

L'equo canone nelle locazioni di immobili urbani

di Edoardo Bruschi

Premessa

Antecedentemente alla legge n. 392/1978 le locazioni urbane erano sottoposte a due diversi regimi, nettamente contrapposti: il primo interessava il patrimonio edilizio di non recente costruzione ed era caratterizzato dal « blocco dei fitti »; la bassa redditività, resa risibile dalla svalutazione monetaria, era largamente insufficiente anche per fare fronte alle spese più urgenti di manutenzione. In tale situazione il reddito edilizio tolto, di fatto, ai proprietari era goduto dagli inquilini ed il perdurare di tali condizioni era causa di deprezzamento degli immobili con perdita di valore degli stessi.

Caratteri contrapposti presentavano gli immobili liberi da vincoli locativi. L'edilizia, per adeguare l'offerta di alloggi alla crescente domanda era estremamente attiva malgrado l'esistenza di strumenti urbanistici che, nell'intento di porre ordine nell'assetto del territorio, cominciassero a creare difficoltà alla speditezza operativa.

La crescente onerosità delle costruzioni portava ad una lievitazione dei prezzi degli immobili ed i canoni, anche se adeguatamente ampi, non sempre erano compensativi nei riflessi del capitale investito.

Fenomeni di rendita edilizia si verificavano soprattutto nelle città industriali a motivo del sovraffollamento che caratterizzava una offerta di alloggi sempre più rigida.

Con la legge sulla edificabilità dei suoli (n. 10/1977) l'edilizia subì un primo contraccolpo per i maggiori oneri connessi con la concessione; furono frenati, secondo una certa ottica, gli scempi urbanistici, ma la disponibilità privata, cominciò a scarseggiare.

La legge sulla disciplina delle locazioni, valida come principio di generale perequazione ma, assurda, incompleta e male congegnata dal punto di vista applicativo è stata emanata a circa un anno di distan-

za dalla legge sui suoli. La sua applicazione ha rappresentato un duro attacco al diritto di proprietà ed è stata, ovviamente, di ulteriore freno all'iniziativa privata che, com'è noto, opera solo in termini utilitaristici.

La legge 392/1978 ha avuto lo scopo immediato di elevare, con una diversificata gradualità¹, i canoni di locazione da tempo bloccati e, nel contempo, di abbattere, in unica soluzione, a livello legale i canoni relativi a contratti più recenti. Com'è risaputo, il primo adeguamento ha interessato, in genere, le vecchie costruzioni con regimi locativi sottoposti a varie fasce di blocco², mentre l'abbattimento dei canoni a livello legale si è rivolto ai contratti più recenti. Quest'ultimo adeguamento tende ad assumere nei centri medi e grandi un maggiore rilievo tenuto conto dei tempi e delle fasi di espansione edilizia.

Il fine che intendeva perseguire il legislatore può essere così sintetizzato:

— in ordine al reddito locativo, garantire ai proprietari di immobili urbani un interesse compensativo del capitale investito;

— in ordine alla certezza del reddito, incentivare l'attività edile sia sotto il profilo della conservazione e del miglioramento degli immobili obsoleti, sia di aumentare, con nuove costruzioni, il patrimonio edilizio;

— in ordine alla più ampia attività edile, bilanciare l'offerta di beni in locazione ed in vendita a seguito di una loro crescente domanda.

La realtà ha smentito le previsioni: a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge, l'offerta delle locazioni si è ridotta di oltre il 90%, mentre si è più che triplicata quella relativa alla vendita di appartamenti. Anche per l'inoperosità del settore, in questi ultimi mesi, il fenomeno si è ulteriormente accentuato creando una vasta problematica di risonanza non solo giuridica ma anche economica e sociale.

¹ L'adeguamento al canone legale, in relazione alla diversa capacità di reddito del conduttore, può avvenire in due o sei anni.

² La prima fascia di blocco comprende i contratti antecedenti al 1945, la seconda quelli stipulati dal 1° gennaio 1945 al 6 novembre 1963.

Gli effetti economici della legge n. 392/1978

Sotto il profilo economico, gli effetti indotti della legge sulla disciplina delle locazioni sono fondamentalmente riconducibili al mercato divario tra redditività locativa e prezzo degli immobili urbani.

Tale fenomeno è dimostrato dai risultati di una indagine effettuata dal Centro per la Statistica Aziendale di Firenze, basata sul numero di offerte di appartamenti in vendita ed in locazione, pubblicato, nel quadrimestre settembre-dicembre 1978, su quotidiani cittadini³.

Tali offerte sono suddivise fra le varie zone della città e, per ciascun gruppo di offerte, sono indicati prezzi medi e canoni annui medi riferiti a vano, secondo la seguente tabella.

Zona	n. offerte di vendita	prezzo medio a vano	n. offerte di locazione	canone medio a vano
1 - Centro	358	8.739.000	1	66.647
2 - Viali	710	9.864.000	4	63.584
3 - Operaia	572	9.242.000	—	—
4 - Residenziale	1250	9.498.000	1	62.501
5 - Periferica	316	8.784.000	—	—
6 - Limitrofi	664	9.108.000	1	85.715

Ipotizzando l'acquisto, da parte di privati, di tali unità immobiliari al prezzo medio indicato al fine di cederle in locazione al corrispondente equo canone, è possibile ricavare il saggio lordo di investimento attraverso il rapporto tra canone e prezzo unitari.

1 - Zona Centro	L. 66.647 / L. 8.739.000 = 7,63%
2 - Zona Viale	L. 63.584 / L. 9.864.000 = 6,44%
4 - Zona Residenziale	L. 62.501 / L. 9.498.000 = 6,58%
6 - Zona Limitrofi	L. 85.715 / L. 9.108.000 = 9,41%

I saggi di rendimento, già irrisori per chi debba investire denaro nel settore edilizio, si riducono ulteriormente se si considerano, com'è corretto, le redditività al netto degli oneri annui a carico del proprietario e se al prezzo di acquisto si aggiungono le spese notarili e le imposte di trasferimento.

³ « Indagine su vendite ed affitti fatta in base alle inserzioni » su Giornale La Nazione del 27 gennaio 1979.

Vi è inoltre da osservare che il tasso di investimento tenderà, nel tempo, progressivamente a ridursi a motivo della lievitazione del prezzo degli immobili in modo più che proporzionale all'incremento della redditività locativa.

Appare utile a tale proposito porre a comparazione le variazioni aumentative delle due grandezze in un arco di dieci anni ammettendo che l'incremento di prezzo degli immobili urbani dipenda solo dalla perdita di potere di acquisto della moneta ed ipotizzando, altresì, che il tasso di svalutazione annuo si mantenga costante ad un livello del 15%.

Mentre per il prezzo la rivalutazione riguarda l'intera durata dei dieci anni al tasso annuo del 15%, per il canone l'aumento è limitato a nove anni tenendo conto del ritardo di un anno nell'aggiornamento — l'adeguamento dei canoni, secondo il disposto della 392, si riferisce la variazione del costo della vita verificatosi nell'anno precedente — ad un tasso corrispondente al 75% del supposto 15% pari, cioè all'11%.

Il montante unitario, ad interesse composto, relativo alla rivalutazione dei prezzi e dei canoni, risulta, rispettivamente, di 4,22 volte e di 3,45.

Assumendo le grandezze riportate nella indagine, limitatamente alle zone per le quali sono previste le offerte di locazione, alla fine del decennio, avrebbero subito i seguenti incrementi.

zone	prezzo a vano	canone annuo a vano
1 - Centro	L. 8.739.000 x 4,22 = L. 36.878.580	L. 66.647 x 3,45 = L. 229.932
— Viali	L. 9.864.000 x 4,22 = L. 41.626.080	L. 63.584 x 3,45 = L. 219.364
— residenziale	L. 9.498.000 x 4,22 = L. 40.081.560	L. 62.501 x 3,45 = L. 215.628
— limitrofi	L. 9.108.000 x 4,22 = L. 38.435.760	L. 85.715 x 3,45 = L. 295.716

In tali condizioni i tassi lordi di investimento assumono i seguenti valori avendo cura di arrotondare per eccesso o per difetto le grandezze ora ottenute.

zone	canone annuo a vano	prezzo a vano	tasso rendimento
— Centro	230.000	36.880.000	6,23%
— viali	219.000	41.626.000	5,21%
— residenziale	216.000	40.000.000	5,40%
— limitrofi	295.700	38.400.000	7,70%

È evidente la flessione dei saggi lordi di investimento causata da incrementi dei prezzi più che proporzionali rispetto all'aumento dei canoni.

Da tali considerazioni appare chiaro il motivo della ridottissima propensione all'investimento edilizio a fine locativo.

In un passato relativamente recente non era infrequente l'acquisto di appartamenti nell'attesa di una loro utilizzazione in proprio o di una loro eventuale vendita procrastinata nel tempo.

L'acquisto, in genere, avveniva con forme di pagamento parte in contanti o parte con mutuo, spesse volte, ceduto, in sede di contratto, dal costruttore all'acquirente.

Il canone di locazione copriva o quasi la rata di mutuo e non sussistevano grossi problemi in quanto il tasso di inflazione era contenuto.

Oggi, tali presupposti non si verificano sia per la notevole dilatazione dei prezzi degli immobili cui corrispondono canoni non compensativi, sia per la difficoltà di contrarre mutui anche con saggi di interesse molto maggiori per l'aumento del costo del denaro, sia, infine, per la difficoltà di ottenere libero l'appartamento locato in tempi brevi.

Ne consegue che, ammessa la possibilità di ottenere mutui, il canone è assai lontano dal compensare la rata di ammortamento senza peraltro considerare i pericoli connessi con l'attuale regime delle locazioni che hanno mutato il comportamento degli individui verso l'acquisto o la ritenzione del possesso di appartamenti utilizzabili od utilizzabili solo per proprio uso.

Il CENSIS ha effettuato un sondaggio telefonico sulla base di annunci di vendita di unità immobiliari comparsi su un quotidiano romano⁴.

Alla domanda perché i proprietari intendano vendere i propri appartamenti, sia liberi che locati, le risposte sono state le seguenti:

⁴ Da Notiziario della Confedilizia; giugno-luglio 1979, pag. 21.

— l'equo canone non è remunerativo:	23,1%
— non si vogliono problemi con l'inquilino:	10,2%
— la locazione non offre garanzie di rientrare in possesso dell'appartamento:	33,3%
— necessità di disporre di denaro:	7,7%
— per acquistare altro appartamento:	23,1%
— altri motivi	2,6%
Totale	100,0%

Dal sondaggio risulta che:

— la bassa redditività, anche se avvertita in modo ampio, non è il motivo prevalente della vendita e coloro che intendono vendere sono, prevalentemente, proprietari di piccoli appartamenti « particolarmente » penalizzati dall'equo canone.

— Il motivo prevalente è rappresentato dalla mancata garanzia di ottenere la piena disponibilità dell'appartamento locato sia per abitarlo che per una sua eventuale vendita.

Questo secondo aspetto, riconducibile all'investimento edilizio come bene rifugio, merita un approfondimento.

L'incremento di prezzo subito dall'appartamento, motivato essenzialmente dalla svalutazione monetaria, in caso di vendita non è interamente realizzabile per due ordini di fattori. Una prima riduzione del prezzo è dovuta all'odierno andamento del mercato che diversifica i prezzi degli appartamenti liberi da quelli occupati, indicando per questi ultimi una riduzione intorno al 40% - 50% in relazione all'ampiezza degli stessi.

Il secondo fattore riduttivo è rappresentato dai gravami fiscali (INVIM) che colpiscono gli immobili in occasione del loro trasferimento. L'onerosità di tale imposta — tra l'altro quanto mai ingiusta perché colpisce non incrementi reali di prezzo di beni immobili ma aumenti di valore essenzialmente legati all'inflazione — è particolarmente elevata anche per il generalizzato comportamento degli uffici finanziari i quali, nella valutazione degli immobili a fini tributari, sono portati ad individuare prezzi finali eccessivamente elevati e valori iniziali tendenzialmente bassi.

La sproporzione esistente tra equo canone e merito obiettivo delle unità immobiliari va ricercata nella incompletezza degli elementi assunti dalla legge n. 392/1978.

Com'è noto, il canone legale è stabilito attraverso tre elementi:

- la superficie convenzionale dell'appartamento;
- il costo base di costruzione parametrato con una serie di indici che dovrebbero tenere conto dei caratteri abitativi propri della zona ove sorge l'edificio e di quelli particolari di ogni appartamento;
- il parametro di trasformazione del valore locativo (superficie convenzionale x costo di costruzione) in canone annuo. La determinazione del canone legale prende a base grandezze economiche avulse dalla realtà e ne trascura altre di fondamentale importanza.

Il costo base di costruzione, assunto dalla N. 392/1978 per ampie fasce di territorio, non raggiunge, in molti casi, all'epoca di riferimento, neppure il livello corrispondente ad un ipotetico mercato perfetto caratterizzato dalla massima concorrenza delle imprese costruttrici (prezzo di costruzione = costo di costruzione)

Tale interpretazione avrebbe configurato un costo aderente alla realtà cui, eventualmente, aggiungere un utile di impresa sia pur minimo per conferire a tale grandezza un significato ottimale per il produttore venditore e per l'acquirente. Ma non basta. Al consuntivo degli oneri diretti ed indiretti di costruzione si sarebbe dovuto aggiungere, per ogni unità immobiliare, l'incidenza del prezzo dell'area giacché il valore del terreno su cui insiste il fabbricato, nella realtà operativa, fa parte integrante del costo di costruzione. La sommatoria delle due grandezze avrebbe dovuto rappresentare il presupposto logico per la determinazione dell'equo canone, naturalmente tenendo conto, attraverso aggiornamenti frequenti, delle indipendenti variazioni che i due elementi subiscono nel tempo.

È evidente che per la stima delle due grandezze e per il loro adeguamento al mutare del mercato e delle condizioni oggettive delle murature, si sarebbero dovuti interessare gli U.U.T.T.E.E., le Commissioni Censuarie ed Istituti specializzati capaci di operare, con speditezza, per campioni significativi.

Nella discussione parlamentare relativa al progetto di applicazione dell'equo canone furono presentate dieci proposte. Tra queste ve ne furono due, quelle dell'ultimo governo Moro e del P.C.I., che posero a base della determinazione del canone legale la rendita censuaria rivalutata.

Se l'Amministrazione catastale avesse operato per tempo alla revisione delle categorie e classi e degli estimi, non si sarebbero verifi-

cati disagi, sperequazioni ed impoverimenti del patrimonio edilizio e, nel contempo, l'Istituto catastale non avrebbe perso di credibilità.

Meglio, se si fosse provveduto alla stima del prospettato « valore censuario » armonizzato con le condizioni ambientali delle varie zone urbane e si fossero predisposti adeguati parametri per il suo sollecito aggiornamento.

I motivi di variazione del « valore censuario » per le unità immobiliari poste nei vari comparti urbani, vanno ricercati nelle seguenti circostanze proprie di ogni zona.

— *Centri storici e zone sottoposte a vincolo conservativo*: il costo di ricostruzione ha significato trascurabile in quanto il degrado, esclusivamente di natura fisica, per l'irriproducibilità degli immobili, è compensabile da una adeguata manutenzione. Il prezzo delle aree ha un accrescimento di tipo esponenziale.

— *Zone a forte espansione economica*: il costo di costruzione presenta una tendenziale marcata obsolescenza mentre il prezzo dell'area aumenta considerevolmente in termini reali con tassi di incremento notevolmente superiori al ritmo di deprezzamento della costruzione.

— *Zone a modesta espansione economica*: l'obsolescenza del costo di costruzione è limitata e si verifica in lunghi archi di tempo; la lievitazione del prezzo dell'area è meno che proporzionale al decremento del costo⁵.

Così operando, l'Istituto catastale avrebbe assolto, al di sopra delle parti, quella funzione civile tanto attesa dal Paese. Il *valore censuario*, di ampia utilizzazione anche fiscale, potrebbe essere utilizzato, utilmente ed in modo ampio, a vari livelli, rappresentando, come avverte l'Antonietti, « per gli enti pubblici, parametro di riferimento per la valorizzazione sociale ed economica del territorio, e, per i privati, valido titolo di conoscenza e di orientamento nelle proprie scelte »⁶.

⁵ E. Bruschi, Il valore censuario delle unità immobiliari urbane, in « Quaderno n. 14 » dell'Istituto di Estimo Rurale e Contabilità dell'Università di Firenze, ed. Tip. G. Capponi, luglio 1979.

⁶ A. Antonietti, « Riforma tributaria e Catasto »; introduzione dell'A. al VI Incontro dei Docenti di Estimo tenuto a Firenze, Palazzo dei Congressi, il 5 maggio 1976.

Altra osservazione va fatta a carico dell'indice di conversione del valore locativo in canone annuo. Come si sa tale parametro è assunto dalla legge n. 392/1978 in misura uniforme (3,85%). Tale parametro si sarebbe dovuto evidenziare assumendo a campione unità immobiliari tipo individuate nelle varie zone urbane, dal rapporto tra redditività lorda di merito e valore locativo; operando in tal modo sarebbe stato possibile precisare percentuali rispondenti ai differenti gruppi di immobili, di differenziata categoria e classe, ubicati nei diversi agglomerati urbani e nelle diverse zone.

L'aver indicato un indice unico per tutta l'Italia, entro certi limiti, premia gli appartamenti di merito minimo e punisce quelli di merito abitativo maggiore.

Da quanto osservato gli errori più aberranti della legge sulla disciplina delle locazioni, in sintesi, sono rappresentati da:

— il costo base di costruzione, assunto in misura unica per larghe fasce di territorio, non risponde minimamente alle diverse realtà ambientali;

— il non avere considerato, per le singole unità immobiliari, l'incidenza del prezzo dell'area edificata, dimostra una mal celata superficialità del legislatore ed un inqualificabile comportamento degli organi tecnici preposti alla individuazione delle grandezze necessarie a determinare correttamente l'equo canone;

— i coefficienti correttivi del costo base sono stati fissati con pressapochismo, trascurando le situazioni reali dei diversi comparti urbani e dei caratteri specifici delle singole unità immobiliari;

— l'indice di conversione del valore locativo in canone annuo, stabilito in misura uniforme del 3,85%, trascura il differente merito abitativo degli immobili di diversa categoria e classe e delle diverse zone di appartenenza;

— l'aver considerato come elemento essenziale di adeguamento del canone a livello legale, la capacità di reddito dell'inquilino.

Gli effetti sociali

L'impossibilità di trovare casa per i giovani che intendono costituire nuovi nuclei familiari, per le famiglie sottoposte a sfratto giudiziario e per tutti coloro che, per i motivi più disparati, hanno

necessità di cambiare alloggio, crea una nuova drammatica realtà, una nuova miseria, che è motivo di tensioni sociali e che ci allontana dalla condizione di normale disponibilità abitativa dei Paesi europei⁷.

La mancata operatività privata e la limitata attività pubblica nel settore edilizio sono il motivo apparente del tendenziale aumento della coabitazione; le cause reali vanno ricercate nella utopica legislazione urbanistica, negli eccessivi oneri di concessione della L.n. 10/1977, nella irrazionale definizione dell'equo canone, nell'esasperato regime fiscale che colpisce redditi ed incrementi di prezzo avulsi dalla realtà e nella inadeguatezza dei fondi di finanziamento a favore dell'edilizia.

La ripresa di tale attività, legata ad una reale volontà politica, dovrebbe avvenire secondo due direttrici:

— a livello di edilizia pubblica, incrementare l'attuale tasso di produttività del 2% a valori ottimali del 20%, già raggiunti in passato, o per lo meno adeguarlo agli obiettivi fissati dal piano triennale Pandolfi del 7% il primo anno, dell'8,1% il secondo e del 9% il terzo anno.

— A livello di edilizia privata favorire il recupero dell'usato ed, in linea più generale, incentivare costruzioni ed acquisti di appartamenti con mutui a tassi agevolati, favorendo il riciclaggio di capitali da riutilizzare nel settore edilizio. La maggiore disponibilità di alloggi verrebbe a ridurre le plus valenze che attualmente il mercato recepisce e congloba nel prezzo a motivo dello squilibrio tra domanda ed offerta e, sotto il profilo sociale, alla maggiore disponibilità abitativa conseguente l'attività pubblica si assommerebbe quella di vecchi appartamenti razionalizzati posti in zone, attualmente sotto utilizzate ed in modo del tutto difforme dallo standard abitativo moderno.

Di grande interesse appare il recupero dell'usato caratterizzato da opere di ammodernamento tecnologico di singole unità immobiliari o di interi stabili al fine sia di migliorarne le condizioni di abitabilità, sia, nel rispetto delle norme igieniche, di aumentarne la capacità ricettiva.

⁷ In Francia, Germania, Inghilterra ed Olanda a coloro che intendono « recuperare l'usato » vengono praticati crediti agevolati, esenzioni fiscali, autorizzazioni amministrative di massima speditezza e, ultimato il rinnovamento, viene data al singolo proprietario ampia libertà di vendere, o locare, o utilizzare il prodotto edilizio trasformato.

Per l'attuazione di tale intervento che, com'è noto, interessa gran parte del tessuto urbano delle città, occorrerebbe la introduzione di norme sostanziali atte a fluidificare quel nodo formato da disposizioni legislative con effetto complicante, da inadeguatezza amministrativa e da una marcata distorsione nell'utilizzazione del risparmio.

Più particolareggiatamente, l'art. 9 della L.n. 10/1977 pur prevedendo per edifici plurifamiliari, interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione, impone, a carattere oggettivo, che tali interventi non comportino aumento delle superfici utili di calpestio, ed, a carattere soggettivo, che il concessionario si impegni, mediante convenzione con il comune, a praticare prezzi e canoni concordati e che concorra agli oneri di urbanizzazione.

I citati provvedimenti, atti a favorire l'iniziativa privata, dovrebbero consentire la sostituzione della concessione con una domanda all'amministrazione comunale che annullasse ogni forma di contributo ed ogni atto d'obbligo unilaterale.

Tale domanda dovrebbe essere istruita senza intralci burocratici al fine di una approvazione solerte della domanda. Il secondo provvedimento dovrebbe eliminare i vincoli relativi al mutamento di destinazione ed all'aumento delle superfici utili di calpestio dell'immobile oggetto di miglioramento. Altro aspetto essenziale per incentivare l'edilizia privata e pubblica è rappresentato da stanziamenti appropriati per l'erogazione di mutui a tasso agevolato.

La forte contrazione dell'attività del settore, soprattutto del privato, è, in gran parte attribuibile agli effetti provocati dall'inflazione sui meccanismi di finanziamento.

Nella tabella che segue sono posti a raffronto gli apporti delle diverse forme di finanziamento a favore dell'edilizia, espressi in percentuale e riferiti agli anni 1973 e 1977.

forme di finanziamento	1973	1977
Istituti speciali	30,0%	12,3%
Aziende di credito	15,5%	12,4%
Fondi privati	51,5%	65,5%
Altri	4,4%	9,8%

Le percentuali elaborate dal CENSIS su dati della Banca d'Italia, dimostrano che il finanziamento fondiario, nel 1977, si è più che dimezzato e quello delle aziende di credito si è ridotto del 3,1%. Solo il maggior contributo di risparmio privato ha evitato, in quel-

l'anno, il crollo dell'edilizia ed il più ampio sacrificio privato è probabilmente da collegarsi al completamento delle costruzioni approvate con licenza edilizia.

Allo stato attuale, gli stanziamenti per l'edilizia pubblica sono estremamente ridotti e marcatamente carenti quelli a favore dell'edilizia privata.

Una sana programmazione avrebbe dovuto provvedere al reperimento di fondi adeguati da impiegare a favore dell'edilizia, sia pubblica che privata, prima di varare la legge sull'equo canone. In tal modo, la maggiore disponibilità di alloggi avrebbe ridotto la crescente sperequazione tra domanda ed offerta del settore e, quindi, la contrazione di quella nuova miseria sociale connessa con la coabitazione.

Infine, altro importante provvedimento per incentivare il recupero dell'usato dovrebbe consistere in un opportuno sgravio fiscale, esentando temporaneamente i proprietari di immobili in fase di ristrutturazione o ristrutturati dal pagamento dell'ILOR e dell'INVIM almeno per il periodo di restituzione delle rate di ammortamento.