

*Italia Bene Comune:*  
*un altro modello di democrazia*<sup>1</sup>

**Un percorso politico-referendario urgente  
per riprendere l'iniziativa ed invertire la rotta**

a cura di

**A. Lucarelli e U. Mattei**

**Relazione introduttiva**

*L'analisi*

I referendum del giugno 2011 hanno dimostrato che il popolo italiano, se informato tramite un'autentica mobilitazione di massa, è capace di dare risposte maggioritarie in senso decisamente alternativo rispetto alle politiche neoliberali ed al pensiero unico che domina il mondo da trent'anni. Le settimane successive al voto hanno altresì dimostrato che la mancanza di un'elaborazione politica unitaria nello schieramento referendario, in particolare la scarsa comunicazione fra il movimento per l'acqua bene comune e quello anti nucleare, hanno reso impossibile trasformare la vittoria referendaria in una proposta politica di cambiamento efficace in tutto il Paese.

La manovra di Ferragosto e la caduta del governo Berlusconi per via "tecnica" piuttosto che politica, entrambe determinate dal clima di emergenza economica, sono state la risposta reazionaria e anticostituzionale alla c.d. *Primavera italiana*, segnata non soltanto dal risultato referendario, ma anche dall'esito del voto delle elezioni amministrative di Milano, ma soprattutto di Napoli, per la sua originalità di proposta ed attuazione di un modello alternativo di democrazia.

I poteri globali, di cui l'Europa è oggi ridotta a cassa di risonanza, non potevano sopportare che un grande paese come l'Italia decidesse politicamente di

---

<sup>1</sup> Il testo è stato realizzato con il contributo di R. Albanese, M. Baldarelli, A. Carapellucci, A. De Benedetto, S. Lieto, L. Longhi, G. Mastruzzo, D. Mone. Alessandra Quarta ha coordinato il gruppo di lavoro.

“invertire la rotta”, dando vita ad una nuova egemonia antiliberista, contraria alle grandi opere e decisa a battersi per una reale tutela dei beni comuni, un nuovo rapporto fra pubblico e privato e nuove dimensioni della democrazia, intreccio tra democrazia locale, partecipazione e rappresentanza.

Il dispositivo di restaurazione politica e mediatica che ha portato al governo Monti ha sconvolto il quadro politico del Paese, lasciando la sola Lega, principale artefice delle politiche più detestabili del ventennio berlusconiano, all’opposizione parlamentare. Una tale restaurazione, palesemente contraria a quanto indicato dal popolo solo pochi mesi prima, è stata possibile soltanto mettendo in campo uno sforzo ideologico ingentissimo, un vero colpo di coda estremistico delle politiche dominanti. L’opera di “macelleria sociale” iniziata con Pomigliano è stata dapprima consolidata con l’art. 8 della Manovra di Ferragosto, fino a proporre oggi una costituzionalizzazione a livello europeo e dei singoli Stati membri.

Noi riteniamo che sia necessario reagire, superando l’atteggiamento difensivo in cui abbiamo dovuto giocare la battaglia referendaria, riprendendo un’offensiva capace di riorganizzare, in un grande sforzo politico collettivo, la volontà di alternativa di sistema che abbiamo visto potenzialmente capace di aggregare un blocco maggioritario nel Paese. Sarebbe letale lasciare manovrare il Governo per ancora molte settimane, senza riuscire a mettere in campo un’opposizione organizzata.

E’ quindi indispensabile oggi fare di necessità virtù. Infatti, dovrebbe essere possibile, entro fine aprile 2012, completare una nuova raccolta di firme referendarie che, se ben governata e pensata politicamente in un quadro ampio, dovrebbe consentire di riprendere iniziativa e porre all’ordine del giorno nazionale, con la dovuta chiarezza e forza, l’alternativa che proponiamo in nome dei beni comuni.

Il tema dei beni comuni, ben elaborato politicamente durante la Primavera italiana, offre finalmente una chiave di riduzione ad unità di un gran numero di vertenze che sono vive nel Paese. Sviluppando un’inedita sinergia a rete, i movimenti

possono contribuire a produrre “dal basso”, secondo le nuove dimensioni della democrazia, un programma politico alternativo capace di nuova egemonia.

### ***La via referendaria***

Come noto, è in campo un progetto, largamente condiviso, di abrogazione referendaria dell’art. 8 della manovra promosso dalla FIOM. La presente proposta referendaria mira, pertanto, a non lasciare solo il tema del lavoro bene comune, rafforzandolo attraverso la mobilitazione della forza politica che scaturisce dalle diverse declinazioni territoriali e tematiche delle vertenze per i beni comuni.

Sono infatti oggi in campo:

- a)** movimenti e vertenze che rivendicano la cura del territorio come bene comune, in contrapposizione alla logica delle grandi opere, già sconfitta nel referendum sul nucleare. Il movimento NO TAV della Valsusa non è per nulla solo in queste vertenze ed una rete contro lo scempio del territorio si sta organizzando;
- b)** movimenti e vertenze a tutela della democrazia partecipativa e dell’esito dei referendum del giugno 2011, in particolare del primo quesito relativo ai servizi di interesse generale obliterato dalla manovra di ferragosto. Le condizioni economiche per la gestione pubblica e partecipata dei beni comuni (trasporti, servizi pubblici, ecc.) sono a loro volta temi all’ordine del giorno;
- c)** movimenti per il riconoscimento della cultura e della conoscenza come bene comune, da quello del Teatro Valle a quello contro la visione aziendalistica dell’Università, a quello sulla RAI.

Le vertenze di cui tali movimenti sono portavoce e che sono già articolate in una ricca rete di iniziativa politica possono affiancare il referendum per il lavoro come bene comune: l’intera piattaforma darebbe al popolo italiano la possibilità di esprimersi su un equivalente funzionale, che nasce “dal basso”, del referendum negato al popolo greco. Tramite il proposto ed urgente cammino referendario, gli Italiani possono infatti essere accompagnati a pronunciarsi, questa volta in modo sistematico, circa l’insistenza su ricette neoliberiste per uscire dalla crisi,

continuamente riproposte (o meglio ri-imposte) dalla troika BCE, Commissione Europea, Fondo Monetario Internazionale ed implementate, con costi sociali insopportabili, dal governo “tecnico”.

Si deve mettere in campo da subito un’opposizione extraparlamentare per muovere passi politici ed istituzionali concreti nella produzione di un’“Italia bene comune”. Le vertenze sub **a)** sono qui articolate tramite la proposta di abrogazione di alcuni dei provvedimenti legislativi con cui il “pensiero unico” ha smantellato i presupposti di un buon governo del territorio, informato all’ecologia e al rispetto della legalità. In particolare proponiamo qui

- a1)** un referendum sul c.d. federalismo demaniale, la via prescelta per il saccheggio della proprietà pubblica e dei beni culturali;
- a2)** un referendum contro la militarizzazione dei siti del cantiere TAV in Valsusa, prevista nella manovra del governo Berlusconi;
- a3)** un referendum contro lo stato di eccezione codificato nella Legge sui grandi eventi che consente la sovversione del sistema delle fonti del diritto e di ogni garanzia politica e costituzionale, legalizzando un vero e proprio dispositivo di saccheggio e malaffare.

Le vertenze sub **b)** sono oggi condotte in parte in via giudiziaria (ricorso diretto alla Corte Costituzionale, conflitto di attribuzione sollevato dal Comitato referendario Acqua Bene Comune aventi ad oggetto l’art. 4 della manovra di ferragosto), in parte attraverso campagne dirette al rispetto dell’esito referendario di giugno 2011 come l’autoriduzione delle bollette sull’acqua, in parte tramite una moltitudine di lotte locali per la salvaguardia dei trasporti e dei servizi pubblici. Proponiamo qui di affiancare a queste campagne due referendum:

- b1)** il primo di tipo “difensivo”, che in sostanza mira alla ri-cancellazione della struttura del Decreto Ronchi riprodotta interamente dal Decreto di Ferragosto;
- b2)** il secondo, volto a ricostruire Cassa Depositi e Prestiti, per valorizzarla poi come bene comune indispensabile per il reperimento delle condizioni di percorribilità economica della riconversione della nostra economia.

Infine, le vertenze sub **c)** sono volte a ristabilire le condizioni sostanziali di agibilità democratica in un paese che voglia dotarsi di un futuro. Realizzare cultura, informazione ed università come beni comuni costituisce un passo fondamentale di bonifica della nostra democrazia a fine di inclusione e di emancipazione. Per queste ragioni viene proposta l'abrogazione

**c2)** dell'art. 6 della legge n. 133/2008, che per primo ha segnato la privatizzazione dell'Università;

**c1)** di parte della c.d. Riforma Gelmini (n. 240/2010) che ha completato la visione aziendalista dell'Università;

**c3)** di parte della Legge Gasparri che prefigura lo smantellamento della Rai come azienda pubblica, in modo da porre le premesse per la sua riorganizzazione come bene comune.

Si sarebbe dovuto completare il quadro tramite un quesito sul Decreto n. 114\2008 (c.d. Decreto Tremonti) volto a ripristinare il diritto soggettivo al contributo pubblico per le imprese editoriali cooperative. Tuttavia la natura di bilancio di quella norma la protegge dal Referendum sicché quella battaglia di civiltà deve essere condotta con altri mezzi.

### ***Le fasi***

Il processo qui proposto ha tratti e scopi diversi da quello sull'acqua bene comune alla cui predisposizione avevamo collaborato. Non solo l'attuale contesto politico è notevolmente diverso, perché il nuovo Governo pare godere per ora di un consenso ben più vasto di quello di Berlusconi, ma ci stiamo anche avviando verso fine legislatura. Il che significa che le prossime elezioni politiche avverranno comunque prima dell'eventuale espletamento dei referendum, che potrebbero tenersi soltanto nella primavera del 2014. Si tratta quindi di valutare l'opportunità di usare la raccolta firme referendarie come una "messa all'ordine del giorno" dell'aggregato

tematico dei beni comuni con cui ci si dovrà confrontare nella prossima campagna elettorale.

Tutto ciò se da un lato obbliga a completare la raccolta di firme nei primi tre mesi del 2012, d'altra parte darà tempo ai movimenti di mettere in campo una serie di proposte legislative di iniziativa popolare intorno a tutti i temi oggetto del referendum costruendo così anche una "*pars construens*" di una specifica programmazione politica, che potrebbe far tesoro delle sinergie derivanti, presumibilmente, da una campagna referendaria sotto l'insegna condivisa dei beni comuni.

Non solo, ma dall'aprile del 2012 sarà possibile dar vita alla raccolta delle firme per le iniziative europee di cui all'art. 11 del Trattato di Lisbona, che dovrebbe vedere i movimenti italiani in prima linea tanto sull'"acqua bene comune" quanto, più in generale, su un progetto di una "Carta europea dei beni comuni", promossa dal Comune di Napoli anche in funzione costituente europea (un primo testo è consultabile in appendice a questo documento). Essendo il 2014 anche anno di elezioni del Parlamento Europeo, la vera e propria campagna per i referendum sull'Italia Bene Comune potrebbe essere contemporanea alla campagna elettorale europea. Possiamo mettere così in campo una visione autenticamente alternativa da articolarsi tanto a livello nazionale quanto a livello europeo, proprio al fine di evitare scorciatoie antieuropeiste sulle quali la destra populista (in primis fin da ora la Lega) potrebbe quasi certamente puntare per far dimenticare le proprie responsabilità.

Quelli che ci attendono sono due anni davvero decisivi ed estremamente pericolosi: non è da escludersi che con l'acuirsi delle conseguenze sociali della crisi economica, possano prevalere tentazioni autoritarie e nazionalistiche. Tutto ciò rischia di far perdere di vista la vera emergenza sociale ed ecologica che va invece affrontata senza indugio, mettendo in campo proposte concrete di riconversione ecologica e qualitativa del nostro modello di sviluppo. E' perciò essenziale che di questi temi si cominci a discutere da subito ai banchetti della raccolta firme e che intorno ad essi si aggregino nuovi centri propulsivi del dibattito politico, nel quadro di una nuova grande mobilitazione sui beni comuni che sappia questa volta dotarsi

anche della capacità politica di tradurre in un'azione davvero incisiva la nuova egemonia.

## PIATTAFORMA REFERENDARIA *ITALIA BENE COMUNE*

### SOMMARIO

<b>Governo del territorio: ecologia, legalità, Beni Comuni .....</b>	<b>1</b>
Il Federalismo Demaniale.....	1
Militarizzazione Siti TAV .....	7
Gestione dei Grandi Eventi .....	12
<b>Gestione Pubblica e Partecipata dei Beni Comuni.....</b>	<b>16</b>
Privatizzazione dei Servizi Pubblici Locali.....	16
Cassa Depositi e Prestiti: la privatizzazione del risparmio.....	21
<b>Cultura, Informazione e Università come Beni Comuni .....</b>	<b>26</b>
Università e Ricerca.....	26
Rai e Servizio Pubblico .....	32
<b>Proposta per una Carta Europea dei Beni Comuni .....</b>	<b>38</b>

\*\*\*

#### *GOVERNO DEL TERRITORIO: ECOLOGIA E LEGALITÀ*

##### *Il Federalismo Demaniale*

*Volete voi che sia abrogato l'art. 2 comma 4 limitatamente alle parole "dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed"; comma 5, lett. b) ; l'art. 3, comma 6 limitatamente alle parole "e alienazione degli stessi"; art. 4, comma 1, limitatamente alle parole "entrano a far parte del patrimonio disponibile dei comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che"; art. 6; art. 9 comma 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2010, n. 42?"*

## ***Il quesito***

Il quesito si propone di abrogare alcune disposizioni del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, entrato in vigore il 26 giugno del 2010, il quale rappresenta il primo decreto di attuazione del c.d. “federalismo fiscale”, introdotto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale legge delega si proponeva di attribuire un patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in forza dell’art. 119. 6 Cost., come riformato nel 2001, secondo cui “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”. Di fatto, il decreto n. 85/2010 ha aperto il nostro ordinamento al c.d. “federalismo demaniale”.

In particolare, gli articoli del decreto oggetto di referendum abrogativo ammettono la possibilità che gli enti locali dismettano i beni loro attribuiti a seguito di procedure di trasferimento, potendo in questo modo far cassa, risanando i propri bilanci. Tale scopo del resto emerge chiaramente da altra norma del decreto n. 85/2010, l’art. 9 comma 5 secondo cui “le risorse nette derivanti all’ente locale dall’alienazione dei beni sono destinate alla riduzione del debito dell’ente”. Inoltre, il *favor* del decreto nei confronti di processi di svendita non è certo smentito dal comma 2 dell’art. 2, secondo cui gli enti locali in dissesto finanziario non possono alienare i beni attribuiti finché perdura lo stato di crisi, considerato che non è previsto alcun meccanismo di garanzia posto a controllo delle eventuali alienazioni.

## ***Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell’iniziativa "Italia bene comune"***

L’abrogazione delle norme indicate in premessa si iscrive nella teoria generale dei beni comuni, secondo cui determinate risorse non possano essere oggetto di processi di dismissione avviati per far fronte alle esigenze di spesa corrente dello Stato e degli enti locali. In altre parole, è emersa l’esigenza di offrire una tutela rafforzata a determinati beni, attraverso l’introduzione di una nuova categoria – quella appunto dei beni comuni – formalizzata nel progetto di riforma della proprietà pubblica nel

codice civile (c.d. Commissione Rodotà) e rappresentata sul piano politico ed istituzionale dalla campagna referendaria per l'Acqua bene comune. Contemporaneamente, segnali di apertura sono arrivati anche dalla giurisprudenza ed in particolare dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che nella sentenza n. 365 del 14 febbraio 2011 ha ritenuto, in un'ottica evolutiva ed interpretativa che "là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistica e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini".

La campagna *Italia bene comune* si propone di intervenire proprio a tutela di questi beni e della collettività, oltre che delle generazioni future, evitando che il patrimonio comune sia oggetto di speculazioni e svendite.

### ***Il quadro di riferimento***

L'idea che gli enti locali debbano avere un proprio patrimonio, dimora nella novella del Titolo V della Costituzione ed in particolare nell'art. 119. Sotto questa copertura normativa e con uno sguardo verso il federalismo fiscale, il legislatore ha avviato tale percorso di riforma partendo dal c.d. federalismo demaniale. Il decreto n. 85/2010 ha così previsto che lo Stato trasferisca a titolo gratuito una parte dei beni demaniali, fornendo agli enti locali una base patrimoniale idonea a garantire un'autonomia di bilancio, con lo scopo di eliminare i trasferimenti erariali nei loro confronti. Il contesto economico di riferimento in cui il decreto è stato approvato vedeva una manovra finanziaria che tagliava a Regioni ed enti locali circa 15 miliardi nell'arco di tre anni: per questa ragione, alcuni hanno ritenuto che percorrere la via del federalismo demaniale fosse "iniziativa congiunturale piuttosto che [...] una riforma strutturale"<sup>2</sup>, volta quindi a fornire agli enti locali forme e strumenti per il

---

<sup>2</sup> R. GALLIA, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010, n. 3, pag. 967.

risanamento del proprio debito pubblico. Ciò emerge peraltro dall'analisi del decreto che, secondo alcuni, rivela una contraddittorietà intrinseca nei principi ispiratori<sup>3</sup>, ben rappresentata dalle norme oggetto del quesito referendario.

E' importante notare che, all'espletamento delle procedure previste dal decreto, lo Stato trasferirà agli enti locali un totale di 19.005 unità appartenenti al proprio demanio, per un valore di circa tre miliardi<sup>4</sup>. Così, per dar conto solo di alcuni esempi, la Lombardia può contare su un portafoglio di beni per un valore complessivo pari a 700 milioni<sup>5</sup>, mentre nel patrimonio (disponibile) della Regione Sicilia passano beni come la Valle dei Templi di Agrigento e il Palazzo dei Normanni di Palermo<sup>6</sup>. Tutti potranno essere oggetto di processi di dismissione a favore di privati.

### ***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

L'art. 2, co. 4, prevede che “l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione anche tramite pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale. I Comuni possono indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti”<sup>7</sup>.

A ben guardare, tuttavia, il decreto limita l'interesse della collettività di riferimento ad una mera dichiarazione di principio, facendo coincidere i processi di valorizzazione con l'alienazione dei beni da parte degli enti locali. In altre parole, ciò che sembra descrivere al meglio il concetto di cui si discute è il criterio di semplificazione che, insieme ad altri individuati dal comma 5 dell'art. 2 (territorialità,

---

<sup>3</sup> P. M. ZERMAN, *Il federalismo demaniale tra interesse della comunità e risanamento del debito*, pubblicato su [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione) il 31 maggio 2010.

<sup>4</sup> S. SETTIS, *La costituzione e i beni pubblici*, in *La Repubblica* del 24 agosto 2010.

<sup>5</sup> *I beni pubblici in vendita valgono 700 milioni*, in *La Repubblica di Milano* del 27 luglio 2010.

<sup>6</sup> *Dalla Valle dei templi ai teatri antichi, lo Stato cede 143 beni alla Regione*, in *La Repubblica di Palermo* del 3 giugno 2010.

<sup>7</sup> Per una lettura critica del decreto, cfr. le schede di *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*.

sussidiarietà, adeguatezza, capacità finanziaria ...), rappresentano i parametri da impiegare per l'attribuzione dei beni demaniali agli enti locali. In particolare, esso apre alla possibilità che Regioni ed Enti locali ricorrano a procedure di alienazione e dismissione secondo quanto stabilito dall'art. 58 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 poi convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'attuazione del criterio della semplificazione consentirebbe quindi agli enti locali di avvalersi di processi i cui introiti sarebbero utili per porre rimedio a situazioni di disavanzo finanziario. I beni immobili trasferiti agli enti entrano a far parte del loro patrimonio disponibile con un processo di vera e propria sdemanializzazione che fa salvi soltanto i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico ed aeroportuale (art. 4, co. 1)<sup>8</sup>. Il decreto poi, oltre a rinviare alle ordinarie forme di dismissione del patrimonio, ne contempla anche di più avanzate come il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare (art. 6 co. 1)<sup>9</sup>.

A fronte di questo quadro, la disciplina del federalismo demaniale appare addirittura sorprendente, perché rimette agli enti locali, attraverso veri e propri processi di sdemanializzazione ex art. 829 c.c., beni fondamentali per la collettività nazionale in forza della loro funzione ed essenzialità intrinseca, consentendone la dismissione. In altre parole, le disposizioni descritte consentono agli enti locali di trasferire proprietà pubblica a privati, con un'operazione priva delle garanzie proprie dell'espropriazione di proprietà privata. Se ciò non bastasse, la disciplina in questione si pone in contrasto con diverse previsioni costituzionali, come autorevolissima dottrina ha evidenziato: «innanzitutto, è violato l'art. 76 Cost. per aver il Governo ecceduto dai limiti imposti dalla legge di delega (art. 19 della legge n. 42 del 2009). Inoltre, risultano violati i seguenti articoli: l'art. 1 Cost., in quanto viene lesa la sovranità della Repubblica e quella che Carl Schmitt denominava ma «superproprietà» del Popolo sovrano; art. 2 Cost., in quanto, sottraendosi a tutti i cittadini italiani la

---

<sup>8</sup> Sono invece esclusi dal trasferimento e restano quindi al demanio dello Stato i fiumi e laghi ultraregionali, i porti di interesse nazionale, aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, beni appartenenti al patrimonio culturale, reti di interesse statale (stradali ed energetiche), parchi nazionali e riserve naturali, strade ferrate in uso di proprietà dello Stato (art. 5 co. 2).

<sup>9</sup> A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2010, 12, 1233.

proprietà collettiva e l'uso di beni necessari per soddisfare esigenze primarie della vita, si ledono diritti inviolabili relativi all'esistenza ed allo sviluppo della persona umana; l'art. 3 Cost., in quanto si creano molteplici disparità di trattamento fra i cittadini italiani; l'art. 5 Cost., in quanto, dividendo ingiustamente il demanio statale tra le varie Regioni e Province, si sottrae una parte del territorio alla Repubblica; l'art. 42 Cost., in quanto si sottrae indebitamente alla Comunità nazionale la proprietà e l'uso di beni appartenenti a tutti; l'art. 43 Cost., in quanto si sottraggono allo Stato-comunità beni di «preminente interesse generale»; l'art. 117, comma secondo, lett. l), in quanto, non si prescinde dai confini territoriali dei governi locali, per offrire servizi naturali di uniforme livello essenziale a tutti i cittadini italiani; l'art. 120 Cost., in quanto si infrange l'unità economica e giuridica della Repubblica. E, lo si creda, l'elenco potrebbe continuare”<sup>10</sup>

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

Le disposizioni oggetto del quesito referendario, non rientrando tra le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, possono senz'altro essere oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 Cost., non sussistendo altresì alcuno dei limiti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

In particolare, la disciplina indicata non presenta contenuto costituzionalmente vincolato né è stata elaborata a fronte di obblighi provenienti dalla disciplina comunitaria. Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995), nonostante esso abbia ad oggetto pluralità di disposizioni. Queste infatti sono tutte sussumibili in un unico principio unitario, ossia l'introduzione delle condizioni necessarie affinché gli enti locali possano alienare beni pubblici. Si propone quindi

---

<sup>10</sup> P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 19/2011, pag. 17.

un'abrogazione parziale, proprio perché diretta a cancellare norme introdotte dal legislatore secondo un'unica *ratio*.

Il quesito è poi idoneo a perseguire lo scopo che lo spirito del comitato promotore si propone di rappresentare: evitare che l'attuazione delle disposizioni oggetto della proposta di abrogazione determini una sostanziale spoliatura della collettività di beni funzionali al perseguimento e al soddisfacimento di interessi e diritti fondamentali della persona, ponendosi anche in contrasto con l'ordinamento costituzionale.

Allo stesso modo, l'abrogazione della norma indicata non determinerebbe lacune normative, giacché i beni immobili sarebbero oggetto di trasferimento agli enti locali, a patto che essi proponano un adeguato progetto di valorizzazione funzionale.

### ***Militarizzazione Siti TAV***

***Volete voi che sia abrogato l'art. 19, comma 1 e 2 della legge 12 novembre 2011, n. 183?***

### ***Il quesito***

Il quesito ha l'obiettivo di abrogare i commi 1 e 2 dell'art. 19, legge 12 novembre 2011, n. 183, che hanno rispettivamente qualificato le aree ed i siti del Comune di Chiomonte "di interesse strategico nazionale" ed applicato l'art. 682 c.p. nei confronti di chi si introduca abusivamente, impedisca o ostacoli l'accesso autorizzato nelle aree indicate.

### ***Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"***

La disciplina di cui all'art. 19 della legge 12 novembre 2011, n. 183, qualificando le aree del Comune di Chiomonte, sede del cantiere della linea ferroviaria Torino – Lione, "siti di interesse strategico nazionale", ha reso possibile l'applicazione

dell'art. 682 c.p., rubricato “Ingresso arbitrario in luoghi, ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato”. La scelta politica sottesa a tale normativa desta significative preoccupazioni, giacché ricorre alla militarizzazione del territorio per gestire il dissenso spesso manifestato nei confronti della realizzazione dell'opera, proprio come se si affrontasse una situazione di “guerra”, che richiede l'uso della forza.

Tale rappresentazione contribuisce a segnare il definitivo scollamento tra crescita economica e benessere, causando una frattura tra scelte politiche del governo centrale ed interessi delle comunità locali, le quali sono state sempre estromesse dai procedimenti di realizzazione dell'opera, come del resto dimostra ad es. l'esclusione dei rappresentanti istituzionali contrari al progetto dall'Osservatorio per il Collegamento Ferroviario Torino – Lione.

In questo quadro, la norma di cui si propone l'abrogazione intende neutralizzare – attraverso l'uso della forza militare - l'opposizione alla realizzazione della linea ferroviaria espressa da gran parte della popolazione locale, all'insegna di un'esperienza collettiva - quella del movimento “No Tav” - che prosegue da circa un ventennio e che raccoglie progressivamente un consenso sempre più ampio e diffuso sul territorio nazionale.

In questa fase, il legislatore ha deciso di scavalcare gli interessi delle comunità coinvolte e le manifestazioni di dissenso configurando un vero e proprio diritto speciale, sospendendo il principio di legalità ed adottando, infine provvedimenti che violano il principio di eguaglianza. Tutto ciò pone inevitabilmente una questione democratica che mal si concilia con il nuovo linguaggio dei beni comuni e con la costruzione di una società che su essi si fonda.

### ***Il quadro di riferimento***

Complice la generale situazione economico-finanziaria del Paese, il 12 novembre 2011 il Parlamento ha approvato, la cosiddetta “legge di stabilità” (l. n. 183/2011), la quale prevede un piano di rientro economico e finanziario allineato alle scelte dettate a livello comunitario. Nonostante il summenzionato clima di instabilità

e crisi finanziaria, l'ormai dimissionario Governo Berlusconi non ha abbandonato il progetto di realizzazione della linea ferroviaria Torino – Lione, opera per la quale le casse dello Stato impegneranno circa 20 miliardi, ma ha deciso di introdurre una disciplina a tutela dell'esecuzione della stessa.

Il comma 1 dell'art. 19 l. n. 183/2011 qualifica infatti le aree e i siti del Comune di Chiomonte, individuati come sedi del cantiere per la realizzazione della galleria geognostica e del tunnel di base della linea ferroviaria Torino-Lione, "aree di interesse strategico nazionale", con lo scopo di assicurare il compimento e il regolare svolgimento dei lavori. La locuzione utilizzata è normalmente destinata a definire un'area geografica dove "risiedono – o sono fondamentali per il loro controllo – gli interessi vitali o strategici della nazione"; questi coincidono con "l'utilità, il vantaggio, la convenienza di grande importanza per una nazione", la cui mancata tutela "pur non compromettendo l'esistenza stessa della nazione, mina lo sviluppo sociale, economico, tecnologico e culturale futuro, quale previsto essere se l'interesse non fosse compromesso." (cfr. il glossario del Ministero della Difesa pubblicato in Inserto di informazione della difesa n. 1/2001)

Attraverso tale qualificazione, il legislatore può applicare, in caso di introduzione abusiva in tali aree, l'art 682 del codice penale, estendendo le sanzioni ivi previste anche alle condotte di impedimento ed ostacolo all'accesso autorizzato (arresto da tre mesi a un anno, ovvero ammenda da 51 euro a 309 euro). E' bene notare tuttavia come la fattispecie penale richiamata, nella sua formulazione codicistica, sia volta a tutelare un bene giuridico ben diverso da quello oggetto della legge n. 183/2011, il che presenta diversi profili di incompatibilità.

### ***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

La qualificazione dei siti di Chiomonte destinati alla costruzione della linea ferroviaria Torino – Lione come aree di interesse strategico nazionale rende applicabile un regime giuridico derogatorio, sostenuto dall'applicazione di un diritto penale emergenziale a cui il principio di legalità viene piegato. Ciò si inserisce in una prassi decisamente diffusa, che trova nella gestione dell'emergenza rifiuti in Campania

e nella emergenza connessa al terremoto che ha colpito l'Abruzzo soltanto gli esempi più noti. Il comma secondo dell'art. 19 si muove in questa direzione, proprio perché da una parte richiama l'art. 682 c.p. e cioè, come già detto, una norma posta a tutela di un bene giuridico di natura diversa, dall'altra ne estende l'ambito di applicazione, colpendo anche l'impedimento e l'ostacolo all'accesso alle aree individuate.

E' evidente che tale inasprimento del trattamento penale intende reprimere le contestazioni mosse nei confronti della costruzione della linea ferroviaria Torino – Lione, intervenendo dunque su fenomeni geograficamente circoscritti, ma non per questo idonei a consentire un trattamento penale speciale che violi il principio di legalità e che possa essere differenziato *ratione loci*. Emergono dunque profili di incompatibilità rispetto al principio di eguaglianza, non essendo giustificabile un trattamento penale più severo, anche in luoghi che presentino situazioni di fatto particolarmente delicate. A ciò si aggiunga che la disciplina si pone in contrasto anche con principi riconosciuti a livello internazionale, in particolare con alcune disposizioni della Convenzione di Aarhus del 1998, recepita dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108: il ricorso alla militarizzazione del territorio e all'applicazione di fattispecie penali contrasta infatti con gli artt. 6 e 7 della Convenzione che, invece, considerano la partecipazione del pubblico una componente imprescindibile dei processi decisionali che investono il territorio e riguardano la materia ambientale.

E' dunque evidente che tale disciplina ponga una vera e propria questione democratica, i cui tratti salienti sono militarizzazione del territorio, estensione di fattispecie penali, adozione di strumenti che non tengono in conto le istanze delle comunità locali, ma che, al contrario, sono idonei a radicalizzare il conflitto tra Stato e cittadini.

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

L'art. 19, commi primo e secondo, della l. 12 novembre 2011, n. 183, non rientrando tra le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, può senz'altro essere oggetto di

referendum abrogativo ex art. 75 Cost., non sussistendo altresì alcuno dei limiti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

In particolare, la disciplina indicata non presenta contenuto costituzionalmente vincolato né è stata elaborata a fronte di obblighi provenienti dalla disciplina comunitaria: al contrario, quest'ultima, facendo proprio il principio dello sviluppo sostenibile (cfr. art. 37 Carta Europea dei diritti fondamentali), reputa assolutamente necessaria l'integrazione tra sviluppo economico, dimensione sociale e dimensione ambientale.

Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995), oltre ad essere idoneo a perseguire lo scopo che lo spirito del comitato promotore si propone di rappresentare: impedire la militarizzazione del territorio ed evitare che l'estensione di fattispecie penali consenta di eludere gli strumenti democratici, criminalizzando il dissenso.

Allo stesso modo, l'abrogazione della norma indicata non determinerebbe lacune normative, né l'impossibilità di tutelare interessi di primaria rilevanza costituzionale quali l'incolumità e la sicurezza dei cittadini, la tutela della proprietà, del diritto al lavoro e dell'iniziativa economica. Infatti, eventuali condotte a danno del cantiere della linea ferroviaria Torino – Lione potrebbero essere punite ex artt. 508 (“Arbitraria invasione e occupazione di aziende agricole o industriali. Sabotaggio”) e 633 (“Invasione di terreni o edifici”) del codice penale, che tra l'altro puniscono più severamente le condotte di introduzione abusiva, impedimento o ostacolo all'accesso autorizzato.

## *Gestione dei Grandi Eventi*

*Volete voi che sia abrogato l'art. 5 bis, comma quinto, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401?*

### *Il quesito*

Il quesito è volto all'abrogazione della norma (art. 5-bis, comma quinto, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343), introdotta nel novembre del 2001, che consente al Governo di provvedere, in occasione dei c.d. "grandi eventi", mediante ordinanze amministrative in deroga alla legislazione vigente, strumenti tradizionalmente riservati alle situazioni di emergenza determinate da calamità naturali che richiedono, per essere affrontate, di poteri speciali.

### *Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"*

La gestione dei "grandi eventi" mediante i poteri di protezione civile costituisce, e si è in concreto dimostrata, una seria minaccia per rilevanti valori costituzionali che ispirano l'iniziativa "Italia bene comune".

In primo luogo, essa consente di sottrarre alcuni degli interventi più rilevanti sotto il profilo degli interessi economico al rispetto della legge, rendendo più che probabile la lesione degli interessi generali che la legge tutela. In secondo luogo, e più specificamente, la possibilità di derogare alle norme di tutela ambientale - ed in particolare alle procedure di valutazione di impatto ambientale ed agli strumenti di pianificazione e programmazione - accresce sensibilmente ed in modo ingiustificato i pericoli di danni ambientali, impedendo di valutare in modo adeguato l'incidenza di tali interventi sull'ambiente. Infine, il ricorso agli strumenti straordinari della protezione civile sottrae la gestione dei "grandi eventi" ad ogni controllo di merito da parte del Parlamento e quindi, indirettamente, ad ogni controllo democratico.

Per tutelare i beni comuni, fra i quali certamente rientrano le risorse naturali e i beni culturali, è opportuno e anzi necessario ridurre al minimo le possibilità per i poteri pubblici ed i soggetti economici di aggirare le norme poste a loro tutela nell'interesse della collettività e delle generazioni future.

***Il quadro di riferimento: l'estensione dei poteri di protezione civile agli interventi non emergenziali.***

La norma in questione è frutto di una deprecabile tendenza all'estensione dei poteri d'ordinanza, e nello specifico di quelli di protezione civile, che consentono di adottare provvedimenti dal contenuto non predeterminato dalla legge e di derogare alle norme vigenti, presentando così profili di dubbia compatibilità con il principio di legalità. Il culmine di questa tendenza legislativa si è raggiunto con l'attribuzione ai Sindaci del potere di adottare in via ordinaria ordinanze atipiche in materia di sicurezza urbana (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con mod. in l. n. 125/2008). La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 115/2011, ha recentemente dichiarato l'illegittimità di tali poteri, ribadendo che solo situazioni di necessità ed urgenza rendono costituzionalmente ammissibile l'intervento mediante atti amministrativi dal contenuto non predeterminato dalla legge ed eventualmente in deroga alle stesse fonti primarie.

La norma della quale si chiede l'abrogazione è, nella *ratio* come negli effetti, per molti versi analoga a quella recentemente dichiarata incostituzionale: essa consente, infatti, di esercitare poteri atipici e derogatori in situazioni che nulla hanno di emergenziale, comprimendo il rispetto del principio di legalità in situazioni nelle quali non vi è alcuna situazione che imponga di provvedere ignorando le norme ordinarie.

***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

Il ricorso alle ordinanze di protezione civile da parte del Governo ha raggiunto livelli certamente patologici. Secondo un recente studio, nel periodo 2002-2009, oltre 587 ordinanze (in media, una alla settimana) sono state adottate per fronteggiare le

situazioni più diverse, non più limitate ai tradizionali ambiti di intervento della Protezione civile. A tal proposito, è sufficiente ricordare la gestione di eventi quali i “Mondiali di nuoto di Roma 2009” (D.P.C.M. 24 ottobre 2005, n. 248), la “presidenza italiana del G8 nell’anno 2009” (D.P.C.M. 21 settembre 2009, in G.U. 24 settembre 2009, n. 222), condotta mediante interventi in deroga alla legislazione vigente, come nei casi di calamità naturali.

Tali ordinanze, va evidenziato, sono sottoposte a forme di controllo ancor più limitate di quelle previste dalla Costituzione per i decreti-legge. Il procedimento previsto dalla l. n. 225/1992 prevede infatti che, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in ordine alla esistenza di “un grande evento” (valutazione del tutto discrezionale), il Presidente del Consiglio possa procedere, con propria ordinanza, alla nomina di commissari straordinari i quali, a loro volta, potranno adottare provvedimenti “in deroga ad ogni disposizione vigente”, con i soli limiti indicati dalla stessa ordinanza di nomina. Attraverso dette modalità, si realizza così un poderoso accentramento, in capo ad organi monocratici, di competenze ordinariamente distribuite tra gli organi rappresentativi degli enti locali e lo Stato, nonché la possibilità di derogare ad ogni norma di legge. Nella prassi, le norme più spesso oggetto di deroga sono quelle relative agli appalti pubblici, alla tutela ambientale ed alla contabilità pubblica, con conseguenze spesso nefaste per l’interesse pubblico e i cittadini, che rendono necessario, come nei noti casi del G8 della Maddalena, l’intervento da parte delle Procure della Repubblica e della magistratura contabile.

Inoltre, tali provvedimenti, di natura amministrativa ma capaci di derogare alle norme primarie, sono sottratti, a differenza dei decreti-legge, sia al controllo di merito da parte del Parlamento che a quello di legittimità della Corte Costituzionale. Ciò avviene, lo si ribadisce, in assenza dei presupposti di necessità e urgenza che tradizionalmente costituiscono i presupposti per il ricorso alle ordinanze amministrative o alla decretazione d’urgenza (istituti oggi distinti, ma che hanno origine comune nell’ordinamento pre-repubblicano).

Da ultimo, essi sono stati altresì espressamente sottratti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti, tipico degli atti governativi più rilevanti

(art. 14, c. 1, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito dalla l. n. 123/2008). Quanto al controllo giurisdizionale, esso è ora affidato in via esclusiva al Giudice amministrativo (art. 133, c. 1, lettera p, d.lgs. n. 104/2010) e forma oggetto di competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma (art. 135, c. 1, lettera e), il quale rappresenta, pertanto, l'unico giudice adibibile da parte di chiunque lamenti la lesione di propri diritti da parte di tali provvedimenti. La giurisprudenza, inoltre, interpreta in modo estremamente estensivo gli stessi limiti posti direttamente dalla norma attributiva del potere, a cominciare dall'obbligo di elencare le disposizioni di legge derogabili (da ultimo Cons. St. 28 ottobre 2011, n. 5799) ed a quello del rispetto dei "principi generali dell'ordinamento giuridico".

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

L'art. 5-bis, comma quinto, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, non rientrando tra le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, può senz'altro essere oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 Cost., non sussistendo altresì alcuno dei limiti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

In particolare, la disciplina indicata non presenta contenuto costituzionalmente vincolato né è stata elaborata a fronte di obblighi di natura comunitaria: al contrario, essa riguarda poteri la cui compatibilità con la Costituzione è stata sempre oggetto di dibattito ed ha fornito l'occasione di numerosi interventi di censura da parte della Commissione europea, che ritiene inaccettabile la derogabilità di normative (in particolare quelle relative ad appalti pubblici e tutela ambientale) di derivazione comunitaria.

Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995), oltre ad essere idoneo a perseguire lo scopo che lo spirito del comitato promotore si propone di rappresentare: evitare che attraverso lo strumento delle ordinanze derogatorie di protezione civile siano aggirate le garanzie ed i controlli sull'esercizio dei pubblici poteri che la Costituzione impone, sottraendo la gestione dei "grandi eventi" ad ogni

controllo di merito da parte del Parlamento ed attribuendo al Presidente del Consiglio ed ai commissari straordinari poteri eccezionali.

Allo stesso modo, l'abrogazione della norma indicata non determinerebbe lacune normative, né l'impossibilità di tutelare interessi di primaria rilevanza costituzionale quali l'incolumità e la sicurezza dei cittadini. Infatti, per un verso, i poteri speciali di protezione civile resterebbero esercitabili in presenza delle tradizionali situazioni di emergenza (calamità e disastri naturali) e, per altro verso, il Parlamento – ed eventualmente al Governo, mediante la decretazione d'urgenza – conserverebbe il potere di assoggettare (mediante leggi temporanee o leggi-provvedimento) a norme speciali la realizzazione di interventi non emergenziali la cui complessità ed urgenza impediscano comunque di seguire le ordinarie procedure.

## ***GESTIONE PUBBLICA E PARTECIPATA DEI BENI COMUNI***

### ***Privatizzazione dei Servizi Pubblici Locali***

*Volete voi che sia abrogato l'art. 4 ("Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea") così come modificato dall'art. 9 della legge 12 novembre 2011 n. 183; l'art. 5 comma 1 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148?*

### ***Il quesito***

Il quesito ha ad oggetto gli articoli 4 e 5 del decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011; in particolare, la prima delle due disposizioni indicate è considerata anche alla luce delle modifiche ad essa apportate dall'art. 9 della legge n. 183/2011.

### ***Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"***

L'abrogazione delle norme in oggetto presenta una profonda coerenza con la campagna Italia Bene Comune e ciò per due profili. In primo luogo, appare necessario cancellare il *vulnus* democratico causato dall'art. 4 d.l. 138/2011 che riproduce lo spirito (ed anche la lettera) dell'art. 23 bis rubricato "Servizi pubblici di rilevanza economica", contenuto nel decreto legge 26 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche (c.d. Decreto Ronchi) ed abrogato dai cittadini italiani nel corso della consultazione referendaria del 12 e 13 giugno. Il legislatore con il decreto di agosto si è nuovamente espresso a favore di meccanismi concorrenziali e delle logiche di mercato per l'affidamento dei servizi pubblici locali, senza prestare alcuna considerazione per la chiara manifestazione di volontà espressa dall'elettorato solo pochi mesi prima, determinando un preoccupante scollamento tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. In secondo luogo, la scelta del legislatore determina l'ennesimo trasferimento dal pubblico al privato di risorse essenziali per lo sviluppo del territorio, quali appunto i servizi pubblici locali, accettando quindi che i prezzi delle *commodities* aumentino, così come quelli dei prezzi finali a carico del cittadino. Il tutto per far cassa e consentire ai Comuni di sostenersi nonostante gli ingenti tagli di risorse previste in finanziaria, non considerando il ruolo fondamentale di tali servizi nella realizzazione di coesione sociale e territoriale e di un'interpretazione ecologica della società, oltre che per il godimento di diritti fondamentali.

### ***Il quadro di riferimento***

Come si è detto, l'art. 4 d.l. n. 138/2011 riproduce l'abrogato art. 23 bis del Decreto Ronchi; esso trovava applicazione per tutti i servizi pubblici locali, prevalendo sulle discipline di settore con esso incompatibili, salvo quanto previsto in materia di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali, trasporto ferroviario regionale. Attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica, da svolgersi nel rispetto della relativa normativa comunitaria, i servizi pubblici locali potevano essere affidati ad imprenditori o a società in qualunque forma costituite oppure a società a partecipazione mista pubblica e

privata (mediante il ricorso al gara c.d. a doppio oggetto), con l'attribuzione al socio privato di una partecipazione non inferiore al 40%. L'affidamento in house veniva ammesso come deroga al regime ordinario, a patto che fossero presenti "situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato" e che si rispettasse la procedura indicata (svolgimento di un'analisi del mercato per motivare la scelta dell'in house, consultazione dell'AGCM). In ultimo, la norma abrogata prevedeva un regime transitorio per gli affidamenti già in essere all'entrata in vigore della disciplina, fissandone la scadenza ed una data certa per la messa a gara, a seconda del tipo di affidamento e della natura dell'ente gestore. La norma trovava applicazione per tutti i servizi pubblici di rilevanza economica, come del resto era stato riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 24 del 2011, la quale, proprio in forza dell'applicazione estesa a tutti i servizi, aveva ritenuto il quesito 1 rispettoso del requisito di omogeneità, richiesto ai fini dell'ammissibilità dalla giurisprudenza della Consulta.

L'abrogazione dell'art. 23 bis, come indicato dalla stessa Corte Costituzionale, non determinava né la reviviscenza dell'art. 113 TUEL né tanto meno creava una lacuna normativa, giacché la disciplina comunitaria (per la cui illustrazione vd. *infra*) poteva infatti trovare diretta applicazione nel nostro ordinamento, anche in assenza di una intervento nazionale di adeguamento.

### ***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

Tale cornice giuridica ha avuto un'assai breve vigenza: l'articolo 4 ed il collegato articolo 5 sono stati infatti introdotti dal legislatore solo due mesi dopo l'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis, ignorando di fatto la volontà referendaria. La consultazione di giugno rendeva prioritaria una discussione profonda in materia di servizi pubblici locali, al fine di intervenire in maniera razionale e sistematica su un settore da sempre oggetto di continui ritocchi normativi. Ciò tuttavia non è avvenuto: il decreto – legge n. 138/3011 è stato votato in una situazione di asserita emergenza, per rispondere al mercato. Il risultato, per quel che concerne i servizi pubblici locali, è

stato - come si è detto - la riproposizione della norma abrogata solo due mesi prima, con una scelta che ha definitivamente segnato l'incapacità di una classe politica di saper cogliere le novità politiche ed istituzionali generate dal processo referendario. Ancora una volta, il legislatore ha posto le basi per un processo di dismissione, segnato da uno sbilanciamento dell'assetto delle gestioni a favore del privato, contribuendo alla svalutazione degli stessi assets che saranno messi a gara, essendo indiscutibile che una contestuale immissione sul mercato di numerosi beni e servizi è idonea a determinare il crollo del loro prezzo. In questo modo, il legislatore ha anche ignorato la maggiore autonomia che il diritto comunitario assicura agli enti locali in materia di definizione delle procedure di affidamento.

L'art. 4 d.l. 138/2011 disciplina la gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, a meno del servizio idrico e dei settori già esclusi dal Decreto Ronchi, "liberalizzando tutte le attività economiche [...] e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità". L'affidamento dei servizi avviene "in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità" (comma 8); inoltre, per quel che concerne gli affidamenti a società miste, al partner privato selezionato con gara a doppio oggetto dovrà detenere "una partecipazione non inferiore al 40 per cento" (comma 12). L'affidamento in house, possibile ma solo in via derogatoria rispetto al regime ordinario, è ammesso "a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta in house", a patto che "il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento [sia] pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui". Infine, è definito un regime transitorio per gli affidamenti già in essere all'entrata in vigore della nuova disciplina, determinandone la

scadenza e la relativa messa a gara (comma 32, lett. a, b, c, d). Se all'esistenza del regime transitorio e del meccanismo delle gare a data certa si aggiunge da una parte il "premio" che i Comuni riceveranno una volta effettuate le dismissioni (l'art. 5 prevede infatti l'assegnazione di una somma non sottoposta ai vincoli di spesa propri del patto di stabilità), dall'altra la sanzione del commissariamento per gli enti che invece risulteranno inadempienti alla data del 31 marzo 2012, non è certamente infondato parlare di una forzatura dell'autonomia decisionale dell'ente locale.

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

L'abrogazione delle norme non presenta alcuna incompatibilità con i limiti posti dall'art. 75 Cost. e dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ricorso all'istituto del referendum abrogativo.

Particolare attenzione merita la normativa di risulta che deriverebbe dall'abrogazione dell'art. 4 del Decreto n. 138/2011, non sussistendo alcuna lacuna normativa. Infatti, per quel che riguarda le procedure di affidamento, troverebbe applicazione diretta la disciplina comunitaria, anche in assenza di una disciplina nazionale di adeguamento. A tal proposito, è opportuno ricordare l'indifferenza del diritto europeo rispetto alla gestione del servizio, sia essa svolta da un soggetto privato o pubblico; è però necessario che, qualora l'ente locale decida di ricorrere alla prima modalità di gestione, segua le norme ed i principi europei in materia di concorrenza. Il diritto europeo non esclude peraltro una gestione diretta né la gestione in house.

Analizzando la disciplina in dettaglio, la gestione diretta del servizio di rilevanza economica è ammessa ogni qual volta lo Stato nazionale ritenga di ostacolo alla speciale missione dell'ente pubblico i meccanismi concorrenziali e lo strumento dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica (art. 106 TFUE); inoltre, l'affidamento della gestione ad una società mista può essere diretto se il socio privato della stessa è stato scelto mediante gara e la sua partecipazione non è subordinata ad alcun limite, né minimo né massimo. Infine, la gestione c.d. in house può essere attuata al verificarsi di tre condizioni: capitale totalmente pubblico del

gestore; possibilità di esecuzione del controllo di c.d. «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte principale dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995): la sua *ratio* è individuabile nell'intento di escludere l'applicazione delle norme dell'art. 4 d.l. n. 138/2011, che provocano un'ingente dismissione di patrimonio pubblico e limitano l'autonomia degli enti locali, attraverso una generale imposizione di procedure competitive e la prospettiva del commissariamento.

### ***Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.: la privatizzazione del risparmio***

***Volete voi che sia abrogato l'art. 5 ("Trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni") e successive modifiche del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 recante: "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"?***

### ***Il quesito***

La norma di cui si propone l'abrogazione è l'art. 5 del d.l. n. 269/2003 che ha trasformato la Cassa Depositi e Prestiti da ente pubblico economico in una società per azioni.

### ***Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"***

La trasformazione privatistica della Cassa Depositi e Prestiti ad opera dell'art. 5 d.l. n. 269/2003 va in senso opposto a quello indicato dai recenti referendum su acqua e servizi pubblici locali di rilevanza economica e contrasta con il nuovo linguaggio dei beni comuni e con la costruzione di una società che su essi intende

fondarsi. Infatti, la natura privatistica della CDP quale società per azioni, pur essendo essa oggi in maggioranza di proprietà pubblica (partecipata al 70% dal Tesoro), permette ai suoi dirigenti ed amministratori di ignorare pubblicamente ed esplicitamente la volontà popolare, proprio come è accaduto prima e dopo i recenti referendum su acqua e servizi pubblici locali.

Al contrario, la natura di bene comune della CDP è evidente ove si consideri che la provenienza dell'ingente patrimonio di oltre 200 miliardi di euro, con una liquidità disponibile di oltre 100 miliardi di euro, è frutto del risparmio dei lavoratori e dei cittadini di questo Paese: infatti, oltre il 90% delle risorse oggi utilizzate dalla CDP S.p.A. dipende dalla raccolta postale. Per tutelare i beni comuni, fra i quali certamente rientra la CDP, è allora necessario ridurre al minimo le possibilità di aggirare le norme poste a loro tutela nell'interesse della collettività e delle generazioni future. Ora, come si evince dai recenti, socialmente gravosi provvedimenti in risposta alle turbolenze dei mercati finanziari, il servizio offerto dalla CDP rappresenta un servizio di interesse generale non meno essenziale di altre prestazioni più strettamente inerenti a bisogni fondamentali dei cittadini. È quindi in adesione alla teoria giuridica dei beni comuni, intesi quali beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali (alla base della vittoriosa campagna referendaria sull'acqua dello scorso giugno), che la CDP è da considerarsi patrimonio collettivo degli Italiani.

### ***Il quadro di riferimento***

La Cassa Depositi e Prestiti è stata istituita nel 1850 e trasformata nel 1898 in Direzione generale del Ministero del Tesoro; con la legge 13 maggio 1983, n. 197 essa è diventata un'azienda autonoma dotata di propri organi, patrimonio e bilanci, per poi acquistare personalità giuridica autonoma. Nel 2003 infine è trasformata in una società per azioni, il cui 70% capitale sociale è attualmente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre il restante 30% da 66 fondazioni bancarie. Tale partecipazione è apparsa per certi versi paradossale, considerato che queste "dominano le imprese con cui essa [la Cassa Depositi e Prestiti] competeva, fornendo agli enti pubblici risorse finanziarie a condizioni più convenienti, soprattutto in alcune

aree del Paese” (G. della Cananea, *La società per azioni Cassa Depositi e Prestiti*, in *Giornale del diritto amministrativo*, n. 4/2004, pag. 368).

L’attività della società prevede ora due rami d’azienda, la c.d. gestione separata e la gestione ordinaria; la prima è destinata al finanziamento di investimenti statali e di enti pubblici attraverso l’utilizzo del risparmio postale, la seconda invece è istituita per il finanziamento di opere, impianti, reti e dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche, realizzato attraverso il collocamento di strumenti finanziari presso investitori istituzionali. In realtà, a seguito di una modifica del comma 7 lett. a) dell’articolo 5, il legislatore ha stabilito che il risparmio postale venga utilizzato anche per gli interventi di cui al comma 7 lett. b), quelli cioè relativi ad opere, impianti, reti e dotazioni, anche se realizzati da privati, innovazione questa che ha sollevato alcuni dubbi in ordine alla tutela del risparmio privato. In ultimo, a seguito di una modifica dello Statuto, la Cassa può acquistare partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale che presentino i requisiti fissati dal decreto – legge n. 34 del 2011.

### ***Argomenti a sostegno dell’intervento abrogativo***

La Cassa Depositi e Prestiti è al momento la “banca” più liquida d’Italia, potendo contare su una disponibilità di circa 128 miliardi, una somma che le viene garantita da tutti quei cittadini che sottoscrivono un libretto alle Poste o un buono fruttifero postale. La liquidità della Cassa è in altre parole assicurata dal risparmio privato, ma l’attuale quadro normativo sta rendendo la Cassa un vero e proprio fondo sovrano che opera sui mercati finanziari di tutto il mondo, producendo utili per i propri azionisti: tra questi vi sono le numerose fondazioni bancarie, di certo orientate all’efficienza e alla massimizzazione dei profitti. Tale impostazione tuttavia si pone in contrasto con la natura dell’ente che, rappresentando un cespite di proprietà pubblica collettiva, dovrebbe essere una risorsa per la finanza pubblica, in modo che il deposito derivante dal risparmio postale possa essere impiegato in piani di investimento pubblico che non siano avversati dai cittadini, da cui quel risparmio deriva. La scelta di introdurre i due rami d’azienda è in realtà dovuta a mere ragioni

organizzative e contabili, giacché non è prevista alcuna scelta di segregazione del patrimonio a favore della gestione separata, che può essere dunque oggetto di pretese dei creditori di altre attività (magari lucrative) della Cassa. Inoltre, le fondazioni bancarie socie godono in base all'articolo 30 dello Statuto di un privilegio patrimoniale tale da poter indurre l'ente a condurre le attività proprie della gestione separata al fine di massimizzare il profitto. Questo impianto normativo espone al rischio e dedica a scopi meramente lucrativi i risparmi dei cittadini, i quali probabilmente sono ancora convinti di contribuire alla formazione di un patrimonio utile a garantire i mutui per gli investimenti realizzati dagli enti locali.

Alla luce di quanto esposto, l'abrogazione della norma che rende la Cassa Depositi e Prestiti una società per azioni rappresenta il presupposto necessario per tornare ad avere un ente pubblico, da gestire anche in un'ottica partecipativa, dando spazio ai cittadini che depositano i propri risparmi e agli enti locali per quel che riguarda i capitoli di investimento.

Infatti, invece di essere utilizzato secondo dinamiche ed interessi propri di un investitore privato o di un fondo sovrano, come sempre più accade, l'enorme patrimonio finanziario della Cassa Depositi e Prestiti potrebbe diventare il fulcro di una modalità di finanza pubblica che veda la finalizzazione degli investimenti verso opere di utilità sociale ed ambientale decise in ambito pubblico e che torni ad attribuire agli enti locali un ruolo di prossimità nel garantire gestioni pubbliche e collettivamente condivise dei beni comuni primari, dall'acqua, all'energia, al territorio.

Del resto, la proposta interpretazione della funzione di Cassa Depositi e Prestiti parrebbe emergere dall'art. 10, comma 1 del D.M. Economia e Finanze 6 ottobre 2004, secondo cui i finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti rivolti a Stato, Regioni, Enti locali, enti pubblici e organismi di diritto pubblico, “costituiscono servizio di interesse economico generale”, e sono destinati “agli investimenti di interesse pubblico” (art. 11, comma 2, D.M. Economia e Finanze 6 ottobre 2004). È dunque evidente che decisioni finanziarie che secondo la normativa vigente sono di “interesse pubblico” e di “interesse economico generale” non possono essere prese da una società privata, ma devono essere prese da un'istituzione pubblica in grado di

offrire a tutti i lavoratori e cittadini che detengono i loro risparmi in libretti di risparmio postale, buoni fruttiferi postali e titoli assistiti dalla garanzia dello Stato, un vincolo di destinazione a finalità sociali ed ambientali degli stessi, e in particolare a garantire i mutui per gli investimenti di interesse pubblico che gli enti locali sono chiamati a realizzare. È allora importante che il patrimonio della Cassa Depositi e Prestiti, frutto storico dei sacrifici e dei risparmi collettivi, sia preservato e valorizzato nel quadro di una nuova finanza pubblica che affermi i beni comuni essenziali come indisponibili al mercato e sostenga servizi pubblici di qualità come diritto di tutti coloro che vivono nel nostro Paese.

Al contrario, l'erosione degli intenti pubblici della Cassa, resa possibile dal 2003 dalla sua natura di società per azioni e dunque di soggetto giuridico privatistico, rischia di consegnarla al controllo e agli interessi delle grandi *lobbies* imprenditoriali.

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

L'art. 5 del d.l. n. 269/2003 convertito dalla legge n. 326/2003 e successive modificazioni, non rientrando tra le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, può senz'altro essere oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 Cost., non sussistendo altresì alcuno dei limiti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995), oltre ad essere idoneo a perseguire lo scopo che lo spirito del comitato promotore si propone di rappresentare: ripubblicizzare la Cassa Depositi e Prestiti, sottraendo un patrimonio che appartiene a tutti noi alla causa lucrativa tipica della società per azioni e porre le basi per la ricostruzione di una finanza pubblica funzionale al modello sociale proposto dalla Costituzione della Repubblica Italiana, attraverso la riappropriazione sociale dei beni comuni e una produzione finalizzata a soddisfare i bisogni sociali e ambientali delle popolazioni. Ciò permettere l'uscita in modo equo dalla corrente crisi finanziaria e la costruzione di un futuro diverso per i lavoratori e i cittadini di questo Paese.

In ultimo, l'abrogazione della norma indicata non determinerebbe lacune normative: la Cassa tornerebbe ad essere un'azienda autonoma, dotata di personalità giuridica autonoma, secondo l'ultimo riordino complessivo disposto dal d. l. 30 luglio 1999, n. 284.

## *CULTURA, INFORMAZIONE, UNIVERSITÀ*

### *Università e Ricerca*

*Volete voi che sia abrogato l'art. 16 della legge 6 agosto 2008, n. 133 ("Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università")?*

*Volete voi che sia abrogato l'art. 2 comma 1 lett. i) limitatamente alle parole "tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale; non appartenenza ai ruoli dell'ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, di un numero di consiglieri non inferiore a tre nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri e non inferiore a due nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da un numero di membri inferiore a undici; previsione che fra i membri non appartenenti al ruolo dell'ateneo non siano computati i rappresentanti degli studenti iscritti all'ateneo medesimo; previsione che il presidente del consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei predetti consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo, eletto dal consiglio stesso;"; l'art. 12 ("Università non statali legalmente riconosciute") della legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"?*

## ***I quesiti***

I quesiti propongono l'abrogazione dell'art. 16 della legge 6 agosto 2008, n. 133 e di alcune norme della legge 30 dicembre 2010, n. 240, tutte disposizioni che modificano, o comunque incidono negativamente, sull'assetto dell'Università pubblica italiana, in attuazione di quella che è comunemente definita Riforma Gelmini.

### ***Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"***

Ritenere che l'università sia un bene comune vuol dire riconoscere l'assoluta necessità e centralità di un centro di produzione di sapere critico, che viene trasmesso alle generazioni futura in un'ottica di lungo periodo. Questo modello trova nell'autonomia e nel coinvolgimento delle componenti universitarie delle articolazioni fondamentali che, tuttavia hanno subito negli ultimi decenni un attacco profondo, basato su una progressiva riduzione dei finanziamenti pubblici e sull'introduzione di un modello aziendalistico.

In questa logica si inscrivono le norme di cui si propone l'abrogazione, le quali intendono riformare l'Università italiana inseguendo efficienza e razionalizzazione, ma sacrificando pensiero critico, libertà di insegnamento e condivisione dei saperi. Ciò determina la prevalenza dell'interesse di pochi, che nulla ha a che fare con la narrativa dei beni comuni.

### ***Il quadro di riferimento***

La Riforma Gelmini introduce dei cambiamenti particolarmente significativi sulla struttura delle Università; il primo intervento, risalente al 2008, prevede la possibilità che queste si trasformino in fondazioni, mentre la legge 30 dicembre 2010, n. 240 interviene su governance ed articolazione interna (abolizione delle facoltà), modificando l'assetto disegnato dalla legge n. 168 del 1989, che per la prima volta – in

forza dell'art. 33 della Costituzione – attribuiva all'Università pubblica autonomia statutaria, didattica, scientifica, finanziaria e contabile.

Le modifiche apportate hanno determinato una riduzione degli spazi di democrazia interna dell'Università: si tratta infatti di misure che rendono impossibile l'inserimento degli studiosi più giovani nel sistema della ricerca, avviano un processo di privatizzazione ed aziendalizzazione dell'Università, proprio attraverso la radicale trasformazione di struttura e *governance*.

### ***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

#### **Sull'art. 16 l. n. 133/2008**

Come si è detto, visione aziendalistica e tendenza a privatizzare il sistema universitario sono le cifre della Riforma Gelmini, rappresentate in una prima fase della sua attuazione dalla possibilità per le Università di trasformarsi in fondazioni di diritto privato, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 133/2008. Tale trasformazione, secondo il disposto normativo, darebbe piena attuazione a quella autonomia che la stessa Costituzione riserva a Istituzioni di alta cultura, Università ed accademie (art. 33): in altre parole, assume valore normativo l'equivalenza tra il concetto di autonomia e *governance* di attori privati, che da semplici finanziatori esterni dell'Università, ne diventano veri e propri proprietari pro quota. Ciò si evince chiaramente dal comma 2 dell'art. 16 che, prevedendo il subentro delle nuove fondazioni “in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università” nonché l'imputazione al fondo di dotazione di “proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate”, determina di fatto una dismissione di risorse pubbliche a favore di un soggetto (la fondazione) che è di diritto privato.

L'espropriazione di quanto appartiene alla collettività è quanto mai profonda, se si considera anche il disposto del comma successivo, che prevede l'esenzione da imposte e tasse per gli atti di trasformazione, quelli di trasferimento degli immobili nonché tutte le operazioni ad essi connesse. Vi è dunque una vera e propria incompatibilità del nuovo soggetto con le finalità proprie dell'Università (sviluppo

della cultura, ricerca scientifica e libertà di insegnamento) e ciò per diversi motivi: la possibilità di perseguire scopi di diritto privato e quella di svolgere, seppur limitatamente, attività commerciali che sarebbero realizzabili anche attraverso l'impiego di risorse pubbliche.

E' dunque possibile parlare di avvenuta privatizzazione dell'Università pubblica: benché questa si attesti soltanto ad un livello formale, non meno gravi sono i danni che potenzialmente essa può causare al sistema. L'articolazione dell'art. 16 disegna infatti un soggetto che solo formalmente diventa di diritto privato: con una "norma bandiera", il legislatore ha quindi pensato di seguire lo stesso percorso avviato ad es. per gli enti lirici o altri enti culturali, con lo scopo di ripianare i debiti dell'Università grazie all'ingresso di soggetti privati, i quali in cambio ottengono l'accesso alla *governance* della stessa.

Se dunque è questo il modello di riferimento, va osservato come la privatizzazione degli enti sopra citati non abbia certo sortito gli effetti immaginati, condannando enti lirici ed enti culturali ad un dissesto economico profondo che, se legato all'importanza sociale della loro attività, dimostra l'essenzialità per certi settori di un finanziamento statale e attesta (se non bastassero i numerosi esempi già collezionati) che la modifica della forma giuridica non è risolutiva delle problematiche di bilancio.

La trasformazione ammessa dall'art. 16 ha quindi il solo merito di evocare l'idea di efficienza ed economicità che, tradizionalmente, accompagna l'immagine del soggetto privato, a fronte della sconcertante immagine dell'ente pubblico "carrozzone". Proprio in nome di questa evocazione la Riforma Gelmini ha deciso di sacrificare sia l'autonomia dell'università sia la ricerca scientifica ed, in particolare, i settori di questa che non sono idonei ad attirare gli interessi del privato.

### **Sulle norme della l. n. 240/2010**

La destrutturazione dell'autonomia e della ricerca scientifica è completata dalla legge n. 240/2010. Per quel che concerne il primo profilo, la Riforma Gelmini – concretizzando la partecipazione dei soggetti privati alla *governance* dell'Università,

come indicato nell'art. 16 della legge n. 133/2008 – stabilisce l'ingresso nel Consiglio di Amministrazione di componenti selezionati tra “personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale”. Tale indicazione, che rientra tra i criteri e le direttive che l'Università deve seguire, determina nei fatti una riduzione dell'autonomia dell'ente. Entrano infatti a far parte del Consiglio di Amministrazione delle personalità che trovano nella legittimazione professionale il criterio per essere designate, il che può costituire una minaccia per il principio di autogoverno, la libertà di insegnamento e quella scientifica: non va dimenticato infatti che il Consiglio di Amministrazione svolge funzioni di “indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi”.

In questo quadro, in cui occorre ricorrere al privato per sanare i deficit ed assicurare risorse, suscita qualche perplessità l'art. 12 della legge n. 240/2010 che, a fronte di una riforma dell'Università (presentata come epocale) fatta senza alcuna previsione di spesa, destina una quota non superiore al 20 per cento (ma incrementabile di anno in anno per una cifra tra il 2 e il 4%) dell'ammontare complessivo dei contributi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243 alle Università non statali legalmente riconosciute. Se anche questi fondi fossero destinati all'Università pubblica, un'ulteriore destinazione di risorse pubbliche andrebbe a beneficio proprio degli aspetti che il legislatore ha inteso riformare senza ascoltare in alcun modo le componenti accademiche, che si sono opposte con particolare durezza al progetto proposto.

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

Le norme ivi descritte non rientrando tra le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, possono

senz'altro essere oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 Cost., non sussistendo altresì alcuno dei limiti desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

In particolare, la disciplina indicata non presenta contenuto costituzionalmente vincolato né è stata elaborata a fronte di obblighi di natura comunitaria; Il quesito si presenta inoltre omogeneo, rispettando i parametri di univocità, chiarezza e coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995), oltre ad essere idoneo a perseguire lo scopo che lo spirito del comitato promotore si propone di rappresentare: evitare che le modifiche relative governance ed articolazione, unite ad una preoccupante mancanza di risorse pubbliche, determinino una privatizzazione ed un'aziendalizzazione del sistema Università.

Per quel che riguarda il quesito concernente più disposizioni della legge n. 240/2010, è necessario sottolineare come esso presenti una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), o comunque «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990). Infatti le norme indicate incidono tutte, in maniera diretta ed indiretta, sull'autonomia e sulla struttura dell'Università e sulla sua capacità di svolgere ricerca scientifica.

In ultimo, l'abrogazione della norma indicata non determinerebbe lacune normative: la legge n. 168/198, in forza del riconoscimento di un'estesa autonomia alle Università non esclude che queste possano prevedere nei propri statuti che componenti non appartenenti alla struttura universitaria entrino a far parte di organi dell'ateneo, così come che un ente pubblico possa ricevere anche finanziamenti da soggetti privati ovvero stipulare convenzioni con essi (art. 7, l. 168/1989).

## *RAI e servizio pubblico*

*Volete voi che sia abrogato l'art. 21 (Dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A.) della legge 3 maggio 2004, n. 112 "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione"?*

### *Il quesito*

Si propone per il tramite dello strumento giuridico offerto dall'art. 75 Cost. l'abrogazione della disposizione di legge che introduce nell'ordinamento italiano la privatizzazione della RAI-Radiotelevisione italiana s.p.a., concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (art. 21, legge n. 112/2004, cd. "legge Gasparri").

Si tratta di una disposizione rimasta finora praticamente inattuata, non avendo dato luogo ad un'effettiva compiuta dismissione delle partecipazioni dello Stato nella RAI. Lo scopo del presente quesito è quindi principalmente a supporto di una mobilitazione di opinione pubblica in supporto della lotta per la Rai bene comune.

### *Coerenza del quesito con gli obiettivi generali dell'iniziativa "Italia bene comune"*

La cessazione degli effetti giuridici scaturenti dalla normativa i cui si chiede l'abrogazione costituisce un indispensabile *prins* logico e culturale per l'adozione di una nuova disciplina del settore radiotelevisivo in Italia, fondata sull'organizzazione anche istituzionale di una televisione pubblica autorevole ed indipendente, bene

comune fondamentale di una matura collettività politica e culturale. L'obiettivo di una RAI bene comune non passa attraverso la sua privatizzazione. Nel trentennio scorso, la privatizzazione è stata invece indicata come la soluzione ai problemi tipici dei "carrozzoni pubblici" partitocratici, burocratici, corrotti ed inefficienti. La Legge Gasparri sposta, in modo del tutto ideologico ed ipocrita quella prospettiva. Il rischio che il Governo tecnico la faccia propria è molto più che una remota possibilità.

Invero, in adesione alla teoria giuridica dei beni comuni, intesi quali beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali quali quelli di informata partecipazione politica, la RAI è da considerarsi sicuramente bene comune, attesa la sua funzionalità all'esercizio del diritto all'informazione *ex art. 21 Cost.*, ribadita, da ultimo, dalla stessa legge Gasparri (cfr. art. 17). La natura di bene comune della RAI è tanto più avvertita se si considera lo sterminato patrimonio di memoria rappresentato dai suoi archivi, infinita miniera di informazioni, filmati, emozioni ed indentità di oltre cinquant'anni di storia del nostro Paese. E' importante che tale patrimonio che esprime utilità riconducibili alla sfera collettiva, vada preservato e valorizzato, in una prospettiva di accesso materiale e spirituale della collettività ai suoi beni nonché di riconversione qualitativa del modello di sviluppo perseguito dal popolo italiano. Il presupposto di politica del diritto sul quale si fonda la scelta del ricorso all'istituto referendario in riferimento alla norma *de qua* è dunque la difesa dei beni comuni (materiali e spirituali) e dei servizi essenziali ad essi collegati contro i processi di privatizzazione in corso. Non è parsa tecnicamente percorribile l'opzione di abrogare più disposizioni della stessa Legge Gasparri. In quest'ambito più che altrove è il "riconoscimento" politico della RAI come bene comune a motivare l'utilizzo dello strumento referendario ed è particolarmente opportuno che il movimento contestualmente presenti un progetto di riforma largamente condiviso dai cittadini utenti e da tutti i lavoratori della RAI (Art. 43 Cost.).

### ***Il quadro di riferimento***

Nella società moderna, il servizio radiotelevisivo rappresenta un servizio pubblico non meno essenziale di altre prestazioni più strettamente inerenti a bisogni

fondamentali (si pensi al servizio idrico o alla sanità), concorrendo in misura decisiva alla formazione e all'informazione dei cittadini. Incombono, invero, in capo al concessionario del servizio, precisi obblighi in tema di aspetti editoriali (percentuali di trasmissioni informative e culturali; quote di diffusione e produzione di opere europee; disciplina della *par condicio*; limiti di affollamento pubblicitario) a garanzia del pluralismo (cfr. artt. 6, co. 4 e 17 l. cit.).

Per l'adempimento di tali obblighi, idonei a configurare l'attività della RAI quale servizio pubblico in senso oggettivo, lo Stato trasferisce ad essa la quasi totalità degli introiti derivanti dall'imposta (il cd. canone di abbonamento) dovuto da chiunque detenga un apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle diffusioni radiofoniche e televisive (cfr. C. Cost., sent. n. 284/2002). Pertanto, la ridefinizione degli assetti proprietari di RAI S.p.A. come configurata dall'art. 21 della legge Gasparri mal si concilia, in quanto forma giuridica dello scopo di lucro, con la natura pubblicistica dei servizi diffusi e con la percezione del canone corrisposto dagli abbonati.

### ***Argomenti a sostegno dell'intervento abrogativo***

La progressiva erosione della natura “pubblica” della RAI a favore di un connubio corrotto fra interessi privati e potere politico è agevolata dalla sua natura di società per azioni, una struttura verticistica che mal si concilia, per ragioni di asimmetrie informative, con le esigenze di un controllo pubblico davvero diffuso. L'alienazione delle quote, in un mercato notoriamente oligopolistico rappresenta una concreta minaccia per l'indipendenza (e il pluralismo) del concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, in balia ad un tempo del potere politico (in ossequio alla deriva lottizzatrice) e delle grandi *lobbies* imprenditoriali.

L'assetto proprietario della RAI come scaturente dalla previsione di cui all'art. 21 della legge Gasparri (una società per azioni, Rai-Holding divenuta RAI-Radiotelevisione italiana, con progressiva dismissione della partecipazione pubblica) appare, invero, maggiormente funzionale ai profili *stricto sensu* commerciali dell'attività (massimizzazione dei ricavi delle pubblicità) che non alla vocazione istituzionale del

soggetto (adempimento degli obblighi di servizio pubblico *ex art. 17* della legge n. 112/2004).

La legge Gasparri, lungi dall'aver risolto l'annosa questione del sistema televisivo italiano (tradizionalmente consegnato al duopolio RAI-Mediaset), ha creato i presupposti, attraverso la disposizione di cui all'art. 21, per una dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI e per un conseguente disimpegno delle istituzioni dalla propria originaria missione al servizio dell'interesse generale. L'art. 21 l. cit., al di là del dato contingente della sua ritardata attuazione, costituisce l'ulteriore segno di un tendenziale disarmo del diritto pubblico, da intendersi quale restringimento dello spazio giuridico tracciato a garanzia dei diritti fondamentali, sulla falsariga di quanto avvenuto con le privatizzazioni di altri servizi di interesse generale (acqua, trasporti, ecc.).

Occorre che gli Italiani si riappropriino di un bene del quale forse non avvertono più la dimensione sociale e che si gettino finalmente le basi per un ripensamento della natura e della *governance* del servizio pubblico radiotelevisivo.

### ***Ammissibilità del ricorso al referendum***

Non sussistono limiti, espliciti o impliciti, al ricorso allo strumento referendario *ex art. 75 Cost.* o secondo quanto previsto dalla giurisprudenza costituzionale; questi infatti fanno riferimento a) alla materia della legge o dell'atto avente valore di legge; b) all'omogeneità del quesito; c) ai potenziali effetti scaturenti dall'abrogazione della normativa; d) all'idoneità del referendum a conseguire lo scopo specifico che ne ha ispirato la richiesta da parte dei promotori; e) al contenuto costituzionalmente vincolato della normativa; f) al contenuto comunitariamente necessario della stessa.

a) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera a), occorre rilevare che l'art. 21 della legge n. 112/2004, avendo ad oggetto l'assetto proprietario del concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, non rientra nel catalogo delle cause di inammissibilità di cui al secondo comma dell'art. 75 Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

b) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera b), si evidenzia che il quesito così come formulato appare soddisfare il requisito dell'omogeneità, enucleato dalla giurisprudenza nei corollari dell'univocità, della chiarezza e della coerenza (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991 e 5/1995).

c) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera c), si osserva che dalla potenziale abrogazione della norma *de qua*, non discenderebbe alcun vuoto legislativo, né alcuna “normativa residuale incoerente” (cfr. C. Cost., sent. nn. 47/1991, 32/1993 e 13/1999). Una conferma implicita di ciò è costituita dalla circostanza che il procedimento per l'alienazione della partecipazione dello Stato nella RAI-Radiotelevisione italiana Spa richiamato nel terzo comma dell'art. 21 della legge n. 112/2004 non è stato nei fatti attuato ad oltre sette anni dalla sua entrata in vigore.

Pertanto, nell'ipotesi di abrogazione dell'art. 21 della legge n. 112/2004:

- il soggetto giuridico RAI-Radiotelevisione italiana Spa, costituito ai sensi dell'art. 21 co. 1 e 2, continuerebbe ad operare in virtù dell'art. 3.1 del relativo Statuto che ne fissa la durata fino al 31 dicembre 2050;
- il procedimento di dismissione di cui ai commi 3 ss. dell'art. 21, non potrebbe più produrre effetti giuridici prospettici ma nulla muterebbe sull'assetto *de facto* presente.

Non si registrerebbe, dunque, alcun vuoto legislativo, tale da rendere inammissibile il quesito, ma soltanto l'esigenza “politica” di prevedere una nuova disciplina della materia a seguito del suo riconoscimento popolare come bene comune.

d) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera d) (cfr. C. Cost., sent. nn. 35/2000, 36/2000, 43/2000 e 48/2000), l'abrogazione dell'art. 21 (e del modello proprietario in esso delineato) sarebbe perfettamente coerente con la tutela del bene comune RAI, in ragione della funzionalità al soddisfacimento diffuso del diritto all'informazione (cfr. paragrafo precedente).

e) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera e) (cfr., *ex multis*, C. Cost., sent. n. 16/1978), si può constatare che la normativa oggetto del quesito non possiede contenuto costituzionalmente vincolato, non costituendo l'unica possibile attuazione

di disposizioni costituzionali, né sussistendo, in caso di abrogazione, il pericolo di un vuoto legislativo (cfr. *supra*, lett. c).

f) Relativamente al profilo indicato *sub* lettera f), infine, occorre notare che non discende alcun obbligo comunitario a privatizzare il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, per l'operare del principio di neutralità degli assetti proprietari di cui all'art. 345 TFUE.

## **CARTA EUROPEA DEI BENI COMUNI**

(Versione redatta nel corso del Seminario “*The European Charter of the Commons*” tenutosi presso l’International University College in data 2/3 Dicembre 2011)

### **IL PROBLEMA:**

1. C’è un immediato ed urgente bisogno di difendere il benessere comune dell’Europa dalla logica economica dilagante che attualmente produce crisi e malessere sociale.
2. Un vero benessere comune per l’Europa è possibile soltanto attraverso la salvaguardia costituzionale dei beni comuni per mezzo di un processo di partecipazione popolare diretta.
3. Il grave sbilanciamento del potere globale in favore di un irresponsabile settore azionario ed a scapito delle istituzioni pubbliche ha prodotto in Europa un insostenibile trasferimento di autorità dalla sfera pubblica a quella privata, funzionale al profitto dei pochi sugli interessi dei molti.
4. Gli interessi dello stato e del settore finanziario-azionario oggi concorrono ad un processo di progressiva recinzione dei beni comuni, di limitazione degli spazi condivisi, di trasformazione dei cittadini in consumatori individualizzati, in un costante ed apparentemente inevitabile processo di mercificazione della natura, della cultura e del patrimonio condiviso.
5. E’ impossibile rispondere al crescente deficit democratico europeo con una semplice pratica intergovernativa, poiché gli attuali rapporti di potere e la collusione fra il settore pubblico e quello privato, fra attori di mercato ed attori statali, precludono ai rappresentanti eletti di difendere efficacemente l’interesse comune della popolazione.

6. Attraverso questa Carta ci assumiamo quindi la responsabilità diretta di costruire il nostro benessere comune europeo a livello locale, nazionale e sovranazionale.

### **LA VISIONE:**

7. I beni comuni devono essere riscoperti e pienamente riconosciuti quali beni collettivi o servizi in relazione ai quali un uguale accesso è indispensabile per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone.
8. Tutte le risorse naturali e sociali che le persone, nei loro differenti contesti, creano, riconoscono e reclamano quali beni comuni devono essere governate nell'ottica dell'accesso e non dell'esclusione, della qualità della relazione piuttosto che attraverso la logica quantitativa, così da porre i beni comuni al centro dell'organizzazione politica.
9. È necessario che i beni comuni siano concepiti non solo come risorse viventi, quali foreste, biodiversità, acqua, ghiacciai, fiumi, spiagge, energia, sapere e beni culturali, ma anche come servizi pubblici quali istruzione, sanità e trasporti.
10. L'interesse e la possibilità per le generazioni future di accedere in maniera equa ai beni comuni devono essere sempre tenuti in considerazione in qualsiasi tipo di decisione pubblica o privata che impatti sugli stessi.
11. Tutti i beni comuni, indipendentemente dal loro regime proprietario pubblico o privato, devono essere dotati di un modello di governo che rifiuti la logica del profitto ed abbracci al contrario quella della cura, della riproduzione e della sostenibilità.
12. La Carta deve includere un catalogo europeo dei beni comuni regolarmente aggiornato poiché i beni comuni, non consistendo in una semplice merce,

- sono istituzioni sociali fortemente dinamiche che si modificano nel tempo e nello spazio.
13. Questo catalogo deve costituire parte integrante di un processo costituzionale basato sull'irreversibilità di una protezione legale dei beni comuni informata a criteri di ecologia; i beni comuni ivi ricompresi dovranno vedersi garantito lo status costituzionale di eredità comune europea, da amministrarsi fiduciarmente in favore delle generazioni future.

#### **LE RICHIESTE:**

14. La privatizzazione e liberalizzazione del settore pubblico in favore della libera concorrenza, specularmente all'espropriazione per pubblica utilità della proprietà privata, devono essere possibili soltanto qualora sussista un documentato interesse pubblico, dichiarato per legge e soggetto al controllo giudiziario delle corti nazionali ed europee.
15. Nei casi eccezionali in cui la privatizzazione possa avvenire, deve essere garantita e riconosciuto *ex ante* il pieno indennizzo volto a reintegrare i beni comuni.
16. Tutti hanno diritto di accedere alla giustizia per proteggere i beni comuni attraverso la tutela inibitoria o ingiuntiva.
17. Soltanto la protezione diretta e costituzionale dei beni comuni può garantire un nuovo e corretto equilibrio fra il settore pubblico e quello privato.
18. Un'immediata moratoria di tutte le privatizzazioni e liberalizzazioni dei beni comuni deve essere introdotta al fine di consentire la realizzazione di una legittima Carta Europea dei Beni Comuni.
19. A tutti gli stati membri va indirizzata una Direttiva finalizzata a garantire la protezione dei beni comuni come sopra descritta.
20. Noi richiediamo dunque alla Commissione di trasformare questa iniziativa popolare in una nuova forma di legittimo e democratico diritto costituzionale europeo. La Commissione deve prendere tutte le misure necessarie affinché al

Parlamento europeo, che sarà eletto nel 2014, sia garantito il potere costituzionale di adottare una Costituzione dei Beni Comuni.