

Osservazioni tecnico-estimative sulla legge dell'equo canone per gli immobili urbani alla luce dei recenti strumenti urbanistici

di Enrico Novelli

Che il problema delle locazioni degli immobili urbani, affrontato dalla recente legge 392/78 — detta dell'equo canone — sia ancora solo un aspetto della pianificazione urbana, e quindi correlata strettamente alla normativa urbanistica vigente, è un fatto troppo chiaro perché richieda considerazioni esplicative.

Ci sembra sufficiente il solo sottolineare questa realtà per avvalorare la necessità di vedere e considerare la legge 392/78 non solo alla luce dei riflessi squisitamente tecnico-estimativi in se stessa contenuti, ma anche in relazione alla legislazione vigente in materia urbanistica per sottolinearne le eventuali discrepanze e concordanze. Accettando infatti il principio che la legge sull'equo canone altro non è che un aspetto della pianificazione urbana e quindi un ulteriore sforzo legislativo per la sistemazione del territorio, e la risoluzione del problema « casa » nella sua accezione più generale, che, comunque, incide in notevole percentuale, con le sue necessità, proprio sull'assetto del territorio, diventa indifferibile la necessità di osservare i riflessi e le correlazioni che tale legge ha con il resto della normativa vigente.

Queste note, ovviamente, non possono e non vogliono essere la disamina capillare di tutte le implicazioni che la legge 392/78 ha con la normativa urbanistica vigente, ma, molto più semplicemente, vogliono porre l'accento su alcuni dei problemi e dei risvolti tecnico-estimativi più macroscopici con la deliberata intenzione di produrre, possibilmente, un dibattito utile al chiarimento della problematica testè accennata.

È di recente approvazione una proroga degli sfratti e la situazione è tale che se ne prevede un'ulteriore a breve termine. Questo equivarrebbe ad una reintroduzione surrettizia del blocco dei fitti degli immobili urbani. Purtroppo questi sono gli effetti del primo anno e mezzo di applicazione della legge 392/78 che, accoppiata

alle crescenti distorsioni economico-finanziarie della legge 10/77 — la ben nota legge Bucalossi — e ai deludenti inizi del piano decennale dell'edilizia — legge 457/78 — proprio per le interrelazioni che fra di loro esistono, hanno ulteriormente rafforzato la situazione di stallo che tutti gli operatori del campo possono facilmente riscontrare.

Oltre alle discordanze o oscurità tecniche intrinseche alla legge 392/78 e che sono state e sono fonte di continui dibattiti sia a livello legislativo che essenzialmente tecnico, e che accenneremo in seguito, ci sembra opportuno rilevare che il punto più saliente di frizione fra la legislazione urbanistica vigente e la legge 392/78 consiste nei principi che fissano la determinazione del canone di affitto: esso è infatti stabilito attraverso una parametrizzazione « a norme convenzionali o legali » che in ben poco conto tiene la reale situazione di mercato (basti pensare alla norma che prevede come l'adeguamento del canone secondo gli indici ISTAT avvenga nella misura del 75% dell'effettivo aumento) e per contro la determinazione dei « costi di urbanizzazione » e del « contributo sul costo di costruzione » previsti dalla legge n. 10/77 che assai più realisticamente i Comuni hanno determinato e aggiornano seguendo, se non forzando addirittura, la realtà economica attuale.

Non è certamente nostro compito stabilire se l'indirizzo della legge sull'equo canone che è, come già detto, quello di determinare il canone di affitto in base a « norme convenzionali o legali » sia giusto o meno; ci preme però sottolineare che tali « norme convenzionali » dovrebbero essere perlomeno congruenti con quelle che regolano l'attività edificatoria poiché, altrimenti — ed è il caso che si verifica — le discrepanze esistenti, unite alla lenta realizzazione pubblica, non possono che determinare un'ulteriore disaffezione dei settori produttivi con gli effetti che tutti possono notare sul mercato: la quasi impossibilità di reperire in locazione un alloggio urbano.

Non ci soffermiamo oltre su questo aspetto ritenendo che altri, come la comunicazione del prof. Comparini, con maggior competenza e più ampiamente abbiano analizzato la portata di quest'ultimo fenomeno.

In relazione al « costo di costruzione », e alla tematica appena esposta, è sintomatico il fatto che il D.M. 3.10.75 (antecedente all'entrata in vigore della legge 392) per la « determinazione del costo massimo al mq. ... recante norme per l'incentivazione dell'attività

edilizia » emesso dall'allora Ministro Bucalossi, autore anche della ben più nota legge 10/77, a differenza di quanto previsto dalla legge 392/78, preveda la divisione dell'Italia in 3 zone e con tre sole fasce di popolazione e, ancora, con sensibili maggiorazioni del costo di costruzione al mq. per le zone sismiche: tutti elementi, questi, di discordanza con la legge dell'equo canone.

Ancora un recentissimo decreto stabilisce che il costo di costruzione per edilizia convenzionata raggiunga un massimo di L. 345.000 al mq.; valore quest'ultimo non riscontrabile nella valutazione « a norme convenzionali o legali » del costo di costruzione a mq. per la determinazione dell'equo canone.

Non è qui il caso di discettare se anche il costo di L. 345.000 al mq. previsto per l'edilizia convenzionata sia un valore equo o meno; è però importante sottolineare la incongruità relativa alla norma analoga prevista dell'equo canone.

L'incongruenza tecnico-estimativa, che si manifesta in questi casi assai palesemente, è, a nostro giudizio, uno dei motivi di base del non avvio alla soluzione del problema « casa » poiché di volta in volta, quest'ultimo visto settorialmente e non nelle sue molteplici interrelazioni.

Altro motivo per il non funzionamento (con i relativi provvedimenti tampone che il Parlamento ha *dovuto* prendere) della legge 392/78 è il ritardo di applicazione del « piano decennale ». Quest'ultimo avrebbe dovuto rilanciare l'edilizia pubblica diretta, sia quella convenzionata che quella semplicemente agevolata; però: sia l'onere della gestione del già edificato, sia la difficoltà di approvvigionamento dei capitali, sia per la mancanza in molti Comuni (soprattutto del Mezzogiorno) di strumenti urbanistici moderni hanno portato come già detto, e portano, gravi ritardi all'esecuzione di detto piano; la mancata o la ritardata esecuzione del piano decennale è a sua volta elemento squilibratore in un mercato che, volutamente condizionato dalla legge 392/78, non trovando linfe dall'iniziativa pubblica nel settore edilizio, si ritorce automaticamente su se stesso rendendo comunque infeconda la legge sull'equo canone.

Intrinsecamente poi, la legge 392/78 dell'equo canone presenta non poche oscurità di carattere tecnico-estimativo che ne rendono problematica e difficoltosa l'applicazione.

Oltre alla parametrizzazione troppo semplicisticamente, come già accennato, definita « ope legis » e da cui in questa sede prescindiamo, anche in seno ad essa vi si riscontrano molti elementi di dubbio

che rendono spesso incerto e a volte addirittura velleitario il giudizio tecnico-estimativo.

La quantità impressionante di contestazioni che sono nate, durante questo primo periodo di applicazione della legge, fra proprietari e affittuari sono la più valida testimonianza dell'affermazione appena fatta.

Uno fra gli elementi più discussi, e che poi influisce direttamente sul prezzo di locazione, è la determinazione della superficie convenzionale dell'alloggio; l'art. 13 della legge stabilisce con precisione quale debba intendersi per « superficie convenzionale », ma la generalizzazione della legge ignora realtà tecniche anche molto evidenti quali quelle poste ad esempio dai corpi scaldanti che se in nicchia non contano come superficie convenzionale mentre è considerata superficie convenzionale anche quella piccola superficie che si trova al di sotto di un normale corpo scaldante applicato al muro e la cosa, se può sembrare irrisoria, non lo è da un punto di vista dell'uguaglianza fra cittadini. Caso ancor più singolare è quello che prevede che i locali con altezza inferiore a ml. 1,70 siano considerati al 30% della loro effettiva superficie.

Anche se tali locali normalmente non abbondano, difficilmente si può capire quale utilità abitativa, o anche di semplice ripostiglio, possa avere un locale in cui la gran maggioranza degli utenti adulti italiani non può che stare in posizione non certamente agevole e, quindi, produttiva.

Tecnicamente è piuttosto insolito trovare locali del genere e estimativamente alquanto approssimativo, a nostro giudizio, considerare che il valore locativo di un ambiente siffatto possa essere ragguagliato al 30% di un ambiente di altezza normale.

Il compromesso fra « norme convenzionali o legali » e le esigenze di una realtà economica hanno portato a questa legge che permette 382.536 canoni base di locazione (calcolati attraverso l'uso dell'elaboratore del centro DOXA). A nostro giudizio è un numero troppo grande per una legge ispirata a « norme convenzionali o legali » ed è, come è stata, fonte certamente di confusione e imbarazzo.

Per concludere riteniamo, pur senza volerci addentrare su gli altri numerosi parametri che configurano la determinazione dell'equo canone, ovvero di un canone di affitto (che insieme alla superficie convenzionale sono, come è noto, la Regione in cui è ubicato il Comune, la tipologia, la popolazione del Comune, la zona in cui sorge l'immobile, il livello di piano, lo stato di manutenzione e l'età del-

l'edificio, che tutti, ciascuno per suo conto, contengono elementi di dubbio o comunque di discussione) che la legge 392/78 debba essere rivista alla luce di due direttrici fondamentali che l'attuale esperienza ha trascurato:

— la prima è il considerare che la legge sulla locazione degli immobili urbani rientra nel quadro più generale della programmazione dell'uso del territorio, o che comunque su di essa direttamente influisce per i suoi scopi e per i suoi effetti, e che quindi non può, in alcuna sua parte, essere incongruente con la normativa urbanistica generale; creando, in difetto, ulteriore confusione nella già purtroppo caotica situazione immobiliare italiana;

— la seconda è (prescindendo dall'efficacia giuridica o meno di valutarne oggi il canone di affitto in base a « norme convenzionali o legali ») di fornire uno strumento che avvalendosi di un criterio di stima dettato da convenzioni, o imposto per Legge, sfrondi il più possibile le opportunità di dubbio interpretativo e soprattutto non crei casi di assurdità logiche.

Il contributo possibile alla determinazione di un « equo canone » risulta, a nostro avviso, strettamente correlato alla applicazione di queste due fondamentali direttrici qui state brevemente accennate.