

## Locazioni e blocco canoni

Corte Costituzionale della RFT

15 Giugno 2020

Armin Kapeller

### Abstract

“Der Markt wird es schon richten” (Il mercato lo metterà ben apposto). Questo è il principio cardine di alcune economie. In realtà, però, questa “Devise”, se non temperata da un intervento equilibratore e ben calibrato delle pubbliche autorità, conduce necessariamente a distorsioni, spesso con effetti gravi per i non abbienti. Se il libero gioco del mercato riguarda poi un bene essenziale, qual è la sistemazione abitativa delle persone, l’“Einschreiten” dello Stato, appare senz’altro giustificato, anzi, necessario, purché non tramodi in un dirigismo; dirigismo, che, sempre, ha avuto effetti nefasti e che, nella maggior parte dei casi, sono andati a ritorcersi ai danni di coloro, che s’intendevano proteggere.

### Indice:

1. L’“**abstrakte Normenkontrolle**” affidata alla Corte Costituzionale Federale – **Legittimazione a richiederla**
2. **La legge che prevede lo “stop” quinquennale degli aumenti dei canoni di locazione a uso abitativo**
3. **Critiche, impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale Federale e norme emanate dal “Bund”, che sarebbero state violate**

### 1. L’“**abstrakte Normenkontrolle**” affidata alla Corte Costituzionale Federale – **Legittimazione a richiederla**

Tra le competenze – elencate dall’**articolo 93 della Costituzione Federale** (“Grundgesetz – GG”) della RFT – spettanti alla Corte Costituzionale Federale (“Bundesverfassungsgericht – BVerfGE”), figura anche la decisione di divergenze e dubbi sulla conformità – alla Costituzione Federale: 1) del diritto federale (“Bundesrecht”), 2) di norme emanate dai “Länder” (“Länderrecht”) e 3) di altre norme emanate dal “Bund”.

L’articolo de quo è stato definito la “zentrale Vorschrift zu den Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichtes”, la **norma centrale** per quanto concerne le **competenze** della Corte Costituzionale Federale.

L'articolo della Costituzione Federale sopra citato, è stato modificato – finora – cinque volte. Queste modificazioni hanno riguardato anche il comma 1°, n. 2, del citato articolo, mediante il quale è stato **abbassato il quorum** dei deputati del “Bundestag” – **legittimati a chiedere** al “Bundesverfassungsgericht” la cosiddetta **Normenkontrolle** (d’ora in avanti anche indicata con l’abbreviazione “NK”) – da un terzo a un quarto dei componenti del “Bundestag”. Per essere legittimati a richiedere la “NK”, i deputati del “Bundestag”, devono **“als Einheit auftreten”** (agire unitamente) e perseguire **“identische Ziele”** (obiettivi identici); in questo senso vedasi BVerfGE 68, 346, 350. Nell’ambito del “Normenkontrollverfahren”, non vi è “Antragsgegner”.

Il controllo di cui all’articolo 93, 1° comma, n. 2, GG, si chiama **“abstrakte Normenkontrolle”**, perché questo vaglio avviene indipendentemente dal fatto che dubbi di costituzionalità vengano sollevati in sede di applicazione della norma (per esempio, in un procedimento civile o penale).

Oltre che da un quarto dei deputati al “Bundestag”, la “NK” può essere **chiesta pure dal Governo** Federale e da un **Governo dei “Länder”**. Oggetto del controllo de quo, è la **“Gültigkeit”** di una norma di legge (formale o materiale) nel senso che viene accertato, se la “Norm” sia o no, sin dalla data della sua pubblicazione, atta ad avere effetti o validità. In caso di contrasto con il “GG” (Costituzione Federale), viene **dichiarata la “Nichtigkeit” (nullità) della norma**.

È stato detto che il “Normenkontrollverfahren” (procedimento di verifica) è di **carattere oggettivo** e per l’ammissibilità dello stesso nonché per l’“Antragsbefugnis” (legittimazione ad agire), **non** è necessario un “subjektives Rechtsschutzinteresse” (**invocare un interesse soggettivo tutelato**); in questo senso, vedasi BVerfGE 103, 111, 124. In altre parole, non occorre, che debba essere dedotta la **violazione** di un proprio **diritto** per effetto della norma, di cui si chiede il controllo. Per questo motivo, è ammissibile, che il Governo di un “Land” chieda il controllo di una norma emanata da un altro “Land”, senza che dall’esistenza della stessa derivi uno svantaggio per il richiedente.

**Presupposto per la “NK”**, è che la norma sia già stata **pubblicata** (“verkündet”). Il controllo previsto dall’articolo 93, 1° comma, n. 2, GG, **non è di carattere preventivo**. La “präventive NK” è inammissibile (BVerfGE 1, 396/400f), fatta eccezione per la “Zustimmung” (assenso), che deve essere data per convenzioni internazionali.

Ma è pur sempre vero, che la legittimazione a proporre la “Normenkontrolle”, presuppone un **“objektives Interesse an der Klarstellung der Norm”** (un interesse oggettivo al chiarimento della norma); in questo senso ved. BVerfGE 113, 167, 193. Inoltre, il controllo de quo, è ammissibile (ai sensi del § 76, 1° comma, n. 2, BVerfGG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz), qualora un organo dello Stato o un’autorità giudiziaria, abbia disapplicato la norma (BVerfGE 96, 133, 137f), ritenendo che la stessa sia “ungültig” (non valida).

La **richiesta** “auf Normenkontrollverfahren” deve essere redatta per **iscritto e motivata**. Ai fini della stessa, **non** è prevista l’**osservanza di un termine** (di decadenza), per cui è proponibile anche a distanza di anni dall’entrata in vigore della norma. Se la Corte Costituzionale Federale reputa la fondatezza dell’“Antrag”, l’impugnata legge **viene “für nichtig erklärt” (dichiarata nulla)**. Va osservato, in proposito, che la “Nichtigkeitserklärung” ha carattere meramente **declaratorio**, in quanto una legge ritenuta contraria alla Costituzione Federale (la stessa cosa vale per leggi emanate dai “Länder”), è, come già detto, **“nichtig” (nulla) sin dal momento della sua emanazione**. La pronuncia della Corte Costituzionale Federale ha quindi efficacia *ex tunc*.

La Corte Costituzionale Federale, **non sempre** e non necessariamente, deve dichiarare la **nullità dell'intera legge**. Può limitare la propria statuizione alla "Herstellung eines verfassungsmäßigen Zustandes".

## **2. La legge che prevede lo "stop" quinquennale degli aumenti dei canoni di locazione per uso abitativo**

Qualche mese fa, il "**Berliner Abgeordnetenhaus**" (il territorio di Berlino, è equiparato a un "Land") ha **emanato il cosiddetto Mietendeckelgesetz** (Legge di divieto di aumentare i canoni di locazione dovuti per entità immobiliari adibite a uso abitativo) in quanto le "Mieten" (canoni di locazione), negli ultimi tempi, sono aumentate vertiginosamente.

**L'aumento dei canoni di locazione** – in particolar modo nelle grandi città – è un dato di fatto non certo limitato alla sola RFT. Ormai, chi non è proprietario dell'appartamento, ma lo detiene soltanto in locazione, nelle metropoli della RFT, è costretto – se vuole avere una sistemazione abitativa dignitosa – a **spendere più del 50 % del reddito netto**. "Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis" (poter disporre di un'abitazione è un'esigenza fondamentale della persona) e se il mercato non è in grado di assicurare quest'esigenza, occorre l'intervento della politica.

Questo si sono detto molti deputati del "Berliner Abgeordnetenhaus", quando hanno provveduto all'approvazione del cosiddetto **Mietendeckel** (che è, sostanzialmente, una **temporanea moratoria dell'aumento** dei canoni dovuti per contratti di locazione a uso abitativo). Questa legge del "Land" Berlino prevede, che nei prossimi **5 anni**, salve poche eccezioni, non potranno essere aumentati i canoni di locazione per appartamenti detenuti in locazione. In questo modo, il legislatore ha voluto venire in **soccorso alle "sozial schwächeren Schichten"**, vale a dire, ai ceti meno abbienti, che faticano ad arrivare alla fine del mese con il loro reddito.

È stato detto, che gli "explodierenden Mietpreise", **senza intervento della mano pubblica**, possono far sí che "Einkommensschwache", non saranno più in grado di corrispondere quanto sono costretti a pagare a titolo di canone di locazione; con le **conseguenze, anche sull'ordine pubblico**, che ognuno può – facilmente – immaginare.

Che cosa prevede, dunque, nel dettaglio, questo "Mietenstoppgesetz"?

**Per la durata di 5 anni, i canoni di locazione a uso abitativo non possono essere aumentati, fatta eccezione: 1) per entità immobiliari dell'edilizia pubblica sovvenzionata, 2) per appartamenti, che sono stati o vengono finanziati (con risorse pubbliche) ai fini dell'esecuzione di opere di ammodernamento o di risanamento, 3) per tutte le nuove costruzioni a scopo abitativo, ultimate posteriormente all'1.1.2014.**

Il “Mietenstoppgesetz” (che, poi, come vedremo, non avrà per effetto uno “stop” totale degli aumenti dei canoni di locazione) **troverà applicazione per circa 1,5 mio. di appartamenti** detenuti in locazione e comporterà, che non saranno leciti aumenti dei canoni di locazione, il cui ammontare **dovrà rimanere pari a quello che era dovuto alla data del 18.6.2019**.

Questo “stop” riguarda tutti i contratti di locazione **già conclusi il 18.6.19** e che sono ancora “in essere” il giorno dell’entrata in vigore della suddetta legge. Per i contratti di locazione **stipulati dopo il 18.6.2019**, il locatore potrà richiedere soltanto un canone – pari o inferiore – a quello versato per abitazioni dello stesso tipo.

Cosa deve fare il conduttore, il cui locatore vorrebbe fingere di “ignorare” la legge de qua? È previsto, che il **locatore**, entro due mesi dall’entrata in vigore della legge e prima del rinnovo del contratto di locazione, è **obbligato a comunicare al conduttore**, tutte le circostanze/tutti gli elementi atti a calcolare il canone, fermo restando che lo stesso **non** potrà, in nessun caso, essere **superiore a quello corrisposto il 18.6.2019**. È in facoltà dei conduttori, rivolgersi a un ufficio regionale (pubblico) di consulenza, qualora si ritengano **turlupinati** dal locatore. Sono di uno scrittore dell’antichità, le parole: “Siamo tutti d’accordo, che il modo più certo di sbagliare o di **ingannare**, è: “Verbo verbum reddere.” Per i **contravventori** alla disciplina del “Mietenstopp”, sono previste sanzioni amministrative **fino a 500.000 Euro**.

Quand’è che un canone è superiore a quanto previsto dalla legge? Se è **superiore al 20 %** rispetto a quello dovuto per un appartamento dello stesso tipo, sito nella stessa zona.

Va però osservato, che costi sostenuti dal locatore e necessari per **opere di ammodernamento**, possono essere posti a carico del conduttore nella **misura massima di 1 Euro per m2**.

Come già sopra accennato, il “Mietenstopp” **non è di carattere assoluto**. In caso “wirtschaftlicher Härtefälle”, riguardanti i locatori, possono essere **autorizzati aumenti** del canone, qualora ciò si appalesi necessario “zur Vermeidung von Substanzgefährdungen”, se, per esempio, si presenta, inopinatamente, l’esigenza di provvedere a **opere urgenti, indifferibili e costose** di restauro o di manutenzione e se questi interventi sono assolutamente necessari. Ma in questi casi, **al conduttore** verrà corrisposto un cosiddetto **Mietenzuschuss** (un contributo atto a integrare il canone).

### **3. Critiche, impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale Federale, principi costituzionali e norme emanate dal “Bund”, che sarebbero state violate**

L’approvazione della legge sullo stop degli aumenti dei canoni locatizi, è stata **preceduta da polemiche roventi**. È stato sostenuto, che questa legge non favorirebbe i ceti a basso reddito, ma, al contrario, gli “Einkommensstarken”. Avrebbe per effetto una contrazione nei settori dell’edilizia abitativa, libera e sociale; in particolare, verrebbero **colpite le “Wohnbaugenossenschaften” (cooperative)**.

Le critiche non sono sopite neppure dopo l’approvazione della legge sul cosiddetto Mietendeckel, ma anche i sostenitori dello stesso hanno perseverato nell’illustrare i **vantaggi**, che la legge de qua, porterà **a centinaia di migliaia di conduttori**.

Coloro che avevano espresso voto favorevole, hanno osservato, che l’organo legislativo berlinese, si è visto costretto di **agire, perché** il Governo Federale è rimasto inerte dinanzi ai notevolissimi aumenti dei canoni di locazione nelle metropoli.

I partiti all'opposizione nel "Senat" di Berlino, **non sono rimasti inattivi**. Hanno inoltrato, al "**Bundesverfassungsgericht**" (Corte Costituzionale Federale), un "**Antrag auf Normenkontrolle**". Per "Normenkontrollverfahren" s'intende un procedimento diretto ad accertare la "Gültigkeit" di norme di legge (emanate dallo Stato o da uno dei Länder") nel senso della conformità, o meno, delle stesse, ai dettami del "Grundgesetz" (Costituzione Federale).

Questa richiesta – firmata da ben 284 deputati del "Bundestag" – è stata motivata con il fatto, che il "**Landesgesetzgeber**" (legislatore di Berlino), emanando il "Mietenstopppgesetz", **non avrebbe rispettato alcuni principi sanciti dalla Costituzione Federale**; avrebbe anche **legiferato in una materia riservata alla competenza del "Bund"** (Stato), violando l'**articolo 31 del "Grundgesetz"**. L'articolo de quo sancisce il principio fondamentale: "Bundesrecht bricht Landesrecht", vale a dire, le norme statali, prevalgono su quelle emanate dai "Länder".

Vi è stato, poi, anche, un richiamo all'**articolo 72, 1° comma, GG**, che stabilisce che in materia "konkurrierender Gesetzgebung" (potestà legislativa concorrente), i **Länder** hanno facoltà di **legiferare, a meno che il "Bund" non abbia già provveduto a legiferare esso stesso**. La materia del diritto civile (nella quale, indubbiamente, rientrano i rapporti di locazione concernenti immobili adibiti a uso abitativo) è già stata **compiutamente disciplinata** (dal "Bund") per effetto del "Bürgerlichen Gesetzbuch" (Codice Civile); pertanto, non rimane più spazio per interventi legislativi da parte dei "Länder".

**Non** è accettabile la tesi del "Berliner Abgeordnetenhaus", seconda la quale, esso avrebbe legiferato in una **materia riguardante il settore economico**. Anche la previsione legislativa, secondo la quale, il mancato rispetto dei limiti massimi di aumento dei canoni di locazione, costituirebbe una mera violazione di carattere amministrativo ("Ordnungswidrigkeit"), è **in contrasto con l'articolo 72, 1° comma, GG**, in quanto il legislatore federale, con l'emanazione del § 5 WiStG e con il § 291 StGB (CP), ha già disciplinato interamente la materia sanzionatoria.

Il **§ 5 del "Wirtschaftsstrafgesetz – WiStG" del 1954** prevede sanzioni a carico di chiunque – dolosamente o anche soltanto per colpa – chiede, si fa promettere o accetta somme non congrue in occasione della stipula di contratti di locazione per uso abitativo, sia per il **canone**, che per "**Nebenleistungen**". La "Geldbuße" prevista dal citato § 5, per i contravventori, è fino a 50.000 Euro.

Con pena detentiva fino a tre anni o con pena pecuniaria (multa), è punito, ai sensi del **§ 291, 1° comma, n. 1, StGB** (Codice Penale), chiunque, approfittando della situazione di necessità, di inesperienza, di incapacità di discernimento o di valutazione, di una persona, procura a se stesso o a un terzo, un profitto ingiusto, per effetto dell'avvenuta stipulazione di un contratto di locazione, con richiesta di un **canone incongruo** per un'entità immobiliare destinata a uso abitativo o per le **spese accessorie**.

Il **legislatore federale** ("Bundesgesetzgeber") ha **disciplinato**, mediante "grundsätzlichen Entscheidungen", la **materia delle locazioni**, valutando equamente gli interessi (contrastanti) dei conduttori e dei locatori. Per questo motivo, **non** è ammissibile, che **un singolo "Land" regoli, con legge propria**, questa materia, **travalicando, per di più, le proprie competenze**.

La legge de qua contiene norme incompatibili con principi sanciti da leggi emanate dal "Bund", **vietando ciò che è consentito dalla "Bundesgesetzgebung"** (legislazione federale). I locatori vengono privati di diritti sanciti dal BGB (Codice Civile) e inoltre, questa legge, prevede sanzioni amministrative per comportamenti leciti secondo il diritto federale ("Bundesrecht").

## **Altri contrasti sono ravvisabili con l'articolo 14 GG (che tutela la proprietà privata) e con l'articolo 3 GG (principio di uguaglianza).**

Qualora venisse ravvisata l'incostituzionalità della legge di Berlino, molti conduttori sarebbero confrontati con **richieste di restituzione** di parte dei canoni di locazione; con conseguente aumento notevole delle controversie civili dinanzi all'autorità giudiziaria, già oberata di lavoro.

È stata anche proposta **istanza**, che la Corte Costituzionale Federale, **sospenda l'efficacia della legge** de qua; questo, anche per eliminare la "Rechtsunsicherheit", l'incertezza del diritto, causata dal "Mietenstoppgesetz".

**TAG:** RFT, locazione, abitazione

---

### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*