

GIORGIO FUA

PROBLEMI ECONOMICI DEL CONTROLLO DEGLI AFFITTI

Estratto dal GIORNALE DEGLI ECONOMISTI
e ANNALI DI ECONOMIA

Maggio-Giugno 1954

9710-4

C. E. D. A. M.

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

PADOVA 1954

GIORGIO FUÀ

PROBLEMI ECONOMICI DEL CONTROLLO DEGLI AFFITTI

Estratto dal **GIORNALE DEGLI ECONOMISTI**
e **ANNALI DI ECONOMIA**

Maggio - Giugno 1954

C. E. D. A. M.

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

PADOVA 1954

PROBLEMI ECONOMICI DEL CONTROLLO DEGLI AFFITTI

SOMMARIO. — I: *Lo sviluppo dei controlli.* — II: *L'azione sulla distribuzione delle ricchezze.* — III: *Problemi della domanda.* — IV: *Problemi dell'offerta.* — V: *Un giudizio d'insieme.* — *Appendice bibliografica.*

I. - Lo sviluppo dei controlli.

1. — Dall'inizio del secolo, l'industria del privato locatore di alloggi ha perduto terreno. Questa decadenza si verifica — sotto varie forme — non solo in Italia, ma nella maggior parte del mondo. In certi casi la proprietà locativa privata cede il campo alla proprietà locativa degli enti pubblici, in altri alla proprietà dell'alloggio da parte dell'occupante; ed intanto si estendono i casi in cui l'alloggio è fornito, a condizioni speciali, dal datore di lavoro. Nel campo in cui l'industria del privato locatore rimane in piedi, le sue funzioni sono spesso vincolate da calmieri e altri « controlli ». Parallelamente a tutto questo, in parte come un'altra faccia della stessa medaglia, l'edilizia sussidiata diventa sistema corrente.

In Europa quasi tutta la proprietà locativa privata oggi esistente è sottoposta al controllo degli affitti. Questo tipo di proprietà è veramente importante solo nei paesi « occidentali », nei quali rappresenta da metà a tre quarti del totale delle abitazioni. Ebbene, in tutti i principali paesi dell'Europa « occidentale », inclusa l'Italia, due terzi almeno della proprietà locativa privata sono soggetti al controllo. In Danimarca, Germania, Inghilterra, Norvegia, Olanda e Svizzera, la percentuale va addirittura dal 90 al 100 per cento. Il Belgio si distingue dagli altri paesi per avere attuato una rapida riduzione dei controlli, ma tuttavia più di metà dei suoi alloggi d'affitto restano ancora oggi controllati. A seconda dei paesi, l'esclusione dei controlli è stata riservata alle case co-

struite (1) o affittate (2) dopo una certa data; alle case che superano un certo valore (3); alle località reputate immuni da scarsità di alloggi (4).

2. — Si può dire che questi controlli non sono che una manifestazione superficiale e particolare di una corrente profonda e generale: cioè dell'estendersi delle competenze dello « Stato sociale », che vengono ad includere anche la competenza di assicurare alle masse certe condizioni di alloggio, interferendo con il libero gioco del mercato quanto occorre allo scopo. Ma, qualunque siano le forze di fondo, i controlli nella particolare forma attuale debbono la loro origine specifica alla congiuntura bellica.

Una prima ondata di controlli si era già avuta in occasione della guerra 1914-1918 (5). Vi sono alcuni casi in cui i controlli introdotti a quell'epoca si sono prolungati fino a confluire nell'attuale sistema (6). In Italia i controlli della prima guerra furono totalmente smantellati, ma nell'anno di crisi 1934 intervenne una nuova forma di controllo, cioè una riduzione d'imperio dei canoni allora in vigore (7); ed il blocco successivamente introdotto nel 1936 e via via riconfermato fino ad oggi si richiama ai canoni ridotti in forza di quel provvedimento. Tuttavia, malgrado qualche addentellato con sistemi preesistenti, la parte principale dei sistemi oggi in forza in tutti i paesi d'Europa ha dovuto essere costruita ex novo alla vigilia o negli anni della seconda guerra mondiale.

La ragione che indusse in quella congiuntura a restaurare il controllo degli affitti aveva carattere preventivo. C'era il problema particolare di prevenire i rincari speculativi che potevano attendersi da eventuali situazioni di penuria di alloggi in seguito all'arresto delle costru-

(1) P. es. in Italia (case costruite o ricostruite dopo l'entrata in vigore della legge 24 aprile 1946), in Belgio e in Francia.

(2) In Italia, tutte le case che sono oggetto di un nuovo contratto d'affitto a partire dal 1° aprile 1947.

(3) P. es. in Belgio e in Inghilterra. Questo criterio fu applicato in Italia durante la prima guerra mondiale (D. L. 30 dicembre 1917).

(4) P. es. in Finlandia e Svezia.

(5) Naturalmente si potrebbe ricostruire una serie di precedenti dai tempi più remoti. Vedi p. es. il lavoro di G. Prato ricordato in Appendice (I).

(6) Il caso più importante si ha in Inghilterra, dove quattro milioni di alloggi sono tuttora controllati con riferimento agli affitti correnti nell'anno 1914, a norma di una legge in vigore dal 1920. Casi meno importanti si hanno in Germania e Francia.

(7) Riduzione del 12-15%, come complemento di una riduzione simultanea delle retribuzioni.

zioni, alle distruzioni, a spostamenti di popolazione — tutte esperienze già sofferte nella guerra precedente. E c'era il problema più vasto, nella ovvia previsione di un'inflazione del livello generale dei redditi e del livello generale dei costi, di predisporre un sistema di sbarramenti onde frenare la propagazione cumulativa, « a spirale », dell'inflazione stessa. Il controllo degli affitti rientrava in questo sistema allo stesso titolo del controllo dei prezzi di altri beni e servizi essenziali (e del controllo di certe altre voci di reddito, come p. es. i dividendi).

Come altre forme di controllo dei prezzi, anche il controllo degli affitti venne di regola attuato bloccando in partenza gli affitti al livello riscontrato ad una certa data, cui si attribuiva il connotato di presentare ancora una situazione di equilibrio normale o tollerabile. Naturalmente la politica dei controlli poteva bensì rallentare, ma non certo impedire del tutto il progressivo rialzo del livello dei costi. Ed allora, mano a mano che il prezzo controllato di un bene o servizio veniva a trovarsi tanto sfasato rispetto alle relative spese di produzione da pregiudicare l'offerta, l'autorità era di regola indotta a riesaminare la situazione ed a consentire aumenti (oppure a fornire altri rimedi, in particolare sussidi). In questo progressivo riaggiustamento del sistema dei prezzi controllati, gli affitti costituivano però un caso con connotati speciali (8).

Un primo punto è che, in confronto alla massa degli altri prodotti, la casa costituisce un prodotto eccezionalmente durevole: molte case durano secoli ed i tipi di casa meno durevoli durano pur sempre decenni. Quindi il rinnovo della provvista di case necessaria per soddisfare la domanda avviene lentamente. Nei vari paesi europei, durante gli ultimi trenta o quarant'anni, la sostituzione delle case giunte a decrepitezza e la domanda di case addizionali per l'aumento della popolazione e le mutate esigenze hanno richiesto, tutt'insieme, un ritmo annuo di nuove costruzioni che ha fluttuato appena intorno all'uno per cento della consistenza dei fabbricati preesistenti (9). Per le case, dunque, a differenza degli altri beni, la produzione corrente di un'annata o anche di una serie di anni (finchè non si estende il conto a una serie molto lunga) incide poco sul problema dell'offerta complessiva dello stesso periodo. Negli anni di guerra i governi erano addirittura

(8) Si noterà, incidentalmente, qualche analogia con il problema posto in materia di controllo dei prezzi dalla energia idroelettrica.

(9) Solo in casi eccezionalissimi, come l'attuale fase di ricostruzione edilizia in Germania, si sono raggiunte punte del cinque per cento. Quanto sopra si riferisce, beninteso, alla domanda effettiva di costruzioni, non al fabbisogno teorico in base a criteri igienici e sociali che, a comune giudizio, sarebbe stato assai maggiore.

desiderosi di ridurre la produzione corrente di case quasi a zero per riservare tutte le risorse produttive per usi più impellenti ed in genere imponevano a questo scopo anche restrizioni più dirette.

Un secondo punto è la particolare composizione del prezzo d'affitto dell'abitazione. Come orientamento grossolano, si può assumere che in assenza di controlli e sussidi gli affitti annui prima della guerra corrispondessero in media, a seconda dei paesi, al cinque-dieci per cento della spesa di costruzione della casa, da imputarsi come segue: uno per cento alla manutenzione ordinaria e straordinaria; uno per cento ai servizi accessori (acqua, portineria, etc.) e alle spese di amministrazione; mezzo per cento alle imposte; e il resto (cioè due e mezzo-sette e mezzo per cento) agli interessi sull'investimento iniziale e ad eventuali profitti (10). La caratteristica di questa struttura, rispetto alla struttura del prezzo di altri servizi, è che essa contiene soltanto una piccola quota destinata alla copertura di spese *vive* del fornitore dei servizi, variabili di pari passo con il livello generale dei prezzi. Tali infatti erano soltanto le spese per manutenzione e servizi accessori: tutto insieme non più di un terzo o un quinto, a seconda dei paesi, dell'affitto prebellico. Il rimanente, cioè da due terzi a quattro quinti, o non corrispondeva a nessuna spesa *viva* del proprietario (frutto del capitale suo proprio) o corrispondeva a spese che sentivano poco o nulla degli effetti dell'inflazione bellica (interessi passivi sui capitali eventualmente presi a prestito, imposte sui fabbricati) (11). Ebbene, dovendo superare un periodo di emergenza e volendo, frattanto, solo evitare di precipitare i fornitori del servizio in una crisi violenta (con bancarotte o agitazioni generali), i governi sembrano aver trovato che bastava fissare dei prezzi sufficienti a coprire le spese vive dei fornitori stessi. I fitti prebellici potevano continuare a coprire le spese vive dei proprietari, con sacrificio delle altre voci, anche quando il livello dei prezzi fosse quasi triplicato o quintuplicato (a seconda dei paesi). Se il livello dei prezzi si sestuplicava o, rispettivamente, decuplicava, bastava per continuare a coprire le spese vive un semplice raddoppio degli affitti pre-

(10) Dato il carattere di larga approssimazione, non c'è bisogno di nominare le voci minori. Tra queste rientrano gli ammortamenti (almeno nel caso delle costruzioni in muratura). La quota annua di ammortamento dovuta al suo creditore dal proprietario che abbia finanziato l'investimento contraendo un mutuo a 10 o 20 anni può, bensì, essere tutt'altro che trascurabile — ma essa eccede di gran lunga la quota reale di ammortamento della casa. La casa, infatti, sopravviverà all'estinzione del debito.

(11) In Italia, come noto, queste sono state addirittura bloccate sui vecchi imponibili. Dove non c'è stato blocco, l'imponibile ha seguito tutt'al più l'aumento dei fitti.

bellici. I governi quindi non si sentirono obbligati a riallineare man mano gli affitti controllati dei vecchi alloggi con il livello generale dei prezzi. Qualche modesta maggiorazione di affitto o qualche compenso accordato al proprietario sotto altra forma bastò a « tirare innanzi ».

Così stavano le cose per gli alloggi già in essere; vediamo ora come stessero per le nuove costruzioni. E' chiaro che il capitale non si investe in nuove costruzioni se queste non gli promettono un saggio di remunerazione adeguato. L'affitto futuro al netto da tutte le spese di manutenzione etc. deve garantire l'interesse (e l'ammortamento) e questo va riferito alle spese presenti di costruzione, ben più alte dei livelli prebellici; in Italia e altri paesi il saggio d'interesse esso pure è cresciuto molto dall'anteguerra. Dunque i governi si sono trovati di fronte a tre possibilità: o consentire, mano a mano, sulle costruzioni nuove affitti più elevati di quelli fissati per gli alloggi già in essere; o sussidiare le costruzioni nuove in modo da ricreare artificialmente l'equilibrio tra spese e ricavi nei conti del virtuale investitore (o, soluzione sostanzialmente equivalente, costruire essi stessi alloggi per concederli in perdita); o, infine, rinunciare a vedere nuove costruzioni. L'ultima soluzione era la benvenuta finchè durava l'emergenza bellica; ma una volta passata questa, si dovettero adottare ovunque linee di condotta dirette a procurare un certo ritmo di costruzioni. Avremo occasione di esaminare più avanti due delle complicazioni in cui tali linee di condotta finivano con l'ingolfarsi: la compartimentazione del mercato degli alloggi, da un lato; uno sviluppo accidentale anzichè funzionale della politica dei sussidi, dall'altro (12).

3. — Si è ricordato sopra che il controllo degli affitti era stato introdotto semplicemente come una tutela contro la speculazione e come un freno alla spirale inflazionistica. Ma si è visto che poi, mentre gli altri prezzi controllati finivano man mano con l'adeguarsi alla spesa attuale di produzione e quindi tendevano a seguire il livello generale dei prezzi, gli affitti della gran massa degli alloggi sono rimasti indietro, agganciati alla spesa storica di costruzione o comunque a riferimenti di mercato ormai remoti. Così — data la sua inerente staticità, in mezzo a un mondo in rapida evoluzione — il controllo degli affitti è venuto trasformandosi da provvedimento antispeculativo in uno dei casi più massicci di coartazione del mercato e redistribuzione forzata delle ricchezze.

(12) Vedi, rispettivamente, paragrafo 16 e 25.

Ma quanto più si avanza su questa via, tanto più difficile diventa il fare marcia indietro. La difficoltà più seria è che i bilanci famigliari della massa della popolazione si assestano sulla base di un basso livello generale di fitti; e che a sua volta anche il livello generale delle retribuzioni viene a basarsi su quel presupposto (13). Quindi un aumento dei fitti, se sensibile, dovrà portare con sè un aumento del livello generale delle retribuzioni; ed a quest'ultimo si oppongono ovvie resistenze, tanto maggiori quanto maggiore è l'aumento considerato. Si noti inoltre che, quando l'aumento considerato rappresenta una trasformazione radicale e brusca dei bilanci famigliari, non ci si può rimettere ai meccanismi spontanei (scala mobile o nuove contrattazioni) per il progressivo adeguamento delle retribuzioni, poichè la transizione comporterebbe eccessive sofferenze a carico della massa, ma si deve pensare ad un piano concertato di aumenti simultanei — il che moltiplica ancora le difficoltà.

4. — In tutto il discorso svolto fin qui ci si è riferiti allo scarto esistente tra il livello controllato degli affitti ed il loro livello « normale ». E' desiderabile formarsi una nozione, sia pure grossolana, della grandezza di questo scarto. Allo scopo bisogna, anzitutto, definire che cosa si vuole intendere per livello « normale »; qui intenderemo il prezzo normale nell'accezione classica (14), cioè un canone di affitto adeguato per coprire le spese attuali di costruzione; e ci riferiremo, per il momento, alle spese nel caso di costruzioni non sussidiate. Si noti che, anche così definita, la misura del canone « normale » è molto contingente, nel senso che dipende da fattori molto sensibili all'azione della politica economica. Basti pensare alla sua dipendenza dal saggio d'in-

(13) Nella misura in cui il beneficio dei bassi affitti si trasferisce alla classe dei datori di lavoro sotto forma di minori spese salariali, si può dire che il controllo degli affitti equivale ad un sussidio sull'impiego di manodopera finanziato da un'imposta irregolare sulla proprietà locativa. Quindi in Italia, dove il sistema finanziario nel suo complesso tende a penalizzare inopportuno l'impiego di manodopera, si potrebbe forse dire che il controllo degli affitti ha assolto — sebbene in forme disordinate — una certa funzione riparatrice.

(14) o, più esattamente neo-classica.

L'alternativa principale al riferimento qui scelto è di riferirsi all'ipotetico prezzo di mercato, cioè a quello che livellerebbe la domanda all'offerta momentaneamente data. Se si contempla l'ipotesi di uno sblocco limitato a poche case soltanto, è probabile che il prezzo di mercato supererebbe il prezzo normale. Se invece si contempla l'ipotesi di uno sblocco generale, manca ogni base per serie congetture sul prezzo di mercato — almeno nel caso italiano.

teresse: se, p. es., l'alto saggio oggi corrente in Italia venisse ridotto a metà, il livello normale degli affitti considerato qui sotto subirebbe un taglio di più d'un terzo (15).

Tenute in mente queste avvertenze si può contare che il livello dei fitti controllati sia oggi, come approssimativo ordine di grandezza, intorno a un decimo del livello dei fitti normali in Italia; e non molto superiore in Francia e in Finlandia. Questi tre paesi rappresentano un estremo in Europa occidentale. All'estremo opposto troviamo la Svizzera, dove il rapporto è superiore a due terzi e la Svezia e il Belgio, dove è poco sotto due terzi. L'Inghilterra e la Germania rappresentano delle vie di mezzo, con un rapporto di circa metà. Come si vede, nonostante che le politiche di adeguamento dei fitti controllati, più o meno energiche a seconda dei paesi, tendano un po' alla volta a modificare il quadro (16), tuttavia il quadro odierno riflette ancora nelle sue grandi linee l'azione originaria svolta dall'inflazione nella formazione dello scarto tra fitti controllati e normali. I paesi in cui l'inflazione bellica e postbellica fu più violenta sono quelli che conservano ancora lo scarto maggiore. Le differenze riscontrate in questo scarto riflettono

(15) Ecco altre avvertenze per l'interpretazione delle misure che seguono.

Come sarà spiegato nel paragrafo 15, in ogni paese coesistono più livelli di fitti controllati, ciascuno dei quali sta in un diverso rapporto con il livello dei fitti normali. Qui daremo soltanto delle misure medie che intendono rappresentare tutto l'insieme dei fitti controllati.

Visto che una costruzione nuova è sempre qualcosa di *qualitativamente* diverso da ogni costruzione preesistente, ci dovremo contentare di valutare lo scarto degli affitti soltanto alla buona, rapportando cioè il fitto degli alloggi vecchi al fitto teorico di alloggi nuovi che abbiano «suppergiù» uguali attitudini a soddisfare chi li abita. Presumiamo che queste attitudini siano di regola un po' più elevate in una costruzione moderna che in una antiquata, a parità di dimensioni e di caratteristiche generali.

Infine, le misure che diamo tengono conto del fatto che il canone nominale d'affitto controllato rappresenta il corrispettivo di prestazioni ridotte rispetto alla normalità (vedi paragrafo 19).

(16) Per quanto riguarda il puro canone d'affitto degli alloggi controllati, le maggiorazioni consentite finora (1953) rispetto al livello 1938 ammontano a solo 15-20 per cento in Inghilterra, Svizzera, Svezia, ma a 150% in Belgio, quasi 350% in Finlandia e 650% in Francia, e ad 800-900%, com'è noto, in Italia. A queste maggiorazioni bisogna aggiungere alcuni benefici ottenuti dai proprietari sotto altra forma. (In Italia, per esempio, il locatore è stato autorizzato a farsi rimborsare dal locatario l'80% delle spese per acqua, portineria e ascensore. Il riscaldamento è a totale carico del locatario. Il locatore può domandare a quest'ultimo di corrispondergli l'interesse legale sui capitali investiti in lavori di riparazione. Infine, nel caso che il locatario subaffitti, il canone d'affitto può essere portato fino al triplo del livello indicato sopra).

anche il diverso andamento del saggio d'interesse da un paese all'altro: in Italia, Francia e Finlandia lo scarto dei fitti è stato seriamente aggravato dall'avvenuto aumento del saggio, mentre in altri paesi è stato attenuato dal suo declino.

5. — Abbiamo fin qui presentato il fenomeno dei controlli dal punto di vista della storia economica. E' risultato che i controlli hanno acquistato la loro portata attuale più per forza di avvenimenti che per un disegno consapevole. Si tratta ora di esaminarli dal punto di vista della politica economica, cioè di giudicare la loro funzionalità rispetto ad obiettivi d'interesse attuale. La trattazione che segue discute dapprima l'azione dei controlli sulla distribuzione delle ricchezze; quindi i loro effetti sulla domanda e, rispettivamente, sull'offerta di alloggi d'affitto. Gli effetti sulla domanda saranno valutati in base al criterio che la provvista esistente di alloggi dovrebbe essere ripartita tra tutti i possibili inquilini in modo da minimizzare gli « sprechi »; gli effetti sulla offerta in base al criterio che la provvista di alloggi dovrebbe essere conservata ed accresciuta, nel tempo, attraverso un « adeguato » flusso di manutenzioni e di nuove costruzioni (17). In ultimo si tenterà di raccogliere, in un giudizio sintetico, gli orientamenti che scaturiranno da queste analisi per la futura politica in materia di controlli.

II. - L'azione sulla distribuzione delle ricchezze.

L'azione sui redditi.

6. — Quali risultati produciamo sulla ripartizione dei redditi con il mantenere i controlli così come sono? Per rispondere bisogna confrontare la ripartizione attuale con quella che si otterrebbe modificando o sopprimendo i controlli. Confrontiamola con la situazione che avremmo se abbandonassimo di colpo i controlli e non introducessimo nessun provvedimento compensatore. Naturalmente l'alternativa ipotizzata è esclusa dal buon senso politico e quindi puramente fittizia; ma serve a mettere in evidenza gli effetti imputabili ai controlli *di per sè* e non al resto della politica economica in cui si inquadrano.

L'abolizione dei controlli farebbe aumentare il reddito dei locatori degli alloggi attualmente controllati. Si è accennato sopra che è difficile far congetture sul livello *di mercato* che verrebbe a stabilirsi con la

(17) Il lettore noterà che i termini tra virgolette presuppongono a loro volta giudizi di un ordine superiore.

liberazione di tutti i fitti, ma per avere grossolani riferimenti quantitativi potremo contentarci di considerare il livello *normale* corrispondente alle spese di costruzione attuali. Assumendo questo termine di riferimento avremmo dunque, in Italia, che gli inquilini degli alloggi attualmente controllati dovrebbero pagare circa il decuplo di quanto pagano oggi (tra canone e spese extra-canone), per godere gli alloggi nel medesimo stato. Per orientarci grossolanamente, contiamo 8-10 milioni di stanze controllate ed una spesa annua presente di 5-6 mila lire per stanza. Globalmente dunque, con il decuplicarsi del livello degli affitti, la massa degli inquilini subirebbe un aggravio di spesa di 400-500 miliardi annui in cifra tonda, senza beneficio corrispondente (18). Ciò che perderebbero gli inquilini, lo guadagnerebbero i proprietari degli alloggi attualmente controllati.

Anche proprietari ed inquilini degli alloggi già liberati da controlli potrebbero risentire un contraccolpo della riforma, nel senso che gli affitti di questi alloggi risulterebbero probabilmente sviliti dalla liberazione generale. Le parti sarebbero dunque invertite rispetto al caso precedente: qui la liberazione favorirebbe gli inquilini a scapito dei proprietari. Ma il caso è incomparabilmente meno importante del precedente, sia riguardo alla presumibile variazione relativa di fitti sia soprattutto riguardo alla massa di alloggi coinvolti.

Seguirebbero man mano vari fenomeni di *traslazione* in senso proprio ed altri effetti indiretti — propagazione a spirale del rincaro e, d'altra parte, probabili interventi compensatori (19), etc. — cosicché il quadro dell'*incidenza* della riforma verrebbe progressivamente modificandosi rispetto al quadro della sua *percuSSIONE* iniziale. La possibilità più imponente di cambiamento, a questo riguardo, consiste nella traslazione dell'aggravio subito dalla massa lavoratrice in quanto affittuaria, sui datori di lavoro, attraverso il conseguimento di un livello salariale relativamente più alto. Ma la storia non finisce necessariamente qui, poichè i datori di lavoro potrebbero restringere l'occupazione e/o rialzare i prezzi — con la qual cosa il danno ricadrebbe sulla massa. Gli stessi proprietari degli alloggi già controllati finirebbero in ultima analisi, probabilmente, con il vedersi sfuggire di mano — a causa di queste influenze negative, sia pure smorzate, della riforma sul potere

(18) Non si dimentichi che questa alta valutazione assume come dato l'elevatissimo saggio d'interesse oggi corrente sul mercato.

(19) L'ipotesi astratta formulata in partenza ci imporrebbe qui di ignorare la forma di intervento effettivamente più probabile e importante: l'adeguamento delle pensioni sociali. Ma possiamo comunque suggerire, come altro esempio, un'azione compensatrice da parte dell'assistenza privata.

d'acquisto della moneta — una particella del guadagno proveniente dalla percussione iniziale della riforma ipotizzata.

Il quadro è intricato, ma le infinite complicazioni non costituiscono un impedimento a coglierne le linee essenziali. L'essenziale è che abolendo i controlli si trasferirebbero (o, se il termine piace più, si retrocederebbero) 400-500 miliardi annui di reddito dagli inquilini degli alloggi attualmente controllati ai proprietari. Il guadagno dei proprietari sarebbe in gran parte definitivo. Quanto agli inquilini, è possibile che molti di essi finirebbero a lungo andare con lo scaricare su altre spalle una parte almeno della spesa annua supplementare; ma questa compensazione non si prevede totale e, soprattutto, implicherebbe comunque un periodo di transizione durante il quale il peso sarebbe purtuttavia sofferto dagli inquilini. Se questi sono gli effetti essenziali di un'ipotetica abolizione dei controlli, allora possiamo dire che i controlli operano principalmente come un trasferimento forzoso dell'ammontare indicato dai proprietari agli inquilini. Si tratta ora di vedere se vi siano argomenti in favore di siffatto trasferimento.

L'eventuale razionalità del trasferimento di redditi.

7. — Si potrebbero invocare a questo proposito due grandi ordini di argomenti. Il primo fa perno sull'ideologia che i guadagni o perdite individuali provenienti da uno sconvolgimento generale come la guerra e l'inflazione debbano essere, almeno in parte, messi in comune e suddivisi su tutte le teste. Se guardiamo le cose sotto questo angolo, troviamo subito che le vicende belliche e post-belliche tendevano a favorire chi aveva avuto la ventura di investire in proprietà edilizie, rispetto a molte altre categorie di investitori. Come termine estremo di confronto, si pensi a chi aveva investito in titoli a reddito fisso (20). Il controllo degli affitti

(20) Consideriamo due investimenti prebellici d'uguale ammontare, l'uno in titoli a reddito fisso e l'altro in fabbricati. Assumiamo che ambedue fruttassero in partenza il 5% netto e che questo significasse, nel caso dei fabbricati, un gettito d'affitto (al lordo delle spese) uguale all'8% del capitale investito. Oggi il vecchio investimento in titoli frutta ancora il 5%. Con le variazioni di prezzi e interesse avvenute in Italia, l'affitto *normale* dei fabbricati sarebbe salito all'800% circa della somma investita anteguerra; detraendo le spese esse pure accresciute, si avrebbe comunque un frutto netto tra 600 e 700%.

Per effetto dell'attuale regime di controlli, invece, il (puro) canone d'affitto è stato portato ad un livello non superiore all'80% della somma originariamente investita nei fabbricati, ma anche l'aumento delle spese a carico della proprietà è stato mantenuto entro limiti modesti (rigidità dell'imposta sui fabbricati, minori impegni e rivalse accordate per spese di manutenzione e servizi), cosicchè il frutto netto supera probabilmente, di regola, il 20%.

può dunque, forse, esser valso e valere tuttora ad espropriare quell'eccedente di reddito che gli investimenti edilizi avrebbero fruttato e frutterebbero ai loro autori, rispetto alla media degli investimenti di pari data, in assenza di controlli.

Ammesso per ipotesi che questa perequazione generale sia l'obiettivo che si vuol perseguire, resta tuttavia da esaminare se il controllo così com'è rappresenti davvero un prelevamento della dimensione richiesta. Per concludere su questo punto bisogna formarsi una valutazione complessiva degli effetti della guerra e dell'inflazione sulle altre categorie patrimoniali; e tener conto dell'incidenza che queste possono aver risentito da interventi correttivi applicati in tutti i campi della politica economica (21). Questo tipo di giudizio globale è essenziale per l'idea stessa di perequazione; ma non conviene tentare di intraprenderlo sistematicamente qui. Diremo solo che, a primo intuito, il prelevamento effettuato sui proprietari dal controllo dei fitti com'è ora in Italia sembra essere piuttosto in eccesso rispetto alle pure esigenze perequative. Inoltre, rispetto a queste esigenze, la destinazione del prelevamento a beneficio diretto dell'affittuario non costituisce certo la soluzione formalmente corretta, per quanto risulti forse, in definitiva, una approssimazione abbastanza tollerabile a tale soluzione.

8. — Un secondo ordine di argomenti fa perno sull'assunto, spesso accolto nella politica finanziaria, che sia di per sé desiderabile trasferire redditi da chi è più ricco a chi è più povero (22). In tutti i paesi il locatore medio è più ricco del locatario medio. Dei 400-500 miliardi in cui si è grossolanamente valutato il trasferimento operato dai controlli in Italia, si può pensare che 300-400 vengano trasferiti in senso livellatore (23). Questo è un effetto imponente a paragone di qualsiasi

(21) P. es.: riforme monetarie, leve sul capitale, espropriazioni o vincoli imposti alla proprietà fondiaria, risarcimenti a proprietà danneggiate dalla guerra, etc. In Italia l'incidenza di tali interventi è stata relativamente scarsa.

(22) La ricchezza si intenderà, in questo paragrafo, misurata dal reddito.

(23) In Italia la proprietà locativa degli enti pubblici è, quantitativamente, di importanza secondaria, ma in Inghilterra rappresenta ben un settimo del totale di alloggi ed anche nei paesi scandinavi è molto ragguardevole. Nella misura in cui il controllo incide, di diritto o di fatto, sul reddito di questa proprietà, sorge una difficoltà di analisi. Gli enti pubblici non sono altro che un anello di trasmissione nella distribuzione personale dei redditi e quindi si tratta di vedere su chi incideranno in definitiva le maggiori riscossioni o le economie di spesa cui gli enti dovranno ricorrere per compensare il minore reddito del loro patrimonio edilizio. Quando la compensazione avviene attraverso un contributo statale, la questione è soltanto spostata di un gradino, ma non cambia di natura.

altro atto redistributivo singolo. Naturalmente si potrà obiettare che solo nella fase iniziale il beneficio tocca tutto intero ai locatari considerati; e che a lungo andare esso passa almeno in parte ad altri, specialmente alla classe imprenditoriale che non può, essa, considerarsi più povera della classe dei proprietari edilizi. Ma lo stesso si può dire di quasi tutti i casi di benefici fiscali o sussidi accordati alla classe lavoratrice e questo non viene di solito considerato come un argomento sfavorevole per tali misure.

Rispetto all'obiettivo del livellamento, non si presenta neppure la preoccupazione che i controlli (globalmente considerati) vadano al di là del segno, inquantochè sembra pacifico che in Italia e nel resto dell'Europa il proprietario medio di alloggi controllati è rimasto più ricco dell'inquilino medio anche dopo il trasferimento operato dai controlli. Piuttosto può apparire iniquo che per tendere al livellamento dei redditi si gravi la mano più sulla proprietà locativa che su altri settori delle classi superiori; una volta ammesso il principio, bisognerebbe cercare di mettere a contributo tutti i settori in misura corrispondente. Ma, soprattutto, è evidentissimo che la virtù livellatrice del controllo si può affermare solo per la *media* dei suoi risultati e non già per ogni suo risultato individuale. Vi sono casi individuali in cui il proprietario si trova di fronte ad un inquilino più ricco — o meno povero — di lui; qui il risultato del controllo è dunque di trasferire il reddito dal povero al ricco, di aggravare dei dislivelli, di causare iniquità talvolta mostruose (24).

Tuttavia simili iniquità si possono attenuare portando opportune correzioni ai sistemi di controllo, senza abolirli. Il rimedio più tipico è già stato accolto, sia pure su scala ridotta, nella legislazione italiana e consiste in una disposizione che permette di maggiorare il canone ufficiale nei casi in cui venga provato che il locatore è povero e l'affittuario agiato; e di ridurre il canone nei casi opposti. L'esperienza fatta in Italia è stata giudicata soddisfacente: la norma è risultata operante senza dar luogo ad eccessive contestazioni, poichè il pubblico si è dimostrato pronto a raggiungere accordi bonari sulla base di compromessi equi (25). Sembra che il metodo di predisporre dei margini di elasticità per adattare i fitti controllati ai casi individuali potrebbe essere sviluppato utilmente su scala assai più ampia.

(24) Si consideri anche il particolare problema delle differenze di trattamento tra un alloggio e l'altro e quindi tra un inquilino e l'altro che derivano dal sistema dei controlli. Il problema è trattato nei paragrafi 15-16.

(25) Questo giudizio è esposto da A. Zoli in « 24 Ore » del 17 settembre 1953.

D'altra parte il bisogno di aggiustamenti caso per caso può essere ridotto al minimo congegnando opportunamente le norme generali dei controlli. E' facile citare esempi. C'è il sistema di accordare un aumento dei fitti controllati esclusivamente per gli alloggi di qualità superiore (o, ciò che equivale, di accordare per essi un aumento maggiore che per gli altri); e c'è il sistema, già indicato nel paragrafo 1, di escludere senz'altro dal controllo tali alloggi, mentre si tengono invece sotto controllo tutti gli altri (26). Con questi metodi sommari si ottiene all'ingrosso il risultato di ridurre o eliminare il trasferimento di reddito a favore degli inquilini più ricchi, poichè si può supporre che siano essi in genere ad occupare gli alloggi di qualità superiore.

L'incertezza nelle valutazioni dei capitali.

9. — Il controllo nella sua forma attuale, mentre produce gli effetti che abbiamo visto per quanto riguarda i canoni d'affitto correnti, produce soprattutto confusione per quanto riguarda le prospettive dei canoni futuri. L'estrema nebulosità di queste prospettive toglie ogni base solida per calcolare quanto valga la proprietà di una casa o quanto valga il diritto di un inquilino a rimanere in un alloggio controllato.

Da un lato i proprietari possono sognare, tanto più considerando il carattere dichiaratamente provvisorio che aveva il controllo fin dall'atto della sua introduzione, che un bel giorno esso sarà abolito del tutto. Oppure, anche senza pensare all'abolizione del controllo, possono far conto che verranno almeno autorizzate future maggiorazioni di fitto. Infine, indipendentemente da qualsiasi modificazione delle norme generali, si deve considerare la possibilità che ogni determinato alloggio finisca prima o poi con lo sfuggire al controllo grazie al verificarsi di certe circostanze riconosciute dalla legge, come per esempio, in Italia, la rinuncia all'alloggio da parte dell'attuale inquilino (27). Ma ognuna di queste speranze resta, in genere, estremamente vaga quanto al tempo del suo verificarsi; e ciò basta a rendere evanescente il loro significato

(26) In verità questo sistema com'è stato messo in pratica — p. es. in Belgio — risolve solo in modo approssimativo il problema di distinguere gli alloggi secondo la qualità. In particolare, si è fondata la distinzione sul valore locativo per alloggio, senza riguardo al numero di stanze: cosicchè c'è il rischio che alloggi modesti ma fatti per famiglie numerose entrino nella categoria superiore.

(27) Negli altri paesi europei non è accordato diritto al proprietario di riaffittare a prezzo di mercato l'alloggio lasciato libero dal precedente inquilino. Ma il proprietario ha generalmente la facoltà di destinarlo a propria abitazione. Se non ne ha bisogno, troverà chi è pronto a comperarlo per venire

economico. D'altro lato, ai motivi più o meno vaghi di ottimismo si contrappongono altrettanto plausibili motivi di pessimismo sul futuro della proprietà. Tante imposte straordinarie si sono trasformate in permanenti e il controllo degli affitti potrà avere sorte analoga; è vero che ci si possono attendere futuri aumenti dei fitti autorizzati, ma è anche vero che il potere d'acquisto della moneta potrebbe frattanto diminuire;... e così via. Considerazioni analoghe a quelle ora accennate si potrebbero riformulare, naturalmente, dal contrapposto punto di vista degli inquilini.

Ma il fatto che la valutazione di una casa e del diritto ad occuparla non possa essere altro che una scommessa significa che la compravendita degli alloggi e le altre transazioni che li riguardano (28) diventano tutto un bislacco gioco d'azzardo. Questo stato di cose ha effetti indesiderabili. Da un lato è probabile che esso sia causa di esitazione per la maggior parte dei virtuali contraenti e così riduca lo scambio degli alloggi, che potrebbe condurre ad una loro migliore utilizzazione. D'altro lato, nella misura in cui le contrattazioni sugli alloggi si compiono lo stesso, si ha una redistribuzione puramente fortuita di ricchezza, che certo lo Stato non avrebbe ragione alcuna di promuovere. Non vale obiettare che l'incertezza del futuro è ingrediente ineliminabile della vita e che non c'è atto che non ne crei (29). Una siffatta obiezione mancherebbe di senso delle proporzioni. Sebbene ogni provvedimento abbia un aspetto di precarietà, questo aspetto è più marcato in taluni che in altri; ed il controllo degli affitti come si presenta oggi in Italia e in qualche altro paese rappresenta, innegabilmente, un caso estremo.

10. — Il vizio d'incertezza dei controlli è un problema di notevole interesse pratico, proprio perchè è chiaro a prima vista che si potrebbe fare qualcosa per correggerlo, qualunque siano i piani che si vogliono formulare per il futuro degli affitti controllati. Ma quel che si richiede è appunto che tali piani, qualunque essi siano, vengano una buona volta

ad abitarvi, pagandolo più di quanto lo stesso alloggio sarebbe valso se occupato da un locatario. In Inghilterra è pratica frequente che l'inquilino compri a basso prezzo l'alloggio in quanto da lui stesso occupato e lo rivenda poi lasciandolo libero, quindi ad alto prezzo; o che combini un'operazione equivalente d'accordo col proprietario pattuendo la spartizione del guadagno. Vedi lo scritto di F. W. Paish, ricordato in Appendice (I).

(28) Sulle altre transazioni qui accennate si veda paragrafo 16.

(29) — nemmeno le famigliari imposte fondiari, cedolari, sui fabbricati stessi, perchè nessuna di esse può esser garantita eterna ed immutabile e quindi la loro capitalizzazione introduce anch'essa un fattore d'incertezza nella vita.

formulati e sanciti da governi e parlamenti in modo impegnativo. Un siffatto impegno a lungo termine esige uno sforzo imponente di chiarificazione, di previsione, di compromesso e comporta un certo sacrificio per le possibilità di manovra della politica economica futura; ma si diffonde sempre più l'opinione che valga la pena di affrontare questi sacrifici.

Al fine di dissipare l'incertezza la sostanza del piano è irrilevante, purchè sia ben determinata; quindi si immagini pure, secondo quel che si preferisce, o l'impegno a mantener sempre bloccati i fitti a un certo livello, o l'impegno ad elevarli man mano lungo un certo periodo secondo una scala prefissata, o magari l'impegno a liberarli ad una certa data, o altre varianti. Tuttavia, considerata l'instabilità del livello degli altri prezzi, la determinazione del livello dei fitti controllati per gli anni a venire non può adempier bene ai suoi scopi se non si basa su un qualche sistema di scala mobile. Si pensi, per esempio, ad un riferimento del livello dei fitti al livello dei salari, tanto per citare una soluzione già accolta dalla legislazione francese (30).

11. — Conviene a questo punto tirare le somme del nostro esame dei controlli sotto il punto di vista distributivo. Si è confermato che i controlli esercitano, di fatto, un'azione imponente sulla distribuzione dei redditi; e si è trovato che, almeno nelle grandi linee, questa azione potrebbe forse essere giustificata come conforme a degli obiettivi plausibili di perequazione e livellamento.

Ma le giustificazioni invocate valgono appunto solo per le grandi linee e non per i particolari del sistema attuale. Si dovrebbe quindi, comunque, cercare di migliorare il sistema e si sono accennati alcuni indirizzi possibili: fissare un piano definitivo così da ridurre gli attuali inconvenienti di precarietà; introdurre una maggior differenziazione in

(30) Il caso francese può esser citato anche per mettere in guardia contro le scale mobili illusorie. Infatti la fondamentale legge 1° settembre 1948 che disponeva la revisione di tutti gli affitti controllati e definiva gli indirizzi a lungo termine per la politica in materia, determinò gli affitti come percentuali (da aumentarsi progressivamente, fino al 1954, secondo scatti semestrali prefissati) dei «salari medi dipartimentali». Questi ultimi però, essendo mere finzioni ufficiali, rimasero invariati negli anni successivi nonostante che i salari effettivi, come del resto tutti i prezzi, continuassero a salire rapidamente. Quindi il disegno di rivalutare i fitti è stato frustrato dal mancato funzionamento della scala mobile predisposta. Nel 1953 si è finalmente stabilito di agganciare i fitti, anzichè ai «salari medi dipartimentali», ai «salari minimi garantiti», che costituiscono un riferimento più realistico.

considerazione delle situazioni personali; ristabilire una migliore proporzione tra gli oneri addossati alle varie categorie di patrimoni.

Quest'ultimo accenno, però, conducendo a porre il problema su un piano più generale, richiama una considerazione indispensabile per precisare il significato di tutto quanto detto sopra. Manovrare il controllo degli affitti è bensì un mezzo per modificare la distribuzione delle ricchezze, ma non è affatto l'unico possibile. In linea di massima, un sistema appropriato di imposte e sussidi potrebbe sempre sostituirlo. Anzi, nella maggior parte dei casi lo sostituirebbe con vantaggio per quanto riguarda chiarezza d'intenti, precisione d'effetti e semplicità di manovra.

III. - Problemi della domanda.

La tensione della domanda.

12. — Sappiamo bene che il controllo degli affitti non è illusorio e cioè ch'esso contiene davvero gli affitti al disotto del livello cui salirebbero nell'ipotesi che il controllo venisse abolito oggi. Questo equivale a riconoscere che la domanda effettiva di abitazioni d'affitto, all'attuale livello dei fitti controllati, eccede l'offerta oggi disponibile. I controlli mantengono dunque la domanda solvibile in uno stato, per così dire, di tensione, nel senso che una parte di questa domanda è destinata a rimanere insoddisfatta. La tensione si presenta in varie forme. In primo luogo, il pubblico sarebbe pronto a pagarsi un maggior numero di vani; in secondo luogo, sarebbe pronto a pagarsi alloggi migliori — cioè più confortevoli, meglio ubicati, etc. Mancano serie basi per stimare l'entità del supero di domanda insoddisfatto (31). Si può tuttavia tranquillamente affermare che il supero ha dimensioni molto importanti in Italia e così pure in Francia, mentre in Svizzera esso è forse trascurabile.

Non è detto che la tensione della domanda effettiva sia uno svantaggio del sistema dei controlli in confronto al sistema del libero mercato, il quale fa coincidere la domanda effettiva con l'offerta applicando il vaglio del prezzo. Quando la cernita dei candidati è affidata sempli-

(31) Per tentare questa stima si potrebbe pensare a un'indagine campionaria per mezzo di interviste. Gli intervistati dovrebbero indicare la loro domanda di alloggi d'affitto al livello di fitti attuali. Se si chiedesse inoltre agli intervistati d'indicare la loro domanda ad altri livelli di fitti ipotetici (elasticità della domanda), si potrebbe arrivare ad una congettura sul prezzo di mercato nell'ipotesi di liberazione immediata degli affitti. Alcuni spunti connessi, sia pur lontanamente, alle questioni indicate si trovano in una indagine di « Doxa » ricordata in Appendice.

cemente al prezzo, infatti, può ben verificarsi che chi può spendere di più finisca con il « soffiare via » tutta l'offerta disponibile sotto il naso del concorrente più povero, in contrasto con l'ordine d'importanza riconosciuto, da un punto di vista sociale, ai rispettivi bisogni. Invece il fatto stesso che il prezzo controllato crei un supero di domanda solvibile significa che esso limita l'influenza esercitata dalle disparità di ricchezza sulla graduatoria dei concorrenti. La questione di limitare questa influenza assume particolare rilievo quando si tratta di un bisogno giudicato essenziale alla vita civile, quando l'offerta attualmente disponibile è così scarsa da lasciarlo comunque acutamente insoddisfatto e quando l'elasticità dell'offerta (32) è bassa: condizioni che si trovano tutte riunite nel caso degli alloggi (33). Abbiamo toccato dunque, qui, un argomento veramente essenziale per il controllo dei fitti, nel senso che rispetto ad esso il controllo non si presenta soltanto come *una* delle soluzioni possibili, ma come *la* soluzione necessaria.

13. — Tuttavia, anche se si è disposti ad accettare questo argomento, resta aperto un problema. Una volta deciso che la domanda effettiva debba eccedere l'offerta e che, quindi, una parte di essa debba rimanere insoddisfatta, quale meccanismo opererà la necessaria selezione? In mancanza di interventi correttivi, gli attuali sistemi di controllo degli affitti selezionano la domanda solvibile principalmente in base allo *statu quo*: chi ha la ventura di alloggiare già in una casa (34) è investito del diritto di farsene prolungare la locazione. Talvolta, nella selezione della domanda, può entrare in gioco anche la capacità d'intrigo o qualche altro fattore, ma sono casi marginali. Questa selezione principalmente basata sullo *statu quo* manca di una propria sostanza razionale. Nel momento in cui la si introduce essa non fa che riflettere i risultati del sistema di selezione preesistente — e quindi è buona o cattiva secondo com'era quel sistema; poi, man mano che trascorre il tempo e tutti i dati cambiano, la conservazione delle posizioni passate si vuota di senso, ma nessun principio nuovo di organizzazione prende espressamente il suo posto. Una manifestazione particolarmente dolorosa dell'inadeguatezza di questa forma di selezione, nel campo degli alloggi,

(32) In breve periodo.

(33) E' ovvio che l'argomento in favore del controllo sarà più o meno forte secondo le disuguaglianze esistenti nella distribuzione del potere d'acquisto (e secondo l'elasticità del bisogno considerato).

(34) Da prima di una certa data in Italia, ma qualunque sia la data d'inizio dell'occupazione in vari altri paesi.

è che essa gioca a sfavore delle famiglie di nuova formazione addossando loro una quota sproporzionata di sacrifici (35).

Ma questo modo di ripartire gli alloggi non è affatto una soluzione obbligata. Anzi, dal momento che si impone un prezzo politico degli affitti per motivi sociali, il metodo di ripartizione più consono, a prima vista, sarebbe un deliberato razionamento degli alloggi, basato a sua volta su espresse considerazioni sociali. Non sono mancate, infatti, esperienze più o meno chiare in questo senso. Si ricorderanno, anzitutto, le varie esperienze di requisizione ed assegnazione di alloggi da parte di appositi organi burocratici. L'esperienza fatta in Italia con il Commissariato degli Alloggi nell'immediato dopoguerra è molto discussa; invece in Danimarca l'assegnazione degli alloggi che si rendono vacanti è ancora applicata — ed a quanto pare con generale soddisfazione (36). Anche la concessione dei sussidi per la costruzione di nuovi alloggi e la concessione in affitto degli alloggi appartenenti ad enti pubblici offrono all'autorità un'occasione — più o meno estesamente sfruttata a seconda dei paesi — per riservare questi alloggi alla soddisfazione dei bisogni più urgenti (37). In questo senso si usa citare come modello di sistematicità ed efficacia l'assegnazione in affitto degli alloggi di proprietà pubblica in Svezia.

Le assegnazioni caso per caso presuppongono sempre certe direttive generali; ma si può anche avere un razionamento come risultato automatico di norme generali, senza l'intervento di scelte burocratiche. L'esempio praticamente più importante è quello di sancire un limite generale allo spazio (misurato in stanze, metri quadrati o cubi) che può essere occupato da ogni singola persona, o, meglio, da ogni singola famiglia a seconda delle sue dimensioni. Fissando un limite così basso come la disponibilità media, si risolverebbe interamente il problema, semprechè la distribuzione di alloggi implicata potesse davvero compiersi senza pene sproporzionate e resistenze insuperabili (38). Questa

(35) Su questo punto particolare esiste una documentazione impressionante per la regione di Parigi, dove è stata recentemente fatta un'apposita indagine per campione molto accurata. Vedi la relazione A. Girard e H. Bastide ricordata in Appendice (III). Per l'Italia, anche in mancanza d'inchieste analoghe, non vi possono essere dubbi sulla gravità della situazione.

(36) Altre esperienze si sono avute in Finlandia, Francia, Germania.

(37) Vedi paragrafo 24.

(38) A questo proposito bisogna ricordare anche le particolari difficoltà create dal fatto che gli alloggi non costituiscono una massa fungibile. Non si possono prendere delle case dalle località ove la penuria è meno grave, per portarle nelle località dove la penuria è più acuta. Non si può di regola tagliar fuori una stanza da un appartamento poco affollato per annetterla ad un ap-

soluzione è stata oggetto di tante proposte e discussioni che i vari argomenti pro e contro, d'altronde intuitivi, non hanno bisogno di essere ripetuti qui. E', piuttosto, interessante indicare che essa trova un accoglimento nella vigente legislazione finlandese (39).

14. — Come postilla, converrà infine ricordare quei sistemi che non mirano a far buon uso della tensione della domanda effettiva, ma semplicemente ad evitare questa tensione, del tutto o in parte.

L'esempio più interessante è un sistema di tassazione sovrapposta al controllo degli affitti, che è stato dibattuto in vari paesi ma applicato effettivamente solo in alcune città francesi ed in una forma molto attenuata. Consiste nel fissare un certo numero-base di stanze per ogni famiglia di date dimensioni; e nel tassare l'occupazione di stanze eccedenti il numero-base. Siamo dunque nel campo della fiscalità suntuaria. Se si fa l'ipotesi, astrattamente sempre concepibile, che l'imposta (40) sia stabilita abbastanza alta per risultare proibitiva, si vede che essa produrrà un effetto livellatore dell'affollamento, identico all'effetto del sistema imperativo ricordato in fine al paragrafo precedente. Ma, appunto per questo, quando si pensa al sistema dell'imposta piuttosto che a quello del divieto assoluto, non è mai per applicarlo in forma proibitiva, ma con l'obiettivo limitato che l'imposta induca ad evitare

partamento sovra-affollato. Nel primo caso l'unica via che resta aperta per la redistribuzione è dunque di imporre un trasferimento di popolazione dai centri più affollati. Nel secondo caso non è detto neppure che bastino scambi di alloggi. Se il diagramma di distribuzione degli alloggi esistenti secondo le dimensioni non corrisponde al diagramma delle famiglie e vi è — come vi è di fatto, probabilmente, anche in Italia — una maggior penuria di alloggi piccoli, il grado di affollamento si può livellare solo ricorrendo alle coabitazioni. Ma tutte queste soluzioni implicano pene di cui bisogna tener conto.

Esiste una suggestiva documentazione sull'entità delle sproporzioni attualmente esistenti in Inghilterra, dove l'ultimo censimento ha messo in luce che la carenza più acuta riguarda gli alloggi minimi, mentre vi è relativa larghezza negli alloggi medi. Vedi l'articolo di C. F. Carter, ricordato in Appendice (VIII).

Naturalmente l'aggiustamento *nel tempo* della struttura dell'offerta secondo la domanda è un compito per l'edilizia.

(39) Si tratta di una legge che autorizza gli enti territoriali, là dove le condizioni di affollamento lo consigliano, a non lasciare occupare più di una stanza per persona.

(40) La forma più efficace è un'imposta rapportata per quanto è possibile alla capacità di spesa di ciascuna famiglia: p. es. un'addizionale all'imposta progressiva sul reddito. L'aliquota dell'addizionale dovrebbe essere proporzionale al numero delle stanze eccedenti occupate; non vi sono serie ragioni in favore di un'aliquota progressiva rispetto al numero delle stanze.

solo gli sprechi più flagranti e ch'essa serva, d'altra parte, a far pagare un certo tributo pecunario alle famiglie che vivono più comodamente (41). Restando in questo ambito, si può pensare comunque ad un livello d'imposta sufficientemente elevato per assorbire tutto il supero di domanda solvibile. Il risultato sarebbe allora un sistema di ripartizione degli alloggi affidato al vaglio del prezzo, senza più tensione della domanda, senonchè al posto di un prezzo di mercato si avrebbero prezzi differenziati con riferimento alla posizione di ciascun cliente (42). Questa differenziazione dei prezzi viene a sostituire, agli effetti di politica sociale, l'uso del razionamento con tensione della domanda effettiva: è un intervento meno radicale, ma più facile ad amministrarsi. Nel caso francese citato sopra, però, la tassazione delle stanze occupate in eccesso del numero-base non assorbe che una modestissima quota del supero di domanda effettiva e lascia quindi sussistere il grosso del problema della tensione della domanda e la connessa necessità di un sistema di razionamento.

I distlivelli di prezzo e la compartimentazione del mercato.

15. — Rappresentiamoci, per cominciare, uno schema puro e semplice di blocco degli affitti. Il blocco si riferisce prima di tutto agli alloggi già affittati al momento della sua istituzione e, per così dire, pietrifica il prezzo d'affitto che ciascuno degli alloggi aveva spuntato sul libero mercato alla data base del blocco. Tutti questi alloggi formano dunque un primo scaglione omogeneo nel senso che i loro affitti bloccati continueranno a riflettere prezzi di mercato che ebbero tutti corso ad una identica data passata. Ma poi ci sono gli alloggi che alla data base non erano ancora affittati — o neppure costruiti — e che si presentano successivamente, a mano a mano, sul mercato delle locazioni. Ciascuno d'essi deve essere a sua volta assoggettato al blocco, ma su quale base? Bloccando il prezzo che esso spunta sul mercato il giorno in cui si stipula il suo primo affitto. Dunque questi alloggi formano tanti scaglioni distinti, nel senso che i loro affitti bloccati continueranno a riflettere prezzi di mercato che ebbero corso in tanti periodi distinti del passato. Naturalmente le valutazioni di mercato si modificano nel tempo. Muta man mano la valutazione relativa di una casa rispetto

(41) Il tributo può esser destinato, poi, a favorire direttamente le famiglie male alloggiate: p. es. destinandolo a finanziare sussidi per le nuove costruzioni.

(42) cioè «prezzi politici» nell'accezione *pantaleoniana*.

Qui ed in tutto il resto della parte II si considera naturalmente solo una faccia del prezzo: cioè il prezzo come spesa sostenuta dall'acquirente, non come entrata ottenuta dal venditore.

all'altra, per effetto di spostamenti della popolazione, etc. etc. Ma nel caso che consideriamo il mutamento delle valutazioni relative è un elemento trascurabile rispetto all'aumento del livello generale di queste valutazioni (esprese in moneta), per effetto della inflazione. Il risultato di questo andamento di cose è, dunque, che il rapporto tra gli affitti bloccati e l'ipotetico loro prezzo odierno di libero mercato si può considerare suppergiù uniforme all'interno di ciascuno degli scaglioni di case distinti sopra. Il rapporto varia invece, sistematicamente, da uno scaglione all'altro ed è più sfavorevole negli scaglioni di vecchia data (43).

Lo schema esposto sopra è un'astrazione ed i sistemi di controllo effettivamente applicati in Europa comportano ciascuno delle varianti e delle complicazioni rispetto alla formula del blocco puro e semplice. Di conseguenza anche i risultati concretamente conseguiti presentano delle modificazioni rispetto al risultato or ora descritto. Ma non sono modificazioni tali da distruggere le grandi linee e lo scaglionamento degli alloggi su diversi livelli di affitto bloccato, cioè la coesistenza di più gruppi di alloggi caratterizzati ciascuno da una diversa gravezza del calmieramento, si riscontra in forma più o meno seria in quasi tutti i paesi. In Italia i principali punti di differenza rispetto allo schema esposto sono i seguenti. Vi sono state delle maggiorazioni legali e certi aggiustamenti di fatto per gli affitti bloccati e questo ha servito a correggere un poco, ma soltanto un poco, lo sfasamento. D'altra parte si sono liberati dal controllo gli alloggi (non sussidiati) affittati per la prima volta, o resi vacanti e riaffittati, a partire dal 1° marzo 1947; i prezzi d'affitto di tali alloggi possono dunque rimettersi sempre in linea con le condizioni di mercato man mano che queste si modificano (44) e quindi tutti gli alloggi in questione vengono a formare un unico, nuovo scaglione. Infine, si sono adottate politiche di prezzo speciali nei vari campi dell'edilizia pubblica o sussidiata (case per i senza-tetto, Ina-Case, etc.) e questo comporta una differenziazione supplementare nel livello dei fitti, che interferisce con la differenziazione cronologica descritta nel nostro schema (45).

(43) Tutto questo discorso si potrebbe facilmente riformulare prendendo come riferimento, anzichè i prezzi ipotetici di *mercato*, una definizione di prezzo *normale*.

(44) Salvo beninteso gli sfasamenti dovuti ai termini contrattuali - sfasamenti abbastanza piccoli per essere qui trascurati.

(45) Un altro punto di divergenza dallo schema, ma meno notevole, è che in Italia i prezzi d'affitto inizialmente bloccati furono quelli risultanti dal decreto legge 14 aprile 1934, il quale aveva autoritariamente ridotto di una data percentuale i prezzi di mercato preesistenti.

16. — Per chi abita un alloggio, l'eventuale *differenza* tra il « valore » della locazione e il prezzo effettivamente pagato rappresenta un beneficio gratuito. Noi abbiamo parlato or ora del *rapporto* tra queste due grandezze ed abbiamo constatato che, negli attuali regimi di controllo, esso varia marcatamente da un gruppo di alloggi all'altro. Dunque, se ci riferiamo ad alloggi che abbiano valore approssimativamente uguale, ma che appartengono a gruppi diversi troveremo che varia marcatamente dall'uno all'altro di essi anche la differenza tra valore e prezzo, insomma l'« abbuono di affitto » elargito al loro occupante. Ma l'inquilino che si trova a godere di un certo abbuono d'affitto non si lascerà facilmente indurre a passare in un altro alloggio in cui la differenza tra il valore e il prezzo che dovrebbe pagare è minore — o magari nulla. Si pensi, p. es., al caso di due Tizi che sono rimasti soli in un alloggio di otto stanze dopo che i figli si sono accasati per conto proprio e che si restringerebbero con piacere in due stanze; o al caso di un Caio che abita a Firenze e cui viene proposto un impiego migliore a Bologna. Se tutte le occasioni di appartamenti minimi che si offrono a quei due Tizi costano più che rimanere nell'alloggio di otto stanze, essi non si muoveranno (46); e così pure l'altro Caio, se il trasloco da Firenze a Bologna gli comporta un aggravio sproporzionato di pigione, dovrà rinunciare all'occupazione offertagli oppure adattarsi a lavorare fuori sede incorrendo costi supplementari (trasporti, pasti fuori casa e disagi).

L'importanza assunta di fatto da questi attriti alla circolazione dei locatari varia in funzione dei sistemi di controllo degli affitti. Nella maggior parte dei paesi il cambiamento di locatario non estingue il controllo sull'alloggio: quindi ogniqualvolta si trovano di fronte un Tizio e un Caio che godono di un abbuono di affitto circa eguale e che preferiscono ciascuno la casa dell'altro, lo scambio si può fare senza che nessuno dei due perda alcun vantaggio. In tali paesi, dunque, il con-

(46) Una statistica ufficiale mostra, per la Danimarca, che la percentuale di alloggi occupati da 3 o più persone ha variato come segue entro ogni classe di alloggi di date dimensioni:

anno	alloggi con N° stanze:					insieme
	1	2	3	4	5 o più	
1940	8%	46%	62%	70%	82%	56%
1950	12%	51%	59%	66%	76%	56%

La percentuale si è dunque aggravata nei piccoli alloggi e si è attenuata invece negli altri: questo riflette, probabilmente gli ostacoli frapposti dai controlli a quegli scambi di alloggi che sarebbero richiesti dalla naturale dinamica delle famiglie.

trollo rende semplicemente un po' più laboriosa — introducendovi le applicazioni proprie di un regime di baratto in confronto a un regime fondato sulla moneta — la circolazione tra quegli alloggi in cui l'abbuono di affitto ha lo stesso ordine di grandezza, mentre la impedisce praticamente del tutto tra gli alloggi in cui l'abbuono d'affitto è molto diverso. Ciascun inquilino può insomma muoversi, non già in tutto il mercato, ma in un compartimento di esso: quanto meno angusti sono questi compartimenti, tanto più tollerabile è la situazione. Invece in Italia, attualmente, il cambio d'inquilino estingue il controllo e quindi è escluso che colui che cambia casa possa trovare nella nuova casa un abbuono di pigione (47). La legge italiana comporta dunque che tutti quelli che occupano attualmente un alloggio controllato non possano cambiare senza perdita: così la circolazione è frenata al massimo.

Gli ostacoli descritti vengono talvolta aggirati da particolari negozi tra privati, legittimi o no. Colui che lascia un alloggio in cui godeva un abbuono di affitto pretende una « buonuscita » dalla persona che si avvantaggerà del posto vacante. Questa persona è il proprietario secondo l'attuale sistema italiano; e l'inquilino subentrante negli altri paesi. La somma intascata è, per l'inquilino uscente, l'equivalente degli abbuoni d'affitto futuri che egli abbandona — ed eventualmente gli servirà a coprire la differenza di prezzo che gli occorre per procurarsi un altro alloggio. Naturalmente queste scappatoie presentano limitazioni ed inconvenienti. Esse funzionano solo nella misura in cui la parte che deve pagare disponga di liquidità sufficiente; ed in cui ambedue le parti riescano ad accordarsi sul valore della « buonuscita », una valutazione che ha tutto il carattere di una scommessa. Questo carattere rende d'altronde il negozio moralmente discutibile. La legislazione generalmente lo proibisce — così in Italia — e, con l'essere illegale, esso diviene ancora peggiore. Un inquilino, per esempio, può rifiutarsi di abbandonare l'alloggio dopo essersi fatto pagare a questo scopo una buonuscita dal proprietario; egli sa che il proprietario non denuncerà l'inadempienza, perchè coinvolgerebbe se stesso.

17. — Dobbiamo ora esaminare quali possibilità si offrono per rimediare radicalmente alla molteplicità dei livelli delle pigioni. E' chiaro che questa molteplicità è indesiderabile, sia perchè ostacola la fluidità della domanda e quindi il migliore sfruttamento della provvista d'alloggi esistente, sia per i suoi aspetti di iniquità in quanto comporta

(47) Salvochè si tratti di alloggi concessi a prezzi speciali da enti, o da datori di lavoro.

che certi inquilini siano favoriti in confronto ad altri. Vi è un rimedio preventivo: i sussidi. Al limite, si può concepire di sussidiare i successivi scaglioni di alloggi che arrivano man mano sul mercato tanto quanto occorre per mantenere i loro prezzi d'affitto in linea con quelli del primo scaglione controllato. Nessun paese ha applicato esattamente questa formula, che sarebbe stata d'altronde discutibilissima in certi casi; ma tutti hanno svolto una qualche politica di sussidi, con il risultato, in genere, di ridurre in parte la formazione dei dislivelli degli affitti. La Svezia, dove del resto l'inflazione è stata molto modesta, ha indirizzato sistematicamente e costantemente la sua politica di sussidi a questo scopo ed è riuscita (48) a prevenire fino ad oggi quasi ogni dislivello tra gli affitti. L'Inghilterra, la Germania e l'Olanda hanno conseguito un analogo risultato per un certo periodo, ma non fino ad oggi (49).

D'altra parte vi è il modo di eliminare i dislivelli dopo averli lasciati formare. Si può pensare anzitutto al sistema sommario, che abbiamo già visto applicato su scala ridotta in Italia e di cui esistono esempi anche in altri paesi, di accordare una maggiorazione sugli affitti bloccati differenziandola per scaglioni di alloggi (cioè accordandola più grande per gli scaglioni più vecchi) o limitandola a certi scaglioni più vecchi soltanto. In secondo luogo ci sono i sistemi più ambiziosi che contemplano una revisione degli affitti caso per caso: se ne è avuto un esempio pratico di grande interesse in Francia. La legge francese del 1948 ha disposto che gli affitti controllati venissero rivalutati tutti in base ad un medesimo sistema di prezzi, tenendo conto della qualità e dimensioni di ciascun alloggio; ed ha prescritto allo scopo regole dettagliate di valutazione (50). Nonostante l'apparente complicazione del sistema, esso ha funzionato speditamente, provocando scarse contestazioni e causando soddisfazione generale. Il sistema francese ha rimediato nel modo più completo ai dislivelli originati dai controlli, ma vi ha rimediato solo nell'ambito degli alloggi controllati e non ha eliminato il disli-

(48) Accordando, d'altra parte, una modesta maggiorazione (14%) sugli affitti del primo scaglione di alloggi controllati.

(49) Sui sussidi vedi ancora paragrafo 23 sqq.

(50) Le case furono classificate in otto categorie e sottocategorie. Per ogni categoria la legge determinò il prezzo d'affitto al «metro quadro corretto». Quest'ultima misura si ottiene partendo dalla superficie effettiva dell'alloggio ed applicando una serie di coefficienti, dettagliatamente predisposti dalla legge, per tener conto delle caratteristiche qualitative dell'alloggio, come p. es.: stanze troppo piccole; aereazione, illuminazione, vista; stato di manutenzione; ubicazione. Vedi dettagli a pp. 57-62 di *Economic Commission for Europe: European Rent Policies*, ricordato in Appendice (I).

vello tra questo settore ed il coesistente settore di alloggi a fitto libero. Sussiste dunque la compartimentazione del mercato in due settori — e quindi una barriera, sia pur ridotta, agli scambi di alloggi ed una fonte, sia pur ridotta, di iniquità tra gli inquilini. E' ovvio che una unificazione totale del mercato resta sempre esclusa in un ordinamento misto e si può ottenere solo adottando una delle due formule estreme: o libertà generale, o controllo generale. Ma è altrettanto ovvio che c'è sempre vantaggio a ridurre i dislivelli anche se non si arriva ad eliminarli del tutto.

In Italia ogni ulteriore riduzione dei dislivelli *entro il campo degli affitti controllati* potrebbe servire all'equità, ma non servirebbe tuttavia a facilitare gli scambi di alloggi, data la norma che il cambio d'inquilino estingue il controllo sull'alloggio. Data questa norma (51), soltanto una riduzione del dislivello *tra fitti controllati e fitti liberi* può attenuare la perdita che incombe sugli inquilini di alloggi controllati nel caso di qualsiasi cambio — e quindi ridurre la loro attuale resistenza a muoversi. In realtà la logica stessa di questa norma sottintende, come obiettivo a lunga scadenza, la liberazione generale dei fitti.

18. — Tiriamo ora le somme. Abbiamo notato, anzitutto, che l'intento di limitare l'influenza esercitata dalle disparità di ricchezza sulla ripartizione degli alloggi disponibili può costituire un motivo essenziale in favore dei controlli. Il prezzo controllato serve questo intento proprio in quanto causa un eccedente di domanda solvibile: la tensione della domanda non è dunque un inconveniente di per sè. Non è un inconveniente, ma risolve il problema solo a metà: infatti una volta paralizzato il sistema di selezione basato esclusivamente sul portafoglio, bisogna sostituirgli un sistema per attribuire gli alloggi secondo criteri sociali. Dunque ogniqualvolta si riscontrano buone ragioni per mantenere una tensione della domanda, le stesse ragioni dovrebbero indurre ad accoppiare al prezzo controllato un sistema di razionamento: il sistema finlandese costituisce un esempio.

Altrimenti si può anche pensare di correggere l'influenza delle disparità di ricchezza adoperando strumenti fiscali — cioè tassando la domanda eccessiva di alloggi da parte degli uni e/o sussidiando la domanda troppo debole degli altri, — senza più bisogno in tal caso di far luogo ad una tensione della domanda solvibile. Abbiamo visto un esempio in cui lo strumento fiscale viene usato in combinazione con il controllo degli affitti; ma naturalmente esso potrebbe essere usato anche da solo allo scopo di fare a meno d'ogni controllo. Tuttavia il

(51) E la proibizione di buonuscite.

raggio d'efficacia della manovra fiscale, in confronto alle restrizioni dirette, è limitato e non le si possono chiedere risultati livellatori molto radicali, tanto meno in situazioni di seria penuria di alloggi. Per affrontare radicalmente situazioni di penuria, il controllo dei prezzi combinato con un razionamento resta indispensabile.

I dislivelli di prezzo sono un male che deriva naturalmente dai sistemi di blocco adottati, ma non sono un aspetto essenziale ed eliminabile del controllo degli affitti. La loro eliminazione totale, tuttavia, presuppone che il controllo si estenda a tutti gli alloggi — o, naturalmente, che scompaia del tutto. Inoltre, dato che gli affitti autorizzati sulle nuove costruzioni debbono per forza coprire le spese (52) un riallineamento generale degli affitti non può avvenire che sul livello dei prezzi *normali*. Però ogni attenuazione anche parziale dei dislivelli e degli ostacoli alla mobilità degli inquilini è desiderabile: il sistema francese offre un modello.

Il fatto che il sistema italiano attuale — come pure, più o meno, quelli di altri paesi — difetti di un ragionevole meccanismo di razionamento, comporti seri dislivelli di prezzo e ostacoli gravemente la mobilità si riflette in perdite che è facile elencare astrattamente: sofferenza diretta dei sacrificati, demoralizzazione per la sofferta iniquità, perdita di produzione per causa di intralciata fluidità della mano d'opera, costi di trasporto. Ma un apprezzamento dell'entità di queste perdite è necessariamente arbitrario e quindi restano opinabili le due questioni: primo, se le perdite giustificerebbero maggiori sforzi per migliorare il sistema attuale di controlli; secondo, se le perdite descritte siano comunque minori dello spreco di alloggi (53) che si avrebbe abolendo puramente e semplicemente i controlli.

IV. - Problemi dell'offerta.

La manutenzione.

19. — Si tratta qui di esaminare come i controlli influiscano sulla conservazione del capitale edilizio esistente. Divideremo l'argomento in due parti: da un lato ci sono quei lavori di manutenzione e riparazione che servono a preservare la *confortevolezza* dell'alloggio; dall'altro quelli che occorrono per evitare che l'alloggio *vada in rovina*. Non è certo una distinzione di natura esatta, ma si richiama al generico buon senso.

(52) Questo argomento è ripreso nel paragrafo 21.

(53) Definito in base a criteri sociali.

L'omissione di tutte le manutenzioni e riparazioni della prima specie, per definizione, non pregiudica affatto il futuro della casa, ma riduce le sue attrattive presenti fintantochè quelle riparazioni e manutenzioni restano sospese: si pensi, come esempio, al rinnovo delle tappezzerie. Assimilabili a queste manutenzioni, dal nostro punto di vista, sono anche i vari servizi accessori dell'alloggio (illuminazione delle scale, servizio di portineria, etc.) che costituiscono una parte molto rilevante delle spese d'esercizio della casa. Il proprietario non ha interesse ad impiegare il suo danaro in questa specie di manutenzioni, se non nella misura in cui ogni mille lire mensili così spese gli procurano più di mille lire mensili di maggiore introito dagli affitti (54). Ma quando l'affitto è controllato e la domanda del pubblico per il suo alloggio è in stato di tensione, il proprietario sa bene che nè perderà la clientela riducendo le manutenzioni, nè la migliorerà aumentandole. D'altra parte, la legislazione stessa lo autorizza in certi casi a trasferire l'onere di queste manutenzioni, in tutto o in parte, sugli inquilini. Sia che l'omissione delle manutenzioni riduca la confortevolezza della casa, sia che le manutenzioni compiute dal proprietario vengano fatte pagare all'inquilino, sia che l'inquilino volontariamente compia a proprio vantaggio le manutenzioni che il proprietario omette, la sostanza è sempre la stessa: il trasferimento effettivo di reddito dal proprietario all'inquilino è pro tanto diminuito. Il problema di queste manutenzioni è dunque rilevante sul piano della politica distributiva; ma certamente non lo è sul piano della conservazione del capitale edilizio (55).

Passiamo alla seconda specie di manutenzione. Si danno tre casi. Primo, le riparazioni indifferibili, quelle da cui dipende immediatamente l'abitabilità o meno, la sicurezza o meno dell'alloggio. Esempio: riparare una falla delle condutture d'acqua o della copertura del tetto. Secondo, le riparazioni differibili ma con perdita: senza di esse la casa va mano in rovina ed il giorno in cui il proprietario dovrà o vorrà alfine porvi riparo, la riparazione gli costerà più cara di quanto gli sarebbe costata se l'avesse fatta oggi (56). Terzo, le riparazioni differibili ancora per un certo tempo senza perdita.

(54) Al netto di imposte, etc.

(55) Semmai, si potrebbe notare che una riduzione delle spese di comfort nelle case esistenti è piuttosto desiderabile che indesiderabile, fintantochè ci sono investimenti di grande urgenza sociale che attendono di esser compiuti (e, tra questi, la costruzione di più case). Ma bisogna che le risorse risparmiate in un campo vengano poi davvero opportunatamente incanalate verso l'altro.

(56) Tenendo conto, naturalmente, anche degli interessi sulla spesa. Così la linea di demarcazione tra questo caso ed il seguente caso terzo varia a seconda

Il primo e il terzo caso non presentano problemi seri dal nostro punto di vista. Il controllo, per quanto gravoso, non lo è tanto (57) da svalutare le case al punto che il proprietario non trovi più tornaconto a fare le riparazioni indifferibili — salvo pochi casi estremi di case decrepite. D'altronde la legge stessa rende generalmente obbligatorie queste riparazioni. Invece, per quanto riguarda le riparazioni differibili senza perdita, è naturale che i proprietari le differiscano volentieri; ma questo si verifica tanto se la casa ha il fitto libero quanto se lo ha controllato (58).

Il secondo caso — che è il più frequente in pratica — costituisce un problema più serio. Facciamo prima l'ipotesi, puramente fittizia, che i proprietari possano regolarsi in base a previsioni precise delle spese e ricavi fino al più lontano futuro. Se per il fatto che la loro casa è oggi controllata prevedono che anche verso la fine della sua vita utile la casa renderà meno che una casa libera da controlli, ne risulta corrispondentemente ridotto l'ammontare massimo che essi troveranno tornaconto ad investire oggi in spese di riparazione per prolungare di un dato numero d'anni la vita utile della casa (59). Dunque l'esistenza dei controlli tenderebbe per questa via a diminuire la quantità delle riparazioni; ma la conclusione si basa su ipotesi di dubbio valore pratico e non ha gran peso. Più verosimilmente, i proprietari non provano neppure a spingere le loro previsioni nel futuro un po' lontano. Le nebbie del futuro, che arrestano il loro sguardo in tutti i casi, sono rese anche più spesse dagli esistenti sistemi di controllo. L'incertezza delle prospettive causa indecisione e quindi i proprietari pagano volentieri un certo premio per poter differire le spese di manutenzione in attesa che la situazione si schiarisca: un premio tanto più alto quanto più grave è l'incertezza attuale. Per questa via l'esistenza dei controlli determina, probabilmente, l'omissione di un certo settore marginale di riparazioni rinviabili con perdita.

del saggio d'interesse preso in conto dal privato proprietario. Si noti che il saggio d'interesse privato non coincide necessariamente con il «vero» costo sociale dell'anticipo. Ciò lascia aperto il campo a discussioni che non possiamo sviluppare qui, ma per le quali il lettore troverà qualche spunto nel paragrafo 30.

(57) Vedi l'illustrazione numerica nel paragrafo 7, nota 20.

(58) Del resto, chi voglia assumere — almeno in prima approssimazione — che il saggio d'interesse computato corrisponda effettivamente al costo sociale dell'anticipo, deve giudicare che il differimento di queste riparazioni non causa nessuno spreco di capitale dal punto di vista sociale.

(59) Si noterà che in questa generalizzazione rientra anche, come caso particolare, quello dei proprietari di case decrepite ricordati sopra.

Vi è anche la possibilità che il proprietario sia indotto dall'esistenza del controllo e dalla tensione della domanda a rinviare queste riparazioni come manovra tattica per esercitare una pressione sull'inquilino. La manovra può avere per fine di ottenere che l'inquilino prenda a proprio carico la spesa in tutto o in parte; o magari che l'inquilino sgomberi la casa. Naturalmente se l'inquilino non cede, il proprietario finirà con il cedere lui, per evitare che la lira lesinata oggi gliene costi cento domani; ma intanto la prova può prolungarsi molto, sperando ciascuno dei due antagonisti che un giorno di più di resistenza stancherà l'altro. Queste manovre, di cui certo si dà qualche caso pratico, possono procurare un vantaggio a chi le intraprende, ma causano sempre uno spreco di capitale dal punto di vista sociale.

20. — Accanto all'eventualità che il proprietario non *voglia* compiere certe manutenzioni, si dà quella che non possa. E' anzi, questo, il caso cui si richiamano le critiche più correnti contro i controlli. In realtà però bisogna distinguere due casi nettamente diversi.

C'è il caso del proprietario che, impoverito dai controlli e da altre avversità, non è più in grado di spendere il necessario per mantenere in ordine il fabbricato, in quanto quel poco che introita dall'affitto gli occorre tutto per il suo proprio mantenimento. Questo proprietario vive, insomma, mangiandosi pian piano il capitale, perchè non gli può bastare il reddito netto. Si tratta qui di uno spreco, nel senso che il capitale consumato vale di più delle riparazioni omesse: per ogni quota di capitale che il proprietario « si mangia », c'è un'altra quota che va in malora senza essere « mangiata » da nessuno. Chi abbia fondi da investire potrebbe dunque rilevare l'immobile ad un prezzo vantaggioso per sè e per il vecchio proprietario al tempo stesso. In conclusione, dal punto di vista del mantenimento del capitale immobiliare, il problema dei proprietari impoveriti si risolve nel modo più semplice persuadendo questi proprietari a liquidare i loro immobili. Può occorrere allo scopo una politica che tuteli i venditori per metterli in grado di conseguire un prezzo « equo » (60).

D'altra parte c'è il caso del proprietario che sarebbe in grado, a lungo andare, di mantenere in ordine la proprietà destinando alla manutenzione una congrua parte del gettito degli affitti, ma che non ha i mezzi liquidi necessari per fare subito fronte ad un primo blocco straor-

(60) Si potrebbe pensare, in certe ipotesi, all'acquisto degli immobili da parte di enti pubblici, eventualmente stabilendo il prezzo in forma di annualità stipulate con una qualche clausola di potere d'acquisto costante.

dinario di spese giunte adesso a scadenza. Questo caso è abbastanza comune, in quanto negli ultimi quindici o venti anni hanno operato ovvii fattori di rinvio delle riparazioni — ivi compresa l'incertezza creata dai controlli — cosicchè molti proprietari hanno da affrontare eccezionali arretrati. Il problema di questi proprietari trova la sua soluzione naturale sul piano dell'assistenza creditizia (credito edilizio a tassi ragionevoli), ma si può anche pensare ad accordare loro un aiuto a fondo perduto, una tantum, per rimetterli in sesto (61).

Le nuove costruzioni.

21. — Il regime del controllo degli affitti esercita un'influenza diversa sul ritmo delle nuove costruzioni a seconda che si tratti di costruzioni destinate alle categorie sociali superiori o inferiori. Questa influenza non varia essenzialmente con la circostanza che il controllo sia esteso alle nuove costruzioni o invece le escluda (62). Infatti nel primo caso, per rispettare una logica elementare, il prezzo controllato viene sempre fissato ad un livello adeguato alle spese di costruzione (63) e quindi si discosta dal prezzo che si avrebbe nel secondo caso soltanto del margine corrispondente ad eventuali utili di congiuntura. L'influenza fondamentale sul ritmo delle costruzioni proviene invece, come si vedrà ora, dal *livello medio degli affitti delle case preesistenti* (64), livello che è più o meno depresso per effetto dei controlli in vigore.

La gran massa delle famiglie vive principalmente di retribuzioni e pensioni ed il livello generale delle retribuzioni e pensioni viene, a sua volta, determinandosi con riferimento alle spese medie della massa. D'altra parte i bilanci della maggioranza di queste famiglie hanno una struttura molto rigida, nel senso che la massima parte delle dispo-

(61) In Francia è stato creato un fondo nazionale per il miglioramento delle abitazioni, allo scopo di sovvenzionare riparazioni e modifiche degli alloggi. Il fondo è finanziato da un'imposta sugli affitti stessi e da contributi e anticipazioni statali.

(62) Oltrechè in Italia, anche in Finlandia, Germania Occidentale e Olanda, le nuove costruzioni private non sussidiate sono libere mentre le altre costruzioni sono soggette a qualche forma di controllo. In Belgio e Francia sono libere dal controllo degli affitti anche una parte delle nuove costruzioni sussidiate. All'opposto in Danimarca, Norvegia, Svezia e Svizzera tutte le nuove costruzioni, incluse quelle non sussidiate, sono soggette al controllo. Il sistema inglese si avvicina a quest'ultimo con la differenza, già ricordata, che vi è esclusione dal controllo per le case di classe molto elevata.

(63) Al netto dagli eventuali sussidi.

(64) Controllate e non controllate.

bilità è assorbita da voci d'uscita praticamente incompressibili. Tutto questo equivale a dire che ognuna delle famiglie può difficilmente concedersi grandi eccentricità rispetto alle spese medie del suo ceto. Se il regime dei controlli mantiene il prezzo degli affitti ad appena un decimo del livello normale d'affitto di una casa nuova non sussidiata, pagare l'affitto di una casa nuova non sussidiata diventa appunto una eccentricità irrealizzabile. Una famiglia non può spiccare il salto da sola confortandosi nell'attesa che, con il progressivo aumento della spesa media, verrà elevato anche il livello di salari; e che così, per finire, il suo reddito crescerà quanto basta per permetterle di *continuare* a pagare il maggiore affitto. La brutale realtà è che il suo reddito presente non le permette affatto di *cominciare* a pagare il maggiore affitto. Da parte della massa di famiglie che si trova in tale posizione cessa, dunque, ogni domanda di nuove costruzioni non sussidiate. Il fenomeno si verifica in tutti i paesi in cui il livello medio degli affitti è mantenuto al disotto dell'affitto normale delle costruzioni nuove non sussidiate, ma è particolarmente grave in Italia dove questo dislivello è massimo (65). In definitiva, dati i controlli, la costruzione di alloggi destinati alle classi inferiori (66) diviene responsabilità esclusiva della politica dei sussidi. Si può dire che l'azione negativa dei controlli ha richiamato, come logico rimedio, uno sviluppo dei sussidi; oppure si può dire che controlli e sussidi non sono che due facce di uno stesso programma, quello di mantenere artificialmente bassa la spesa per l'abitazione. Per quanto riguarda l'andamento complessivo delle nuove costruzioni per le classi inferiori, l'effetto combinato di controlli e sussidi può essere tanto positivo quanto negativo: lo sviluppo delle costruzioni sussidiate, purchè lo Stato voglia erogare le somme occorrenti, può infatti più che compensare l'eclisse delle costruzioni non sussidiate e tale sembra essere il caso, oggi, anche in Italia.

22. — Una minoranza di famiglie ha bilanci sufficientemente larghi per potersi permettere, all'occorrenza, l'eccentricità di procurarsi l'al-

(65) D'altronde questo fenomeno si osserva, sebbene in forma meno grave, anche fuori del caso dei controlli sui fitti. Gli studi sui cicli economici hanno messo in luce che la costruzione di alloggi è, tra le industrie principali, quella che subisce le fluttuazioni più volente. L'aumento del saggio d'interesse durante il *boom* fa crescere quasi in proporzione i prezzi d'affitto richiesti per le nuove costruzioni e di fronte a questo rialzo la domanda cade precipitosamente. L'opposto avviene quando il saggio d'interesse discende, dopo la crisi.

(66) Si intende che questa definizione varia d'ampiezza in funzione di varie circostanze e in primo luogo del dislivello degli affitti.

loggio ad un livello di prezzi sia pure decuplo di quello medio. La circostanza che il livello medio sia tanto inferiore al livello normale di prezzo delle nuove costruzioni non sussidiate non esclude dunque a priori la domanda dei ricchi per queste costruzioni: i ricchi possono spiccare il salto, se ne sentono il bisogno. Si tratta di vedere se il regime di controlli acuisce o attenua il loro bisogno di procurarsi alloggi non sussidiati. Potrebbe attenuarlo in quanto i ricchi si trovassero ad occupare, grazie ai controlli, più e migliori alloggi di quelli che sarebbero riusciti ad occupare in assenza di controlli; o in quanto avessero almeno speranza di ottenere in futuro, a prezzo controllato o sussidiato e quindi più vantaggiosamente che sul libero mercato, l'alloggio che desiderano. Ma, almeno in Italia, sembra che si verifichi piuttosto il contrario e cioè che il regime di controlli acuisca la domanda dei ricchi per le nuove costruzioni non sussidiate. L'acuta domanda ha anzi provocato, a quanto pare, un livello di mercato degli affitti alquanto superiore al livello normale. Non si deve tuttavia concluderne che perciò il regime di controllo ha anche fatto espandere, rendendola più proficua, la costruzione di case destinate all'affitto. Infatti, per un altro verso, l'ambiente dei controlli ha accresciuto al tempo stesso le incertezze di chi investe in proprietà locative e quindi il premio di rischio o, più esattamente, d'incertezza che costui vuol vedere coperto dagli attuali prezzi di affitto prima di decidersi all'investimento (67). In termini di curve *marshalliane*, si direbbe che i controlli hanno spostato in alto sia la domanda che l'offerta e che probabilmente la quantità prodotta non è aumentata. Del resto, la domanda della classe ricca — per ovvie ragioni — non è, come quella delle classi inferiori, praticamente confinata all'alloggio in affitto. La tendenza dei ricchi a domandare l'alloggio in proprietà, sempre più o meno forte a seconda degli ambienti locali, è oggi giorno dovunque assai rafforzata dalla circostanza che l'eventuale locatore di una casa nuova esige un alto premio di rischio. Se alcuni ricchi, come abbiamo ricordato, sono pronti a pagare questo premio molti di più preferiscono correre essi stessi l'alea del capitale investito

(67) Come già accennato nel paragrafo 6, il proprietario di un alloggio libero da controllo può temere che in caso di liberazione generale il livello unico di mercato si stabilirà al disotto del livello libero attuale. Questo timore è ancora rinforzato se ci si riferisce a un lungo periodo di tempo e si sconta il progressivo affermarsi della politica dei sussidi all'edilizia e la probabile diminuzione delle spese di costruzione, anche a prescindere dai sussidi. D'altra parte il proprietario può prospettarsi il rischio che, permanendo i controlli, anche le case oggi escluse come la sua vi siano un giorno o l'altro assoggettate; l'esperienza degli ultimi 40 anni lo ammonisce in questo senso.

nella casa che intendono occupare, acquistandola — tanto più che sotto questa forma l'alea passa quasi inavvertita. Così, in conclusione, l'effetto dei controlli è di confinare le costruzioni non sussidiate alle case di classe più elevata che sono in gran parte destinate non già all'affitto bensì ad essere occupate dai proprietari; ma queste ultime costruzioni non sono necessariamente frenate dai controlli ed anzi è probabile che in Italia ne siano stimolate.

La politica dei sussidi.

23. — La sostanza dei sussidi alle costruzioni è di far sopportare dalla collettività una parte della spesa che dovrebbe, altrimenti, essere coperta da chi costruisce una casa ed essere quindi trasferita su chi va ad occuparla. La forma più ovvia di sussidio è la concessione, da parte dell'autorità, di un contributo al privato costruttore. Forme varianti sono la concessione di credito, di materiali, perfino di assistenza tecnica, a condizioni di favore. Infine, una sostanza equivalente a quella del sussidio si trova anche nella acquisizione di alloggi in proprio da parte di enti pubblici, con lo scopo di affittarli (o eventualmente rivenderli) ad un prezzo sotto-costo. Ciò che corrisponde qui al sussidio è il deficit incorso (68). Sotto queste varie forme, le costruzioni sussidiate hanno rappresentato negli ultimi anni più di due terzi delle costruzioni complessive nella maggior parte dei paesi europei. Questo vale, in particolare, per la Danimarca, Francia, Germania occidentale, Olanda e Svezia; in Inghilterra e Norvegia la proporzione si è avvicinata addirittura al cento per cento. Si noti che, in ciascuno dei sette paesi elencati, le costruzioni complessive rapportate a testa d'abitante sono state almeno il doppio del livello italiano. In Italia le costruzioni sussidiate hanno rappresentato circa metà del totale. In Svizzera la proporzione è discesa da circa due terzi nel 1949 a dimensioni trascurabili oggi; il discreto allineamento del livello medio dei fitti controllati con i prezzi normali e la congiuntura favorevole hanno tuttavia permesso a questo fortunato paese di ottenere, senza bisogno di sussidi, un ulteriore aumento del già elevato ritmo di costruzione.

24. — Fornendo il sussidio a chi costruisce una casa, l'autorità intende che costui possa praticare sulla nuova casa prezzi corrispon-

(68) Si può anche ricordare qui il caso, sempre più comune, dell'acquisizione di alloggi da parte di datori di lavoro con lo scopo di concederli in perdita ai propri dipendenti. Il datore di lavoro sconta, evidentemente, che la perdita registrata in conto gestione alloggi sarà compensata da vantaggi in altri campi, p. es. da un adeguato miglioramento delle « relazioni sociali » nell'impresa.

dentemente ridotti (69). Ma non basta *mettere in grado* chi costruisce di contentarsi di un certo prezzo, finchè la domanda a quel prezzo è lontana dall'essere saziata; bisogna anche impedire che egli profitti della congiuntura favorevole e chieda il sovrapprezzo che il pubblico sarebbe pronto a pagargli. La situazione in Italia e nella maggior parte dei paesi europei corrisponde appunto a questo quadro. Quindi un complemento naturale della concessione di sussidi è che i nuovi alloggi sussidiati vengano anch'essi assoggettati a controlli. I controlli si presentano in varia forma: intervento dell'autorità nella fissazione del prezzo d'affitto, vincoli alla vendita dell'alloggio, etc. Nel caso che si tratti di alloggi conservati in proprietà pubblica, regole formali di controllo non sono strettamente necessarie: così, in Inghilterra, gli alloggi degli enti locali sono formalmente liberi dal controllo dei fitti, ma questi enti, essendo guidati da criteri sociali, praticano nondimeno una politica di bassi fitti (70).

Esaminiamo ora qual'è il livello di prezzo che l'autorità vuole stabilire per l'alloggio di nuova costruzione, quindi qual'è il livello del sussidio occorrente. Si danno vari intenti. In certi casi si è notata una preoccupazione di manovrare i sussidi in modo di mantenere una certa unità del livello dei prezzi (71). Al limite, ciò implicherebbe di sussidiare *tutte* le nuove costruzioni esattamente tanto quanto occorre perchè il loro prezzo resti in linea con quello delle costruzioni già esistenti: ma non ci si è spinti a tale limite in nessun esempio pratico. Piuttosto, in quasi tutti i casi, è prevalso l'intento di manovrare i sussidi in modo di mettere le nuove costruzioni alla portata di tutte le categorie sociali. Questa è la preoccupazione esclusiva nella politica di sussidi applicata in Italia. L'intento indicato conduce a stabilire tassi di sussidio diffe-

(69) Accanto al tipo dei sussidi di costruzione, è in uso il tipo dei sussidi di manutenzione (già ricordato nel paragrafo 20) e il tipo dei sussidi di alloggio (di cui si dirà nel paragrafo 25). Ambedue questi tipi possono servire ad affrontare lo stesso problema del sussidio di costruzione, ma con una manovra opposta. Mentre il sussidio di costruzione riduce la spesa netta di chi costruisce, gli altri aumentano il rendimento netto scontato: il sussidio di manutenzione mediante una diminuzione delle spese di esercizio; il sussidio di alloggio mediante un aumento dei fitti ottenibili.

(70) L'assenza di controlli su tutte le case sia vecchie che nuove di loro proprietà ha d'altra parte lasciato a questi enti una libertà di manovra che in taluni casi è stata messa a buon uso, dal punto di vista sociale. Certi enti hanno infatti elevato gli affitti delle vecchie case utilizzando il maggiore introito per abbassare gli affitti delle nuove, così da stabilire un livello di fitti unificato per tutto l'insieme delle case di loro proprietà.

(71) Vedi paragrafo 17.

renziati. Il sussidio non esiste per le costruzioni destinate alle classi superiori, che possono pagarsi la casa ugualmente; e vi sono una, due, tre o più categorie di case sussidiate, a tassi via via crescenti, riservate rispettivamente a categorie via via più bisognose. La differenziazione serve appunto a ripartire meglio « in profondità » i risultati conseguibili con una data spesa complessiva di sussidi.

Si noterà che questo uso dei sussidi « in profondità » non ha, invece, la virtù di conseguire con una data spesa di sussidi il massimo risultato in termini di volume di costruzioni provocato. Per provocare con una data spesa il massimo di costruzioni si dovrebbero, infatti, distribuire sussidi minori e più numerosi utilizzando prima di tutto l'elasticità della domanda di abitazioni nuove da parte delle categorie meno povere. Si tratta di vedere se i sussidi debbono essere utilizzati quale strumento di una politica di costruzione o invece, come sono prevalentemente ora in Italia, quale strumento di una politica di assegnazione degli alloggi. La giustificazione per la seconda alternativa è che le autorità, mancando disgraziatamente di strumenti efficaci per razionare ed assegnare man mano ai bisognosi gli alloggi preesistenti, non possono rispondere alle domande più urgenti altro che disponendo delle costruzioni nuove (72).

25. — Conviene a questo punto portare la discussione del sussidio su un piano più generale. La logica propria del sussidio di costruzione consiste nel modificare il prezzo dell'alloggio e non la capacità di spesa del virtuale occupante. Quindi il sussidio di costruzione è lo strumento più diretto per favorire un determinato tipo di *consumi* e non è lo strumento più diretto per favorire un determinato gruppo di *consumatori*. Il secondo scopo si conseguirebbe più direttamente con il fornire a quei consumatori un'uguale somma di denaro in forma di reddito

(72) Naturalmente fintantochè l'offerta è inferiore alla domanda al prezzo fissato si impone il razionamento. Quanto più « in profondità » vuole spingersi la politica dei sussidi, tanto più severo deve essere il razionamento. In pratica l'attuazione di scelte burocratiche e l'imposizione di criteri restrittivi generali riesce molto più naturale ai governi quando si tratta di amministrare i sussidi, come abbiamo visto, che quando si tratta di disciplinare la generalità degli alloggi esistenti.

I discorsi fatti qui sopra vogliono limitarsi alla logica del sistema di sussidi adottato ed ignorare gli eventuali difetti di applicazione, che richiederebbe un separato esame. Si potrebbe discutere, p. es., se i sussidi accordati per determinate categorie di alloggi non siano più alti del necessario e se all'interno di ogni data categoria le assegnazioni non siano troppo influenzate dal favoritismo.

liberamente spendibile. Gli effetti concreti delle due forme di sussidio sulle « quantità » di alloggio domandate da ciascun consumatore sono probabilmente assai diverse, come insegna l'analisi dell'elasticità della domanda rispetto al prezzo e rispetto al reddito. L'uso dei sussidi di costruzione al posto degli altri confonde, del resto, tutti i conti sulla utilizzazione delle risorse produttive nazionali; e la politica economica si trova così sempre più impigliata in un falso sistema di prezzi — falso in quanto difforme dai costi e dalle valutazioni sociali — che essa stessa viene creando. Dunque, conviene ricorrere al sussidio di costruzione nella misura e soltanto nella misura in cui si vuole conferire un *premio di incoraggiamento* alla domanda di alloggi o alla domanda per certi tipi di alloggi. Questo corrisponde al sussidio che tutti i paesi civili dedicano, per esempio, ai servizi educativi e sanitari. Allo stesso modo si potrebbe giudicare socialmente desiderabile dare una certa misura di incoraggiamento, poniamo, alla domanda di case popolari (per indurre la massa a concedersi buone condizioni di alloggio a preferenza di altre soddisfazioni) — o alla domanda di case in determinate zone di cui si vuol promuovere lo sviluppo. Al di fuori di questi limiti e nella misura in cui si vuole, invece, ovviare alla deficiente capacità di spesa di certe persone, il mezzo più logico è un sussidio personale. Applicazioni pratiche di un'indennità di « caro-alloggio » per le famiglie bisognose si incontrano in Belgio, Francia e nei paesi scandinavi, come pure negli Stati Uniti e in Australia: tuttavia, in una parte di queste applicazioni, l'indennità varia in considerazione dell'alloggio effettivamente occupato dalla famiglia e quindi ha alcuni aspetti di un sussidio sul prezzo (73). Questo vale, per esempio, per gli « assegni d'affitto » francesi che intendono appunto *incoraggiare* una certa classe di famiglie a passare in alloggi più confortevoli dal punto di vista igienico, etc.

Tuttavia sarebbe inadeguato dire che il grosso del problema attuale consista nella deficiente capacità di spesa di *certe persone*: esso consiste, più propriamente parlando, nella deficiente capacità di spesa della *massa*. E' la massa stessa che non può oggi pagarsi la casa ad un prezzo normale e neppure ad un prezzo normale calcolato al netto di un « premio di incoraggiamento » contenuto in limiti ragionevoli. Per rimettere in ordine una situazione come questa non ci vuole il sussidio d'alloggio esteso a tutta la massa, ma l'aumento del livello generale delle retribuzioni. Questa normalizzazione, naturalmente, non si può concepire limitata a quello scaglione della popolazione che dovrebbe andare

(73) Vedi alcuni dettagli nel n. 312 di « Planning », ricordato in Appendice (VI).

attualmente ad occupare delle costruzioni nuove, con esclusione di tutta quell'altra parte della popolazione che è per il momento sistemata in vecchie case controllate. La popolazione è una massa fluida e non è pratico differenziare il tasso di salario secondo i bisogni individuali correnti dei singoli lavoratori.

Ma aumentare il livello generale delle retribuzioni significa trasferire alla classe imprenditoriale un onere attualmente sopportato in gran parte dalla proprietà immobiliare controllata e in misura minore dalla generalità dei contribuenti che provvedono i fondi per i sussidi edilizi, generalità in cui la classe imprenditoriale è una parte soltanto. La normalizzazione del prezzo degli alloggi e del regime dei sussidi, dunque, equivale ad un rivolgimento fiscale cui si oppongono poderose resistenze e comprensibili timori, specialmente nei paesi in cui il dislivello da colmare è grande. Si possono, è vero, concepire provvedimenti complementari che permetterebbero di compensare del tutto o in parte il trasferimento di oneri da una classe all'altra; ma naturalmente ogni provvedimento comporta qualche decisione difficile. Così tende a perpetuarsi una politica soltanto opportunistica del sussidio.

26. — Tiriamo le somme. Per quanto riguarda il mantenimento del capitale edilizio già esistente, l'influenza degli attuali controlli non è decisiva. Anche con un livello di affitti così estremamente basso come quello tuttora imposto in Italia, l'interesse ad assicurare la manutenzione essenziale è impregiudicato, salvo alcune eccezioni marginali. Probabilmente le più serie tra queste eccezioni dipendono dall'incertezza sulla politica futura di controllo e potrebbero quindi venire eliminate chiarendo, com'è desiderabile, tale politica. Il problema dell'eventuale incapacità finanziaria dei proprietari ad assicurare le manutenzioni essenziali va spiegato con riferimento a particolari circostanze individuali (caso di piccoli redditieri impoveriti, caso di grossi arretrati di riparazioni) ed abbiamo visto i modi appropriati per risolverlo senza porre in causa il sistema dei controlli.

Per quanto riguarda la costruzione di nuovi alloggi, il fatto del controllo ha poco peso; ma lo scarto tra il livello medio dei fitti controllati (delle case preesistenti) ed il livello dei fitti normali ha, invece, effetti decisivi. Appena questo scarto è sensibile, la costruzione di alloggi per la massa risulta paralizzata e per riattivarla si rendono necessari sussidi che colmino il dislivello. Ma il sussidio di costruzione agisce come un premio di incoraggiamento conferito alla domanda di alloggi piuttosto che alla domanda di altri beni: questo premio di inco-

raggiamento è razionale soltanto finchè è determinato da considerazioni relative alla gerarchia sociale dei bisogni. Diventa invece irrazionale quando la sua misura viene fatta dipendere da un fatto così accidentale com'è la trascorsa evoluzione dei prezzi di costruzione e dei saggi di interesse.

V. - Un giudizio d'insieme.

27. — Facciamo un bilancio complessivo di quello che si ottiene mantenendo il controllo degli affitti, tale qual'è oggi in Italia.

Sul piano della distribuzione delle ricchezze, come abbiamo visto, il controllo produce una riduzione netta di disuguaglianze e sperequazioni; ed in questo senso il suo effetto globale si può giudicare positivo. Ma è chiaro che un uguale effetto — anzi, un effetto tanto meglio dosato quanto si vuole — si potrebbe conseguire facendo a meno del controllo ed applicando in sua vece un sistema di imposte e sussidi.

Sul piano del mantenimento ed accrescimento della provvista di alloggi, il regime dei controlli non presenta nessun importante vantaggio rispetto al regime di libero mercato ed è, di contro, causa di un grave disordine nella politica dei sussidi. Questo inconveniente potrebbe naturalmente essere eliminato, ma solo con una riforma radicale che normalizzasse il livello dei fitti controllati.

Sul piano della utilizzazione degli alloggi esistenti, l'attuale regime di controllo presenta uno svantaggio in quanto intralcia seriamente gli scambi. L'intralcio si potrebbe bensì eliminare con una riforma radicale del controllo, che lo rendesse universale e che riallineasse tutti gli affitti. Ma ovviamente, anche supponendolo così riformato, il regime di controllo diventerebbe al massimo equivalente ed in nessun caso superiore al regime di mercato per quanto riguarda la facilità degli scambi.

Tuttavia, sempre sul piano della utilizzazione degli alloggi, il regime di controllo compie un ufficio che è sua proprietà specifica: limita l'influenza esercitata sull'attribuzione degli alloggi dalle disparità di ricchezza esistenti fra i virtuali inquilini. Imposte e sussidi non si presentano a tal riguardo come un'alternativa d'interesse pratico, poichè sarebbero appena un modo indiretto, più complicato, per raggiungere risultati equivalenti a quelli del controllo. Orbene, questa proprietà specifica del controllo risponde ad un'esigenza sociale molto viva in situazioni di penuria tali quale è la situazione degli alloggi in Italia. Lo stesso si può probabilmente affermare per gran parte dell'Europa, salvo forse casi come la Svizzera. Naturalmente le esigenze sociali cui ci rife-

riamo sarebbero soddisfatte meglio ancora se il controllo, anzichè presentarsi solo, fosse accompagnato dal suo naturale complemento: un sistema di razionamento o almeno un sistema di tassazione dello spazio eccedente occupato.

Se ora dovessimo giudicare che cosa sia meglio — il controllo così com'è, con i suoi difetti non corretti oppure un'ipotetica mancanza di controllo, anch'essa pura e semplice — concluderemmo che avere il controllo è stata probabilmente, tutto sommato, la migliore delle sorti. Ma dal punto di vista della politica economica in fieri la scelta non è affatto confinata a quelle due alternative e se ne possono ricercare di migliori. Alcuni indirizzi generali sono suggeriti qui di seguito.

28. — Il primo punto è che il controllo degli affitti dovrebbe essere mantenuto fintantochè dura la penuria di alloggi. Date le prospettive esistenti, così in Italia come in molti altri paesi, questo significa assegnargli una durata indefinita.

Ma abbiamo bisogno del controllo soltanto perchè esso compia il suo ufficio essenziale: quello di proteggere i locatari più poveri dalla concorrenza dei più ricchi. Non c'è nessuna ragione, invece, che il controllo continui ad influire sulla distribuzione dei redditi, sulla politica dei sussidi, sugli scambi di alloggi, etc. etc. Si dovrebbero pertanto portare tutti gli affitti su un livello uniforme coincidente con il loro livello normale, misurato al netto di quel « premio d'incoraggiamento » che si vorrà eventualmente (ma per ragioni chiare ed autonome) attribuire alla domanda di abitazioni (74).

Questo implicherebbe in pratica un aumento del livello medio degli affitti. Di quanto? Se si decidesse di eliminare ogni sussidio di costruzione e si tenessero validi gli elementi di spesa tali quali si presentano oggi sul mercato privato (contando, in particolare, l'interesse a quasi dieci per cento), allora, per portare tutti gli affitti al rispettivo livello

(74) La logica del sistema (come risulta più compiutamente dal seguito del testo) vuole che questa decurtazione del prezzo, se viene applicata, lo sia in misura uguale per tutti gli alloggi di una stessa « categoria ». Cioè per tutti quegli alloggi che si presentano (riguardo alle loro caratteristiche materiali) come beni mutuamente surrogabili dal punto di vista della domanda — e dunque come beni tra i quali vogliamo evitare, per principio, di introdurre un'artificiale compartimentazione del mercato.

Si noti che in realtà è impossibile distinguere con assoluta nettezza, tra gli alloggi, più « categorie » nel senso sopraindicato, *ermeticamente* separate una dall'altra. A rigore sarebbe dunque ammissibile soltanto una decurtazione del prezzo estesa uniformemente all'intera gamma degli alloggi. In pratica però

normale così determinato, occorrerebbe moltiplicare in media i loro prezzi odierni di forse 7 volte (75). Ma questa sarebbe certo una posizione estrema e molto discutibile. Spiegheremo in seguito (76) che bisogna riesaminare i costi sociali della produzione di alloggi. Questa revisione, già di per sé, porterà probabilmente ad un taglio negli elementi di spesa ora considerati. Tanto per fare qui un'ipotesi, supponiamo che risulti possibile ridurre i costi di costruzione di un quindici per cento e portare l'interesse al sette per cento. Supponiamo inoltre che si voglia attribuire un sussidio di costruzione del venti per cento. In base a queste ipotesi, i prezzi d'affitto normali — e quindi anche i prezzi che debbono essere messi in vigore dalla riforma — si stabilirebbero su un livello corrispondente in media a circa 5 volte i prezzi oggi vigenti.

Ma il rialzo del livello medio dei fitti sarebbe soltanto una delle innovazioni richieste; ecco le altre principali. Primo, il sistema del prezzo controllato dovrebbe essere integrato da un sistema di razionamento degli alloggi o almeno da un sistema vigoroso di tassazione dello spazio eccedente occupato. Secondo, la riforma dovrebbe evitare che il livello futuro degli affitti controllati resti così gravemente incerto com'è ora. Una volta fissato che gli affitti futuri delle case esistenti si muoveranno in linea con gli affitti normali delle nuove costruzioni calcolati tenendo conto degli eventuali sussidi, bisogna anche programmare con ponderatezza la politica dei sussidi in modo che non sia poi essa, con le sue fluttuazioni, ad originare una preoccupante instabilità degli affitti. Terzo, la riforma dovrebbe comportare speciali meccanismi per rivalutare uno ad uno gli affitti dei singoli alloggi in modo da riallignarli tutti sul loro livello « normale » e mantenerli successivamente su

certe elementari discriminazioni — come, p. es., stabilire una decurtazione del prezzo per tutti gli alloggi ad esclusione di quelli definiti « di lusso » — possono presentare più vantaggi che inconvenienti.

Si noti inoltre che il previsto allineamento del prezzo per tutti gli alloggi di una stessa categoria implica, ovviamente, che l'autorità applichi una decurtazione uguale nel fissare il prezzo d'affitto di *ogni* nuova costruzione della medesima categoria. (L'estensione del controllo a tutti gli alloggi, anche nuovi, è infatti esplicitamente prevista nel seguito del testo.) Tutte le nuove costruzioni o, almeno, tutte quelle destinate all'affitto presuppongono, dunque, la concessione di un *sussidio di costruzione* di pari entità.

(75) Infatti gli affitti attualmente controllati dovrebbero essere moltiplicati in media per 10; mentre gli affitti attualmente liberi dovrebbero in media venire, piuttosto, ridotti. Si fa qui la congettura che la seconda categoria rappresenti da un quarto a un terzo del totale degli affitti.

(76) Vedi paragrafo 30.

questo livello, man mano che esso si sposta (77). A questo riguardo si possono trarre insegnamenti dal sistema applicato in Francia per il primo riallineamento generale degli affitti e dal sistema applicato in Svizzera per il riesame continuo di casi singoli man mano che ne sorge il bisogno. Quarto, per attuare davvero l'unificazione completa del mercato degli affitti, il controllo dovrebbe essere reso universale. Si noterà il contrasto fra i principi qui suggeriti e la politica finora applicata in Italia. Tale politica ha infatti puntato principalmente sulla progressiva liberazione degli alloggi dal controllo, piuttosto che su una decisa normalizzazione degli affitti controllati all'alto livello necessario.

Naturalmente il rialzo del livello medio degli affitti dovrebbe essere accompagnato da un aumento sincronizzato di tutte le retribuzioni e pensioni in misura corrispondente. Nell'ipotesi che gli affitti pagati dalla massa vengano complessivamente quintuplicati, si può pensare che l'aumento medio da accordare sulle retribuzioni e pensioni si aggirerebbe sull'ordine di grandezza del 10 per cento.

29. — Quanto abbiamo suggerito qui sopra lascia aperta la questione distributiva. Se si volesse, si potrebbe anche rendere « neutrale » tutta la riforma per quanto riguarda la distribuzione dei redditi tra categorie patrimoniali, nel senso di conservare immutata la redistribuzione operata dai controlli oggi in essere. Ecco una traccia di come si potrebbe ottenerlo:

si confiscerebbe tutto l'incremento di reddito ottenuto dalla proprietà edilizia per effetto della riforma (78). Probabilmente si dovrebbe assoggettare anche la proprietà occupante ad una imposta corrispondente a quella che viene a colpire la proprietà locativa. Questo per evitare che i proprietari occupanti, come categoria, risultino favoriti dalla riforma in quanto si avvantaggiano — almeno in certi casi — dall'aumento generale delle retribuzioni, mentre non devono fare fronte a nuove spese di alloggio. L'aumento delle retribuzioni e pensioni verrebbe interamente finanziato attingendo al gettito di questi prelevamenti sulla proprietà edilizia (79).

(77) P. es. per decadimento o obsolescenza, e quindi per deprezzamento della casa.

(78) In pratica, converrebbe forse prelevare questo incremento alla fonte, cioè direttamente dalle mani dei locatari (tassazione « di rivalsa »).

(79) Per coprire l'aumento di salari facente carico ai datori di lavoro privati si potrebbe pensare ad una compensazione. Lo Stato verserebbe l'ammontare corrispondente ai fondi di sicurezza sociale, riducendo pro tanto i contributi

E' inverosimile, tuttavia, che si voglia scegliere proprio l'obiettivo di una riforma neutrale nel senso prospettato sopra. Più probabilmente si vorrà una riforma che «migliori» la distribuzione dei redditi. Innegabilmente uno sproporzionato gravame è oggi imposto sulla proprietà edilizia controllata rispetto a talune altre categorie patrimoniali. Per correggere questa stortura, bisognerebbe lasciar godere effettivamente ai locatori almeno una parte dell'incremento di affitti prodotto dalla riforma. Corrispettivamente, altre categorie patrimoniali finora meno tartassate dovrebbero essere chiamate a contribuire all'aumento delle retribuzioni.

Dai rapporti tra grandi categorie, passiamo ai rapporti all'interno delle categorie. L'attuale regime di controllo ha prodotto casi di iniquità tra i singoli proprietari edilizi e si potrebbe cercare, in occasione della riforma, di correggerli prevedendo opportuni aggiustamenti di dettaglio nel sistema di tassazione (80). Anche nel campo degli inquilini l'attuale regime di controllo ha prodotto sperequazioni individuali e queste vengono appunto eliminate dalla riforma con il riportare finalmente a uguale livello il prezzo di tutti gli alloggi di uguale qualità. Ma ovviamente questo processo di riaggiustamento impone sacrifici su una parte degli individui, quelli che sono chiamati a pagare aumenti di affitto maggiori che l'aumento di retribuzione ricevuto. Se l'aumento delle retribuzioni e pensioni è generalizzato e graduato come deve esserlo, i casi individuali di sofferenze gravi saranno una minoranza; per essi si potrebbero contemplare forme di assistenza.

Comunque, per ridurre tutti i vari attriti della transizione, si dovrebbe stabilire che l'aumento degli affitti (ed il collegato aumento delle retribuzioni) abbia luogo gradualmente. In linea puramente esemplificativa, si può pensare ad un sistema di scatti semestrali lungo tre anni.

30. — La trattazione precedente ha assunto come date le spese che incontra l'offerta di nuovi alloggi (comprese le imposte e detratti i sussidi) ed ha concluso che il calmiera degli affitti deve allinearsi su di esse. Ma, attraverso altri settori della politica economica, noi possiamo influire su queste spese. Naturalmente questa azione è a sua volta sog-

sociali dovuti dai datori di lavoro. Così si coglierebbe un'occasione propizia per attenuare l'anomalia di cui soffre la struttura del prezzo del lavoro in Italia.

(80) P. es., prevedere una forma di tassazione anche per quegli alloggi ai quali la riforma non procura un aumento di affitti in quanto l'aumento è già stato ottenuto in precedenza grazie ad una liberazione dal controllo. Su un piano diverso: prevedere agevolazioni per i proprietari poveri.

getta a una regola. Tanto per compendiare la faccenda in una comoda frase astratta, diremo che si tratta di curare che il prezzo d'acquisto di ogni bene o servizio sia proporzionale al « costo sociale » (81) rispettivamente, facendo al tempo stesso tutto il possibile per ridurre tale costo al minimo. Dobbiamo chiederci se l'attuale assetto delle spese dell'edilizia sia giustificato o no alla luce di questa regola.

Naturalmente quando si passa a valutare in pratica i costi sociali si incontra molta materia controversa. Attenendoci tuttavia alle materie più pacifiche, possiamo riscontrare a prima vista vari punti in cui le attuali spese di produzione degli alloggi non riflettono un vero costo sociale o in cui l'attuale costo sociale potrebbe venire ridotto grazie ad una più appropriata politica economica.

Le deviazioni più ovvie dalla regola sono dovute a pratiche restrittive. L'accaparramento speculativo di aree fabbricabili è un male che può assumere serie proporzioni nelle città in via di rapida espansione. I detentori di aree non sono disposti a cederle ai costruttori al prezzo di concorrenza del momento, perchè sono sicuri — conservandole — di poter spuntare in futuro un prezzo più alto. Questo significa che la disponibilità effettiva di aree interessanti per i costruttori viene ristretta rispetto alle possibilità naturali e che tutto il livello dei prezzi delle aree e delle rendite edilizie risulta, per conseguenza, artificialmente innalzato. Per scoraggiare queste pratiche l'autorità dovrebbe applicare una più energica tassazione delle aree fabbricabili nelle zone d'interesse edilizio. Un altro male che richiede attenzione è l'imposizione di prezzi monopolistici sui materiali edilizi: sembra che esistano casi gravi.

Una deviazione meno manifesta, ma probabilmente anche più importante, consiste nell'eccessivo dispendio di manodopera e di mezzi che continuiamo a tollerare per il fatto che non interveniamo con maggiore impegno a correggere l'arretratezza tecnica ed organizzativa dell'industria edilizia. Questo appare da un confronto con le economie che si sono potute realizzare in altre industrie; con le economie realizzate nell'industria edilizia di altri paesi (soprattutto gli Stati Uniti); e con quelle realizzate nell'ambito di particolari esperimenti fatti sulla stessa edilizia italiana, come l'Ina-Case. Le economie di maggiore importanza pratica per l'edilizia italiana si otterrebbero, a quanto pare, concentrando le unità produttive e specializzando le funzioni; appli-

(81) Si intende il costo sociale al netto dell'eventuale premio d'incoraggiamento che si voglia attribuire alla domanda di un particolare bene. Questo premio rientra anch'esso, del resto, nel giro dell'ampia formula usata nel testo, in quanto sta ad esprimere un « costo sociale negativo », cioè un interesse sociale....

cando una progettazione molto più approfondita; evolvendo ulteriormente l'edilizia verso il montaggio di elementi prefabbricati e sviluppando l'unificazione. L'autorità può intervenire come guida e come fattore di integrazione ai fini di queste trasformazioni e l'Ina-Case è già un esempio in questo senso.

Toccheremo infine il problema più grosso, quello del credito. L'autorità può manovrare essa stessa la quantità di credito offerta: quali criteri debbono orientare questa manovra? Il credito erogato alimenta un flusso di spesa e si tratta di vedere dove questo flusso va a sboccare. Può sboccare nell'impiego di fattori e beni che sarebbero rimasti altrimenti inutilizzati e finchè prevale questo risultato, che significa l'eliminazione di uno spreco sociale, l'estensione del credito è ovviamente cosa desiderabile. Oppure la spesa finanziata dal credito può andare a disputare beni e fattori che sono già oggetto di altre domande, causando rincaro dei prezzi e sacrificio dell'altrui potere d'acquisto; o può andare a gonfiare le importazioni, causando sbilanci con l'estero. Nessuno nega che l'offerta di credito deve essere contenuta entro i limiti oltre i quali questi inconvenienti comincerebbero a prevalere sul vantaggio indicato sopra. Ma non esiste una bilancia perfetta per soppesare inconvenienti e vantaggi e quindi c'è sempre un margine disputabile quando si tratta di individuare, all'atto pratico, l'esatta posizione dei limiti. Qui dobbiamo appunto chiederci se l'offerta di credito in genere o, più specificamente, l'offerta di credito all'edilizia (che può essere trattata come un'offerta distinta) abbia attualmente raggiunto i suoi limiti ragionevoli. Considerando l'entità dei margini di risorse che restano ancora inutilizzati nel nostro paese, si inclinerebbe verso una risposta negativa.

Naturalmente, se si decidesse di allargare l'offerta di credito, calerebbe il saggio d'interesse d'equilibrio; ed ogni riduzione dell'interesse effettivo medio da computarsi negli investimenti edilizi causerebbe una riduzione quasi proporzionale nel livello dei fitti. Così i problemi prospettati in questo studio sono soggetti a mutare istantaneamente ordine di grandezza nel caso di un aggiustamento, anche modesto, delle vedute in materia monetaria.

APPENDICE BIBLIOGRAFICA

I

Sono rari gli studi che trattano per esteso i problemi economici del controllo degli affitti. Spicca tra essi un corso di lezioni tenuto all'Università Bocconi da L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Milano, 1920 (dettagliata analisi critica con riferimento ai controlli allora applicati in Italia).

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *European housing problems since the war*, Ginevra, 1924. K. PRIBRAM: *The financing of house building in countries with rent restriction legislation*, «Internat. Labour Review», settembre e ottobre-novembre 1928. C. M. WRIGHT, *Housing policy in wartime*, ibid., gennaio 1940. UNITED NATIONS, ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *European rent policies* (doc. E/ECE/170), Ginevra 1953. ID., *Rent control policies in Western Europe*, «Economic Bulletin for Europe», novembre 1953. Sono tutti studi in parte critici e in parte documentari basati su confronti internazionali.

G. PRATO, *Le fonti storiche della legislazione economica di guerra - Il calmier delle pigioni*, «Rif. Soc.», maggio-giugno 1918. Questo studio, con l'intento di mostrare l'assurdità dei controlli introdotti in Italia nel 1917, rievoca vari precedenti negli stati italiani dal XVI secolo in poi.

Ecco tre importanti analisi critiche con riferimento all'attuale situazione inglese. F. W. PAISH, *The economics of rent restriction*, «Lloyds Bank Rev.», aprile 1950 (ristampato nel volume dello stesso A.: *The post-war financial problem*, Londra, 1950). AN.: *Rent control policy*, N. 305 della serie «Planning» (PEP), 1949. D. L. MUMBY, *The rent problem*, N. 151 della «Fabian Research Series», 1952.

A. REPACI, *La crisi degli alloggi e la politica locatizia in Italia*, «Comunità», febbraio 1953. T. BIANCHI, *Ridurre i costi per avere più case*, «Produttività», giugno 1953. Il primo articolo espone i problemi visti da un magistrato, il secondo i problemi visti da un ingegnere.

II

Alcuni degli studi ricordati sopra confinano con la documentazione e la polemica giornalistica; ed è in questo campo, appunto, che si trovano molti significativi contributi al nostro tema. Vedere anzitutto, nel quotidiano «24 Ore» gli articoli di E. D'ALBERGO (p. es. nei numeri 1 e 14 ottobre, 31 dicembre 1953 e 7 marzo 1954) e di A. ZOLI (17 settembre 1953). La rivista «Famiglia e civiltà» ha recentemente condotto un'inchiesta di cui si trova un riassunto anche nel «Bollettino del servizio studi economici A. De Pietri-Tonelli» (N. 6, 1953). Il settimanale «Epoca» del 31 gennaio 1954 reca un'inchiesta di G. BALDI. Il N. 94 di «Lettere d'affari» (19 novembre 1953) contiene un articolo documentario. L'articolo: *Caution and conservatism*, nell'«Economist» del 7 novembre 1953, svolge una tesi critica. Il «Wirtschaftsdienst» ha pubblicato una seria inchiesta sotto il titolo: *Cost-of-building contributions, Tenants' loans, Key moneys* (maggio e luglio 1953 nell'edizione inglese).

W. ROEPKE, *Wohnungszwangswirtschaft - ein europaeisches Problem*, Dueseldorf. C. TRUITÉ DE VARREUX, *La question des loyers*, Parigi, 1937. Sono due divulgazioni della critica liberale ai controlli, ma la seconda opera contiene anche dati documentari.

III

D'altra parte troviamo cenni incidentali al controllo dei fitti in opere di argomento più ampio o, comunque, diverso. L. EINAUDI, *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Bari, 1933 (cf. pp. 199-209). C. GINI, *Prime linee di patologia economica*, 4^a ed. Milano, 1935 (cf. pp. 205-208). S. ALBERTI, *Il problema della casa in Italia sotto l'aspetto statistico ed economico*, «Moneta e credito» N. 3, 1948. U. GOBBI, *Trattato di economia*, 2^a ed., Milano, 1924 (cf. pp. 89-90).

Sui problemi inglesi, R. HARROD, *Are these hardships necessary?*, Londra, 1947 (cf. pp. 119-123). J. E. MEADE, *Planning and the price mechanism*, Londra, 1948 (cf. pp. VIII-IX della prefaz.). Sui problemi francesi, C. WATSON, *Housing policy and population problems in France*, «Population Studies», luglio 1953. A. GIARD e H. BASTIDE, *Enquête sur le logement des jeunes ménages dans le département de la Seine*, «Population», ottobre-dicembre 1952. Sui problemi americani, C. O. HARDY, *Wartime control of prices*, Washington, 1940 (cf. pp. 196-207). L. GLEBER, *Production of new housing*, Nuova York, 1950 (cf. pp. 136-137).

IV

Per inquadrare il nostro tema sono, ovviamente, di aiuto tutte le opere che trattano dell'economia controllata in generale (calmieri, razionamenti, etc.). Ecco alcune segnalazioni in aggiunta a quelle già comprese sub III. C. BRESCIANI-TURRONI, *Introduzione alla politica economica*, 2^a ed. Torino, 1944. G. CARLI, *La disciplina dei prezzi*, Torino, 1943. G. DEMARIA, *Problemi economici e sociali del dopoguerra (1945-1950)* Milano, 1951. A. DE STEFANI, *La legislazione economica della guerra*, Bari, 1926. U. RICCI, *Il fallimento della politica annonaria*, Firenze, 1921.

Tra gli stranieri, J. K. GALBRAITH, *A theory of price control*, Cambridge Mass., 1952. A. P. LERNER, *The economics of control*, Nuova York, 1946. W. A. LEWIS, *The principles of economic planning - A study prepared for the Fabian Society*, Londra, [1949]. J. E. MEADE, *An introduction to economic analysis and policy*, 2^a ed., Londra, 1937. A. C. PIGOU, *The economics of welfare*, 4^a ed., Londra, 1932. L. ROBBINS, *The economic problem in peace and war*, Londra, 1947. J. RUEFF, *Epître aux dirigistes*, Parigi, 1949. T. SCITOWSKY E ALTRI, *Mobilizing resources for war*, Nuova York, 1951. F. W. TAUSSIG, *Price fixing as seen by a price fixer*, «Quart. Journ. of Ec.», febbraio 1919.

C'è una ricchissima serie di documenti e studi pubblicati dall'ufficio del controllo dei prezzi negli Stati Uniti. La descrizione dettagliata di questa letteratura è raccolta in un massiccio volume di W. J. WILSON e altri, *OPA Bibliography 1940-1947*, Office of Price Administration, Washington.

Per il particolare problema dei sussidi sollevato nel nostro studio, vedasi p. es. E. R. ROLPH, *A theory of excise subsidies*, «Amer. Econ. Rev.», settembre 1952 e dicembre 1953. Per un'impostazione più approfondita di problemi teorici simmetrici a questo, vedere A. SCORTO, *Sulla pressione comparata della imposta sul reddito e dell'imposta sul consumo*, Genova, 1947. I. M. D. LITTLE, *Direct versus indirect taxes*, «Econ. Journ.», settembre 1951.

V

La letteratura sui problemi economici dell'abitazione in generale è ricchissima e non potremo citare che un campionario molto ridotto. La voce *Housing* (redatta da K. PRIBRAM) nella *Encyclopedia of the Social Sciences* » Nuova York, 1932, fornisce un'eccellente sintesi della situazione e della politica degli alloggi in Europa dall'antichità fino alla crisi del 1930.

J. TINBERGEN, *Statistical testing of business-cycle theories*, vol. I, Ginevra (S.d.N.), 1939, contiene a pp. 90-114 un modello dei calcoli che guidano l'investimento edilizio ed un'analisi statistica dei cicli di costruzione in vari paesi. H. W. ROBINSON, *The economics of building*, Londra, 1939, è un'accurata esposizione della teoria economica della costruzione e dell'uso della casa; contiene anche un'analisi statistica ed una interpretazione delle tendenze secolari e delle fluttuazioni nell'edilizia inglese.

A. MARSHALL, *Principles of economics*, 8ª ed., Londra, 1920 (cf. pp. 440-454 sulla rendita edilizia e pp. 676-677 sulle tendenze dei costi edilizi). N. G. PIERSON, *Principles of economics*, trad. Wotzel, vol. I, Londra, 1926 (cf. pp. 127-175 sulla teoria delle cause che fanno variare il prezzo degli affitti). P. H. WICKSTEED, *The common sense of political economy*, ed. curata da Robbins, Londra, 1933 (cf. pp. 107-111 sulla teoria economica dell'affitto e pp. 634-636 su quella della politica degli alloggi). R. BACHI, *Principii di scienza economica*, vol. I, Torino, 1937 (cf. pp. 284-288, principii generali sull'economia dell'abitazione). G. DEL VECCHIO, *Lezioni di economia applicata*, vol. II, 2ª ed. Padova 1937 (cf. pp. 11-14 sulle caratteristiche del mercato degli immobili).

E. M. FISHER, *Urban real estate markets - Characteristics and financing*, Nuova York, 1951, schizza una teoria generale e descrivere la struttura dei mercati americani per investimenti immobiliari. U.S.A. - *Federal Housing Administration: How to test the financial soundness of rental housing properties*, Washington, 1950, è una guida pratica per i calcoli d'investimento. L. GREBLER, *op. cit.*, è un'inchiesta sui problemi economici nell'edilizia americana.

T. BIANCHI, *Aspetti tecnici ed economici dell'industria edile in Italia*, « Produttività », aprile 1952, illustra il basso grado di efficienza dell'industria edile italiana in confronto a quella americana e suggerisce come aumentarlo. Il tema è ripreso nel successivo articolo dello stesso A., già citato. U. NORDIO e A. GUACCI, *Il problema delle abitazioni*, Trieste (Facoltà d'Ingegneria), 1950, tratta dell'affollamento in Italia, dei problemi di utilizzazione dello spazio e dell'economia degli alloggi minimi. Altro materiale vario si trova nella serie dei rapporti dei *Congrès Internationaux pour l'Habitation et l'Urbanisme*.

VI

Come documentazione internazionale sui problemi dell'abitazione, oltre alle opere già comprese sub I, si vedano le seguenti:

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Housing policy in Europe - Cheap home building*, Ginevra, 1930. Id., *Housing policy*, Montreal, 1945 (tratta le possibilità di diminuire i costi; i finanziamenti; il problema delle fluttuazioni). Id., *Housing and employment*, Ginevra, 1948 (cf. specialmente pp. 129-140 sui sussidi).

UNITED NATIONS - ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *The European housing problem - A preliminary review* (doc. E/ECE/110), Ginevra, 1949. Id., *Methods*

and techniques of financing housing in Europe (doc. E/ECE/IM/HOU/38), Ginevra, 1952. Id., *Essai de comparaison du prix de construction d'un logement populaire dans divers pays* (doc. riservato IM/HOU/WP.2/12), Ginevra, 1952. Id., *Housing in Europe since the war*, «Economic Bulletin for Europe», aprile 1952. Id., *The cost of house construction* (doc. E/ECE/165), Ginevra, 1953.

UNITED NATIONS, *Preliminary report on the world social situation*, Nuova York, 1952 (cf. pp. 53-59 sulle condizioni di alloggio).

O. E. W. OLSEN, *Post-war housing problems*, N° 6 nella serie del Geneva Research Centre, 1940, costituisce un digesto dei lavori della S.d.N. e dell'OIL.

In materia di sussidi sono importanti due fascicoli della serie inglese «Planning». N° 299: *Housing policy abroad*, 1949. N° 312: *A new policy for housing subsidies*, 1950.

VII

Documentazione riguardante l'Italia:

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Indagine sulle abitazioni al 21 aprile 1931*, Firenze, 1934-1936 (il 1° dei 2 voll. contiene la relazione di A. NICEFORO). Id., *Primi risultati generali dei censimenti - Dati provvisori*, Roma [1952]. Id., *Norme per la rilevazione dei prezzi al minuto e calcolo degli indici del costo della vita*, Roma, 1952 (cf. pp. 37-42 sull'indice riguardante l'abitazione). Id., *Studi sul reddito nazionale*, «Annali di Statistica» 1950 (cf. pp. 315-340, capitolo «Fabbricati» redatto da M. CASTELFRANCHI).

S. ALBERTI, *Fabbisogno e costruzioni di abitazioni in Italia*, «Rass. di Stat. del Lav.», luglio-agosto 1952 e l'altro articolo già citato sub III. Una più aggiornata discussione delle statistiche delle costruzioni si trova nelle «Informazioni Svimez» del 10 giugno 1953. *Atti della commissione parlamentare sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, 1953 (cf. le notizie sui bilanci familiari contenute nel vol. 2°). DOXA, *Effetti di ipotetiche variazioni del reddito sulle uscite di un campione di famiglie italiane*, «Bollettino Doxa», 1° luglio 1952 (cf. pp. 116-117 e 122). P. LUZZATTO FEGIZ, *Studi statistici sulle spese di un campione di famiglie milanesi*, N° 4 nella serie «Sondaggi Doxa», 1953 (cf. pp. 17-18 e 31). F. SPAGNOLI, *Primi risultati di una indagine sugli affitti delle abitazioni*, «Riv. Ital. di Demogr. e Stat.», gennaio-giugno 1950. A. TIZZANO, *L'affollamento delle abitazioni in Italia in base al censimento del 4 novembre 1951*, «Moneta e Credito» N° 17, 1952.

L. HAUTECOEUR, *La construction en Italie et le Plan Fanfani*, «Les Cahiers du Musée Social», N° 1-2, 1953, uno studio panoramico che mette a fuoco i problemi della tecnica edilizia ed urbanistica.

VIII

Documentazione riguardante altri paesi singoli:

M. BOWLEY, *Housing and the State 1919-1945*, Londra, 1945. C. F. CARTER, *The census, people and homes*, «London and Cambridge Economic Service», marzo, 1953. CENTRAL OFFICE OF INFORMATION, *Housing in Britain*, Londra 1951, spiega l'attuale politica degli alloggi. Una fonte molto importante è la serie «Planning». Oltre ai numeri già citati sub I e VI, vedere i seguenti. N° 293: *Assessment of housing needs* (metodi d'inchiesta), 1949. N° 308: *Economics of*

the council house, 1950. N° 337: *Home ownership*, 1952. N° 338: *The future of leasehold*, 1952.

INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES, *Une enquête par sondage - Désirs des français en matière d'habitation urbaine*, Parigi, 1947, contiene notizie dettagliate sulle preferenze tra affitto e proprietà e tra vari tipi di alloggio e qualche notizia sulla somma che gli intervistati ritengono ragionevole destinare alle spese di alloggio. D. CECCALDI, *L'esperienza francese dell'assegno di alloggio*, «Previdenza sociale», settembre-ottobre 1953. Ricordare anche le opere di WATSON e di GIARD e BASTIDE citate sub III: la prima è una storia critica, molto accuratamente documentata, della politica francese degli alloggi fin dall'inizio del secolo.

G. JACQUEMINS, *Le logement (celui que l'on a - celui que l'on désire)*, Bruxelles, 1951, è il risultato di un'inchiesta dell'Institut Universitaire d'information économique et sociale e contiene tra l'altro notizie sulla pigione pagata e sugli effetti attribuiti dagli intervistati al controllo degli affitti.

DEUTSCHE WOHNUNGSWIRTSCHAFT G. M. B. H., *Wohnungswirtschaftliche Zahlen 1900-1950*, Duesseldorf, 1951, è un comodo digesto di informazioni statistiche e legali. G. RABIER, *Les fonds communaux d'habitation*, «Planification», N° 4, 1953 (notizie sugli affitti nell'U.R.S.S.).

GIORGIO FUA

Ginevra,