

# ARTICOLI

GIACINTO DELLA CANANEA

## PER UN NUOVO ASSETTO DELLE RETI DI SERVIZI PUBBLICI\*

SOMMARIO: 1. Dai *cahiers de doléances* alle analisi comparate degli ordinamenti. – 2. Centralità delle infrastrutture e delle reti. – 3. Le reti come “beni economici”: implicazioni. – 4. L’impegno dello Stato nella promozione degli investimenti nelle reti di servizi pubblici: tre scenari. – 5. Lo Stato proprietario. – 6. Lo Stato finanziatore. – 7. Lo Stato regolatore. – 8. Una questione “culturale”.

### **1. Dai *cahiers de doléances* alle analisi comparate degli ordinamenti**

La qualità delle attività svolte dai pubblici poteri nell’interesse del corpo sociale non è stata messa in discussione soltanto dopo l’avvento delle istituzioni rappresentative alle quali siamo assuefatti. L’esempio più famoso, all’epoca dell’*ancien régime*, è costituito dai *cahiers de doléances*, registri nei quali le assemblee incaricate di eleggere i deputati agli Stati generali della nazione francese annotavano abusi e ingiustizie. In uso fin dal XIV secolo, alla fine del XVIII ne furono redatti – secondo alcune stime – ben sessantamila. Essi vennero presentati agli Stati generali nel maggio 1789. Espressero lo scontento dei sudditi, che sfociò nella Rivoluzione. Diedero spazio soprattutto a due tipi di richieste: da un lato, di abolizione delle imposte, delle decime ecclesiastiche e dei privilegi signorili; dall’altro, di garantire le libertà civili, in particolare quella personale e di stampa. Utilizzando una terminologia moderna, potrebbe dirsi che quelle richieste si appuntavano principalmente sull’esercizio delle potestà d’impero, pur se non mancavano sollecitazioni a riformare la giustizia.

\* Riunisco in questo breve scritto la relazione presentata all’incontro di studio organizzato da I-com, a Roma, sulle reti di nuova generazione nelle comunicazioni elettroniche e l’intervento al seminario sulle reti organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Benevento. Ringrazio Lorenzo Saltari e Fabiana Di Porto per i commenti a una prima versione, ma resto l’unico responsabile per eventuali errori od omissioni.

Nei paesi economicamente sviluppati del Duemila, la questione fiscale, il problema di come sia possibile tutelare i consociati dagli abusi di governanti e amministratori non hanno certamente perso importanza. Ma da oltre un secolo ha assunto un'importanza almeno pari un altro ordine di questioni. Esso riguarda la spesa pubblica destinata a far fronte ai bisogni espressi dai cittadini e dalle formazioni sociali all'interno delle quali essi agiscono. Lo Stato, ogni Stato, è divenuto così intermediario nell'allocazione della ricchezza. Non vi è d'ostacolo l'unificazione da tempo in corso in Europa. L'adozione di un'unica *lex monetae*, la realizzazione del mercato unico non hanno comportato il venir meno delle differenze nel rendimento dei pubblici poteri o, per usare un diverso ordine di concetti, i "dislivelli di staturalità"<sup>1</sup>: li hanno esaltati. Vi hanno influito la determinazione di taluni standard, generali e specifici; la possibilità di misurare i risultati senza la distorsione indotta dalla diversità delle valute; l'assuefazione ai raffronti, non più percepiti come indebite ingerenze. Quei dislivelli sono messi in evidenza dalle analisi comparate. Esse hanno ormai una ragguardevole, crescente diffusione. Nell'istruzione e nel finanziamento della ricerca, nell'approntamento di infrastrutture essenziali per la vita quotidiana d'una moderna società come le ferrovie e le reti di telecomunicazioni, nella difesa del suolo dagli agenti naturali, le risorse finanziarie destinate dai governi e soprattutto il loro utilizzo e i risultati effettivamente conseguiti sono misurati, confrontati, valutati. Ne vengono tratti spunti per pungolare i governanti a far di più e meglio, per criticarli.

I limiti di oggettività di tali raffronti, quanto agli ambiti prescelti e ai criteri utilizzati, non possono nascondere la loro rilevanza. Da essi si evince che sono pochi gli scostamenti che la situazione italiana presenta rispetto a quella dei principali *partners* europei, i quali si configurano come elementi di forza. Sono decisamente più numerosi, e soprattutto più caratterizzanti l'assetto complessivo dei servizi, i tratti distintivi che si configurano come elementi di debolezza. Nelle infrastrutture tradizionali, che certamente non hanno perso importanza, come le ferrovie e gli acquedotti, l'Italia presenta una dotazione modesta in termini assoluti e relativi, con effetti negativi rilevanti. Sui risultati complessivi incidono particolarmente le punte estreme, come le perdite d'acqua in alcune regioni meridionali e la circostanza che, nelle stesse parti del Paese, le reti ferroviarie siano poco più estese che nel

<sup>1</sup> S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli, 1996, 11.

<sup>2</sup> P. Ciocca, *Economia e diritto delle infrastrutture* (2011), [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2-3; *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, a cura di A. Macchiati, G. Napolitano, Bologna, Il Mulino, 2009; Confindustria, *Le sfide della politica economica*, Roma, 2008, 37.

## per un nuovo assetto delle reti di servizi pubblici

primo Novecento. Nelle infrastrutture tecnologicamente più avanzate, come le reti di nuova generazione per le comunicazioni elettroniche, il ritardo è non meno grave, anzi va aggravandosi per via dei progressi registrati in altri Paesi appartenenti all'Unione. Attorno a queste tematiche vi è stato dibattito. Soluzioni concretamente attuabili sono state prospettate nelle sedi istituzionali, oltre che in quelle scientifiche. Il Parlamento ha provato a legiferare, su iniziativa governativa, e in una certa misura vi è riuscito. Ma, con poche importanti eccezioni, il cantiere delle grandi opere è rimasto – desolatamente – pressoché vuoto non soltanto nella fase finale del XX secolo, ma anche nello scorcio del nuovo, sia per le nuove infrastrutture, sia per la manutenzione di quelle esistenti<sup>2</sup>.

Un'ultima osservazione può utilmente completare il quadro sin qui descritto. La circostanza che da quelle analisi emergano giudizi di complessiva inferiorità del nostro Paese rispetto ad altri, in rapporto alla fornitura di beni essenziali per una moderna società, non ha importanza soltanto per i cittadini e le imprese nazionali. Ne ha anche per gli operatori economici e per gli investitori esteri. Soprattutto i Paesi – come l'Italia – contraddistinti da cronica scarsità di capitali hanno necessità di attingere ai mercati finanziari internazionali. Per attrarre investimenti, non è sufficiente la manovra dei tassi d'interesse: nell'attuale fase della globalizzazione<sup>3</sup>, le scelte degli investitori dipendono ampiamente dalla disponibilità di servizi, dalle poste alla giustizia.

## 2. Centralità delle infrastrutture e delle reti

Dell'importanza che le infrastrutture e le reti hanno per la società tutta vi è da tempo consapevolezza. Per l'Adam Smith della *Ricchezza delle nazioni* la realizzazione delle opere pubbliche indispensabili alla vita sociale, come i porti e le vie di comunicazione terrestri, era da annoverare tra le funzioni pubbliche essenziali degli Stati, quelle – cioè – alle quali nessuno Stato civile poteva rinunciare<sup>4</sup>. L'importanza di tali opere è ancora maggiore nel-

<sup>3</sup> R.A. Kagan, D.Vogel (eds.), *Dynamics of Regulatory Change. How Globalization Affects National Regulatory Policies*, Berkeley, University of California Press, 2004; J.B. Auby, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, Montchrestien, 2010, 2 ed.

<sup>4</sup> A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), VI.3: «The third and last duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such a nature that the profit