

## **“I diritti di chi non consuma”**

di Roberto Bin

(Relazione al Convegno *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore* -  
Milano, 14 dicembre 2007)

1. «*Maggiore è la libertà degli uomini liberi, più intollerabile è l'oppressione degli schiavi*». Questa icastica sentenza di Adam Smith<sup>1</sup> ci pone di fronte ad un aspetto della teoria dei diritti e delle libertà che non sempre amiamo ricordare: essi sono “a somma zero”, nel senso che ogni progresso nel riconoscimento di un diritto o nella garanzia di una libertà comporta un regresso nel riconoscimento di un altro diritto o nella garanzia di un'altra libertà. “*Essere liberi – dice oggi Bauman<sup>2</sup> – significa avere il potere e la capacità di mantenere gli altri non-liberi*”. Potremmo dire che questo è un modo non edulcorato di esprimere il nucleo essenziale della teoria del bilanciamento dei diritti.

Potrebbe apparire una premessa troppo astratta, ma per smentire questa impressione basterebbe osservare il dibattito politico che accompagna ogni anno la formazione della legge finanziaria. La neutralità dei numeri (trascuando le deprecabili operazioni di “finanza creativa”) manifesta con brutale chiarezza la verità di queste affermazioni: dove allocare le risorse finanziarie (scarse per definizione) comporta scelte a somma zero, si premia un interesse (e la relativa voce di spesa) a scapito di un altro. Lo aveva osservato Georg Simmel, più di un secolo fa: il valore di un oggetto (di un diritto, di una libertà) non si esprime soltanto nella sua desiderabilità, ma nella desiderabilità di un altro oggetto (di un altro diritto, di una altra libertà) e nel prezzo del sacrificio di questo<sup>3</sup>.

Allora, digerita questa premessa, è lecito interrogarsi su chi ci rimetta quando il legislatore decide di rafforzare la difesa dei diritti dei consumatori.

Sarebbe troppo facile rispondere: ci rimettono i “professionisti” e i “produttori”, ossia le due categorie che il *Codice del consumo* individua e contrappone al “consumatori” e agli “utenti”. Questa è la mappatura degli interessi coinvolti resa esplicita dal legislatore. Ma se usciamo dalla struttura degli interessi organizzati dalla legge e guardiamo la situazione che questa legge produce nell'ambito del complesso degli interessi sociali, possiamo aggiungere altre “voci” alla mappatura. Il fatto stesso che il legislatore<sup>4</sup> intesti alle categorie dei “consumatori” e degli “utenti” alcuni diritti definiti “fondamentali” e relativi a beni costituzionali (quali la tutela della salute, la sicurezza, l'informazione, la promozione e

---

1 “*The greater <the> freedom of the free, the more intollerable is the slavery of the slaves*” (*Lectures On Jurisprudence*, ed. R. L. Meek, D. D. Raphael and P. G. Stein, vol. V of the *Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Indianapolis: Liberty Fund, 1982, Ch. *Wednesday February 16th. 1763*). In un altro passo delle stesse “Lezioni” dice ancora più icasticamente: “*The freedom of the free was the cause of the great oppression of the slaves*” (*ibidem*, Ch. *Tuesday. February 15th. 1763*)

2 Z. BAUMAN, *La libertà*, Troina (Enna) 2002, 74 s.

3 “*The practically effective value is conferred upon the object, not merely by its own desirability, but by the desirability of another object. Not merely the relationship to the receptive subjects characterizes this value, but also the fact that it arrives at this relationship only at the price of a sacrifice; while from the opposite point of view this sacrifice appears as a good to be enjoyed, and the object in question, on the contrary, as a sacrifice*”: *A Chapter in the Philosophy of Value*, in *American Journal of Sociology*, vol. 5, 1900

4 Art. 2.2, Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico ecc.), che sono tradizionali componenti del sistema dei diritti garantiti a tutti i *cittadini* (e generalmente estesi anche agli *stranieri*) ci rivela un dato che a prima vista potrebbe sfuggire. Ci sono almeno altre due categorie di soggetti a cui la tutela dei diritti dei consumatori “toglie” qualcosa: una categoria più vasta – quella dei “cittadini” – che viene *sostituita* dalla categoria privilegiata dei consumatori; ed un'altra categoria che invece viene *esclusa* dai benefici, quella dei non abbienti, dei “non-consumatori”.

Ci sono evidentemente strette interrelazioni tra le due categorie menzionate, ma per il momento è preferibile procedere ad un esame separato delle conseguenze che su di esse esercita la tutela dei diritti dei consumatori.

2. L'ambiente in cui operano i cittadini è la *politica*; l'*habitat* del consumatore è invece il *mercato*. Ragionando sulle cose, la contrapposizione tra politica e mercato non ha molto senso: non esiste un mercato se non in quanto regolato (e regolato dalla “politica”, perché si tratta di mediare tra interessi molto diversi) e, nella nostra esperienza costituzionale, non c'è politica che non rispetti il mercato e, anzi, non ne assimili i fondamenti (per es. di competizione concorrenziale) traducendoli in propri principi. La contrapposizione è invece netta sul piano ideologico, della rappresentazione della società. “*La rappresentazione della società come mercato* – osserva Rosanvallon commentando proprio Adam Smith – *porta come conseguenza essenziale un rifiuto globale della politica. Non è più la politica, il diritto e il conflitto a governare la società, è il mercato*”<sup>5</sup>.

L'identificazione della categoria dei “consumatori e utenti” come titolare di diritti fondamentali è la proiezione sul piano soggettivo della affermazione del mercato come ambito privilegiato dell'analisi e dell'organizzazione sociale. Così come il mercato è diventato lo spazio oggettivo entro il quale la politica può muoversi (legittimamente se ne rispetta i principi), il movimento dei consumatori è diventata l'*élite* dell'informe e generico aggregato dei cittadini, *élite* che, sola, si ritiene legittimata a rivendicare diritti nel mercato e ad agire in esso. Le imperfezioni del circuito democratico-rappresentativo e la sua riscontrata inefficienza accreditano alcune avanguardie a rappresentare gli interessi popolari, ed in ciò le organizzazioni dei consumatori si trovano normalmente alleate alle associazioni ambientaliste. Il successo di tali organizzazioni nasce dalla critica alla democrazia rappresentativa: esse si presentano come avanguardie composte da persone legittimate non dal voto ma dalla bontà e purezza delle proprie convinzioni e dalla promessa che si batteranno per gli ideali professati senza cedimenti e compromessi. Difendono “valori non negoziabili” come tutti i fondamentalisti, e come tutti i fondamentalisti presuppongono e alimentano – consapevolmente o meno – una cultura antidemocratica, proprio perché antipolitica<sup>6</sup>.

L'obiettivo di queste organizzazioni non è espandere la democrazia e battersi nelle istituzioni parlamentari per raggiungere punti più avanzati di mediazione con gli interessi confliggenti, come è sempre stato in passato per le organizzazioni sociali. Si muovono piuttosto sul piano del *lobbying* e della *governance*, cioè fuori dalle procedure

---

5 *Le libéralisme économique – Histoire de l'idée de marché*, Paris 1989, p. III (la traduzione è mia).

6 “*In reality, the consumerist critique of representative democracy is fundamentally an anti-democratic one. It is based on the premise that unelected individuals who possess a lofty moral purpose have a greater right to act on the public's behalf than politicians elected through an imperfect political process. Environmentalist campaigners, who derive their mandate from a self selected network of advocacy groups, represent a far narrower constituency than an elected politician. Judging by its record, the response of consumer activism to the genuine problem of democratic accountability, is to avoid it altogether in favour of opting for interest group lobbying*”: F. FUREDI, *Consuming Democracy: activism, elitism and political apathy*, [www.geser.net/furedi.html](http://www.geser.net/furedi.html).

costituzionali, dove però si incontrano con gli interessi economici organizzati che da tempo lì si sono insediati.

Ambientalisti e difensori dei consumatori preferiscono semmai *usare* il diritto piuttosto che battersi per produrlo attraverso i metodi della democrazia rappresentativa; sono gli organi giudiziari, piuttosto che le aule parlamentari, il luogo privilegiato della loro azione. Le vicende dell'introduzione della *class action* in Italia sono emblematiche. Attraverso una sfacciata operazione di *lobbying*, le organizzazioni dei consumatori hanno ottenuto dal legislatore che questo strumento fosse tradotto in italiano trasformandolo da mezzo a disposizione dell'*individuo* per potenziare la sua capacità di affrontare in processo i potentati economici in armi concesse in uso esclusivo alle *organizzazioni* stesse per potenziarne il peso nella trattativa con i potentati economici. Benché in Italia non esistano giurie popolari disposte a condividere (nel senso di con-sentire) le sofferenze dei consumatori danneggiati e infliggere risarcimenti punitivi spettacolari alle imprese colpevoli, i giudici italiani (e in particolare i giudici di pace) si mostrano sensibili alle azioni mosse dai consumatori e dagli utenti che subiscono danni non patrimoniali per lesione di "valori della persona costituzionalmente garantiti"<sup>7</sup>. Organizzazioni dei consumatori e ambientalisti concorrono perciò in grande misura a quel fenomeno macroscopico di "emarginazione degli organi politici"<sup>8</sup> e di esaltazione del ruolo degli apparati giudiziari nella conformazione dei diritti individuali. "*Essi sembrano avere più fiducia in un apparato giudiziario non elettivo piuttosto che nel Parlamento*"<sup>9</sup>. Ma non bisogna affatto meravigliarsene.

3. Nella società dei consumi, come ci ha mostrato il suo critico più acuto, è mutato il ruolo dello Stato, il quale ha cessato di assolvere alla sua storica funzione di regolare il conflitto sociale e di produrre consenso. Oggi il suo intervento attivo non è più richiesto: "*è il mercato dei generi di consumo che si occupa di produrre consenso e di sollecitare la condotta sociale appropriata*", dato che "*orientare verso il mercato individui che perseguono la soddisfazione di bisogni sempre crescenti è l'unica cosa indispensabile all'integrazione sociale*". La politica è invitata a star fuori dal mondo dei consumi ed a non interferire in quella che è "*una questione privata tra consumatore e mercato*"<sup>10</sup>. Allo Stato e al suo diritto spetta al più di assicurare un certo equilibrio tra le parti fissando i rispettivi diritti e doveri, funzione assolta infatti dal Codice del consumo. Allo Stato (e al suo Codice) residua perciò anche il compito di preoccuparsi di elevare l'educazione al consumo, riconosciuta come uno dei "diritti fondamentali" del consumatore<sup>11</sup>, un diritto positivo rivolto ad attenuare la strutturale disuguaglianza delle parti nel rapporto di consumo: perché la "*libertà illimitata fra esseri disuguali non significa che libertà del più forte di opprimere il più debole, ossia negazione della libertà stessa e violazione del diritto*", come osservava più di

---

7 Su questo fenomeno di interpretazione "costituzionalmente orientate" dell'art. 2059 cod.civ. cfr. l'interessante ricerca di E. LAMARQUE, *L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali*, in *Quad. cost.* 2008, 269 ss.

8 E. LAMARQUE, *op. cit.*, 269.

9 F. FUREDI, *op. cit.* (la traduzione è mia).

10 Z. BAUMAN, *La libertà cit.*, 130 s.

11 Art. 2.2., lett d), del d. lgs. 206/2005.

un secolo fa, uno dei fondatori del diritto del lavoro italiano<sup>12</sup>. A tanto si riduce, nella società dei consumi, l'intervento attivo dei poteri pubblici per perseguire la finalità costituzionale dell'eguaglianza sostanziale!

Tutto il resto è posto fuori dei compiti dello Stato e trasferito, dove occorra un potere terzo (rispetto alle parti del rapporto di consumo), ad un'Autorità che, per usare le parole di Merusi, sembra trarre la sua legittimazione "dal basso", operare interpretando le "esigenze che emergono dal settore da regolare", e ricavare "dall'oggetto da regolare" le regole da imporre<sup>13</sup>. La "regolazione" dello specifico segmento di mercato verso cui si rivolge la competenza del soggetto regolatore è generalmente partecipata, condivisa e talvolta suggerita dagli operatori economici che agiscono in quel segmento, frutto anche della contrattazione con le organizzazioni dei consumatori. L'osmosi tra pubblico e privato è dunque un tratto caratteristico, anzi programmatico, di queste regolazioni. Ma i processi osmotici implicano che un liquido "invada" il campo dell'altro. Le norme emanate dalle Autorità derivano molto spesso da "regole" imposte dagli stessi mercati internazionali alla cui regolazione dovrebbero viceversa essere rivolte (le stesse direttive comunitarie sono frequentemente ispirate ad esse). Il rapporto osmotico, perciò, trasforma in normativa statale e comunitaria la regolazione che proviene, dal basso, dalle prassi, dagli accordi, dalle normative tecniche che emergono dai "dati scientifici" o dal "mercato" stesso. Questa osmosi si manifesta nella *moral suasion* di cui si dice siano dotate molte delle regolazioni emanate dalle autorità indipendenti, un mondo di ectoplasmi normativi, riassunti nella comoda categoria del *soft law*, dotati di un potere regolativo più o meno intenso – laddove l'intensità non è da misurare con la maggiore minore efficacia di queste discipline, ma è determinata dal maggiore o minore impiego degli strumenti sanzionatori, rientranti nel tradizionale monopolio statale. Lo Stato si ritrova in una situazione antica, funge da "braccio secolare" che garantisce l'effettività di scelte normative assunte altrove.

Siamo ormai all'inversione delle prospettive: il mercato è eretto a tempio della libertà di scelta dei cittadini, e quindi indicato come ciò che meglio rappresenta "l'essenza della democrazia, cioè il diritto di scegliere"; ecco che allora, "in controtendenza rispetto al principio che ha guidato l'epoca moderna, cioè l'espansione della partecipazione politica, il «populismo di mercato» proclama la politica il nemico numero uno della democrazia e considera invece il mercato come lo strumento democratico più affidabile (se non addirittura l'unico possibile)"<sup>14</sup>. Per completare la rotazione del piano prospettico si può ben concludere dunque che "gli istituti della democrazia... non sono un valore assoluto, ma uno strumento che, solo a certe condizioni, può instaurarsi con vantaggio per lo sviluppo economico e culturale della società (il quale sviluppo rimane, senza dubbio, il valore primario)"<sup>15</sup>. Il mercato e i "suoi" consumatori sono il vero valore, la democrazia e i suoi attori (i cittadini) un utile (ma non sempre) strumento.

Un tempo si sarebbe detto che il termine 'sviluppo', riferito all'economia, contiene una implicita carica assiologia, così come il suo omologo 'progresso'. Chi decide in quale direzione debba svilupparsi e progredire l'economia? Proprio qui si pone il problema della

---

12 I. MODICA, *Il contratto di lavoro nella scienza del diritto civile e nella legislazione*, Palermo 1897

13 Così F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna 2003, rispettivamente 10 e 98.

14 Z. BAUMAN, *Homo consumens*, Gardolo (Trento) 2007, 39.

15 G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.* 2008, 5 ss., 30 s.

sostituzione dei *cittadini* con i *consumatori*, della *politica* con il *mercato*. I diritti politici sono distribuiti secondo logiche del tutto diverse da quelle che presiedono alla distribuzione dei diritti economici: la classe dei “cittadini” non corrisponde affatto alla classe dei “consumatori”, vi sono non-cittadini, ossia stranieri, perfettamente inseriti nei “consumatori”, così come vi sono cittadini, i non-abbienti, che ne sono esclusi. Anche se nei “consumatori” includiamo gli “utenti” il risultato non cambia. Ma è proprio ragionando della posizione degli utenti che i nodi si faranno più chiari.

4. La trasformazione dei cittadini in utenti è andata di pari passo con la privatizzazione dei servizi pubblici: un processo ormai in corso da tempo, trainato dalla Comunità europea e sospinto da esigenze di vario tipo. L’obiettivo perseguito dalla Comunità europea è coerente con la sua vocazione “fondativa” (e mai superata) del costante allargamento del mercato e della rimozione sistematica degli ostacoli che si oppongono alla libera concorrenza, eliminando progressivamente quelle barriere che impediscono alla concorrenza di penetrare in settori economici rilevanti ma ancora sottratti al mercato a causa dell’ingerenza pubblica. Accanto all’obiettivo comunitario si sono schierate esigenze di tipo diverso, generando una somma vettoriale che spiega perché il fenomeno tenda ad imporsi in Italia ben al di là di quanto la stessa Comunità richieda. Prima fra tutte quella di potenziare la prestazione industriale dei servizi pubblici, soprattutto di quelli locali, togliendoli da un diffuso stato di inefficienza. Essi, infatti, soffrono di una grave forma congenita di nanismo, che deriva dalla loro stessa impostazione originaria, che li vuole legati alla dimensione comunale.

Già il T.U. del 1908 li indica come uno di compiti istituzionali degli enti comunali: assieme all’urbanistica, alla sistemazione e manutenzione delle strade, alla illuminazione pubblica e alla tenuta dei registri civili, ogni Comune deve provvedere ai servizi per la propria comunità. La frantumazione del servizio è perciò un dato strutturale e genetico, conseguenza della frantumazione e del diffuso nanismo delle amministrazioni comunali: è una scelta originaria non priva di significato, perché – come scriveva Cattaneo<sup>16</sup>, difendendo i piccoli comuni – “*folte o rare che le popolazioni siano, sempre saranno meno neglette le terre e meno rozze le famiglie, dove la provvidenza comunale sia più vicina, e dove gli interessi domestici del magistrato siano più intimamente legati a quelli del suo popolo*”. Ma oggi però si è soliti imputare alcune conseguenze nefaste alla frantumazione dell’amministrazione locale e dei relativi servizi: la scarsa dimensione dell’ente gestore rende bassa l’efficienza economica del servizio, alza i costi per gli utenti e svilisce i livelli delle prestazioni.

Il nanismo congenito dei servizi pubblici locali non era deformazione, ma adattamento ad un principio di tutto rispetto, il principio del controllo democratico. Tramite la struttura democratico-rappresentativa del Comune, i cittadini controllavano i servizi locali imputandone le eventuali inefficienze agli organi elettivi e sanzionandoli con il voto. Uno schema astratto quanto si vuole, ma è quello che l’Occidente è fiero di aver elaborato e pretende di esportare nel resto del globo terracqueo. Se ha difficoltà a funzionare nei sistemi politici di grandi dimensioni, in quelli più piccoli dovrebbe trovare condizioni ambientali ideali. Il principio di sussidiarietà (verticale) non è di questa convinzione che si nutre?

La privatizzazione dei servizi pubblici consente di immaginare una gestione di dimensione più vasta, meglio strutturata, più competitiva. Come osserva giustamente Merusi<sup>17</sup>, i Comuni in genere non hanno però una dimensione di mercato. L’ingresso del

---

16 *Lettera quarta* (8 luglio 1864), in *Scritti politici ed epistolario*. Vol. III, pp. 74 ss.

17 *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002, p. 75 ss.

capitale privato e l'innesto di cultura manageriale d'impresa hanno perciò un prezzo, quello della perdita del controllo democratico. Di fronte ad un servizio che per qualità e dimensione della gestione non corrisponde più alle dimensioni e alle regole dell'ente rappresentativo, chi esercita i controlli? Non più i *cittadini*, tramite il circuito rappresentativo, ma gli *utenti*. Il consiglio comunale e il suo obsoleto bagaglio di strumenti tradizionali (l'interrogazione, l'interpellanza, l'inchiesta) sono sostituiti dalla *customer satisfaction*, la vicinanza politica dell'ente ai cittadini dalla vicinanza psicologica del gestore all'utente: la protesta politica contro i disservizi si dissolve in un *call center*. Al posto delle vecchie e austere municipalizzate la pubblicità sfavillante ci mostra l'immagine accattivante del gestore privato e la figura attraente della top model che accoglie il pubblico, dato che la soddisfazione dell'utente – ci insegnano i manuali di strategia aziendale – si misura sulla *qualità percepita* del servizio, non su quella *effettiva*.

Ecco che si è compiuta la sostituzione del cittadino con l'utente, figura specializzata del più vasto *genus* costituito dai consumatori. Ma non si tratta di un aggiornamento terminologico che rispecchia sul piano lessicale il passaggio del servizio dal pubblico al privato, perché indica qualcosa di ben più rilevante: il servizio pubblico è diventato un rapporto privato tra chi "vende" e chi "compra" il servizio. È chiaro che chi compra gradisce prezzi più bassi e quindi accetta "tagli" che eliminano rami secchi e sacche di inefficienza. Questo significa che il rapporto di utenza crea una certa solidarietà tra gestore e utente anche attorno ad un programma di riduzione del servizio pubblico, programma che può riferirsi a situazioni insostenibili a prezzi di mercato (i "rami secchi" delle ferrovie, per esempio), a fasce di utenza incapaci di reggere i costi del servizio (le "fasce deboli"), a prestazioni particolarmente costose che interessano frange particolari della comunità (per es. i "diversamente abili"). Qui subentra il pubblico, se ci riesce, secondo una logica assistenziale che ricorda il "servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici a beneficio esclusivo dei poveri", che la legge comunale e provinciale allegata alla legge per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia del 1865 (art. 116) già inseriva già tra le spese obbligatorie dei Comuni. Il bilancio pubblico (alimentato dalla fiscalità generale, dalle imposte sottratte al reddito che il cittadino destina agli acquisti che lo elevano alla dignità di consumatore e utente) deve accollarsi quella parte dei servizi, anche dei servizi "industriali", che non possono essere erogati nel mercato perché non generano profitto.

La mitologica "mano invisibile" del mercato non può risolvere dunque il problema del controllo sulla gestione del servizio pubblico. Pensare che esso sia una questione "privata" che si gioca tra consumatori (con le loro organizzazioni) e gestori, il cui equilibrio si possa mantenere esclusivamente con norme di tutela del contraente debole (il consumatore, appunto) è illusorio.

L'esigenza di superare il nanismo delle municipalizzate ci ha spinti lungo una strada che ha staccato la responsabilità della gestione dei servizi pubblici locali dal circuito della responsabilità politica, affidandone il controllo al mercato e ai suoi enti regolatori. Il distacco dal controllo politico è avvenuto anche laddove non avrebbe potuto legalmente avvenire, ossia nelle società che si sono costituite con il capitale degli enti locali per gestire i loro servizi *in house*. Esse sono espressione – come dicono i giudici amministrativi – di "libertà di autoproduzione" dei beni e dei servizi da parte degli enti locali. Ma per superare il nanismo queste società devono crescere. Le stesse logiche d'impresa hanno imposto alle società di gestione di acquisire dimensioni imprenditoriali e ambiti di operatività adeguati, di affrontare persino ciò per cui non erano state create, la competizione nel mercato, nel tentativo di allargare la propria operatività ad un numero sempre maggiore di enti locali, sostanzialmente "colonizzati". Si sono create così le condizioni "fisiche" per il totale distacco tra chi gestisce le risorse pubbliche (e il consenso dei cittadini) – l'ente locale – e chi gestisce il servizio (e la *satisfaction* dell'utente): le dimensioni raggiunte dalle *multiutilities* sorte dalle spoglie delle vecchie municipalizzate,

come Asm e Hera, sono tali da invertire il rapporto di dipendenza che legava il gestore del servizio all'ente locale. Oggi è l'ente politico a dipendere dalla società di servizi, che gli impone le condizioni contrattuali obbligandolo a sottoscrivere qualcosa di non molto diverso da un contratto per formulario.

Laddove è riuscito a centrare l'obiettivo di affrancarsi dal nanismo, il sistema dei servizi pubblici oggi soffre di gigantismo. Un gruppo quotato in borsa come Hera, che eroga servizi vari a più di 2.000.000 di utenti tramite una serie di società a scala tendenzialmente provinciale, le quali servono una pluralità di Comuni medi o piccoli, crea un evidente problema di controllo. Hera Modena, per esempio, fornisce energia, gas, acqua e servizi ambientali e per i rifiuti per conto di 27 Comuni (su 47 che rientrano nel territorio provinciale): come si pongono questi Comuni (e gli altri che volessero "aderire") con i 10 consiglieri di amministrazione della società? E con il Gruppo, i cui 18 consiglieri di amministrazione sono così designati: 4 dal Comune di Bologna e altrettanti dagli investitori privati; 3 dal Comune di Modena "per conto di altri 30 Comuni"; per il resto, 1 a testa dai Comuni di Casalecchio di Reno (per conto di altri 46 Comuni), di Ravenna (per conto di altri 11 Comuni), di Forlì, di Rimini (per conto di altri 26 Comuni), di Cesena (per conto di altri 25 Comuni), di Ferrara (per conto di altri 9 Comuni), nonché da un consorzio multiservizio? Quale possibilità può avere la singola comunità locale o il suo ente esponenziale di incidere sulle politiche dei servizi? Il "Manifesto sulla responsabilità sociale" di Hera ci spiega che, quale impresa socialmente responsabile, essa ha come principali punti di riferimento: 1. le risorse umane in genere e i propri lavoratori; 2. i soci, gli azionisti la comunità finanziaria; 3. i clienti/utenti; 4. i fornitori; 5. i partner; 6. lo Stato, gli enti locali e la PA in genere; 7. la comunità nel suo complesso: e subito aggiunge che *"tutti questi referenti sono stakeholder dell'impresa e nel loro insieme rappresentano interlocutori ognuno indispensabile per riconoscere la responsabilità sociale dell'impresa. Non è dunque possibile definire la responsabilità sociale di una impresa solo facendo riferimento ad uno solo dei punti indicati"*. Non si può essere più chiari: qualsiasi legame con gli enti rappresentativi è reciso, i servizi pubblici hanno perso ogni rapporto con il circuito della responsabilità politica: può infatti un ente locale rispondere politicamente pro quota azionaria? Chi risponde della politica dei servizi pubblici, e a chi?

Mentre appare irrisoria l'ipotesi che – soprattutto in situazioni dove il mercato non esiste – siano i consumatori lillipuziani a bilanciare il peso del colosso industriale, è però del tutto evidente che i cittadini sono completamente scomparsi dell'orizzonte: con loro è scomparsa la "comunità" quale destinataria dei servizi pubblici, e la politica come sede delle scelte sull'estensione, l'intensità e il carattere sociale degli stessi. Alcuni cittadini sono stati scelti come utenti del servizio, ed hanno accesso alla *customer satisfaction*; altri sono invece rifiutati: abitano lungo i rami morti dei trasporti pubblici, in zone dove è antieconomico portare il metano o mantenere lo "scuolabus", il pronto soccorso o l'ufficio postale, dove non c'è "copertura" delle frequenze televisive o telefoniche; oppure non hanno reddito sufficiente per pagare i servizi o soffrono di malattie o di problemi sociali che li pongono ai margini della comunità, scentrati rispetto alla sagoma dell'utente - tipo. Loro non godono dei diritti dei consumatori.

5. Ecco che siamo arrivati alla categoria degli "esclusi". Essa non è composta soltanto dai non-utenti, esclusi dai servizi pubblici privatizzati, ma anche dai non-consumatori, che potremmo anche semplicemente chiamare: i poveri.

Nei confronti dei poveri s'innescano nei consumatori una spirale non diversa da quella che abbiamo visto agire negli utenti, ossia una singolare convergenza di interessi tra loro e quella che dovrebbe essere la loro controparte contrattuale, i "professionisti". Entrambi sono interessati a mantenere alto il livello dei consumi; per farlo, bisogna mantenere alto il livello dei redditi investibili in consumi e quindi deprimere la parte assorbita dalla tassazione. Essere tassati non piace a nessuno: ma mentre il cittadino può forse cogliere il

valore “comunitario” della tassazione, il consumatore ne avverte solo il lato espropriativo (il “mettere le mani in tasca del contribuente”, secondo un noto slogan pubblicitario della deprimente politica italiana). Quello che si prende il fisco va a discapito della funzione per la quale il consumatore vive e si chiama così. Il povero è dunque un ostacolo: non consuma e per di più causa la dispersione di una parte del reddito che se ne va, attraverso la tassazione (e in parte attraverso la componente sociale e solidaristica delle tariffe dei servizi), in *welfare*.

La solidarietà sociale, i servizi pubblici, la previdenza sociale sono perciò in diretta concorrenza con gli interessi dei consumatori. È vero, anch’essi si trasformano in servizi pubblici: ma questi non sono più destinati agli “utenti” o ai “clienti”, ma agli “assistiti”, ai “mutuati”. Nessuno si preoccupa della *customer satisfaction* in relazione alle prestazioni sociali, non ci sono hostess né call center; le sale d’aspetto sono sempre deprimenti e affollate, in esse la presenza degli *stranieri* è quasi sempre maggioritaria: esattamente come nelle carceri. Poveri e stranieri, infatti, non solo sono causa di spese “improduttive” che si riflettono negativamente sui redditi dei consumatori, ma sono anche una minaccia per la sicurezza della società. Sono accomunati da uno stato di bisogno che preme sulle amministrazioni locali; i Comuni – come recita il T.U.E.L. – esercitano “*tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità*”<sup>18</sup>, per cui sono l’interlocutore “naturale” di chi versa in stato di bisogno. Lo sono meno per i consumatori, la cui mobilità consente loro di raggiungere i servizi e gli acquisti dove sono più convenienti; ciò che i consumatori chiedono al “loro” Comune è soprattutto sicurezza – sicurezza che avvertono minacciata principalmente da emarginati e stranieri (anche qui si parla di sicurezza “percepita”, infatti).

Quando il T.U. definisce il Comune come “*l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*”<sup>19</sup>, fa riferimento ad un’entità, la “comunità”, che appartiene più al mito che alla realtà, poiché gli interessi che il Comune si trova a fronteggiare hanno perso coerenza e solidarietà. Il ghetto urbanistico è un modello diffuso nelle città e rappresenta fisicamente la rottura della “comunità”, così come le zone residenziali di maggior prestigio, vigilate, protette e separate da alti cancelli dal resto della gente. Mentre sui Comuni si riversano problemi generati nel mondo globalizzato, qual è la migrazione dolorosa di milioni di persone, la necessità di ridurre la spesa pubblica e la tassazione, i riflessi sociali delle privatizzazioni e della dismissione dei servizi pubblici, la “comunità” si divide tra chi si rivolge al Comune per avere assistenza, solidarietà e spesa pubblica e chi gli chiede invece sicurezza, riduzione delle tasse, deregolamentazione. La battaglia per l’eliminazione dell’ICI è un atto di guerra da parte dei cittadini – proprietari (utenti e consumatori) contro i cittadini assistiti. La battaglia per la privatizzazione dei servizi pubblici è la trasformazione di una “missione” del Comune a favore della sua comunità in una “merce” (creata con danaro pubblico) da mettere sul mercato e da trattare in un rapporto privato tra venditore e utente-consumatore; la sussidiarietà “orizzontale”, da promessa all’*individuo* di vedersi realizzato anche *nelle e contro le* formazioni sociali (art. 2 Cost.), è divenuta la mascheratura ideologica di una massiccia cessione di terreno da parte dell’amministrazione pubblica (pur sempre politicamente responsabile) ad operatori privati che, sotto la parvenza del *non-profit*, accumulano potere lobbistico, oltre che economico.

La stessa dimensione fisica della comunità è divenuta incerta, non essendo più

---

18 Art. 13.1 del d.lgs. 267/2000.

19 Art. 3.2.

chiaro nemmeno chi la componga e a chi spetti il diritto di eleggerne gli organi rappresentativi. Si capisce bene allora da dove derivi il successo del sindaco di Cittadella e della famosa ordinanza<sup>20</sup> che - prima in Italia, ma rapidamente seguita dagli emuli e assunta quindi a paradigma normativo generale - ha posto dei vincoli di reddito e di *status* sociale per acquisire la residenza comunale. Per non vedere il *proprio* territorio allargarsi in ghetti ingestibili, la misura più semplice è blindare la *propria* comunità ed espellerne gli indesiderati. Cioè coloro che, in fondo, costituiscono i “non consumatori”.

Forum di Quaderni Costituzionali



---

<sup>20</sup> Su cui cfr. F. CORTESE, *Il “caso” Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza*, in *Forum di Quad. cost.*

Costituzionali