

La legge dell'Equo Canone: considerazioni generali ed effetti sul mercato delle abitazioni

di Mario Preti

A circa 35 anni dal blocco degli affitti e dopo varie Leggi che hanno via via apportato limitazioni alla contrattazione dei canoni di locazione fra proprietari e conduttori, la legge dell'Equo Canone è intervenuta a modificare sostanzialmente la materia, introducendo per la prima volta nella nostra legislazione in questo settore un meccanismo convenzionale per la determinazione dei valori locativi e dei canoni. Ancora una volta si è fatto ricorso ad un criterio di stima codificato dalla scienza estimativa, quello della determinazione del valore di mercato di un bene attraverso la capitalizzazione dei suoi redditi (utilizzato però nel senso della determinazione del più probabile fitto di mercato), supporto di un meccanismo che si serve di valori convenzionali senza ricorrere alle leggi del mercato stesso.

Il valore del canone infatti è frutto di nove diversi parametri moltiplicatori, sette dei quali concorrono a determinare il costo unitario di produzione e due — la superficie convenzionale e il tasso di capitalizzazione — concorrono alla definizione del valore locativo e del canone di affitto. Questo criterio deve comunque intendersi provvisorio fino alla attuazione della riforma del Catasto Edilizio urbano, ma certamente fonte di preziosa esperienza per la riforma stessa dei meccanismi di determinazione della futura rendita catastale. È da sottolineare che ben quattro dei parametri, e cioè la superficie convenzionale, il livello di piano, la vetustà e lo stato di conservazione (per quest'ultimo è anche intervenuto chiaramente il D.M. 9.10.1978), hanno gradi diversi di interpretazione che alterano in misura anche notevole i possibili valori di equo canone e che proprio su questi, verte in grande misura il contenzioso « tecnico » suscitato dall'applicazione della Legge.

L'ampia gamma di valori di canone che si possono individuare a seconda delle condizioni estrinseche ed intrinseche in cui viene a trovarsi l'alloggio (che l'Istituto IPSOA ha calcolato in oltre 1 mi-

liardo e 100 milioni di combinazioni), dovrebbe costituire la garanzia di un canone equo per le parti contraenti, nel momento in cui il mercato, come ha sottolineato il Prof. Romagnoli nella sua relazione, non riesce più ad esprimere valori accettabili ed omogenei per l'alterazione delle condizioni della domanda e dell'offerta.

Proprio in riferimento allo stato del mercato non sono generalizzabili certi paragoni che sono stati fatti circa la redditività di alcuni valori di equo canone confrontati con equivalenti supposti valori di mercato « libero »; e allo stesso tempo ci è apparsa e appare fuori luogo la polemica sul valore del tasso di capitalizzazione fissato al 3,85%.

Si può osservare infatti che i pregi o i difetti dell'alloggio trovano riferimento in altri parametri fissati dalla Legge (categoria catastale, ampiezza demografica del Comune, ubicazione, livello di piano, ecc.) e che la misura fissata si viene a collocare realisticamente nel ventaglio di tassi di capitalizzazione di mercato che ricerche del 1975-'76 hanno individuato fra il 2 e il 6% ai quali corrispondono valori unitari (1975-'76) di appartamenti equivalenti nel primo caso a 15 milioni di lire/vano e nel secondo a 2 milioni di lire/vano. In relazione al solo tasso del 3,85%, si avrebbe un investimento per reddito solo a partire da abitazioni di tipo medio, e questa analisi appare coerente con il tipo di alloggio « ordinario » che in un certo senso la Legge delinea attraverso i coefficienti correttivi del costo base posti uguale a 1: esso è ubicato in un comune superiore a 100.000 abitanti, ha una tipologia catastale economica o civile, in zona edificata periferica, in un edificio multipiano costruito recentemente e in stato di conservazione normale. Con una superficie convenzionale media di circa 80 mq., si vedrà che l'equo canone « normale » o « ordinario » si colloca fra le 70.000 e le 85.000 lire mensili, al netto degli aumenti ISTAT, e che il valore locativo risulta all'incirca quello determinabile con i prezzi 1975-'76 di mercato ai quali corrisponde il tasso fissato dalla Legge.

Una prima conclusione si può trarre dunque da questo ragionamento. La legge ha come effetto sul mercato la caduta di redditività di beni immobili definibili genericamente di tipo economico e popolare, e per conseguenza blocca definitivamente iniziative private in questo settore edilizio.

Del resto già spontaneamente il mercato delle abitazioni si era irrigidito su questa posizione: si è assistito negli ultimi anni alla diminuzione dell'edilizia agevolata dal totale di abitazioni costruite

nonostante il progressivo intervento legislativo tendente a calmierare i prezzi e le quantità di aree da urbanizzare; per contro l'edilizia privata in carenza di aree e costi di produzione crescenti si è lentamente spostata su un'offerta di tipo medio-alto perlomeno nei grandi centri urbani. Quindi dai primi anni '70 in poi, si è andato configurando un mercato caratterizzato da un'offerta di abitazioni ad alto prezzo, e da una domanda di abitazioni di tipo economico, in presenza di una forte inflazione monetaria che allontana la popolazione a reddito fisso dalla possibilità di acquisto della propria abitazione e che corrode le rendite distogliendo dal mercato anche quei piccoli investitori che con la proprietà e l'affitto di una abitazione si garantivano una rendita-pensione.

La legislazione restrittiva in materia di sfratti ha inoltre portato alla coesistenza di due mercati distinti: da una parte il mercato delle abitazioni libere da persone; dall'altra il mercato delle abitazioni occupate. La differenza dei valori (prezzi) fra beni simili nell'uno o l'altro mercato risulta oggi mediamente del 30%, come ha rilevato il Prof. Grillenzoni nella sua relazione. Si è raggiunta quindi la rigidità e la paralisi del mercato stesso, con la perdita assoluta di mobilità. Questa situazione ha avuto come risultato l'aumento degli sfratti e la drammaticità della situazione immobiliare odierna, con l'apparire del fenomeno delle abitazioni libere non immesse sul mercato degli affitti, perché con l'inflazione e col continuo aumento dei costi di produzione e del prezzo delle aree, con il 30% in più di valore e soprattutto la possibilità della immediata trasferibilità del bene in caso di bisogno, ai proprietari il congelamento degli appartamenti è apparso la scelta più conveniente. E questa è un'altra causa del depauperamento dei beni sul mercato delle abitazioni. È facile previsione che il problema assumerà nel prossimo futuro dimensioni ancora più drammatiche, non apparendo allo stato attuale l'intervento dello Stato in grado di riequilibrare il mercato attraverso la costruzione di abitazioni economiche e attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente, sia in forma diretta, sia con incentivi finanziari a privati, enti, cooperative edilizie.

Di fatto la consapevolezza della impossibilità dello Stato di rispondere immediatamente a tutta la domanda di abitazioni a basso prezzo ha portato ancora altri effetti: il primo è che la domanda di abitazioni economiche si è spostata in parte sul patrimonio edilizio esistente occupato, e generalmente in stato di cattiva manutenzione, che spunta prezzi inferiori del 30%, innescando il meccani-

simo degli sfratti a catena e facendo lievitare anche i prezzi di questo mercato; il secondo è il fenomeno delle vendite frazionate con le quali globalmente si realizzano prezzi più alti per edifici altrimenti meno o per niente appetibili. Così facendo si sono aggravati i problemi della ristrutturazione e il restauro di questo patrimonio edilizio, perché si sono congelate situazioni di degrado per esaurimento di capacità finanziarie dei singoli acquirenti. È da notare poi che i prezzi di acquisto di questi beni sono mediamente superiori o uguali a quelli di appartamenti nuovi in cooperativa in zone di edilizia economica. Se questi sono ancora effetti derivanti da una carenza di programmazione dello Stato e dalla incapacità di attivare meccanismi di riequilibrio, si deve notare, con rammarico, che la stessa Legge di equo canone diventa un ulteriore elemento destabilizzante perché a ben vedere essa incentiva ancora la produzione di nuove abitazioni (nella fascia medio-alta) e disincentiva la ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente. Infatti il costo di produzione viene fissato anno per anno e dal costo base del 1975 stabilito per la Toscana in 250.000 al mq. è passato con un incremento costante dell'11,4%, composto, alle 370.000 lire al mq. del 1978. In più, con particolari meccanismi, se si dimostra un costo effettivo superiore si può applicare questo costo e non quello di Legge. Con semplici calcoli e verifiche si può notare ad esempio che a Firenze, in zona semi centrale, appartamenti finiti nel 1978 trovano un valore locativo uguale e addirittura maggiore dell'attuale valore di mercato, pure elevato, per categorie catastali A2 e A1, spuntando valori reali di rendimento superiori al 3,85% previsto dal meccanismo di Legge. Per contro la ristrutturazione di un alloggio comporta soltanto l'annullamento del coefficiente di vetustà. Di fatto i piccoli proprietari sono più incentivati a vendere che a riqualificare l'appartamento da affittare, dal momento che i costi di restauro sono altissimi e che non trovano alcuna remunerazione, poiché a questi non viene applicato il beneficio del 5% previsto dall'art. 23 per la manutenzione degli immobili.

Un ultimo dato da rilevare è che la Legge applicandosi ad una larghissima fascia di abitazioni funziona come selettore sociale: cioè consente una vasta gamma di canoni dove i più bassi per abitazioni degradate e vetuste vengono incontro alle condizioni economiche dei soggetti socialmente più deboli. Questo punto è molto problematico nella realtà, in rispetto ancora alla riqualificazione del patrimonio edilizio, perché deve far riflettere che ogni incentivo in questo

settore o si bilancia con l'intervento dello Stato nel pagamento di una quota degli affitti con il Fondo Sociale o si attua di fatto un sostanziale ricambio sociale nel passaggio degli alloggi da uno stato di degrado ad uno riqualificato.

Appare evidente quindi da queste analisi che la sola Legge 392 non può essere utilizzata ai fini di un riequilibrio del mercato delle abitazioni e degli affitti; che essa si colloca in un ipotetico mercato di abitazioni di nuova costruzione di tipo medio alto, che non può farsi carico del settore di abitazioni per utenti a basso reddito e per il recupero del patrimonio edilizio esistente: anzi in questi ultimi settori, di vastissima portata e di maggior rilevanza sociale, ha innescato ulteriori meccanismi di distorsione. Occorre quindi ribadire l'assoluta necessità del suo rapporto, del resto dichiarato fino dalla sua promulgazione, con altri strumenti legislativi ed in particolare con il Piano decennale per l'edilizia Residenziale varato con la Legge 457 del 1978 e la Legge 10 del 1977.

Questo sistema di leggi dovrebbe affrontare globalmente il problema della casa attraverso una strategia articolata d'intervento basata sulla pianificazione del territorio e sulla programmazione dell'investimento di risorse pubbliche e private nella costruzione di abitazioni, per addivenire alla disciplina dell'uso e del rendimento del patrimonio abitativo pubblico e al controllo circa la formazione del reddito del patrimonio immobiliare privato, così come è stato fatto in molti paesi europei.

Il problema di fondo è stato che gli strumenti legislativi non sono partiti tutti con la stessa intensità: da una parte si registrano ritardi e disfunzioni a livello locale nella formazione dei piani poliennali di attuazione e nei piani di edilizia economica e popolare, dall'altra è già in ritardo l'applicazione del Piano Decennale per l'edilizia residenziale. Per contro, lo stock di abitazioni private è percentualmente molto elevato rispetto al patrimonio pubblico, contrariamente a quanto si verifica nei paesi europei che hanno promulgato leggi di equo canone per le abitazioni private. Si può quindi comprendere come di fatto il peso maggiore e tutti i contrasti sociali abbiano finito per scaricarsi sulla Legge 392, che da sola non può reggerne il peso.

Tanto più che essa stessa è una legge di piano, che suppone il fisiologico e corretto svolgimento degli interventi ad ampio spettro previsti dagli altri strumenti legislativi, e che presenta al suo interno una coerenza normativa in particolare con la Legge 457/78. Infatti la durata minima del rapporto di locazione è fissata in quattro

anni, in relazione al primo programma operativo-quadriennale della Legge 457, ed anche la durata dei rapporti di locazione in corso all'entrata in vigore della Legge è sostanzialmente ricondotta ai quattro anni; è stata fatta — per il momento — la scelta di canone controllato limitatamente agli immobili ad uso abitativo, con ciò accentuando il raccordo tecnico fra le misure programmatiche per l'edilizia residenziale e la disciplina dell'uso delle abitazioni, anche in riferimento al canone minimo fissato con la Legge 513 nell'edilizia residenziale pubblica; è stato scoraggiato il cambiamento di destinazione d'uso di un immobile ad uso abitativo; è stato istituito il Fondo Sociale per l'integrazione dei canoni dovuti dai conduttori meno abbienti, la cui « ratio » corrisponde sostanzialmente alle previsioni della Legge 457 e 513 circa i livelli di reddito che danno titolo all'accesso al patrimonio abitativo pubblico o agli abbattimenti del canone minimo ivi applicato.

Per terminare, non si può che auspicare che da convegni come questo, dagli operatori, dalle forze sociali, si richiamino le Pubbliche Amministrazioni e lo Stato a svolgere attivamente e speditamente il proprio ruolo nella problematica della casa, senza il quale sarà difficile superare l'attuale momento di emergenza che paralizza il settore.