

Osservazioni tecnico-estimative degli effetti prodotti sul mercato delle locazioni degli immobili urbani, derivati dalla applicazione della legge 392-78 detta dell'equo canone

di Franco Comparini

1 - Premessa

Non si può parlare della Legge 392/78 senza un'analisi della situazione del mercato immobiliare « antecedente » la sua entrata in vigore.

La ricostruzione post-bellica e la conseguente non completa applicazione della 1150/42, i problemi generati dalle ormai storiche vicende costituzionali della 167/62 (e successive modificazioni ed integrazioni), hanno causato una insanabile situazione nell'ambito dell'assetto del territorio; alla stregua di parallele esperienze internazionali¹, tutto ciò non ha consentito, conseguentemente, una gestione « controllata » delle risorse del Paese, anzi, si può senza dubbio affermare che, spesso, il legislatore si è trovato ad operare in termini di *sanatoria*.

L'insieme di queste componenti ha contribuito allo sviluppo « sperequato » degli agglomerati urbani, sperequazione accentuata da molteplici fenomeni tra i quali, non ultimo, quello della dinamica demografica, abbinata alla migrazione interna, incentivati dall'*effetto-città*.

È a partire dagli anni sessanta che si comincia a registrare una distorsione quantitativa-qualitativa tra domanda ed offerta di abitazioni, accentuata da quei problemi di natura urbanistico-legislativa e posizionali già accennati in precedenza².

La non sufficiente offerta del territorio a destinazione residenziale (normativa nazionale e locale, tempi burocratici e tecnologici), hanno portato il mercato immobiliare verso il *blocco dei*

¹ B. Malisz, *L'analisi delle possibilità di sviluppo urbano*, in *Urbanistica* n. 41, 1964.

² G. Dandri, *Il mercato edilizio*, Milano 1969; F. Forte, *Almeno una cosa: le case*, in *Panorama* n. 414, 1974.

fitti, facilitando con questo i conduttori di immobili, ma creando notevoli difficoltà (non ultima quella di ordine economico) per coloro che ambivano a diventarlo.

Chi ha avuto l'opportunità di effettuare indagini di mercato (stime, perizie stragiudiziali, ecc.) avrà certamente rilevato che, a partire dal 1968-70 risultava sempre più difficile l'applicazione

del criterio di stima $V_f = \frac{r}{t}$ in quanto il mercato immobiliare registrava differenze sempre più ampie tra affitti *bloccati* e affitti a *mercato libero* in quanto i primi, risultando di fatto *congelati* — di conseguenza fuori del mercato — generavano per effetto della legge *domanda ed offerta* una progressiva distorsione su questi ultimi³.

La conseguenza di tale situazione era che, molto spesso, nuclei familiari « numerosi » risultavano costretti ad alloggiare in appartamenti non idonei (per quantità e qualità) così come si registravano appartamenti, con elevato numero di vani utili ed « abitabili » condotti da un ristretto numero di persone (non di rado da una sola persona): in entrambi i casi il motivo derivava dalla *non convenienza* ad effettuare il logico cambiamento di alloggio per evidenti motivi di « differente carico » dell'onere di affitto, trovandosi a passare da un mercato bloccato ad un mercato libero.

2 - Scopi della Legge 392/78

Con questo quadro storico ed economico-estimativo (volutamente ridotto e semplificato, al punto 1, per questioni di spazio e perché ritenuto conosciuto dalla generalità degli esperti nel settore), non potendo perdurare oltre il forzato *blocco dei fitti* e perdurando la impossibilità di sopperire, da parte degli imprenditori pubblici e privati, alla differenza dimensionale tra *domanda di alloggi in affitto* e relativa *offerta*⁴, il legislatore ha effettuato un intervento che, nei suoi intendimenti, doveva risultare il mezzo atto a mediare domanda ed offerta di abitazioni assai distanti fra

³ Nell'anno 1977, per appartamenti A/2 ed ordinari per posizione e vetustà compresa tra gli 80-90 mq. di superficie convenzionata, si avevano valori oscillanti tra le 50-65.000 lire mensile per *affitti-bloccati* (al 1972-73) e 180-200.000 lire mensili (dati desunti sul mercato di Firenze).

⁴ Che avrebbe consentito la diminuzione del divario del canone di affitto.

loro come già in precedenza illustrato: si veniva così ad ipotizzare una *mobilità delle conduzioni* abbinata alla *convenzionale valutazione* del canone locativo, tendente a funzionare da calmiera.

Si era cercato, conseguentemente, di innescare un processo di assestamento automatico e programmato, nell'arco di 2-5 anni (contratti « non » e « soggetti a proroga »), tra i costi ed i benefici dell'habitat.

3 - *Gli effetti della 392/78 sul mercato*

Dopo circa un anno e mezzo dalla promulgazione della Legge e circa un anno dalla sua effettiva entrata in vigore, il primo commento possibile è che, di fatto, tale legge è servita ad *abbattere* quei « tetti locativi » generati dal doppio mercato immobiliare⁵ (vedi ultima parte del punto 1).

Riprendendo l'esempio indicato nella *nota 2*, l'appartamento in oggetto — con caratteristiche ordinarie — che presentava valori oscillanti tra L. 60-200.000 ha assunto, per effetto dell'*equo-canone*, un valore, compreso tra L. 80.95.000 mensili (variazione giustificata dalla *zona* e dalla *vetustà*, parametri pressoché ininfluenti sul mercato antecedentemente alla 392/78), raggiungibili in tempi compresi tra i nove mesi oppure in circa sei anni (contratti *non* e *soggetti a proroga*).

Tralasciando, per ragioni strettamente disciplinari, il problema degli sfratti e limitandosi al fenomeno della domanda-offerta di alloggi in affitto, si sono registrate, a partire dall'anno 1969⁶ (assunto come anno base e pertanto con numeri indici = 100), variazioni⁷ rispettivamente pari a: 129,7 (1973), 130,6 (1974), 142,9 (1975), 178,5 (1976), 228,7 (1977), 222,0 (1978) e 232,0 (1979)⁸ per la domanda, contro il 56,5 (1973), 60,8 (1974), 60,9 (1975), 49,6 (1976), 45,2 (1977), 33,2 (1978) e 20,8 (1979)⁸ per quanto concerne l'offerta.

Questi dati ci indicano con estrema chiarezza come la domanda

⁵ Non è infrequente il caso di riduzioni dei canoni di affitto ad 1/2 e 1/3 di quello vigente prima dell'entrata in vigore della Legge per effetto, in particolare, dei parametri correttivi *tipologia, vetustà* e stato di *manutenzione e conservazione*.

⁶ Vedere quanto già esposto nella premessa.

⁷ Elaborazione fornita dal Centro per la Statistica Aziendale di Firenze.

⁸ Valori-proiezione, essendo stati calcolati sui dati dei primi undici mesi dell'anno 1979.

sia caratterizzata da cronica-crescente richiesta⁹ e, per contro l'offerta, pur diminuendo in maniera progressiva col passare degli anni, ha subito una ulteriore brusca contrazione proprio in coincidenza dell'entrata in vigore della legge.

I motivi dell'aumentato divario si possono individuare, a livello comportamentistico, nella maggiore offerta di immobili *in vendita* — locati ma soprattutto quelli liberi, con conseguente doppio nonché *assurdo* mercato (specialmente per questi ultimi) — e nella massima terziarizzazione del mercato immobiliare esistente e in quello di progetto, non essendo più considerato il bene-casa come un *bene-rifugio*: la tendenza in atto lascia prevedere, e ciò aggraverà ulteriormente la situazione esistente, che la 392/78 vanificherà di fatto gli intenti della Legge 457/78 o, per meglio dire, essendo quest'ultima rivolta ai *conduttori-proprietari*, risulterà ininfluyente agli effetti del mercato delle locazioni.

4 - Considerazioni finali

I motivi che hanno determinato l'abbandono del bene-casa come bene-rifugio, non vanno ricercati come effetto prodotto esclusivamente dall'equo-canone: innanzi tutto il *valore convenzionale* previsto dalla 392 risulta assai inferiore al *costo massimo* di un manufatto edilizio (accentuato maggiormente se confrontato col *valore di mercato*), successivamente va considerata l'attuale genericità dell'imposizione fiscale sugli immobili destinati a civile abitazione (registro, ILOR e fino a poco tempo fa anche l'INVIM) e non ultimo, ad aggravare il fenomeno descritto in precedenza, sono le palesi incongruenze emergenti dal confronto della L. 392 con la normativa urbanistica nazionale e regionale vigente¹⁰, aspetto ampiamente sviluppato tra gli altri dal dott. Novelli nella sua comunicazione.

Stiamo assistendo allo strano fenomeno di un bene — nel nostro campo il bene-casa (al centro di molteplici interessi) — che di volta in volta e per effetto delle numerose e non coordinate *norme convenzionali*, assume *valori* differenti, con la tendenza verso una progressiva minimizzazione dei *benefici* affiancata da una massimizzazione dei *costi* relativi.

⁹ Non influenzata affatto dalla L. 392/78.

¹⁰ A partire in tempi recenti, dal D.M. 3.10.1975 (Ministro Bucalossi) per giungere a quanto previsto, in materia di *valore* e di *oneri*, dalla L. 10/77 e successive applicazioni delegate in sede regionale.