

## **Le "non profit utilities" tra Stato e mercato: l'esperienza della cooperativa di comunità di Melpignano**

**Luca Bartocci**

Professore associato di Economia aziendale, Università degli studi di Perugia

**Francesca Picciaia**

Ricercatore di Economia aziendale, Università degli studi di Perugia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La partecipazione dei cittadini come elemento di rinnovamento della gestione dei servizi pubblici. – 3. Il ruolo possibile delle *non profit utilities*. – 4. La nascita e la diffusione delle cooperative di utenza nel settore elettrico italiano. – 5. La cooperativa di comunità di Melpignano: "cose vecchie con il vestito nuovo"? – 6. Riflessioni conclusive.

---

*Il ripensamento del ruolo e delle modalità organizzative dell'azione pubblica interessa particolarmente l'offerta dei servizi pubblici, soprattutto in tempi di crisi del tradizionale modello di welfare e della finanza pubblica. Il paradigma della Public Governance consente di recuperare talune valenze della partecipazione civica e di valorizzare la co-production, come prassi inclusiva nelle attività di service delivery della Pubblica Amministrazione. Nelle esperienze di produzione partecipata di servizi pubblici va riconosciuto un particolare ruolo alle organizzazioni non profit, per la loro capacità di organizzare in maniera più efficace il coinvolgimento dei cittadini-utenti. La ricerca prova ad esplorare la possibilità nel nostro Paese di svolgere gestioni di servizi a rilevanza economica proprio attraverso realtà non lucrative nate "dal basso". Allo scopo, dopo un inquadramento del mondo della cooperazione elettrica inteso come primordiale esperienza di Non Profit Utilities, viene presentato il recente caso della cooperativa di comunità di Melpignano.*

---

*The review of the role and organization of the public administration has had a particular effect on public service provision, specially in times of crisis in traditional welfare models and public finances. The Public Governance paradigm allows for the recovery of certain values of citizen participation, and encourages co-production as an inclusive practice in the provision of services by the public administration. A special role is acknowledged to non-profit organizations in public service co-production, due to their ability to effectively organize the involvement of citizen-users. This paper aims to study the delivery of public utilities in Italy through "bottom-up" non-profit experiences. To this end, after an overview of the electric cooperative sector, a primary experience of Non Profit Utilities, the innovative case of the community co-operative of Melpignano is presented.*

Parole chiave: Co-produzione – Servizi pubblici – Cooperativa di comunità  
Key Words: Co-production – Public utilities – Community cooperative

## 1. Introduzione

Negli ultimi decenni, in molti dei paesi cosiddetti avanzati, è stato promosso un perdurante tentativo di rinnovamento delle modalità di governo e di gestione delle amministrazioni pubbliche. In questo percorso di riforma va riconosciuto un ruolo di particolare rilievo ad alcuni riferimenti culturali diffusi a livello internazionale, tra cui quelli denominati *New Public Management* (NPM) e *Public Governance* (PG). Quest'ultimo approccio, in particolare, consente il recupero di un "antico" concetto dei sistemi democratici, quello della partecipazione, e fornisce un quadro teorico per la valorizzazione di un tema che ha conosciuto importanti sviluppi nell'ultimo decennio, quello della co-produzione dei servizi pubblici.

La problematica dell'inclusione dei cittadini nella gestione dei servizi di interesse generale, inizialmente studiata con riferimento al rapporto tra i singoli utenti e il soggetto erogatore, oggi si allarga ad esperienze di coinvolgimento di organizzazioni dotate di specifiche capacità professionali, molte delle quali appartenenti al settore *non profit*. Si tratta di una via che non solo può influire positivamente in termini di efficienza tecnica ed efficacia sociale delle prestazioni erogate, ma che può anche stimolare un ripensamento dei modelli di *welfare* adottati.

La questione non ha solo una matrice teorica, ma è anche alimentata dal diffondersi di esperienze in cui si ricercano nuove soluzioni operative nella produzione ed erogazione di servizi alla collettività. Tra questi tentativi è da segnalare la recente nascita nel nostro Paese – esattamente a Melpignano, un piccolo comune del Lecce – di una "cooperativa di comunità" per la gestione di un progetto innovativo di produzione di energia attraverso pannelli fotovoltaici. Si tratta della creazione di un soggetto aziendale che, pur innestandosi nella decennale tradizione italiana di cooperazione di utenza, presenta caratteristiche uniche, diverse anche da quelle riscontrabili nei progetti che si stanno diffondendo di *partnership* pubblico-privato per la promozione delle fonti energetiche alternative.

Il caso di Melpignano, sorto nel 2011, si può configurare come un particolare esperimento di *Non Profit Utilities* (NPU), organizzazioni ancora poco indagate nella letteratura nazionale ed internazionale rispetto alle aziende *non profit* implicate nella co-produzione di servizi di matrice più sociale.

Il presente scritto si pone un intento esplorativo, secondo la logica proposta da Fattore (2005: 33-35). Ad un primo livello, lo scopo perseguito è di verificare la congruenza teorica dell'ipotesi che l'inclusione dei cittadini-utenti possa rappresentare una via di rinnovamento della funzione di *service delivery* delle amministrazioni pubbliche, secondo una visione riconducibile alla PG. In questo senso il *paper*, dapprima, ricerca un'adeguata integrazione tra gli schemi concettuali ispirati alla PG e quelli maturati negli studi sulla *co-production* e, successivamente, intende supportare concettualmente l'idea delle organizzazioni *non profit* (ONP) come "veicoli" partecipativi nella gestione di servizi pubblici. Ad un secondo livello, si vuole documentare

come siano in atto tentativi concreti nel nostro Paese di realizzare forme inclusive di gestione delle *utilities* attraverso due piani di analisi: prima l'attenzione viene posta sulle esperienze più tradizionali di cooperazione di utenza nel settore elettrico, intese come manifestazione "primordiale" di NPU; poi il *focus* viene spostato sul caso della cooperativa di comunità di Melpignano, considerata come un'esperienza innovativa di co-produzione ed assunta come "*revelatory case*" (Yin 2009: 48-49). In particolare, con l'analisi di questa nuova fattispecie aziendale si intende mettere in luce le ragioni sottostanti la sua nascita, gli effettivi elementi di novità, le potenzialità, le criticità, le condizioni di replicazione.

L'approccio utilizzato è, pertanto, di tipo qualitativo e la prospettiva è quella tipica negli studi di *theory building*, in cui si ricercano evidenze empiriche utili per l'elaborazione di nuove concettualizzazioni (Turrini 2002).

La raccolta delle informazioni e dei dati utilizzati è avvenuta, oltre che mediante la rassegna della letteratura esistente, attraverso il ricorso a recenti indagini di settore promosse da talune associazioni di categoria e la consultazione dei siti istituzionali di alcune cooperative elettriche. Per l'esperienza di Melpignano si è anche provveduto a svolgere indagini "sul campo", tramite analisi degli atti e documenti ufficiali della cooperativa e ripetute interviste semi-strutturate, sia in persona che telefoniche, al Sindaco del Comune e al Presidente della cooperativa medesima.

## **2. La partecipazione dei cittadini come elemento di rinnovamento della gestione dei servizi pubblici**

Il punto di partenza del percorso di rinnovamento che ancora oggi sta riguardando il settore pubblico viene generalmente individuato nel passaggio dalla vecchia amministrazione burocratizzata al diffondersi dell'onda managerialista che ha, in varia misura, interessato gli apparati pubblici di tutto il globo.

Come è largamente noto, a partire dagli anni '80 dello scorso secolo ha cominciato a prendere corpo una sorta di movimento culturale, noto come NPM, che si è fatto promotore di un'agenda internazionale di riforma (Hood 1991). Esiste una letteratura pressoché sterminata sul tema, la cui analisi mostra come il NPM, più che un vero e proprio paradigma, vada considerato come una sorta di *umbrella-term*, a cui ricondurre significati e contenuti anche diversi tra loro (Anessi Pessina *et al.* 2010: 2668).

Più di recente si è venuto ad affermare un altro riferimento concettuale, quello della PG, spesso interpretato come superamento del NPM (Kooiman 1999). Con tale nuovo paradigma il *focus* si sposta da un punto di vista strettamente microeconomico ed aziendale ad uno maggiormente proiettato verso una logica di sistema. In questo senso vengono valorizzati aspetti tipici del *policy-making*, ridimensionando le possibili distorsioni del tecnicismo manageriale (Cepiku 2005). In verità, va anche precisato che esistono prospettive di analisi che tendono a valorizzare gli elementi

di continuità tra il NPM e la PG; quest'ultimo paradigma può essere letto come un arricchimento evolutivo del NPM, senza enfatizzare gli elementi di contrapposizione (Meneguzzo 1995, 1997; Mussari 1997). Secondo altri (ad esempio, Osborne 2010) il NPM è da considerare come una fase evolutiva transitoria tra il vecchio modello di PA burocratizzata e quella che definisce la *New Public Governance*.

Un punto su cui si è per lo più concordi è che l'approccio della PG tende a recuperare la bi-direzionalità della relazione tra PA e cittadino, non considerato come semplice cliente, ma come *partner* (Vigoda 2002). Il modello si fonda su una logica collaborativa, con il concorso di una pluralità di soggetti alla soddisfazione di bisogni pubblici (Osborne 2010). In questo senso la partecipazione civica è vista come un elemento qualificante il concetto di *governance* pubblica (Storlazzi 2006) e negli ultimi anni si sono diffuse ulteriori "etichette" (come, ad esempio, *networked governance*, *shared governance* o *community governance*) che vogliono dare particolare evidenza alla necessità di includere i cittadini nei meccanismi di governo (Pillitu 2008). Questo comporta una reinterpretazione sia delle attività di *policy making* che di *service delivery* di cui ha la responsabilità il settore pubblico (Boivard 2007).

Anche quando si considerano altri approcci, autonomamente sviluppati ma con molti punti di contatto con il paradigma della PG, è possibile ritrovare la valorizzazione dell'apertura e dell'inclusione del cittadino come condizione di rinnovamento e miglioramento dell'azione pubblica. Ad esempio, nell'ambito del filone di studi dedicati al tema della "creazione del valore pubblico" e riconducibile al contributo di Moore (1995), seppure il piano considerato è quello di tipo manageriale, viene attribuito particolare significato ai processi di coinvolgimento dei cittadini e alla formazione delle preferenze della collettività con attenzione ai meccanismi di deliberazione partecipata (Stoker 2006: 46). Una particolare enfasi alle valenze dell'inclusione nella gestione dei servizi pubblici è attribuita anche nell'impostazione teorica promossa da Janet Vinzant Denhart e Robert Denhart (2007) e nota come *New Public Service*, che fa dell'espressione "*servicing rather than steering*" il proprio motto fondamentale. Più recentemente Osborne *et al.* (2013) denunciano la necessità di un nuovo approccio teorico per la gestione dei servizi pubblici, maggiormente libero dalla matrice di ricerca utilizzata in ambito "produttivo" per meglio accogliere le specificità del mondo dei servizi pubblici. Partendo da questo assunto gli Autori individuano come uno dei quattro fattori-chiave di un nuovo approccio *service-dominant* la valorizzazione dei metodi di produzione partecipata dei servizi alla collettività.

Il tema della partecipazione civica, dunque, sconfinava senza soluzione di continuità in quello della co-produzione, per quanto secondo alcuni (Needham e Carr 2009: 3) i due concetti non siano completamente assimilabili.

La letteratura sulla *co-production* viene fatta risalire agli anni '70 con gli studi del Premio Nobel Elinor Ostrom (1975 e 1999) in materia di ri-

forma urbana nelle città statunitensi. In una prima accezione il fenomeno è stato inteso come *"the mix of activities that both public service agents and citizens contribute to the provision of public services"*. In questa prospettiva *"the former are involved as professionals, or 'regular producers', while 'citizen production' is based on voluntary efforts by individuals and groups to enhance the quality and/or quantity of the services they use"* (Brandsen et al. 2012: 1, basandosi su Parks et al. 1981: 1002).

La nostra impressione è che, mentre con il tema della partecipazione civica si enfatizzi soprattutto l'apertura ai cittadini dei processi di definizione delle politiche pubbliche, con quello della *co-production* l'attenzione viene posta sui processi tecnici di generazione e distribuzione dei servizi, prevedendo meccanismi di inclusione normalmente – ma non esclusivamente – rivolti agli utenti. In questo senso Pestoff (2012: 368) parla delle due tematiche come di *"opposite sides of the same coin"*.

Lo stesso Autore, poco più avanti e basandosi su una diffusa classificazione da ricondurre a Osborne e McLaughlin (2004), distingue tre livelli di partecipazione nella gestione dei servizi pubblici:

- la *co-production* in senso stretto, con riferimento alle situazioni in cui i cittadini-utenti si organizzano per produrre autonomamente, almeno in parte, il servizio;
- *co-management*, quando il processo di produzione e distribuzione avviene con il concorso di una pluralità di soggetti organizzati pubblici e privati (*profit e/o non profit*);
- *co-governance*, nei casi in cui si adottano prassi inclusive nella formulazione di decisioni politiche e di piani di sviluppo (1).

È evidente che i primi due livelli attengono il lato della generazione degli *output* del sistema politico, mentre il terzo si attesta sul lato degli *input* dello stesso, confermando la stretta integrazione tra partecipazione e co-produzione.

### 3. Il ruolo possibile delle *non profit utilities*

La produzione partecipata ha nel tempo conosciuto applicazioni in contesti diversi e con riferimento a fenomeni differenti, arrivando a prevedere il coinvolgimento stabile di realtà organizzate (Bovaird 2007). Non a caso Joshi e Moore (2004: 40) parlano di co-produzione come *"the provision of public services [...] through regular, long term relationships between state agencies and organized groups of citizens, where both make substantial resource contributions"*.

È in questa prospettiva che assume particolare rilievo il coinvolgimento di organizzazioni riconducibili al Terzo Settore (Brandsen e Pestoff 2006). Secondo Pestoff (2012: 373-375) l'inclusione di cittadini in forma singola

1 In queste situazioni si parla anche di *co-construction* (Vaillancourt 2009).

realizza gradi di partecipazione più bassi rispetto a quelli ottenibili mediante il loro coinvolgimento in forma organizzata, dove l'azione si sviluppa collettivamente e la partecipazione è più diretta. Tra queste organizzazioni, quelle di natura *non profit* sono le più efficaci per la produzione e offerta di servizi di *welfare*. La logica tipica delle imprese *profit*, infatti, è quella di mercato, in cui il cittadino-utente è visto come consumatore e i meccanismi di tutela dei propri interessi sono di tipo "exit" piuttosto che di tipo "voice".

In verità non esiste ancora una vasta ed organica letteratura sui benefici della partecipazione delle ONP nelle esperienze di co-produzione (Brandsen *et al.* 2012: 1-2). Secondo Birchall (2002) le realtà *non profit* rappresentano l'interlocutore ottimale della Pubblica Amministrazione in quanto:

- favoriscono una maggiore tutela degli interessi degli utenti rispetto a quella assicurata dal mercato, grazie ad un allineamento degli interessi stessi con quelli dell'organizzazione;
- consentono all'autorità pubblica di applicare forme regolative più elastiche;
- permettono l'introduzione di incentivi per incrementare l'efficacia del *management* in maniera più semplice di quanto avvenga nel settore pubblico;
- agevolano la raccolta di capitale a costi bassi.

Si tratta, infatti, di strutture organizzative caratterizzate dall'assenza di un possesso finanziario diretto da parte di specifici soggetti (Bennett *et al.* 2003), capace di limitare la prevaricazione di alcune categorie di portatori di interesse su altre. Tale aspetto è rafforzato dal divieto di distribuzione degli utili che risolve il problema connesso alla presenza di condizioni di monopolio naturale in cui vengono talvolta gestiti i servizi pubblici. A ciò è da aggiungere il fatto che, per la forte compenetrazione che può realizzarsi tra motivazioni ideali e caratteri aziendali (Borgonovi 1994: 273), le ONP sono da concepire come "luoghi" privilegiati di compartecipazione e di coinvolgimento degli *stakeholder* all'interno dei processi produttivi (Sacchetti e Tortia 2008).

Quest'ultima osservazione si coniuga con quanto sostenuto da Needham (2007: 222-223) laddove, seppur non con specifico riferimento alle ONP, riconosce ai rapporti di co-produzione la capacità di migliorare le competenze del personale *front-line* grazie all'interazione con i cittadini-utenti, di incrementare l'efficienza allocativa del servizio che può essere più adeguatamente modulato sulla base delle esigenze e delle richieste degli stessi utenti e di sollecitare i medesimi ad un maggiore protagonismo rispetto alla gestione del servizio e, più in generale, ad una maggiore responsabilità civica. La letteratura, peraltro, ha anche segnalato i rischi insiti in questo tipo di esperienze, con particolare riferimento a quelli di *overcustomization* (Osborne *et al.* 2013: 146).

Sinteticamente si può asserire ancora con Pestoff (2009) che le valenze perseguibili con la co-produzione sono sostanzialmente di due tipi: effetti in

termini di democratizzazione e effetti in termini di innovazione nei processi di produzione e fruizione di servizi pubblici. Lo stesso Autore altrove (2006: 495) aggiunge che i politici finora si sono dimostrati meno interessati ai riflessi sociali del fenomeno e al coinvolgimento del Terzo Settore *per sé*, ma sono più che altro sensibili agli effetti che esso può produrre nella qualità dei servizi erogati.

La diffusione del *non profit* nelle esperienze di co-produzione è stata recentemente favorita anche dalla compresenza di alcuni fattori ambientali, come lo sviluppo del volontariato, l'invecchiamento della popolazione e la nascita di nuovi bisogni sociali, la condizione quasi permanente di *austerity* finanziaria dei Paesi occidentali. Il fenomeno va dunque inquadrato anche in relazione al sistema di *welfare* utilizzato in un determinato contesto (Pestoff *et al.* 2006: 594) e va considerato che lo stesso può essere promosso come fattore di rinnovamento del sistema esistente. In questo senso, ancora Pestoff (2009) ritiene inevitabile la progressiva contrazione delle attività dello Stato, potendosi configurare per il prossimo futuro due diversi scenari: un sistema di *welfare* connotato dalla preponderante presenza di operatori privati con logiche di mercato, secondo la visione tipica del NPM; un sistema che promuova il protagonismo del Terzo Settore, attuando una visione di rete e di *welfare mix* che è propria della PG.

Vi è da dire, a questo proposito, che il tema della co-produzione è stato finora analizzato soprattutto con riferimento ai servizi a maggiore contenuto sociale (servizi alla persona, *housing*, formazione professionale, ecc.). Molto meno attenzione è stata finora riservata al settore delle *public utilities*, sebbene alcuni autori (Thomas 2001; Bennet *et al.* 2003; Garrone 2010) abbiano messo in evidenza le potenzialità di tale soluzione e l'esistenza di alcuni casi di NPU. Si tratta di poche esperienze che hanno assunto veste giuridica diversa a seconda dell'ordinamento nazionale interessato e che operano in vari settori di attività (produzione e distribuzione di energia elettrica, servizio idrico, telefonia, trasporti, ecc.).

#### **4. La nascita e la diffusione delle cooperative di utenza nel settore elettrico italiano**

Il tentativo di dare forma ad iniziative nate "dal basso" per organizzare l'offerta di servizi di interesse generale non è sconosciuto al nostro Paese, che vanta una lunga storia in materia di protagonismo della società civile. La lunga stagione, ancora non del tutto conclusa, dell'assistenzialismo pubblico ha però comportato un sempre più massiccio intervento dei vari livelli della Pubblica Amministrazione nella produzione dei servizi alla collettività, particolarmente di quelli a contenuto più industriale, con una conseguente compressione dell'iniziativa privata.

Un caso particolare è rappresentato dalla cooperazione per la produzione e distribuzione dell'energia elettrica, fenomeno che deve essere inquadrato alla luce di due momenti focali della storia del comparto.

Una prima tappa fondamentale è costituita dal processo di nazionalizzazione avvenuto nel 1962, anno in cui sono state affidate all'ENEL "tutte le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica" (l. 1643/1962). Con questo provvedimento sono state assorbite tutte le aziende, sia private che municipalizzate, operanti al tempo nel settore e sono stati ceduti al costituendo ente tutti gli impianti di produzione presenti nel Paese.

Un successivo momento di svolta si è avuto alla fine degli anni '90, con il d.lgs. 79/1999, con il quale sono state introdotte modalità concorrenziali per la gestione del settore permettendo l'ingresso di nuovi *competitor*. Tuttavia, vista anche l'importanza strategica del servizio, il comparto è rimasto sottoposto a regimi normativi particolarmente stringenti; infatti, mentre la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'acquisto e la vendita sono libere, la trasmissione, il dispacciamento e la distribuzione possono essere affidati solo in concessione. Alle autorità pubbliche spetta il compito di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, la regolazione dell'immissione di energia elettrica, l'uso efficiente delle risorse e la continuità della fornitura.

Alle opportunità introdotte con la liberalizzazione del mercato si sono sommate quelle derivanti dal recente sviluppo tecnologico delle energie alternative, che ha permesso di svincolare la produzione dai grandi investimenti, anche grazie ai contributi pubblici che tuttora vengono erogati per la diffusione di nuove fonti energetiche. Ciò ha portato ad un incremento degli attori operanti nel comparto, non solo in termini di distribuzione del servizio, ma anche di produzione dello stesso.

Al momento, dunque, il mercato elettrico italiano si caratterizza per la presenza di alcuni grandi operatori nazionali e internazionali, alcuni di proprietà pubblica altri di matrice privata, tutti aventi finalità di lucro. Accanto a tali soggetti ve ne sono altri, molto più piccoli, normalmente costituiti in forma cooperativa e riconducibili al mondo *non profit*, che devono la loro origine a ragioni di diversa natura.

La prima grande categoria di cooperative elettriche, che possiamo definire "storiche", è costituita da quelle nate per assicurare l'erogazione del servizio nelle zone marginali a bassa densità di popolazione, nel momento in cui si stava realizzando nel Paese il processo di elettrificazione e successivamente "risparmiate" dal processo di nazionalizzazione.

Secondo i dati raccolti da Federutility e Confcooperative (Elabora-Confcooperative 2012) alla fine del 2010 risultavano operanti 73 unità, con una produzione complessiva di 500 GW erogati a circa 80.000 utenti, per un contributo lontano dal raggiungere l'1% dell'intero fabbisogno nazionale. Si tratta di una sorta di produzione di nicchia, concentrata, dal punto di vista territoriale, nell'arco alpino e, in particolare, nella provincia di Bolzano, dove operano circa l'85% delle cooperative.

La loro origine è dunque legata alla necessità storica di assicurare un servizio essenziale in zone marginali, connotate dalla possibilità di sfruttare il territorio per la produzione di energia idroelettrica. A questo si aggiunga

la particolare condizione storico-politica e le istanze autonomiste dell'Alto Adige. I dati disponibili mettono in luce uno spaccato ancora dinamico e capace di rinnovarsi. Sebbene, infatti, quasi il 10% delle cooperative vanti più di un secolo di attività, circa i due terzi sono sorte dopo la nazionalizzazione del 1962. Tale vivacità è documentata anche dall'elevato grado di differenziazione dei servizi offerti (vi sono infatti cooperative che, accanto alla fornitura di energia elettrica, per andare incontro alle mutate esigenze della clientela, offrono anche servizi di riscaldamento e internet), oltre che da una certa varietà organizzativa e dimensionale (Spinicci 2011a,b).

Ulteriori indicazioni si hanno dall'analisi dei meccanismi di *governance* adottati e dalla verifica dell'esistenza o meno di forme volontarie di *accountability*, in maniera da accertare la presenza di istanze partecipative della base sociale (in media costituita per il 45% da utenti) "sfociate" nell'istituzionalizzazione di pratiche o strumenti di natura inclusiva. Il quadro che scaturisce dagli elementi raccolti segnala la scelta di non integrare le forme tradizionali di governo previste dall'ordinamento giuridico con altri meccanismi di tipo volontario, né risultano consolidate pratiche di programmazione o di rendicontazione ispirate da logiche di partecipazione. Si tratta di un dato che, almeno in prima battuta, può confermare la capacità di funzionamento del sistema di governo democratico tipico della cooperazione (2).

Più di recente si sono aggiunte a quelle storiche le cooperative di "seconda generazione". Le motivazioni che hanno portato alla loro nascita sono sostanzialmente da ricondurre a logiche di convenienza economica: da una parte la possibilità per gli utenti/soci di usufruire del servizio a tariffe più convenienti rispetto a quelle di mercato, dall'altra la possibilità di sperimentare e sviluppare processi di produzione di energie sostenibili beneficiando di forme di contribuzione pubblica.

Il fenomeno è ancora molto giovane ed eterogeneo e non esiste una sua mappatura, peraltro molto difficoltosa vista l'ampiezza della gamma delle soluzioni organizzative possibili. Si va, infatti, da gruppi di acquisto costituiti da utenti per l'abbattimento dei costi di fornitura del servizio a unioni di imprese aventi a oggetto l'installazione di impianti fotovoltaici e la gestione dell'energia prodotta. Da sottolineare, anche in queste esperienze, il frequente ricorso alla veste giuridica cooperativa.

È interessante ai nostri fini rilevare la promozione, in diverse aree della Penisola, di progetti di partenariato tra amministrazioni locali e imprese private per l'installazione di pannelli fotovoltaici sugli immobili di proprietà dei cittadini, spesso interessati anche all'autoconsumo. In alcuni casi è previsto anche l'intervento di cooperative sociali di tipo B che assolvono, per conto dei soggetti pubblici e privati coinvolti, alcune delle fasi tecniche implicate dal ciclo di gestione del progetto (valutazioni preliminari, installazione dei pannelli, servizi di manutenzione, ecc.)

<sup>2</sup> In questo senso si esprime, con riferimento a un altro contesto, Colloca (2012) sulla base di una ricerca sui sistemi di *governance* partecipata di un campione di cooperative dell'Emilia-Romagna.

## 5. La cooperativa di comunità di Melpignano: "cose vecchie con il vestito nuovo"?

Nel contesto descritto, l'esperienza nata nel Comune di Melpignano assume tratti che possono prefigurare il sorgere di un nuovo modello operativo. Sostanzialmente si tratta di un caso di *cooperazione di comunità*, fenomeno che sta conoscendo le prime manifestazioni nel nostro Paese e che sta destando una certa curiosità tra gli addetti ai lavori.

L'idea della cooperativa di comunità nasce in aree a forte identità territoriale per esigenze di diversa natura (come la lotta allo spopolamento dei piccoli centri di montagna, la creazione di nuovi posti di lavoro, la tutela di un particolare patrimonio ambientale) e in ambiti di attività tra loro molto diversi, ma tutti strategici per l'economia locale (agricoltura, artigianato tipico, turismo). Attraverso la forma cooperativa si vogliono creare le condizioni per preservare l'identità culturale di queste piccole realtà.

I seguenti possono essere considerati i primi e più noti casi, insieme a Melpignano, di cooperativa di comunità:

- Cooperativa "I briganti di Cerreto", nata nel 2003 a Cerreto Alpi (RE) per riqualificare l'economia locale attraverso la promozione di progetti riguardanti il turismo, l'organizzazione di corsi didattici su temi ambientali, l'organizzazione di escursioni e di visite gastronomiche;
- Cooperativa "Il miglio" di Miglierina (CZ), costituita nel 2010 per la gestione di un vecchio mulino da parte dell'amministrazione comunale, con l'intento di valorizzare e promuovere il turismo locale e recuperare le tradizioni artigianali;
- Cooperativa "Jemma" di Zollino (LE), sorta nel 2012 con lo scopo di far conoscere e valorizzare alcune eccellenze agroalimentari locali nell'ambito della diffusione di una più ampia cultura del territorio.

A queste esperienze se ne stanno aggiungendo altre, meno conosciute o ancora in fase di *start up*; sebbene molto varie siano le attività poste in essere, tali realtà sono accomunate dal fatto che il loro scopo è "perseguito attraverso la produzione di beni e servizi per incidere in modo stabile su aspetti fondamentali della qualità della vita sociale ed economica. Non conta tanto, dunque, la tipologia della cooperativa (di lavoro, di utenza, sociale, mista) o la tipologia delle attività svolte [...], quanto la finalità di migliorare le condizioni e di valorizzare la comunità di riferimento, promuovendo anche occasioni di lavoro in particolare per i giovani" (Legacoop 2011: 7).

Il sorgere di questo particolare fenomeno ha da subito riscosso l'attenzione di alcuni organismi nazionali, particolarmente di Legacoop e dell'Associazione Borghi Autentici d'Italia (AssoBAI), organizzazione che riunisce circa 170 piccoli comuni a forte identità territoriale (e a cui aderisce anche il Comune di Melpignano). Tale interessamento ha contribuito a dare spinta a nuove iniziative ed è significativo che in Sardegna sia stata recentemente elaborata una proposta di legge regionale sul riconoscimento giuridico delle cooperative

di comunità, definite come quei soggetti "che hanno tra gli scopi sociali il miglioramento della qualità della vita sociale ed economica delle comunità interessate. Possono essere costituite nelle diverse forme (di lavoro, di utenza, sociali, miste) previste dall'Albo delle cooperative, istituito presso la camera di commercio (CCIAA), e operano, con la produzione di beni e servizi, nei piccoli comuni nei quali si registrano evidenti situazioni di marginalità economica/sociale, identificate dalla Regione, come l'accentuato decremento della popolazione residente" (art. 2, d.d.l.r. n. 500 del 26 marzo 2013).

### 5.1. La nascita della "Comunità Cooperativa di Melpignano soc. coop."

Questo particolare modo di concepire la cooperazione aveva portato nel 2011 a promuovere a Melpignano la costituzione della prima cooperativa di comunità per la gestione di *utilities*. In questo percorso è da riconoscere il ruolo fondamentale dell'amministrazione comunale, in particolare nella figura del Sindaco, e una forte sinergia sviluppatasi con AssoBAI e Legacoop.

Così come nelle altre esperienze, l'identità e la partecipazione sono due aspetti che caratterizzano questa piccola realtà. La comunità di Melpignano, infatti, è molto legata alla valorizzazione delle proprie specificità territoriali e tradizioni culturali che, in particolare, si concretizzano nella riscoperta della tradizione musicale salentina attraverso l'organizzazione di un festival di fama internazionale. In un simile contesto la Giunta comunale in carica ha fatto della partecipazione uno degli elementi distintivi della propria campagna elettorale e ha provato a coniugare il tema della democrazia civica con le possibilità offerte dagli incentivi regionali per la sperimentazione di fonti energetiche alternative.

Negli anni 2008-2009 la precedente amministrazione ha avviato un progetto, in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione dell'Università del Salento e una cooperativa sociale del luogo, per lo studio delle condizioni di fattibilità tecnica per l'installazione degli impianti fotovoltaici sui tetti delle case del paese da dare in concessione a terzi. Successivamente si è avuta una seconda fase nella quale sono stati organizzati incontri volti alla diffusione e alla promozione del progetto presso la cittadinanza e alla verifica del potenziale successo. Visti gli esiti positivi (sono state raccolte adesioni di massima per circa 180 abitazioni) è stata bandita una gara pubblica per l'installazione e la gestione degli impianti solari che, anche per l'esiguità del volume di affari potenziale, è andata deserta e ha spinto la Giunta ad accantonare l'iniziativa.

Agli inizi del 2011, il nuovo Sindaco, d'intesa con Legacoop nazionale e AssoBAI, ha iniziato a valutare l'ipotesi di sperimentare una forma innovativa di co-produzione, per promuovere la cultura dell'energia rinnovabile e incentivare l'autoproduzione di energia per il consumo domestico, attraverso lo strumento della cooperazione di comunità. Recuperando i risultati del precedente studio, è stato così avviato il percorso di costituzione della "Comunità Cooperativa di Melpignano soc. coop." avvenuta nel luglio

dello stesso anno con una pubblica sottoscrizione promossa nella piazza centrale del paese, in presenza del Sindaco e di un notaio e l'adesione di più di 70 delle circa 880 famiglie residenti.

L'atto costitutivo prevede come scopo sociale l'autorganizzazione dei cittadini e la soddisfazione dei loro bisogni "con particolare riguardo alla promozione e alla diffusione di una cultura ambientale ed etica, orientata all'utilizzo responsabile delle risorse naturali, alla valorizzazione delle pratiche di risparmio energetico e [...] alla produzione di energia da fonti rinnovabili" (art. 4).

In sintesi è possibile ascrivere la nascita di questa esperienza alla simbiotica presenza di due elementi: l'uno di tipo "politico-culturale", l'altro di carattere "tecnico". Con il primo, ci si riferisce alla volontà dell'amministrazione comunale, fortemente sensibile alle tematiche legate al rapporto partecipativo con la cittadinanza e alla "democratizzazione" dei servizi, oltre che alla riconosciuta identità territoriale. Il secondo fattore da considerare è la possibilità avuta di sfruttare un preesistente progetto e, al contempo, coniugarlo con le potenzialità rivenienti dalla cooperativa di comunità come strumento innovativo di coinvolgimento dei cittadini.

## 5.2. La struttura e i profili istituzionali

La cooperativa, da statuto (art. 5), ha la responsabilità di installare gli impianti e di provvedere alla loro manutenzione, gestendo la produzione di energia con "scambio sul posto" per le necessità degli utenti e rivendendo l'eccedenza sul mercato. In realtà, l'ente si configura come una potenziale struttura *multi-utilities*, in quanto si prevede come oggetto di attività anche la distribuzione e la fornitura di gas combustibili e risorse idriche e la gestione dei servizi a rete.

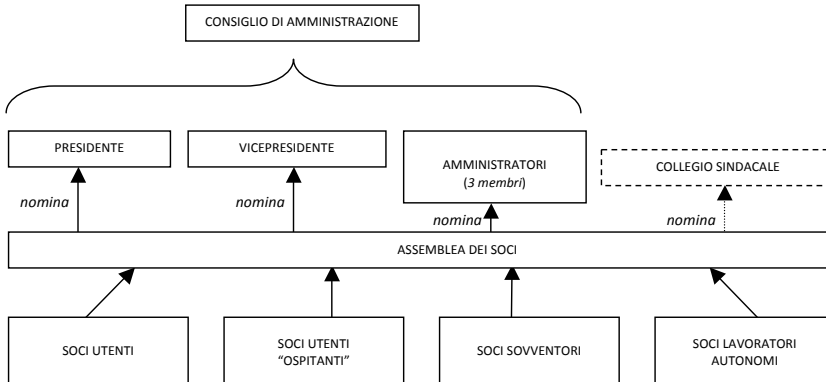
Da un punto di vista giuridico essa è configurabile come una normale cooperativa mista (produzione, lavoro e consumo).

Al suo interno sono previste (figura 1) le seguenti figure di soci:

- soci lavoratori autonomi, che apportano competenze tecniche e si occupano della realizzazione degli impianti;
- soci utenti, che si distinguono in soci "ospitanti", cioè cittadini che vogliono ospitare un impianto fotovoltaico sul proprio tetto, e soci "semplici", che aderiscono al progetto con una quota di adesione al fine di beneficiare di energia elettrica a condizioni agevolate. Tale distinzione, tuttavia, è puramente "tecnica", non influenzando sul livello di servizio goduto né sui diritti posseduti dai singoli soci; questo aspetto evidenzia ulteriormente lo spirito dell'iniziativa, consentendo, anche a coloro che non dispongono di luoghi idonei all'installazione degli impianti, di poter fruire dei servizi offerti;
- soci sovventori, cioè coloro i quali decidono di investire nel progetto apportando capitale per la sua realizzazione (3).

<sup>3</sup> Da statuto (art. 20, punto c.), i soci sovventori beneficiano di una remunerazione il cui tasso deve essere inferiore ai due punti percentuali di maggiorazione rispetto al dividendo corrisposto ai soci cooperatori.

Figura 1 – La cooperativa di comunità di Melpignano: assetto di governance



La struttura di governo prevede la figura del presidente e del vicepresidente, nominati dall'assemblea dei soci, che provvede anche alla designazione degli altri tre membri del CdA. L'assemblea, secondo il modello classico di distribuzione dei poteri tra gli organi societari, ha anche la facoltà, non ancora esercitata in questa fase iniziale, di nomina dei membri del collegio sindacale.

Per i soci lavoratori autonomi l'ammissione alla cooperativa è subordinata alla dimostrazione di requisiti professionali adeguati. I soci utenti, ospitanti o semplici, invece, possono accedere alla cooperativa dichiarando il loro interesse ai servizi prestati e ne possono fruire alla stessa maniera, esercitando i medesimi poteri amministrativi. La decisione sull'ingresso di un nuovo socio è demandata al CdA, il quale deve motivare l'eventuale esclusione in modo da permettere al richiedente di rivolgersi all'assemblea dei soci, che può esprimersi con parere favorevole all'ammissione, obbligando il consiglio ad uniformarsi. Una volta ammesso, il socio deve pagare una quota di ingresso pari a 25 euro.

Dal punto di vista operativo, il socio utente ospitante deve sottoscrivere un contratto con la cooperativa, con il quale si impegna a cedere all'ente l'uso dell'area in cui viene installato l'impianto. Nel contempo egli si impegna anche a stornare alla cooperativa medesima, a titolo di erogazione liberale, i contributi statali ricevuti da utilizzare per sostenere i programmi sociali; in contropartita potrà beneficiare del servizio elettrico a tariffe agevolate.

*"Il processo erogativo, così come strutturato, consente il conseguimento di tre vantaggi: per l'utente, che usufruisce di un servizio a tariffe più convenienti; per l'ambiente, poiché si produce energia elettrica da fonti rinnovabili ed ecologiche; per la comunità, poiché la ricchezza creata può essere utilizzata per sostenere lo sviluppo del territorio".*

(Intervista a Maria Cristina Schirinzi, Presidente della cooperativa).

L'elemento di maggiore interesse da un punto di vista istituzionale risiede proprio nella modalità di impiego degli utili derivanti dalla gestione. L'assemblea dei soci può destinare i risultati positivi ottenuti dalla gestione per offrire nuovi servizi alla comunità e contribuire allo sviluppo locale, attraverso interventi per la sistemazione o la realizzazione di opere pubbliche (scuole, parchi, strade, ecc.) oppure creando nuove opportunità di lavoro (ad esempio, attraverso il supporto alla costituzione di ulteriori cooperative per la gestione di servizi di interesse generale).

L'idea, propria della cooperazione di comunità, è di realizzare una maggiore compenetrazione tra il carattere imprenditoriale dell'iniziativa (che mantiene la sua natura privatistica) e il carattere di socialità insito nel mutualismo cooperativo. La mutualità non si esaurirebbe nella possibilità di fruire di energia elettrica a condizioni vantaggiose rispetto a quelle di mercato; essa verrebbe potenziata dalla possibilità dei soci, tipica delle cooperative di utenza, di intervenire nel processo tecnico di produzione ed erogazione del servizio e – vero fattore innovativo – verrebbe amplificata dal particolare legame che si stabilisce con la comunità per la realizzazione di specifici progetti sociali finanziati con la destinazione dei risultati economici positivi di gestione. Si può così prefigurare una coincidenza tra interessi sociali e comunitari o, ancora meglio, un rapporto di circolarità tra gli stessi.

*"Si verrebbe a creare un circolo virtuoso tra amministrazione comunale e cittadini ottenendo un duplice risultato. Da un lato, infatti, verrebbero creati nuovi posti di lavoro, dall'altro i servizi erogati dalla nuova cooperativa sarebbero di sicuro di qualità superiore a quelli offerti da imprese che non hanno legami con il territorio. Faccio un esempio: se dovessimo dar vita a una cooperativa a cui affidare il trasporto scolastico, l'autista del bus si ritroverebbe tra i bambini da trasportare suo figlio, suo nipote o il figlio del vicino di casa. Per quell'autista fare bene il proprio lavoro vuol dire anche prendersi cura di persone a lui care. Quale migliore garanzia sulla qualità del servizio offerto?"*

(Intervista a Ivan Stomeo, Sindaco di Melpignano).

In questo senso, ci si trova di fronte ad un modello che esprime un rapporto sinergico e paritario tra iniziativa privata e pubblica, in una logica di *welfare mix* o, se si preferisce, di sussidiarietà circolare, nella quale la compartecipazione dei vari soggetti risulta continuativa e fisiologicamente coordinata verso la creazione del bene comune.

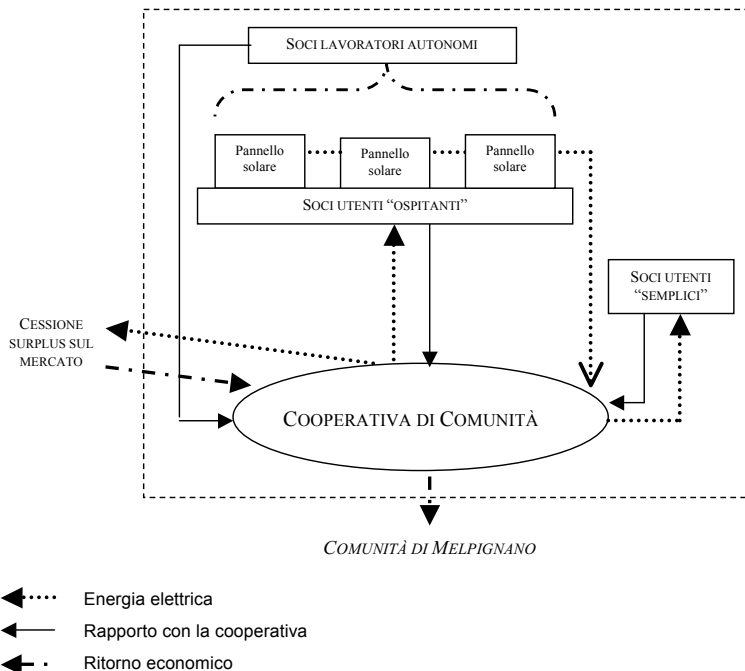
Dal punto di vista istituzionale, va segnalato che la possibilità di destinazione degli utili a favore di progetti "comunitari" non trova una esplicita disposizione statutaria. Malgrado nell'art. 4 si legga che il fine della cooperativa è di "perseguire gli interessi delle comunità del Comune di Melpignano e dei Comuni vicini [e di promuovere] l'autorganizzazione dei cittadini [...] per il soddisfacimento dei loro bisogni", nella sezione relativa alle modalità di impiego dei risultati positivi di gestione non viene fatta alcuna menzione del sostegno a

iniziative di carattere sociale. Se, da un lato, tale scelta può essere motivata dalla fisiologica difficoltà che si incontra nella formalizzazione di nuove esperienze, portando a scegliere indicazioni normative "classiche", dall'altro, l'assenza di un espresso vincolo statutario rischia di costituire un elemento di indebolimento del processo di circolarità partecipativa, affidando esclusivamente alla volontà dei soci la scelta di impiego dell'utile prodotto a vantaggio della comunità (possibilità peraltro ammessa in qualsiasi esperienza societaria).

### 5.3. L'attività svolta

Come sopra delineato, l'attività principale della cooperativa (figura 2) si sostanzia nella installazione e gestione di impianti fotovoltaici. I soci lavoratori autonomi, una volta accertata la fattibilità tecnica delle varie richieste dei soci utenti, provvedono al montaggio dei pannelli solari presso le abitazioni dei soci ospitanti. L'energia prodotta viene erogata ai soci utenti, sia ospitanti che semplici. Una volta soddisfatte le necessità energetiche dei membri, il residuo prodotto e non consumato viene venduto sul mercato, permettendo all'ente di conseguire un *surplus* economico.

Figura 2 – La cooperativa di comunità di Melpignano: schema di attività



La copertura finanziaria per l'avvio del progetto e l'acquisto dei primi pannelli è stata garantita dalla erogazione di un mutuo di € 215.000 da

parte di Banca Etica e della somma di € 100.000 da parte di Coopfond, il fondo mutualistico di Legacoop, sotto forma di finanziamento agevolato per il supporto alla costituzione della cooperativa.

L'amministrazione locale, primo promotore del progetto e presente nella compagine sociale come socio sovventore, alla fine del 2012 ha deciso di recedere. L'idea, espressa sin dall'inizio del progetto dal Sindaco, era di supportare la cooperativa solo nella fase di *start-up*, lasciandone successivamente la gestione ai cittadini-soci.

*"È giusto che l'amministrazione comunale faccia un 'passo indietro' una volta avviata la cooperativa e che lasci al cittadino la gestione e lo sviluppo del territorio".*

(Intervista a Ivan Stomeo, Sindaco di Melpignano).

Attualmente la cooperativa conta 129 soci (pari a circa il 15% delle famiglie residenti) e gestisce 29 impianti fotovoltaici. L'attività è ancora in piena fase di *start-up*: gli impianti installati (con una produzione a regime pari a 198Kw) hanno iniziato ad essere operativi solo dal luglio 2012. L'attività svolta ha permesso di conseguire nell'anno ricavi pari ad € 88.303, derivanti in larga misura dalla vendita dell'energia elettrica sul mercato (€ 54.109,09). Un'altra parte consistente dei proventi (circa € 22.000) è invece legata ai servizi di installazione di impianti a soggetti privati, non soci, ai quali la cooperativa ha offerto la propria consulenza. L'utile conseguito ammonta a poco più di € 5.000 e l'intenzione è di destinarlo tutto ad incremento delle riserve patrimoniali. Secondo stime, a pieno regime (cioè con la copertura di 150 impianti), i profitti legati alla vendita del surplus dovrebbero arrivare, già nel primo decennio, a € 70.000/anno (pari a circa il 4% del bilancio comunale).

Tali stime devono fronteggiare il momento di forte rallentamento operativo che sta vivendo l'ente, legato alla difficoltà di trovare sovvenzioni per la messa in opera degli impianti. Ciò è dovuto alla rimodulazione dei contributi statali legati al fotovoltaico e alla difficoltà di attrarre soci sovventori privati che possano finanziare il progetto. A fronte di queste problematiche, evidentemente sottostimate al momento della costituzione, la proposta che si sta valutando è di prevedere un contributo di installazione (pari al 15% del costo totale per i soci residenti e al 20% per quelli non residenti) da parte degli utenti, in maniera da coprire la parte non sovvenzionata dai contributi.

La vicinanza alle esigenze della cittadinanza e la natura potenzialmente "multi-utilities" della cooperativa si sono concretizzate anche con la recente istituzione della "Casa dell'acqua". Presso la sede della cooperativa è stato costruito un impianto di erogazione di acqua potabile, sia naturale che gasata, al costo di 5 centesimi al litro. La proposta, aperta anche ai non soci, viene completata dalla possibilità di acquisire un "kit per la distribuzione" composto da 6 bottiglie di vetro, un cestello per il trasporto e una chiavetta per la ricarica delle monete, con un prezzo agevolato per i soci. I ricavi

conseguiti saranno utilizzati per coprire il finanziamento acquisito per la realizzazione del progetto.

*"Questa iniziativa costituisce un esempio di come sia 'facile' rispondere ai bisogni dei cittadini e, al contempo, tutelare con semplici accorgimenti l'ambiente in cui viviamo".*

(Intervista a Maria Cristina Schirinzi, Presidente della cooperativa).

Si tratta di un piccolo, ma significativo, esempio di come la cooperativa sia caratterizzata da una estrema dinamicità e flessibilità progettuale, le quali consentono di rispondere in modo tempestivo alle necessità della cittadinanza, permettendo la creazione di una "catena della partecipazione" alimentata dal coinvolgimento dei cittadini e dal rapporto dialettico con la pubblica amministrazione.

## 6. Riflessioni conclusive

L'analisi della letteratura condotta nella prima parte di questo scritto ha messo in luce l'importanza dell'inclusione dei cittadini non solo nei processi di decisione politica, ma anche nella sfera della produzione dei servizi di interesse generale. Il fenomeno della co-produzione nel tempo si è allargato ai casi di partecipazione di organizzazioni strutturate con competenze tecniche specifiche; in questa evoluzione un ruolo particolare è da riconoscere al Terzo Settore, il cui protagonismo può interessare anche i servizi a maggiore contenuto industriale.

Si vengono così a prefigurare, almeno sul piano teorico, nuove forme di relazione tra pubblico e privato, ulteriori rispetto all'intervento (diretto o mediante strumenti di *contracting in*) delle singole amministrazioni e ai modelli di esternalizzazione ispirati alle logiche di mercato (*contracting out*). Il tema ci pare culturalmente rilevante per un Paese, come l'Italia, caratterizzato da un sistema di *welfare* di tipo tradizionale e con un settore dei servizi pubblici in cui la presenza dell'operatore pubblico è preponderante.

Il ricorso a forme giuridiche e organizzative ispirate al mondo *non profit* permette di coniugare la natura imprenditoriale delle singole iniziative, il loro carattere di socialità e una struttura organizzativa concepita in senso partecipativo.

L'esperienza della cooperazione di utenza nel settore elettrico italiano, sia di prima che di seconda generazione, conferma simili potenzialità. Il fenomeno si presenta caratterizzato da alcuni fattori, come:

- lo stretto legame con una comunità territoriale che spesso presenta forti tratti identitari;
- la commistione tra elementi di natura più culturale e motivazioni di tipo economico;
- l'origine legata a condizioni di marginalità economica o a opportunità concesse da forme di incentivazione pubblica;

- le contenute dimensioni aziendali;
- la diffusa assenza di forme innovative di *governance*.

Questi tratti possono sostanzialmente ritrovarsi anche nell'esperienza della cooperazione di comunità e, segnatamente, in quella di Melpignano. Nel caso analizzato è possibile riscontrare altri aspetti che possono delineare un nuovo modello operativo. In estrema sintesi:

- viene enfatizzato ulteriormente il legame con la comunità di riferimento. Si tratta di un vincolo che si esprime, oltre che nella tipologia di attività svolta, nelle modalità scelte per il processo costitutivo (rivolto a tutta la comunità) e nella volontà di rendere sistematica la devoluzione di quote significative degli utili per la realizzazione di progetti a beneficio della collettività locale;
- si configura un nuovo rapporto tra amministrazione pubblica e società civile che sfocia nell'istituzione di un tipo "ibrido" di organizzazione, confermando l'idea, già diffusa in letteratura (Evers e Laville 2004; Brandsen *et al.* 2005), che i cambiamenti in atto nel settore pubblico stiano favorendo il diffondersi di forme in cui i ruoli degli attori sono meno delineati. Tale notazione ci pare confermata dal ruolo svolto dal Sindaco nella nascita della cooperativa, dal fatto che l'attuale presidente ricopra ancora il ruolo di Vicesindaco <sup>(4)</sup> e dalla stessa denominazione di "comunità cooperativa", scelta espressamente per sottolineare l'orizzonte ideale dell'iniziativa. Per quanto l'amministrazione comunale sia formalmente receduta dai soci della cooperativa, persistono modalità di interlocuzione privilegiata, come testimoniato anche in occasione del nuovo progetto della Casa dell'acqua;
- il mutualismo e la funzione partecipativa tipici della cooperazione di utenza vengono qui ulteriormente potenziati. Le possibilità di interazione si estendono anche ad altre figure sociali (particolarmente ai soci lavoratori autonomi) e ai cittadini investiti dai progetti "comunitari", oltre che all'amministrazione comunale. Si tratta di un caso di tentata realizzazione di sussidiarietà circolare secondo l'idea promossa da Zamagni (2011).

Non mancano peraltro fattori di criticità. Come spesso è dato osservare nelle organizzazioni non lucrative, la forte motivazione ideale non è sempre accompagnata da un'adeguata cultura manageriale. Le difficoltà che la cooperativa sta fronteggiando in seguito alle nuove normative sulle agevolazioni per lo sviluppo del fotovoltaico richiedono una crescita di capacità imprenditoriale. È presumibile che, in futuro, il carattere partecipativo dell'i-

<sup>4</sup> È da riportare, a questo proposito, che la sig.ra Schirinzi, nel corso delle interviste, ha più volte tenuto a separare il proprio ruolo politico da quello di Presidente della cooperativa, carica ricoperta in forza delle competenze maturate nelle precedenti esperienze nel mondo della cooperazione. La stessa ha anche espresso l'intenzione di abbandonare l'impegno politico alla fine del proprio mandato per dedicarsi completamente all'attività della cooperativa.

niziativa debba essere supportato mediante l'adozione di strumenti (come il ricorso a clausole contrattuali speciali con i soci, a strumenti di "ascolto" degli *stakeholder*, a forme di rendicontazione sociale) che sappiano rafforzare i meccanismi di *governance* democratica tipici della cooperazione. La stessa destinazione degli utili per progetti di interesse collettivo, elemento di forte innovazione, dovrebbe essere appositamente regolata in maniera da non rimanere solo un elemento "di facciata".

Inoltre, non vanno sottaciuti i rischi di "colonizzazione" della cooperativa da parte dell'amministrazione comunale e quelli legati ad una eccessiva identificazione dell'esperienza con i soggetti politici promotori. Più in generale, la possibile sovrapposizione e confusione tra il ruolo di *public official* e quello di soci cooperatori può condurre ad una opacità in termini di *accountability*, come già denunciato in altri contesti dalla letteratura (Dunleavy e Hood 1994).

In sintesi, l'esperienza di Melpignano ci pare interpretabile come il tentativo di restituire significato "comunitario" alla gestione di uno specifico servizio pubblico. Il fenomeno è senz'altro iniziale e circoscritto, ma ha ampi margini di diffusione. La gran parte dei Comuni italiani ha dimensioni molto contenute e le spinte federalistiche in atto aumentano la necessità di valorizzare le differenze culturali e territoriali delle varie comunità.

Ci pare questa un'indicazione importante anche nella prospettiva di un ripensamento del nostro modello di *welfare*. Come è stato rilevato con riferimento alla società britannica: "*the potential of co-production is that it is already happening and working in thousands of places across the country*" (Gannon e Lawson 2008: p. 40). Pur se in maniera difficilmente misurabile, questo ci pare vero anche nel nostro Paese.

## Bibliografia

- ANESSI PESSINA E., CANTÙ E., STECCOLINI I. (2010), "L'evoluzione dei sistemi contabili nelle aziende della pubblica amministrazione", in G. AIROLDI, G. BRUNETTI, G. CORBETTA, G. INVERNIZZI (a cura di), *Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano: Egea.
- BENNETT J., IOSSA E., LEGRENZI G. (2003), "The role of commercial non-profit organizations in the provision of public services", *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), pp. 335-347.
- BIRCHALL J. (2002), "Mutual, non-profit or public interest company? An evaluation of options for the ownership and control of water utilities", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(2), pp. 181-213.
- BORGONOVÌ E. (1994), "Dalla storicizzazione dei fini e dalla flessibilità dei mezzi il contributo delle aziende non profit allo sviluppo economico e sociale", in AA.VV, *Atti del Convegno Annuale AIDEA*, Bologna: CLUEB.
- BOVAIRD T. (2007), "Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services", *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846-860.

- BRANDSEN T., PESTOFF V. (2006), "Co-production, the Third sector and the delivery of public services", *Public Management Review*, 8(4), pp. 493-501.
- BRANDSEN T., VAN DE DONK W., PUTTERS K (2005), "Griffins or chameleons? Hybridity as permanent and inevitable characteristic of the Third sector", *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), pp. 749-765.
- BRANDSEN T., PESTOFF V., VERSCHUERE B. (2012), Co-production as a maturing concept, in PESTOFF V., BRANDSEN T., VERSCHUERE B. (a cura di), *New public governance, the third sector and co-production*, London: Routledge.
- CEPIKU D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi innovativi della P.A.?", *Azienda Pubblica*, 18(1), pp. 84-110.
- COLLOCA P. (2012), "La governance partecipativa nelle imprese cooperative", *Il Mulino*, 61(460), pp. 367-372.
- DENHARDT J.V., DENHARDT R.B. (2007), *The new public service. Serving, not steering*, NY: M.E. Sharpe.
- DUNLEAVY P., HOOD C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14(3), pp. 9-16.
- ELABORA-CONFCOOPERATIVE (2012), *Osservatorio sulla cooperazione elettrica. La cooperazione elettrica nell'arco alpino: quadro strutturale e tendenze rispetto al futuro dei modelli di utility in Italia*.
- EVERS A., LAVILLE J.L. (2004), "Social services by social enterprises: on the possible contributions of hybrid organizations and a civil society", in EVERS A., LAVILLE J.L. (a cura di), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- FATTORE G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Milano: Egea.
- GANNON Z., LAWSON N. (2008), "Co-production. The modernization of public services by staff and users", [www.compassonline.org.uk](http://www.compassonline.org.uk).
- GARRONE P. (2010), "Non profit utilities: caratteristiche ed esperienze internazionali, in GARRONE P., NARDI P. (a cura di), *Al Servizio della Persona e della Città*, Milano: Guerini e Associati.
- HOOD C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- JOSHI A., MOORE M. (2004), "Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments", *The Journal of Development Studies*, 40(4), pp. 31-49.
- KOOIMAN J. (1999), "Social-political governance: levels, models and orders of social-political interaction", *Public Management Review*, 1(1), pp. 67-92.
- LEGACOOP (2011), *Guida alle cooperative di comunità*, Lecce.
- MENEGUZZO M. (1995), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla pubblica amministrazione", *Azienda Pubblica*, 8(3), pp. 491-510.
- MENEGUZZO M. (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, 10(4), pp. 587-608.

- MOORE M.H. (1995), *Creating public value. Strategic management in government*, Cambridge: Harvard University Press.
- MUSSARI R. (1997), "Autonomy, responsibility and New Public Management in Italy", in JONES L.R., SCHEDLER K, WADE S.W. (a cura di), *Advances in international comparative management. International perspectives on the New Public Management*, Greenwich, Connecticut: Jai Press Inc.
- NEEDHAM C. (2007), "Realising the potential of co-production: negotiating improvements in public services", *Social Policy & Society*, 7(2), pp. 221-231.
- NEEDHAM C., CARR S. (2009), *Co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation*, Research briefing 31, London: SCIE.
- OSBORNE S. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance*, New York: Routledge.
- OSBORNE S., McLAUGHLIN K. (2004), "The cross-cutting review of the voluntary sector: where next for local government-voluntary sector relationships?", *Regional Studies*, 38(5), pp. 571-580.
- OSBORNE S.P., RADNOR Z., NASI G. (2013), "A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach", *The American Review of Public Management*, 43(2), pp. 135-158.
- OSTROM E. (1975), *Multi-modes measures: from Potholes to Police*, paper presented at a conference on Productivity and Program Evaluation: Challenges for the Public Service, June.
- OSTROM E. (1999), "Crossing the great divide: co-production, synergy, and development", in MCGINNIS M.D. (a cura di), *Polycentric governance and development: readings from the workshop in political theory and policy analysis*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PARKS R.B., BAKER P., KISER L., OAKERSON R., OSTROM E., OSTROM V., PERCY S., VANDIVORT M., WHITAKER G., WILSON R. (1981), "Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations", *Policy Studies Journal*, 9(7), pp. 1001-1011.
- PESTOFF V. (2009), "Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), pp. 197-224.
- PESTOFF V., OSBORNE S., BRANDSEN T. (2006), "Patterns of co-production in public services: some concluding thoughts", *Public Management Review*, 8(4), pp. 591-595.
- PESTOFF V., BRANDSEN T., VERSCHUERE B. (a cura di) (2012), *New Public Governance, the Third sector and Co-Production*, London: Routledge.
- PILLITU D. (2008), "I cittadini co-produttori di servizi pubblici", *Azienda Pubblica*, 21(1), pp. 123-148.
- SACCHETTI S., TORTIA E. (2008), "Dall'organizzazione multi-stakeholder all'impresa reticolare", *Impresa Sociale*, 77(4), pp. 104-124.
- SPINICCI F. (2011a), *La cooperazione di utenza nei servizi pubblici: un'indagine comparata*, EURICSE Research Report 2.
- SPINICCI F. (2011b), *La cooperazione di utenza in Italia: casi di studio*, EURICSE Research Report 4.

- STOKER G. (2006), "Public value management: a narrative for networked governance?", *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 4-57.
- STORLAZZI A. (2006), "Verso una governance dei cittadini. Quali le traiettorie di partecipazione innovativa?", *Azienda Pubblica*, 19(4), pp. 505-521.
- THOMAS D. (2001), "Welsh Water: role model or special case?", *Utilities policy*, 10(2), pp. 99-114.
- TURRINI A. (2002), "Lo studio dei casi come metodologia di ricerca in economia aziendale", *Azienda Pubblica*, 15(1/2), pp. 67-85.
- VALLAINCOURT Y. (2009), "Social economy in the co-construction of public policy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), pp. 275-313.
- VIGODA E. (2002), "From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration", *Public Administration Review*, 62(5), pp. 527-540.
- YIN R.H. (2009), *Case study research. Design and methods*, 4a ed., Los Angeles, CA: Sage.
- ZAMAGNI S. (2011), *Libro Bianco sul Terzo Settore*, Bologna: Il Mulino.