavoro flessibile. Un tale dato dovrebbe spingere anche il legislatore italiano a ripensare il sistema di edilizia popolare rivestendo questo un ruolo fondamentale in termini di risposte al disagio abitativo.

In uno dei lavori più recenti sul diritto all'abitare in Italia⁵⁹ si è affermato come il diritto all'abitazione si collochi trasversalmente in diverse disposizioni costituzionali e pertanto anche se enunciati costituzionali che, presi isolatamente, possano apparire di marginale rilievo, acquistano invece, «in una realtà economico-sociale del tutto diversa da quella che aveva presente il Costituente nel 1947, un significato ed una proiezione ordinamentali completamente nuovi e niente affatto assimilabili nel contesto economico-finanziario globalizzato contemporaneo»⁶⁰. L'art. 47, comma 2, Cost.⁶¹, quindi, non solo va letto nell'arco delle altre disposizioni costituzionali⁶² e dei

⁵⁸ Dati Nomisma/Federcasa, giugno 2020, in <https://www.federcasa.it/notizie/>.

⁵⁹ OLIVITO E., *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3/2016.

⁶⁰ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/4, 2010, 241-242.

⁶¹ Quale fondamento indiscusso di tale diritto tra le disposizioni costituzionali, nominano *expressis verbis* «l'abitazione».

principi internazionali ed europei di cui si è trattato, ma deve trovare una attualizzazione rispetto alle condizioni sociali e materiali odierne.

Le politiche tese a favorire la proprietà della casa, per molti aspetti di impronta conservatrice, dalla seconda metà del Novecento in poi «hanno limitato lo sviluppo di un'alternativa che fosse economicamente sostenibile e garantisse sicurezza nella disponibilità dell'alloggio. Alle famiglie è stato sostanzialmente delegato il soddisfacimento dei bisogni abitativi dei propri membri, lasciando loro spazi per pratiche informali di produzione della casa in proprietà»⁶³. Questa forma di ricchezza, però, deve essere oggi necessariamente riletta sulla base di un cambiamento intergenerazionale, oltretutto culturale e sociale.

Una di queste trasformazioni, tra le altre, è di certo sintetizzabile con l'espressione "Generation Rent" che riflette il fenomeno in crescita dei giovani che affittano nel settore privato per periodi più lunghi, nell'arco della loro vita, perché non possono permettersi la proprietà della casa e non sono in grado di accedere agli alloggi sociali⁶⁴.

Inoltre, secondo alcuni studi sull'Italia, un più generale "ritorno all'affitto" sarebbe utile per "sbloccare" il mercato immobiliare dalla logica della proprietà che, da un lato, congela i risparmi delle famiglie e, dall'altro, scoraggia la mobilità territoriale⁶⁵. Del resto, bisognerebbe rivalutare l'opportunità di non assimilare necessariamente il "diritto all'abitazione" alla proprietà anche "per favorire la mobilità sociale"⁶⁶. Ciò è stato messo in risalto soprattutto dal particolare momento storico in cui ci troviamo, in cui si è visto come la casa sia un diritto non negoziabile e non

⁶² E. OLIVITO, citata «La garanzia di un'abitazione adeguata per le categorie sociali più deboli e svantaggiate è, in tal senso, la preconditione e al tempo stesso il corollario, oltre che dell'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), di altri diritti sociali che presuppongono ovvero implicano il godimento di un alloggio. La prestazione sociale in cui si traduce il diritto all'abitare è, difatti, prerequisito per «la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31 Cost.), nonché condizione per l'effettivo esercizio del diritto alla salute (art. 32 Cost.). Un'abitazione adeguata è, ancora, ciò per cui, tra l'altro, la Costituzione riconosce al lavoratore alcune tutele (art. 4 e artt. 35 ss. Cost.). In particolare, nella misura in cui l'art. 36 Cost. attribuisce al lavoratore il diritto a una retribuzione «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Si veda anche E. OLIVITO, *Il diritto all'abitare*, Roma, 2017.

⁶³ T. POGGIO, *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, in *Riv. Politiche Sociali*, n. 3/2006, 38.

⁶⁴ K. MCKEE, T. MOORE, A. SOAITA, J. CRAWFORD, *Generation rent and the fallacy of choice*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 41, 2, 2017.

⁶⁵ R. CUCCA, L. GAETA, *Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche*, in *Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU | Italia '45-'45 | Planum Publisher 2015, Mar 8, 2016*, in https://issuu.com/planumnet/docs/at6_pacchetto_complessivo.

⁶⁶ F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Napoli, 1976, 11.

strettamente legato al luogo in cui “dobbiamo” vivere⁶⁷. La fuga veloce dalla città di Milano e quella più lenta da Roma dal Marzo 2020 hanno mostrato come molte persone abbiano dovuto lasciare «case costose, [case-porto, case-ricatto], che quando ci entri ti ricordano ad ogni passo quanto ti stanno costando, semplicemente troppo costose per sopravvivere neanche un mese alla interruzione del reddito o all’interruzione del motivo per il quale si è accettata questa costrizione (frequentare un corso, sottoporsi ad uno stage, darsi ad una “esperienza”))»⁶⁸. Tale situazione, ben evidenziata anche dai dati economici⁶⁹, collide di certo con la recente e consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha qualificato il diritto all’abitazione come uno dei «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» e che è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana»⁷⁰.

6. Spunti ricostruttivi oltre Berlino: un’infrastruttura pubblica per la casa popolare, un ente pubblico nazionale e la partecipazione dei residenti

Dal referendum berlinese emergono tre elementi che mostrano una traiettoria chiara: i. il pubblico deve riappropriarsi della gestione delle case in locazione. Nonostante sembra che, non solo in Germania e a Berlino, sia necessario dimostrare che il pubblico sia migliore del privato, usando, ad esempio, anche formule nuove come “comune” e “sociale” in luogo di pubblico (che, si rammenta, è il soggetto esponenziale della collettività); ii. l’organizzazione degli alloggi deve essere centralizzata e deve essere svolta da un ente pubblico con la creazione di un modello di gestione innovativo (e migliorativo degli enti pubblici esistenti); iii. i residenti e gli abitanti devono partecipare alla gestione delle abitazioni, insieme all’ente pubblico, con appositi strumenti organizzativi.

⁶⁷ A. COPPOLA, *Perché ognuno di noi ha un diritto fondamentale ad abitare, nessuno escluso*, in *Chefare*, 28 aprile 2020 <https://www.che-fare.com/coppola-abitare-diritto-negoziabile/>.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Sui prezzi medi di affitto e di vendita delle città italiane, <https://www.immobiliare.it/mercato-immobiliare/>.

⁷⁰ Corte cost., sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018; n. 168 del 2014; n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988.

Non è possibile in questa sede sviluppare in modo esaustivo questi tre elementi conclusivi⁷¹, tuttavia e in sintesi, sarebbe necessario ripensare e modernizzare l'edilizia popolare come «servizio pubblico di protezione sociale» i cui tratti essenziali sono la presenza di organizzazioni di settore, «vale a dire di plurisoggettività, destinazione unitaria dell'attività, potere direttivo di un organo statale»⁷².

In materia di edilizia popolare appare infatti necessario ridefinire la classificazione dell'attività dell'amministrazione pubblica, contemplando, oltre agli atti amministrativi, anche i servizi pubblici come attività produttiva, di utilità sociale, rivolta ai cittadini, che si distingue dall'attività giuridica dell'amministrazione⁷³. Da un punto di vista soggettivo, di cui al secondo elemento, è necessario riflettere sul discrimine tra impresa pubblica e privata per la definizione del tipo di attività svolta⁷⁴. Non si vuole affermare un generale e teorico sfavore all'assunzione da parte del privato di obblighi di servizio pubblico, bensì si pretende un ripensamento del ruolo del pubblico nella gestione dei servizi come quello dell'edilizia popolare. In altre parole: «per l'esistenza di un servizio pubblico non è necessario che lo svolgimento dell'attività che lo costituisce sia integralmente soggetto ad un regime pubblicistico [...] data però la particolare struttura del servizio edilizio, non interamente affidato ad enti pubblici, interessa mettere in rilievo [...] come il regime del servizio sia *prevalentemente* un regime pubblicistico»⁷⁵. Vi è *prevalenza del regime pubblicistico* quando vi è un «controllo» del servizio da parte della pubblica amministrazione. La «prestazione di un servizio pubblico», poi, non significa solo disporre circa la gestione di questo⁷⁶, ma prima ancora assicurare alla comunità la cura di quel certo interesse, disponendo in tal senso con legge, regolamento, provvedimento discrezionale, o atto di autonomia, da cui scaturisce l'obbligo di prestare il servizio

⁷¹ Sul punto si permetta il rinvio al lavoro di tesi di C. PREVETE, *L'edilizia popolare come servizio pubblico oggi. Un'analisi comparativa tra l'Italia e l'Inghilterra*, discusso nel settembre 2021.

⁷² M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1957 p. 193. Questa definizione delineata da Nigro si poneva in contrasto con la tesi di Giannini secondo cui, nel nostro diritto positivo, «non esistono organizzazioni di settore, in cui il corpo agente sia costituito oltre che da soggetti privati, anche da enti pubblici», M. S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e Credito*, 5, 1949.

⁷³ A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. VI, parte I, Milano, 1930, pp. 379 e ss., l'Autore definiva «impropri» i servizi svolti da privati con eguale contenuto a quelli riferibili ad enti pubblici.

⁷⁴ Attività ricostruita anche da U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, spec. 136 e ss.; M.S. GIANNINI, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953, p. 616; M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *I Lavori Pubblici*, 1967, p. 496.

⁷⁵ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 180.

⁷⁶ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964 e lo stesso M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 186; ma già SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, II ed., 1906, p. 421.

stesso a favore degli utenti dell'erogazione dell'attività. Infine, ciò che emerge dal referendum di Berlino è l'elemento della partecipazione dei residenti e delle comunità alla gestione degli alloggi. Il punto appare interessante soprattutto in Italia, laddove sovente si tende a trattare la partecipazione degli amministrati come fosse una parte a sé rispetto all'organizzazione amministrativa complessiva. Non si tiene in considerazione che i cittadini debbano partecipare all'attività amministrativa erogata da singole strutture (uffici, organi, enti) e che il tema della partecipazione, pertanto, non possa essere trattato in modo avulso rispetto all'organizzazione amministrativa *stricto sensu* intesa. È bene, dunque, così come indicato dai promotori del referendum a Berlino, che il tema della partecipazione dei residenti agli alloggi popolari venga trattato congiuntamente al tema dell'organizzazione amministrativa, soprattutto in Italia, ove, da un lato, il fenomeno della partecipazione (democratica, organica, amministrativa, ecc..) è stato oggetto di importanti e svariati contributi dottrinari (anche se argomento istituzionalmente ignorato)⁷⁷ e, dall'altro, il legislatore regionale si è occupato, nello specifico, di forme di partecipazione e autogestione dei residenti⁷⁸.

In conclusione, gli strumenti giuridici per realizzare questi tre obiettivi ci sono o possono essere pensati, ma, al netto delle interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, sarà necessaria una forte volontà politica affinché sia a Berlino che negli altri Paesi europei venga realizzato, in concreto, il diritto all'abitazione. Questo punto, infine, evoca un altro e più importante tema, se il diritto è legato alle questioni sociali e ha delle finalità pubbliche o se, viceversa, è strumento al servizio di chi lo produce⁷⁹.

⁷⁷ C.P. SANTACROCE, *La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?*, in *Riv. Giur. Urb.* n. 2/2020, p. 513.

⁷⁸ Si rinvia ad un primo studio sul tema (ancorché privo di un collegamento tra partecipazione e organizzazione amministrativa), cfr. C. IAIONE, M. BERNARDI, E. DE NICTOLIS, *La casa per tutti*, Bologna, 2019; per un'analisi completa delle leggi regionali in materia di autogestione e partecipazione dei residenti agli alloggi popolari in Italia si permetta di nuovo il rinvio a C. PREVETE, *L'edilizia popolare come servizio pubblico oggi. Un'analisi comparativa tra l'Italia e l'Inghilterra*.

⁷⁹ Si rinvia alle teorie sui *critical legal studies*, in particolare al suo fondatore D. KENNEDY, *Critical Labour Law Theory: A Comment*, 4 *Ind Rel LJ* 505, 506, 1981.