

Massimo Florio

## Beni comuni, beni pubblici, beni di cittadinanza.

### 1. Introduzione

Nel lessico politico degli ultimi anni il tema dei *beni comuni* ha acquistato una certa popolarità, soprattutto in relazione ai movimenti contro la privatizzazione dell'acqua. In questo articolo prendo spunto da due recenti libri<sup>1</sup> del filosofo del diritto Luigi Ferrajoli, che – nel quadro di un più ampio discorso sulla costituzionalizzazione dei diritti e delle garanzie – tratta anche di questo tema. Ne discuto nella prospettiva di un economista, quindi non sotto il profilo della teoria giuridica, ma piuttosto dall'angolo visuale dei concreti problemi economici del presente.

In via preliminare, occorre sgombrare il campo da possibili incomprensioni derivanti da diverse tradizioni disciplinari. Per influenza soprattutto di Paul Samuelson<sup>2</sup> i *beni pubblici* 'puri' in economia sono caratterizzati intrinsecamente da non escludibilità (assoluta o a costi molto elevati) di alcuno dal beneficio e da non rivalità nel consumo. La difesa nazionale è un esempio molto citato. Una trasmissione televisiva è non rivale (il fatto che io veda il festival di Sanremo nulla sottrae ad altri telespettatori), ma è escludibile (ad esempio con un segnale crittato, come avviene con le *pay-tv*). Il caso simmetrico è quello di beni non-escludibili, ma rivali nel consumo. L'esempio classico è la pesca in acque internazionali. Questi beni, i *'common goods'* della tradizione economica anglosassone, chiaramente non hanno molto a che vedere con il senso in cui il servizio idrico (di per sé escludibile e rivale) è chiamato un bene comune dai movimenti contro la privatizzazione. Per di più, i *commons* nella vulgata economica sono spesso (e ingiustamente, dato che sono note forme secolari di uso sostenibile delle risorse indivise) associati a eccesso di consumo e quindi alla loro distruzione.<sup>3</sup>

L'approccio tradizionale alla classificazione dei beni in base ad una loro pretesa dimensione intrinsecamente privata o pubblica o quasi-pubblica, è in definitiva modellato sull'identificazione di un ristretto insieme di *market failures*, ovvero di situazioni che violano le condizioni di efficienza della concorrenza perfetta, assunta come astratto paradigma di riferimento. Mercati imperfetti nel senso della microeconomia neoclassica di per sé non implicherebbero affatto una fornitura pubblica di determinati beni e servizi. Ove le *policy failures* determinassero inefficienze comparativamente maggiori dell'intervento pubblico rispetto a soluzioni di mercato, queste resterebbero preferibili. In pratica, neppure l'estensione da parte di Stiglitz ed altri delle *market failures* con il concetto di *global public goods*, appare molto utile per definire se determinati beni debbano essere riservati esclusivamente o prevalentemente alla sfera pubblica. Così, il riconoscimento della natura di bene pubblico globale alla protezione dal cambiamento climatico, per quanto tema suggestivo, non consente di per sé di definire che tipo di intervento pubblico sia opportuno o necessario. In questa prospettiva, tutto lo schema di classificazione dei beni dell'economia tradizionale, riproposto costantemente da decenni nella didattica corrente con poche variazioni, non ha condotto a chiare implicazioni di politica economica, tantomeno ad una teoria della proprietà e gestione pubblica di certi tipi di beni.

Che cosa sono invece i 'beni comuni' di cui si parla nel linguaggio dei movimenti contro la privatizzazione? E che cosa possiamo dire di questi beni nella prospettiva dell'economia politica?

La definizione proposta da Ugo Mattei<sup>4</sup> è molto ampia:

Quando lo Stato privatizza una ferrovia, una linea aerea o la sanità, o cerca di privatizzare il servizio idrico integrato (cioè l'acqua potabile) o l'università, esso espropria la comunità (ogni suo singolo membro pro quota) dei suoi beni comuni (proprietà comune), in modo esattamente analogo e speculare rispetto a ciò che succede quando si espropria una proprietà privata per costruire una strada o un'altra opera pubblica.

<sup>1</sup> L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*. Il Mulino, Bologna 2013; L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Bari 2013.

<sup>2</sup> P. SAMUELSON, *The pure theory of public expenditure*, in 'Review of Economics and Statistics', 36 (4/1954), pp. 387-389.

<sup>3</sup> G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in 'Science', 162 (3859/1968), pp. 1243-1248.

<sup>4</sup> U. MATTEI, *Beni Comuni. Un manifesto*, Laterza, Bari 2011.

La definizione di Mattei è sotto questo profilo una categoria politica, legata ad un contesto storico e alle rivendicazioni di movimenti sociali e culturali. L'IRI ad esempio aveva acquisito il controllo di Motta e Alemagna, ma esiterei a dire che la loro privatizzazione ha espropriato la collettività di un bene comune.

Ferrajoli (2013b, p.115) prende esplicitamente le distanze da questa prospettiva:

Nel linguaggio di autori come Ugo Mattei e Toni Negri, e anche in molti usi divenuti correnti, questa figura dei beni comuni è diventata... una categoria onnicomprensiva, nella quale vengono fatti rientrare le cose e i valori più eterogenei: non solo le classiche *res communes omnium* già note al diritto romano come l'aria, l'ambiente, l'acqua, i fondi marini e i monumenti, ma anche l'istruzione, la salute, il linguaggio, l'informazione, il sapere, il teatro Valle di Roma e perfino il diritto al lavoro. Al limite tutto può diventare bene comune.

Osserva Ferrajoli che il capitalismo ha reso possibile l'appropriazione privata di beni 'artificiali', cioè prodotti, e fa l'esempio dei farmaci salvavita e dei beni alimentari di base, ma anche delle reti di comunicazione. Qui l'appropriazione privata contrasta con l'affermazione oggi possibile di "nuovi diritti fondamentali, la necessità di un allargamento del paradigma costituzionale attraverso la garanzia delle cose che di tali diritti sono oggetto" (Ferrajoli 2013b, p.223). Ma la privatizzazione riguarda pericolosamente altri 'beni vitali, non già artificiali, bensì naturali, come l'acqua, l'aria, l'integrità dell'ambiente, e gli equilibri climatici, e prima ancora la Terra quale pianeta abitabile che è il primo, fondamentale, bene comune o di tutti" (ibidem, p.224). E qui Ferrajoli costruisce un concetto più ampio, quello di *beni fondamentali*, nella quale categoria "possono essere inclusi tutti quei beni dei quali si richiede l'uguale garanzia a tutela di tutti, perché vitali, e che vanno perciò sottratti alle logiche del mercato e alla disponibilità della politica" (ibidem, p.230). Di questo più ampio concetto farebbero allora parte i beni comuni in senso stretto (le *res communes omnium*); i beni personalissimi (come le parti del corpo umano); i beni sociali, di cui sono esempi i farmaci salvavita e i beni alimentari di base. A ciascuno di questi tipi di beni fondamentali si assocerebbero diritti fondamentali, e gli uni e gli altri andrebbero costituzionalizzati, con diverse tecniche di garanzia dei diritti in relazione alla diversità di modalità concreta di esercizio dei diritti stessi.

## 2. Beni, diritti, privatizzazioni

Per un economista liberista, questa classificazione apparirebbe inaccettabile. Intanto perché si direbbe che essa accomuna sotto un'unica categoria extra-economica i beni pubblici puri Samuelsoniani, i *commons*, e taluni beni privati e categorie intermedie, di cui di volta in volta si tratterebbe invece di vedere se il mercato non offra soluzioni più efficienti di quelle connesse ad un regime giuridico in senso lato pubblicistico (cioè in varia forma limitativo dell'esercizio di diritti di proprietà privati). Un economista liberista spesso concluderebbe che soluzioni di mercato sono efficienti, o quanto meno non così inefficienti come quelle che possono offrire i governi e le loro organizzazioni.

Che cosa potrebbe dire invece della concettualizzazione di Ferrajoli un economista, che resti nella propria prospettiva di indagine, ma sia libero da a priori favorevoli al mercato (che è ovviamente il peccato originale dell'economia politica, ma da cui ci si può redimere, pur senza rinunciare ad essere economisti, per quanto pesante sia il fardello della tradizione).

Un punto di partenza per un'analisi economica del tema potrebbe intanto essere, dunque, proprio quello di sgombrare il campo da pregiudizi sulla inevitabile maggiore efficienza della gestione privata dell'offerta di qualunque tipo di beni e servizi.

Questa è la prospettiva che ho adottato nei miei lavori sulla privatizzazione<sup>4bis</sup>: una indagine risolutamente empirica. Mi sono chiesto se esistono variabili (cioè quantità misurabili) correlate a definizioni usuali di benessere che consentano di dire ex post o ex ante se la privatizzazione, attuata o

---

<sup>4bis</sup> M. FLORIO, *The Great Divestiture. Evaluating the welfare impact of British privatizations 1979-1997*, MIT Press, 2004. Una sintesi italiana di alcuni temi e una discussione è in un numero speciale di 'Economia Pubblica', *Privatizzazione e benessere. Il caso britannico*, fascicolo monografico, anno XXXIII, n°2, 2003.

prevista, di servizi gestiti da imprese pubbliche (spesso in regime di monopolio) abbia prodotto o possa produrre benefici netti per gli utenti e la società. Nel mio lavoro più recente<sup>5</sup> mi sono concentrato su tre casi in un certo senso potenzialmente più favorevoli all'argomento efficientista per la privatizzazione e liberalizzazione: telefonia, elettricità, gas nei quindici paesi più sviluppati dell'Unione Europea, nell'arco di oltre venti anni. Le variabili di benessere che ho considerato sono molto semplici: i prezzi al consumo, al netto delle imposte, per gli utenti non commerciali; e la soddisfazione che questi stessi utenti esprimono per i prezzi che pagano e per la qualità del servizio che ricevono.

È importante sottolineare che questi sono casi particolarmente favorevoli potenzialmente alla privatizzazione, perché si tratta di servizi in cui la gestione pubblica, nell'arco di tempo considerato, non ha sussidiato le imprese (quindi le tariffe non erano artificialmente basse), perché esistono soluzioni di mercato (regolamentato), e perché ci riferiamo a paesi con mercati dei capitali sviluppati, quindi dove non vi sono problemi di finanziamento particolari.

I risultati che, insieme ad un gruppo di ricercatori dell'Università di Milano, abbiamo trovato sono questi: nel settore della telefonia non vi è evidenza empirica che il servizio gestito da privati sia stato erogato a prezzi inferiori e migliore qualità da parte dei privati, e qualche evidenza in senso opposto per alcuni tipi di servizio; nel caso dei due servizi di fornitura di energia, ed in particolare nel caso dell'elettricità, vi è una chiara evidenza che i prezzi sono stati più bassi e la soddisfazione degli utenti maggiore nei paesi e nei periodi in cui operano principalmente imprese pubbliche. Rinvio a Florio (2013) per i dettagli sull'evidenza empirica, basata su diversi anni di indagini comparative della tendenza dei prezzi in diversi paesi, rilevati da diversi enti statistici internazionali (Eurostat, ITU, IEA), su un arco temporale lungo (oltre venti anni), con indicatori di riforma forniti dall'OCSE (una organizzazione favorevole alle privatizzazioni e liberalizzazioni), su dati sulla soddisfazione degli utenti tratti da indagini campionarie accurate svolte per la UE (Eurobarometro), con l'uso di una varietà di modelli econometrici standard. Alcuni articoli che hanno preceduto il volume di sintesi sono stati pubblicati in riviste internazionali quali *Energy Economics*, *Energy Journal*, *Energy Policy*, *Telecommunications Policy*, *Economics of Energy and Environmental Policy*, ed altre, e sono passati al vaglio di numerosi revisori anonimi prima di essere accettati. In sintesi, la ricerca del gruppo di Milano consente solidamente di concludere che oltre venti anni di privatizzazioni e liberalizzazioni, nelle condizioni più favorevoli possibili allo sviluppo di soluzioni di mercato, nel complesso non hanno prodotto benefici tangibili per i consumatori, né oggettivi né percepiti, e semmai, hanno prodotto qualche effetto di peggioramento rispetto alla gestione pubblica. È una evidenza scomoda per i sostenitori delle privatizzazioni e liberalizzazioni, tanto più scomoda in quanto non riguarda settori come l'acqua o le ferrovie, su cui vi sono riserve su soluzioni di mercato nello stesso campo liberista, e su cui le tariffe pubbliche sono spesso (non sempre) sussidiate.

In che modo questo tipo di evidenze empiriche controcorrente può, o meno, suffragare il dibattito sui 'beni comuni', nel senso di Mattei o in quello di Ferrajoli?

La prima considerazione è semplicemente stabilire una volta per tutte che vi è evidenza che la gestione pubblica di determinati servizi di interesse generale (per usare il neutrale gergo delle istituzioni UE, che hanno soppresso il termine 'servizio pubblico'), almeno nei paesi europei più avanzati, non può affatto dirsi inefficiente, nel senso economico più tradizionale.

Se anche vi fosse una qualche differenza nel costo di produzione a favore delle imprese private (a parità di altri fattori), il margine di profitto dei privati in condizioni di concorrenza necessariamente imperfetta (come è sempre nel caso di settori con elevati costi fissi) è probabilmente più elevato dei gestori pubblici. Quindi l'inefficienza allocativa della gestione privata sembra più che controbilanciare eventuali inefficienze produttive della gestione pubblica. Ne deriva che in un senso ben preciso, il benessere sociale (almeno guardando i consumatori, che però sono il gruppo sociale di gran lunga più numeroso) non è migliorato dalla privatizzazione, e probabilmente in alcuni settori come quello elettrico, è peggiorato.

Questo potrebbe essere un argomento favorevole alla fornitura da parte pubblica di alcuni servizi, un argomento di efficienza sociale che non guarda alla profittabilità delle imprese, ma al benessere sociale. Non credo tuttavia sarebbe un argomento sufficiente per decidere che una determinata categoria di

---

<sup>5</sup> M. FLORIO, *Network Industries and Social Welfare. The experiment that reshuffled European utilities*, Oxford University Press, 2013.

beni vada sottratta all'offerta privata ed al mercato, dichiarandoli, ex lege, 'beni comuni' o 'beni sociali'. Credo che l'argomento eventualmente favorevole all'intervento pubblico (proprietà e gestione) dovrebbe essere costruito in modo più articolato.

In fin dei conti, l'analisi empirica che ho appena ricordato riguarda servizi offerti oggi in mercati in cui operano sia imprese pubbliche che private (in sostanza, oligopoli misti). Il senso del concetto di bene comune, sia nella accezione più larga e 'movimentista' di Mattei, che in quella più stretta e 'di costituzionalismo garantista', va nella direzione di una riserva di legge a favore della proprietà e gestione pubblica di determinate attività (anche se in linea di principio, specie nella seconda formulazione, si potrebbe immaginare una fornitura da parte di privati in via esclusiva allo Stato di beni sociali quali i farmaci salvavita, ecc.). Vi è già qualche traccia di questa costituzionalizzazione in alcuni paesi, tema su cui rimando ai citati lavori di Luigi Ferrajoli.

### 3. Il ruolo della politica economica

Ritengo vi sia un anello mancante nella concatenazione logica che potrebbe condurre alla definizione di beni sottratti al mercato a partire dal riconoscimento della natura di beni sociali o comuni: la dimensione politica e programmatoria, senza la quale sia la prospettiva movimentista che quella del costituzionalismo garantista sui beni comuni sarebbero quantomeno incomplete. In questo senso esprimo perplessità rispetto all'idea che i beni fondamentali, fra cui i beni comuni, debbano essere sottratti non solo alla disponibilità del mercato, ma anche alla politica (cfr. *supra*).

Ovviamente, essendo la politica degli ultimi decenni spesso una politica di privatizzazione, è chiaro il senso 'difensivo' della proposta di garantismo costituzionale di Luigi Ferrajoli. Se solennemente si afferma che il servizio idrico non può che essere gestito dal settore pubblico, attraverso proprie articolazioni organizzative, si spera che ciò impedisca per sempre l'appropriazione privata di rendite connessa al servizio idrico.

Ma, appunto, di un discorso difensivo si tratta, che accetta l'idea che la politica, cioè i governi, non possano che disporre male dei beni loro affidati. In questo senso il discorso rischia di essere contraddittorio: forse realistico in molti casi concreti (paesi e periodi storici), ma irrimediabilmente pessimista. Se i governi sono radicalmente sospettati di volere privatizzare il patrimonio pubblico a danno della collettività, in quanto catturati se non corrotti dagli interessi privati, come si può sperare che gli stessi governi gestiscano efficacemente e nell'interesse pubblico quei beni che ex-lege non possono più vendere? Manca qualcosa nello schema di analisi.

A me sembra che la priorità nella costruzione concettuale di una classe di beni e servizi da sottrarre in tutto o in parte alla logica della proprietà privata e del mercato, non possa che risiedere nella supremazia concreta di politiche, piani o programmi che perseguano l'interesse pubblico. Senza questo elemento, in senso lato di politica economica, la gestione da parte di burocrazie statali di determinati beni e servizi degenera in altre forme di rendita politica e di corruzione.

Il realismo è necessario. La mia lettura sul piano storico delle privatizzazioni<sup>6</sup> è che di fronte a corposi interessi finanziari privati, interessati ad accaparrarsi determinati servizi potenzialmente lucrosi, si sia creato uno scambio fra rendite politiche e rendite finanziarie, grandemente facilitato dal fatto che le imprese pubbliche erano o sono già state spesso svuotate di significato sotto il profilo della loro missione. Senza un piano energetico nazionale, che cosa in concreto era diventato il monopolio pubblico dell'elettricità? Un Comune che non abbia chiari obiettivi ambientali, che cosa se ne fa del controllo delle municipalizzate o società che erogano servizi ambientali? E – per venire agli esempi di Ferrajoli – come si fa a definire che cosa in concreto è un farmaco salvavita se non vi sono determinati obiettivi e programmi sanitari?

Prendiamo questo esempio particolare, a mio avviso importante. In molti paesi africani sono salvavita alcuni banali antidiarroici e vaccini il cui costo di produzione è modestissimo. Tecnicamente sono salvavita certo anche costosissimi (non solo per ragioni brevettuali) farmaci antitumorali di ultima generazione. Pensiamo alla prevalenza della malaria: come instancabilmente ricorda l'UNICEF, sono salvavita le zanzariere spruzzate di insetticida. Certo lo sono anche determinati costosi farmaci

---

<sup>6</sup> M. FLORIO, *Le privatizzazioni come mito riformista*, in "Meridiana" Rivista quadrimestrale dell'Istituto Meridionale di Storia e Scienze sociali", anno XVII, n. 50-51, 2004.

antimalarici. La zanzariera è un bene sociale e gli antimalarici di sintesi lo sono allo stesso modo? Si può dirlo, certo, ma solo perché in concreto in un certo paese, in certe condizioni sanitarie, con certe risorse di bilancio, un programma di lotta alla malaria è parte di una buona politica sanitaria. In un altro paese o in un'altra epoca storica, non avrebbe molto senso dire che una zanzariera o un antidiarroeico sono beni sociali. Insomma, il mix "giusto" di antitumorali, antidiarroeici e zanzariere, o - se si pensa a HIV-, profilattici e farmaci retrovirali, non può essere definito in astratto, ad ogni latitudine e condizione sanitaria.

Occorre quindi integrare la nozione di beni sottratti in una certa misura agli equilibri di mercato con dei diritti che vanno fondati su politiche pubbliche, il che spesso significa programmazione di spese, scelte tributarie e di regolamentazione, e dopo significa disegno della gestione, diritti concreti di reclamo degli utenti, e così via.

#### 4. Beni di cittadinanza

Ho proposto altrove<sup>7</sup> la nozione di 'beni di cittadinanza' per designare un insieme variabile, storicamente e politicamente determinato, di beni e servizi che definiscono in concreto l'inclusione di un individuo nella società. Non so se il termine sia felice, ma con esso intendo dire che la cittadinanza comporta automaticamente certi diritti, anche azionabili nei confronti del soggetto pubblico che li loda: fra questi diritti vi è anche quello di usufruire di certi beni e servizi. Può darsi che ciò che ho in mente con 'beni di cittadinanza' coincida empiricamente in determinati paesi e periodi storici con i 'beni comuni' sia nella versione di Ugo Mattei che in quella di Luigi Ferrajoli, ma con il ricorso all'idea di cittadinanza vorrei enfatizzare che non vi è nulla di intrinseco, di tangibile e tantomeno di perenne e universale nella qualificazione di certi beni come di preminente o esclusivo interesse collettivo.

Quali siano in concreto i diritti economici e sociali, oltre che culturali e personali, di un cittadino reale, in un certo paese e non in un altro, può o meno essere scritto in termini generali in una costituzione, può o meno essere il portato di movimenti (si pensi al diritto ai servizi di scuola materna come parte integrante di un'agenda politica di emancipazione della donna), ma se non è tradotto in programmi, con standard di servizio in termini di quantità e qualità, e modalità di finanziamento, una definizione giuridica intrinseca sembra un argine fragile agli interessi che sostengono le privatizzazioni, così come per altre ragioni lo è la definizione di beni pubblici di derivazione economica.

Certo, come vi sono diritti che possono essere enunciati come universali, anche determinanti beni e servizi potrebbero esserlo: una certa quantità di acqua potabile al giorno, un certo numero di anni di istruzione primaria, e così via.

Ma per quanto evocative siano carte dei diritti di questo tipo, non è da esse soltanto e neppure principalmente, che potrà venire l'acqua potabile alle centinaia di milioni che non vi hanno accesso, o che si potrà argine alla privatizzazione e mercatizzazione della sanità. Non è (solo) dichiarando l'acqua bene comune, non privatizzabile, che si potrà risolvere il fatto che un cittadino senza accesso all'acqua potabile, se non in casa propria almeno a poca distanza da casa propria, è un cittadino 'minore', perché più a rischio di malattie, o perché qualcuno (tipicamente le donne) dovrà spendere ore ogni giorno per andare a recuperare pochi litri d'acqua per la famiglia. Dichiarando che ai cittadini residenti spetta una certa quantità di acqua potabile, o di un minimo di alimenti (i 'food stamps' di Roosevelt, tuttora in uso negli Stati Uniti, sono un esempio di questo approccio) e che lo Stato ne garantisce in concreto l'erogazione sullo stesso piano della garanzia, ad esempio dell'istruzione primaria, si afferma concretamente una prospettiva centrata sulla cittadinanza, e non sui beni in quanto tali.

In questo senso, ad esempio, la Svizzera ha recentemente riconosciuto che l'accesso alla banda larga è un diritto di ogni cittadino, e ne ha stabilito le modalità. A quel punto, la banda larga diviene un diritto connesso alla cittadinanza. Gli esempi che propongo sono forse inusuali e volutamente antiretorici: 'food stamps', banda larga, zanzariere... Ma questi esempi vorrebbero suggerire che solo una politica pubblica può fondare un primato pubblico rispetto alla logica del mercato.

---

<sup>7</sup> M. FLORIO, *Beni di cittadinanza e beni privati: una riflessione sui servizi pubblici ed il progetto europeo*, in "Quale Stato", 2(3/2006), pp. 139-157.

In questa prospettiva uso il concetto di bene di cittadinanza in un senso analogo, ma diverso, rispetto al concetto di 'reddito di cittadinanza', con cui tuttavia non simpatizzo in quanto generico, e in definitiva tradotto in una imposta negativa o sussidio verso i 'poveri', un'idea di per sé tutt'altro che progressista. Il test per definire empiricamente che cosa sia un bene di cittadinanza potrebbe essere il seguente: è un bene per il quale, in un certo paese e periodo storico, lo Stato si dichiara fornitore di ultima istanza, quando le imprese private ed i rapporti di mercato non ne assicurino la fornitura a condizioni di universalità e di equità. Certo sembra opportuno che questo obbligo sia codificato in norme, se di rango costituzionale o minore è da vedersi: ma persino se così non fosse, ad esempio se si trattasse di una convenzione tacita, la sostanza non cambia.

Faccio un esempio lontano dalla retorica dei beni comuni. Persino in Gran Bretagna, dopo un quarto di secolo di privatizzazione dell'industria elettrica, si è giunti recentemente (cfr. Florio, 2013, capitolo 5) alla conclusione che se lo Stato ha una politica energetica ed ambientale che si pone certi obiettivi in relazione al cambiamento climatico, e le imprese private non trovano conveniente adeguarsi, il governo è legittimato a imporre la propria politica con meccanismi non di mercato. Benché, nel caso concreto, questo intervento si traduca in discutibili sussidi al nucleare e all'eolico *off-shore* su larga scala, il punto dirimente ai fini della nostra discussione è che l'elettricità, dopo oltre due decenni di approccio di mercato, torna ad essere considerato un servizio pubblico nel paese più liberista in Europa, un servizio cui ogni cittadino si dice abbia un diritto a lungo termine di accedere, ad un prezzo equo, con emissioni di carbonio limitate, e con investimenti sostenibili.

## 5. Economia e polis

Vi è allora un argomento squisitamente politico contro la privatizzazione, un argomento che andrebbe enfatizzato nel dibattito sui beni comuni, e che si può cogliere negli ultimi scritti di uno storico non conformista dell'Europa del secondo dopoguerra, Tony Judt.<sup>8</sup> Lo svuotamento dello stato dalle funzioni di servizio pubblico, cedute al mercato e agli investitori privati, modifica profondamente la realtà e la percezione del significato della politica, che diviene un gioco senza altra contropartita che attività regolative e repressive. Questo mina la capacità degli Stati di ottenere un ampio consenso e rende odiose le imposte. Uno Stato che non offre *in proprio* servizi ai cittadini è uno stato diverso da quello che si è affermato nell'Europa del dopoguerra e che, secondo Judt, è la risposta squisitamente politica alle tensioni di fondo che avevano condotto nel secolo scorso al collasso della democrazia e della convivenza pacifica. Diviene uno Stato che nel suo rapporto con la società passa dalla *politeia* alla *polizia*,<sup>9</sup> da un'attiva promozione della coesione sociale attraverso un ruolo di servizio pubblico al monitoraggio e repressione delle deviazioni dalla legalità.

La legalità stessa in questo tipo di stato non può che essere esposta ad un processo di cattura. Confinata negli stati nazionali ed esposta alle immense maree della finanza globale, culturalmente priva di un centro di gravità proprio, la politica regredisce a strumenti di *lobbies* e interessi privati, tanto più forti in quanto lo stato ha ceduto loro le rendite e l'influenza che ne deriva. A parità (o quasi) di efficienza, vi è quindi un argomento politico, né giuridico né economico, per una critica delle privatizzazioni: la potenziale asimmetria di potere che si determina fra Stato da una parte e le ristrette ma aggressive élites che hanno il controllo di attività quali energia, trasporti, telecomunicazioni, servizi ambientali, sanità e istruzione, oltre che della finanza. La corruzione della politica non è qui un'eccezione, ma diviene la norma, perché è imbattibile il ritorno dell'investimento dei poteri privati nella acquisizione di regole loro favorevoli. Il costo di acquistare una legge favorevole è limitato al prezzo di poche decine di politici, che per quanto esosi, ne ricavano solo una modestissima frazione delle rendite consentite da un

<sup>8</sup> T. JUDT, *Guasto è il mondo*, trad. it., a cura di F. Galimberti, Laterza, Bari 2013.

<sup>9</sup> L'etimo di *polizia* è esattamente lo stesso del greco *politeia*, 'sistema con il quale si governa bene una città', riporta il Dizionario etimologico della lingua italiana, M. Cortellazzo e P. Zoli, Zanichelli, Bologna 1985, passando per il latino *politia* 'ma nel sign. moderno la vc. è un calco del fr. *Police*, attest. in questa accezz. dal 1606' e che si dice poi universalizzato dalla rivoluzione francese (Ministère de la Police Générale, istituito nel 1796). Ironicamente quindi, sarebbe alla Francia dei *cityoens* che dobbiamo la moderna *police*. La derivazione dalla Francia del XVII secolo sembra in realtà più precisamente risalire all'istituzione nel 1667 da parte di Luigi XIV del corpo di polizia urbana di Parigi, cfr. J.M.H. Reid, *Dizionario Oxford della Letteratura Francese*, Gremese Editore, 2002, pag. 340, voce 'Polizia' (traduzione dell' *Oxford Concise Dictionary of French Literature*, OUP, 1976).

orientamento *pro-business* della legge. Lo si è visto in modo esemplare nello sfortunato iter della riforma sanitaria di Obama negli Usa.

Ferrajoli<sup>10</sup> osserva che

... la scuola, la previdenza, l'assistenza sanitaria sono funzioni di garanzia dei diritti, non meno della giurisdizione, e dovrebbero quindi essere separate dalle funzioni di governo, sia legislative, sia esecutive: non sono infatti legittimate dalla rappresentatività politica, ma al contrario dal ruolo di garanzia dei diritti di tutti. Non si giustificano perciò, non diciamo lo spoils system, ma neppure le invadenze dei partiti nella nomina dei dirigenti e nella gestione, per esempio, delle aziende sanitarie locali.

Questo è certamente vero, ma al tempo stesso non si può eludere il ruolo della politica, della buona politica, e delle sue basi concrete, sociali e culturali, nella determinazione di obiettivi, di piani, di programmi, di mezzi per il funzionamento. Scrive ancora Ferrajoli<sup>11</sup>

... beni vitali come l'acqua... se non interviene il diritto rischiano di trasformarsi in beni patrimoniali, oggetto di appropriazione, mercificazione e privatizzazione da parte dei poteri selvaggi del mercato. Si tratta di un mutamento letteralmente contro natura... Trattandosi infatti di beni vitali di valore infinito – ben si potrebbe dire il mio regno per un bicchiere d'acqua – essi sfuggono alla legge della domanda e dell'offerta propria del mercato, dato che per essi sarebbe possibile chiedere qualunque prezzo.

Al di là delle distinzioni che opportunamente Ferrajoli introduce, sopra richiamate, fra beni sociali e beni comuni in senso stretto, è qui evidente che vi è un problema economico che sorge sempre quando non ci sono valori infiniti. Non è empiricamente vero che l'elasticità al prezzo del servizio idrico sia infinita, e lo stesso vale per molti beni di interesse generale. Lo si è visto in Gran Bretagna, su vasta scala, quando a seguito degli aumenti di prezzo seguiti alle privatizzazioni, milioni di famiglie sono entrate in *fuel poverty*: dato che una quota troppo consistente del loro reddito disponibile avrebbe dovuto essere dedicata alla spesa per i servizi elettrici, del gas e dell'acqua, ne hanno diminuito il consumo, fino al punto di mettere a rischio la propria salute secondo gli standard dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, e numerosi studi indipendenti.

Non vi è allora nulla di intrinseco nel carattere 'sociale' o 'comune' di determinati beni e servizi, nulla che abbia a che vedere (solo) con la tecnologia per produrli o con le preferenze degli utenti. In questo senso, come è fuorviante la definizione Samuelsoniana di beni pubblici basata su presupposti in senso lato intrinsecamente tecnologici, così è poco utile una definizione di beni comuni o di beni sociali basata sul loro 'infinito' valore sociale. Dire che un certo bene ha valore (d'uso) infinito è una scorciatoia analitica, perché empiricamente nessun bene ha utilità infinita, altrimenti ognuno dovrebbe rinunciare a tutti gli altri beni per consumarne una infinitesimamente piccola quantità. È vero che la deprivazione di certi beni mette a rischio la vita delle persone, o provoca loro enormi sofferenze, o è comunque particolarmente dannosa al benessere degli individui e alla collettività.

L'economia di questi beni che concretamente acquistano un particolare rilievo per definire chi socialmente è incluso e chi è escluso, è necessariamente politica, economia politica nel senso che a questo termine davano i classici. Questo rinvia pertanto, al grande, irrisolto tema, di come si determina storicamente una buona *polis*. A meno che non ci si illuda che questa possa essere un dono del cielo, o imposta da dittatori-filosofi benevoli, scritta nelle tavole della legge, non può esservi discorso su come sottrarre al mercato determinati beni fondamentali senza un contestuale discorso sulla cittadinanza, cioè in definitiva sulla politica stessa, sulle condizioni materiali, culturali e in senso lato sociali che ne determinano l'orientamento nella storia.

---

<sup>10</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, cit., p. 148.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 115