

Equo canone di locazione degli immobili urbani

di Riccardo Chieppa

1. - Tratterò l'equo canone per gli immobili urbani sotto gli aspetti urbanistici, giuridico-economici e sotto i profili costituzionali, con un'impostazione di connessione ed interdipendenza. È necessario trattare anche alcuni profili economici — credo che la maggiore utilità di questo incontro è data dalla presenza insieme del settore giuridico e del settore economico-estimativo — perché molte volte il giurista ha preso la sua strada nella formulazione delle norme senza verificare prima gli effetti di carattere economico.

Gli effetti economici riguardano in fin dei conti la vitalità e l'efficacia della norma e talora il legislatore non ha percepito che gli interventi giuridici in materia di locazione, con le limitazioni del canone, con i vincoli di durata e con altri limiti all'autonomia delle parti, non apportavano un contributo effettivo per risolvere il problema di fondo, cioè il problema della « casa ».

Il problema della casa esige che sia data la possibilità a tutti, anche ai lavoratori con reddito più modesto, di accedere a una casa, che sia data al risparmiatore la possibilità di fare (economicamente) un investimento con prospettiva di reddito equo (anche nel futuro) da un appartamento. Forse tra i problemi dell'equo canone e quindi tra i problemi della « casa » riaffiora la questione di fondo, il rapporto tra pubblico e privato.

Certamente non si risolve il problema della casa con una limitazione del prezzo di uso, cioè del canone di locazione, se non si incentiva nello stesso tempo l'intervento pubblico, oltre quello privato, con una effettiva messa a disposizione di « case » per un equilibrio di mercato. Invece si è andati avanti — e le prospettive rischiano di non mutare tenuto conto dei recenti interventi in materia di proroga degli sfratti — con una serie di leggi tappo e qui siamo con esperti in materia... agraria e quindi possiamo ricorrere a richiami degli effetti del tappo in caso di effervescenza, con conseguente pressione e tensione — ritornando al tema — di carattere sociale.

L'ultima conferma della tendenza di comportamento del legislatore può essere trovata nelle recenti leggi transitorie (dopo la legge dell'equo canone) con proroga degli sfratti (non più delle locazioni) d.l. 30 gennaio 1979 n. 21 conv. con modifiche in L. 31 marzo 1979, n. 93, D.L. 17 ottobre 1979 n. 505 non convertito, d.l. 15 dicembre 1979 n. 629 conv. in L. 15 febbraio 1980 n. 25 con modifiche. Tali norme rischiano di distruggere gli effetti vantaggiosi che poteva produrre la legge sull'equo canone. La legge voleva dare soprattutto fiducia ed un equilibrio tra le parti. Il legislatore invece è intervenuto immediatamente, dimenticandosi ciò che aveva affermato in ordine al termine delle locazioni e al regime di proroga per cercare di fare ritornare alle costruzioni di nuove case e agli investimenti.

Ogni legge di riforma ha un costo, composto anche di sacrifici delle parti interessate e nella specie sia conduttori (con aumenti di canone talora non indifferenti per le precedenti sperequazioni), sia locatori (con ulteriore mancata disponibilità dell'immobile). Ma se si rischia di annullare anche i vantaggi, allora si corre il rischio ulteriore di un rigetto della legge, con situazioni di conflittualità e ulteriori difficoltà di applicazione (già la massa di questioni di legittimità costituzionale può essere un indice premonitore: v. Giur. cost. 1980, I, 248).

Gli effetti positivi della legge sull'equo canone dovevano essere gli investimenti, anzi il ritorno agli investimenti, che invece rischiano di essere paralizzati. Il legislatore con i recenti interventi di proroga — non discute le finalità sociali sottostanti — sta perdendo non solo la certezza del diritto, ma in un certo senso anche la stessa credibilità, soprattutto quando (questo è il profilo più grave) vi sono situazioni giuridicamente accertate per forza di un giudicato ed un riconoscimento di prevalenza tra due soggetti nell'esigenza di avere o riavere una casa attraverso un giudizio, una cosa giudicata, un ordine del giudice.

Dobbiamo cercare di dare credibilità al legislatore e credibilità alla legge e solo allora si potrà risolvere il problema della casa e degli investimenti (v. Sul regime transitorio in attesa del definitivo equo canone, in Giur. cost. 1980, I, 244).

2. - Certamente la legge dell'equo canone ha delle buone finalità, anche dal punto di vista economico e le possiamo mettere in risalto se mettiamo in evidenza i legami tra i profili edilizi, i profili dei rap-

porti tra le parti in una tendenza di equilibrio economico tra le parti del contratto, con pieno rispetto dei principi costituzionali, verso un'equa remunerazione degli investimenti da una parte e un'equa determinazione del canone per l'inquilino anche in relazione agli indici del costo della vita e quindi delle retribuzioni. L'impostazione di connessione ed interdipendenza dei profili costituzionali con gli aspetti giuridico economici deve essere il filo conduttore nella interpretazione della legge dell'equo canone, cercando di evitare un eccesso di conflittualità. A seconda dell'interpretazione delle norme dell'equo canone e a seconda dei contenuti effettivi che daremo alle norme potremo salvarle o condannarle sotto l'aspetto della legittimità costituzionale. La salvezza della norma deve guidare l'interprete tutte le volte che questa si presta a pluralità di interpretazioni.

Gli stessi criteri possono essere adoperati per colmare le lacune (ed il legislatore dell'equo canone non si è posto molti problemi), utilizzando la normativa urbanistica e le altre norme di pianificazione territoriale ed applicando gli stessi principi ricavabili dalla legge se interpretata conformemente a Costituzione.

La massa delle controversie finora nate può essere un indice che le norme non sempre sono chiare, mentre certamente contengono lacune, derivanti da mancato coordinamento con le norme urbanistiche, tributarie e catastali.

Infatti vi possono essere destinazioni di zona sul piano urbanistico non corrispondenti alla zonizzazione al fine del coefficiente di ubicazione. Vi possono essere degli assurdi per difetto di coordinamento con le norme catastali, in quanto talvolta la classificazione nell'interno delle categorie catastali provoca degli scavalcamenti, così che vi possono essere immobili con imposta maggiore pur avendo un canone locativo minore, rispetto ad altro immobile simile ma in diversa categoria. Vi è la necessità (ed il legislatore ha già avvertito il problema, precisando che le modalità di determinazione del canone sono transitorie « fino alla attuazione della riforma del catasto edilizio urbano » art. 12 ultimo comma) di coordinamento con le norme catastali e tributarie.

3. - Ritornando al filo conduttore della relazione cercherò di identificare alcuni principi di tendenza riscontrabili nelle leggi dell'equo canone e che possono essere utilizzati nella interpretazione corretta delle norme stesse, conforme ai principi costituzionali:

1° principio di tendenza: *equilibrio economico tra le parti del contratto*.

Se una parte contrattuale è sempre in posizione di perdita e sempre soccombente, certamente la norma non è stata applicata ed interpretata in senso conforme a Costituzione.

Non è lecito imporre perdite ad un solo contraente, mentre certamente è legittima la limitazione delle rendite.

Un'applicazione del principio può essere data nella determinazione della sussistenza degli obblighi di manutenzione. Le nuove norme, con una presunta abrogazione della disciplina vincolistica, hanno determinato il ripristino dell'obbligo della manutenzione a carico del locatore-proprietario, per quanto riguarda la parte eccedente la piccola manutenzione? Il locatore può essere ora costretto a mantenere e a rimettere l'immobile locato in buono stato locativo (art. 1576 cod. civ.) o semplicemente si applica la previsione dell'art. 23 per le riparazioni straordinarie come incentivo, attraverso un aumento del canone non superiore agli interessi legali sul capitale impiegato? È una facoltà che ha il proprietario-locatore ovvero un obbligo? Qui può entrare in gioco una interpretazione della norma conforme a Costituzione. Se imponiamo a carico del locatore oneri tali per cui viene annullata qualsiasi remunerazione nell'investimento (costruzione o acquisto, lavori poi) certamente questa è una interpretazione contraria a Costituzione. Si pensi alle ipotesi di fabbricati rimasti per decenni nel sistema vincolistico e degradati, per cui è inconcepibile che si possa pretendere ora (in regime di ulteriore blocco quale è quello transitorio, specie quando vi siano tempi lunghi per l'adeguamento del canone prima soggetto a blocco e proroga) tutto ad un tratto una manutenzione completa, spesso economicamente inconcepibile per la vetustà dell'immobile.

Sembra potersi affermare che, finché durano i vincoli, nel periodo transitorio, e quindi finché non si raggiunge il regime puro dell'equo canone e dei nuovi contratti liberamente voluti o rinnovati, mentre siamo ancora per i vecchi contratti in regime di vincoli, di prezzi amministrati e di durata imposta (v. Giur. Cost. 1980, I, 245), non rivivono le norme sull'obbligo di manutenzione.

Il locatore può eseguire sull'immobile locato importanti ed improrogabili opere necessarie per conservare ad esso la sua destinazione o per evitare maggiori danni ecc. (art. 23) con applicazione dell'incentivo previsto dalla legge per superare uno dei tanti effetti perversi dei blocchi con degrado del patrimonio edilizio (v. Corte Cost.

n. 225 del 1976 e di recente Giur. Cost. 1980, I, 330). Altrimenti se il proprietario non compie i lavori va incontro alle riduzioni del canone conseguenti allo stato di conservazione e manutenzione dell'immobile (art. 21).

4. - Secondo principio di tendenza è quello della *eliminazione delle diseguaglianze meramente soggettive* (in relazione alla posizione dell'inquilino) o *legate alla data di inizio della locazione*.

Il legislatore ha voluto sopprimere le diseguaglianze meramente soggettive, per rendere le posizioni indifferenziate, eliminando il fenomeno, ingiusto, anche sotto il profilo costituzionale, per cui in uno stesso immobile al secondo piano si pagava un canone di 50, al terzo di 200 e al primo o nel seminterrato un canone del tutto libero di gran lunga superiore.

L'indifferenza delle posizioni soggettive porta alla conseguenza che immobili identici (secondo determinati criteri e coefficienti) devono avere un identico canone. Il profilo della situazione economica dell'inquilino può avere una soluzione solo in chiave di norma transitoria (più graduale attuazione del nuovo canone) o attraverso un correttivo esterno al rapporto, cioè attraverso il sussidio casa ed il fondo sociale, non essendo corretto che il solo privato locatore (e non la collettività) dovesse continuare a subire indeterminatamente le conseguenze della situazione di disagio economico dell'altra parte.

5. - Terzo principio di tendenza: *incentivazione degli investimenti immobiliari* e non di quelli degli immobili di lusso (anzi per questi una penalizzazione), con incentivazione della conservazione del patrimonio abitativo.

La precedente legislazione vincolistica aveva avuto tra l'altro effetti perversi favorendo la costruzione di immobili di lusso o le esigenze dei più abbienti, che trovavano maggiori disponibilità di case adeguate. Una serie di norme della legge sull'equo canone hanno una giustificazione in questa chiave, cioè di disincentivare i profili di lusso degli immobili, cito la limitazione data alla valutazione delle superfici scoperte asservite (cioè in godimento esclusivo) al singolo appartamento, oppure la mancata previsione di elementi di lusso. Per le piscine, campi di tennis può sorgere la possibilità che, essendo stati ignorati dal legislatore e ciò nonostante costituendo una entità non trascurabile il cui uso non può rimanere senza corrispettivo, siano oggetto di rapporto separato, tanto più che non possono es-

sere considerati come accessorio (necessario) dell'appartamento, come il garage ed il posto macchina (v. in proposito la legislazione urbanistica art. 41 sexies legge urbanistica introdotto dall'art. 18 legge n. 765 del 1967 per le *sole nuove* costruzioni).

Ad incentivare le costruzioni dovrebbe concorrere la previsione della determinazione annuale del costo base di produzione, se questa determinazione seguirà l'effettivo andamento dei costi e degli oneri e non sarà adoperato ancora una volta per comprimere i canoni e creare prezzi indirettamente amministrati, per gli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975.

6. - Correlato ai precedenti principi (indiretto e forse non avvertito dal legislatore) è il quarto principio di tendenza: *mobilità delle locazioni e delle residenze*, che ha un presupposto — non ancora realizzato in molte zone — cioè un certo equilibrio di mercato, con aumento della disponibilità di case in locazione. Ciò è mancato anche per difetto di programmazione adeguata e di risposta degli investimenti specie pubblici (v. *Giur. Cost.* 1980, I, p. 248 e 331).

È mancato l'aggancio ed il coordinamento con il programma pubblico nel periodo più delicato, quale quello transitorio di passaggio dal sistema vincolistico. Si è avuta invece una coincidenza con una fase discendente della produzione di case anche da parte dell'apparato pubblico. Forse abbiamo toccato il fondo nelle grandi città e si sta lentamente risalendo.

Ciò ha distorto l'applicazione iniziale della prima fase dell'equo canone, che invece doveva favorire e coincidere con la mobilità e la messa a disposizione di case in locazione, per ricambi di abitazioni.

7. - Il mantenimento degli equilibri e l'aggiornamento del canone per effetto delle variazioni del costo della vita è uno dei grossi problemi della legge dell'equo canone (art. 24). Certamente il sistema non è soddisfacente, specie in un processo di svalutazione rapido. Il sistema della indicizzazione può avere effetti riflessi, perché l'aumento del costo della vita (scala mobile) si ripercuote sul canone dell'anno successivo e quindi sulla variazione dell'indice dei prezzi al consumo dello stesso anno successivo, con una reazione a catena ed effetti di risonanza. Nello stesso tempo il calcolo limitato alla misura del 75 per cento (art. 24), insignificante in una svalutazione normale, rischia di essere una penalizzazione rilevante in una

svlutazione galoppante, annullando nel giro di pochi anni ogni effettività di adeguamento.

Ed ancora restando in termini di adeguamento del costo base di produzione previsto anno per anno per le nuove costruzioni successive al 31 dicembre 1975 (come già rilevato) occorre sottolineare i pericoli di una politica di costi bassi rispetto alla realtà: sarebbe assai semplice ancorare la norma alla media dei costi di produzione dell'edilizia pubblica sulla base dei contratti per regione. Si ha forse il timore di rendere pubblici i livelli dei costi a consuntivo dell'edilizia pubblica?

Sempre con riguardo al costo di produzione deve essere segnalata la scarsa utilizzazione dell'adeguamento, caso per caso, ai maggiori costi dimostrati (art. 22 comma terzo) per la macchinosità del sistema, troppo artificioso per le limitazioni di dimostrazione e degli elementi considerabili.

8. - Si deve studiare se non sia più agevole accentrare nella fase della concessione edilizia, con verifica in sede di abitabilità (a costruzione eseguita), la determinazione di tutti gli elementi per la determinazione del canone, compresi i dati di accatastamento; questo potrebbe essere un mezzo per evitare le evasioni alle norme di carattere urbanistico, affidando allo stesso Comune la determinazione di elementi quali il costo della costruzione e la categoria di accatastamento, con una possibilità di intervento successivo e di riscontro dell'Ufficio Tecnico erariale e con alleggerimento delle stesse procedure.

Al termine della costruzione si potrebbe avere immediatamente l'accatastamento, con tutte le caratteristiche, compreso il calcolo del costo della costruzione e quindi il canone locativo. Si eviterebbe innanzi tutto un grosso sfasamento tra ultimazione della costruzione e formalità di accatastamento e si ridurrebbe la conflittualità, perché al momento in cui il costruttore riceve la concessione edilizia vi deve essere un progetto anche di costo e di tutti gli altri elementi rilevanti per il canone, compresa la superficie, con successiva verifica al momento della concessione della abitabilità.

I Comuni potrebbero avere la consulenza, per la parte tecnica, degli uffici tecnico erariali: è solo un problema di organizzazione. Si eviterebbe per il locatore e gli inquilini la ricerca del certificato delle attestazioni sulla categoria (art. 16), le contestazioni sulla misura

della superficie degli immobili che si allargano al momento della determinazione del canone per l'inquilino, si restringono al momento dell'accertamento di carattere fiscale o della verifica urbanistica o che diventano elastici nella misurazione a seconda delle finalità, specie se i criteri non sono alcune volte molto chiari.

Dobbiamo cercare di semplificare e questa via potrebbe servire per ridurre e concentrare le procedure e nello stesso tempo verrebbe data la garanzia al costruttore, al momento che costruisce l'immobile, e all'acquirente, al momento dell'acquisto, sul livello del canone che potrà essere realizzato, sia pure con le previsioni degli adeguamenti sulla base degli indici del costo della vita.

Ogni mezzo che contribuisce a garantire una remuneratività degli investimenti in immobili, contribuisce nello stesso tempo a risolvere il problema della « casa ».

Altra via praticabile è quella di vedere — scusate se sconfino dal problema dell'equo canone nel campo più ampio della casa e della edilizia pubblica, ma sono problemi talmente connessi e inseparabili, per cui se noi non risolviamo il problema della « casa » e del modo di intervento dell'edilizia pubblica, non risolveremo mai quello delle locazioni — potrebbe essere quello di attribuire, soprattutto in determinate zone con carenza di offerta di case in locazione, la possibilità di aumento di volume in percentuale di edificabilità a condizione della destinazione vincolata a prezzi sociali amministrati dai comuni o dagli istituti case popolari, di una certa quota di appartamenti. Infine, per superare il ritardo dell'edilizia pubblica, dovrebbe essere affrontato il sistema degli acquisti, delle procedure e dei contratti, abbandonando il tipo di singola contrattazione e progettazione per andare a un modo nuovo di offerte, con chiavi in mano, con prezzi determinati e rigidi entro brevi tempi (con premi di acceleramento di consegna), con costruzioni programmate su basi nazionali e sistemi di carattere modulare, altrimenti l'edilizia pubblica e privata non andranno avanti nel contenere i costi e i tempi e il problema della casa e dell'equo canone si risolverà in una forma di cancrena.

9. - Passo ad un cenno ad alcuni quesiti specifici con carattere problematico:

a) *Trasformazione dell'uso abitativo*: indubbiamente incide sull'equo canone, incide perché lo sottopone ad un diverso regime a seconda della locazione ad uso diverso dalla abitazione o a

quello di abitazione. Il problema assume rilevanza anche se dalla lettura della legge (art. 80) può sembrare che, se il conduttore adibisce l'immobile ad un uso diverso da quello pattuito, tutto si riduce alla possibilità per il locatore di chiedere la risoluzione entro tre mesi dalla locazione o comunque entro un anno dal mutamento della destinazione, con applicazione in caso contrario del regime corrispondente all'uso effettivo.

Sembrerebbe chi vi sia una discrezionalità per le parti di questo cambiamento d'uso. Propendo per l'opinione che il cambiamento d'uso ancorché sia decorso l'anno, non sia consentito dall'ordinamento in violazione di specifiche norme e quindi anche l'autorità amministrativa ha il potere di intervento, con gli effetti di carattere sanzionatorio, se vi sono state le trasformazioni che comportano l'autorizzazione o la concessione edilizia. Le trasformazioni di uso di un appartamento da abitazione a ufficio o viceversa, sono tali che in genere comportano delle modifiche sia pure minime di carattere strutturale o di servizi, e debbono quindi essere autorizzate.

Deve ritenersi applicabile e prevalente la norma urbanistica e non si può lasciare la facoltà alle parti attraverso il cambiamento del regime giuridico (con uso diverso da quello pattuito).

La norma dell'art. 80 ha rilevanza esclusivamente nei rapporti di carattere privato tra le parti contraenti la locazione.

b) *Superficie convenzionale e coefficienti correttivi per i mini-appartamenti*: è evidente la possibilità di trattamenti iniqui (mq. 71 = 71; mq. 67 = 73,7; mq. 45 = 54; mq. 47 = 51,7). Sono le smagliature della legge. In alcuni casi appartamenti inferiori di superficie potrebbero avere, per effetto dell'applicazione delle percentuali delle riduzioni, un canone superiore a quello di appartamenti identici con superfici superiori. Questo nei limiti di 71-73 metri quadri cioè nelle fasce limite, perché il legislatore non ha previsto delle riduzioni a scaglione. L'interprete deve superare questa disarmonia facendo in modo che nell'attribuzione del canone l'appartamento di superficie maggiore non possa avere un canone inferiore a quello di superficie minore. Dovrà essere calcolato il canone come fosse di superficie limite con una aggiunta. Qui l'interprete deve sforzarsi di superare il limitato dettato della legge e proprio quando non sia possibile una interpretazione diversa porre problemi di costituzionalità.

c) Stesso problema per le superfici che non trovano una indicazione nei criteri della legge perché qui ci sono due alternative: o

trovare la categoria di carattere similare, come per le piscine, per i verdi attrezzati ecc. oppure bisogna dire che sono fuori dell'equo canone e la locazione sarà regolata da altre norme e dalla autonoma e libera volontà delle parti (non vincolata).

d) Problema della giurisdizione. Indubbiamente il legislatore ha dato procedura speciale che, nell'interpretazione seguita anche dalla maggior parte della giurisprudenza, si applica esclusivamente alle controversie relative al canone e non per tutte le altre, anche se relative all'applicazione della legge.

Altro problema attinente alla giurisdizione è quello della congruità della norma relativa al divieto delle clausole di arbitrato e delle clausole compromissorie. Molte volte la soluzione attraverso accordi tra le parti è quella auspicata ed è la più semplice, la meno dispendiosa e la più efficace. Invece vi è una tendenza del legislatore di rendere tutto giustiziabile, e questo è giusto, ma anche una tendenza di rendere obbligatorio il ricorso al giudice per risolvere conflitti o controversie (altrimenti risolvibili), esasperando il ricorso alla giustizia, in modo che il giudice viene distratto nella sue più importanti funzioni (questa è una delle cause delle disfunzioni della giustizia) obbligando il giudice a occuparsi de minimis, forse perché l'ordinamento italiano ha un primato in fatto di numero di magistrati. In altri ordinamenti molte controversie sono affidate alla risoluzione volontaria attraverso la composizione a mezzo di organi collegiali di categoria.

Perché non fare ricorso alle associazioni degli inquilini e dei proprietari per la composizione delle controversie relative al canone e non solo nella fase della determinazione del canone come arbitratori (art. 12 comma terzo)?

Questo del divieto di clausola compromissoria (art. 54) è un punto che dovrebbe essere modificato, ossia deve essere data la facoltà di ricorso ai collegi arbitrali (vi è stato un ottimo risultato nelle controversie relative ai licenziamenti previsti in alcuni contratti collettivi) con una predeterminazione anche della tariffa arbitrale, con il divieto per i magistrati di far parte di questi collegi arbitrali.

Vi sono tanti mezzi per alleggerire la giustizia, perché quando si arriva alla carta bollata difficilmente si torna indietro: è una illusione quella del tentativo di conciliazione davanti al giudice. Sarebbe molto più efficace quando le parti affidano la risoluzione di controversie di calcolo del canone a collegi arbitrali di categoria.

9. - Per concludere il problema dell'equo canone viene ad incidere notevolmente sul valore; vi è stato recentemente un caso, in una delle controversie sul valore venale di un immobile ai fini della applicazione della sanzione pecuniaria prevista dalle leggi urbanistiche, ed è stato affermato dal consiglio di Stato il principio che nella determinazione del valore reale dell'immobile costruito senza licenza deve entrare in gioco l'elemento del reddito e la redditività non può essere fatta in senso astratto ma in relazione al contratto esistente e quindi tenendo conto dei vincoli anche di durata e dei limiti del canone.

Come conseguenza uno degli elementi del valore deve essere considerato l'equo canone in ogni stima e in ogni valutazione. Questo nel principio di equilibrio per cui non si possono imporre dei sacrifici solo a una parte e non si possono imporre delle riduzioni.

È un problema che deve affrontare lo Stato anche sotto il profilo fiscale, essendovi un legame indissolubile nelle limitazioni e nel reddito e nell'imposizione tributaria, e anche dell'imposizione sanzionatoria prevista dalle norme urbanistiche.