



Cantiere del Cipax
Centro interconfessionale per la pace

Un luogo di pace per ascoltare racconti, scambiare esperienze, costruire il futuro

Attività 2011-2012

I BENI COMUNI: VIA ALLA PACE GIUSTA

La prospettiva giuridica

Incontro del 8 marzo 2012 con il prof. Gaetano Azzariti, costituzionalista

Intervento del Prof. Gaetano Azzariti.

Vi ringrazio molto dell'invito, mi fa particolarmente piacere stare in questa comunità così sensibile a questi temi. Io vi parlerò dalla prospettiva giuridica, ma credo che sotto la prospettiva giuridica, a fianco, forse anche sopra la prospettiva giuridica ci debba essere una sensibilità a queste tematiche, in assenza della quale qualunque prospettiva, anche quella più strettamente giuridica, assumerebbe un volto diverso, duro, sbagliato.

Avete visto, leggendo i giornali, che si parla molto di beni comuni. Se ne parla molto anche proprio nella prospettiva giuridica e devo dire che è altissima, forse addirittura eccessiva, almeno in questo momento, l'ambizione di dare una definizione giuridica a questa categoria fino a qualche tempo fa inesistente nell'ambito del diritto. L'ambizione massima di questa teoria è niente meno che di ridefinire l'intero statuto disciplinare del diritto pubblico, di cui il diritto costituzionale, la disciplina che insegna, è parte.

Ne parlerò soprattutto nella fase conclusiva della mia riflessione, ma vi anticipo che c'è un'altissima ambizione che attraverso il bene comune inteso giuridicamente si rivoluzioni o si dia nuova vitalità all'azione politica. Credo di poter dire con tranquillità, senza bisogno di dimostrazione, che se in Italia - e non solo in Italia - ci sono due profili che stanno male in salute, questi sono la teoria giuridica da un lato e l'azione politica dall'altro. Sembra di poter dire che grande capacità sistematica dal punto di vista teorico in generale (non soltanto giuridico, perché sono tempi difficili) non c'è, la teoria è in grave crisi; e della politica in quanto tale è banale dire che ha difficoltà in questo momento.

Io vorrei distinguere allora i due profili. Vi parlerò per gran parte - perché evidentemente è la parte che più mi compete - del tentativo di ridefinizione teorica del diritto pubblico attraverso la categoria dei beni comuni; ma alla fine, dato che altrimenti rimarrebbe tutto un po' astratto, credo di

dovervi parlare anche del secondo profilo, di come questo si riflette sull'azione politica in senso proprio.

Le cose nella storia nascono dai piccoli eventi e sono quasi imprevedibili e questo grande tentativo di ricostruzione teorica nel diritto pubblico attraverso i beni comuni nasce da un fatto molto ordinario: tutto inizia quando Clemente Mastella – una persona che non mi sembra di poter dire che sia un grande innovatore o che abbia una grande passione per rivoluzionare le cose- - come ministro della giustizia del governo Prodi, incarica una commissione per questi temi, la famosa Commissione Rodotà. Sapete chi era Rodotà, il presidente di questa commissione. Mastella istituisce questa commissione per riformare il regime giuridico della proprietà pubblica contenuta nel codice civile. Quindi in qualche modo una riforma importante, però non certo rivoluzionaria.

Questa commissione lavora intensamente per un tempo assolutamente limitato, otto mesi, consegna la relazione al ministro e all'interno di questa relazione definisce lo schema di un disegno di legge delega - più o meno saprete cos'è una legge delega del Parlamento al governo - per la riforma di questa parte del codice civile. Ma nel frattempo il governo Prodi è entrato in crisi. Nelle successive elezioni vince lo schieramento di centrodestra, il governo viene assunto dal presidente Berlusconi, il quale mette in un cassetto questo disegno di legge e non se ne parla più. Voglio dire - e alla fine capirete che non è del tutto irrilevante - che non se ne parlerà più per il governo del centrodestra - probabilmente per una ostilità politica, sbagliata io credo ma legittima - nei confronti della Commissione Rodotà, delle prospettive di cui adesso andremo a parlare. Ma io sono sicuro che non se ne parlerà più neppure con l'attuale governo Monti, perché questo governo tecnico si pone in un altro mondo rispetto a quello della teorizzazione del bene comune. Ripeto: adesso è un'asserzione che devo dimostrare. In questa fase riflettiamo sulla teoria, ma non ci sono ancora le condizioni storiche per andare oltre.

Ma torniamo alla Commissione Rodotà. In tutto il tempo della modernità, dalla fine del Medioevo, nel diritto i beni si distinguono in base ad una dicotomia, ad una distinzione netta: beni pubblici e beni privati. Ancora nel codice civile, ma ripeto, è molto risalente, caratterizza l'intera modernità giuridica. Si distingue tra bene pubblico e bene privato in base alla titolarità del bene stesso, se spetta appunto allo Stato ovvero ai singoli, cioè ai privati.

La Commissione Rodotà dice invece che si possono distinguere diversi tipi di beni pubblici, in qualche modo rompendo questa dicotomia, almeno sul fronte del bene pubblico.

Vi racconto anzitutto rapidamente quello che ha detto la Commissione Rodotà, per poi dirvi l'evoluzione successiva, perché non siamo fermi alla Commissione Rodotà. In ogni caso, per quanto riguarda la Commissione Rodotà, questa dice che i beni pubblici si distinguono in tre tipi di beni: i beni comuni, i beni sovrani, i beni sociali.

I beni comuni - questo dice la Commissione Rodotà, forse non è più così - sono quei beni che si caratterizzano in quanto sono appartenenti 1) al patrimonio naturale dell'umanità, ovvero 2) al patrimonio culturale dell'umanità. Tanto per intenderci, appartenenti al patrimonio naturale sono l'acqua, i fiumi; appartenenti al patrimonio culturale i beni archeologici. Questi devono avere una disciplina particolare, dice la Commissione.

I beni sovrani sono tutti quei beni pubblici riconducibili ai servizi pubblici essenziali, ovvero a quei beni di interesse economico generale, erogati in regime di monopolio. Per esemplificare: le spiagge, le autostrade, beni pubblici essenziali e riconducibili a un regime di monopolio.

I beni sociali sono quelli destinati a soddisfare i bisogni e i diritti civili e sociali delle persone. Diritti sociali classici: l'edilizia popolare, gli ospedali, gli asili.

Questo è il quadro del bene pubblico secondo quella Commissione. Perché dico che è rivoluzionario questo modo di pensare la cosa? Perché si passa dall'idea che il bene è legato alla

titolarità del soggetto pubblico o privato all'idea che è legato alla funzione che il bene esercita. Questa è una cosa almeno dal punto di vista giuridico molto rilevante e con conseguenze importanti che vedremo.

Non so se è sufficientemente chiaro, ma per rapidità lo dico così: nel diritto pubblico, nella dogmatica del diritto pubblico, si toccano alcuni punti che sono essenziali, costitutivi del diritto pubblico stesso. Insomma qui si parla dei diritti fondamentali della persona, che in qualche modo vengono tutelati in modo diverso rispetto a quanto si propone in termini funzionali appunto. Si parla della proprietà pubblica o privata, si parla di principi di sovranità. Nel regio decreto del 1885 sapete perché si dice che i beni demaniali sono beni pubblici? Per una sola ragione: a titolo di sovranità, perché spettano alla sovranità dello Stato. Qui si cambia il quadro.

Forse eccitati dall'importanza dei temi coinvolti, i giuristi si sono sovraesposti. Credo che oggi il dibattito pubblicistico dei giuristi appunto sul tema dei beni comuni sia ancora confuso, cioè c'è il rischio che si voglia tentare di estendere il bene comune a tutto. Allora attenzione, perché se tutto è bene comune, nulla è bene comune. Questa è una mia impressione, altri la pensano in modo diverso. Vorrei evitare di fare nomi e cognomi perché non ha importanza per la nostra riflessione chi come e quando tende a estendere troppo e chi come e quando tende a ridurre troppo questa categoria nascente che potrebbe essere così importante, però mi sembra significativo ricordare almeno un nome e un fatto.

Il padre putativo di tutto ciò, cioè Stefano Rodotà, poco tempo fa (ma ancora una settimana fa su un quotidiano) denunciava quanto vi sto dicendo io: attenzione, perché qui si rischia di allargare troppo la categoria e perdere della sua importanza, che io vi ha detto per primo essere molta, rivoluzionaria in qualche modo. Però attenzione, perché se l'allarghiamo a tutto si perde nella sua capacità precettiva, giuridica in senso proprio.

Allora credo che la domanda che ci dobbiamo porre è: cos'è un bene comune? Cerchiamo di delimitarlo. Forse sarà perché io insegno diritto costituzionale, la tesi che io sosterrò sarà la seguente: che i beni comuni devono in qualche modo collegarsi strettamente con la dimensione costituzionale dei beni stessi. In qualche modo il problema dei beni comuni è il rapporto che essi hanno con la costituzione vigente, nel nostro caso cioè con la costituzione del 48. Ripeto con altre parole lo stesso concetto: per delimitare (questo è il problema) la categoria dei beni pubblici dobbiamo in qualche modo leggere i beni pubblici alla luce della costituzione.

Allora vado rapidamente a un tentativo di definizione migliore rispetto a quella che vi ho già dato che era della commissione Rodotà, che non è certamente mia, ma è il risultato dell'evoluzione del dibattito che si sta svolgendo.

Io penso di poter meglio classificare i beni comuni rispondendo alla seguente domanda: esistono beni che in ragione della loro natura possono distinguersi dai beni privati? In ragione della loro natura, ovvero in ragione del loro uso, non possono essere rimessi alla disponibilità dei singoli perché svolgono una funzione comune appunto; però questa funzione comune non può essere neppure rimessa o riservata soltanto al pubblico statale, allo stato. Perché se è vera la premessa del discorso di Rodotà, che bisogna rompere la dicotomia pubblico-privato, questo è implicito nel discorso.

In qualche modo si tratta di capire - ed è un bel problema, di cui spero di darvi contezza più avanti - che il bene che è comune, che in qualche modo è pubblico, però non può essere semplicemente relegato alla titolarità di un soggetto diverso da quello privato, cioè allo Stato. Perché ovviamente il tradizionale bene pubblico gestito dallo Stato può essere assolutamente gestito a fini economici non comunitari: le società pubbliche sono società che operano nell'ambito del diritto privato, pur se di titolarità pubblica.

Adesso io non voglio entrare in quest'altra discussione, ma l'unico elemento che voglio far emergere è questo: la titolarità pubblica non garantisce la finalizzazione comune; non è che la esclude, per carità, non sto dicendo questo - anzi la potrebbe garantire meglio, la dovrebbe garantire meglio, forse la garantisce meglio, ma non necessariamente lo fa.

Allora alla luce di questa domanda ripartita su natura del bene e funzione, io arrivo a questa conclusione: i beni comuni sono 1) quei beni essenziali alla sopravvivenza del genere umano, ovvero 2) quei beni che in quanti essenziali alla sopravvivenza del genere umano si pongono a fondamento della sua possibilità di sviluppo, se è vero - come io credo sia vero, ma questo è un elemento di riflessione - che alla persona umana non può essere garantita soltanto la mera vita, ma deve essere garantito anche lo sviluppo della sua personalità.

Allora i beni comuni sarebbero, secondo questa definizione, quelli e solo quelli essenziali alla sopravvivenza del genere umano da un lato e anche quelli che si pongono a fondamento della sua possibilità di sviluppo.

Se questa è la definizione, l'esemplificazione è chiara. Poi l'elencazione può essere più o meno ampia, ma questo è un altro problema.

Per esempio l'acqua. Voi sapete che dal punto di vista politico (di cui parleremo alla fine) tutto questo si apre col referendum sull'acqua bene comune appunto. Allora è chiaro: che l'acqua o l'aria sono essenziali per la sopravvivenza non credo proprio di doverlo dimostrare, su questo non c'è discussione.

Però se i beni comuni sono anche quei beni che non soltanto ti fanno vivere, ma che ti permettono di formarti come uomo o come donna, è chiaro che anche un'altra serie di beni si affiancano a questi. Ne dico due.

Oggi - oggi, per dire come i beni comuni sono storicamente determinati perché ieri certamente non era un bene comune - forse l'accesso a Internet è un bene comune, perché è necessario per la formazione delle persone. Lo dico ai più giovani, non perché i più anziani o quelli delle epoche passate che si sono formati senza Internet non si siano formati.

E poi non c'è uomo senza la cultura. E allora forse la cultura è un bene comune, essenziale alla vita.

Potrei fare altri casi, ma spero che sia già sufficientemente chiaro quello che voglio dire.

La conseguenza dal punto di vista giuridico però qual è? E guardate che ci stiamo affacciando a quello che dovrebbe essere il risvolto politico, che implicitamente in queste mie parole già c'è. Perché se questo è, la conseguenza giuridica ma anche politica è che in tutti questi casi - essenziali per la sopravvivenza e la formazione - la loro soddisfazione, l'esigenza per ogni singolo persona di godere di questi beni comuni non è negoziabile, non è contrattabile, si definisce come obbligo, come un obbligo di risultato.

Per questo io dicevo che il bene comune non può avere uno sviluppo se non riesce ad agganciarsi alla costituzione. Perché dal punto di vista giuridico la nostra legge suprema è la costituzione e allora soltanto la costituzione, in un ordinamento laico come il nostro, può imporre un diritto inviolabile o comunque la non negoziabilità di un qualche bene o di un qualche diritto.

Se ragioniamo in questi termini capiamo che il bene comune potrebbe rivoluzionare il modo di essere 'corporativo'. Facciamo l'esempio dell'Università. Parlo dei mali dell'Università con un po' di vergogna perché so che tutti stanno male, quindi potrei parlare dei mali di altre istituzioni.

Ci sono tagli terribili sul sistema universitario. L'università ormai ha assunto una logica di tipo aziendalistico, perché costa troppo, il sapere ormai è una merce come un'altra. Questo è ammissibile se l'università è un bene, pubblico o privato. Anche se è un bene pubblico perché, come dicevo poc'anzi, se l'università è un bene pubblico indifferenziato, diciamo così, così come il pubblico può privatizzare magari alcuni suoi beni economici di rilevanza economica, così può

privatizzare o comunque aziendalizzare il sapere. Se però l'università è un bene comune, questo diventa non più negoziabile. Non può più essere considerato merce, quindi non può essere considerato sul piano delle compatibilità economiche.

In fondo l'articolo 9 della nostra costituzione questo scrive. Si dovrebbe leggere in termini tradizionali questa nuova categoria. Anzi, lo voglio dire subito in modo esplicito: io penso che il bene comune potrebbe farci fare una riscoperta di una dimensione dimenticata del diritto, oscurata nei tempi più recenti.

Questo è un mio giudizio in cui io credo fermamente, ma non ve lo vendo come verità, può essere discusso: io penso che negli ultimi trent'anni si è oscurata la dimensione costituzionale dei problemi, perché ha prevalso quello che Ignacio Ramonet, ex direttore di *Le Monde Diplomatique*, ha chiamato 'neototalitarismo liberista'. È prevalsa quella che Walter Benjamin diceva essere la 'teologia economica', cioè quando l'economia diventa dio. Questa teologia economica, questo neototalitarismo liberista, non è più la salvaguardia della dimensione economica in quanto tale - che certamente ha le sue prerogative, regole e riflessi - ma tende a scivolare fuori dal piano che è proprio dell'orizzonte del costituzionalismo moderno.

Vorrei dimostrare questa mia tesi brevemente. La storia del movimento politico e giuridico del costituzionalismo moderno - avete capito, sto cercando di portare questa categoria nuova all'interno di una tradizione costituzionale importante da non perdere - nasce come progressivo affermarsi dei diritti nei confronti dei sovrani. Così diciamo noi costituzionalisti con enfasi: a cosa serve il diritto costituzionale? A limitare i sovrani.

In realtà, per specificare meglio, l'ambizione utopica - ma è un'utopia concreta che si è realizzata in parte nella storia - è quella di dividere il potere. Ricordate Montesquieu. Per questo dico 'la tradizione del movimento costituzionalista': non è questione di oggi, è questione che risale al seicento. Vorrei farvi capire l'importante contesto storico all'interno del quale si inserisce questa categoria nuova.

Dicevo: è il progressivo affermarsi del diritto contro i poteri, contro tutti i poteri, se no non ha ragion d'essere, se no è il costituzionalismo dell'antichità, che certamente era di carattere descrittivo, aveva altre logiche, altre dinamiche, ma non è il costituzionalismo moderno, quello che almeno nasce dall'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che impone che il diritto costituzionale si imponga sui poteri, tutti i poteri, anche quello economico.

Per cercare di esprimere l'importante contesto storico all'interno del quale si inserisce questa riflessione permettetemi di allargare ancor più il discorso. .

Il diritto costituzionale moderno che diventa storia, che diventa atto politico duecento anni fa con le rivoluzioni borghesi - che sono quella inglese del 1689, poi quella americana, poi soprattutto per noi nell'Europa continentale quella francese - in realtà ha le sue radici molto prima, nel seicento, almeno con i tre filosofi contratturisti più noti che tutti conoscete e che sono molto diversi tra di loro: Hobbes, Locke e Rousseau.

Io non so se è vero - probabilmente non è vero, è una semplificazione - che Hobbes è il fautore dello Stato totalitario, però certamente ricordate Hobbes: si cedono tutti i diritti al Leviatano. Ma perché si cedono tutti i diritti al Leviatano in questa dimensione assoluta e in qualche modo un poco autoritaria della dimensione costituzionale? Per salvarsi la vita. Perché c'è un'unica cosa che non si cede al sovrano, al Leviatano che in quanto *legibus solutus* non è vincolato a nessun contratto, può fare qualsiasi cosa: la vita. Il sovrano può far tutto, può ordinare tutto, tranne una cosa: di suicidarsi, perché il diritto alla vita in qualche modo è un diritto inalienabile, anche in una dimensione totale come quella Hobbesiana.

Locke (anche qui semplifico) è considerato, e in gran parte lo è, il contrattualista dello Stato liberale, perché dice: non solo la vita, ma anche la proprietà. Quindi certamente ha una caratura

ideologica, potremmo dire così, forte. Certamente rispetto a Hobbes c'è una dimensione dei diritti più soddisfacente. Ma cosa dice anche Locke? che il sovrano ha il dovere di garantire la vita e, lui dice, garantire la proprietà, perché in qualche modo è un bene comune: non lo dice certamente così, però certamente è essenziale alla vita delle persone.

Rousseau, il terribile Jean Jacques Rousseau - io ho scritto anche su di lui, per quanto possibile lo conosco bene - è difficile da interpretare, tanto è vero che è stato interpretato da Hegel, è stato interpretato da Kant, è stato malamente interpretato, anzi disprezzato da Carlo Marx, eppure molti della scuola marxista sono Rousseauiani. Per dire che è una figura molto eclettica. Ma Rousseau diceva esattamente il contrario di Locke: la proprietà è l'origine di tutti i mali. Adesso io non voglio dire chi ha ragione tra Locke e Rousseau, ciascuno di noi può pensare della proprietà quel che crede. Rousseau sostiene invece l'uguaglianza, l'égalité, la liberté e forse anche la fraternité. E' il padre della rivoluzione francese, del giacobinismo. Bene, anche lui come giustifica il contratto? Col fatto che bisogna rispettare la vita e i valori ad essa inerenti storicamente determinati: ora la proprietà (Locke), contro la disuguaglianza e per la libertà secondo la concezione di Rousseau. Tutti soggetti che nel seicento dicevano che bisognasse garantire in modo indiscutibile alcuni beni che alla vita sono legati. Non c'era Internet e quindi non parlavano di Internet. Io ho parlato di Internet perché non sono un uomo del seicento e tra seicento anni chissà di che si parlerà.

Lasciamo questo contesto appena accennato e veniamo finalmente all'oggi. Veniamo alla nostra costituzione. Io ho questa impressione: che i beni comuni siano un'innovazione rispetto alla visione che pure la costituzione ha. Cioè non sottovaluto la capacità innovativa, pur ritenendo che debba essere interpretata alla luce della costituzione stessa. Anzi, se noi leggiamola la costituzione vediamo che nella costituzione c'è un'ambiguità, perché da un lato la costituzione ha tra i suoi principi fondanti qualche cosa che è molto strettamente legato a quanto vi sto fin qui dicendo.

All'articolo 2 della nostra costituzione si afferma che i diritti inviolabili dell'uomo sono da garantire. Costantino Mortati - un grande costituzionalista che ha partecipato all'assemblea costituente, cattolico - diceva che tra i cinque principi più fondamentali della nostra costituzione esisteva il principio personalista: la persona umana sopra ogni altra cosa. C'è scritto. Però è anche vero che l'articolo 42 al suo primo comma parlando dei beni, o meglio della proprietà (quindi in qualche modo collegandosi ai beni), conferma la visione dicotomica di cui dicevo all'inizio. Dice testualmente l'articolo 42 primo comma: "la proprietà o è pubblica o è privata", un terzo genere non c'è. Quindi il diritto comune in costituzione non c'è scritto, è un'innovazione e quindi un problema per il costituzione e per chiunque si voglia porre in questa prospettiva.

Di più. Anche qui riprendo, intanto perché ne ho grande ammirazione e stima, quanto dice Stefano Rodotà; non perché sia l'unico che dice queste cose, ma in questa occasione mi sembra giusto fare riferimento a lui. Da tempo scrisse: "in sede costituente si è persa un'occasione, perché nel dibattito dell'assemblea costituente venne subito escluso lo scoglio della proprietà collettiva", cioè si percepì l'idea che forse c'era qualche altra cosa, oltre al bene o alla proprietà pubblica e privata, che c'era anche una possibilità di proprietà collettiva, eppure se leggete alcune disposizioni costituzionali che potevano sollecitare a questa riflessione, non ce n'è traccia, in realtà. La cooperazione: era lì il momento in cui bisognava affermare il principio della proprietà cooperativa e nell'articolo 45 non è indicata, c'è poco da fare. Nell'articolo 44 a un certo punto, parlando della proprietà terriera, si pone un limite all'estensione della proprietà terriera, ma non si parla di quello che è un altro modo di possedere, oltre a quello pubblico e a quello privato.

E allora non c'è bene comune? No, io credo di avervi detto pochi minuti fa che c'è un'ambiguità da sviluppare. Perché se poi leggiamo sistematicamente vediamo che c'è l'articolo 43 della nostra costituzione in cui si formalizza che "si può riservare alle comunità di lavoratori e di

utenti alcuni servizi pubblici essenziali”. Ripeto (le parole sono pietre nel diritto costituzionale): si può riservare a ‘comunità’ (parola ripetuta tre volte) di lavoratori e di utenti alcuni servizi pubblici essenziali di preminente interesse generale.

Che vuol dire? Mi interrogo non retoricamente, perché bisogna interpretarle le costituzioni. Che vuol dire? Che esistono beni a titolarità diffusa? Alla luce dei beni comuni mi verrebbe da dire di sì. Certo è che nella nostra costituzione, oltre alla dicotomia di cui dicevo poc'anzi, si pongono molti limiti alla proprietà pubblica o privata. Chi sa un po' di diritto lo sa già. Non so se c'è qualche studente di diritto costituzionale, perché su questo vengono bocciati se non lo sanno, quindi lo sanno senz'altro. Ma anche chi non ha fatto l'esame di diritto costituzionale probabilmente ne avrà sentito parlare. A proposito di proprietà privata nell'articolo 42 si dice in costituzione che “la proprietà privata deve garantire la funzione sociale”, cioè non si può utilizzare la proprietà pubblica o privata in modo indeterminato. Il neo totalitarismo liberista di cui dicevo non è scritto nella nostra costituzione, anzi c'è scritta un'altra cosa. E poi dovremmo dire certamente – e questa è materia di discussione - cos'è la funzione sociale e come questa si realizza.

C'è un'espressione bellissima secondo me nella costituzione di Weimar, che come sappiamo è la costituzione della Germania tra le due guerre, che scrive a un certo punto che la proprietà privata ‘obbliga’.

L'articolo 41 dice che l'iniziativa economica privata certamente è libera, però “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e la legge indirizza per conseguire i fini sociali dell'iniziativa economica privata”.

Allora qual è la vera sfida dei beni comuni? Che in qualche modo devono esplicitare questa valenza sociale che nella costituzione è già chiara.

Qui vi faccio l'esempio di una discussione che se avete seguito i giornali conoscete: quella che si svolse prima durante e dopo il referendum sull'acqua bene comune. Probabilmente ricorderete la polemica che ci fu. I critici dicevano: i referendari, coloro che volevano evitare la privatizzazione dell'acqua bene comune e sostenere le ragioni dell'acqua come bene comune, in realtà o esprimono il falso (questo dicevano i critici più radicali) o comunque hanno capito poco o nulla di quello di cui stanno parlando, perché l'acqua rimane nella titolarità del pubblico. L'acqua attualmente certamente rimane bene pubblico, nessuno se ne appropria, è soltanto - io questo ‘soltanto’ lo dico quasi ridendo - la gestione che può essere data al privato. Perché protestate? Acqua bene pubblico? Lo è. La gestione poi è affidata al privato con concessioni, il pubblico controllerà il privato e per risanare la rete idrica, che tanto ha bisogno di risanamento, si utilizza questo meccanismo economico. Neototalitarismo liberista: è un mero meccanismo economico, che serve per garantire il bene che rimane pubblico.

Nella dimensione della titolarità e non della funzione di cui dicevo, in fondo ha quasi una sua logica, se non fosse che i giuristi dall'inizio del novecento sanno che quello della distinzione tra titolarità e gestione è un imbroglio. E sapete quando i giuristi hanno capito che questo era un imbroglio? Non parlando dei beni pubblici, ma parlando della società per azioni, quanto di più privato ci sia. Tutti i giuristi sanno, tutti i giuristi devono sapere, che nel 1932 due autori americani, certamente non rivoluzionari, Bohr e Mills, scrivono un libro che è nella storia del diritto privato civile societario americano, un libro importante: ‘Le corporazioni moderne e il diritto di proprietà’ e sostenevano, dati alla mano, che della proprietà non c'era nessun bisogno, perché bastava possedere la gestione del 2% della General Motors per avere il controllo della General Motors. Questa è una regola che tutti i giuristi sanno ed è evidente che è così.

Allora la leggenda di coloro che credono che sia sufficiente l'imputazione formale della proprietà e che la gestione sia soltanto una conseguenza e che il regime giuridico sia dettato dalla titolarità del bene e non dalla gestione è una leggenda metropolitana, anzi storica, ormai del tutto

superata. È lo sfruttamento economico evidentemente che vale, la strategia del servizio viene determinata da chi lo gestisce, non da chi ne è proprietario.

D'altronde la stessa idea di istituire un'authority per la gestione privata dell'acqua pubblica è la dimostrazione, in qualche modo la confessione, che non si vuole uscire dalla dicotomia pubblico-privato. Perché per carità, io ho detto e dico che viviamo in un tempo di neototalitarismo, di offuscamento delle ragioni del liberalismo, ma non sto dicendo che bisogna cancellare il mercato dalla faccia della terra. Ebbene le autorità di garanzia cosa fanno? Cercano semplicemente di dare un volto più umano al mercato, ma non ne negano la gestione privata. Cosa fa la Consob? Cerca di regolare il mercato della Borsa, ma non nega l'esistenza della Borsa, ci mancherebbe altro! sta lì per questo. Cosa fa l'antitrust? Cerca di regolare il mercato, ma non nega il mercato, ci mancherebbe altro!, è un'autorità al servizio, per un migliore svolgimento del mercato stesso. Cosa dovrebbe fare l'autorità per l'acqua pubblica? Evitare che le cose peggiorino nella gestione della proprietà privata. Ma la gestione in qualche modo che cosa presuppone – necessariamente, perché se voi faceste i gestori della società di diritto privato per l'acqua pubblica cosa dovrete fare? Profitto. E che altro? Lo dico senza scandalo, perché altrimenti... però dobbiamo accettare questa logica. Allora la domanda vera è questa: si possono fare i soldi sull'acqua? forse sì, ma la finalizzazione qual è?

Io dico questo allora: qui c'è un pregiudizio anti pubblicistico, anti comunitario; c'è un atteggiamento manicheo infondato, in base al quale solo il privato può gestire bene i beni, quali che essi siano, al di là della sua finalizzazione. E' vero, è assolutamente vero: il pubblico può sprecare, può lottizzare, può non funzionare: quanti esempi ne abbiamo! Ma a non voler essere ideologici - perché molto spesso si è accusati di essere ideologici - a non voler essere prevenuti: perché, il privato no? Non può avere uguali difetti e di più?

Nel caso dei servizi pubblici, attenzione: ci può essere una spirale perversa, una connessione tra politica, pubblico e privato; una connessione inevitabile, non foss'altro perché giustamente questa gestione viene data attraverso una concessione, quindi necessariamente è il pubblico che dà al privato, tanto più stante la proprietà del bene. Allora la connessione può trasformarsi in collusione. Quante volte è successo? Voglio dire: se siamo non prevenuti, dovremmo ragionare sulla soluzione maggiormente efficiente. E' vero: il servizio idrico spreca un sacco di acqua, ci vorrebbero miliardi di investimenti. Allora la domanda che mi pongo è chi li fa questi investimenti, se lo può fare pubblico o il privato. Ma perché dire che lo può fare soltanto il privato?

Io credo che tutto questo ci debba portare a riflettere sul modello di sviluppo dal quale partire, quale vogliamo. In questi ultimi minuti fatemi dire quanto vi ho preannunciato all'inizio, la prospettiva più strettamente politica che i beni comuni riflettono. Vedete, c'è un problema: un terzo genus tra pubblico e privato.

Il comune di Napoli è il primo comune che ha un assessorato ai beni pubblici e proprio sull'acqua sta sperimentando qualche cosa. Si sostiene che il bene comune, non essendo né pubblico né privato, deve essere gestito in comune. Ma usciamo fuori dalle parole, perché poi dobbiamo capire che cosa vuol dire. Si dice molto spesso - e qui è il rischio del bene comune – che il bene comune deve essere gestito dalla comunità, dai soggetti direttamente interessati.

Si dice: anche il teatro Valle occupato qui a Roma è un bene comune; anche la lotta dei NO TAV è un bene comune, perché sono gli abitanti di quella valle che in qualche modo difendono il bene comune territoriale e in qualche modo sono i diretti responsabili di quel bene. Fatemi dire con franchezza, con problematicità, perché io su questo credo che bisogna riflettere prima di prendere posizione, che in tempi di populismo c'è un rischio: non sempre va bene demandare al popolo, perché nella comunità indifferenziata non c'è soltanto il bene, c'è anche il male, le comunità possono essere comunità razziste, le comunità possono essere comunità egoiste, le comunità possono essere comunità che in qualche modo si appropriano del bene comune per farne strame.

È vero, in questi tempi di crisi politica, ci deve essere un impulso costante dei soggetti esterni al circuito della rappresentanza. Perché così è, perché l'esempio che vi ho fatto dal referendum sull'acqua che è stata un'esperienza positiva straordinaria. Io penso che sia estremamente positiva anche l'esperienza che vi ho raccontato sui No TAV e sul teatro Valle, con tutta la problematicità e le criticità che si possono sollevare. Però mitizzare il fenomeno partecipativo può portare a personalismi, alla degenerazione dello stesso, al populismo. E noi abbiamo visto in tempi passati, in tempi recenti, in tempi presenti, quanti danni il populismo può fare.

E poi fatemi dire da costituzionalista. E magari succede che al teatro Valle (mi auguro), a Napoli (mi auguro), forse anche tra i No TAV (mi auguro), esistano micro sistemi di governance perfetta, utopicamente perfetta. Probabilmente nessuna di queste cose lo è, come tutte le cose della terra, ma ammettiamo che lo siano, esperienze felici, efficienti. Ma non c'è un rischio di disuguaglianza? Fatemi dire, a me costituzionalista, che all'uguaglianza bisogna tenere. Cioè non c'è il rischio che c'è un meraviglioso paradiso terrestre al teatro Valle e poi a Napoli, a Catanzaro, in Piemonte, tutte le altre persone che sono fuori del teatro Valle non ci sia cultura?

E allora il problema del bene comune qual è? E' la capacità di essere un bene comune di tutti, non un bene comune di alcuni fortunati.

E poi noi veniamo fuori, o siamo ancora immersi, nel populismo più sfrenato. Scusate se dico una cosa un po' forte: il nazionalsocialismo non c'entra nulla con quello che stiamo dicendo, ma col populismo molto sì. Hanna Arendt ha scritto pagine che vi invito a leggere sulla nascita dei totalitarismi e lei sostiene - e io con lei - che i totalitarismi, le peggiori dittature, non possono non nascere (una doppia negazione rafforzativa) se non sulla base del consenso popolare. Questo è sgradevole a dirsi, è sgradevole a pensarsi, però se non c'è consenso non c'è dittatura. E questo dovrebbe farci riflettere.

Vi ho fatto questo esempio perché cerco di farvi notare la problematicità del discorso. Non voglio certo dire che c'è o ci può essere una dittatura sui beni comuni, però il rischio di populismo c'è.

E allora qual è l'arma contro il populismo? Vi dirò qualcosa di assolutamente inattuale, per concludere: la rinascita della politica. Inattuale perché sembra che di politica oggi non si possa parlare. La rinascita della politica, il confronto con il potere. Perché voi sapete che è molto facile e molto rassicurante non guardare in faccia il volto demoniaco del potere, perché ogni tanto di questi tempi viene naturale distogliere lo sguardo, soprattutto per le persone perbene. Però questo non ce lo possiamo permettere. E allora il confronto. Detto questo, non voglio essere demagogico: c'è un volto demoniaco del potere, ma c'è anche un volto idilliaco del potere, perché francamente dobbiamo non essere manichei e sapere che il potere illuminato, il potere che illumina, kantianamente che dà la luce, è il potere che permette di garantire i diritti sociali, i diritti delle persone e magari anche i beni comuni.

E allora il confronto-scontro-incontro con il potere è una necessità, non ci si salva l'anima guardando dall'altra parte, ci si salva l'anima forse con una teoria dei conflitti. Perché quello che vi sto dicendo è questo: che con il potere bisogna scontrarsi, che noi tutti nel nostro piccolo siamo piccoli poteri e che in qualche modo bisogna farsi valere. Nel rispetto delle regole, però in qualche modo la nostra costituzione dà alcune indicazioni importanti, dà uno strumento all'articolo 39 per questo confronto, che sono i partiti politici, perché tutti i cittadini possano concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. E le parole della costituzione sono pietre, ognuna delle parole della costituzione è assolutamente significativa. Oggi i partiti sembrano in crisi, non c'è dubbio, c'è qualche cosa fuori dei partiti. Ma io credo che intanto senza i partiti sarebbe difficile sopravvivere al populismo appunto e che il contributo dei cittadini fuori e dentro i partiti sia necessario perché i beni comuni diventino beni costituzionalmente garantiti

DIBATTITO

Stefano Toppi: Mi incuriosivano due cose. Da una parte il bene comune cultura, perché cultura è un termine molto vasto, quindi dentro la cultura ci sono le scuole, le università, la conoscenza, i brevetti e tutto quello che comporta. L'altra: il discorso di Internet bene comune. Internet è un'entità abbastanza strana perché è nata in modo spontaneo, di fatto la rete Internet non è di proprietà di nessuno, però se ti vuoi attaccare devi pagare, perché il filo che ti porta a casa tua Internet o la chiavetta che funziona sul cellulare è gestita da un gestore che ha messo su il servizio e si fa pagare. Quindi è un po' il principio opposto a quello dell'acqua, perché l'acqua in genere invece nasce pubblica, proprietà di un comune o di un consorzio di comuni, che lo danno ai cittadini a condizioni agevolate, mentre le reti telefoniche nascono private (per quanto ne so) e uno per attaccarsi deve pagare. Quindi posso capire la bellezza del concetto di Internet bene comune, però penso che schiodare le società gestrici sia dura.

Giorgio Piacentini: Io volevo solo sapere se per il cittadino c'è una tutela per difendere i beni comuni.

Domanda: Vorrei sapere se Internet non rappresenta la possibilità di esaudire proprio la spinta populista.

Domanda: Ci sono esperienze in altre costituzioni, sia in linea di principio, sia in linea di realizzazione pratica di questi principi?

Claudio: Abbiamo l'impressione che nelle università i professori, gli insegnamenti, sono esattamente allineati col sistema dominante, col neoliberalismo totalizzante e cercano di approfondire e di trasferire questi insegnamenti dogmatici ai ragazzi e alle ragazze. E' così oppure no? Insomma abbiamo l'impressione che non ci siano anche degli insegnamenti invece critici, che aprano la mente delle persone ad alternative, a nuove prospettive che li mettano in inquietudine, piuttosto che dargli delle sicurezze

Risposte del professor Azzariti

In realtà anche l'acqua non è che nasce come bene statale, nasce come bene comune nella natura, mentre una formazione giuridica storicamente determinata, lo Stato, la cui datazione è molto recente nella storia dell'umanità, assume alcune prerogative sovrane. A un certo punto nel corso della storia si stabilì che a garanzia dei diritti fosse opportuno che il sovrano gestisse i beni della natura. C'è una riflessione che può riguardare anche il medioevo: un tempo era il sovrano proprietario della natura, poi si è ritenuto, in un'evoluzione storica importante, che invece fosse lo Stato il maggior garante dei beni della collettività. Nello Stato democratico questo si realizza in gran parte.

E lì torniamo alla distinzione tra titolarità e gestione. Dopodiché, che lo Stato si goda il monopolio di alcuni beni, sia titolare di alcuni beni, o che sia proprietario di alcuni beni come l'acqua, il problema giuridico è quello dello sfruttamento economico del bene stesso, dell'acqua in questo caso. E qui ritorna il discorso che vi ho accennato poc'anzi, quando la titolarità rimane allo Stato che però non lo tutela direttamente ma viene dato in mano a un gestore privato, il problema diventa di carattere privatistico.

Su Internet la questione in qualche modo è analoga. Lo sfruttamento economico del bene Internet ha certamente una rilevanza economica sempre maggiore e lo sarà sempre più; quel che si cerca di affermare quando si dice che Internet è un bene comune è la garanzia di accesso al bene.

Tra le tante riforme costituzionali strampalate che vengono approvate o che comunque si discutono in Parlamento c'è una proposta di legge di riforma costituzionale dell'articolo 21 (che prevedo che non verrà approvata) secondo cui si vuole scrivere in costituzione la garanzia di accesso a Internet. Badate che questo non comporta il comunismo di Internet, non comporta il fatto che non si possa sfruttare economicamente questo bene, perché lo sfruttamento economico non dipende tanto dall'accesso, da quello che viene pagato dai singoli soggetti, quanto dallo sfruttamento pubblicitario: Google vive in forza delle sponsorizzazioni e non certo per il fatto che qualcuno si collega a Internet.

Badate che l'eventuale garanzia costituzionale di accesso a Internet è un problema di non poco momento, perché la garanzia di accesso vuol dire anche garantire la possibilità dello strumento oggetto, che è il computer, che ha un suo costo e quindi c'è un riflesso di questo tipo.

Questo mi colleghi anche alla seconda domanda fatta: qual'è la tutela. Io nella mia prospettiva l'ho ben chiara: la tutela è quella costituzionale. Nel momento in cui il bene comune è un bene costituzionale, questo ha la copertura costituzionale. Farò un esempio molto generale. I diritti sociali nella nostra costituzione sono garantiti a tutti: il diritto alla salute è garantito a tutti. Questa è la tutela costituzionale possibile. Se invece la categoria bene comune, come prima accennavo, diventa troppo estesa e fuoriesce, o comunque non riesce a ricollegarsi con la dimensione costituzionale, allora il problema di tutela c'è, perché deve essere inventata e non sarà, io credo, una tutela così ampia e forte come può essere quella che costituzionalmente s'impone.

La domanda su Internet e populismo. Dentro Internet c'è di tutto, Internet è uno straordinario strumento di democrazia e di crescita dei popoli. Voi lo sapete, io non sto facendo retorica, è così, lo sappiamo tutti: tutti i grandi movimenti di massa di questi tempi hanno avuto lo strumento principale in Internet: la rivoluzione araba, le rivoluzioni del Nord Africa, sono state rese possibili da questo strumento. Mubarak quando è stato in difficoltà la prima cosa che ha fatto è stato di vietare l'accesso a Internet e comunque il primo problema dei regimi traballanti è bloccare questo strumento di comunicazione.

Dicevo che c'è di tutto, e quindi anche il peggio. E poi Internet è uno strumento, non permette il risultato: ha permesso la rivoluzione araba, dopodiché ricordate come ho concluso la mia chiacchierata? Il confronto con il potere non è eludibile e le rivoluzioni del Nord Africa in qualche modo lo dimostrano: hanno fatto una grande rivoluzione, però ho l'impressione che non siano messi molto bene, cioè ho l'impressione che questa grande rivoluzione – penso all'Egitto - abbia cancellato un regime ma non ne ha creato un altro. Io credo questo francamente, che forse da Internet bene comune non si poteva pretendere tanto: si poteva pretendere tanto dalla politica che manca. E qui torniamo sempre allo stesso problema che vi dicevo in conclusione.

Io poi vorrei parlare anche di quello che è successo in Italia dopo il referendum, la presa in giro che c'è stata dopo il referendum e la mala interpretazione delle sentenze della Corte Costituzionale che qualcuno citava. Se falliranno - mi auguro di no - le rivoluzioni del Nord Africa, falliranno perché non si ha la capacità di avere una organizzazione politica (chiamiamola latamente così) una capacità di confronto-scontro-incontro-vittoria nei confronti del potere. E allora ecco il problema che Internet - e i beni comuni in generale - sono uno strumento, ma se poi non si ha una capacità di stabilizzazione degli equilibri politici non funziona.

Ma se non ci fosse Internet ci sarebbe stata la rivoluzione araba? Io dico di no. Io ritengo sia giusto che sia avvenuta. Io penso che rispetto alla stasi non c'è alcun dubbio che è meglio che sia avvenuta, poi i problemi non sono superati.

Sì, ci sono costituzioni che magari non parlano di beni comuni ma per esempio dell'acqua, della tutela dell'acqua. Sono prevalentemente le costituzioni più recenti del sud America: la brasiliana, la boliviana, prevede una garanzia costituzionale sul bene comune acqua. Se ci fossero dei costituzionalisti in erba in questa sala io li consiglierei di guardare con grande attenzione le costituzioni del Sudamerica che sono un laboratorio interessante, laboratorio in senso proprio. Hanno molte debolezze, perché i paesi del Sudamerica hanno forti debolezze, sono costituzione troppo ampie, mettono di tutto e c'è un problema di effettività del diritto; però per esempio sui beni comuni noi possiamo avere qualche insegnamento da queste costituzioni così lontane da noi. Se ci fosse qualche studente o qualche vecchio costituzionalista in sala questa mia affermazione "andatevi a studiare le costituzioni sudamericane" l'avrebbe forse un po' irritato, perché noi diciamo - io stesso dico - che la tradizione costituzionale più raffinata non è certo quella del Sudafrica, che abbiamo sempre guardato dall'alto in basso, ma è per esempio quella inglese, quella tedesca, forse quella americana. Io credo che queste siano costituzioni nobilissime, quelle storiche, ma forse guardare anche a queste costituzioni sia utile.

Che l'università sia anche, o forse in gran parte, il riflesso delle concezioni dominanti non c'è dubbio. Che sia solo il riflesso delle concezioni dominanti francamente direi di no e spero di no, ma comunque no. Anche qui, io credo che bisogna distinguere tra la funzione che l'università deve avere - Derrida, un famoso intellettuale francese, ha scritto che l'università dovrebbe essere il luogo della discussione incondizionata, perché se si condiziona l'università questa non è più tale e tradisce se stessa. Io penso che tendenzialmente questo dovrebbe essere e così non è, però se all'università non si garantisce la possibilità che almeno qualcuno possa esprimersi in termini critici, francamente la potremmo chiudere.

La domanda però è: come si creano le condizioni per le quali il sapere si trasmette sì anche forse secondo i canoni tradizionali - perché poi dobbiamo anche trasmettere il sapere tradizionale - ma al contempo si trasmettano anche le visioni critiche? Poi ci saranno alcuni professori che saranno più critici, altri che lo saranno meno. Uno dei maggiori costituzionalisti italiani, Santi Romano, aprì una prolusione, all'inizio del novecento, tanti anni fa, dicendo: "Alcuni di voi potranno pensare che le cose che io dirò sono fumisterie, ma soprattutto non sono in accordo col pensiero dominante - Santi Romano è stato presidente del Consiglio di Stato successivamente, quindi in qualche modo era anche espressione del pensiero dominante - ma questo non è un problema, perché se io dovessi dire qualche cosa che è assolutamente contrario al pensiero dominante, l'importante è che ci sia qualcun altro che esprima un'altra idea e così avremmo risolto il problema. Io non sono qui - diceva Santi Romano, grande maestro di diritto costituzionale che ha segnato le generazioni successive, forse anche in termini critici - l'importante è che ci sia un'idea che si contrapponga a un'altra". E quindi 'vive la difference!' in qualche modo.

Ma per far questo bisogna considerare l'università non in termini economici, ma in termini culturali, l'università come bene comune; perché se noi invece ragioniamo sul piano dell'efficienza, del sapere pratico, io allora allo studente non devo confondere le idee con le mie critiche, ma gli devo dare soltanto quello strumento che a lui sarà necessario per l'immediato, cioè per essere auspicabilmente un buon funzionario di un regime, necessariamente un regime - io uso il termine 'regime' con una accezione neutra, se si può dare a questo termine un'accezione neutra - cioè un buon esecutore di un sapere costituito. Non gli devo dare coscienza critica, perché in qualche modo è disfunzionale al sistema. Se noi pensiamo all'università come bene comune, allora forse anche il sapere critico può avere un suo senso.

Il professore, dice la nostra costituzione, non è pagato per indottrinare. E' pagato per esercitare un'esposizione di informazioni. Voi sapete che noi professori godiamo di un grande privilegio, cioè del massimo della libertà possibile. Questo nostro privilegio ha un solo senso, perché non sia in effetti privilegio, bensì prerogativa: proprio il fatto che in qualche modo, come diceva Santi Romano, possiamo insegnare in termini critici e ci sarà qualcuno che ci contraddirà e insegnerà in termini acritici o meno. Dall'azienda alla cultura ci sta il bene comune.

Giovanni Franzoni: Mi ha incuriosito il discorso sull'importanza della gestione nei confronti del titolo proprietario: praticamente chi ha in mano la gestione, anche se non è proprietario e non è sovrano... Ora, ci sono dei beni comuni che sono assolutamente - non per situazioni di fatto, ma per situazioni volute, legiferate e ratificate - fuori di ogni sovranità e di ogni proprietà. Faccio l'esempio della luna: c'è una Convenzione ratificata da tutti gli Stati (è un miracolo!, perfino dagli Stati Uniti, che sono sempre piuttosto timidi nel ratificare le convenzioni internazionali) secondo la quale sulla luna non si può porre sovranità né proprietà privata. Ma c'è un silenzio pauroso sulla gestione dei servizi sulla luna, qualora ci si arrivasse, e sulle orbite sulle quali si collocano dei satelliti artificiali, sui campi gravitazionali che si creano fra la terra e la luna.

Adesso non ricordo esattamente la data, ma 5 o 6 anni fa Limes, dell'editore Caracciolo, pubblicò un libretto intitolato 'Le mani sullo spazio'; io mi ci fiondai con bramosia, anche perché evocava il film di Rosi 'Le mani sulla città', quindi evocava un'immagine di rapina. E nell'occhiello si diceva 'Di chi è la luna?'. La domanda era retorica, perché la luna non può de jure essere di nessuno, perché si è ratificata una Convenzione per cui non è di nessuno, quindi è *res nullius*. Caio nelle *Istitutiones* aveva enunciato questo principio del diritto romano, che la '*res nullius est primi occupantis*', la cosa di nessuno è del primo che se la piglia. Però non se la può prendere né in sovranità, né in proprietà, quindi se la prende in servizi, senza pagare però canoni di concessione rispetto ad una ipotetica titolarità.

Allora io avevo già scritto per il Giubileo del 2000 sul 'Credito dei poveri' (allora si parlava molto del debito, ma io vedevo un problema di credito), perché se delle corporations, delle agenzie ecc., utilizzano quello che gli astronomi chiamano *outer space*, cioè lo spazio esterno, anch'esso fuori di ogni sovranità e titolo proprietario, si pongono dei servizi col turismo spaziale, con la possibilità di produzione di farmaci o operazioni chirurgiche in situazioni di microgravità, si possono instaurare dei servizi. Ci sono dei truffatori che stanno vendendo lotti di terreno sulla luna. Bisognerebbe leggersele queste cose, perché io sono sicuro che questi non sono così stupidi: probabilmente promettono servizi e sulla gestione dei servizi poi si innesca una sorta di utilizzo commerciale dello spazio esterno.

Poi Limes si diffondeva sui progetti degli Stati Uniti e poi sui progetti antagonisti della Cina e poi c'era un'ultima parte che mi fece sorridere di amarezza perché io m'aspettavo che dicesse che noi Europa rivendichiamo un titolo sull'utilizzo della luna e dello spazio esterno in favore dell'umanità intera e invece concludeva domandandosi: "E a noi Europa che ci tocca?". Tant'è vero che a Rai Mondo una volta fu presentata questa rivista Limes e io che stavo in macchina chiesi di intervenire. E quando dissero che davano la parola a Franzoni ho sentito una risata nel sottofondo della trasmissione "Ah, quello dei beni comuni!". Perché questa pretesa che la luna sia un bene comune....

Però è una cosa secondo me estremamente pericolosa perché luna, orbite geostazionarie, fondi oceanici fuori della piattaforma continentale, Antartide e così via sono ricchezze fuori di ogni sovranità, fuori di ogni proprietà privata, quindi sono *res nullius*. Ferrajoli: mi ha detto: "ma per carità, questo principio delle *Istitutiones* di Caio è completamente desueto. Invece mi ha detto Petrella che a Bruxelles quando si discute di queste cose si dice ancora *res nullius*, quindi è del primo che le utilizza. Dicono: 'Primo arrivato, primo servito', che è una traduzione moderna del discorso. Per i romani la cosa era più chiara, perché chi possedeva un appezzamento di terra sul territorio gestito dal diritto romano ce l'aveva 'fino alle stelle'; ma l'astronomia moderna ci dice una cosa completamente diversa. Quindi queste sono effettivamente *res nullius* e questa assenza di sovranità, di titolo e di diritti dell'umanità, soprattutto delle popolazioni impoverite, secondo me è oscena.

Domanda: Io volevo ritornare un attimo sull'azione concreta che possiamo fare noi in base a questa nuova esperienza che stiamo facendo anche nei confronti dell'acqua come movimenti territoriali, perché quello che noi stiamo sperimentando è veramente un entrare nel conflitto con i

poteri che non vogliono mollare il profitto. Quindi tocchiamo quotidianamente con mano questa difficoltà di relazionarci con chi dovrebbe restituirci qualche cosa, perché noi siamo dalla parte del diritto, della ragione, però ci vogliono far passare come persone che invece devono continuare a tenere bassa la testa, continuare a pagare il profitto ecc. Per cui intanto vi ringraziamo, perché se è nata tutta questa cosa è perché ci sono state delle persone 'illuminate' che ci hanno aperto delle prospettive diverse di nuova democrazia. Però è veramente difficile, perché ci scontriamo quotidianamente contro dei muri che non sono di gomma, ma sono proprio di pietra. Ed è dura, perché quando si entra nel conflitto utilizzando quelli che sono gli strumenti giuridici, c'è sempre comunque una grande disparità di scontro. Quindi vorrei una parola di speranza su questo punto.

Domanda: Ci può parlare un attimo dalla televisione? Adesso mi pare che stiano dando dei nuovi canali, però non li danno né a Mediaset né alla Rai, che è una fonte dello Stato.

Risposte del Prof. Azzariti

Io credo che la luna sia un esempio perfetto di bene comune, perché proprio nella definizione che ho dato inizialmente è certamente un bene essenziale alla sopravvivenza del genere umano, tanto quanto l'acqua, l'aria... Senza luna non si vive, su questo non ci piove. Quindi è certamente un bene comune. Il problema però io credo che nasca dallo sfruttamento economico del bene. Noi oggi non discutiamo della luna perché ancora non abbiamo ben contezza di quanto e di che tipo di sfruttamento può essere fatto su questo satellite. Io penso ad esempio che la convenzione che Franzoni ha giustamente ricordato è un'ottima cosa e nasce per ragioni politiche da due motivi casuali ed importanti. Il primo: perché c'era, soprattutto al tempo in cui fu proclamata, il timore che potessero essere gli altri per primi a sfruttare. Allora meglio garantirsi e dire 'non la sfrutta nessuno', così evitiamo. Anche perché non si sa che tipo di sfruttamento può essere fatto, anche molto pericoloso, magari dal punto di vista militare, e quindi è meglio cominciare col dire che nessuno la sfrutta. La seconda è che in qualche modo ancora oggi, e soprattutto quando fu firmata, non era attuale e forse non lo è ancora, lo sfruttamento economico del bene. Sa qual è il mio timore? Chissà se nel momento in cui si dovesse realizzare una possibilità di sfruttamento economico effettivo del bene comune luna questa convenzione reggerà. Io mi auguro di sì, però lì cominceranno i problemi.

Io credo che la luna ha un vantaggio rispetto all'acqua: che la luna ha questa convenzione che è stata stipulata prima che sorgesse il problema dello sfruttamento economico e quindi che fosse troppo complicato tornare indietro, a dire che un bene economicamente sfruttabile non deve essere più sfruttato. Perché questo è il problema dell'acqua: se nessuno avesse mai pensato a sfruttare l'acqua, ci troveremmo semplicemente a dover fare una convenzione del tipo di quella che è stata fatta per la luna; ma purtroppo non è così.

Adesso forse dirò qualcosa che non sarà condiviso da Franzoni o da altri. Sì, la regola di Caio dice 'res nullius est primi occupantis', ma il primo occupante poi la sfrutta economicamente? Attenzione, perché questo è il rischio. Cioè il problema del bene comune è che chiunque arriva non la occupa o perlomeno non la sfrutta economicamente. Questo è il limite di Caio. Quello che noi dobbiamo imporre è che se è comune, la gestione comune deve rimanere. Non degli Stati Uniti, non degli Stati, non dei privati e non di altri.

Dalla luna all'acqua. Il problema nostro è che in altre condizioni, anzi normalmente, in questa terra i beni comuni sono tutti o in gran parte beni economicamente rilevanti. E allora noi dobbiamo fare un'altra cosa purtroppo, ben più complessa, forse più complessa di quella sulla luna: dobbiamo tornare indietro, cioè dobbiamo far recedere gli appetiti dello sfruttamento economico del bene, cosa che non è facile per nessuno, il referendum sull'acqua ce lo dimostra.

Io però credo che abbiamo un'arma. E' un'arma ahimè spuntata, ma dobbiamo affilarla e farla valere ed è l'arma del diritto. Lo so che è spuntata, perché ho qui la sentenza della Corte Costituzionale che ha ammesso il referendum sull'acqua: quello è stato violato. Voi sapete bene che sono state due i referendum sull'acqua e hanno due problematiche diverse tra di loro, ma giuridicamente molto significative. Uno dei due referendum era quello che ha abrogato la remunerazione del capitale, il famoso 7% sulle bollette. La Corte Costituzionale ha chiaramente detto che non c'erano problemi, che il referendum era ammissibile perché "l'eliminazione della remunerazione del capitale investito non è essenziale al servizio, perché il servizio, anche per i privati, è salvaguardato dalla copertura dei costi". Quindi si può fare a meno del 7%. La normativa residua, quella che attualmente è vigente, cancellata la parte relativa alla remunerazione del capitale, "non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo determinato in modo tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio del chi inquina paga". Quindi è del tutto illegittimo il fatto che questo 7% permanga. Allora bisogna far valere questa ragione del diritto. C'è una resistenza politica, c'è una battaglia politica da fare.

Ancora più complessa, a dimostrazione della resistenza del potere, è l'altro referendum che abrogava l'articolo 23 bis del cosiddetto 'decreto Ronchi' che (semplifico un po', anche se non è esattamente così) obbligava alla privatizzazione. Come si sa, il problema dei referendum è che si abroga una norma ma non si crea il nuovo, quindi non è vero che, abrogato l'articolo 23 bis, l'acqua diventa automaticamente un bene comune, non c'è più sfruttamento e abbiamo risolto il problema. Non abbiamo risolto un bel nulla, però abbiamo dato una chiara indicazione. Del referendum abrogativo si dice che perlomeno un vincolo comporta: si può far tutto, tranne una cosa: reintrodurre, riproporre integralmente e sostanzialmente la normativa abrogata. Puoi cambiare le carte in tavola, ma non puoi ridistribuire le stesse carte. Questa era l'unica certezza che noi avevamo dei referendum di carattere abrogativo.

Sapete cosa ha fatto il governo ad agosto, due mesi dopo i referendum, 27 milioni, quel grande successo che si è avuto? Ha reintrodotta l'articolo 23 bis sotto mentite spoglie nel decreto di agosto, uno dei tanti decreti contro la crisi economica che ormai ci perseguita: ha reintrodotta la stessa normativa, sostanzialmente, con un'eccezione: per tutti i servizi pubblici, con l'eccezione del servizio idrico. E' ammissibile questo, dal punto di vista politico oltreché giuridico? E' uno scandalo. Fatemi dire che questo governo ha peggiorato la situazione sull'acqua, perché ha proseguito con la normativa di agosto aggravando la situazione. E poi lo sapete: qui c'è uno scontro politico. Io non avrei difficoltà a dirvi quello che penso politicamente, ma non in questo momento, non voglio parlare né bene né male del governo attuale, però è evidente che questo governo politico ha una sua ideologia ferrea, giusta o sbagliata che sia in assoluto: la privatizzazione è un bene per l'Italia. E su questo potremmo discutere: io non la penso esattamente così, ma non è di questo che voglio discutere. Ammesso e non concesso che le logiche di privatizzazione possano essere legittime, c'è un limite a questa privatizzazione totalizzante? Io dico che perlomeno un limite c'è: i referendum espletati, la contraria volontà su una questione che è il bene acqua. Sull'articolo 23 bis nella sentenza della Corte Costituzionale è chiaramente scritto: "al di là della stessa volontà dei referendari questo riguarda tutti i servizi pubblici locali". Vogliamo rispettarlo? Vuole il governo privatizzare, un governo con un indirizzo politico molto preciso, un'ideologia molto ferrea da affermare? Ha la maggioranza e lo può fare, però che almeno rispetti la volontà popolare e le sentenze della Corte Costituzionale. Questo è il minimo che si possa pretendere da qualunque maggioranza, di qualunque colore. Questa è un'arma. Spuntata? Facciamola valere.

L'asta sull'assegnazione delle frequenze. Il discorso sarebbe molto lungo. Tv bene comune, trasmissione bene comune: non è detto che la televisione in mano pubblica garantisca che questa non sia utilizzata a fini privati. D'altra parte è noto che le polemiche relative alla lottizzazione della Rai sono pane quotidiano. Forse è vero, a differenza di quello che lei mi ha detto poco fa, che non abbiamo avuto per tanti anni un duopolio, ma abbiamo avuto un monopolio. Allora questo ci

dovrebbe far capire che il problema RAI è in questo frangente quello del beauty contest, non c'è dubbio, e io penso che anche il beauty contest, ma non solo il beauty contest, dovrebbe in qualche modo garantire un allargamento del pluralismo.

Ci sono dei vincoli comunitari che forse potrebbero produrre l'esclusione dei 2 duopolisti, di RAI e di Mediaset, perché hanno troppi canali e quindi potrebbero essere esclusi grazie a una normativa comunitaria. Secondo me non se ne esce, se si vuole rispettare la normativa comunitaria, e la RAI e Mediaset dovranno scegliere se farsi dare una concessione che hanno già pagato oppure partecipare al beauty contest. Questo è un problema politico che verrà affrontato. Secondo me c'è molta ipocrisia nel dibattito di queste ore.

Ma il problema che io pongo è un altro e anche nel caso del beauty context credo che sia utile, al di là dei profili economici, che questo sia utilizzato per allargare il pluralismo. Se io fossi un politico escluderei RAI e Mediaset perché in qualche modo vorrei finalmente favorire altri. Non voglio dire Sky e La 7, ma forse altri, cioè porre il problema di un allargamento dell'utenza televisiva.

Però ancor più importante di questo c'è il discorso della cultura bene comune: se la cultura deve essere bene comune, forse il problema è più complesso, per esempio di una ristrutturazione degli assetti e della gestione della televisione pubblica, cosa che non mi sembra si riesca a risolvere.

(trascrizione non rivista dal relatore)