INTERVENTI

pare dovrebbe essere opportunamente integrato. Le condizioni del modello del prof. Muraro sono: 1) la presenza del suffragio universale, 2) la ineguale distribuzione della ricchezza, 3) la impossibilità di mutare questa distribuzione attraverso il ricorso al sistema tributario, 4) il comportamento egoistico degli elettori, 5) il comportamento altrettanto egoistico degli uomini politici.

Io mi soffermo essenzialmente sulle ultime due condizioni. Vorrei sottolineare che queste due condizioni sostanzialmente finiscono con l'identificarsi. Manca invece un'altra condizione, a cui lo stesso Muraro ha fatto riferimento, ma senza darle il ruolo che a mio avviso le compete. Comportamento egoistico degli elettori e comportamento egoistico degli uomini politici in un sistema democratico finiscono con lo stare dallo stesso lato nel processo decisionale collettivo. Cioè noi abbiamo una domanda di servizi pubblici e una offerta di servizi pubblici in un modello generale che si applica a tutti i casi di decisioni fiscali. Ora dal lato della domanda ci sono sia gli elettori che gli eletti per il semplice fatto che in un sistema a democrazia rappresentativa gli eletti non sono altro che, sia pure con tutte le varianti del caso, portatori degli interessi dei votanti ed è quello che dice Muraro.

Tuttavia mi pare che qui bisognerebbe mettere in evidenza che c'è anche l'aspetto dell'offerta e l'aspetto dell'offerta è essenzialmente l'aspetto della burocrazia, burocrazia a cui Muraro ha fatto riferimento non dandole il ruolo che le compete. In realtà l'approvazione del bilancio pubblico è il processo mediante cui la collettività compra, approvando attraverso il parlamento questo bilancio, i servizi pubblici dall'esecutivo che è essenzialmente la burocrazia. È chiaro che c'è una certa interrelazione tra potere politico e potere burocratico, però quello che purtroppo spesso manca nella nostra visione di economisti è il riferimento alla struttura burocratica, riferimento che è molto importante se non decisivo.

In molti casi il rapporto di monopolio bilaterale cui Muraro faceva riferimento per dire che c'è da un lato la burocrazia pubblica e dall'altro quella privata e che la burocrazia pubblica dovrebbe controllare la burocrazia privata, secondo me c'è ad un altro livello, a livello di domanda e di offerta di servizi pubblici.

Inoltre, quanto diceva Muraro circa la sua speranza che nel monopolio bilaterale tra burocrazia pubblica e classe medica prevalga la burocrazia pubblica secondo me è un po' ottimistico perché io vedo questa situazione non tanto come una situazione di monopolio bilaterale quanto come una situazione di duopolio in cui quello che ci rimetterà sarà, molto probabilmente, il cittadino.

Ultimo punto che vorrei aggiungere riguarda il ricorso alla teoria delle illusioni finanziarie per spiegare l'eccessiva espansione del bilancio pubblico.

Sono favorevole alla introduzione della illusione finanziaria come spiegazione dei processi decisionali in campo fiscale, però penso che bisognerebbe soprattutto in un'epoca come l'attuale, in cui il grado di sofisticazione nelle ricerche empiriche è molto elevato, guardarsi dalle generalizzazioni eccessive. Introdurre l'illusione finanziaria senza alcun tentativo di verificarne la rilevanza in concreto può non spiegare nulla e soltanto complicare le cose per il fatto che l'illusione finanziaria non è né una condizione necessaria e neanche una condizione sufficiente per spiegare che cosa accade al processo decisionale pubblico. Non è una condizione necessaria perché si abbia una espansione eccessiva e in un certo senso irrazionale della spesa pubblica: basta che coloro che si avvantaggiano della spesa pubblica siano un gruppo che ricava di più di quello che spende; quindi vari gruppi di interesse possono razionalmente senza alcuna illusione finanziaria essere in favore dell'incremento della spesa pubblica.

Non è necessario assolutamente introdurre l'illusione finanziaria per spiegare questo comportamento. D'altra parte l'illusione finanziaria non è detto affatto che sia un'illusione che sottovaluta il costo della spesa pubblica. Può darsi che lo sia benissimo; va provato però, perché può anche darsi che l'illusione finanziaria agisca al contrario, cioè inducendo a sottovalutare il vantaggio della spesa pubblica.

Potrebbe esservi, quindi, una illusione finanziaria negativa di cui lo stesso Puviani tenne ampiamente conto e quindi quello che può accadere è esattamente il contrario: cioè che l'elettore sia più preoccupato del costo che interessato al beneficio della spesa. Questo è spiegabile perché vi sono spese a carattere generale che interessano tutti e spese invece che interessano soltanto alcuni gruppi. Quindi possono coesistere ambedue queste applicazioni della teoria dell'illusione finanziaria. Questo mi pare che sia un elemento abbastanza importante e quindi mi pare che sia necessario che tutte le volte che si fa riferimento alla teoria delle illusioni finanziarie se ne precisino le basi empiriche.

GIOVANNI D'ALAURO

Desidero intervenire sulla relazione del prof. Magnani. Con riferimento ad essa, mi sia concesso riportare un breve passo, del quale citerò poi subito la fonte: « Il problema delle case ... è un esempio

tipico del modo con cui l'intervento del governo con i suoi decreti è riuscito a rendere di difficilissima soluzione un problema che se fosse stato lasciato a se stesso forse non si sarebbe presentato così grave ». Ed ora la fonte. Non si tratta, come potrebbe apparire, di considerazioni, sia pure di parte, che datano di recente, bensì di affermazioni tratte da una « lezione accademica » tenuta da Luigi Einaudi all'università Bocconi. L'anno è il 1920. A sessanta anni di distanza, mi è parso che le riflessioni del prof. Magnani siano, in certa misura, nell'alveo del giudizio di Einaudi, fatte le debite proporzioni, è ovvio, fra la situazione in cui si trovava l'Italia nel primo dopoguerra e la situazione attuale.

Il problema delle abitazioni costituisce sempre, purtroppo, un eccellente esempio per mostrare quanto delicato e difficile sia, nel perseguimento di obiettivi ritenuti « sociali », la fissazione o la regolamentazione governativa dei prezzi di mercato dei beni. Ben è apparso, in particolare, dalla relazione del prof. Magnani, come gli effetti redistributivi chiaramente posti in rilievo assai di rado posseggano i requisiti di socialità intesi nel senso più completo.

Nella sua lezione Einaudi presentava gli aspetti salienti delle ipotetiche ed opposte soluzioni alternative al problema: la soluzione liberista e la soluzione collettivista. E notava come nel caso di una soluzione collettivista il ministro della produzione avrebbe dovuto essere onniveggente, onnipresente e previdente come lo è il prezzo spontaneo in regime liberistico, sottolineando quindi come la soluzione liberista è non solo *astrattamente* possibile bensì risulta anche la soluzione più facile dal punto di vista della pratica. Affermava inoltre che la peggiore delle soluzioni era tuttavia quella intermedia, che non possiede i caratteri né della liberista né della collettivista.

Egli in particolare osservava che il sistema intermedio vincolava il prezzo ma non il reddito di coloro i quali concorrono a consumare quella determinata merce — la casa — al prezzo cui essa è vincolata. Il che, almeno in via astratta, non avviene col sistema collettivistico puro, il cui obiettivo è di fissare in modo coordinato prezzo della casa e reddito dell'individuo. Einaudi desiderava insomma porre in evidenza come il sistema intermedio non fosse logico dal momento che fissa la cifra dell'affitto ma lascia, insieme, che varino liberamente molti altri elementi.

L'equo canone quale sistema intermedio appare presentarsi come un tentativo *in certa misura* sensibile ai meccanismi di mercato. Chiedo al prof. Magnani s'egli ritiene che esso possa comunque rappresentare una base accettabile per un sistema intermedio mi-

gliore ovvero se debba anche oggi essere sostanzialmente accettata l'affermazione di Einaudi?

MARCELLO DALLARI (resoconto sommario dell'intervento)

Il mio breve intervento riguarda la relazione del prof. Magnani. Penso occorra considerare attentamente le conseguenze economiche della pianificazione urbanistica che è intervenuta con la fondamentale legge di riforma della casa del 1971.

Prima di questa legge la pianificazione urbanistica, — che per la verità ha interessato soprattutto ingegneri, urbanisti e architetti e poco purtroppo gli economisti, — era basata sulla legislazione del 1942. La precedente legge del 1862 non istituiva strumenti di intervento. Dopo il 1942 il primo intervento sostanziale fu fatto nel 1967 con l'istituzione dei piani di edilizia economica popolare. Con la legge del 1967 in effetti si differenziò legalmente il terreno destinato a edificazione residenziale « economica » dei terreni destinati a edificazione residenziale « non economica ». A mio avviso tale differenziazione qualitativa fu un grave errore di impostazione politica.

Lo scopo era quello di ridurre i costi delle abitazioni economiche attraverso uno strumento espropriativo che avrebbe dovuto permettere di far ottenere i terreni a prezzi più bassi di quelli di mercato per favorire la collocazione delle unità abitative a prezzi ovviamente più bassi. Se guardiamo i bilanci delle imprese che hanno costruito tali abitazioni vediamo che i costi di costruzione complessivi sono del tutto analoghi, in certi casi maggiori, dei costi di costruzione che hanno sostenuto imprese per edificare appartamenti cosiddetti ad edilizia non economica. Logicamente questi effetti si sono ripercossi sui prezzi di vendita, che non sono stati sensibilmente inferiori ed in certi casi quasi uguali. Credo che l'intervento più importante di tutta la politica della casa sia quello, determinato dalla legge del 1971.

In effetti la legge Bucalossi del 1977 non fa altro che recepirne il contenuto, creando in più l'istituto dell'onere di urbanizzazione primaria e secondaria a favore dei comuni e degli enti territoriali, proporzionato ai metri cubi edificabili. La legge 1971 in realtà ha fatto sorgere un nuovo mercato della casa: vediamo in qual modo ha operato il legislatore, il programmatore. Prima esisteva un mercato dei suoli, un mercato degli edifici e un mercato delle locazioni degli edifici. Dopo la legge 1971 è nato il mercato della fabbricabilità urbana perché il valore della fabbricabilità del suolo è stato

avocato dal proprietario all'ente territoriale, ed è divenuto oggetto di contrattazione diversificata. In sostanza si è scisso il valore del terreno edificabile in due parti: valore del terreno e valore della fabbricabilità del terreno. Si è deciso che l'esproprio venisse basato sui valori agricoli medi della zona. Qualunque terreno, anche sito nel centro di Roma, era espropriabile in base al valore agricolo medio di un terreno agricolo, cioè dalle 200 alle 2000 lire al metro quadro. Questa legge quindi ha avuto un effetto enorme sul sistema economico italiano e ha avuto come conseguenza quello di creare un altro mercato: quello degli accessori urbanistici. Gli enti territoriali che espropriano i terreni in base alla legge 1971 a valore agricolo medio, nell'intento del legislatore lo dovevano fare per consentire la costruzione di alloggi a prezzi più bassi.

I terreni vengono assegnati a imprese di costruzione private o pubbliche, prevalentemente pubbliche, le quali in base a particolari contratti di appalto, si assumono l'onere di costruire abitazioni di un certo tipo e di venderle agli utilizzatori. I prezzi conconcordati sono più bassi di quelli di mercato, però riguardano abitazioni che di norma sono inabitabili. Ecco allora che ci sono clausole che portano sostanzialmente ad una scelta obbligata di vari accessori; a cambiare per esempio il tipo di pavimento, il tipo delle porte, il tipo delle finestre, il tipo dei rubinetti, per rendere davvero abitabile la casa stessa. Si tratta, per altro, di accessori addizionali per cui vengono pagati prezzi elevatissimi; pertanto il prezzo di acquisto finale di queste abitazioni è uguale, e in certi casi maggiore, di quello stabilito con l'altro regime. In sostanza l'effetto di aver creato due mercati: quello della fabbricabilità che riguarda i proprietari ed enti impositori, e quello surretizio degli accessori edilizi, con nessun effetto positivo per il prezzo delle abitazioni.

Altro effetto fondamentale è di aver favorito in modo eccessivo l'allargamento del mercato della intermediazione. Per la verità la creazione di agenzie immobiliari di mediatori professionisti dell'immobile urbano è stata facilitata non solo dalla legge 1971 ma anche dalla legge sull'equo canone. Se si guardano gli annunci economici di tutte le città più popolose, dopo la legge sull'equo canone, è aumentata sensibilmente l'offerta di abitazioni e si è ridotta l'offerta di locazione di abitazioni. L'intervento massiccio di industrie specializzate dell'intermediazione ha provocato un aumento sensibile dei prezzi dell'intermediazione dell'ordine del 500 per cento, che si è trasferito sui prezzi degli immobili. Questi prezzi sono aumentati naturalmente per effetto, ripeto, della legge sull'equo canone, che ha provocato una restrizione dell'offerta di ser-

vizi locativi e pertanto ha costretto il cittadino che non trova immobili da affittare a chiederli in proprietà.

Tutto ciò è accaduto in un periodo in cui le pressioni inflazioniste hanno per sé stesse stimolato l'aumento dei prezzi, poiché la maggioranza delle famiglie italiane ha ritenuto conveniente, nonostante l'elevatezza dei prezzi, investire in abitazioni per difendere i patrimoni dall'erosione monetaria.

Ezio Lancellotti (resoconto sommario dell'intervento)

Il prof. Bruno ha accennato al problema del collocamento, istituto che in Italia ha un'importanza notevole specie riguardo alla differenza tra fabbisogni e offerta di qualificazione di manodopera. Prendendo in considerazione la manodopera meno qualificata, cioè quella operaia, il tipico lavoro dipendente dell'industria, sembra eccessiva l'affermazione che le imprese non conoscono i loro fabbisogni. Mi pare un po' strano che si affermi che oltre i sei mesi non ci sia capacità di previsione.

Ritengo che le imprese non operino tanto allo scuro, e se non esistono ostacoli al collocamento sappiamo bene cosa possono trovare e che cosa vogliono trovare. Sempre con riferimento allo stesso tipo di manodopera, sarei lieto di conoscere qualche altra informazione a riguardo degli eventuali difetti di qualificazione, poiché mi pare che i più importanti difetti di qualificazione in Italia, rispetto agli altri paesi, non stiano in quella fascia di manodopera, bensì in manodopera di maggior livello, manodopera di carattere progettativo, di carattere dirigenziale e via dicendo. Per lo meno, come osservatore della realtà settentrionale, direi che le imprese dell'industria trasformatrice in Italia hanno un'ottima manodopera e non mi risulta che abbiano avuto difficoltà di formazione veloce della manodopera stessa. Ci sono anche imprese ad alta tecnologia — o anche, per rifarci ad esempi industriali dell'Italia meridionale, le acciaierie di Taranto, — ove se gli investimenti fossero del tipo adatto si raggiungerebbe abbastanza facilmente una produttività fisica del tutto uguale a quella di altri paesi in cui esistono gli stessi tipi di macchinario. Mi pare che una conferma di questa mia osservazione sia data dal fatto che le critiche e le lamentele fatte dall'ambiente industriale circa la produttività non risulta che riguardino mai il basso livello formativo o l'incapacità della manodopera. Ci sono sempre state lagnanze riguardo alla mancanza di mobilità, alla rigidità nelle assunzioni e nei licenziamenti, ma le osservazioni sono state di natura diversa da quelle che avrebbero

potuto interessare appunto la formazione esterna della capacità produttiva.

GIULIANO SEGRE (resoconto sommario dell'intervento)

Vorrei fare un rapido commento all'analisi svolta dal Magnani sulla dinamica della politica dell'abitazione nel nostro paese. Magani ha cercato di fare soprattutto il quadro di quello che sta alla base della politica dell'abitazione analizzando le motivazioni e le modalità del momento dell'edificazione, e cogliendo in questo l'elemento da cui si sviluppa quella dinamica di trasferimenti di risorse dal proprietario dell'area che viene edificata all'utilizzatore finale, all'abitante, dell'immobile che viene costruito. Il fatto di aver messo l'accentuazione sul momento dell'edificazione è ampiamente spiegato dalla storia del nostro paese. Magnani ha messo in evidenza le due fasi della politica dell'abitazione: la prima che è partita dalla constatazione del fallimento del mercato e si è risolta nella richiesta di una politica di pianificazione urbanistica, che copre gli anni 50 e metà degli anni 60; e la seconda in cui invece si è cercato di trovare strumenti che potessero adeguare una politica di pianificazione alla realtà economica che invece non era pianificazione ma una peculiare realtà di dinamica capitalistica. Queste due fasi tracciano bene l'ambito all'interno del quale si è mossa la politica che riguarda il momento dell'edificazione fino al 1977, la cosiddetta legge Bucalossi, che ha dato la misura esatta, la misura effettiva della capacità di indirizzo politico sull'edificazione dei suoli e quindi nella costruzione di fatto di ulteriori quote di patrimonio abitativo per il nostro paese. Vorrei mettere in evidenza che però proprio dal 1977, quando si è giunti alla maturazione di questa seconda fase, non si è più costruito o si è costruito molto poco. La dinamica si è arrestata, la preccupazione dei costruttori si è chiaramente rivelata: ci si è così trovati di fronte a quella che si può chiamare una crisi della produzione edilizia. Si sono bloccate quelle tre rivoluzioni a cui Magnani accennava e che hanno interpretato tutta la politica edilizia del dopoguerra: la ristrutturazione della produzione industriale, le modifiche dei modi di trasporto urbano e la rivoluzione nelle tecniche edilizie costruttive. Peraltro si è arrestato l'incremento demografico sia in termini di trasferimenti di mobilità territoriale, sia in termini effettivi di incremento demografico. Si è modificata la vita urbana, la qualità della vita nelle città si è gravemente deteriorata ,e l'aumento della dimensione urbana si è arrestato. Infine è intervenuto un altro elemento in

termini di cultura urbanistica. Si è affermato che negli anni 70 nel nostro paese si era costruito abbastanza e bastava riutilizzare meglio il patrimonio edilizio esistente. Alla prova dei fatti questo si è rivelato non proprio vero. Credo che questi ed altri elementi abbiano determinato il blocco dell'edilizia.

Particolare considerazione merita l'attuale struttura fiscale per quel che riguarda il reddito degli immobili. L'imposizione fiscale sul reddito degli immobili è basata sul vecchio principio della tassazione del reddito normale, ma considerando un reddito che è del tutto diverso dal reddito normale stabilito per legge. Oggi i redditi degli immobili nel nostro paese sono considerati in una struttura determinata in termini di reddito medio, di reddito ordinario, perché l'equo canone, reddito degli immobili e reddito medio, è un reddito normale. Considerando il reddito effettivo non possiamo far riferimento a questa struttura di reddito che è stabilita, ai fini della tassazione su indici vecchi, costruiti nel periodo 37-39 e rivalutati utilizzando insufficienti, estremamente bassi, coefficienti medi catastali di rivalutazione. Lo stesso si può dire per quel che riguarda il senso di inadeguatezza della struttura fiscale complessiva. Nel nostro paese non vi è una tassazione ordinaria sul patrimonio: solo alcuni elementi patrimoniali vengono tassati: gli immobili, con l'imposta sull'incremento del valore degli immobili nel momento del trasferimento (INVIM). Ciò ostacola le possibilità di trasferimento degli immobili stessi e quindi il riassestamento della nostra struttura edilizia. Infine la struttura fiscale vede nelle abitazioni una misura della capacità contributiva. Certe imposte sono nel nostro paese commisurate alle qualità fisiche dell'abitazione: per esempio la tassa per la raccolta e trasporto dei rifiuti solidi, che è una tassa locale, commisurata sostanzialmente alla superficie ed al numero dei vani e alla qualità e al tipo di utilizzazione dell'immobile.

MARIO LECCISOTTI

In settembre Fausto ed io abbiamo partecipato al World Congress on Health Economics svoltosi a Leiden, Olanda, dall'8 all'11 settembre 1980.

I *leitmotiv* di tale Congresso sono stati costituiti, da un lato, dalla enorme espansione verificatasi in quasi tutti i paesi della spesa per la salute, in particolare della spesa pubblica, dall'altro, dalla constatazione che numerosi studi empirici in diversi paesi e settori sono giunti alla conclusione che il contributo marginale alla salute delle cure mediche è insignificante, e a volte negativo.

In tale Congresso abbiamo presentato una relazione che offriva una spiegazione, in base agli interessi dei politici, del paradosso creato da tali due contrastanti evidenze. Tale spiegazione, a nostro parere, può poi essere estesa anche alle altre forme di spesa sociale.

La nostra analisi si basa su un semplicissimo modello del sistema politico, fondato sul tradizionale postulato della massimizzazione della utilità da parte degli individui, ed in particolare dei politici e degli elettori. Per semplicità, tale funzione di utilità è stata espressa mediante tre variabili composite, costituite dagli obiettivi sociali, da un lato, e dal patrimonio e dai beni non pecuniari, dall'altro.

Per l'esistenza del fenomeno dell'illusione finanziaria, gli elettori tendono a sottostimare il costo fiscale rispetto ai benefici della spesa pubblica. Pertanto, essi sostengono l'espansione della spesa sociale, in particolare nel campo della salute, che rientra direttamente nella loro funzione di utilità; mentre, invece, essi tendono a non percepirne chiaramente il costo, specialmente quando tale spesa venga finanziata mediante contributi sociali a carico dei datori di lavoro e/o il deficit pubblico.

Il politico favorisce tale spesa, in quanto essa rientra fra gli obiettivi sociali della sua funzione di utilità, e gode della approvazione dell'elettorato. Inoltre, l'intervento pubblico nel campo consente anche di soddisfare gli interessi personali del politico, il quale può usufruire in materia di un maggiore potere discrezionale, poiché trattasi di settori nuovi dell'intervento pubblico, dove non esistono ben delineati confini e precise regole di comportamento.

Pertanto, l'azione pubblica nel campo della salute viene solitamente giustificata in base agli obiettivi sociali, secondo i precetti della teoria normativa dell'intervento dello Stato, ma l'estensione e le modalità di essa sono determinate in base agli interessi del politico.

In special modo per l'Italia, osserviamo che il finanziamento della spesa nel campo della salute avviene mediante contributi sociali o il deficit dello Stato, in modo da rendere operante il fenomeno della illusione fiscale riguardo ai costi della spesa pubblica, mentre l'evoluzione del sistema, in generale ed in particolare per quel che riguarda la spesa ospedaliera — che costituisce la voce più rilevante — è sempre stata nel senso di accrescere il potere discrezionale del politico.