

## [Salute e sanità come beni comuni]

Nel dibattito politico che ha segnato la competizione elettorale degli ultimi mesi e le vicende istituzionali che ne sono seguite, è emerso più volte il tema dei beni comuni. Utilizzato nei programmi di alcuni partiti politici o evocato per designare alleanze presenti o future, i beni comuni sono entrati più volte nel lessico dei mass media italiani, con accenti spesso retorici o del tutto evanescenti. Eppure il tema appare di grande interesse e degno di riflessione, tanto più se riferito ai processi di trasformazione delle attuali configurazioni di benessere dei paesi europei. Peraltro, su questo tema sono stati pubblicati in Italia, negli ultimi anni, una serie di contributi che, da prospettive disciplinari diverse, tentano di coglierne il senso e la profondità. Come scrive Laura Pennacchi (2012) la questione dei beni comuni sta all'incrocio di molte problematiche. Dal timore di continue e nuove dissipazioni di risorse alle conseguenze della globalizzazione sregolata, dalla privatizzazione generata dal trentennio neoliberista alla crisi economico-finanziaria, tutto sembra condurre a riflettere sulle minacce che gravano sui beni comuni e al tempo stesso sulle potenzialità di cambiamento in essi insite. Se la retorica e la mistica dei beni comuni, dunque, sono ben presenti nel dibattito di questi ultimi tempi, altrettanto presente è il tentativo di definizione e concettualizzazione che da più versanti si prova a realizzare.

Si tratta di una riflessione che trova il primo riferimento culturale nei lavori di Elinor Ostrom che tendono a dimostrare l'esistenza concreta di una terza via tra Stato e Mercato, basata cioè sulla gestione cooperativa delle risorse comuni. La Ostrom fa riferimento ad una precisa teoria politica e sociale (Vitale 2010) poiché ritiene che la democrazia sia un grande processo sperimentale da cui deriva una società policentrica, con un governo federalista, in cui le istituzioni facilitano e sostengono l'azione collettiva. Secondo la Ostrom (1990) gli uomini sono in grado (e le loro ricerche lo dimostrerebbero) di coordinarsi e di agire in maniera congiunta grazie alla presenza di una risorsa da cui dipendono e che assieme proteggono (risorsa comune). Tale concezione si fonda su una visione delle persone come competenti, portatrici di risorse e non solo di preferenze. Ciò significa che sebbene vi siano contesti in cui è possibile interpretare l'azione umana nei termini della teoria neoclassica (di costi e di benefici), nella maggior parte dei casi le scelte pubbliche vengono prese in contesti assai più incerti, in cui gli individui rischiano di sbagliare, ma in cui possono adottare anche strategie cooperative e non necessariamente competitive. La situazione in cui si dispiega l'azione umana diviene, dunque, centrale poiché le relazioni sociali avvengono entro uno spazio (un'arena) in cui gli individui scambiano beni e servizi in base a regole (istituzioni) precise e robuste poiché debbono essere in grado di mantenerne le caratteristiche di fondo nonostante la fluttuazione di alcune componenti loro o dell'ambiente esterno.

A partire da questo contesto, ma con posizioni molto differenziate si muove la riflessione europea sui beni comuni tra cui quella sostenuta in Italia da Stefano Rodotà (2013). Questi ritiene che il 2011, grazie al referendum sull'acqua, vada considerato come l'anno cruciale per il dibattito sui beni comuni (Rodotà 2012a e b). Da quel momento sarebbe un susseguirsi di iniziative concrete e di riflessioni teoriche che pongono al centro dell'attenzione l'idea che alcuni beni essenziali per la vita dell'uomo debbano sfuggire alla logica della proprietà privata, del mercato e del profitto e vadano comunque tutelati dalla legge come beni collettivamente controllati e potenzialmente disponibili "per tutti", di interesse di tutti, siano cioè beni comuni. Secondo Rodotà (che cita Benjamin) sarebbe questa una questione alla quale è affidato un passaggio d'epoca, poiché si tratta di

percorrere una strada che va al di là della “teologia economica” e della distinzione pubblico/privato: «Compare – scrive Rodotà – una dimensione diversa che ci porta al di là dell’individualismo proprietario e della tradizionale gestione pubblica dei beni (...) il punto chiave non è più quello dell’appartenenza del bene, ma quello della sua gestione che deve garantire l’accesso al bene e vedere la partecipazione dei soggetti interessati. Indisponibili per il mercato, i beni comuni si presentano così come strumento essenziale perché i diritti di cittadinanza, quelli che appartengono a tutti in quanto persone, possano essere effettivamente esercitati» (Rodotà 2012b: 26).

Come evidenzia Lucarelli (2013), la riflessione parte dalla considerazione che i beni comuni come categoria giuridica non sono presenti nell’ordinamento italiano ad eccezione di alcuni riferimenti in ambito locale e altri di carattere giurisprudenziale. Si tratta, quindi, di una nozione metagiuridica di derivazione economica che necessita di un ancoraggio giuridico sul quale sia Rodotà (2011) che Lucarelli riflettono (si vedano anche i lavori della Commissione per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici presieduta nel 2007 da Rodotà).

Secondo Lucarelli, non si è in presenza di un bene demaniale o patrimoniale dello Stato o comunque di un bene riconducibile all’istituzione pubblica, ma di una *res communis omnium* che, al di là del titolo di proprietà, è caratterizzata da una destinazione a fini di utilità generale: «si è in presenza di un bene orientato al raggiungimento della coesione economico-sociale e territoriale e al soddisfacimento di diritti fondamentali» (Lucarelli 2013: 66). In questa prospettiva, il godimento dei beni comuni, secondo una logica fondata sull’inclusività, dovrebbe esprimersi attraverso le categorie della fruibilità e accessibilità piuttosto che sulle pratiche proprietarie delle assegnazioni. Anzi – scrive Lucarelli – se occorre ripartire dalla distinzione tra *res in commercio* e *res extra commercium* al fine di rimarcare la distinzione tra beni pubblici e beni comuni, occorre anche distinguere tra *homo economicus* e *homo civicus* per dare rilevanza al soggetto titolare dei diritti piuttosto che al soggetto proprietario del bene. In questa prospettiva, le istituzioni pubbliche dovrebbero esercitare quel minimo essenziale di potere al fine di garantire che le comunità di riferimento, le quali accedono al bene per soddisfare loro fasce d’utilità, non assumano di fatto nel tempo atteggiamenti escludenti tipici del regime proprietario. Occorre evitare però che nel rispetto delle differenze si realizzino eccessi di localismi e regionalismi, occorre scongiurare l’esistenza di tanti governi dei beni comuni che contribuirebbe a frammentare ulteriormente la tutela dei diritti fondamentali. In tal senso Lucarelli auspica un nuovo diritto pubblico che in merito alla gestione dei beni comuni sappia attribuire al soggetto pubblico le opportune responsabilità gestionali e di controllo in una prospettiva di autolimitazione della sovranità e della discrezionalità.

Ma quali sono i beni comuni? Secondo Rodotà sono anzitutto quelli essenziali per la sopravvivenza (acqua e cibo) e per garantire eguaglianza e libero sviluppo della personalità (la conoscenza). In tal senso, dunque, vanno inclusi tra i beni comuni la salute, come strumento per garantire eguaglianza e libero sviluppo della personalità, e la sanità, come strumento che rende raggiungibile la salute da parte degli interessati. Per Rodotà, gli intrecci tra vita e beni comuni sono ben evidenziati dal diritto alla salute quando esso si concretizza nel diritto all’accesso ai farmaci. Qui persone e stati, soggetti nazionali e internazionali, società farmaceutiche e organizzazioni di cittadini si confrontano continuamente e spesso in modo conflittuale. D’altro canto, il diritto alla salute incontra nel campo dei farmaci il diritto alla conoscenza come condizione necessaria per impedire che la salute «sia governata esclusivamente da chi la considera una merce da comprare sul mercato e non un diritto fondamentale della persona» (Rodotà 2013: 127).

Segue questa direzione Tullio Seppilli (2010) che rivendica come bene comune tanto la salute quanto la sanità. Rispetto al primo punto, le sempre più estese interconnessioni, anche a livello planetario, non consentono ad alcuno di pensare che la propria salute o quella della propria comunità possa difendersi alla sola scala personale e locale. Per il secondo punto, anche il diritto egualitario di tutti gli uomini alla difesa della propria salute appare, per Seppilli, ampiamente riconosciuto anche se la forbice di diseguaglianza negli ultimi anni si è andata gravemente divaricando, anziché restringendo, in ogni parte del mondo. D’altro canto, la stessa Organizzazione mondiale della sanità, attraverso la Commissione sui determinanti di salute, ha reso pubblico nel 2008 un proprio Rapporto conclusivo in cui viene testualmente dichiarato che accanto alla salute anche «l’assistenza sanitaria è da considerare un bene comune e non una merce dipendente dal mercato» (WHO 2008).

Questa prospettiva, commisurata alle grandi trasformazioni economiche e socio-culturali degli ultimi trent’anni,

comporterebbe, non una astratta difesa del carattere privato o pubblico dei sistemi sanitari, ma una revisione e un deciso superamento delle loro attuali strutture verticistiche con una forte apertura alla soggettività sociale e a nuove forme di discussione, partecipazione e gestione comunitaria “dal basso”, a partire dalle decisioni sulle scelte strategiche fino alla valutazione concreta dei risultati raggiunti. Nel caso italiano, come scrive Romagnoli (2012), la sanità in quanto “bene pubblico” (che sarebbe meglio definire a gestione istituzionale, sia essa statale o dei livelli amministrativi regionali o locali) pur essendo in teoria di tutti, viene di fatto gestita attraverso il sistema della rappresentanza e le nomine conseguenti da direttori generali all’interno di un modello aziendalistico che consente loro di esercitarne il possesso sostanziale. Ciò coincide sempre più spesso con un non rispetto dell’autonomia della comunità e delle scelte da essa operate.

Come ricorda ancora Seppilli «la “salute come bene comune” travalica il significato di un bene esistente e posseduto “in comune” e si allarga a una definizione di “comune” in quanto opera che viene via via “costruita insieme» (Seppilli 2010: 379). «Si tratta di un compito complesso che comporta la progettazione di un nuovo, più avanzato ed efficace modello di sistema sanitario – centrato sulla prevenzione e sul territorio – e la costruzione delle relative strutture organizzative e politiche, nuovi equilibri tra le sue diverse componenti e tra il momento delle valutazioni tecniche e quello delle decisioni operative, la sua radicazione nel tessuto delle comunità locali e dei relativi strumenti di informazione e controllo democratico, la individuazione delle necessarie risorse umane e finanziarie e della loro più efficace allocazione. Nonché la messa a punto di adeguati modelli giuridici e di coerenti procedure politico-gestionali. E, certo, progressive e attente sperimentazioni» (Seppilli 2010: 380).

Secondo la Pennacchi (2012), la durata e la natura della crisi globale in atto dimostrerebbero l’esistenza di una nuova grande trasformazione analoga a quella studiata da Polanyi tra le due guerre mondiali e per ciò bisognosa di un analogo sforzo di produzione di pensiero di cui sarebbero esempio proprio i beni comuni. Nella ricerca di un umanesimo planetario (Morin 2012), occorrerebbe porre su basi analitiche forti la triangolazione pubblico-privato-comune. In tale direzione, per l’autrice occorre evidenziare tre aspetti connessi alla continua rilevanza della mediazione istituzionale, alla persistente importanza del pubblico e alla durevole forza dello Stato o della statualità. Rispetto al primo punto vengono ricordati gli sforzi della stessa Ostrom nel dimostrare come i beni comuni debbano essere governati attraverso modalità istituzionali forti. Ciò toglie significato a tutte le forme di socializzazione e di comunità spontanee richiamate spesso dai governi liberali e conservatori entro logiche di neomedievalismo o rifederalizzazione. D’altro lato, la sfera pubblica è stato il motore della modernità e ne resta la sostanza in termini di elaborazione intersoggettiva e di azioni su problemi e beni comuni che va mantenuta anche nella situazione attuale. Infine, è attraverso lo stato e nel welfare state che si è dato riconoscimento pubblico ai fini e ai valori collettivi. Una concezione quest’ultima che andrebbe allargata fino a comprendere una molteplicità di attori e di soggetti in una logica di allargamento della partecipazione e della democrazia deliberativa. Quindi la triangolazione pubblico-privato-comune richiederebbe tanto governance quanto government a livello locale ma soprattutto europeo e mondiale. In tal senso, secondo la Pennacchi, il comune può essere sottratto alla rimozione violenta a cui è stato sottoposto nella modernità, ma anche le dimensioni del pubblico e del privato debbono rinascere a nuova vita. Ne deriverebbe un approccio che darebbe valore tanto alla libertà quanto all’eguaglianza e alla fraternità perché «sviluppa un’idea di libertà non solo quale attributo individuale ma come impegno sociale, un’idea di uguaglianza come uguaglianza delle capacità fondamentali, un’idea di solidarietà non come carità ma come responsabilità di tutti gli uomini e le donne gli uni per gli altri e verso la società» (Pennacchi 2012: 164). Un approccio, quindi, in linea con quella «ragionevole follia dei beni comuni» evocata da Cassano già nel 2004.

## Riferimenti bibliografici

- Cassano F. (2004), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari: Dedalo.
- Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari: Laterza.
- Morin E. (2012), *Pensare la complessità. Per un umanesimo planetario*, Milano: Mimesis.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma: Donzelli.
- Rodotà S. (2011), *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in «Questione Giustizia», n. 5: 237-247.
- Rodotà S. (2012a), *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona: Ombre Corte.
- Rodotà S. (2012b), *Il valore dei beni comuni*, in «La Repubblica», 5 gennaio: 26.
- Rodotà S. (2013), *Il diritto di avere diritti*, Bari: Laterza.
- Romagnoli C. (2012), *Sanità bene comune*, in «www.Salute Internazionale.info»
- Seppilli T. (2010), *Salute e sanità come beni comuni. Per un nuovo sistema sanitario*, in «ESPS» 33(4): 369-381.
- Vitale T. (2010), *Società locali e governo dei beni comuni: Il Nobel per l'economia a Elinor Ostrom*, in «Aggiornamenti Sociali», 61(2): 91-101.
- WHO (2008), *Closing the Gap in a Generation. Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*, Geneva: World Health Organization.