

Giulia Romano

**LE COOPERATIVE IDRICHE
IN ITALIA E IN EUROPA**

**Evoluzione, assetti
di governance, performance e
prospettive della gestione delle
*community-owned water supplies***

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Pisa.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Giulia Romano

**LE COOPERATIVE IDRICHE
IN ITALIA E IN EUROPA**

**Evoluzione, assetti
di governance, performance e
prospettive della gestione delle
*community-owned water supplies***

FrancoAngeli

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Lorenzo e Vittoria

INDICE

Introduzione. La genesi dello studio e la metodologia	pag.	9
1. Le origini, l'evoluzione e la normativa sulla cooperazione: un quadro d'insieme	»	21
1.1. Le origini della cooperazione e la sua evoluzione nel tempo	»	21
1.2. Il <i>framework</i> normativo sulle cooperative	»	25
1.3. Le cooperative che si occupano di servizi di pubblica utilità: origini e tradizioni	»	32
2. Gli studi sulle cooperative idriche: una panoramica internazionale	»	38
3. Le cooperative idriche in Italia	»	49
3.1. Un quadro d'insieme e il dataset utilizzato	»	49
3.2. Le cooperative studiate: alcuni casi rilevanti nelle diverse regioni italiane	»	58
3.2.1. Le cooperative idriche in Alto Adige	»	58
3.2.1.1. La cooperativa Acqua Potabile San Michele Appiano	»	59
3.2.1.2. La cooperativa Acquedotto Cooperativa di Fiè Allo Sciliar	»	67
3.2.2. Le cooperative idriche in Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta	»	73
3.2.2.1. La Cooperativa Acquedotto di San Fruttuoso in Fumeri di Mignanego	»	74
3.2.2.2. La Cooperativa Acqua Potabile di Corte	»	78

3.2.2.3. La Cooperativa Acqua Potabile di Chia- verano	pag.	83
3.2.2.4. La Cooperativa Acqua Potabile di Bienca	»	87
3.2.2.5. L'Acquedotto Blanchard St. Jacques So- cietà Cooperativa	»	92
3.2.3. La cooperazione idrica in Sardegna: il caso di Poggio dei Pini	»	97
3.3. Analisi della governance delle cooperative idriche ita- liane: un quadro d'insieme	»	104
3.4. Le performance economico-finanziarie delle coopera- tive idriche italiane: alcuni spunti di riflessione	»	107
4. Le cooperative idriche e le “community-owned” water supplies in Europa: inquadramento, storia e casi rilevanti	»	112
4.1. Le cooperative idriche (<i>Wassergenossenschaft</i>) in Au- stria	»	112
4.2. Gli acquedotti (<i>Vandværk</i>) gestiti dai consumatori e dalle comunità in Danimarca	»	119
4.3. Le cooperative idriche in Finlandia (<i>Suomen vesihuolto- osuuskunnat</i>)	»	127
4.4. La gestione idrica collettiva in Irlanda: i <i>Group Water Schemes</i>	»	131
4.5. Le <i>small water supplies</i> gestite da cooperative o <i>comu- nidad de usuarios</i> in Spagna	»	137
5. I punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità delle esperienze di cooperazione e di gestione di comunità nel settore idrico	»	143
5.1. I punti di forza e i punti di debolezza del modello coo- perativo in Italia e in Europa	»	144
5.2. Le opportunità e le minacce del modello cooperativo idrico in Italia e in Europa	»	153
Bibliografia	»	165

INTRODUZIONE

LA GENESI DELLO STUDIO E LA METODOLOGIA

L'accesso universale e equo all'acqua potabile è uno dei *Sustainable Development Goals* definiti dalle Nazioni Unite¹. Nella Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2010 si può leggere che «l'ONU, dichiara il diritto all'acqua un diritto umano universale e fondamentale. L'acqua potabile e per uso igienico, oltre ad essere un diritto di ogni uomo, concerne la dignità della persona, è essenziale al pieno godimento della vita, ed è fondamentale per tutti gli altri diritti umani».

La Direttiva Europea Quadro sulle Acque (la cosiddetta *Water Framework Directive*) ha inoltre affermato:

L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale².

Ciò ha giustificato l'esclusione, ad esempio, dell'applicazione al settore idrico di alcune regole comunitarie che trovano attuazione a altri settori³ e il

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>.

² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

³ Nella Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione si legge ad esempio: «Le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione. Le caratteristiche particolari di tali regimi giustificano le esclusioni nel settore idrico dall'ambito di applicazione della presente direttiva. L'esclusione riguarda le concessioni di lavori e di servizi per la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile o l'alimentazione di tali reti con acqua potabile. Anche le concessioni per lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue e per progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio (in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione

recepimento delle esigenze dei cittadini, manifestate con l’iniziativa “Right to Water”⁴ (*European Citizens’ Initiative “Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!”*), volta a sensibilizzare il legislatore europeo sulla necessità di considerare l’acqua e i servizi di fognatura e depurazione come diritti umani⁵.

L’iniziativa comunitaria “*Right to Water*” ha riscosso grande successo (ha raccolto 1,6 milioni di adesioni), facendo leva sul concetto di acqua come bene pubblico e che come tale deve essere salvaguardato:

Water is not a commodity but a public good that must be safeguarded, not opened up for competition. The human right must be central in water policy, not competition or the completion of the internal market. Governments are obliged to provide these services⁶.

A tale iniziativa la Commissione Europea ha risposto con la comunicazione 177 del 2014⁷, ribadendo che l’acqua potabile e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano e «*in quanto tali devono essere di elevata qualità, disponibili, fisicamente accessibili e a prezzi abbordabili*».

Come noto, il settore idrico è considerato uno dei settori a rete meno regolati a livello europeo⁸, essendo disciplinato da una Direttiva Quadro sulle Acque (Water Framework Directive – 2000/60/CE) e da altre direttive settoriali che entrano nel merito di aspetti specifici, come la direttiva 98/83/CE (*Drinking Water Directive*) in materia di qualità delle acque destinate al consumo umano, oppure la direttiva 91/271/CE sul trattamento delle acque reflue urbane. La spiegazione di tale scelta del legislatore europeo sta nella constatazione che si tratti di un servizio a carattere locale e con caratteristiche e specificità tipici di ciascun Paese, per cui un processo di armonizzazione sarebbe arduo e carico di resistenze⁹. Il legislatore europeo ha dunque convenuto che «*there is no one best system for governing water resources*»¹⁰.

Il settore idrico europeo è molto frammentato, dato che «*i piccoli sistemi di distribuzione (ossia, quelli che servono meno di 5.000 persone o distri-*

o drenaggio) dovrebbero essere escluse nella misura in cui siano collegate a una attività esclusa».

⁴ <https://www.right2water.eu/>.

⁵ Caporale F. (2017), *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, FrancoAngeli, Milano.

⁶ <https://www.right2water.eu/about>.

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-177-IT-F1-1.Pdf>.

⁸ Caporale F. (2017), *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ostrom E., Stern P.C., Dietz T. (2003), Water Rights in the Commons. *Water Resources IMPACT*, 5(2), Forging New Rights To Water, 9-12.

buiscono meno di 1.000 m³ al giorno), ... forniscono acqua a 65 milioni di persone nell'UE»¹¹.

Le stesse politiche tariffarie, legate al tema centrale dell'accessibilità economica, sono una prerogativa dei singoli Stati, che devono tuttavia garantire che le tariffe coprano «i costi reali dell'utilizzo delle risorse idriche», incoraggiandone l'uso sostenibile¹². Inoltre, il servizio idrico riguarda diritti fondamentali della popolazione: l'acqua è essenziale per la vita umana e il benessere collettivo; un suo eccesso di regolamentazione a livello europeo rischierebbe, quindi, di avere effetti disaggreganti sul processo di europeizzazione e incontrerebbe quindi molte resistenze¹³.

Un altro aspetto demandato alle scelte dei singoli Stati Membri riguarda le modalità di gestione dei servizi idrici: come affermato dalla Commissione Europea «la fornitura dei servizi idrici è generalmente competenza delle autorità locali, che sono le più vicine ai cittadini e ai loro problemi. Le autorità pubbliche sono del tutto libere di eseguire in proprio le prestazioni inerenti a tali servizi, oppure di affidarle ad altre entità giuridiche di diritto pubblico mediante il sistema di affidamento diretto (in house). Possono anche decidere di affidare a terzi i servizi idrici, in toto o in parte, con gestione privata o mista, nel qual caso le autorità pubbliche hanno piena facoltà di stabilire obblighi chiari per gli operatori privati, onde garantire che i servizi erogati nell'area geografica di loro competenza soddisfino gli standard prescritti»¹⁴.

Imporre un modello di azionariato e di gestione non sarebbe sufficiente a garantire il governo sostenibile della risorsa idrica, la cui efficacia dipende da molteplici fattori¹⁵.

Esistono soluzioni alternative sia alla privatizzazione sia all'impegno diretto delle istituzioni pubbliche¹⁶, e un esempio sono le comunità che si uni-

¹¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-177-IT-F1-1.Pdf>.

¹² La Comunicazione della Commissione Europea n. 177/2014 in risposta all'iniziativa Right2Water afferma: «L'accessibilità economica è un elemento di fondamentale importanza, in quanto ha a che fare con l'accesso universale effettivo ai servizi idrici. I prezzi dell'acqua sono fissati a livello nazionale e l'UE non ha alcuna voce in capitolo. La legislazione ambientale dell'UE in materia di acque, tuttavia, stabilisce alcuni principi di base per le politiche di tariffazione negli Stati membri. La direttiva quadro sulle acque, imponendo agli Stati membri di garantire che il prezzo applicato ai consumatori rifletta i costi reali dell'utilizzo delle risorse idriche, incoraggia l'uso sostenibile di queste limitate risorse e segnala quanto il principio dell'accessibilità economica dei servizi idrici sia fondamentale per l'UE, principio su cui quest'ultima basa la propria politica in materia di acque».

¹³ Caporale F. (2017), *op. cit.*

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-177-IT-F1-1.Pdf>.

¹⁵ Ostrom E., Stern P.C., Dietz T. (2003), *op. cit.*

¹⁶ Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia; Bakker K. (2007), The "Commons" versus the "Commodity": Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, 39(3): 430-455.

scono per amministrare i beni collettivi (“commons” o, meglio, “common-pool resources”¹⁷) come l’acqua.

Difatti, fra i modelli di fornitura dei servizi idrici è possibile includere anche la gestione di comunità, in forma cooperativa o ad essa assimilata¹⁸, ove i proprietari delle reti e degli impianti sono i cittadini, che hanno dunque la duplice veste di proprietari-gestori e di utenti¹⁹. Infatti, come affermato da illustri studiosi «*successful community resource management is not only possible but commonplace*»²⁰. La loro presenza nel mercato idrico europeo (e mondiale) è l’esempio di come esistano diverse soluzioni istituzionali per far fronte a diversi problemi in contesti e ambienti fisici differenti e che «*molte delle istituzioni (che operano in contesti in cui vengono utilizzate risorse collettive) che hanno avuto successo sono articolate combinazioni di istituzioni “di natura privata” e “di natura pubblica”, che non possono essere classificate in una sterile dicotomia*»²¹.

Le cooperative sono una realtà economica rilevante in Italia, in Europa e nel mondo. Secondo i dati della International Cooperative Alliance (ICA) ci sono circa tre milioni di cooperative nel mondo che coinvolgono il 12% dell’umanità mondiale.

Le cooperative sono aziende che mettono al centro le persone, i membri – siano essi soci-lavoratori, soci-produttori, soci-utenti – che hanno contribuito alla loro nascita e contribuiscono alla loro sostenibilità, gestite democraticamente sulla base del principio “una testa-un voto”²².

¹⁷ «*Commons refer to systems, such as knowledge and the digital world, in which it is difficult to limit access, but one person’s use does not subtract a finite quantity from another’s use. In contrast, common-pool resources are sufficiently large that it is difficult, but not impossible, to define recognized users and exclude other users altogether. Further, each person’s use of such resources subtracts benefits that others might enjoy*». Ostrom E. (2008), The Challenge of Common-Pool Resources. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(4): 10-11. In merito si veda anche Ostrom E. (2002), Common-pool resources and institutions: toward a revised theory. In: Gardner B., Rausser G. (Eds.), *Handbook of agricultural economics*, Elsevier Science BV, Amsterdam.

¹⁸ «*Common-pool resources may be governed and managed by a wide variety of institutional arrangements that can be roughly grouped as governmental, private, or community ownership*». Ostrom E. (2008), *op. cit.*: 11.

¹⁹ Hendry e Akoumianaki citano 4 modelli per la gestione idrica: public or government-based model; private or market-based model; community-based model; household-centred model. Hendry S., Akoumianaki I. (2016), *Governance and management of small rural water supplies: a comparative study*. CRW2015/05. Disponibile online a: crew.ac.uk/publications, p. 8.

²⁰ Ostrom E., Stern P.C., Dietz T. (2003), *op. cit.*

²¹ Ostrom E. (2006), *op. cit.*: 29.

²² Tessitore A., Garzoni A. (2012), Valori imprenditoriali e comportamento strategico delle imprese cooperative. In: Coda V., Minoja M., Tessitore A., Vitale M. (a cura di), *Valori d’impresa in azione*, Egea, Milano.

Le cooperative di utenza sono un fenomeno meno noto rispetto alle più conosciute cooperative di distribuzione alimentare o alle cooperative di produzione e lavoro. Hanno storicamente operato prevalentemente per la fornitura di servizi pubblici come quello elettrico e quello idrico, concorrendo a portare benessere e sviluppo solitamente a piccole comunità rurali che altrimenti ne sarebbero state prive²³.

Le cooperative idriche che forniscono acqua potabile sono una realtà marginale per il settore idrico italiano. Se ne contano solo meno di una trentina, localizzate prevalentemente nel Nord Italia, in aree rurali. La concentrazione maggiore è rinvenibile in Alto Adige, ma alcuni esempi sono sopravvissuti e sono attivi anche in altre regioni, dalla Valle d'Aosta al Piemonte, dalla Liguria alla Sardegna. Accanto alle cooperative vere e proprie, si trovano in Italia numerosi casi di consorzi, interessenze, vicinie e altre associazioni agrarie che rappresentano «*comunioni private di interesse pubblico*»²⁴ e che si occupano anche della gestione di acquedotti agricoli.

Nel solo Alto Adige oltre il 17% degli acquedotti vigilati dalla Provincia di Bolzano (84 acquedotti al 2017) e quasi il 9% degli abitanti da essi serviti (oltre 40 mila residenti) sono gestiti da cooperative, consorzi, interessenze e simili²⁵ che potrebbero essere definiti *community-owned water suppliers*, fornitori del servizio idrico la cui proprietà e la cui gestione è affidata a comunità, dunque agli stessi utenti che beneficiano del servizio.

La cooperazione di utenza idrica nel nostro paese ha radici molto antiche, legate spesso alla nascita stessa degli acquedotti in zone che ne erano storicamente prive. La nascita di una cooperativa in tali contesti ha consentito di portare l'acqua nei piccoli paesi, lontani dai principali centri abitati fin nelle singole case, realizzando opere avveniristiche per l'epoca, con grandi sacrifici fisici e economici per i soci fondatori. Si pensi al fatto che risalgono al Cinquecento i primi documenti che testimoniano in Alto Adige la lungimiranza di chi aveva ritenuto essenziale dotare le comunità di un acquedotto e disciplinare l'uso della preziosa risorsa idrica con regole d'uso trasparenti e chiare, uniformi per tutti gli abitanti.

Le cooperative idriche che sono attive oggi in Italia hanno resistito alle crescenti pressioni imposte in primo luogo dall'evoluzione economica e

²³ Del resto è opportuno ricordare che «l'impresa non è solo un centro di produzione e accumulazione del profitto. La sua grande legittimazione sta nel fatto che essa è produttrice di sviluppo». Vitale M. (2012), Valori imprenditoriali e comportamenti strategici: vent'anni dopo. In: Coda V., Minoja M., Tessitore A., Vitale M. (a cura di), *Valori d'impresa in azione*, Egea, Milano: 13.

²⁴ Si veda per l'Alto Adige quanto stabilito dalla Legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2.

²⁵ Dati forniti dall'Ufficio Gestioni Idriche, Provincia Autonoma di Bolzano, 2019.

sociale, che ha spinto spesso i giovani a lasciare le campagne e i paesi più piccoli per vivere in città, nonché da ritmi lavorativi e familiari che mal si conciliano con le esigenze di partecipazione attiva alla vita cooperativa. Sono dunque esempi della capacità degli individui di auto-organizzarsi per usare una risorsa collettiva come l'acqua, creando spesso delle regole de facto efficaci, che talvolta solo col tempo si sono tradotte in statuti e regolamenti formali²⁶. Anche le pressioni derivanti da una normativa sempre più esigente e stringente in termini amministrativo-burocratici, nonché la legislazione di settore²⁷, volta a favorire i processi aggregativi con finalità di crescita dimensionale e multisettoriale (integrando la gestione dell'acquedotto con quella della fognatura e della depurazione), hanno contribuito significativamente al diradarsi sempre più del movimento cooperativo di utenza idrica. Infine, le difficoltà degli enti locali – per ragioni normative ed economiche – a supportare come in passato con contributi a fondo perduto o con prestiti agevolati le cooperative, hanno giocato un ruolo rilevante nei processi di acquisizione del capitale tangibile e intellettuale delle cooperative da parte dei Comuni o dei principali gestori idrici.

Conoscere la storia e la gestione attuale delle cooperative è tuttavia importante per una serie di ragioni, non ultimo il fatto che la cooperazione nel settore idrico è un fenomeno stabile ed in crescita in molti paesi europei, soprattutto in quelle aree tradizionalmente considerate come le più avanzate e sviluppate dal punto di vista economico, sociale, di partecipazione pubblica e di *accountability*.

Dalla Danimarca all'Austria, dalla Finlandia all'Irlanda, alla Galizia, è possibile trovare e raccontare esperienze longeve ed estremamente positive di cooperazione idrica. Realtà che hanno saputo superare la prova del tempo, che sono state in grado di cogliere le sfide attuali pur mantenendo dei forti legami con le proprie origini e la tradizione.

Alla luce di queste esperienze, è cruciale chiedersi se la cooperazione, solitamente snobbata nei dibattiti a livello nazionale ed europeo relativi alla regolazione dei servizi pubblici²⁸, non sia invece la più alta espressione dei principi alla base dell'Unione Europea come la partecipazione attiva dei cittadini e i processi decisionali di tipo “bottom-up”, che dal basso e dalla discussione fra i cittadini delle proprie esigenze, cioè, raggiungono i centri

²⁶ Ostrom E. (2006), *op. cit.*: 29.

²⁷ Si vedano fra gli altri: Mazzei A., Cenerini M., Spinicci F. (2017), *Lo Stato dell'Acqua. Manuale operativo per la regolazione del servizio idrico integrato*, FrancoAngeli, Milano; Guerrini A., Romano G. (2014), *Water Management in Italy. Governance, Performance, and Sustainability*, Springer, Heidelberg.

²⁸ Sacconi L., Ottone S. (a cura di) (2015), *Beni comuni e cooperazione*, il Mulino, Bologna.

decisionali, per trasformare le idee e le azioni sviluppate in modo virtuoso dalle comunità in decisioni politiche di portata generale.

Il cosiddetto “*stakeholder engagement*” sembra trovare infatti la sua massima espressione nella gestione dell’acqua, la risorsa vitale per eccellenza, di tipo cooperativo, basata quindi sulla democrazia e sulla partecipazione ai processi decisionali. E così, studiare le cooperative idriche, le loro performance e le loro modalità di governo, significa fornire informazioni utili ai principali *stakeholder* del settore idrico, per far sì che l’opzione della gestione cooperativa e di comunità non solo venga preservata ma, ove possibile, incentivata, magari alla luce dei crescenti movimenti che reclamano una gestione pubblica dell’acqua, intesa non solo come gestione da parte della pubblica amministrazione, ma – in senso più ampio – come una gestione condivisa da parte delle comunità di utenti.

Le cooperative idriche sono infatti una modalità gestionale estremamente interessante per i cittadini-utenti, perché consentono una gestione della risorsa idrica democratica e partecipata, che vede l’acqua come un valore da tutelare e tramandare, in cui la qualità e l’importanza della risorsa idrica ha un ruolo centrale. Tuttavia, studiando le cooperative si può agevolmente comprendere come i cittadini-utenti, se vogliono mantenere un ruolo centrale in alcune delle decisioni che maggiormente ne influenzano la qualità della vita, come quelle relative a chi gestisce una risorsa essenziale per la sopravvivenza come l’acqua, devono essere pronti a mettersi in gioco in prima persona, come fecero i fondatori delle più longeve cooperative, investendo se necessario capitali, tempo, fatica e competenze al servizio dell’intera collettività.

Nelle cooperative ai soci viene spesso richiesto di avere un ruolo attivo, partecipare inizialmente al capitale e periodicamente alle assemblee, ricoprire se necessario ruoli decisionali carichi di responsabilità, essere parte attiva della soluzione dei problemi fornendo idee e manodopera volontaria. In cambio, non si ricevono compensi (se non di piccola entità), ma riconoscenza, rispetto, un ruolo centrale nel tramandare patrimoni riconosciuti ormai da tutti come aventi un valore inestimabile²⁹.

È prezioso infatti poter disporre di acqua di qualità superiore, a “chilometro zero”, utilizzando reti e impianti la cui proprietà è realmente collettiva, condivisa e no profit e soprattutto sui quali è possibile avere un controllo

²⁹ Come scrivono Coda e Minoja parlando di “buon management”, «*amore e disciplina sono tratti della personalità degli attori chiave non già in conflitto fra loro, ma complementari: il primo genera energia, coraggio, carica motivazionale, la seconda impedisce l’assunzione di rischi non ben calcolati e quindi di fare il passo più lungo della gamba*». Minoja M., Coda V. (2012), *Imprenditori e imprese che tengono la rotta*. In: Coda V., Minoja M., Tessitore A., Vitale M. (a cura di), *Valori d’impresa in azione*, Egea, Milano: 27.

diretto, conoscerne senza intermediari l'efficienza e la buona amministrazione, come un "buon padre di famiglia". Ed è proprio così che potrebbe riassumersi il modo con il quale le cooperative idriche sono gestite tutt'oggi, come un patrimonio di una famiglia allargata chiamata comunità, da preservare e valorizzare, con prudenza ma anche con lungimiranza, nella prospettiva di lasciare agli eredi, ai posteri, un bene prezioso in condizioni di efficienza e efficacia.

Le cooperative idriche sono inoltre estremamente interessanti da studiare e conoscere per i *policy makers*, che sempre più frequentemente devono confrontarsi con le richieste provenienti dai cittadini-utenti di mettere al centro delle decisioni i valori fondamentali della democrazia, ivi inclusi quelli di preservare e tutelare la proprietà pubblica e la gestione democratica, senza fini di lucro, dei beni essenziali per l'esistenza dell'uomo e per la sopravvivenza degli ecosistemi³⁰.

I movimenti a difesa della gestione dei beni collettivi ben si conciliano con una "soluzione alternativa" ai processi di privatizzazione e a quelli basati su un forte ruolo di istituzioni pubbliche e controlli esterni³¹.

Le gestioni di comunità (*community-based management model*) rappresentano infatti delle realtà economiche che affondano le radici in storie e tradizioni spesso lontane nel tempo, ma che hanno saputo preservarsi ed evolvere, "innovando nella tradizione" di un servizio pubblico essenziale o, come definito a livello comunitario, un "servizio di interesse economico generale"³²: a livello comunitario infatti servizi come quello idrico sono così definiti nella consapevolezza che si tratti di attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale.

Alcune cooperative in Italia ed in Europa sono nate negli ultimi decenni, dimostrando che si tratta anche di fenomeni che possono conciliarsi agevolmente con la modernità, che possono rappresentare potenzialmente anche un'alternativa alle spinte di "ripubblicizzazione" dei servizi pubblici che sembrano avere una forza crescente nelle moderne democrazie.

In giro per l'Europa la consapevolezza del valore di una gestione "*non profit*" dell'acqua è estremamente diffuso: in molti paesi non è accettabile l'idea di "privatizzare" la gestione idrica a vantaggio di grandi operatori del

³⁰ Si veda in merito la già citata iniziativa dei cittadini europei Right 2 Water: «Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!»

³¹ Ostrom E. (2006), *op. cit.*: 29 e ss.

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa» COM(2011) 900 definitivo.

tutto staccati dai territori e dalle loro tradizioni³³. Nei luoghi dove sono sopravvissute le cooperative il collante principale delle comunità all'acquedotto cooperativo è proprio la risorsa idrica locale, un patrimonio spesso conquistato faticosamente con la ricerca fisica delle sorgenti nei boschi o comunque in luoghi non facilmente accessibili, considerato un privilegio da custodire di fronte al rischio di dover utilizzare acqua "proveniente da chissà dove".

Più comunemente, è possibile parlare a livello internazionale di "small-scale community water supplies", che secondo la World Health Organization forniscono meno di 1.000 m³ al giorno o non più di 5.000 persone³⁴, accomunate da alcuni tratti distintivi³⁵. Le piccole gestioni idriche di comunità sono presenti diffusamente in molti Paesi del mondo³⁶: ad esempio, si stima che circa il 73% della popolazione dell'Europa, del Caucaso e dell'Asia centrale viva in aree rurali dove le piccole gestioni idriche sono prevalenti³⁷.

³³ Con riferimento al dibattito sulla privatizzazione del settore idrico in alcuni Paesi Europei e all'alternativa cooperativa si vedano ad esempio per la Grecia Gialis S.E., Loukas A., Lapidou C.S. (2011), Theoretical Perspectives and Empirical Facts on Water Sector Privatization: The Greek Case Against European and Global Trends. *Water Resources Management*, 25: 1699-1719; Douvitsa I., Kassavetis D. (2014), Cooperatives: an alternative to water privatization in Greece. *Social Enterprise Journal*, 10(2): 135-154; con riferimento al Regno Unito, si veda Morse L.B. (2000), A Case for Water Utilities as Cooperatives and the UK Experience. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71(3): 467-495; con riferimento all'Italia si veda Altieri A.M., Mori P.A., Peruzzi P., Spinicci F. (2013), *Cooperazione e gestione del sistema idrico integrato: la gestione del servizio tramite cooperativa di utenti-cittadini. Rapporto definitivo*, Dipartimento di Scienze per l'Economia e per l'Impresa, Università degli studi di Firenze, maggio.

³⁴ World Health Organization (WHO) (2016), *Status of Small-Scale Water Supplies in the WHO European Region*. Hendry e Akoumianaki hanno illustrato tuttavia i diversi criteri utilizzati nei principali contesti internazionali per definire le "small water supplies". Per i dettagli si veda Hendry S., Akoumianaki I. (2016), *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Questi tratti distintivi, secondo la WHO sono descritti «*by the challenges faced in their administration and management. Typical challenges include: Often under-trained operators; Remoteness and isolation; Harder to leverage financial and political support; Larger percentage of the population is vulnerable; Larger geographical spread; and Larger per unit cost of materials and construction. These supplies include those serving rural villages and towns, individual households, vacation homes and trailer parks. Water supplies serving transient populations and those in periurban areas (the communities surrounding major towns and cities) are often organized in the same way and are beyond the reach of municipal services*». World Health Organization (WHO) (2010), *Small and safe, World water Day 2010*. Disponibile online al seguente link https://www.who.int/water_sanitation_health/WHS_WWD2010_small_systems_2010_4_en.pdf.

³⁶ Nell'ambito delle attività della World Health Organization è stato creato ad esempio l'International Small Community Water Supply Management Network.

³⁷ International Small Community Water Supply Network (2014), *Seventh meeting of the International Small Community Water Supply Management Network was held on 26-27 June*

Questo volume vuole raccontare le principali esperienze di cooperative idriche italiane e di altri paesi europei ove sono diffuse esperienze di “*small community water supplies*”, al fine di evidenziarne i tratti comuni, i punti di forza e di debolezza, le opportunità ed i rischi principali associati a questa tipologia di aziende operanti in un settore regolamentato come quello idrico e che rappresentano la “soluzione alternativa” alla gestione di un bene collettivo come l’acqua sia da parte di istituzioni pubbliche sia come esito di processi di privatizzazione³⁸.

Il progetto di ricerca è nato dall’osservazione dell’esistenza in alcuni paesi Europei, come Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia e Spagna, di una “terza via” alla gestione dei servizi idrici, accanto a quella pubblica-municipale e quella privata dei grandi operatori anche quotati in Borsa o comunque partecipati dagli investitori istituzionali internazionali: quella fondata sul controllo degli utenti che, grazie all’adozione del modello cooperativo, nominano direttamente i loro rappresentanti al governo dell’azienda idrica. In primis, il progetto si poneva l’obiettivo di valutare le possibili differenze in termini di performance tra i gestori organizzati in forma di cooperativa e quelli con una governance più “tradizionale”, come le aziende municipalizzate, le società di capitali con soci privati, i partenariati pubblico privati (PPP). Le misure di performance che si volevano osservare andavano al di là dei tradizionali indicatori economico-finanziari, puntando all’analisi delle tariffe, degli investimenti pianificati e realizzati, della capacità di raccogliere risorse finanziarie presso banche e altri finanziatori. Il secondo obiettivo di questo progetto era quello di analizzare i modelli di *corporate governance* delle cooperative idriche europee, mappando alcuni tra i principali processi decisionali, come ad esempio: la nomina del consiglio di amministrazione; l’istituzione di un organismo di controllo interno e la sua composizione; la definizione della tariffa, degli investimenti e dei costi ed il controllo tra target e risultati effettivamente ottenuti. Infine, il progetto intendeva riflettere sulla possibilità di estendere il modello cooperativo nella gestione dei servizi idrici anche ad altre zone sinora escluse dalla loro presenza, identificandone le eventuali condizioni propedeutiche alla adozione e, dunque, opportunità e minacce.

Dopo un excursus – nel capitolo 1 – sulle origini del modello cooperativo, sul *framework* normativo e sulla diffusione delle esperienze di comunità

2014 in Bishkek, Kyrgyzstan. Disponibile online al seguente link https://www.who.int/water_sanitation_health/water-quality/small-community-management/scwsm_international7/en/.

³⁸ Ostrom E. (2006), *op. cit.*: 29 e ss.

nella gestione dei servizi pubblici, viene presentata nel capitolo 2 del libro un'analisi della letteratura, con gli studi che si sono occupati di tale tematica negli ultimi decenni. I capitoli 3 e 4 sono dedicati all'approfondimento empirico dell'evoluzione del settore, dei modelli di governance e delle performance delle cooperative idriche in Italia e alle esperienze di gestione di comunità in altri rilevanti Paesi europei, dall'Austria all'Irlanda, dalla Danimarca alla Finlandia alla Spagna. Infine, lo studio conclude – nel capitolo 5 – con una analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce del modello cooperativo idrico europeo, fornendo spunti di riflessione per i decisori politici sul futuro ruolo che la cooperazione potrebbe avere nel supportare lo sviluppo del settore idrico europeo, anche grazie a esperienze di cooperazione internazionale.

Le informazioni utilizzate sono state raccolte attraverso analisi documentali (bilanci, statuti, verbali di assemblee, altro materiale disponibile) e soprattutto attraverso una ricerca sul campo, realizzando interviste e visite *in situ*, parlando direttamente con i soci e gli amministratori delle cooperative, visitando gli impianti e le sorgenti, osservando la passione e l'attaccamento con cui vengono gestite quotidianamente, rilevandone le criticità e le principali minacce esistenti per la loro sostenibilità.

La raccolta dati e informazioni è avvenuta principalmente attraverso un questionario compilato durante le interviste semi-strutturate, realizzate in presenza o telefonicamente ai referenti delle community owned water supplies individuate. Sono stati intervistati i referenti – Presidenti, Vice Presidenti e Amministratori – di 23 cooperative idriche europee (13 cooperative italiane, 4 cooperative austriache, 5 cooperative danesi, 1 cooperativa spagnola, alcune delle quali sono state visitate direttamente). Sono stati inoltre raccolti 7 questionari da altrettanti Group Water Schemes irlandesi

Durante la ricerca, sono stati intervistati inoltre i manager delle associazioni di cooperative danesi (Danske Vanderverk e DANVA), austriache (Oö Wasser in Ober Österreich e Dachverband Salzburger Wasserversorger a Salzburg), irlandesi (National Federation of Group Water Schemes) e galiziane (COXAPO nella provincia di Pontevedra), nonché il referente dell'Ufficio gestione sostenibile delle risorse idriche (Provincia Autonoma di Bolzano) che hanno fornito un prezioso supporto nella raccolta dati e informazioni e nella definizione dei casi da analizzare.

Per arricchire il patrimonio conoscitivo sulle esperienze cooperative e dei *community-owned water supplies* si è preso parte a un primo evento di coordinamento delle esperienze di gestioni di comunità idriche europee organizzato a Vienna nel 2018, al quale hanno partecipato rappresentanti delle associazioni e di cooperative austriache, danesi, irlandesi e spagnole. Infine, in