

LE RAGIONI ECONOMICHE DELLA COOPERAZIONE DI UTENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

(bozza 25/3/13)

Pier Angelo Mori

La struttura dei servizi pubblici, in particolare quelli di natura industriale come il servizio idrico e l'energia elettrica, è rimasta stabile per quasi tutto il XX secolo. La maggior parte di essi sono stati, almeno in Europa, a gestione pubblica e in una minoranza di casi a gestione privata da parte di operatori lucrativi per delega da parte degli enti pubblici titolari (Milward, 2005). Negli interstizi di questo quadro bipartito si trovano come eccezione alla regola le cooperative di utenza storiche che fornivano servizi di pubblica utilità, solitamente collocate in aree marginali e povere. Queste cooperative nascono ovunque per lo stesso motivo di base: in aree dove la costruzione di infrastrutture come reti elettriche, acquedotti, ecc., risultava eccessivamente onerosa per attrarre imprese lucrative o per essere realizzate da enti locali che non potevano contare su un gettito fiscale sufficiente a causa della scarsità di popolazione, i cittadini hanno preso l'iniziativa e fondato cooperative per la fornitura del servizio. Nella maggior parte dei paesi in cui sono oggi presenti, le cooperative che forniscono servizi di pubblica utilità sono realtà marginali in termini quantitativi (con la cospicua eccezione degli Stati Uniti, dove le cooperative elettriche rurali sono i principali operatori fuori delle città). Nuovi orizzonti, tuttavia, si stanno aprendo per questo modello organizzativo sulla scia dei fallimenti delle privatizzazioni.

A partire dagli anni '70 un'ondata di privatizzazioni nei servizi pubblici si è diffusa dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna al resto d'Europa e altri paesi occidentali. Dietro di esse vi era l'idea che l'operatore pubblico dei servizi dovesse essere sostituito da uno privato essenzialmente per due motivi: la presunta inefficienza dell'organizzazione pubblica e la necessità di finanziare nuovi investimenti in infrastrutture. Le privatizzazioni si sono principalmente attuate attraverso la concessione dei servizi a operatori privati o la cessione di imprese pubbliche e servizi che una volta erano forniti dal settore pubblico hanno iniziato a essere forniti da imprese lucrative, di solito in mercati monopolistici. Per questo motivo gli operatori privati sono in genere soggetti all'attività regolatoria di autorità pubbliche, in particolare per quanto riguarda le tariffe (la preoccupazione qui naturalmente è prevenire il possibile sfruttamento degli utenti da parte del gestore che potrebbe praticare tariffe eccessivamente elevate grazie alla mancanza di concorrenza).

Le privatizzazioni, tuttavia, non si sono sempre mostrate all'altezza delle aspettative e ben presto il nuovo sistema ha iniziato a mostrare difetti, che sono alla base della crescente opposizione dei cittadini. In conseguenza di ciò alcune esperienze di privatizzazione sono state bruscamente interrotte e progetti di privatizzazione sono stati bloccati in diversi paesi. L'acqua è un caso emblematico. Gli ultimi dieci anni hanno assistito al fallimento di alcune privatizzazioni dell'acqua in Sud America (ad esempio a Cochabamba nel 2000) e in Europa (ad esempio in Galles sempre nel 2000). Inoltre, in diversi paesi i cittadini si sono mobilitati in campagne contro i progetti di privatizzazione (Hall et al., 2005). Uno dei più recenti di questi eventi è il referendum italiano del 2011 sulla privatizzazione della gestione del servizio idrico (che ha avuto, com'è noto, un esito contrario in modo schiacciante alla gestione privata).

Quali sono le motivazioni della crescente opposizione alle privatizzazioni? A Cochabamba l'evento scatenante furono gli aumenti tariffari a fronte di una qualità del servizio che non era migliorata o addirittura era peggiorata rispetto alla situazione precedente. In Galles il processo che ha portato nel 2000 alla creazione di Glas Cymru, anche se diverso per molti aspetti, ebbe anch'esso

inizio con aumenti di tariffa giudicati eccessivi da parte della popolazione. Una causa ricorrente di malcontento è proprio la percezione di oneri ingiustificati per il servizio: a seguito delle privatizzazioni si verificano spesso aumenti tariffari che sono percepiti come eccessivi dalla popolazione. La regolazione può in linea di principio affrontare in modo soddisfacente il problema tariffario, come insegna la teoria economica. I fallimenti della regolazione, laddove si verificano, si manifestano soprattutto nell'implementazione e possono avere diverse cause: perché gli enti pubblici e le autorità di controllo non sono abbastanza competenti o sufficientemente informati o non hanno potere sufficiente per svolgere una regolazione efficace, perché la burocrazia può essere collusa con le imprese regolamentate, e così via.

I fallimenti della regolazione sono uno dei problemi principali che i servizi pubblici privatizzati oggi pongono, ma non l'unico. Si consideri ad esempio lo smaltimento dei rifiuti. Discariche e inceneritori possono servire le comunità che li ospitano o altre comunità. Si verifica sempre più spesso che nel primo caso siano i residenti più vicini – i più colpiti dagli effetti negativi – a opporsi all'installazione, nel secondo invece tutta la popolazione, anche con episodi violenti (come per esempio nella crisi dei rifiuti del 2009 a Napoli). In tutti i casi, la discarica – o meglio il servizio che da essa scaturisce – risulta un bene vitale, in quanto le esternalità negative che produce influenzano in modo significativo il benessere dei cittadini coinvolti, e di interesse generale, perché riguarda l'intera comunità, dal momento che interessa l'ambiente e il paesaggio. I problemi, tuttavia, sono qui diversi dall'acqua.

Perché i cittadini si oppongono alle discariche (e analogamente agli inceneritori, alle centrali termo-elettriche, e così via)? Parte della risposta è da ricercare nelle compensazioni. Coloro che soffrono di esternalità negative, affinché un progetto del genere sia sostenibile, devono ricevere adeguate compensazioni monetarie o di altro tipo da coloro che godono del servizio senza subirne le conseguenze (o le subiscono in misura minore: ciò che conta qui è il differenziale). Se una comunità ospita una discarica che serve altre comunità, essa tutta deve ricevere un indennizzo, in caso contrario solo una parte, ma in ogni caso è evidente che in assenza di compensazioni coloro che sono danneggiati si opporranno al progetto in tutti i modi possibili. Dunque le compensazioni sono certamente una parte rilevante della storia, ma non tutta: un ulteriore ingrediente essenziale sono le asimmetrie informative sulla qualità del servizio.

Strutture come discariche, inceneritori, centrali nucleari, ecc, possono comportare rischi significativi per la salute pubblica ma un funzionamento corretto di questi impianti è in grado di ridurre tali rischi a livelli accettabili. Il modo in cui sono gestiti è pertanto fondamentale. Poiché le imprese lucrative hanno un evidente incentivo a risparmiare sui costi di gestione (talvolta anche commettendo reati, come ad esempio lo smaltimento illegale di rifiuti pericolosi), il controllo pubblico della qualità del servizio è indispensabile. A questo punto appare evidente un problema che abbiamo già incontrato parlando del servizio idrico. Come le autorità di regolazione possono essere inefficaci nel controllo delle tariffe, così possono esserlo nel controllare la qualità del servizio per gli stessi motivi di base – inefficienza e collusione – con la conseguenza di rischi eccessivi per la popolazione e che i cittadini oggi non sono più disposti a correre.

In sintesi, oggi in molti paesi occidentali i servizi pubblici sono intrappolati in un ciclo vizioso. Da un lato, la crisi delle finanze pubbliche – particolarmente acuta in Europa al momento attuale – limita fortemente la capacità dello stato di effettuare investimenti e rende necessario attrarre finanziamenti privati nei servizi pubblici. Ciò provoca una spinta verso l'esternalizzazione di essi o la vendita delle imprese pubbliche che li gestiscono a imprenditori privati. D'altra parte, la fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche che devono controllare o regolare gli operatori privati dei servizi è bassa e ciò causa una spinta nella direzione opposta, con la conseguenza che si può verificare uno stallo completo, come è attualmente in Italia per il settore idrico. Una possibile via d'uscita è la cooperazione dei cittadini-utenti, che presenta alcuni vantaggi potenziali rispetto alle modalità organizzative concorrenti riguardo ai problemi precedentemente visti.

Il primo aspetto rilevante è la gestione delle informazioni. Le asimmetrie informative riguardo alla qualità del servizio sono, come abbiamo visto, un problema cruciale per lo smaltimento dei rifiuti, ma, in misura maggiore o minore, un po' per tutti i servizi pubblici. La cooperazione di utenza permette di affrontare il problema in modo radicale: gli utenti del servizio sono i titolari della società e in questo ruolo possono avere accesso diretto alle informazioni interne. Le cooperative inoltre sono imprese governate in modo democratico, e questo evita squilibri di potere tra i soci, rendendo molto difficile l'uso strategico del potere da parte di gruppi di soci per manipolare le informazioni a spese di altri soci. Pertanto, pur non essendo garantita neanche in questo caso una soluzione perfetta del problema dell'informazione, la parità di accesso alle informazioni è sicuramente più facile da implementare nelle cooperative che nelle imprese a scopo di lucro – dove i manager e gli azionisti di controllo godono di un vantaggio informativo, dovuto all'accesso a informazioni private – e nelle imprese pubbliche – in cui l'accesso dei cittadini alle informazioni è mediato dalla burocrazia pubblica, che è una parte interessata e può manipolare le informazioni. Ricordiamo che quello dell'informazione non è un problema secondario, specialmente per taluni servizi, e che un adeguato accesso alle informazioni può essere determinante per risolvere situazioni di conflitto dove l'informazione – o meglio l'assenza di informazione – è un tema cruciale.

Il problema dell'autodeterminazione pure riceve una risposta migliore nella cooperativa che nelle altre due forme organizzative. Nelle cooperative i soci possono esercitare un controllo su base democratica, proprio come i cittadini sugli organi di governo politico. Invece nelle imprese lucrative il controllo spetta a soggetti terzi, eventualmente estranei al territorio in cui operano. Le imprese pubbliche non sono direttamente democratiche, ma sono controllate da organi elettivi su base democratica e quindi sono sottoposte ad un governo democratico di ultima istanza. Le due modalità di democrazia tuttavia sono molto diverse, in quanto la catena di controllo dei cittadini è più breve nella cooperativa di utenza che nell'impresa pubblica, il che lo rende probabilmente meno costoso – grazie all'eliminazione dei costi causati dalle ingerenze politiche, dalla corruzione, ecc. – e più efficace. Se, per esempio, gli utenti-cittadini vogliono licenziare i manager di un'impresa pubblica, non hanno altri mezzi che votare contro i loro protettori politici, che è una forma molto indiretta e diluita di controllo, mentre cittadini-soci possono votare direttamente contro di essi o eventualmente promuovere azioni legali di responsabilità nei loro confronti.

Se l'accesso diretto alle informazioni e un più forte controllo dei cittadini sono potenziali vantaggi sia rispetto all'impresa pubblica che all'impresa lucrativa, ve ne sono alcuni specifici rispetto a quest'ultima. A differenza che nell'impresa lucrativa l'obiettivo della cooperativa di utenza non è il profitto ma la soddisfazione del cliente. Inoltre, la cooperativa favorisce il radicamento territoriale del capitale accumulato: la non distribuzione dei profitti e l'indivisibilità delle riserve, che in Italia sono imposte dalla legge, comportano che il surplus prodotto dalla società non possa essere distribuito e rimanga quindi a disposizione della comunità, a differenza che nell'impresa lucrativa (una delle accuse più frequenti mosse contro di essa è proprio che gli utili prodotti sul territorio possono migrare altrove). L'ultimo ma non minore vantaggio potenziale dell'impresa cooperativa di utenza sull'impresa lucrativa sta nell'auto-regolamentazione. Abbiamo già accennato ai difetti della regolazione pubblica: i gestori lucrativi di servizi pubblici devono essere regolati da autorità pubbliche ma la regolazione può risultare inefficace a causa di inefficienza organizzativa, di mancanza di peso politico o di collusione. Invece, se gli stessi cittadini gestiscono il servizio, la regolazione non è più necessaria o lo è in una forma più leggera. In taluni casi le cooperative di utenza sono del tutto escluse dalla regolazione tariffaria, come avviene per la quasi totalità delle cooperative elettriche negli Stati Uniti. Tuttavia, se la partecipazione alla cooperativa è volontaria e la cooperativa è soggetta all'obbligo del servizio universale, la possibilità di utenti non soci rende necessaria una qualche forma di regolazione esterna al fine di evitare il loro sfruttamento da parte dei soci. In questi casi occorre una regolazione esterna ma specifica per questa modalità organizzativa, presumibilmente più leggera, meno costosa e più efficace.

Finora abbiamo parlato dei potenziali vantaggi delle cooperative di utenza, ma ci sono anche potenziali svantaggi, che devono essere messi a confronto con i precedenti. Le cooperative che forniscono servizi di pubblica utilità devono spesso affrontare ingenti investimenti (in effetti, come abbiamo visto, una delle motivazioni principali delle privatizzazioni è proprio l'incapacità degli enti pubblici di finanziare nuove infrastrutture). Tali cooperative hanno la caratteristica di combinare il controllo democratico con la responsabilità dei cittadini nella gestione e nel finanziamento dei servizi. La responsabilità è generalmente buona cosa ma, quando sono coinvolti grandi investimenti, il problema finanziario può essere un serio ostacolo sulla strada verso la soluzione cooperativa. Un secondo problema è l'esercizio effettivo della democrazia. Se non è difficile capire come ci possa essere un efficace controllo democratico del management da parte di un piccolo numero di soci, sorgono legittimi dubbi quando vi sono grandi numeri di soci e chiaramente, se il controllo perde efficacia all'aumentare del numero, possono sorgere costi aggiuntivi rispetto a altre forme organizzative, e in particolare alle imprese lucrative ad azionariato concentrato. Tuttavia attraverso opportuni accorgimenti nel disegno della governance è possibile ridurre al minimo le implicazioni negative della governance democratica, anche se questo è un punto che va indagato ulteriormente.

La precedente discussione ha illustrato le questioni sul tappeto e i possibili rimedi offerti dalla cooperazione di utenza ma, naturalmente, non è sufficiente per stabilire se è davvero questa la modalità ottimale di organizzazione. Ciò richiede di conoscere le esatte condizioni in cui tali vantaggi si presentano e se sono di un'ampiezza tale da compensare gli svantaggi, e per questo sono necessarie ulteriori indagini teoriche ed empiriche. Tuttavia, un punto risulta sufficientemente chiaro dalla discussione precedente. Nonostante la sua diffusione attualmente trascurabile, la cooperazione di utenza è un'alternativa sia rispetto alla gestione pubblica che alla gestione delegata ad imprese lucrative che merita di essere seriamente presa in considerazione. Inoltre l'impasse delle privatizzazioni che oggi affligge i servizi pubblici in alcuni paesi può essere l'evento che può consentire la diffusione della cooperazione di utenza al di là delle nicchie in cui è attualmente confinata.

Oggi molti paesi si confrontano con condizioni simili a quelle che erano in essere alle origini della cooperazione di utenza. Da un lato, il settore pubblico non è più in grado di rispondere in modo efficiente ad alcune delle esigenze di base delle comunità (e non solo nel campo dei servizi pubblici). Dall'altro vi è la mancanza di imprenditori privati disposti a fornire tali servizi ovvero un'avversione dei cittadini nei loro confronti. Tutto questo ha in taluni casi portato a situazioni di stallo la cui soluzione può venire dalla cooperazione di utenza. I problemi attuali, tuttavia, sono di dimensioni molto maggiori e forse più difficili che non in passato, dato che il fabbisogno di investimenti per le infrastrutture e le comunità sono oggi di dimensioni molto più grandi. Ciò pone nuove sfide che difficilmente possono essere soddisfatte in assenza di politiche adeguate.

Per sottolineare l'importanza della politica per lo sviluppo della cooperazione di utenza, richiamiamo qui un piccolo ma significativo fatto storico. Nel 1908 il comune di Téséro (TN) – un paese tra le montagne delle Dolomiti – finanziò e costruì una centrale idroelettrica per la fornitura di energia elettrica a livello locale, che ha gestito fino al 1962 (anno della nazionalizzazione dell'energia elettrica). Nel 1914 a Pozza di Fassa, un altro piccolo villaggio a pochi chilometri di distanza, una cooperativa elettrica (ancor'oggi attiva) venne istituita dai cittadini per le stesse finalità. I due villaggi erano simili per condizioni ambientali, sociali ed economiche, ma differivano in un fatto fondamentale: in un caso c'è stato il coinvolgimento diretto del comune nella fornitura del servizio, che invece è mancato nell'altro. Due storie parallele sono dunque iniziate negli stessi anni e nello stesso territorio a causa di una diversa mossa iniziale da parte dei Comuni, che in un caso ha sollecitato l'iniziativa diretta dei cittadini. Il ruolo del settore pubblico è cruciale oggi come lo fu agli albori per lo sviluppo di queste esperienze. Se la cooperativa di utenza deve diffondersi al di là delle piccole comunità rurali dove in genere si è sviluppata in passato, anche il modello cooperativo deve essere perfezionato e adattato ai nuovi contesti. È necessaria innovazione e sperimentazione, proprio come un secolo fa, quando le prime cooperative di utenza hanno mosso i

primi passi. Alcune di esse sono fallite a causa di difficoltà oggettive, altre hanno avuto successo e si sono trasformate in imprese di comunità che hanno avuto un profondo impatto sulle economie locali. Questo è l'esempio da seguire, sulla scorta del passato, con un occhio al futuro.