

Einaudi e i servizi pubblici, ovvero come contrastare i monopolisti predoni e la burocrazia corrotta¹

Alberto Cassone
Department of Public Policy and Public Choice “Polis”
University of Eastern Piedmont “Amedeo Avogadro”
Corso Borsalino, 50 - 15100 Alessandria - Italy
e-mail: alberto.cassone@unito.it
<http://polis.unipmn.it/>

Carla Marchese
Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie,
Università di Genova,
Via Vivaldi, 2 - 16100 Genova - Italy
e-mail: carla.marchese@sp.unipmn.it

Abstract: Comunicazione per il CONVEGNO DI STUDI **“La riforma sociale (1894-1935) nel sistema politico, sociale e politico-economico italiano e internazionale”**, Torino, 30-31 marzo 2001, Fondazione Luigi Einaudi; Dipartimento di Studi politici, Università di Torino, Dipartimento Polis, Università del Piemonte Orientale.

¹ Ringraziamo il prof. Francesco Forte per le sue preziose osservazioni. Ogni errore rimasto va per altro attribuito esclusivamente alla responsabilità degli autori.

1. Premessa

In questo intervento si esaminano alcuni contributi di Luigi Einaudi, apparsi sulla “Riforma sociale”, nel periodo dal 1898 al 1927, che toccano direttamente o indirettamente temi riguardanti i servizi di pubblica utilità. Il nostro intento è semplicemente di esporre le riflessioni che la lettura dei contributi di Einaudi suggerisce a chi intende confrontarsi con temi analoghi nelle condizioni del mondo di oggi. E’ ovvio che questo approccio manca del necessario inquadramento sistematico² e storico ai fini di fornire una lettura accurata del pensiero dell’Autore. Confidiamo tuttavia che il lavoro possa essere di qualche utilità a chi voglia condurre un più sistematico esame. Le scienze sociali del resto hanno la pretesa di elaborare modelli interpretativi, la cui aderenza alle condizioni sociali correnti può essere di volta in volta verificata, e in questo senso facilitano il dialogo con gli autori del passato. I lavori di Einaudi presentano poi grande vivacità e freschezza, cosicché leggerlo come se si trattasse di un contemporaneo ci è apparso del tutto naturale.

² Contributi di rilievo di Einaudi sul tema in esame, qui non considerati se non per cenni, apparvero ad esempio sulla “Critica Sociale”.

2. Proprietà pubblica o privata?

L'intervento principale che Einaudi dedica al tema delle forme di gestione dei beni e servizi pubblici sulla "Riforma sociale" è un commento sull'esperienza canadese, dal titolo "Un esempio di legislazione nazionalizzatrice sulle forze idrauliche"³. Alla base delle riflessioni di Einaudi c'è il riconoscimento del ruolo del progresso tecnico, che rende sfruttabile l'energia idrica per la produzione di forza motrice e di elettricità, e apre quindi su basi nuove il problema della miglior disciplina da dare al settore. Si può notare in proposito un parallelismo tra la situazione di inizio '900 discussa da Einaudi e la situazione attuale, anch'essa caratterizzata dal manifestarsi degli effetti del progresso tecnico, questa volta principalmente nei campi dell'informazione e delle telecomunicazioni, con implicazioni molto rilevanti per i servizi pubblici. Anche oggi si è aperta una discussione sul modo più opportuno di assegnare i diritti di proprietà e di distribuire i ruoli tra stato e mercato.

Il problema affrontato da Einaudi riguarda in primo luogo "quelle che si possono considerare come ricchezze naturali aventi carattere di monopolio: miniere, forze, acque e foreste, terreni". Continuando con il parallelismo sopra proposto, si aggiungerebbero oggi nella lista ad es. le bande di frequenza per le comunicazioni UMTS, quelle per le trasmissioni radio, TV ecc., così come si potrebbero includere, per la forte somiglianza delle problematiche economiche, le reti idriche, del gas, dell'elettricità.

I principi che Einaudi rinviene nella legislazione canadese oggetto del suo studio e che sottolinea con evidente consenso sono quelli proposti da Henry George: riservare alla proprietà pubblica i fattori scarsi, suscettibili di produrre rendite per il fatto che la loro offerta è rigida. Se tali beni sono lasciati alla proprietà privata "non tarda a costituirsi una classe proprietaria, il cui unico intento non è già di utilizzare le forze messe a sua disposizione, ma bensì di estorcere il massimo canone possibile (*rendita di monopolio e differenziale*) ai veri imprenditori e lavoratori desiderosi di applicare capitale e lavoro alle forze gratuitamente donate dalla natura all'uomo."(*ibidem* p. 968, c.vo nel testo)⁴. Come procederà allora l'operatore pubblico cui va assegnata la proprietà? Contrariamente a quanto potrebbe suggerire il richiamo alla gratuità contenuto nel passaggio precedente, Einaudi è ben consapevole che i prezzi sono un modo efficiente per razionare l'uso di risorse scarse. Pertanto - egli sostiene - lo stato richiederà un canone per l'uso delle risorse scarse. La società ne trarrà tuttavia vantaggio poiché, per i lavoratori e imprenditori che le utilizzano "il canone non sarà maggiore di quello che dovrebbero inevitabilmente pagare alla classe proprietaria; ed inoltre minori saranno le imposte che lo Stato dovrà far gravare sulle industrie e sui commerci, perché ad una parte delle spese pubbliche si potrà sopperire col ricavo dei canoni". I moderni sostenitori delle aste per l'aggiudicazione di bande elettromagnetiche e simili, con il prezzo come criterio di aggiudicazione, e il bilancio pubblico come destinatario dei proventi, possono trovare piena consonanza nelle affermazioni di Einaudi. La scelta tra pagamenti *una tantum* (come previsto nell'esperienza recente delle telecomunicazioni) o versamenti periodici (come previsto con il canone proposto da Einaudi) ha implicazioni modeste e le due modalità diventano perfettamente intercambiabili se si assume un mercato dei capitali perfetto.

Per altro Einaudi mostra nel seguito di questo lavoro di considerare che il ruolo dell'operatore pubblico possa essere più ampio di quanto sin qui indicato. Infatti tra i pregi della nazionalizzazione vi è secondo lui quello di evitare "la speculazione accaparratrice" per cui "I privati proprietari concedono l'uso delle loro ricchezze monopolistiche soltanto quando la cessione sia conveniente, e sono indotti spesso a tenerle lontane dal mercato per farne aumentare il valore" (*ibidem*, p.968). Si tocca qui un problema ampiamente discusso dalla letteratura successiva, che riguarda l'opportunità, per il detentore di una risorsa disponibile in quantità fissa e senza costi, di restringere la propria offerta al fine di portare il prezzo al livello di monopolio, massimizzando il profitto. La letteratura successiva si è soffermata in particolare sulla

³ In *Riforma sociale*, anno V, Vol. VIII, pp. 967-73, 1898.

fattibilità di restrizioni di questo tipo. Si è sostenuto in proposito che il monopolista che riduce la quantità offerta si trova così con parte della risorsa inutilizzata, e perciò sarà inevitabilmente tentato di mettere a frutto anche le unità invendute (disponibili per lui senza costi aggiuntivi), abbassando per queste ultime il prezzo di quanto necessario per attirare nuovi compratori. Ma se è così, anche i potenziali compratori che hanno una maggiore disponibilità a pagare hanno interesse ad attendere l'abbassamento del prezzo. Insomma, il monopolista che tenta di vendere al prezzo alto rischia di non trovare compratori, perché tutti si aspettano che vorrà calarlo, e il prezzo, secondo una famosa affermazione di Coase⁵, dovrebbe scendere al livello che permette il pieno impiego della risorsa "in the twinkling of an eye". Per altro, questo approccio suppone eguali preferenze intertemporali tra monopolista e compratori. Se alcuni dei compratori sono invece molto impazienti, il monopolista potrebbe servirli per primi ad alto prezzo, e poi passare a servire gli altri riducendo il prezzo (discriminazione intertemporale). Il monopolista deve comunque anche in questo caso caratterizzarsi per il proprio "commitment", ovvero essere credibile nei proprii propositi riguardanti prezzi e quantità. Un requisito non facile da soddisfare nel lungo periodo, specialmente se, più che un monopolista individuale, abbiamo un settore con tanti proprietari (come nel caso delle risorse idriche considerato da Einaudi) che possono eventualmente costituire un cartello. L'esperienza degli ultimi trent'anni nel campo del petrolio conferma comunque la possibilità che cartelli di detentori di risorse disponibili in quantità fissa restringano temporaneamente l'offerta al fine di far salire il prezzo, anche se risulta altrettanto confermata l'instabilità e la temporaneità di tali interventi.

Einaudi segnala quindi un problema rilevante che può presentarsi in caso di assegnazione della proprietà di risorse disponibili in quantità fissa ai privati. Le preoccupazioni di Einaudi trovano fondamento in esperienze del suo tempo, che in effetti proponevano nel campo dei servizi urbani esempi di sfruttamento monopolistico sostenuto da interruzioni strategiche dell'offerta per indurre ad accettare rincari dei prezzi. Esempi di questo genere sono forniti da Montemartini nel suo lavoro sulla municipalizzazione con riferimento proprio ai gestori privati dell'acqua negli Stati Uniti nella seconda metà dell'Ottocento. Un possibile inconveniente delle privatizzazioni che non si può escludere nemmeno oggi, se è vero che il rialzo dei prezzi e la penuria di offerta di energia elettrica recentemente (2001) manifestatisi in California, sono stati spiegati, oltre che con riferimento a numerosi altri fattori, anche in relazione all'uso del potere di mercato da parte dei produttori che "mettendo fuori servizio uno o più impianti in certi periodi riescono a far salire i prezzi"⁶. Nella recente esperienza della California si è registrata in effetti una crescita dei prezzi sui mercati all'ingrosso superiore a quella dei costi di produzione. E' tuttavia difficile distinguere tra incrementi giustificati dalla necessità di razionare una domanda che davvero eccede l'offerta e incrementi resi possibili dal potere di mercato esercitato da alcuni produttori⁷. In ogni caso le modalità della regolamentazione sono pesantemente chiamate in causa, sia in relazione all'insufficiente sviluppo dell'offerta, che per la lievitazione dei prezzi resa possibile dalle regole di funzionamento dei mercati e dai tetti massimi ai prezzi introdotti in alcuni di essi. E' naturalmente da discutere se il problema dell'esercizio di poteri di mercato debba indurre a preferire la proprietà pubblica a quella privata o se possa invece essere convenientemente affrontato attraverso la stessa regolamentazione (come altre esperienze recenti di maggior successo tendono a far pensare). Certo sarebbe errato in ogni caso sottovalutare il possibile sfruttamento di posizioni monopolistiche.

Tra i vantaggi della nazionalizzazione Einaudi indica poi l'opportunità di evitare "il costituirsi di giganteschi monopoli privati che diventano una minaccia perenne alla prosperità nazionale ed all'indipendenza dei poteri pubblici" (*ibidem* p. 969). Si evidenzia in questo caso una problematica oggi tipicamente affrontata per mezzo delle legislazioni anti-trust. L'esperienza di un intervento pubblico molto più ampio di quello corrente al momento in cui Einaudi scrive ha infatti

⁴ Per il caso italiano Einaudi segnala un possibile esito ancora peggiore dell'attribuzione ai privati della proprietà, nella forma del latifondismo neghittoso che porta allo sperpero delle potenzialità economiche (p. 973).

⁵ Cfr. Coase, R. H. (1972), "Durability and Monopoly", in *Journal of Law and Economics*, Vol. 15, pp. 143-49.

⁶ L. De Paoli, "Dalla California una lezione per l'Italia", in *Il sole* 24 ore, 21 gennaio 2001.

⁷ Cfr. Nguyen T. Quan e Robert J. Michaels, *Games or Opportunities: bidding in the California Market*, "Electricity Journal", Vol. 14, 2001.

mostrato che forti possibilità di inquinamento della vita politica possono derivare anche dall'assunzione di un ruolo imprenditoriale da parte dello stato⁸.

Einaudi indica poi un argomento di politica industriale a favore della nazionalizzazione, che in effetti è riemerso anche nelle discussioni recenti in materia: "La nazione invece, unica proprietaria e monopolista delle risorse naturali, può concederle temporaneamente a vilissimo prezzo ai veri imprenditori collo scopo di far sorgere numerose e fiorenti industrie, salvo poi ad aumentare il canone fino al punto massimo economicamente possibile, quando, alla scadenza del primo periodo di affitto, le industrie siano costruite su solida base, i capitali non più timidi come all'inizio, si accontentino di un tenue compenso, e la crescente popolazione reclami un allargamento delle funzioni dello Stato possibile solo con un corrispondente aumento delle entrate pubbliche." (*ibidem*, p.969). Motivazioni di questo genere, basate sull'idea di promozione dello sviluppo per iniziativa pubblica, hanno indotto recentemente alcuni paesi ad offrire semigratuitamente le licenze UMTS alle imprese interessate. E' da notare comunque come Einaudi sottolinei il carattere temporaneo e condizionato all'insufficienza dell'iniziativa privata della rinuncia da parte dell'operatore pubblico a far pagare l'uso delle risorse scarse. In particolare è possibile comprendere in questo passaggio uno dei motivi di base che portano un liberale come Einaudi a sostenere una politica di nazionalizzazione, e che più in generale all'inizio del secolo ventesimo hanno generato un consenso diffuso ad esempio per le municipalizzazioni dei servizi urbani. In un contesto caratterizzato da un mercato del credito poco sviluppato, in cui le iniziative economiche sono a base principalmente nazionale o locale, il settore pubblico, che ha dimensioni relativamente ridotte, può supplire alle carenze di quello privato raccogliendo risparmio volontario o forzoso facendo leva sulla tassazione, per incanalarlo nei settori più innovativi, che presentano un elevato rischio ma anche forti prospettive di redditività. Naturalmente nulla anche allora poteva garantire che le uniche o le principali motivazioni dell'intervento pubblico avessero questo carattere benevolo, e infatti non mancarono le polemiche sulla rapacità e invadenza dei nazionalizzatori. Quello che si vuole sottolineare è comunque la possibilità di razionalizzare in termini di vantaggio sociale le politiche di nazionalizzazione⁹. Non dovrebbe sfuggire in proposito il rovesciamento del contesto che caratterizza oggi le politiche di privatizzazione. Esse si affermano in presenza di bilanci pubblici di dimensione ampia, di difficoltà a gestire i sistemi tributari, di risparmio pubblico che per decenni è stato negativo, cui fa da contrappeso invece lo sviluppo dei mercati finanziari e l'internazionalizzazione delle iniziative economiche private, con facilità di finanziamento nel settore privato di nuove e promettenti attività.

L'atteggiamento complessivo di Einaudi nei confronti delle modalità di gestione dei servizi di pubblica utilità è ben sintetizzato in un passaggio di una sua recensione ad un articolo di Seligman¹⁰. Egli afferma che i servizi di pubblica utilità vengono affidati allo stato come attività accessorie rispetto alla soddisfazione dei bisogni pubblici in senso stretto. "Con la gestione pubblica delle ferrovie non si vogliono del resto propriamente gestire ferrovie e vendere ai cittadini il bene divisibile, non coattivo, non fondamentale, non universale, reciproco e misurabile del trasporto ferroviario (e del trasporto di lettere, di telegrammi, di fonogrammi, ecc.); ma si vuole difendere il cittadino dai pericoli del monopolio privato, si vuole facilitare la costruzione di ferrovie strategiche, si vuole promuovere il risveglio economico di regioni non sviluppate. Sono questi ultimi beni indivisibili? Probabilmente sì." (p.170).

⁸ Nelle pagine della Riforma Sociale i temi del malfunzionamento delle gestioni pubbliche di servizi sono stati comunque ampiamente affrontati. In particolare nel 1922 e 23 si sviluppano inchieste sulla burocrazia. Per una sintesi si veda Prato, G., "Tirando le somme", in *Riforma Sociale*, anno XVIII, Vol. XXXIV, pp. 98-99, 1923.

⁹ Nel caso dell'Italia la valutazione delle politiche di intervento pubblico deve tener conto anche del ritardo nel decollo economico del paese, che significa anche ritardo nello sviluppo della domanda di servizi di pubblica utilità. Si veda in proposito Gerschenkron, A., *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino, Einaudi, 1965.

¹⁰ "Le caratteristiche dei bisogni pubblici", in *Riforma Sociale*, anno XXXIV, Vol. XXXVIII (terza Serie), pp. 166-71, 1927.

3. Il rapporto di concessione

Il consenso che Einaudi esprime a politiche di nazionalizzazione delle risorse idriche è comunque limitato all'attribuzione allo stato della proprietà di risorse disponibili in quantità fissa. Non si estende invece alla gestione delle medesime, cui possono provvedere i privati. Sul tema dei diritti di proprietà e delle forme di gestione delle forze idrauliche Einaudi tornerà successivamente in altra sede¹¹, discutendo le posizioni a favore della nazionalizzazione espresse da Nitti nel 1905 nel volume *“La conquista della forza. L'elettricità a buon mercato. La nazionalizzazione delle forze idrauliche”*. Einaudi ribadisce la proprio posizione¹² a favore della proprietà pubblica delle acque, ma anche la preferenza per la concessione dello sfruttamento a imprenditori privati: “Chi non mette subito a contrasto lo stato italiano quale noi lo conosciamo, lento, regolamentare, fiscale, non immune da sospetti di corruzione, con la natura rischiosa di quest'industria nuova e innovatrice, in continua trasformazione tecnica, ansiosa di tener dietro agli ultimi risultati della scienza e costretta ad una concorrenza accanita con il carbon fossile, il gas povero, il petrolio ecc.? Sarà pari lo Stato all'arduo compito?”¹³.

Nel commento alla legge canadese sopra ricordato¹⁴, Einaudi discute poi vari principi riguardanti il rapporto tra stato concedente e imprenditore concessionario, che appaiono di grande attualità. Una rilettura di queste osservazioni può essere molto utile ad esempio per trarre argomenti di riflessione sulla riforma della disciplina dei servizi pubblici locali, ampiamente discussa dal nostro Parlamento nel corso della XIII legislatura, senza tuttavia che si sia pervenuti all'approvazione.

Nell'esame di Einaudi emerge il problema della durata della concessione, che nelle previsione della legislazione canadese è di dieci anni, rinnovabili prima per altri dieci e poi per ulteriori venti anni. Scrive Einaudi¹⁵: “E' evidente che le norme ora esposte garantiscono a sufficienza agli industriali l'uso delle forze idrauliche...per un tempo sufficiente (40 anni) ad ammortizzare tutto il capitale d'impianto” (p. 971). Einaudi sembra insomma propendere per una durata della concessione relativamente lunga, in modo da rafforzare la motivazione del concessionario ad investire, senza temere di perdere parte del valore dei propri investimenti a causa del termine della concessione. Questo beneficio, si può notare, non è privo di costi, in quanto aggiudicando la concessione per un lungo periodo ci si priva della possibilità di far operare frequentemente la concorrenza tra imprese aspiranti alla gestione del servizio. Da notare comunque che nella formulazione della legge citata da Einaudi la possibilità di ammortizzare completamente gli impianti è assicurata solo a chi opera bene, ottenendo così due riconferme della concessione, mentre la prima possibilità di cambiare il gestore interviene dopo dieci anni, ovvero più rapidamente di quanto non preveda il disegno di legge di riforma dei servizi pubblici recentemente discusso in Italia, che indica in venti anni la durata delle concessioni nel settore della distribuzione dell'acqua.

Un secondo tema di rilievo riguarda il fatto che, nelle previsioni della legge canadese commentata da Einaudi, al termine della concessione, lo stato diventa proprietario di tutti gli impianti realizzati dal concessionario, senza pagare indennizzi. Einaudi osserva che “l'unica conseguenza si è che l'affittuario farà in modo di ammortizzare durante il periodo di affitto tutto il capitale d'impianto e corrisponderà allo Stato un canone diminuito in corrispondenza dei maggiori gravami a lui imposti dall'obbligo dell'ammortizzazione.” (*ibidem*, p. 972). Qui Einaudi si affida, per razionalizzare l'approccio indicato, oltre che al fatto che il concessionario meritevole sarà in grado di sfruttare appieno i suoi investimenti, all'idea che comunque all'imprenditore va addossato il compito della valutazione dell'attività e della scelta del prezzo da offrire per la concessione, compresa la valutazione del rischio di dover cessare precocemente l'attività per mancato rinnovo della concessione stessa. Su questo punto il recente disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali aveva imboccato una

¹¹ Cfr. *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Einaudi, Torino, 1959, Vol. I, pp. 535-37.

¹² I rapporti intellettuali e politici tra Einaudi e Nitti sono analizzati in F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Einaudi, Torino, 1982. Sul tema delle forze idrauliche si vedano in particolare le pp. 82-86.

¹³ Cfr. *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Einaudi, Torino, 1959, Vol. I, pp. 535-37.

¹⁴ In *Riforma sociale*, anno V, Vol. VIII, pp. 967-73, 1898.

¹⁵ In *Riforma sociale*, anno V, Vol. VIII, pp. 967-73, 1898.

strada diversa, prevedendo che le reti e gli impianti realizzati durante la concessione tornassero al termine della medesima all'ente locale secondo le condizioni stabilite dal bando di gara o nel contratto di servizio. Veniva inoltre prevista una regolazione monetaria da parte del gestore nuovo entrante a favore di quello uscente per il valore residuo dei beni capitali realizzati secondo il piano degli investimenti previsto dal precedente affidamento.

L'osservazione di Einaudi appare conforme ad alcune posizioni emerse nel recente dibattito a proposito degli indennizzi per i cosiddetti *stranded costs*, ovvero per i costi di investimento o approvvigionamento sostenuti da imprese che hanno visto ridimensionata la loro attività in seguito a liberalizzazioni dei mercati (ad esempio nel campo dell'elettricità, del gas o della telefonia). Gli *stranded costs* appaiono non più recuperabili nelle nuove condizioni post-liberalizzazione; in relazione ad essi le imprese dei settori interessati hanno chiesto e in molti casi ottenuto indennizzi. Nel dibattito teorico che si è sviluppato in proposito si è osservato¹⁶ che una corretta ripartizione del rischio ex-ante tra stato e concessionario dovrebbe prevedere:

- a) l'attribuzione del rischio al soggetto più in grado di sostenerlo, grazie alla disponibilità di più accurate informazioni. A questo proposito si nota che le imprese sono in generale in grado di valutare meglio in anticipo le variazioni della domanda e dei costi di produzione; lo stato può anticipare meglio le prospettive di modifica delle legislazioni regolamentari;
- b) la prevenzione di comportamenti opportunistici, che potrebbero indurre un soggetto completamente assicurato contro il rischio ad agire in modo da aumentarlo a danno della controparte.

Come si nota, poiché il problema considerato da Einaudi prevede un contesto regolamentare certo, il criterio a) suggerisce di attribuire il rischio all'impresa. Il criterio b) non smentisce questa indicazione se si assume un regolatore benevolo, o comunque desideroso di non formarsi una fama di espropriatore ingiustificato dell'impresa privata (e quindi non opportunistica), quale in effetti Einaudi sta assumendo.

Anche su questo punto comunque la posizione di Einaudi è in parte dettata da considerazioni di politica industriale e dello sviluppo, per cui la spinta ad ammortizzare rapidamente gli impianti è "condizione precipua di successo in tempo nei quali la scienza rinnova continuamente i procedimenti tecnici di tutte le grandi iniziative progressive." (p. 972).

Un terzo aspetto dei problemi delle concessioni affrontato nello scritto in esame riguarda le modalità di aggiudicazione, che, secondo la legge canadese, a scelta del commissario preposto, possono prevedere oppure no lo svolgimento di una gara per l'individuazione del maggior offerente. Scrive Einaudi: "E' questa una via di mezzo fra il sistema del diritto del primo postulante od inventore ed il sistema dell'incanto, e la lata discrezione lasciata al commissario in questo argomento, come pure le ampie facoltà attribuitegli in genere se potrebbero riuscire pericolose in contrada a tipo di burocrazia onnipotente e corrotta, non possono essere fonte di inconvenienti laddove sono ignote le accuse di immoralità ai pubblici ufficiali e dove è vigilante e continuo il controllo della pubblica opinione." (pp. 971-72). Col che Einaudi mostra la propria preferenza, per il caso italiano, per norme che riducano la discrezionalità amministrativa, precisando con chiarezza le modalità per selezionare il concessionario. Una indicazione quanto mai rilevante anche oggi, e una lezione non bene appresa se si guarda al cammino tortuoso che ha portato all'asta UMTS, oppure si considera l'ambigua formulazione dei criteri per l'individuazione del vincitore delle aste prospettati per i servizi pubblici locali dal citato disegno di legge.

¹⁶ Cfr. Brennan, T. and J. R. Boyd, "Stranded Costs, Takings and the Law and Economics of Implicit Contracts", in *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 11, pp. 41-54, 1997.

4. La parità di condizioni tra produttori pubblici e privati

Nell'articolo su "Fiscalismo sociale ed acqua potabile"¹⁷ Einaudi attacca con determinazione e sarcasmo le norme fiscali volte a penalizzare l'iniziativa privata nella gestione dei servizi idrici rispetto a quella pubblica. Norme fiscali preferenziali per le imprese pubbliche in effetti danno luogo, come è d'uso dire oggi, ad un campo da gioco non livellato per la partita concorrenziale tra imprese pubbliche e private. Oggetto degli strali di Einaudi è un disegno di legge, in discussione in Parlamento nel 1911, il cui scopo di base, apprezzato da Einaudi, è di "dare agevolanze ai comuni per la provvista di acqua potabile". Tuttavia l'attenzione di Einaudi si appunta su un articolo, approvato dalla Camera dei Deputati, il quale fornisce un'arma formidabile "al fisco nella lotta a coltello ingaggiata con quanti in Italia hanno prima d'ora impiegato energia e capitali nel provvedere di acqua le città assetate." (p. 179). La norma discussa da Einaudi prevede in effetti un surrettizio ampliamento della base imponibile dell'imposta sui fabbricati, attraverso l'inclusione nella definizione di fabbricato delle tubature e dei macchinari destinati al trasporto dell'acqua potabile. L'ampliamento è realizzato dichiarando esenti i comuni per i manufatti in questione (e quindi implicitamente segnalando che i privati non lo sono). Einaudi rivendica in questo testo il proprio buon diritto, in quanto fustigatore di "capitalisti predoni" e di "lavoratori parassiti", a denunciare "la caccia grossa cominciata da qualche tempo in Italia da governi, parlamenti e giornali contro capitalisti come capitalisti, contro speculatori come speculatori, contro tutto ciò che sa di intrapresa libera, di iniziativa privata, di ardimento individuale, contro tutto ciò che si estolle al di sopra del mortifero pantano delle aziende pubbliche" (p. 181). L'accusa ai municipalizzatori e nazionalizzatori è di voler provare i meriti dell'intervento pubblico con mezzi impropri, che vanno dagli artifici contabili alle preferenze fiscali. Tutto ciò non può che generare alla fin fine un danno per il sistema. In campo fiscale in particolare "Non si riflette che, quando ci sono dei favoriti, che ottengono immunità tributaria, tutti cercano di truccarsi da favoriti. Chi potrà ancora, alla lunga, essere tassato?" (p. 182).

Nello scritto citato è notevole anche la polemica di Einaudi contro gli interventi normativi in campo fiscale che minano il disegno di base dei tributi, rendendo oscura e capricciosa l'individuazione delle basi imponibili. Con tono quasi profetico, almeno per quanto riguarda il progresso tecnico, egli afferma che "Se si applicasse qualche nuova invenzione per farci aver a casa, non solo l'acqua ed il gas, ma le notizie del giorno, le rappresentazioni musicali e teatrali, le conferenze e qualunque altro bene immateriale o materiale, i meccanismi e gli apparecchi dell'impresa relativa finirebbero tutti per prendere, fiscalmente, la natura di fabbricati." (p. 183).

La parità di condizioni entro cui deve svolgersi l'attività delle imprese pubbliche e di quelle private è ribadita da Einaudi nella premessa che egli scrive a uno studio di Geisser¹⁸. In questo caso il problema è quello del costo dei prestiti per i Comuni che procedono a municipalizzazioni. "Il problema, dal punto di vista economico, deve essere posto così: i Comuni devono essere posti in grado di procurarsi capitali con oneri fiscali non minori e non maggiori di quelli che pesano sui privati. Se, *a parità di fiducia*, i capitali costano il 5% ai privati, devono costare né più né meno del 5% ai Comuni." (pp. 187-88). Mentre è corretto secondo Einaudi chiedere uguaglianza comparativa tra privati e Comuni, non altrettanto opportuna gli sembra l'invocazione per riduzioni generalizzate dei tassi di interesse. Pur con la precisazione che l'argomento merita una più ampia trattazione e richiede maggiore approfondimento, Einaudi fornisce una vivida presentazione della potenza e dei meriti dell'incentivo economico rappresentato dalla crescita del tasso di interesse "nei periodi in cui i privati largamente investono in nuovi impianti industriali, in costruzioni ferroviarie, in miglioramenti agrari, od in cui i governi si lanciano in opere portuarie, piani ferroviari ed i Comuni moltiplicano le imprese municipalizzate, il pericolo più grave è quello di costruire troppo, di fare impianti eccessivi, di municipalizzare a dritta e a rovescio. Quale il rimedio alla frenesia degli investimenti? Il ragionamento economico a poco serve, a nulla il ricordo delle esperienze

¹⁷ In *Riforma Sociale*, anno XVIII, vol. XXII, pp. 177-83, 1911.

passate. L'unico freno è il rialzo del tasso dell'interesse." (pp. 189-90). Difficile resistere nella lettura alla tentazione di aggiornare l'analisi, ed evitare di pensare agli eccessi della new economy negli anni '90 e alle cure (che per altro probabilmente Einaudi avrebbe tacciato di eccessivo interventismo) da parte di Greenspan.

¹⁸ "Problemi Municipali. Gli ammonimenti delle variazioni del tasso d'interesse", in *Riforma Sociale*, Anno XX, Vol. XXIV, pp. 187-90, 1913.

5. La nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita

Ferma avversione viene manifestata da Einaudi nei confronti delle nazionalizzazioni al di fuori del campo dei servizi di pubblica utilità. Nell'articolo su "Il monopolio delle assicurazioni e la questione dell'indennità alle imprese assicuratrici"¹⁹ egli imputa il proposito di nazionalizzare le assicurazioni sulla vita non già ai prodromi della rivoluzione sociale bensì alla "classe burocratica, parassitaria di natura...E' una rivoluzione di basso conio, che non vien su dalle energie feconde e compresse delle classi produttive che vogliono conquistare potenza e ricchezza; bensì scende giù dalla classe dominatrice e sfruttatrice e vuol foggare nuove armi di dominazione e di sfruttamento a danno della collettività." (p.406). Un'affermazione che distingue la posizione di Einaudi da quella degli industriali, che videro nel progetto un primo passo verso il socialismo, ma che lo mette anche in netta contrapposizione con Nitti, ministro del governo Giolitti nel 1911 e propugnatore dell'iniziativa.

Le argomentazioni addotte da Nitti a difesa del progetto di nazionalizzazione si richiamano alla opportunità di contrastare le tendenze alla formazione di monopoli privati nel settore delle assicurazioni, che possono condurre allo sfruttamento dei consumatori e a interferenze politiche. Nitti inoltre sottolinea i costi elevati della gestione privata, che deve impiegare molte risorse nel diffondere e pubblicizzare i servizi. A questi svantaggi dell'intervento privato Nitti contrappone i meriti dell'intervento pubblico, che può contare sulla fiducia dei cittadini nei confronti dello stato per un'ampia diffusione dei servizi. La nazionalizzazione dovrebbe comportare perciò secondo Nitti effetti benefici di ampliamento del risparmio e bassi costi di gestione²⁰. Il progetto di creazione di un Istituto Nazionale delle Assicurazioni costituisce poi in generale secondo i suoi sostenitori (come Giolitti e Turati) un importante tassello per rafforzare l'intervento pubblico nel campo del finanziamento della previdenza e per indirizzare la raccolta e gli impieghi del risparmio secondo finalità sociali. In effetti la discussione che accompagnò il progetto di nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita e di istituzione dell'INA propone tematiche anche oggi molto dibattute, con la contrapposizione tra i sostenitori del "fallimento del mercato" nel campo assicurativo, previdenziale e del credito, e i sostenitori del "fallimento dello stato" negli interventi correttivi. Einaudi si colloca nel secondo gruppo, perché dubita delle capacità e della volontà dell'operatore pubblico di indirizzare proficuamente gli investimenti, e teme l'interferenza politica e clientelare nella gestione del credito²¹.

Sulla "Riforma sociale" Einaudi discute nell'articolo citato dell'opportunità di corrispondere un indennizzo in conseguenza della nazionalizzazione e delle modalità per calcolarlo. Come noto, nel progetto di Nitti si prevedeva di lasciare in essere i rapporti esistenti tra assicurazioni e clientela, e di sottoporre a monopolio pubblico i nuovi contratti, senza corrispondere alcun indennizzo alle compagnie. Einaudi mostra apprezzamento per la rinuncia all'espropriazione per il passato. Essa infatti avrebbe implicato la determinazione di un indennizzo, con inevitabili errori e ingiustizie nella quantificazione. In questa parte dell'articolo vi sono molti spunti di attualità a proposito del rapporto tra stato e imprese. Si nota ad esempio la possibilità che l'intervento pubblico esponga le imprese a rischi, e le induca a farvi fronte richiedendo prezzi più elevati alla clientela. Inoltre le imprese, se informate degli intenti dell'amministrazione, possono tenere comportamenti opportunistici, che prevedono ad esempio la manipolazione dei bilanci a seconda delle convenienze, resa possibile - diremmo con termini di oggi - dall'asimmetria informativa di cui godono nei confronti dell'amministrazione.

Einaudi sostiene poi che il progetto di nazionalizzazione comporta comunque per le imprese una perdita senza indennizzo: "Né si dica che lo Stato nulla espropria, perché si limita a proibire alle imprese di assicurazione di esercitare la loro industria per l'avvenire. (...) Proibire di lavorare vuol dire proibire di utilizzare la ricchezza consistente

¹⁹ In *Riforma Sociale*, Anno XVIII, Vol. XXII, pp. 404-18, 1911.

²⁰ Cfr. F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Einaudi, Torino, 1982.

²¹ Cfr. F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Einaudi, Torino, 1982.

nell'avviamento, nell'organizzazione, nel nome; vuol dire cioè annullare il valore della ricchezza medesima. Lo stato viene a profittare (o almeno crede di profittare) dell'impulso dato a questa industria; a raccogliere nel campo che è stato seminato da altri. Il proposito non appare turpissimo (come è) solo perché i danneggiati sono pochi. Apparirebbe in tutta la sua laidezza, se esso fosse applicato, ad es., ai medici, agli ingegneri, ai negozianti al minuto. Se lo stato dicesse: "a partire dal 1° gennaio 1912 nessun medico potrà esercitare la medicina, nessun ingegnere far progetti, nessun negoziante tener bottega aperta; provvederò io con medici, ingegneri, rivenditori miei, scelti e pagati da me"; se ne starebbero quieti quei medici, gli ingegneri, i negozianti espropriati del loro diritto di lavorare, della clientela faticosamente acquistata, del nome che essi forse speravano, collo studio o colla bottega, di poter trasmettere ai figli?"²². Tra i danni subiti dalle compagnie Einaudi segnala poi l'alterazione dei rischi sopportati, destinati a far riferimento a un *pool* sempre più ridotto di clienti, e la impossibilità per le compagnie di assicurazione di nuova costituzione di svilupparsi fino a raggiungere il punto di pareggio del bilancio.

Poiché Einaudi rileva i costi e non vede alcun beneficio della nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita, ne segue una ferma riprovazione del progetto. Data per vera la premessa (assenza di vantaggi sociali) anche un sostenitore dell'intervento pubblico si troverebbe d'accordo con lui. Senza entrare nel merito del progetto riguardante le assicurazioni sulla vita, ricordiamo che molto più problematica risulta invece, in generale, la valutazione di interventi dello stato che si ritengano effettivamente in grado di generare un miglioramento netto dell'efficienza, e che tuttavia danneggino alcuni. Le stesse difficoltà di quantificazione degli indennizzi e di individuazione dei danneggiati possono indurre lo stato a non corrispondere indennizzi, o a corrispondere indennizzi parziali e limitati ad alcuni gruppi di danneggiati. E' questa almeno l'opinione sostenuta dalla moderna economia del benessere di stampo *liberal*, espressa ad esempio da J. Stiglitz. Il problema di un equo trattamento dei danneggiati dall'intervento pubblico è del resto pure oggi più presente che mai, anche se in circostanze spesso simmetriche e opposte rispetto a quelle esaminate da Einaudi. Si possono ricordare ad esempio i problemi salariali e di occupazione dei dipendenti di imprese da privatizzare, o quelli relativi alle possibili perdite per i professionisti e i lavoratori autonomi di fronte a politiche di liberalizzazione dell'ingresso di nuovi operatori nelle rispettive attività.

Il testo in esame non permette di inferire la posizione di Einaudi per i casi di intervento pubblico efficientistico (che si può supporre comunque assai aperta). Nel testo in esame invece la prospettiva di un intervento che egli ritiene arbitrario induce Einaudi ad una forte difesa degli interessi colpiti e ad una chiara proclamazione di principi liberisti, in un appello agli "Industriali liberi, desiderosi soltanto di vivere in un Stato fornitore di giustizia, di educazione, di sicurezza e di indipendenza, *contro* industriali predoni e burocratici monopolisti espropriatori, che hanno bisogno di uno Stato asservito a gruppi politicanti e pronto ognora ad offendere, a pro' di bande ristrette, le ragioni supreme del vivere civile." (p.418, c.vo nel testo).

²² G. Einaudi, "Il monopolio delle assicurazioni e la questione dell'indennità alle imprese assicuratrici", cit., pp. 474-75.