

ITALO MAGNANI

LE ABITAZIONI NELLA POLITICA SOCIALE ITALIANA DEL SECONDO DOPOGUERRA

A me pare che sia assai difficile parlare della politica sociale nel settore delle abitazioni in Italia in quest'ultimo dopoguerra, se non considerando il modo con cui il legislatore ha ritenuto di regolare l'intero comparto abitativo, giacché è la stessa disciplina generale che regola, ad esempio, i contratti di locazione, ed è la disciplina che regola la gestione dei suoli edificabili ad essere profondamente permeata da contenuti di « politica sociale ». Per politica sociale intendo una politica rivolta a correggere in senso « equitativo » una data distribuzione personale e/o funzionale dei redditi, operando con interventi sull'offerta e sui prezzi di singoli beni che entrano significativamente nel bilancio del consumatore, in modo diretto o indiretto.

D'altro canto non è possibile valutare nel settore delle abitazioni una politica sociale, rivolta cioè ad obiettivi di equità, senza fare riferimento alle implicazioni che tale politica porta con sé sul versante della allocazione delle risorse, e senza considerare poi i diversi profili di equità che derivano da un determinato assetto del territorio e della città che vi insiste.

La mia relazione non intende dunque fare la storia della urbanistica e della disciplina delle città e della casa in Italia in quest'ultimo dopoguerra, perché tutto ciò si ridurrebbe ad un impegno di descrizione banale; piuttosto vuole essere una valutazione dei modi attraverso i quali si è cercato di operare per impedire o scoraggiare flussi di redistribuzione delle risorse tra inquilini e proprietari dei suoli e tra ente pubblico e proprietari dei suoli che permanentemente si manifestano nello sviluppo urbano. Tutto ciò chiama allora in causa problemi di equità all'interno del comparto degli inquilini, all'interno del

comparto dei proprietari dei suoli, oltre che tra i due comparti presi insieme, ed infine tutto ciò chiama in causa l'adeguatezza della struttura delle imposte e dei sussidi riferiti al settore delle abitazioni, oltre che dell'assetto dei diritti di proprietà, nella consapevolezza che, lo abbiamo appena ricordato, problemi di equità si mischiano e sono indissolubilmente legati a problemi di corretta gestione della città e del suo sviluppo.

Orbene, a me pare che la storia della politica della casa in Italia in quest'ultimo dopoguerra sia stata caratterizzata dalla presenza dei seguenti obiettivi: 1) un primo obiettivo sembra essere stato quello di realizzare una dinamica dei prezzi delle abitazioni sufficientemente frenata, da realizzarsi sia attraverso misure che consentissero allo stock abitativo di adeguarsi prontamente alla crescente domanda di abitazioni, sia attraverso misure di trasferimento delle rendite dai proprietari agli inquilini residenti, sia infine attraverso misure capaci di orientare la nuova edilizia verso una tipologia rivolta ai redditi medio bassi;

2) un secondo obiettivo può essere letto sul fronte del mercato dei suoli edificabili, ed è quello di arrivare ad una disciplina capace di garantire parità di trattamento dei proprietari dei suoli, di rendere cioè i proprietari indifferenti in ordine alla diversa destinazione che l'ente locale ritenga di assegnare ad aree afferenti a proprietà diverse. Tale parità di trattamento è intesa come necessaria per superare gli inconvenienti che la frammentazione delle proprietà induce su di uno sviluppo urbano equilibrato nel rapporto tra impieghi pubblici e impieghi privati dei suoli.

3) Infine, l'ultimo obiettivo sembra essere quello di evitare che l'impegno di risorse pubbliche a sostegno dell'attività edilizia andasse a carico della generalità dei contribuenti piuttosto che dei proprietari dei suoli nel loro insieme, e, di converso, andasse a favore dei proprietari dei suoli piuttosto che dei residenti.

Ciascuno degli obiettivi che abbiamo menzionato sopra sembra essere confliggente l'uno con l'altro nell'ambito di un assetto normativo praticabile nel concreto ed effettivamente praticato, e senza dover fare ricorso ad una riassegnazione dei diritti di proprietà rivolta ad un assetto di lungo periodo, che tuttavia richiede di superare ostacoli, resistenze e iniquità di

breve termine, nel passaggio da una disciplina all'altra, tali da suggerire ed imporre soluzioni graduali, parziali e di compromesso, per ciò stesso insoddisfacenti.

Di fatto i tre obiettivi non sono stati perseguiti con la stessa forza contemporaneamente, preferendosi seguire di volta in volta quello che al momento appariva più urgente.

E così, ad esempio, l'obiettivo n. 1, quello cioè di calmierare la dinamica del prezzo delle abitazioni con la politica di controllo dei fitti da una parte, e di espansione dell'offerta di abitazioni dall'altra, è stata perseguita con strumenti di fatto generalizzati ed indiscriminati sino a quando non ci si è resi conto che il blocco dei fitti aveva l'eccellente effetto di disattivare un efficace canale di finanziamento dei servizi abitativi ma non quello di frenare la dinamica dei fitti stessi, sino a quando non si resero manifesti gli inconvenienti che certe scelte politiche riversavano sulla realizzabilità di obiettivi che, inseriti in un dato assetto istituzionale, apparivano tra loro necessariamente in conflitto (su questo punto torneremo al termine della nostra relazione); sin quando infine non ci si è resi conto che una politica di incentivazione delle nuove costruzioni realizzata attraverso le maglie di una legge urbanistica permissiva quale quella del '42, con la previsione dell'accollo sull'ente locale delle spese di urbanizzazione e con agevolazioni fiscali e creditizie, finiva per assecondare un gonfiamento dei valori dei suoli, una progressiva e pericolosa compressione dello spazio riservato ad utilizzi pubblici, una incentivazione delle nuove costruzioni di tipo non selettivo, di cui cioè si giovano gli acquirenti indipendentemente dalla posizione che essi occupano nella scala dei redditi (le esenzioni venticinquennali, ad esempio, hanno avuto ben modesta efficacia selettiva nell'orientare la domanda verso le nuove costruzioni non di lusso, a causa dei requisiti assai permissivi richiesti perché gli alloggi venissero classificati appunto « non di lusso » ed avessero titolo per godere delle esenzioni).

Era dunque maturato verso la fine degli anni '50 un diverso atteggiamento nei confronti del peso da attribuire ai diversi obiettivi della politica della casa e della città. E sono queste le ragioni che hanno progressivamente indebolito l'idea secondo cui la soluzione del problema della casa starebbe nel costruire più case e che hanno progressivamente accelerato la

fine di quello che è ormai invalso chiamare il « primo ciclo edilizio ».

È dei primi anni '60 la legge 167 con cui si è voluto mettere a disposizione degli enti locali uno strumento per una più efficace politica selettiva dell'abitazione, seguita poi dalla legge 865 e dalla disciplina dell'edilizia convenzionata di cui alla legge 10/77.

Ma la legge 167, per realizzare i propri obiettivi all'interno delle zone incluse nei PEEP, doveva passare attraverso il mercato delle aree, e creare discriminazioni tra aree incluse nei PEEP ed aree riservate all'edilizia libera. Più in generale, si è ritenuto di conferire all'amministrazione locale crescenti più incisivi poteri di intervento ed al tempo stesso di metterla al riparo dalle pressioni dei privati irrigidendo la normativa entro la cui cornice si svolge l'attività programmatica.

Ma l'esercizio di tali poteri, l'applicazione di standards rigidi ed uniformi, le più ampie possibilità di esproprio discriminano tra proprietà diverse ed incontrano ostacoli e resistenze non dissimili da quelle che impediscono al mercato di produrre risultati soddisfacenti e che conducono non già e non più ad una sopraffazione dello spazio privato su quello pubblico, ma a scelte pubbliche condizionate, nei modi, nei tempi e nei luoghi di realizzazione, dalla capacità di resistenza dei privati coinvolti.

È in questo quadro che si inserisce, tra l'altro, la tematica della determinazione dell'indennizzo per l'espropriazione; giacché, se l'indennizzo fosse a prezzo di mercato (per quanto non sappiamo davvero come potremmo individuare un prezzo di mercato diverso da quello previsto per l'espropriazione), l'impegno a mantenere un assegnato rapporto tra spazio pubblico e spazio privato farebbe progressivamente cadere le risorse residue dell'ente locale, e l'impegno a difendere queste ultime farebbe ulteriormente deteriorare il rapporto tra superfici pubbliche e private e la realizzazione, infine, di entrambi gli obiettivi farebbe accartocciare il ritmo di costruzione delle nuove case.

Se invece l'indennizzo fosse basato su valori convenzionali inferiori a quelli di mercato, sarebbero salve tutte le esigenze richiamate, ma le discriminazioni tra proprietà diverse non mancherebbero di portare in evidenza quelle difficoltà alle quali si

faceva riferimento sopra, e che hanno reso così travagliato il varo e la gestione delle leggi 167, 865 e della legge ponte.

Veniva allora in primo piano il problema di una uniformità di trattamento delle aree riservate all'edilizia libera rispetto a quelle assoggettate alla 167, ossia di una più generale riforma urbanistica, e di un sistema di misure economiche e fiscali che consentissero eguale parità di trattamento tra aree diversamente localizzate e assegnate a destinazioni diversamente privilegiate. Indebolitasi, d'altra parte, la filosofia di voler rispondere ai problemi della casa con l'accrescimento indifferenziato del patrimonio abitativo, le proposte che uscirono nell'arco degli anni '60 andarono dalla tassazione delle aree edificabili, alla riforma globale dell'uso dei suoli.

La difficoltà di por mano ad una riforma generale del regime d'uso dei suoli, da una parte, e, dall'altra, la insoddisfazione per provvedimenti di portata più limitata (quali appunto la 167, la 865, la stessa legge ponte) per ciò spesso destinati a creare gravi discriminazioni tra proprietari diversamente beneficiati dalle scelte urbanistiche dell'ente locale ha caratterizzato tutta la lunga vicenda della legislazione urbanistica italiana del dopoguerra.

Si tratta di una vicenda che, nella sua prima parte, ha dimostrato quanto sia difficile impedire imponenti fenomeni di fallimento del mercato senza una rigida programmazione urbanistica, mentre nella sua seconda parte, con il varo e la gestione delle leggi richiamate, testimonia di quanto sia difficile concepire ed attuare una rigida programmazione urbanistica al di fuori di norme e strumenti in grado di spezzare il nesso tra attività programmatoria e prezzi dei suoli urbani in presenza di proprietà frazionate.

Come è noto si tratta di una vicenda che ha trovato il suo punto di arrivo, non definitivo, nella legge Bucalossi.

Tale legge ha inteso riportare i proprietari dei suoli sul medesimo piano di partenza per il lungo periodo mediante la previsione dei contributi di urbanizzazione (commisurati, come è noto, ai costi urbanizzativi ed al costo di costruzione) ai quali è pure affidato il compito di spostare le spese urbanizzative dall'erario ai proprietari dei suoli possibilmente senza pressioni sui prezzi all'utente finale.

Ma se questi erano gli obiettivi, rimangono le perplessità attorno al modo con cui si è ritenuto di realizzarli:

1) proprio perché i contributi sono riscossi « una tantum » e sono per giunta agganciati a parametri diversi dal valore del suolo, essi non possono seguire il flusso di reddito che matura in capo ad una proprietà che abbia assolto una volta per tutte l'obbligo del pagamento del contributo. Da questo punto di vista ritengo che i contributi di urbanizzazione avrebbero potuto opportunamente essere affiancati, o, in parte, sostituiti da un'imposta immobiliare ordinaria, che presenterebbe il vantaggio collaterale di evitare discriminazioni tra il vecchio patrimonio abitativo e le costruzioni da erigersi;

2) vi è più di un motivo perché si abbia a temere che i contributi, così come sono strutturati, si trasferiscano in avanti sugli inquilini e manchino dunque l'obiettivo di ricondurre i proprietari a una posizione di parità di trattamento, e insieme violino il permanente obiettivo di garantire abitazioni a basso prezzo.

Ma non vogliamo andare oltre su questo punto se non per sottolineare come la legge Bucalossi sia emblematica delle difficoltà di conciliare insieme l'obiettivo di trasferire risorse dai proprietari dei suoli all'ente locale senza pressioni sui fitti, e insieme di trasferire risorse del settore pubblico agli inquilini senza pressioni sui prezzi dei suoli, là dove la legge 10/77 introduce il contributo sul costo di costruzione per toglierlo subito dopo in cambio della convenzione sui prezzi di vendita e sugli affitti.

È vero che, in questo modo, il legislatore vuole assecondare il processo di produzione di nuove case verso l'edilizia convenzionata, e tuttavia il modo con cui si è ritenuto di procedere testimonia della difficoltà di realizzare insieme i due obiettivi sopra richiamati; e, d'altro canto, non sembra azzardato immaginare che le nuove costruzioni si orientino verso l'edilizia convenzionata solo nei limiti dello spazio lasciato dalla caduta dell'edilizia soggetta a contributo pieno e senza che, dunque, l'industria delle costruzioni possa essere incentivata nel suo complesso.

In ogni caso l'edilizia convenzionata potrà affermarsi solo a costo di una rinuncia al gettito di cui all'art. 6 ed il suo suc-

cesso dipenderà: 1) dalla caduta dell'edilizia libera e, in definitiva, dalla diversa capacità dell'offerta di nuove costruzioni soggette al contributo pieno a trasferire senza sacrificio in un aumento dei prezzi i contributi stessi; 2) dal « quantum » di riduzione dei prezzi di vendita e degli affitti che la convenzione imporrà in sostituzione del contributo, dandosi così luogo allo spiacevole risultato per cui l'espansione dell'edilizia convenzionata sarà inversamente proporzionale alla sua efficacia nel perseguire i propri obiettivi, quelli cioè di calmiera e di redistribuzione dei redditi in favore degli inquilini. Al limite essa sarà immediata ma solo fittizia con quanta maggiore facilità le clausole qualificanti della convenzione potranno essere o patteggiate *ad hoc* oppure evase.

Rimane da osservare che, nella migliore delle ipotesi, la convenzione sui prezzi e sui canoni cui è subordinata l'esenzione dal contributo, per quanto possa essere coerente con l'obiettivo di evitare il ricrearsi di disparità di trattamento all'interno del comparto dei proprietari dei ruoli, non evita tuttavia di assegnare gratuitamente una rendita all'acquirente o al conduttore, e difficilmente dunque essa appare giustificabile, inserita com'è in una legge che vorrebbe stabilire la regola dell'avocazione della rendita dalla mano privata alla mano pubblica. Nella peggiore delle ipotesi, l'esenzione dal contributo è un modo per attribuire all'intermediazione ed al potere politico il diritto di concedere discrezionalmente vantaggi ai privati e per incoraggiare dunque contropartite *extra-legem*, in linea del resto con quanto in questi anni è stato camuffato e presentato come politica socialmente avanzata, all'interno della quale, per le ovvie ragioni, il mercato, nella sua impersonalità, non poteva trovare posto.

La disciplina dell'edilizia convenzionata è altresì emblematica del pessimismo del legislatore in ordine alla possibilità di guidare i prezzi di mercato degli alloggi e dei fitti ad un livello coerente con gli impliciti criteri di valutazione del legislatore stesso.

La via seguita da sempre è infatti quella di operare con interventi selettivi, con sussidi, con riassegnazioni dei diritti di proprietà o di quote parte degli stessi, che, lasciando immutati i valori e le condizioni del mercato consentano ai beneficiari di accedere alla casa.

Nei limiti in cui simili provvidenze siano sufficientemente selettive e circoscritte da non attivare una competizione tra gli assegnatari abbastanza vivace da trasferirle in un aumento dei prezzi dei suoli e da stimolare l'attività edilizia, esse si risolveranno in un vero e proprio sussidio condizionato all'acquisto o al godimento dell'alloggio di cui si gioverà interamente l'acquirente senza che si traducano in apprezzabili perturbazioni dei prezzi e dei fitti.

Proprio perché il mercato non reagisce variando l'offerta e, per questa via, i prezzi ed i canoni, occorre evitare in via amministrativa che il proprietario agevolato speculi sull'aiuto ottenuto, concedendo a sua volta in affitto o vendendo l'alloggio alle stesse condizioni che avrebbe praticato in assenza di agevolazioni.

Ne è ben consapevole il legislatore il quale non a caso si premunisce contro il rischio che le agevolazioni pubbliche all'accesso al godimento della casa diano luogo ad effetti indesiderati, subordinandole ad una serie di condizioni come il divieto di subaffitto (che diviene un vincolo rilevante solo in presenza di scarti tra affitto effettivo e affitto di mercato; l'obbligo per l'assegnatario o il proprietario agevolato ad occupare l'alloggio « personalmente o a mezzo di parenti fino al secondo grado per non meno di un quinquennio dalla data dell'assegnazione o dell'ultimazione della costruzione », prevedendo altresì la decadenza da ogni beneficio qualora l'alloggio venga locato o alienato nel primo quinquennio; l'obbligo del costruttore o del proprietario di rispettare prezzi di vendita amministrati o affitti previamente concordati con l'amministratore locale, per un periodo adeguatamente lungo (non meno di 20 anni *ex art. 8, lett. d, L. 28 gennaio 1977, n. 10*) in cambio della esenzione della seconda quota del contributo urbanizzativo.

Il sistema dunque non reggerebbe se non venisse difeso da vincoli alla trasferibilità degli alloggi. Si ha qui un importante esempio di esplicito rifiuto di quegli strumenti attraverso i quali si dice il mercato operi nel senso di redistribuire i beni ed i servizi in coerenza con la struttura delle preferenze degli operatori. Tutto ciò, per altro, si giustifica con il fatto che qui l'interesse pubblico non è quello di aumentare i redditi più bassi *tout court*, e non basta accontentarsi di sapere che i vincoli alla trasferibilità dell'alloggio impediscano all'interessato scelte

più convenienti per esprimere un giudizio negativo, giacché non è alla utilità del destinatario del sussidio che occorre guardare, ma al più generale interesse a finalizzare il sussidio al godimento della casa da parte di determinate categorie di utenti.

Ad esempio, la mancata subordinazione del sussidio a vincoli di destinazione potrebbe vanificare sul versante della casa la possibilità di ritagliare il profilo temporale dei redditi delle famiglie a reddito più basso in ragione del profilo temporale dei bisogni e delle indispensabili necessità che di volta in volta con diversa ampiezza possono presentarsi, in modo non ricorrente, da famiglia a famiglia. È un modo questo per rimuovere le cause che impedirebbero di schiacciare a livello di sopravvivenza i redditi più bassi in una situazione in cui le risorse del Paese potrebbero non essere sufficienti a sostenere al di sopra della sopravvivenza la fascia delle categorie meno attrezzate.

Piuttosto il punto è che non sempre il profilo temporale del reddito può essere così perfettamente modellato sulla variabilità dei bisogni essenziali contro i quali di volta in volta ci si scontra, e sarebbe allora preferibile che l'edilizia pubblica venisse assegnata in affitto piuttosto che in proprietà per evitare di fare riferimento a condizioni personali verificate soltanto al momento dell'assegnazione dell'alloggio.

Da questo punto di vista non vi è dubbio che interventi che si ispirino ad una filosofia del tipo che abbiamo adombrato sopra non possano che essere selettivi e non generalizzati, e se a questa filosofia può ricondursi l'edilizia convenzionata e l'edilizia pubblica, certo non possono richiamarsi istituti che abbiano effetti così pervasivi e generalizzati come il blocco dei fitti o l'equo canone, per i quali né si può immaginare che non influiscano sulle condizioni del mercato, né che il sussidio che essi conferiscono all'inquilino abbia effetti perequativi corretti.

E tuttavia edilizia pubblica e convenzionata da una parte, blocco dei fitti ed equo canone dall'altra si somigliano perché entrambe le discipline non soltanto disattivano il mercato come strumento di assegnazione degli alloggi, ma anche richiedono vincoli alla trasferibilità del bene perché possa essere sostenuta la loro efficacia. In questo senso l'obbligo di godere personalmente l'alloggio sussidiato ed il diritto di non essere sfrattato sono l'uno l'esatta controparte dell'altro, giacché entrambi sono funzionali alla necessità di difendere prezzi non di mercato,

ossia di difendere l'inquilino dalla disponibilità a pagare di più da parte dei concorrenti.

Si finisce così per assegnare una volta per tutte ai residenti non una riduzione dell'affitto, ma una quota parte del reddito della proprietà che può essere difesa in capo all'inquilino soltanto circondandola con una serie di garanzie non dissimili da quelle che tutelano il diritto di proprietà.

Questo significa altresì che, abbandonata la selezione di mercato, la sistematica presenza di eccessi di domanda richiede di ricorrere a criteri di assegnazione alternativi. Nel caso del blocco dei fitti si è ritenuto di garantire l'alloggio a chi già ne godeva con pratiche ed amministrative dei prezzi che hanno potuto essere efficaci soltanto nel « breve periodo ».

Si era tanto consapevoli che l'efficacia di questa normativa fosse limitata al solo breve periodo che lo stesso legislatore si è preoccupato di incidere *ex post* proprio sui contratti già in essere e di allungare per quanto possibile il breve periodo, prorogando e allungando i contratti di affitto e limitando le possibilità di sfratto, innalzando cioè una serie di barriere all'uscita.

Ma le barriere all'uscita non sono altro che barriere all'entrata, con la differenza che le prime operano solo nel breve periodo (la morte rimane pur sempre la più inesorabile forma di licenziamento), mentre le seconde operano permanentemente. Vogliamo dire che nel più lungo periodo, una volta che i flussi abbiano preso il sopravvento sugli stocks, la normativa a difesa della parte « più debole » finisce per rivoltarsi e per agire permanentemente e pesantemente contro di essa. Si tratta infatti di una normativa che — una volta giunta « a regime », una volta cioè che sia finalmente chiamata a regolare *ex ante* i nuovi contratti — finisce per affidare al proprietario dell'alloggio la libertà di concedere alla controparte il contratto e dunque i privilegi normativi ad esso legati. I destinatari di tali privilegi sono così chiamati a pagarli in termini tanto più onerosi quanto più elevati sono i privilegi connessi all'entrata e in termini tanto più costosi quanto più incerta sia la durata del contratto e più improbabile la conclusione, in una situazione in cui il profilo temporale dei pagamenti contrattuali divenga vieppiù irrealistico a fronte di una vivace dinamica del mercato e di incertezza delle sue condizioni future.

Ci troviamo qui di fronte ad un interessante problema di instabilità delle istituzioni per il lungo periodo. È nel lungo periodo che la disciplina del blocco dei fitti perde la sua capacità di difendere l'inquilino contro il proprietario e drammatizza il conflitto tra chi è già dentro e chi ha bisogno di entrare.

È nel lungo periodo che il blocco altera il profilo temporale dei pagamenti contrattuali, imponendo al proprietario di caricare fin dalle prime rate d'affitto quanto pregiudicato dal divieto di procedere a successive rivalutazioni, senza che per giunta sia impedito al monte fitti di crescere secondo le condizioni del mercato in occasione dei passaggi da inquilino ad inquilino.

Tutto ciò dà luogo ai seguenti inconvenienti: 1) sul fronte degli aspetti distributivi, si manifesta una struttura dei fitti articolata in ragione della data cui risale il contratto e dunque distribuita a capriccio rispetto alla distribuzione dei redditi degli inquilini, rispetto alla distribuzione dei redditi dei proprietari, rispetto alla distribuzione dei redditi di entrambe le categorie prese insieme; 2) sul versante degli aspetti allocativi, si manifestano diffusi fenomeni di sfitto: dal lato della domanda, la perdita del privilegio di pagare affitti non di mercato pregiudica la mobilità dei residenti ed impedisce un più pieno riempimento dello stock abitativo; dal lato dell'offerta, conviene ritardare il momento in cui si riaffitta quando la rinuncia all'affitto per l'intervallo di tempo in cui si tiene libero l'alloggio sia più che compensata dalla possibilità di ottenere, in condizioni di domanda crescente, un affitto più elevato sia pure a partire da un tempo successivo.

Dunque le tensioni al rialzo degli affitti scatteranno molto prima che lo stock di residenze abbia potuto essere pienamente riempito, né esse potranno convincere a stipulare contratti e ad incentivare un più pieno utilizzo del patrimonio abitativo giacché l'allargarsi della forbice tra affitto di mercato ed affitto bloccato riduce ancor più la mobilità dei residenti perché aumenta il premio legato al mantenimento della vecchia residenza; l'allargarsi della forbice tra affitti ottenibili affittando oggi e affitti ottenibili affittando domani aumenta la convenienza a ritardare il tempo in cui l'alloggio viene rimesso sul mercato. Inflazione e disoccupazione nel comparto edilizio si reggono così l'una con l'altra, giacché l'inflazione riduce la convenienza a

stipulare contratti e la disoccupazione sottrae una quota dell'offerta ed esalta l'inflazione.

Non si tratta allora di un problema di equità, o di congruità, o di costituzionalità del saggio di rendimento, ma del fatto che provvedimenti di blocco dei fitti: 1) richiedono necessariamente norme di contorno a loro difesa che stravolgono la natura del contratto; 2) sono efficaci soltanto nel modificare condizioni di contratti già posti in essere; 3) non modificano il *trend* di crescita di lungo periodo dei fitti, ma lo realizzano con effetti stravolgenti sia sul piano allocativo che sul piano distributivo.

Con il superamento del blocco dei fitti e la nuova disciplina dell'equo canone si è ritenuto di mettere al riparo i vecchi inquilini dalla concorrenza degli inquilini subentranti, vietando a questi ultimi di offrire di più di quanto pagato dal vecchio inquilino, nella speranza che ciò fosse sufficiente a rendere superflue le norme a tutela del mantenimento dell'alloggio in capo a chi già ne gode, ed a sbloccare la mobilità dei residenti. Non vi sarebbe infatti alcuna convenienza a sfrattare che non meriti la tutela della legge se non quella, preclusa dalla disciplina dell'equo canone, di spuntare un affitto dall'inquilino subentrante superiore a quello corrisposto dal vecchio inquilino.

È facile immaginare che la rigida fissazione per via amministrativa di canoni basati su *proxy* che ricalcano soltanto da lontano la struttura e la gerarchia delle rendite urbane, il mancato riferimento a prezzi di mercato, l'indicizzazione solo parziale e riferita ad un parametro scarsamente significativo come il costo della vita finiranno per mantenere, per il lungo periodo al quale è rivolta la disciplina, inconvenienti non dissimili da quelli creati dal blocco dei fitti.

Ma non è su questo terreno che intendiamo concludere questa relazione; qui interessa sottolineare come l'equo canone (non meno che la legge Bucalossi) rappresenti una fase di un progressivo non concluso processo di avvitanamento e di irrigidimento delle istituzioni. Occorreva completare la disciplina e chiudere quei residui margini di libertà *ex ante* lasciati dal blocco dei fitti; ma a misura in cui si procede nel regolamentare gli aspetti anche più minuti delle attività economiche nello sforzo di tracciare ed indicare uno stretto sentiero obbligato, i privati trovano e percorrono altri sentieri, giacché diventa sem-

pre più difficile che il sistema economico riesca a recuperare le proprie compatibilità se non attraverso comportamenti, percorsi e risultati che sempre più si discostano da quelli previsti dal legislatore.

Di qui una reciproca rincorsa tra economia ed istituzioni, tra comportamenti dei privati ed interventi normativi volti a disattivare via via le alternative che di volta in volta si aprono ai privati sino all'interrompersi dello stretto sentiero obbligato quando questo non consenta più di ricomporre le compatibilità dei privati al suo interno.