

## Le cooperative di comunità possono gestire i servizi idrici? Intervista al Prof. Stefano Zamagni

Il servizio idrico integrato nel nostro paese è ancora una volta in una fase di profondo mutamento. Uno dei temi storicamente più dibattuti (soprattutto di recente) riguarda la forma d'impresa nella gestione del servizio idrico. La legge Galli<sup>1</sup>, ormai diciassette anni fa, poneva l'obiettivo di riformare il sistema idrico nazionale, anche superando le gestioni in economia, ossia i casi in cui è il comune stesso a gestire direttamente il servizio. Le forme previste dalla legge Galli erano tre: società pubblica, privata e mista.

Dagli ultimi dati pubblicati dalla Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche<sup>2</sup> risulta che dei 114 gestori censiti, 7 sono società interamente private, 23 sono società miste con partner industriale selezionato tramite gara, 9 sono miste con partner finanziario e ben 57 sono società in house. Vi sono inoltre 18 casi in cui la natura societaria del gestore non è nota. Quindi ancora oggi, almeno la metà dei gestori ha natura pubblica.

Di fronte a questo quadro, il legislatore nazionale è intervenuto con forza prima nel 2008<sup>3</sup> poi nel 2009<sup>4</sup> prevedendo la liberalizzazione del settore idrico, senza però rafforzare il sistema regolatorio (la Commissione di vigilanza ha solo cambiato nome, mentre le Autorità d'Ambito dal prossimo anno non esisteranno più e le attuali funzioni verranno trasferite dalle regioni a soggetti ancora da individuare).

Questo scenario che ipoteticamente potrebbe prevedere già a partire dal prossimo anno una netta riduzione della presenza del "soggetto pubblico" nella gestione dei servizi idrici (con successive fasi attuative nel 2013 e nel 2015 per le società quotate in Borsa), ha attivato i cittadini i quali si sono sentiti direttamente colpiti. Infatti, il 12/13 giugno 2011 ci saranno due quesiti referendari: uno sulla modalità di affidamento e l'altro sulla remunerazione del capitale in tariffa. L'obiettivo è dunque di ripubblicizzare la gestione e rendere il settore economicamente non appetibile.

In questa situazione, convinti che l'acqua sia un bene comune, riteniamo giusto interrogarsi sull'esistenza di altre modalità di gestione dei servizi idrici. Prendendo spunto da una recente analisi realizzata da Euricse<sup>5</sup> ci siamo posti la seguente domanda: Le cooperative di comunità o di utenza (come vengono definite negli USA) possono gestire i servizi idrici?

Lo abbiamo chiesto al Prof. Stefano Zamagni, professore ordinario di Economia Politica all'Università di Bologna (Facoltà di Economia), Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, uno degli economisti italiani più conosciuti e apprezzati anche all'estero:

---

<sup>1</sup> Legge n. 36/1994, ora inserita nel D.lgs. n. 152/2006 (Testo unico ambientale)

<sup>2</sup> Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (CONVIRI), "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. anno 2009", Roma luglio 2010.

Link: [http://www.conviri.it/contenuti/delibere/Relazione\\_al\\_Parlamento\\_2009.pdf](http://www.conviri.it/contenuti/delibere/Relazione_al_Parlamento_2009.pdf)

<sup>3</sup> Articolo 23 bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

<sup>4</sup> c.d. Decreto Ronchi: D.L. 25 settembre 2009, n. 135 Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. (Convertito in legge, dall'art. 1, comma 1, L. 20 novembre 2009, n. 166). Successivamente regolamentato con Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168.

<sup>5</sup> EURICSE, Le cooperative di utenza in Italia e in Europa, 2011. Link: <http://www.euricse.eu/it/node/1615>

**Professor Zamagni, esattamente un secolo fa l'economista Katherine Coman pubblicava un saggio sul problema dell'acqua (recentemente riproposto). Per quali motivi si considera ancora oggi attuale questo studio?**

La tematica dei commons (letteralmente “beni comuni” che noi però traduciamo con “beni di uso comune”) è esplosa a livello mondiale nell'ultimo quarto di secolo. Però la prima riflessione accademico-scientifica sul problema dei commons risale al 1911, quando appunto l'economista americana, Katherine Coman, pubblicò un saggio sul problema dell'acqua sull'*American Economic Review*<sup>6</sup>, la prestigiosa rivista americana di economia. Già allora, l'Autrice pose la domanda seguente: *Come fare a gestire il problema dell'acqua in maniera ottimale e soddisfacente per tutti?* Ma erano altri tempi, e molti pensarono che fosse una visionaria; poi i nodi sono venuti al pettine nell'ultimo quarto di secolo, quando accanto all'acqua si è aggiunto il problema delle sementi, della fertilità della terra e il problema dell'aria.

**Per quale motivo per le risorse naturali esauribili cioè non riproducibili, come ad esempio il petrolio, è stata trovata una soluzione, mentre per l'acqua, che come gli altri commons appartiene alla categoria delle risorse naturali riproducibili, il problema sta diventando sempre più delicato?**

Perché alle risorse naturali esauribili si è potuto applicare lo strumento principe dell'economia di mercato, cioè lo strumento dei prezzi. E' accaduto che l'aumento dei prezzi è servito come deterrente per un uso eccessivo delle risorse; infatti, da quando il petrolio ha triplicato, quadruplicato, quintuplicato i prezzi, i vari paesi hanno cercato di reagire trovando dei sostituti o trovando - come adesso sembra - i motori a idrogeno, che non richiederanno più petrolio; siamo ancora lontani, dicono gli esperti, però prima o poi forse ci si arriverà, e a quel punto il petrolio non porrà più alcun vincolo. Ma non ci sarà mai nessun sostituto dell'acqua, dell'aria e così via. Quindi, mentre per le risorse che sono scarse, in quanto non riproducibili, si è trovato un meccanismo di contenimento dei consumi e di allocazione delle risorse, per i commons, cioè per i beni riproducibili, è scoppiata la cosiddetta “*tragedia dei beni comuni*” come è stata definita nel 1968 dal biologo evoluzionista americano Garret Hardin<sup>7</sup>.

**Perché è così difficile affrontare il problema della gestione dei commons?**

Se i commons vengono affidati ad un ente pubblico, si producono ulteriori problemi. Questa è la grossa novità di cui dobbiamo essere resi edotti: i commons sono difficili da gestire, perché la loro gestione non può essere risolta né con una soluzione di tipo privatistico (quella cioè che si serve dei meccanismi di mercato), né con una soluzione pubblicistica (quella di chi li affida allo stato oppure ad un ente pubblico, che potrebbe essere anche sovranazionale, come l'Unione Europea o altre agenzie internazionali). La natura di questi beni è tale da rifuggire da queste soluzioni. Quindi, quando qualcuno dice “*privatizziamo la gestione dell'acqua*”, dice una cosa molto superficiale, perché non può funzionare.

---

<sup>6</sup> Coman, Katharine. 2011. "Some Unsettled Problems of Irrigation (1911)." *American Economic Review*, Vol. 101, N. 1, February 2011: pag. 36-48. Link: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.1.36>

<sup>7</sup> Garrett Hardin, "*The Tragedy of the Commons*", *Science*, Vol. 162, No. 3859 (December 13, 1968), pp. 1243-1248. Link: <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>

**Quindi qual è il suo parere sui due referendum che si svolgeranno a giugno, dove sostanzialmente si chiederà agli italiani se vogliono che la gestione dell'acqua sia privatizzabile oppure no?**

La soluzione privatistica per la gestione di un *common* come è l'acqua - ma lo stesso discorso vale per gli altri *commons* (le sementi, l'aria ecc.) - non può funzionare.

### **Perché?**

Perché il meccanismo di mercato presuppone, per funzionare bene, che ci sia libertà di offrire e libertà di domandare. Ma nel caso di un bene come l'aria o l'acqua, ci sarebbe libertà di vendere, ma non libertà di comprare, perché se ho bisogno dell'acqua, e se tu sei il privato che me la vuole vendere, è ovvio che sfrutterai questa asimmetria di bisogni per trarne vantaggio, per aumentare il prezzo, imporre tariffe eccessivamente elevate e così via. Quindi dobbiamo capire che le soluzioni di mercato sono molto importanti e vanno benissimo per certe categorie di beni, ma non per altre; vanno bene per i beni privati, per i beni che noi chiamiamo meritori e per i beni di club, che sono beni semipubblici; ma nel caso dei beni comuni questa soluzione non è possibile. Allora cominciamo a capire dov'è il problema, nella gestione di questi beni che sono fondamentali e di cui - questo è il punto - non si può fare a meno. Posso fare a meno di comprare delle arance, e comprare invece delle mele; anche se mi piacciono le arance rinuncio tutto sommato agevolmente, se chi me le vuole vendere si comporta da monopolista; ma nei confronti di un bene come l'acqua e l'aria, di cui ho necessità, sono nella situazione di bisogno necessitante, divento vittima della capacità di sfruttamento della controparte.

### **E la soluzione pubblicistica?**

Anche la soluzione pubblicistica, in un caso di questo tipo, non può funzionare. In primo luogo, perché l'ente pubblico ha un problema di finanziamento. Guardate il caso italiano dell'acqua: è un caso che veramente grida vendetta al cospetto di Dio. Noi abbiamo trecentomila chilometri di condotte che portano l'acqua dalle riserve fino alle nostre case; ebbene, il tasso di dispersione medio è del 47%, il che vuol dire che va dispersa quasi metà dell'acqua che ci viene dalla pioggia e dalle sorgenti.

### **Come mai ci troviamo in questa situazione? Perché non si fanno gli investimenti necessari per aggiustare le condotte d'acqua?**

Quante volte anche a noi sarà capitato di passare nelle nostre città, e di vedere lungo una strada una bolla d'acqua. Si è rotta una conduttura e vanno a ripararla dopo un giorno o due: quanta dispersione! Questo succede perché l'ente pubblico, nel momento in cui non ha risorse finanziarie, la prima cosa che fa è quella di tagliare gli investimenti nella manutenzione ordinaria e straordinaria della rete, con le conseguenze che si vedono. E' chiaro che la gestione pubblicistica, da un lato non può recuperare più di tanto perché le tariffe, essendo pubbliche, devono essere contingentate; dall'altro l'ente pubblico non ha le risorse, perché per averle dovrebbe aumentare la tassazione, e quindi ritorniamo al solito circolo vizioso.

**Se ho capito bene, il problema della gestione dei *commons* consiste nel fatto che, né la soluzione privatistica né quella pubblicistica, sia pure per motivi diversi, sono in grado di funzionare. Ma allora cosa resta da fare?**

La soluzione c'è, però bisogna volerla, e soprattutto bisogna capirla. La soluzione è quella comunitaria. Bisogna capire, e in Italia ci vorranno ancora tanti anni, che la gestione dei beni come l'aria o l'acqua, presuppone la presa in considerazione da parte della comunità che utilizza quel bene comune, la quale deve responsabilizzarsi per trovare la soluzione. La soluzione comunitaria presuppone la chiamata in causa della società civile organizzata.

**Quale dovrebbe essere quindi la forma d'impresa più adatta per la gestione di un *common*?**

Dobbiamo dare vita a forme di impresa - che chiamiamo imprese civili<sup>8</sup> - che hanno la seguente caratteristica: sono imprese come quelle capitalistiche, cioè efficienti, ben organizzate ecc., ma non hanno come fine il profitto. Non c'è nulla di male ad avere come fine il profitto; il male c'è quando io lo applico alla gestione di un *common*. L'impresa civile è l'impresa che ha le stesse caratteristiche di organizzazione e di efficienza dell'impresa capitalistica, ma ha un fine diverso, e cioè il fine del beneficio collettivo o, meglio, dell'utilità sociale. Queste imprese operano e lavorano nella gestione dell'acqua, dell'aria o delle sementi ecc. non per avvantaggiare le tasche dei proprietari, che possono essere azionisti o altro, ma per produrre quello che chiamiamo il VAS, cioè il Valore Aggiunto Sociale, un valore aggiunto che ricada a beneficio di tutta la comunità<sup>9</sup>.

Questa è l'idea di base della soluzione comunitaria, che non va confusa con la soluzione comunitarista.

**Quali sono le differenze tra la soluzione comunitarista e la soluzione comunitaria?**

Il comunitarismo è un modello di ordine sociale che vede al centro, e prima di tutto, il gruppo, la tribù, il clan, e poi la persona. Nella soluzione comunitaria, invece, prima c'è la persona, e la comunità è al servizio della persona, non viceversa. Su questi termini regna una grande confusione e, quando c'è confusione, non ci può essere dialogo, perché non ci si intende; è come quando si parlano due lingue diverse. La soluzione comunitarista, nella gestione di un *common*, funziona, però il prezzo che ci fa pagare è forte; è un prezzo non monetario, è il prezzo di non rispettare la libertà delle persone, perché la persona viene dopo la comunità. Invece, nella soluzione comunitaria, la persona viene prima; ma essa non si comporta in maniera individualistica come avviene nella soluzione privatistica, perché la persona è un individuo - direbbero i filosofi - in relazione ontologica con gli altri, cioè io sono persona quando vedo *me* riflesso nel *tu*, e il *tu* si riflette nell'*io*. Però sono io il centro, sono io che stabilisco la relazione interpersonale. Nel comunitarismo invece è la tribù, è il clan che decide e impone ai suoi componenti un determinato comportamento.

**In che modo la soluzione comunitaria, rispettando la libertà delle persone, consente al tempo stesso di risolvere il problema dei *commons*?**

Direi che si possono usare quattro parole: Informazione, Identità, Istituzioni e Incentivi.

---

<sup>8</sup> L. 8-11-1991 n. 381 Disciplina delle cooperative sociali.

<sup>9</sup>

**Informazione** vuol dire che bisogna portare a tutti la conoscenza. Su questi temi, oggi non c'è conoscenza; molti confondono una cosa per l'altra. Bisogna fare un'operazione culturale: diffondere la cultura dei beni comuni perché nell'ignoranza non ci può essere la soluzione. Fra l'altro nell'ignoranza non ci può essere libertà. Quindi la prima "I" vuol dire che per trovare la soluzione dobbiamo prima di tutto affrontare il problema facendolo conoscere a tutti, non soltanto agli addetti ai lavori, non soltanto a chi sta al vertice della piramide sociale, ma a tutti, smettendola con l'idea che la gente non capisce; la gente capisce; bisogna trovare il modo di farsi capire da tutti.

**L'identità:** per certi aspetti, è ancora più importante della precedente. Se vogliamo battere la via della strategia comunitaria, dobbiamo sottolineare l'identità. L'identità è ciò che consente alle persone di entrare in comunicazione, di entrare in dialogo. Qual è la differenza tra il dialogo e la conversazione? Nella conversazione io vi racconto delle cose e voi me ne raccontate delle altre; è bello, quando si sta al bar o nel tempo libero, ma quello non è dialogo. Dialogo vuol dire che io comunico a te la mia identità e tu comunichi a me la tua identità. L'identità è di varia natura, c'è l'identità religiosa, c'è l'identità culturale, quella etnica: sono tante le forme, ma l'identità significa ciò che rende una persona veramente persona; ognuno di noi è persona nella misura in cui ha aderito per libera scelta ad una certa identità. Allora voi capite che per fare comunità bisogna che ognuno sveli all'altro la propria identità, perché se non la svela è chiaro che tutt'al più si può formare un gruppo, ma non una comunità.

Ecco allora il secondo punto, una soluzione comunitaria presuppone che coloro i quali hanno a cuore il problema della gestione dell'acqua, mettano in gioco la propria identità. Non basta mettere in gioco l'interesse. Ecco un'altra "I": Interesse. Con la categoria dell'interesse noi possiamo seguire la soluzione privatistica: tu hai interesse a vendere l'acqua e io ho interesse a comprarla, tu hai interesse a venderla al prezzo più alto e io ho interesse a comprarla al prezzo più basso. Ma se noi vogliamo adottare la soluzione comunitaria, quella che si esprime ad esempio creando imprese di comunità (che possono chiamarsi cooperative o altro - la formula giuridica non è importante, l'importante è il concetto. Poche settimane fa a Melpignano, in provincia di Lecce, è stata costituita la prima Cooperativa di Comunità in Italia che si occupa della produzione e gestione dell'energia elettrica) bisogna mettere in gioco l'identità, perché gli interessi non bastano; ci devono essere, ecco perché ho parlato di una terza parola che è **Incentivi**, ma non bastano. Bisogna che le **Istituzioni**, e quindi la quarta "I", che sono ovviamente gli enti preposti a garantire l'ordine sociale, dal governo nazionale alla regione al comune o altre autorità, capiscano che devono aggiustare l'apparato di leggi e l'apparato regolamentare per consentire questa soluzione comunitaria.

**Ma quindi Professore, questo nuovo impianto normativo-regolatorio (sul quale ci sarà molto da approfondire), indispensabile per l'attuazione della soluzione comunitaria, su quale presupposto giuridico dovrebbe basarsi?**

Noi italiani siamo fortunati, da questo punto di vista, però non lo sappiamo. La nostra Costituzione, all'articolo 43, dice esattamente quello che ho detto, ma in un modo un po' indiretto. Siccome noi italiani non conosciamo la nostra Carta Costituzionale, andiamo a rileggerla questa sera.

L'articolo 42 dice: la proprietà è pubblica o privata. L'articolo 43 dice che gruppi di cittadini o di lavoratori, se vogliono, possono avere la proprietà comune di certi beni e servizi, e possono gestirla in maniera comunitaria.



### **Secondo lei per quale motivo l'articolo 43 della Costituzione finora non è mai stato utilizzato?**

Evidentemente qualcuno ha avuto interesse a farci credere che la proprietà è o pubblica o privata, la proprietà ce l'ha o lo stato o il Municipio, oppure il signor X o l'impresa Y questa è una falsità. Ho fatto l'esempio dell'Italia ma sono sicuro che anche nelle Costituzioni di altri paesi qualcosa del genere ci sia. Perché le forme di proprietà sono di tre tipi: privata, pubblica e comune, che vuol dire proprietà di tipo comunitario. Ecco come è possibile trovare la soluzione alla questione.

### **La soluzione comunitaria quali altri vantaggi recherebbe?**

La gente, quando si trova assieme attorno ad un tavolo per decidere i modi di gestione, poiché è mossa da un bisogno comune, scopre quel vincolo che si chiama fraternità. Perché nel bisogno, tutti noi tendiamo ad affratellarci. Il bello della fraternità è capire che "io da solo non ce la faccio, ho bisogno di te". Però tu hai bisogno di me, cioè la fraternità mette in atto la reciprocità, mentre la soluzione privatistica non mette in moto la reciprocità, mette in moto solo lo scambio, lo scambio di equivalenti, che va bene, ma per i beni privati, non per i beni comuni. Ma anche la soluzione pubblicistica non mette in moto la reciprocità, perché nella soluzione pubblicistica c'è il comando, la gerarchia, l'imposizione, la coercizione... Ecco allora il bello della soluzione comunitaria, che non soltanto ci permette di risolvere il problema dei *commons*, ed è già tanto, ma crea legame sociale.

### **Per concludere, è davvero possibile tutto questo? Siamo in grado di trovare la forza per risolvere il problema della gestione dell'acqua?**

Certo che è possibile, anzi è anche economicamente conveniente. Infatti, per la soluzione comunitaria non c'è bisogno di molto; basterebbe che ognuno di noi cambiasse le proprie mappe cognitive. Ossia gli occhiali con cui guardiamo la realtà. Se smettiamo di avere uno sguardo individualistico, o lo sguardo di chi affida ad altri le decisioni, rinunciando alla propria libertà, e adottiamo invece l'occhiale che ci fa vedere l'intrinseca relazionalità che ci lega l'uno all'altro, avremo come risultato di vedere che questi problemi dei *commons* hanno una soluzione. Concludo con un pensiero che traggio da Agostino di Ippona. S. Agostino definisce la speranza come quella virtù che ha due figli: una figlia bellissima e un figlio altrettanto bello. La figlia bellissima si chiama Rabbia (l'indignazione nel vedere come vanno le cose nel mondo in cui viviamo); il figlio, anche lui bello, si chiama Coraggio (il coraggio di vedere come sarebbe possibile cambiare le cose). Perché, mentre l'animale vive nel tempo ma non ha il tempo, noi esseri umani viviamo nel tempo e abbiamo il tempo, e avere il tempo vuol dire avere la capacità di cambiare i tempi.

A cura di Gerardino Castaldi  
([castaldi@acquainfo.it](mailto:castaldi@acquainfo.it))

#### Bibliografia:

- S. Zamagni, L'economia del bene comune, Città Nuova, 2007
- V. Zamagni - S. Zamagni, La cooperazione, Il Mulino, 2008
- L. Bruni - S. Zamagni, Dizionario di economia civile, Città Nuova, 2009