

La tutela del bene comune e il ruolo delle cooperative (*)

SOMMARIO: 1. Ripensare la missione dello Stato in tempi di recessione. — 2. La gestione del bene comune — 3. Il ruolo del movimento cooperativo.

1. *Ripensare la missione dello Stato in tempi di recessione.* — Non può negarsi che, dopo più di cinque anni di crisi dell'economia mondiale e di quasi collasso di quella nazionale, siano venuti meno in tutto il mondo occidentale i capisaldi tradizionali del neoliberismo, e cioè la dominanza del mercato, la tendenza ad una estesa privatizzazione e, soprattutto, una corrispondente forte riduzione dell'intervento statale e della pressione tributaria. La maggioranza degli economisti, anche quelli una volta ammiratori di *M. Friedman*, ha preso atto di tale crisi e delle crescenti disuguaglianze che essa ha comportato e si è espressa a favore dei massicci interventi redistributivi operati dagli Stati a sostegno del settore privato (anche a rischio di determinare una rapida espansione del rapporto fra debito pubblico e PIL).

Non vorrei, però, che questo *revival* delle teorie keynesiane si riduca ad un mero arretramento tattico e si riveli valido tutt'al più ad operare limitati interventi congiunturali, non sufficienti a proteggere le fasce più deboli e ad imprimere un maggior tasso di eticità e di solidarietà all'azione pubblica. È fuori discussione la necessità pratica, in questo momento, di uno Stato meno opaco e più forte, erogatore di servizi sociali e, insieme, finanziatore della ricerca, dell'innovazione e della formazione permanente. Importante, però, è che tutto ciò avvenga "ripensando" realmente, soprattutto sul piano etico, la sua missione (*reinventing government*, diceva *Clinton*).

Ed al riguardo bisogna rendersi conto che la scelta, in questa fase storica, non potrà più essere solo tra interventismo e liberismo, tra Stato e mercato, bensì tra due tipi di Stato: uno, più invasivo e, per certi versi, produttivistico e monopologeno; l'altro, sussidiario, regolatore, mediatore e, soprattutto, redistributore. E se, come mi sembra auspicabile, la scelta finirà per essere nel secondo senso, è evidente che — in un contesto come l'attuale caratterizzato dalle ricordate forti disuguaglianze di reddito e di ricchezza netta e dall'aumento esponenziale delle pratiche corruttive — un tale tipo di Stato dovrebbe spogliarsi della veste di Leviatano burocratico e sempre più spesso richiamarsi ai

(*) È il testo della relazione svolta dall'autore a chiusura delle "Giornate dell'economia cooperativa" organizzate in Milano dalla Legacoop l'11 e il 12 novembre 2013.

grandi valori della democrazia partecipativa, e cioè ai valori di moralità collettiva, di rispetto della dignità umana e, soprattutto, di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Nell'attuale congiuntura, il richiamo a questi valori dovrebbe essere al primo posto nella lotta alle disuguaglianze e agli egoismi sociali e dovrebbe tornare ad essere — come lo è stato negli anni '50 e '60 — un fattore irrinunciabile del progresso sociale e del vivere civile. Soprattutto dovrebbe essere interpretato come una reazione al luogo comune nel quale spesso inconsapevolmente indulgiamo, e cioè che, in fondo, in tema di *governance* e di scelte di politica economica, sociale e fiscale, tutti — progressisti o conservatori, socialdemocratici o liberali, di destra o di sinistra — nella sostanza avanziamo nei confronti dello Stato le stesse richieste e abbiamo solo modi leggermente diversi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo.

Tale modo di pensare — neutrale e avulso nella sostanza da un sentire etico — è probabilmente frutto anche dell'attuale crisi, non solo italiana, di fiducia nella politica e nei partiti, e rischia di portarci fuori strada. In questo momento storico, infatti, i "ricchi" non vogliono le stesse cose che vogliono i "poveri" o quella parte del ceto medio entrata recentemente nell'area della c.d. "povertà relativa". Chi dipende dal posto di lavoro per la propria sussistenza e paga le imposte in base a ritenuta non vuole le stesse cose di chi vive di investimenti e dividendi e può permettersi di praticare sofisticate pianificazioni fiscali per sottrarsi, anche lecitamente, al pagamento del giusto tributo. Insomma, chi non ha bisogno di servizi pubblici o ne ha un bisogno limitato non cerca le stesse cose di chi dipende esclusivamente dal settore pubblico ed è costretto a far ricorso al bene comune.

Tale diversità di situazioni e di bisogni, se non arriva al punto di mettere in crisi la tenuta sociale del paese, genera uno spaesamento dell'etica collettiva e un allentamento dei legami sociali e solidaristici. Genera, soprattutto, sospetti: il sospetto che altri, più rapaci e più spietati, sfruttino con maggiore efficacia le zone d'ombra delle regole per trarne vantaggi personali; il sospetto che i più ricchi finiscano per ottenere vantaggi più grandi, senza contribuire alla crescita. La qual cosa rende ben difficile accettare riforme che comportino sacrifici condivisi da tutti.

Siamo tutti cresciuti sotto l'insegnamento dei principi fondamentali della religione cristiana, quali la solidarietà, la sussidiarietà e la garanzia del bene comune. Non possiamo, perciò, non sentire istintivamente — nei difficili momenti di crisi come quello che stiamo attraversando — l'importanza dell'intervento ordinatore dello Stato nelle sue diverse articolazioni, condotto secondo una forte direzione morale e bilanciando i diritti proprietari con i diritti di cittadinanza. Non è necessario essere cristiani praticanti per avvertire che una vita non sottoposta a verifica in termini di valore non vale granché. Ma se vogliamo che questa verifica avvenga, è necessario anche convincerci che in questa delicata congiuntura spetta al potere pubblico individuare e condividere con i cittadini attivi gli strumenti da utilizzare affinché la società sia più sviluppata e, insieme, più giusta nella libertà.

Questo passaggio è cruciale e costituisce un dato culturale, più che ideologico: se ci sono disuguaglianze e individualismi endemici, la loro riduzione deve essere al primo posto tra gli obiettivi etici che il potere pubblico deve perseguire nel rispetto dei diritti fondamentali dei suoi cittadini. La disuguaglianza e la mancanza di solidarietà sono la vera patologia della nostra epoca, sono una grave minaccia al buon funzionamento di ogni democrazia, sono la perdita del senso di fratellanza e della coesione sociale. Come dice Tony Judt ⁽¹⁾, la fratellanza, per quanto fatua quale obiettivo politico, è la condizione necessaria della politica e l'espressione diretta dello spirito di solidarietà.

2. *La gestione del bene comune.* — 2.1. Una volta riconosciuta la necessità di avere uno Stato che, nei momenti di crisi, si prenda sempre più cura dei diritti fondamentali dei cittadini, il discorso cade inevitabilmente sull'oggetto della sua azione, e cioè sul tipo di bene che esso deve garantire e sulle forme più consone di gestione di detto bene.

La prima considerazione che viene da fare al riguardo è che i beni di cui deve darsi carico lo Stato, quale soggetto mediatore e redistributore, non possono che essere i c.d. beni comuni. Questi sono, infatti, i beni della collettività non detenuti in proprietà privata e non scambiabili sul mercato, che, in quanto tali, sono portatori dei valori morali che lo Stato deve garantire. Penso naturalmente ai beni dell'acqua, dell'energia, dell'etere e a tanti altri, quali l'ambiente e la stessa vita personale, familiare e sociale.

È, dunque, evidente che le disuguaglianze derivanti dalla carenza o insufficienza di questi beni trasferiscono direttamente in capo allo Stato la responsabilità della loro garanzia e, di conseguenza, l'onere di assicurarne la fruizione ai cittadini. Per la maggioranza delle persone la garanzia di detti beni da parte di uno Stato efficiente è più importante del profitto o della crescita complessiva e crea, perciò, delle aspettative che solo uno Stato sociale può soddisfare.

Differentemente dai beni pubblici e da quelli privati, questi beni non sono regolati espressamente come categoria giuridica nel nostro ordinamento, ma nascono come una categoria filosofica ed economica. Ciononostante, la giurisprudenza ne ha individuato da tempo i profili caratteristici e ne ha tratteggiato una sorta di statuto autonomo (Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665); con la conseguenza che la nozione di bene comune, inteso come bene della collettività, deve considerarsi ormai generalmente accettata. Tale nozione ha, anzi, riacquisito una forte vitalità come categoria giuridica proprio in tempi, come questi, in cui i processi di globalizzazione e di privatizzazione hanno messo in pericolo l'esistenza dei beni comuni, sottraendo molti di essi alla fruizione della collettività.

I beni comuni hanno due precise caratteristiche. La prima, positiva, è che essi, essendo di uso comune, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, servono i cittadini e possono essere preziosi strumenti di cittadinanza attiva se da loro stessi gestiti. L'altra, negativa, è che, a causa

(1) *Guasto è il mondo*, Bari, Laterza, 2010.

Stato o il mercato non possono fare separatamente per la limitatezza dei mezzi, lo fanno i cittadini attivi consorzandosi, organizzandosi, riunendosi in cooperativa, erigendo fondazioni.

È evidente che tutto ciò comporta un profondo cambiamento culturale che, seguendo la stessa via dei movimenti di volontariato, segni il passaggio dall'individualismo proprietario alla solidarietà e all'individuo sociale, dal modello dell'amministrazione bipolare a quello dell'amministrazione condivisa. Siamo, dunque, in una fase storica di transizione dalla figura del cittadino-cliente (interessato solo alla proprietà individuale) a quella del cittadino *civicus* comunitario e, perciò, responsabile e solidale: un cittadino, si potrebbe dire forse un po' retoricamente, protagonista della vita della comunità (*).

3. *Il ruolo del movimento cooperativo.* — 3.1. Che ruolo può avere la forma cooperativa nella gestione dei beni comuni secondo il principio costituzionale di sussidiarietà?

Ce lo hanno detto, questa mattina, molti autorevoli interventori quando hanno messo in evidenza che la forma cooperativa possiede, almeno in via astratta, i requisiti ideali per consentire ai cittadini che utilizzano tale forma di raggiungere l'obiettivo di concorrere con lo Stato e con l'ente locale nella gestione condivisa del bene comune. Ciò per la semplice ragione che — al pari e più dell'ente pubblico — esse non solo hanno una funzione sociale costituzionalmente riconosciuta e sono sottoposte ad un controllo democratico più corto e più efficace, ma hanno anche un forte radicamento nel territorio e soprattutto coinvolgono, sotto la veste di soci cooperatori, gli stessi cittadini interessati alla gestione e alla produzione del bene comune, esponendosi anche finanziariamente (**). Le tavole fondamentali delle società cooperative sono la riprova di ciò laddove limitano fortemente, in attuazione degli artt. 43 e 45 Cost., la distribuzione ai soci degli utili prodotti ed impongono il loro reimpiego per il potenziamento delle infrastrutture e il miglioramento della qualità del servizio.

Il tratto caratteristico della forma cooperativa — che lega strettamente la mutualità e la non speculatività che la connaturano con il principio di sussidiarietà — sta, dunque, nel fatto che le società cooperative non si limitano alla mera produzione di beni e servizi, ma permettono nello stesso tempo di soddisfare, partendo dal basso, gli interessi collettivi della cittadinanza attiva in attuazione del principio di solidarietà. Con l'avvento del principio costituzionale di sussidiarietà la funzione sociale della cooperazione acquista, dunque, un più profondo significato. Cooperare significa, infatti, non solo rinsaldare le relazioni umane in uno spazio economico basato sulla reciprocità e sulla fiducia, ma anche tenere sempre più insieme economia e morale, soggetto e comunità, spazio pubblico e relazioni personali (**).

(*) GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, Giuffrè, 1977.

(**) MORI, *La cooperazione e la gestione dei servizi pubblici*, in *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, a cura di M. Bray e M. Granata, Roma, Solaris, 2012.

(***) BORZAGA, *Il contributo dell'economia sociale al superamento della crisi*, in *L'economia sociale*, (nt. 5).

3.2. Non è dunque difficile, per quanto finora detto, arrivare alla conclusione che la gestione in forma privata cooperativa dei beni comuni, condotta sotto il controllo e con la partecipazione delle amministrazioni statali e periferiche, sarebbe un ottimo antidoto sia contro i difetti dell'impresa pubblica molto (troppo) legati ai cicli elettorali, sia contro i timori che le società private affidatarie privilegino il tornaconto personale, sia contro il rischio di contrasti tra gli interessi dei cittadini ad avere tariffe congrue o servizi di qualità elevati, da una parte, e gli interessi delle imprese che hanno invece la principale preoccupazione di massimizzare il profitto, dall'altra (*).

In una prospettiva non lontana dovrebbero quindi aprirsi, per le società cooperative in grado di disporre di sufficienti risorse anche pubbliche, ampi spazi d'intervento specie quanto alla gestione dei servizi di interesse economico generale.

Tra le ipotesi di intervento più attraenti andrebbe considerata, innanzitutto, la partecipazione alle gare bandite dagli enti locali per l'affidamento di servizi pubblici in esclusiva e per l'acquisizione di *partnership* di minoranza con la P.A. all'interno di società miste. In queste ipotesi il vantaggio delle società cooperative, rispetto alle società di capitali concorrenti, consiste nel fatto che esse, per la loro causa mutualistica, offrirebbero migliori opzioni qualitative — in particolare, una maggiore attenzione agli *shareholders* ed agli *stakeholders*, un più elevato tasso di democraticità e una superiore efficienza organizzativa — a fronte di una (peraltro, non sempre) migliore offerta economica da parte delle società di capitali.

Un altro spazio, a mio avviso molto importante, potrebbe essere quello dell'autoproduzione dei servizi pubblici a favore dei cittadini utenti soci cooperatori e quello dell'*empowerment* dei soci utenti consumatori, inteso come aiuto ad essi nelle scelte di mercato. Si tratterebbe di allargare e rinvigorire le iniziative portate avanti finora solo in alcune zone geografiche del Paese.

Non credo, invece, che allo stato attuale possa essere riservato uno spazio alla cooperazione di utenza come alternativa alla gestione diretta dei servizi da parte dell'amministrazione. È questo il caso delle gestioni *in house providing*, che — come è noto — attualmente, in forza delle norme comunitarie come interpretate dalla Corte di Giustizia, possono essere attribuite, a certe condizioni, solo a società a proprietà totalmente pubblica. Esse, quindi, non possono essere date in affidamento a società private, come sono le società cooperative, anche se composte da soli utenti che risiedono e operano nel loro stesso ambito. Secondo la Corte di Giustizia l'esclusione delle società cooperative trova, in particolare, il suo fondamento nel fatto che un eventuale affidamento ad esse introdurrebbe degli interessi economici potenzialmente confliggenti, tali da alterare l'influenza dominante del potere pubblico sulle società e, quindi, da pregiudicarne il c.d. controllo analogo (sent. 29 dicembre 2012 n. C-183/11; 11 gennaio 2005 n. C-26/2003).

(*) ALTIERI, *Servizi pubblici. La specificità dell'erogazione da parte di società cooperative*, Quaderni Fondazione Ivano Barberini, 2012.

Questa interpretazione restrittiva è, forse, troppo formale e letterale, non tenendo nel dovuto conto il fatto che, specie le cooperative di comunità, hanno nella sostanza caratteristiche di democraticità e mutualità tali da consentire agevolmente la loro equiparazione alle società pubbliche ammesse alla gestione *in house providing*. È evidente, però, che la soluzione di questo problema compete solo alla Commissione Europea e ai giudici comunitari, se un giorno dovessero essere interpellati.

3.3. Tornando, al termine di questo mio intervento, al tema iniziale delle disuguaglianze e degli strumenti per ridurle, mi preme qui sottolineare che potenziare l'affidamento in gestione condivisa dei beni comuni a soggetti privati organizzati, socialmente qualificati, non deve necessariamente significare una spinta ulteriore verso la privatizzazione di servizi collettivi o, se si preferisce, verso una liberalizzazione che nasconda, nella sostanza, una loro privatizzazione. Come ho cercato di chiarire in questo mio intervento, il principio costituzionale di sussidiarietà non restringe affatto il ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella garanzia dei diritti fondamentali e, quindi, nella gestione del bene comune, ma si limita a favorire, in nome dell'interesse generale, l'amministrazione condivisa tra l'ente pubblico e quei cittadini attivi che assumono a tal fine la forma di impresa non speculativa.

FRANCO GALLO

Abstract

To the question whether and to what extent the cooperative form could have a role in the management of the common goods, pursuant to the constitutional principle of horizontal subsidiarity set by the last paragraph of article 118 of the Italian Constitution, the answer of the Author is entirely positive. He reckons that the cooperative form has, at least in abstract terms, the ideal requirements to allow the citizens that use such form to succeed in contributing, with national and local jurisdictions, to the mutual management of the common good. The cooperatives, precisely, not only have a constitutionally recognized social purpose and are subject to a closer and more effective democratic surveillance, but also have a strong attachment to the territory and, most of all, are able to involve, as co-operators, the same citizens interested to the management and the production of the common good, having also a financial exposure.