

# Impresa Sociale

Dentro i punti più caldi del dibattito sull'amministrazione condivisa.  
L'impresa sociale e l'economia sociale in una prospettiva politica.  
Strumenti per le imprese sociali e, come sempre, molta ricerca sul campo.

# 2

---

# 2026

---



---

## Colophon

### DIRETTORE RESPONSABILE

Felice Scalvini

### DIREZIONE SCIENTIFICA

Luca Fazzi

### DIREZIONE

Luca Fazzi, Giulia Galera, Gianfranco Marocchi

### COMITATO SCIENTIFICO

Gregorio Arena; Luca Bagnoli; Andrea Bassi;  
Marco Bombardelli; Barbara Boschetti; Maurizio Busacca;  
Virginia Cecchini Manara; Luigi Corvo; Erika Costa;  
Ugo De Ambrogio; Alessandro Fabbri; Marco Faillo;  
Antonio Fici; Francesca Forno; Cristiano Gori; Luca Gori;  
Benedetto Gui; Paola Iamiceli; Graziano Maino;  
Pier Angelo Mori; Michele Mosca; Sergio Pasquinelli;  
Silvia Pellizzari; Francesca Petrella; Antonio Picciotti;  
Emanuele Polizzi; Lorenzo Sacconi; Alceste Santuari;  
Ermanno Tortia; Luca Tricarico; Armando Vittoria;  
Andrea Volterrani

### COMITATO EDITORIALE

Carlo Andorlini; Andrea Bernardoni; Patrizia Bussi;  
Francesca Calò; Massimo Campedelli; Carola Carazzone;  
Paolo Felice; Marco Gargiulo; Luigi Gili; Leila Giannetto;  
Michela Giovannini; Giuseppe Guerini; Alberto Ianes;  
Luigi Martignetti; Daniele Messina; Andrea Morniroli;  
Massimo Novarino; Salvatore Semeraro; Giovanni Tessitore

### SEGRETERIA E EDITING

Federica Silvestri

### COMUNICAZIONE

Debora Cristiano

### PROGETTO GRAFICO

Studio Pupilla

Illustrazione in copertina di Miss Goffetown



**FMPS**  
Fondazione Monte dei Paschi di Siena



**FONDAZIONE**  
**CATTOLICA**

---

Registrazione presso il Tribunale di Trento n. 21/2012 del 27/11/12 - ISSN 2282-1694 Edizioni Euricse

Impresa Sociale è un marchio di proprietà del Gruppo Cooperativo CGM

Impresa Sociale è riconosciuta dall'Anvur come rivista scientifica per l'Area 12 (Diritto), l'Area 13 (Scienze Economiche e Statistiche), l'Area 14 (Scienze Politiche e Sociali) e l'Area 8 (Architettura)

---

# DOCTORAL THESIS AWARD IN MEMORY OF CARLO BORZAGA

The role of  
cooperatives  
in supporting  
**pathways to  
peace**



An initiative to honor  
**Carlo Borzaga's legacy**

**Applications open until June 30, 2026**

More information



In collaboration with:

Under the patronage of:

**Impresa Sociale**

**CALL FOR  
PAPERS**

# **XIX Colloquio Scientifico sull'impresa sociale**

**Sviluppare le imprese sociali**

*Le persone, le relazioni, le strategie, gli strumenti*

**23 - 24 ottobre 2026**

**Siena**

**Invia il tuo abstract entro il 30 giugno 2026**



**IKIGAI  
SOCIAL HUB**  
in collaborazione con **EURICSE**



**FMPS**  
Fondazione Monte dei Paschi di Siena



**FONDAZIONE  
CATTOLICA**

---

	6	Ecco il numero 2/2026 Redazione
Amministrazione condivisa	8	Soluzioni collaborative per il welfare consolidato Giustina Milani
	20	Le Unità di Costo Standard nell'amministrazione condivisa: una semplificazione necessaria per tutte le forme di coprogettazione ex art. 55 CTS Paolo Pezzana
	26	Il Terzo settore di fronte all'amministrazione condivisa Gianfranco Marocchi
Temi e ricerche	36	Innovazione di genere come innovazione sociale trasformativa: processi, output e implicazioni per l'impresa sociale Vera Lomazzi
	48	Lo sviluppo di spazi creativi all'interno della P.A.: quali possibili scenari? Virna Zanini, Silvia Sacchetti
	59	Partecipazione e sociocrazia nel Terzo settore Il caso della Foresta – Accademia di comunità di Rovereto Emma Lorenzini, Giulia Menel, Davide Mori, Eugenio Zazzara
	68	Il ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato nei contesti montani: dinamiche di prossimità, reti civiche e governance adattiva Maria Cristina Antonucci
Strumenti	78	Cambiare dall'interno: come le organizzazioni dell'Economia Sociale possono ampliare il loro impatto trasformativo tramite processi di valutazione partecipata Silvia Mugnaini
	92	Progetti di vita e politiche attive del lavoro Luigi Croce, Salvatore Semeraro
Prospettive	106	Economia sociale e vocazione politica: oltre la militanza e la disillusione Gianluca Salvatori
	117	L'impresa democratica: un nuovo modello di governance per le sfide della diseguaglianza Lorenzo Sacconi, Massimo Olivari
	128	Autori Numero 2/2026

---

---

## Ecco il numero 2/2026

---

### Redazione

---

Il numero 2/2026 di *Impresa Sociale* si snoda tra diversi registri e contenuti.

Nella prima parte la Rivista ritorna ad occuparsi di amministrazione condivisa, già al centro di due approfondimenti nel 2023 (numero 3/2023 e numero 4/2023), per affrontare tre specifiche aree sensibili di questo tema. Un contributo di ricerca di Giustina Milani confronta tre diverse soluzioni per gestire in modo collaborativo il welfare consolidato – quindi, non solo progetti specifici e delimitati, ma porzioni significative dei servizi istituzionalmente assicurati ai cittadini – comparandone punti di forza e possibili criticità. Paolo Pezzana affronta una delle aree più delicate delle coprogettazioni, quello della rendicontazione, che rischia di appesantire a tal punto il procedimento da spingere sia le amministrazioni sia il Terzo settore per soluzioni competitive tradizionali, proponendo l'adozione di Unità di Costo Standard come soluzione compatibile con la normativa vigente e in grado di snellire radicalmente la rendicontazione. Gianfranco Marocchi esplora l'atteggiamento del Terzo settore di fronte all'amministrazione condivisa, provando a mettere in luce tanto i motivi di entusiasmo quanto gli elementi che determinano resistenze e provando ad individuare e discutere i motivi di queste ultime.

La seconda parte della Rivista raccoglie quattro articoli frutto di ricerche empiriche o di approfondimenti tematici. Vera Lomazzi analizza come le imprese sociali possano confrontarsi con l'innovazione sociale di genere, che non può esaurirsi nella mera riserva alle donne di posizioni direttive, ma richiede un'evoluzione culturale per la quale non sempre le imprese sociali appaiono essere del tutto attrezzate. Virna Zanini e Silvia Sacchetti studiano il caso di un progetto sviluppato in provincia di Bolzano per ragionare sui meccanismi che portano all'innovazione, con particolare riferimento agli spazi creativi nell'azione della pubblica amministrazione e alle dinamiche associate al trasferimento di buone prassi. Emma Lorenzini, Giulia Menel, Davide Mori e Eugenio Zazzara presentano il caso studio de La Foresta che a Rovereto ha dato vita ad un originale esperimento di governance partecipata ispirato ai principi della sociocrazia. Maria Cristina Antonucci illustra una ricerca finalizzata a comprendere il ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato nelle aree montane, mettendo in luce il ruolo che essi rivestono nel sostenere le espressioni di solidarietà orizzontale di questi territori.

I successivi due articoli sono dedicati a strumenti utili agli imprenditori sociali. Silvia Mugnaini descrive L.E.N.S., una metodologia di check-up organizzativo orientata a guidare le organizzazioni verso atteggiamenti trasformativi. Luigi Croce e Salvatore Semeraro confrontano le previsioni d.lgs. 62/2024 e della Legge 68/1999 relativamente all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Infine, due articoli che collocano impresa sociale ed economia sociale in una prospettiva politica. Gianluca Salvatori argomenta come l'economia sociale offra non soltanto un modello economico alternativo, ma una proposta di riorganizzazione del rapporto tra Stato e mercato e tra Stato e società civile. Lorenzo Sacconi, intervistato da Massimo Olivari, individua nella governance dell'impresa sociale la chiave per costruire un sistema economico capace di affrontare il problema delle disuguaglianze alla radice e non solo con strumenti redistributivi.

Numero 2/2026

# Amministrazione condivisa

# Soluzioni collaborative per il welfare consolidato

Giustina Milani

## — Premessa

In questi anni si è assistito ad un crescente interesse sul tema dell'amministrazione condivisa da parte di studiosi e operatori (Fici *et al.*, 2020). Accanto ad approfondimenti di taglio giuridico (Frediani, 2021), si sono sviluppate iniziative di ricerca (Fazzi *et al.*, 2022; Marocchi, 2022; *Impresa Sociale*, 2023, n. 3 e 4) che hanno provato a verificare, a partire da evidenze empiriche, l'effettivo funzionamento dei processi di coprogrammazione e coprogettazione, mettendone in luce punti di forza e criticità (De Ambrogio, Marocchi, 2023; Maino, 2023; Vesan *et al.*, 2023; Boschetti, 2024; Merlo, 2025; Stanghellini *et al.*, 2025).

I casi applicativi concreti si moltiplicano, coinvolgendo territori in diverse aree del Paese, contesti che vanno dalle metropoli alle aree interne, vari ambiti di attività – in grande prevalenza nell'ambito del welfare – e interventi di dimensioni differenti, dai piccoli progetti con finanziamenti estemporanei e occasionali a casi in cui le coprogettazioni interessano aspetti di grande rilievo del welfare locale.

Ed è proprio su questo ultimo punto che si concentra questo contributo.

Quali soluzioni è possibile adottare quando si intende gestire in modo collaborativo il welfare consolidato, in altre parole, il complesso dei servizi più rilevanti rivolti a minori, famiglie, anziani, persone con disabilità? Come si può introdurre la dimensione collaborativa quando gli interventi investono anche l'area dei diritti soggettivi dei cittadini? Come armonizzare la creatività dei processi collaborativi con la presenza di servizi consolidati?

I contenuti illustrati in questo articolo sono frutto di una ricerca empirica realizzata nel corso del 2025 dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)<sup>1</sup> per conto dell'Ambito Territoriale di Lecco.

Nel territorio, infatti, si è sviluppata, nel corso degli anni, un'originale esperienza di gestione collaborativa che, dopo alcune edizioni nelle quali porzioni crescenti di welfare erano state assicurate tramite coprogettazioni (Marocchi, 2018), ha dato vita nel 2018 ad una formula inedita, consistente nell'individuazione, tramite procedura di evidenza pubblica, di un partner con il quale costituire una società mista in forma di impresa sociale (e, pertanto, a capitale a maggioranza non pubblico) denominata poi "Il Girasole" (<https://impresasocialegirasole.org/>) cui venivano contestualmente affidati tutti i servizi di welfare dell'Ambito di Lecco. Quest'ultimo è, pertanto, passato, secondo la formula spesso utilizzata dai protagonisti, da una collaborazione "contrattuale" (cioè basata

su un accordo tra i soggetti pubblici e di Terzo settore) ad una collaborazione "istituzionale", e, quindi, consistente nella costituzione congiunta di un soggetto in cui la collaborazione si sostanzia in modo stabile, attraverso il legame societario. Alla fine dei sei anni di gestione, prevista nell'avviso del 2019 e in vista dell'indizione di una nuova procedura per l'individuazione del partner, l'Ambito ha ritenuto opportuno promuovere, con il supporto di IRS, una ricerca volta a comprendere i motivi per cui un'esperienza pionieristica come quella lecchese non avesse trovato, in questi anni, repliche in altri territori. Per rispondere a tale domanda, si è scelto di confrontare le diverse soluzioni adottate in altri territori per realizzare collaborazioni che, similmente a quanto avvenuto nell'Ambito di Lecco, avessero come obiettivo la gestione collaborativa del complesso dei servizi di welfare locale o, quantomeno, di una sua parte significativa, così da comprendere se la mancata adozione della soluzione lecchese fosse legata alla presenza di equivalenti funzionali più vantaggiosi o ad altre motivazioni. Questo ha consentito di intraprendere un'analisi comparativa i cui esiti sono esposti nel presente contributo.

## — La ricerca

La ricerca ha analizzato alcuni casi nei quali il principio della collaborazione viene assunto in modo esteso e sistemico, configurandosi come principio ordinatore del sistema di welfare piuttosto che come elemento episodico, circoscritto o limitato a singoli progetti sperimentali. L'intento è quello di mettere a confronto diverse esperienze per valutarne gli esiti, comprendere i modelli organizzativi adottati e approfondire le diverse modalità attraverso cui il principio collaborativo può essere assunto, declinato e tradotto in pratiche operative all'interno dei sistemi locali di welfare. Per raggiungere questo obiettivo, sono stati selezionati quattro casi studio che rappresentano tre differenti modalità di interpretazione e attuazione del principio collaborativo anche a diverse intensità: da una più intensa e durevole collaborazione a forme più selettive da definire caso per caso.

- 1) La prima modalità è rappresentata dalla costituzione di una società mista pubblico-privata, dove la collaborazione è formalizzata in un soggetto giuridico condiviso tra enti pubblici e soggetti del Terzo settore. Il caso prescelto per questa tipologia è l'esperienza dell'Impresa Sociale Girasole, che costituisce un esempio significativo di integrazione strutturata tra amministrazione pubblica e partner privati nella gestione dei servizi di welfare locale.
- 2) La seconda modalità è quella dell'azione attraverso ampie coprogettazioni, che coinvolgono in modo stabile i soggetti del Terzo settore, non limitandosi a interventi

<sup>1</sup> La ricerca è stata realizzata in collaborazione con Ugo de Ambrogio e Gianfranco Marocchi

sperimentali, ma divenendo una pratica consolidata di governance condivisa. I casi presi in esame sono l'esperienza dell'Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense (SERCOP) e quella del Comune di Brescia, entrambi esempi di enti che hanno adottato un approccio partecipativo e integrato nella progettazione e realizzazione dei servizi sociali.

- 3) La terza modalità si fonda sull'istituzione di elenchi di enti del Terzo settore, finalizzati a costituire un nucleo stabile di soggetti con cui l'amministrazione pubblica può interloquire in sede di programmazione e coprogettazione. Il caso di riferimento è quello del Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali di Cuorné (C.I.S.S. 38).

Nel loro insieme, i casi analizzati consentono di osservare diverse traiettorie evolutive del welfare collaborativo, anche in relazione alle diverse intensità di investimento, evidenziando punti di forza, criticità e potenzialità dei modelli organizzativi. Lo studio intende, pertanto, offrire una lettura comparativa utile alla riflessione su come il principio della collaborazione possa diventare asse strategico e strutturale delle politiche sociali locali.

## — I casi analizzati

### Lecco. Società mista in forma di impresa sociale

Il primo caso è quello dell'esperienza dell'**Impresa Sociale Girasole**, essa rappresenta un esempio significativo di evoluzione del rapporto tra ente pubblico e Terzo settore verso forme di governance condivisa e corresponsabilità. Già a partire dagli anni Ottanta, il Comune di Lecco ha iniziato a dialogare attivamente con i soggetti sociali presenti nel territorio, inizialmente associazioni e parrocchie, poi, dagli anni Novanta, anche cooperative sociali, con l'obiettivo di elaborare congiuntamente proposte di intervento e risposte ai bisogni emergenti della comunità. In questa fase, l'amministrazione comunale ha riconosciuto come fondamento delle cooperative sociali la loro natura di soggetti impegnati nel perseguimento dell'interesse collettivo. L'*humus* culturale che si è sviluppato nel territorio lecchese è stato quello di una responsabilità pubblica diffusa, intesa non come prerogativa esclusiva dell'ente istituzionale, ma come processo condiviso e partecipato tra istituzioni e società civile.

Questa prospettiva ha favorito la nascita di un modello di collaborazione stabile e paritario, fondato su fiducia reciproca e riconoscimento delle competenze. Alla fine degli anni Novanta, l'amministrazione comunale manifestò la volontà di costituire una società mista pubblico-privata. Tuttavia, in quel periodo, non esistevano ancora le condizioni normative adeguate alla creazione di tale forma giuridica. A partire dal 2005, si scelse, quindi, di avviare un percorso di coprogettazione con gli enti del Terzo settore, utilizzando questo strumento in modo continuativo per circa quindici anni. In questa fase, il Comune di Lecco richiese ai partner sociali un investimento forte e duraturo, non in termini di erogazione di prestazioni, ma soprattutto in termini di condivisione di visioni, strategie e progettualità. Il principale interlocutore di questa esperienza è stato il Consorzio Consolida, che ha deciso di operare esclusivamente nella provincia di Lecco. Tale scelta territoriale rispondeva alla volontà di costruire

un sistema locale di offerta integrata, capace di generare relazioni e legami di comunità, piuttosto che semplici servizi prestazionali. Il surplus economico delle attività veniva reinvestito sul territorio, contribuendo allo sviluppo di progetti concertati con gli enti locali. Il retroterra culturale e politico di questa collaborazione è stato caratterizzato da un approccio improntato alla parità di posizioni: il Comune non ha mai rivendicato un ruolo di preminenza (*prima io, poi te*), ma ha riconosciuto pari dignità e valore ai soggetti del Terzo settore, premiando la qualità delle idee e delle competenze proposte.

Dopo tre cicli di coprogettazione, maturò l'esigenza di consolidare e istituzionalizzare il rapporto costruito, dando vita a una forma giuridica stabile e inclusiva: l'impresa sociale. Questa forma venne individuata come la più idonea per valorizzare la pluralità degli attori coinvolti e il principio di corresponsabilità tra pubblico e privato.

Nacque così una società mista, con una composizione del 51% di capitale privato e del 49% pubblico. Il socio pubblico è rappresentato da un'associazione di Comuni comprendente 29 enti locali, mentre il socio privato viene individuato tramite gara pubblica ogni 6+3 anni. Nell'ultima gara, il partenariato privato risultava composto da nove soggetti, tra cui due consorzi (Consorzio Consolida come capofila), quattro cooperative sociali e due associazioni; nella nuova procedura, attualmente in fase di valutazione, si registra un ampliamento della partecipazione di soggetti privati, segno della crescente attrattività e legittimazione del modello. L'Impresa Sociale Girasole si configura oggi come uno strumento di governance partecipata del welfare locale, che ha la finalità di promuovere un "welfare di comunità" fondato su partecipazione, corresponsabilità e integrazione tra politiche sociali, abitative, culturali e educative.

### Rho e Brescia. Coprogettazioni diffuse ed estese

Il secondo ambito di analisi riguarda quelle esperienze in cui la collaborazione pubblico-privato sociale si è strutturata non attraverso la creazione di un soggetto giuridico misto, ma tramite un uso esteso e continuativo della coprogettazione come modalità ordinaria di gestione e innovazione dei servizi sociali. In questa prospettiva, si collocano le esperienze dell'Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense (SERCOP) e del Comune di Brescia, entrambe rappresentative di un modello di welfare collaborativo radicato, partecipativo e diffuso.

L'**Azienda Speciale Consortile SERCOP** nasce nel 2011 come ente strumentale dei Comuni del Rhodense (area Nord-Ovest di Milano) con la finalità di gestire in forma associata i servizi sociali territoriali e promuovere una governance integrata del welfare locale.

Fin dalla sua costituzione, SERCOP ha scelto di adottare la coprogettazione come metodo ordinario di lavoro con gli enti del Terzo settore, riconoscendo che la crescente complessità dei bisogni sociali richiede molteplici sguardi, risposte condivise e processi decisionali partecipati. Il territorio Rhodense presenta una storia pluridecennale di collaborazione tra amministrazione comunale e enti del territorio, radicata a partire dall'attuazione dei piani di zona introdotti con la Legge 328/2000. Inizialmente, come previsto dalla normativa, la coprogettazione era utilizzata per progetti sperimentali,

finalizzati a innovare servizi o a testare nuovi modelli di intervento. Con il tempo, a seguito della Riforma del Codice del Terzo settore del 2017, SERCOP ha progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della coprogettazione, passando da interventi sperimentali alla coprogettazione di servizi consolidati e maturi.

La scelta è stata quella di riconoscere e valorizzare il know-how del Terzo settore, puntando a una migliore decostruzione dei problemi sociali e una più efficace ricostruzione dei servizi, grazie alla conoscenza diretta dei bisogni e delle risorse della comunità.

Una delle prime e più significative esperienze di coprogettazione, finalizzata alla costruzione di un sistema di welfare comunitario, è il progetto "Oltre i perimetri", avviato nel 2013 e, tuttora, in corso. Questo progetto ha coinvolto l'intero Terzo settore associato al piano di zona con l'obiettivo di promuovere nuove forme di prossimità, partecipazione e solidarietà comunitaria, oltre i confini tradizionali dei servizi.

A partire da questa esperienza, SERCOP ha successivamente avviato numerose coprogettazioni riguardanti diversi ambiti di intervento quali: servizi domiciliari per anziani, servizi scolastici e domiciliari per i minori, servizi per le persone con disabilità, servizi a sostegno della genitorialità fragile, servizi per l'abitare sociale, ecc. L'approccio di SERCOP si fonda sulla costruzione di tavoli di lavoro permanenti, che coinvolgono congiuntamente amministrazioni comunali ed enti del Terzo settore. All'interno di questi tavoli, a seconda dei temi trattati, vengono definiti visioni condivise, obiettivi comuni e strategie operative, in un processo che combina partecipazione e responsabilità collettiva. Ciò che distingue il modello del Rhodense è la capacità di generare un "ecosistema coprogettante", ossia una rete stabile e interconnessa di soggetti pubblici e privati che si sentono corresponsabili dell'intero sistema di welfare territoriale. Questo ecosistema è in grado di attivarsi in modo spontaneo e proattivo su diversi temi sociali, senza dover ogni volta ricostruire da zero le alleanze territoriali. In tal modo, la coprogettazione non è più un atto amministrativo isolato, ma un modo di essere e di agire del sistema locale di welfare.

A partire dalla metà degli anni Dieci, il **Comune di Brescia** ha sviluppato un percorso particolarmente significativo nel campo dell'amministrazione condivisa, iniziato grazie al forte impulso politico dell'allora assessore Felice Scalvini ed evoluto poi negli anni successivi.

A partire dal 2017, l'amministrazione ha scelto di dotarsi di una struttura stabile di coprogrammazione, denominata Consiglio di Indirizzo del Welfare, istituita formalmente con regolamento comunale nel 2019 (Gotti, 2022). Il Consiglio rappresenta un luogo permanente di confronto e co-decisione tra l'amministrazione e i principali attori del territorio. Nella sua configurazione originaria, esso si articolava in riunioni plenarie alle quali partecipavano rappresentanti del Terzo settore, organizzazioni sindacali, ordini professionali (medici, farmacisti, infermieri, psicologi, assistenti sociali, educatori), rappresentanti dei Consigli di Quartiere, nonché gli assessori dei Comuni di Brescia e Collebeato (il secondo piccolo Comune aggregato all'Ambito Territoriale Sociale di Brescia) e il Presidente della Commissione consiliare dei

Servizi alla Persona. Con il passare del tempo, l'ampiezza e la complessità del Consiglio hanno reso necessario un processo di revisione organizzativa, compiutasi alla fine del 2025, prevedendo la creazione di sei tavoli di coprogrammazione tematici, dedicati rispettivamente alla grave marginalità e povertà, all'abitare, alla disabilità, alla longevità, ai giovani e alle famiglie con minori. I tavoli hanno un carattere stabile e continuativo, a testimonianza della volontà dell'amministrazione di consolidare una governance realmente partecipata e duratura.

Parallelamente, il Comune di Brescia ha investito con decisione sullo strumento della coprogettazione, sostenuto sia da un chiaro indirizzo politico sia da un progressivo consolidamento tecnico-amministrativo. In un contesto caratterizzato da bisogni sociali sempre più complessi e in continua trasformazione, la coprogettazione si è dimostrata uno strumento capace di offrire flessibilità e capacità di adattamento agli scenari mutevoli. Questa modalità operativa consente di mettere insieme competenze e saperi differenti, arricchendo la lettura dei bisogni e migliorando la coerenza tra progettualità e risposte. In tal modo, si è superata una logica autoreferenziale, fondata esclusivamente sulla prospettiva dell'ente pubblico, a favore di un approccio plurale, collaborativo e orientato alla co-costruzione del valore pubblico. Da segnalare che Brescia è uno dei pochi contesti territoriali in cui viene fatto un uso significativo – l'esempio più rilevante è quello del Sistema integrato di sostegno alla domiciliarità – anche della coprogettazione in forma di accreditamento (Marocchi, 2026), dove, quindi, la coprogettazione riguarda il modello di servizio, lasciando poi, ove possibile, al cittadino l'individuazione dell'ETS da cui richiedere le prestazioni; il cittadino ha per questo a disposizione un voucher che dipende dall'intensità del bisogno e dal suo reddito.

Per rendere più efficace questo modello di governance, l'amministrazione ha riorganizzato la propria struttura interna: all'interno della Direzione Welfare è stato costituito un servizio specifico dedicato alla gestione dei rapporti con il Terzo settore, incaricato di presidiare e coordinare i nuovi istituti di coprogettazione e coprogrammazione. Il personale è stato formato per condurre i tavoli di lavoro e per gestire in modo competente le dinamiche partecipative. Gli esiti positivi di questo percorso stanno favorendo una contaminazione virtuosa verso altri ambiti dell'amministrazione comunale. Settori come la cultura e l'urbanistica stanno, infatti, manifestando crescente interesse a sperimentare l'approccio dell'amministrazione condivisa, riconoscendone il potenziale innovativo nel costruire politiche pubbliche più inclusive, partecipate e capaci di generare valore collettivo.

### Canavese. Gli elenchi

Come terzo ambito di analisi si è approfondito l'esperienza del **Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali di Courgnè (C.I.S.S. 38)**, una realtà che ha scelto di istituzionalizzare la collaborazione con il Terzo settore attraverso la creazione di elenchi qualificati di enti con cui programmare e coprogettare in modo stabile e continuativo. C.I.S.S. 38 nasce con l'obiettivo di coordinare le politiche sociali dei Comuni appartenenti al Consorzio, situati nella provincia di Torino, promuovendo una gestione integrata dei servizi alla persona.

Nel corso degli anni, il Consorzio ha avviato diverse sperimentazioni di coprogettazione in specifiche aree di intervento, in particolare riguardanti la popolazione migrante, gli anziani e le famiglie, che hanno permesso di maturare una maggiore consapevolezza del valore strategico della collaborazione con il Terzo settore. Da queste esperienze è emerso chiaramente come la stabilità delle relazioni tra pubblico e privato sociale rappresenti un elemento imprescindibile per garantire continuità, coerenza e qualità nei servizi sociali, superando la frammentarietà tipica di progettualità episodiche. A partire da questa visione, C.I.S.S. 38 ha istituito un sistema di elenchi di enti qualificati, accessibile tramite procedure pubbliche e trasparenti, con l'obiettivo di costruire nel tempo un nucleo stabile di interlocutori affidabili e radicati nel territorio.

Gli enti iscritti in tali elenchi sono considerati partner strategici del Consorzio e vengono coinvolti in maniera sistematica non solo nella fase di coprogettazione, ma anche nella programmazione e realizzazione degli interventi sociali. L'iscrizione agli elenchi è sempre aperta, così da consentire l'ampliamento progressivo del partenariato. Tuttavia, l'adesione non si limita a un semplice atto formale: ogni ente deve dimostrare un impegno attivo nella vita del sistema locale di welfare. In particolare, per poter accedere alle coprogettazioni, è richiesto che l'ente partecipi ad almeno due dei quattro incontri annuali dei tavoli di programmazione partecipata, organizzati dal Consorzio. Tali tavoli sono articolati per aree tematiche – povertà; minori e famiglie; area integrativa (anziani e disabili) – e rappresentano veri e propri spazi di confronto e co-decisione. In questi contesti, le organizzazioni del Terzo settore contribuiscono alla definizione delle priorità territoriali, alla lettura condivisa dei bisogni sociali e alla progettazione di soluzioni integrate, mettendo a disposizione competenze tecniche, esperienza operativa e una conoscenza diretta del tessuto sociale. Grazie a questo modello, si realizza una forte continuità tra la dimensione programmatica e quella progettuale, rendendo la collaborazione stabile, strutturale e non più episodica. Il Consorzio mantiene un ruolo di coordinamento e garanzia, assicurando la coerenza strategica delle politiche e la correttezza delle procedure amministrative, ma in un'ottica di partenariato paritario, dove le scelte vengono condivise e le responsabilità distribuite.

Questa soluzione istituzionale si sta progressivamente diffondendo. Per esempio, è stata recentemente adottata anche da un ente gestore delle funzioni socioassistenziali, il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali Caluso (C.I.S.S.-A.C Caluso).

## — La comparazione

Nei paragrafi che seguono si procederà alla descrizione e comparazione dei casi analizzati, con l'obiettivo di far emergere differenze di prospettiva, elementi comuni e specificità operative delle diverse esperienze esaminate. L'analisi comparativa intende evidenziare come il principio collaborativo venga assunto e tradotto nei diversi contesti istituzionali e territoriali, individuando punti di forza, criticità e soluzioni organizzative adottate. Gli ambiti tematici su cui si concentrerà rappresentano dimensioni chiave per comprendere la qualità e la sostenibilità delle pratiche di welfare collaborativo e riguardano:

- 1) **Aspetti amministrativi:** quanto ciascuna delle tre soluzioni comporta oneri e complessità amministrative e quanto, al contrario, consentono di operare in modo fluido, senza venir meno a quanto richiesto sul fronte della legittimità amministrativa.
- 2) **Capacità di integrare i servizi:** quanto ciascuna delle tre soluzioni favorisca la costruzione di risposte coordinate e multidimensionali ai bisogni, superando la frammentazione degli interventi.
- 3) **Partenariato:** come le tre soluzioni favoriscano la creazione di relazioni solide e di fiducia tra partner.
- 4) **Capacità di mobilitare le risorse territoriali:** quanto ciascuna delle tre soluzioni si dimostrano in grado di attivare e valorizzare competenze, reti e capitali sociali presenti nel territorio, coinvolgendo attori pubblici, privati e comunitari.
- 5) **Servizi ai cittadini:** l'effetto delle tre soluzioni sulla realizzazione di interventi di qualità, accessibili e innovativi.

L'analisi mira, dunque, a comprendere in che modo e con quali risultati e ostacoli ciascun modello, la società mista (Girasole), la coprogettazione estesa (SERCOP e Brescia) e il sistema degli elenchi (C.I.S.S. 38), riesca a tradurre in pratica il principio di collaborazione come architrave del sistema di welfare locale. Si è pertanto, per quanto possibile, provato a marcare gli esiti che possono ragionevolmente essere connessi ad aspetti caratterizzanti ciascun modello, isolando invece aspetti contingenti, legati quindi alle personalità coinvolte, ad elementi episodici o fattori occasionali.

## — 1. Aspetti amministrativi

Dal punto di vista amministrativo, le soluzioni adottate dai tre modelli analizzati presentano caratteristiche e oneri differenti, legati alla forma giuridica, alla gestione dei processi e alla complessità organizzativa.

La costituzione dell'Impresa Sociale Girasole comporta un impegno iniziale significativo, in parte amministrativo, ma soprattutto di tipo politico, dovuto alla necessità di conseguire il consenso circa la scelta di creare ex novo una società mista pubblico-privata e di approfondire attentamente tutti gli aspetti normativi, giuridici e organizzativi connessi a questa scelta. Tuttavia, una volta costituita e avviata, l'impresa entra a regime e la gestione amministrativa risulta relativamente lineare. L'unico impegno ricorrente riguarda la selezione del socio privato, che avviene con procedure pubbliche ogni 6+3 anni, mentre la società stessa ha durata fino al 2060. Questa impostazione consente di garantire continuità e stabilità degli interventi nel lungo periodo, con una visione strategica e di medio-lungo termine.

Anche il "modello degli elenchi" adottato dal C.I.S.S. 38 richiede un lavoro iniziale di formalizzazione e regolamentazione, al fine di definire regole, criteri di iscrizione e procedure operative degli enti accreditati. L'impegno amministrativo iniziale, seppur presente, è meno oneroso rispetto alla costituzione di una società mista. Una volta entrato a regime, il sistema degli elenchi risulta snello e stabile, senza particolari fatiche amministrative, garantendo continuità e prevedibilità nella collaborazione con gli enti del Terzo settore. Un ulteriore vantaggio di questo modello risiede nel suo mec-

canismo integrato di programmazione e coprogettazione: la presenza di elenchi tematici consente di avviare processi di coprogrammazione in modo semplificato, senza la necessità di adottare formali atti amministrativi. In altri termini, il sistema degli elenchi permette di realizzare nella sostanza la coprogrammazione, pur riducendo il carico burocratico e amministrativo che normalmente l'accompagna, rendendo così il processo più agile, efficiente e continuativo.

Le esperienze di ampie coprogettazioni, come quelle di SERCOP e del Comune di Brescia, presentano un minore impegno iniziale rispetto ai due modelli precedenti, poiché non richiedono la creazione di un soggetto giuridico ex novo né la formalizzazione di un sistema strutturato di elenchi. D'altra parte, questo li espone a tutti gli oneri amministrativi e gestionali connessi a dover definire accordi ed equilibri ad hoc per definire i reciproci impegni di ciascun partner.

Sia quest'ultimo sistema, sia quello degli elenchi scontano, inoltre, in misura più frequente, le fatiche connesse agli impianti rendicontativi talvolta imposti alle coprogettazioni; si tratta di una questione complessa e oggetto di evoluzione in questi mesi, con talune esperienze di semplificazione anche radicale (ne è un esempio il regolamento sulla rendicontazione del Comune di Brescia), ma al tempo stesso con casi frequenti in cui autorità terze che trasferiscono le risorse all'amministrazione richiedono impianti rendicontativi molto impegnativi.

In sintesi, i tre modelli offrono equilibri diversi tra sforzo amministrativo iniziale e gestione ordinaria. La società mista richiede un grande investimento iniziale, ma garantisce stabilità sul lungo periodo; il modello degli elenchi comporta un impegno iniziale moderato e una gestione ordinaria (tabella 1) abbastanza agile; le coprogettazioni estese richiedono poco impegno preventivo, ma comportano un onere amministrativo successivo più alto.

## 2. Potenzialità nella capacità di integrazione dei servizi

La capacità di integrare i servizi rappresenta un elemento cruciale per valutare la qualità e l'efficacia delle pratiche di welfare collaborativo. Essa misura il grado in cui i diversi modelli riescono a costruire risposte coordinate, intersettoriali e continuative ai bisogni complessi dei cittadini, superando la frammentazione istituzionale e organizzativa.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la partecipazione diretta dei Comuni e degli enti del Terzo settore nella compagi-

ne societaria favorisce un'elevata integrazione tra politiche, servizi e risorse. Essere soci della società mista comporta, infatti, la condivisione del rischio d'impresa e una maggiore corresponsabilità rispetto agli obiettivi e ai risultati. Questa condizione genera un coinvolgimento reale e paritario tra i partner, che non si limitano a collaborare sul piano operativo, ma partecipano attivamente alle scelte strategiche e di indirizzo. L'impresa sociale, inoltre, mantiene rapporti collaborativi anche con una rete ampia di soggetti territoriali non soci (associazioni, cooperative, realtà del volontariato), rafforzando così un modello di welfare territoriale inclusivo, capace di valorizzare la pluralità delle risorse e delle competenze presenti nella comunità locale.

Nel caso del C.I.S.S. 38, la soluzione degli elenchi consente di ricomporre e sistematizzare la programmazione territoriale in un contesto in cui non sono presenti i piani di zona. Gli elenchi tematici, infatti, permettono di costruire reti di soggetti stabili e formalizzate, già pronte ad attivarsi sui diversi ambiti di intervento (povertà; minori e famiglie; area integrativa). Ciò consente al Consorzio di disporre, per ciascuna area, di un nucleo di attori qualificati e motivati, che partecipano attivamente ai processi di programmazione e coprogettazione, senza la necessità di ricostruire ex novo le reti collaborative ad ogni iniziativa. Questo sistema garantisce una continuità relazionale e progettuale che rafforza l'integrazione tra i diversi servizi e politiche sociali, consentendo al C.I.S.S. 38 di coordinare in modo coerente e duraturo l'intero sistema di welfare locale.

Nel modello delle coprogettazioni estese, come nel caso di SERCOP e del Comune di Brescia, l'integrazione dei servizi si realizza attraverso alleanze territoriali consolidate, che si attivano in modo flessibile e adattivo in base ai bisogni emergenti. In questi contesti, pur in assenza di un sistema formalmente istituzionalizzato, la storia pluridecennale di collaborazione tra pubblica amministrazione e Terzo settore ha generato legami fiduciari forti e duraturi, capaci di garantire un alto livello di coordinamento operativo. Le relazioni, sebbene non formalizzate con strumenti giuridici, sono ormai parte di un ecosistema di governance matura, in cui la cooperazione si attiva spontaneamente "al bisogno". In tal modo, l'integrazione tra i servizi non è strettamente regolamentata, ma è alimentata da un capitale relazionale consolidato e da una cultura collaborativa condivisa. Nel caso specifico del Comune di Brescia, questo modello trova un'espressione concreta in un dialogo continuo e strutturato con la comunità locale, grazie alla costituzione di un organismo, il Consiglio del welfare cittadino, che costituisce un luogo di confronto costante e permanente tra enti pubblici e Terzo settore.

Modello	Oneri iniziali	Gestione ordinaria	Continuità/visione
Impresa Sociale Girasole	Elevati (costituzione società e approfondimenti normativi)	Snella, solo selezione socio privato ogni 6+3 anni	Molto alta, visione di lungo periodo
C.I.S.S. 38	Moderati (formalizzazione elenchi e procedure)	Snella, sistema stabile	Alta, partnership consolidata
Coprogettazioni estese (SERCOP/Brescia)	Bassi (nessuna creazione formale)	Complessa, elevato impegno rendicontativo	Media, dipendente dai singoli progetti

Tabella 1 - Aspetti amministrativi

In sintesi (tabella 2), tutti e tre i modelli mostrano una forte potenzialità nel mettere in campo le condizioni necessarie per realizzare un'integrazione significativa e stabile tra pubblica amministrazione e Terzo settore, grazie alla quale è possibile gestire il welfare locale o, comunque, sue porzioni rilevanti, anche se questo avviene attraverso strumenti e logiche differenti:

- 1) Girasole realizza un'integrazione istituzionale e strategica, ancorata alla struttura societaria condivisa;
- 2) C.I.S.S. 38 promuove un'integrazione programmatica e progettuale, fondata su reti stabili, tematiche e formalizzate;
- 3) SERCOP e Comune di Brescia si distinguono per un'integrazione relazionale e flessibile, basata su fiducia e cooperazione consolidata nel tempo.

Modello	Tipo di integrazione	Modalità di attivazione	Stabilità delle reti
Impresa Sociale Girasole	Integrazione strutturale e strategica (condivisione del rischio e della governance)	Partecipazione societaria e collaborazione con reti territoriali	Molto alta
C.I.S.S. 38	Integrazione programmatica e progettuale	Elenchi tematici e tavoli permanenti	Alta
Coprogettazioni estese (SERCOP/ Brescia)	Integrazione relazionale	Reti consolidate e storiche alleanze territoriali	Alta, ma non formalizzata

Tabella 2 – Potenzialità nella capacità di integrare i servizi

### 3. Il partenariato

Il successivo oggetto di confronto riguarda la capacità di ciascuno dei tre modelli di creare partenariati effettivamente partecipati, caratterizzati da una collaborazione stabile e ancorata alla reciproca fiducia. Rispetto ai diversi partenariati sviluppati nei tre modelli analizzati, emergono situazioni differenti, riconducibili alle specifiche scelte organizzative e alle culture collaborative maturate nei territori.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la natura di società mista pubblico-privata pone i soggetti coinvolti in una condizione di effettiva parità, favorendo relazioni solide, strutturate e formalizzate. La presenza di una pluralità di interlocutori, tuttavia, espone al rischio di processi decisionali più lenti e complessi, che Il Girasole si propone di contenere con un'architettura di governance a più livelli (coordinamento generale, di polo e tavoli territoriali). Da una parte, il sistema richiede uno sforzo costante di mediazione, dall'altra, si è comunque dimostrato veloce e flessibile nelle emergenze, come nel caso di riadattamento dei servizi di fronte all'emergenza Covid. Un ulteriore elemento critico riguarda l'alternanza delle amministrazioni comunali e dei funzionari: ogni cambiamento impone di riaffermare le ragioni della scelta societaria e di esplicitare il modello di governance adottato, che non è immediato da comprendere per chi non vi ha partecipato sin dall'origine. Parallelamente, anche gli enti del Terzo settore (ETS) soci dell'impresa sentono forte la responsabilità di valorizzare

tale modello, percepito come una sfida collettiva da confermare e rafforzare nel tempo; L'allargamento progressivo sia della base sociale de Il Girasole, giunto a 25 soci, sia della rete di collaborazioni, indica una significativa capacità di coinvolgimento del contesto locale; questo, d'altra parte, porta con sé il rischio che singoli ETS percepiscano Il Girasole come soggetto che potrebbe oscurare il contributo delle singole realtà che la compongono o che si considerino come soggetti marginali del partenariato, anche considerando che un numero limitato di soci gestiscono la maggior parte dei servizi (70-80%), generando una percezione di coinvolgimento asimmetrica. I soggetti più attivi tendono a partecipare in modo più propositivo e strategico, mentre altri mantengono un ruolo più marginale. D'altra parte, va comunque evidenziato come, nel corso della lunga storia che ha portato dalle coprogettazioni di inizio anni Duemila sino alla situazione attuale, il numero di soggetti coinvolti è costantemente aumentato, anche grazie alla capacità di aggregare, accanto alle cooperative sociali inizialmente presenti, anche associazionismo, volontariato e altri stakeholder territoriali.

Nel caso di C.I.S.S. 38, la creazione di elenchi stabili di enti del Terzo settore disponibili ad attivarsi su specifiche aree tematiche consente di consolidare nel tempo relazioni strutturate e durature. Questa modalità favorisce una collaborazione programmata e prevedibile, che aumenta la fiducia reciproca tra gli attori. Tuttavia, permane una certa difficoltà a superare logiche competitive ancora radicate nel Terzo settore. Alcuni enti faticano a partecipare pienamente ai processi di coprogettazione, soprattutto a causa dell'incertezza economica e della mancanza di chiarezza, fin dall'inizio, sugli esiti della coprogettazione e sulla distribuzione delle risorse disponibili. Tali elementi potrebbero incidere sul grado di motivazione e sull'effettiva disponibilità alla collaborazione. In ogni caso, va evidenziato come, nei primi mesi di applicazione dell'elenco – nato a metà 2025 – si sono aggiunti progressivamente ulteriori enti, evidenziando una certa capacità attrattiva. A circa un anno dalla sua costituzione, le tre sezioni dell'elenco vedono la presenza di 27 enti che operano sul tema della povertà, 26 che si occupano di minori e famiglie, 12 che si occupano di anziani e disabilità. Questo, da una parte, rappresenta un'indubbia ricchezza, d'altra parte, in prospettiva, introduce un elemento di complessità nel sistema, nel momento in cui, per ciascuna delle specifiche azioni intraprese, divenga necessario gestire la presenza (e le aspirazioni al coinvolgimento operativo) di una pluralità di soggetti.

Nel caso di SERCOP, i partenariati si costituiscono di volta in volta, in funzione delle singole coprogettazioni, ma si innestano su reti territoriali di lungo periodo, note e riconosciute dagli attori locali. Questo aspetto favorisce efficienza e continuità, ma può anche produrre dinamiche di chiusura: le alleanze tendono a essere poco permeabili a nuovi soggetti, poiché gli enti storicamente radicati sul territorio dispongono di relazioni solide e di un riconoscimento istituzionale consolidato. L'apertura verso nuovi partner avviene solo quando emergono bisogni o competenze non presenti all'interno della rete esistente. Tale condizione può contribuire a una certa staticità del sistema, in cui gli attori non percepiscono stimoli competitivi o necessità di migliorare la qualità progettuale. Alcuni enti, ad esempio, tendono a redigere progetti meno dettagliati, confidando nel fatto che la conoscenza reciproca e la prassi consolidata dei tavoli di coprogettazione garantiranno comunque il riconoscimento del proprio ruolo.

Modello	Forma del partenariato	Punti di forza	Criticità principali
Impresa Sociale Girasole	Società mista pubblico-privata con partecipazione paritaria	Elevata integrazione e corresponsabilità; solidità relazionale; spinta all'innovazione	Processi decisionali impegnativi; necessità di costante mediazione; disomogeneità nel coinvolgimento dei soci; rischio di perdita di visibilità per i singoli ETS
C.I.S.S. 38	Elenchi tematici di ETS e tavoli permanenti	Stabilità e continuità delle relazioni; formalizzazione delle reti; chiarezza dei ruoli	Persistenza di logiche competitive; incertezza economica
Coprogettazioni estese (SERCOP/Brescia)	Coprogettazioni estese basate su alleanze territoriali consolidate	Fiducia reciproca; conoscenza approfondita del territorio; reattività ai bisogni emergenti	Governance poco orizzontale; chiusura verso nuovi attori; rischio di staticità e forse di autoreferenzialità.

Tabella 3 – Caratteristiche dei partenariati

Diversa è la situazione del Comune di Brescia, dove la progressiva istituzionalizzazione dei processi di amministrazione condivisa ha favorito la nascita di compagini del Terzo settore fortemente radicate e caratterizzate da una conoscenza profonda del territorio. L'approccio collaborativo ha contribuito a superare logiche competitive, tradizionalmente basate sull'affidamento dei servizi, favorendo invece un modello cooperativo in cui gli attori con competenze ed esperienze su uno stesso tema si uniscono in maniera unitaria. Questo metodo ha generato un arricchimento del confronto, un incremento delle occasioni di scambio di visioni e una crescita complessiva delle relazioni all'interno della comunità locale. Le partnership che ne derivano si distinguono per la loro solidità e autenticità: non sono dettate da interessi di parte, ma dal comune obiettivo di perseguire l'interesse generale. Pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore condividono conoscenze, saperi, risorse, spazi e prassi, producendo benefici diretti sia per i soggetti coinvolti sia per l'intera collettività. È un modello che richiede un impegno continuativo nel tempo, fondato sulla fiducia reciproca e sulla capacità di co-costruire risposte sempre più integrate. Attualmente, nel Comune di Brescia, per ciascuna coprogettazione – salvo quelle in forma di accreditamento, che necessariamente hanno carattere aperto – viene selezionata una sola cordata di soggetti partner. Questa scelta nasce dalla constatazione che la gestione di più cordate concorrenti risulterebbe eccessivamente complessa e difficilmente governabile nei tempi e nelle modalità operative della coprogettazione. Tale impostazione, se, da un lato, consente una conduzione più efficiente e coordinata del processo, dall'altro, limita la pluralità dei soggetti coinvolgibili e la possibilità di mettere a sistema visioni e competenze più diversificate. Si tratta di una criticità riconosciuta, che evidenzia la necessità di investire ulteriormente nella formazione dei conduttori dei tavoli di coprogettazione, per rafforzare le competenze di facilitazione, mediazione e inclusione dei diversi attori. Al tempo stesso, il percorso di coprogettazione richiede tempi adeguati di confronto e ricomposizione delle partnership, per garantire che il progetto finale rappresenti in modo coerente la varietà dei bisogni e delle risorse presenti sul territorio.

In sintesi (tabella 3), pur nella diversità delle forme organizzative e delle modalità di collaborazione, in tutti e tre i modelli analizzati emerge un elemento comune: la presenza di relazioni solide e durature tra gli attori coinvolti. Sia nei contesti più strutturati, come quello dell'Impresa Sociale Girasole, sia nei sistemi più flessibili e relazionali, come le coprogettazioni di SERCOP e del Comune di Brescia, la continuità dei legami e

la fiducia reciproca rappresentano la principale risorsa su cui si fonda l'efficacia delle esperienze di welfare collaborativo. Anche laddove permangono criticità legate alla governance, ai tempi decisionali o all'apertura verso nuovi soggetti, la stabilità delle reti e la qualità delle interazioni tra pubblico e Terzo settore costituiscono un patrimonio relazionale consolidato, capace di sostenere nel tempo processi di innovazione e collaborazione.

#### 4. Capacità di mobilitare le risorse territoriali

Un ulteriore item, che è opportuno valutare, è la capacità, da parte di ciascuna delle tre soluzioni, di mobilitare risorse, con ciò intendendo la possibilità di attirare tanto le risorse economiche e strumentali, quanto di coinvolgere nuove persone, rendendole disponibili ad attivarsi nell'ambito di progetti condivisi. Le tre soluzioni analizzate presentano approcci e risultati differenti, pur condividendo la finalità comune di valorizzare il patrimonio relazionale e le sinergie presenti nel territorio.

##### Risorse economiche

Per quanto riguarda il reperimento di nuove risorse economiche, nell'Impresa Sociale Girasole la forte sinergia tra pubblico e privato si traduce in una corresponsabilità nella ricerca di finanziamenti, sia pubblici che privati, orientata ai bisogni territoriali. Questo assetto ibrido rappresenta un punto di forza in termini di flessibilità e capacità di attivare risorse diverse, tuttavia, comporta anche alcune criticità. In particolare, la composizione societaria privata (51%) limita l'accesso a specifici fondi pubblici riservati agli enti locali, ad esempio, quelli destinati all'assunzione di personale nei Punti Unici di Accesso (PUA) o alla supervisione professionale degli assistenti sociali. Tale esclusione rischia di penalizzare la dimensione pubblica della collaborazione, riducendo le opportunità di rafforzamento strutturale dei servizi. D'altro canto, la presenza del Terzo settore consente di mantenere una maggiore agilità nell'intercettare risorse provenienti da bandi e fondazioni, sebbene queste risultino spesso frammentarie e non strutturali rispetto ai finanziamenti pubblici.

Nel caso di C.I.S.S. 38, il Consorzio ha potenziato le proprie competenze interne nella ricerca di bandi e opportunità di

finanziamento. Sebbene il reperimento di nuove risorse resti principalmente in capo all'ente pubblico, non mancano situazioni in cui gli enti del Terzo settore propongono progettualità congiunte, alle quali il Consorzio aderisce come partner istituzionale.

Per quanto riguarda SERCOP, il reperimento dei finanziamenti è attualmente un compito a carico dell'Azienda, che si trova, quindi, ad affrontare un carico gestionale significativo. Ciò rappresenta un punto critico per il sistema coprogettante, poiché, in un'ottica di piena corresponsabilità, la ricerca di nuove risorse dovrebbe coinvolgere in modo più equilibrato sia il soggetto pubblico che quello privato. D'altra parte, in quanto Azienda Speciale, SERCOP non incontra particolari difficoltà di accesso ai fondi pubblici, grazie al riconoscimento formale della sua forma giuridica.

Nel caso del Comune di Brescia, risulta particolarmente significativa l'esperienza della coprogettazione sull'Agenzia per la Casa, in cui circa il 40% del budget complessivo deriva da risorse di natura privata. Questo risultato è stato possibile grazie al ruolo proattivo del Terzo settore, che si è impegnato nella ricerca di nuove fonti di finanziamento, coinvolgendo fondazioni, imprese e soggetti privati interessati al tema dell'abitare. Tale approccio ha consentito non solo di alleggerire la spesa pubblica, ma anche di introdurre elementi di innovazione all'interno del servizio. L'esperienza è rilevante perché dimostra come il reperimento delle risorse possa diventare un ambito di corresponsabilità effettiva tra pubblico e privato. Un ulteriore elemento di interesse è rappresentato dall'introduzione, da parte del Comune di Brescia, di un meccanismo premiale volto a incentivare il reperimento di risorse aggiuntive. In particolare, nelle coprogettazioni più grandi, è prevista una quota forfettaria fino a 10.000 euro destinata agli enti del Terzo settore che riescano a portare all'interno della coprogettazione nuove risorse economiche provenienti da soggetti esterni.

Questo sistema di stimolo ha mostrato risultati positivi: in tutte le coprogettazioni in cui è stato applicato, il Terzo settore si è attivato concretamente nella ricerca di cofinanziamenti, contribuendo ad ampliare le disponibilità economiche complessive e ad arricchire la qualità progettuale.

### Coinvolgimento del territorio e volontariato

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la promozione del welfare comunitario costituisce uno dei cardini della propria mission. L'attivazione di risorse comunitarie rappresenta, quindi, una priorità strategica. I Comuni soci dell'Impresa sono diventati nel tempo importanti catalizzatori di risorse locali come volontari, associazioni, parrocchie e realtà del territorio, contribuendo a rafforzare la rete di solidarietà e partecipazione. Ogni Comune, grazie a un contratto specifico stipulato con Girasole, è divenuto protagonista attivo del processo, sentendosi maggiormente coinvolto e responsabilizzato sia nel monitoraggio della qualità dei servizi, sia nell'attivazione di ulteriori risorse e collaborazioni locali.

Nel caso di C.I.S.S. 38, la creazione del sistema degli elenchi ha favorito un ampliamento significativo dei soggetti coinvolti nei processi di coprogettazione. Sono entrati a far parte della

rete nuovi enti, in precedenza sconosciuti all'amministrazione, e realtà di piccole dimensioni che difficilmente avrebbero potuto partecipare a procedure di appalto tradizionali. Questa apertura ha generato un arricchimento in termini di risorse e competenze, oltre che una "contaminazione positiva" tra i Comuni del Consorzio. Un esempio è rappresentato dalla creazione dei Centri per le Famiglie, in cui un Comune ha messo a disposizione spazi propri, sentendosi parte attiva e ingaggiata nel processo di costruzione del servizio.

Nel modello delle coprogettazioni estese, l'adozione di pratiche di amministrazione condivisa ha permesso di far emergere nuove realtà e di attivare collaborazioni inedite, in particolare con piccoli enti portatori di bisogni o competenze specifiche. L'inserimento di queste organizzazioni in partenariato con cooperative più strutturate ha consentito loro di partecipare a pieno titolo ai percorsi progettuali, arricchendo i tavoli di confronto con prospettive e approcci innovativi. Nel caso di SERCOP, il coinvolgimento di soggetti più distanti dal mondo del welfare, come realtà informali o appartenenti ad altri settori, rimane ancora limitato. Ciò è dovuto principalmente al fatto che non si sono ancora consolidate le condizioni relazionali e di fiducia necessarie per un lavoro condiviso. Un'eccezione significativa è rappresentata dal progetto "Oltre i Perimetri", che ha saputo riattivare il volontariato locale e ricostruire reti informali di aiuto e sostegno tuttora operative, dimostrando la capacità della coprogettazione di generare capitale sociale anche al di fuori delle reti istituzionali tradizionali.

Nel Comune di Brescia, invece, il percorso di coprogettazione ha mostrato una dinamica di ampliamento progressivo della rete territoriale. Nel corso degli anni, nessun soggetto è uscito dalla rete; al contrario, si sono via via aggiunti nuovi attori che hanno scelto di sperimentarsi su differenti ambiti di interesse. Il numero di enti coinvolti varia a seconda dei temi affrontati: le coprogettazioni sull'abitare e sulla grave marginalità presentano le compagini più numerose, mentre quelle dedicate a minori e famiglie risultano al momento più ristrette. Citando nuovamente la coprogettazione sull'Agenzia per la Casa, è da segnalare la presenza di un dialogo strutturato anche con il mondo for-profit – imprese, banche e datori di lavoro – per esplorare possibili sinergie e collaborazioni. Anche in altre coprogettazioni, come quelle relative ai servizi di prossimità e al sostegno alle persone fragili, sono stati coinvolti attivamente le parrocchie, le associazioni di volontariato e la Croce Rossa. Il coinvolgimento del volontariato si è rivelato spesso più complesso, per la natura fluida e discontinua di queste realtà, ma la solidità della partnership formale ha consentito di mantenere il raccordo e di valorizzare il contributo di queste esperienze.

## 5. Servizi ai cittadini

In tutti e tre i modelli analizzati, le ricadute sui servizi ai cittadini mostrano elementi comuni, riconducibili all'intenzione originaria che ha motivato l'attivazione delle diverse soluzioni organizzative: affrontare i problemi sociali, integrando più sguardi e competenze, così da garantire una maggiore efficacia e coerenza delle risposte territoriali. De-costruire i problemi da prospettive differenti consente, infatti, di ricomporre l'offerta in modo più articolato e innovativo, generando interventi che

Modello	Risorse mobilitate	Reperimento risorse
Impresa Sociale Girasole	Risorse comunitarie attivate specialmente dai Comuni	Condiviso tra pubblico e privato; limiti di accesso a fondi pubblici
C.I.S.S. 38	Nuovi enti e piccoli soggetti territoriali	Prevalente ruolo del pubblico; contributo progettuale del Terzo settore
SERCOP	Piccoli soggetti territoriali, reti associative e volontariato	Prevalente carico sull'Azienda; necessaria maggiore corresponsabilità
Comune di Brescia	Soggetti territoriali, informali e del mondo for-profit	Reperimento corresponsabile tra pubblico e privato; presenza di un meccanismo premiale che incentiva il Terzo settore a portare risorse aggiuntive

Tabella 4 - Capacità di mobilitare risorse territoriali

rispondono meglio alla complessità dei bisogni. In nessuno dei casi si tratta di servizi "calati dall'alto", ma di percorsi pensati, progettati e condivisi insieme tra amministrazioni e Terzo settore. In questo senso, la scelta organizzativa ha rappresentato in tutti i modelli un fattore abilitante per la creatività degli attori coinvolti, favorendo la nascita di servizi nuovi, flessibili e più coerenti con le esigenze reali delle comunità locali. La flessibilità, tuttavia, assume declinazioni differenti a seconda del modello considerato.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la flessibilità organizzativa si traduce in una maggiore capacità di risposta tempestiva ai bisogni emergenti, resa possibile sia sul piano contabile sia su quello amministrativo. Dal punto di vista contabile, la presenza di una gara a corpo con stanziamenti per linee di intervento consente di spostare risorse tra aree diverse in base ai bisogni che si manifestano nel tempo, evitando rigidità e ritardi operativi. Dal punto di vista amministrativo, invece, l'adozione di strumenti privatistici ha semplificato le procedure e ampliato le possibilità di azione. Un esempio emblematico è quello dei progetti individualizzati per persone con disabilità: grazie all'utilizzo di strumenti privatistici, è stato possibile assegnare un budget diretto alla persona beneficiaria e contrattualizzare in modo flessibile tutti gli enti coinvolti. Questo approccio ha reso possibile la costruzione di progetti realmente personalizzati, modellati sul bisogno specifico del cittadino e non sull'offerta predefinita dall'ente pubblico. Un altro esempio è costituito dall'estrema flessibilità con la quale sono stati riorganizzati i servizi nella fase dell'emergenza sanitaria.

Nel caso di C.I.S.S. 38, di SERCOP e del Comune di Brescia, la flessibilità si esprime principalmente nella possibilità di adattare e ricalibrare gli interventi durante i processi di coprogettazione, mantenendo gli obiettivi generali definiti, ma modificando le azioni operative in funzione dei bisogni che emergono nel corso del lavoro congiunto. Questa impostazione rafforza la capacità di ascolto e di risposta dei servizi, permettendo una gestione più dinamica e aderente alla realtà dei territori. Un esempio significativo è rappresentato dal servizio domiciliare per anziani promosso da C.I.S.S. 38: nel corso della coprogettazione è emerso che molti anziani non accedevano ai servizi esistenti; attraverso il confronto con gli ETS e con i sindaci dei comuni interessati – che, nelle piccole località, sono spesso in grado di rappresentare in modo diretto e non mediato i bisogni della cittadinanza – è stato possibile ripensare l'intervento, introducendo azioni di prossimità e iniziative territoriali volte a intercettare le persone più isolate o meno propense a rivolgersi

ai servizi formali. In questo modo, la coprogettazione ha permesso non solo di adattare l'offerta, ma anche di ampliare l'accesso e la qualità complessiva della risposta ai bisogni sociali. In generale, i processi di coprogettazione hanno favorito anche una crescita professionale reciproca tra operatori pubblici e soggetti del Terzo settore.

Lo scambio continuo di esperienze e competenze ha reso più fluidi i passaggi e le interazioni tra i diversi operatori, con un impatto positivo diretto sui cittadini, che oggi ricevono risposte più rapide, integrate e coerenti, indipendentemente dal canale di accesso ai servizi.

Per quanto riguarda la valutazione dei servizi offerti ai cittadini, in tutti i casi analizzati si è tentato di avviare specifiche azioni, con modalità e livelli di strutturazione differenti. Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la valutazione è stata inserita in modo strutturato all'interno della nuova gara.

C.I.S.S. 38 ha previsto strumenti di valutazione nelle coprogettazioni di maggiori dimensioni, pur nelle difficoltà operative legate alla scarsa abitudine dei servizi sociali a utilizzare approcci valutativi sistematici e alla limitata disponibilità di risorse economiche dedicate. L'approvazione dell'elenco è stata preceduta da un'impegnativa fase di valutazione del precedente ciclo di coprogettazioni, realizzata anche grazie ad un supporto esterno formativo e consulenziale, che ha contribuito in modo significativo alla successiva ridefinizione degli interventi realizzati insieme agli ETS nell'ambito delle rispettive sezioni dell'elenco.

Anche SERCOP ha tentato di introdurre forme di valutazione nei propri processi, ma ha incontrato resistenze da parte del Terzo settore, che spesso percepisce tali strumenti come un appesantimento burocratico e rendicontativo più che come un'opportunità di miglioramento.

Il Comune di Brescia, invece, ha scelto di coinvolgere nella funzione di valutazione università e centri di ricerca per garantire una maggiore competenza tecnica. Alcune valutazioni sono tuttora in corso, ma l'intento dichiarato è quello di istituzionalizzare progressivamente questa pratica, in modo da trarne indicazioni utili per migliorare le future coprogettazioni.

In sintesi, in tutti e tre i modelli analizzati le scelte organizzative hanno permesso di sviluppare servizi solidamente ancorati ai bisogni dei cittadini, garantendo una maggior efficacia, personalizzazione e innovazione. La flessibilità, declinata in

modi diversi a seconda della struttura del partenariato, ha consentito di adattare e ricalibrare gli interventi in funzione delle esigenze emergenti, valorizzando il contributo creativo del Terzo settore e favorendo risposte più coerenti e complete sul territorio.

Anche laddove le modalità operative differiscono, il comune denominatore resta la capacità dei servizi di rispondere in maniera condivisa, partecipata e duratura, rafforzando l'impatto positivo sui cittadini e consolidando nel tempo reti territoriali.

## — Conclusioni

L'evoluzione del quadro normativo della coprogettazione ha determinato un profondo cambiamento nel modo in cui le amministrazioni pubbliche e il Terzo settore concepiscono la collaborazione per la costruzione del welfare locale. Il passaggio dalla logica derivante dalla Legge 328/2000, che circoscriveva la coprogettazione ai "servizi sperimentali e innovativi", alla formulazione più ampia dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore, ha aperto la strada a una visione radicalmente diversa. In questa prospettiva, alcuni territori, più consapevoli del potenziale trasformativo di tale approccio, hanno scelto di fare della coprogettazione non un episodio isolato o occasionale, bensì il principio guida del proprio sistema di welfare locale. Questo "laboratorio di collaborazione permanente", mostra la sua vivacità attraverso la sperimentazione di soluzioni istituzionali e organizzative differenti e in evoluzione: si creano nuovi strumenti (come il sistema degli elenchi di enti accreditati alla coprogettazione), evolvono i meccanismi consolidati (come il Consiglio del Welfare), si ampliano i confini della partecipazione (come nel caso di Lecco).

L'analisi condotta in questo studio ha preso in esame tre diverse soluzioni di partecipazione istituzionale e la gestione condivisa del welfare locale: la società mista pubblico-privata (Lecco con Girasole); il modello degli elenchi di soggetti con cui interloquire in sede di programmazione e coprogettazione (C.I.S.S. 38); la coprogettazione estesa e continuativa che coinvolge stabilmente i soggetti del Terzo settore (Brescia e Rho). Tutte e tre le esperienze hanno mostrato di avere esiti ampiamente positivi, pur con delle differenze che a seconda delle dimensioni indagate vanno a vantaggio dell'una o dell'altra:

1) La società mista comporta uno sforzo significativo nella fase di avvio e costituzione, una non comune determinazione da parte del livello politico e un alto livello di fiducia tra istituzioni e Terzo settore, ma successivamente garantisce una gestione amministrativa decisamente agevole. Si basa su una rete altamente consolidata e formalizzata di soggetti che condividono la responsabilità e che operano secondo logiche di corresponsabilità piena nel reperimento delle risorse. La pluralità di interlocutori e di prospettive arricchisce i processi decisionali, laddove siano introdotti meccanismi organizzativi e di governance utili a gestire la complessità del partenariato. Tale modello valorizza in modo particolare il ruolo dei diversi comuni associati, spesso capaci di attivare risorse comunitarie e reti locali di sostegno. Va registrato che sono stati talvolta espressi da parte di alcuni stakeholder territoriali timori

circa l'affidamento del welfare territoriale ad un soggetto a maggioranza privata, temendo che ciò possa portare, in assenza di meccanismi di controllo condivisi, a rischi di perdita del ruolo pubblico o di gestione non trasparente. Si tratta di un modello proponibile in contesti dove vi è un'attitudine consolidata alla collaborazione e, non a caso, è nato ad esito di una delle prime e più significative coprogettazioni conseguenti alla L. 328/2000, quindi dopo oltre 10 anni di lavoro comune tra Comuni e un gruppo stabile (anche se sempre più ampio) di enti di Terzo settore.

- 2) Il sistema degli elenchi richiede un impegno iniziale moderato nella predisposizione del modello e una volta a regime comporta una riduzione degli oneri amministrativi oltre che, in prospettiva, ad un diverso e più impegnativo ingaggio degli enti di Terzo settore del territorio, non più coinvolti in situazioni contingenti, ma partner stabili dell'amministrazione. Si fonda su una rete consolidata e formalizzata di soggetti con cui interloquire; nel futuro si potrà comprendere se e in che misura ciò porterà ad una cultura pienamente collaborativa anche tra gli ETS coinvolti o se riemergeranno logiche competitive. Favorisce il coinvolgimento e la valorizzazione di piccoli soggetti territoriali e promuove la collaborazione con il Terzo settore per il reperimento delle risorse.
- 3) Le coprogettazioni estese presentano bassi oneri amministrativi iniziali, ma sono esposte a tutte le complessità, sia amministrative, sia relative alle relazioni con gli ETS, che hanno portato altri enti a ricercare le due soluzioni precedentemente indicate. Va comunque rilevato come, nei due casi esaminati di Brescia e Rho, le coprogettazioni possano contare su reti consolidate e su storiche alleanze territoriali, anche non formalizzate, che si attivano in base ai temi di interesse. Tuttavia, la governance può risultare ancora poco orizzontale e talvolta chiusa verso nuovi attori. La ricerca delle risorse è variabile: in certi contesti è interamente a carico dell'ente pubblico, in altri si basa su una logica di corresponsabilità, con meccanismi premiali che incentivano il Terzo settore a contribuire con risorse aggiuntive.

Nessuna delle soluzioni analizzate si impone con evidenza come modello in assoluto preferibile, né alcuna risulta inadeguata. Ognuna, pur con un bilancio ampiamente positivo, affronta specifiche criticità. Ad uno sguardo nazionale, la soluzione più diffusa resta quella della coprogettazione estesa, che rappresenta una soluzione di continuità con strumenti già consolidati e, quindi, più facilmente praticabile, quantomeno da parte di chi si avvicina alla collaborazione. È un modello adottato da molti territori italiani, tra cui Brescia e Rho, e risulta particolarmente efficace laddove si intenda ampliare il raggio della collaborazione senza introdurre cambiamenti istituzionali complessi. Diversamente, esperienze come quelle di Lecco e di C.I.S.S. 38 sono frutto della ricerca di un "passaggio di maturità" nella costruzione di cornici unitarie e stabili per la collaborazione pubblico-privata, ponendosi come tappe avanzate di un percorso di istituzionalizzazione della sussidiarietà orizzontale. Tra gli enti che avvertono la necessità di dare alla coprogettazione un carattere strutturale e durevole, la soluzione leccese rappresenta certamente un punto di riferimento, ma anche un modello impegnativo. La sua realizzazione è stata possibile solo in presenza di alcune condizioni di contesto molto favorevoli: un'esperienza pluridecennale di collaborazione consolidata

tra amministrazione e Terzo settore e una leadership territoriale capace di orientare e includere gli attori locali in un progetto comune.

Riassumendo, ad oggi moltissimi enti utilizzano la coprogettazione; una parte di essi la estende all'intero sistema di welfare locale, utilizzando prevalentemente gli strumenti previsti dall'articolo 55 del d.lgs. 117/2017; un numero più limitato sente la necessità di compiere un passo ulteriore verso forme di collaborazione integrate e stabili; solo pochi, tuttavia, possiedono le condizioni politiche, relazionali e organizzative per adottare un modello di collaborazione più strutturata, e non tutti, pur avendole, scelgono di farlo.

D'altra parte, nel momento in cui le forme collaborative non rappresentano più l'eccezione, ma una soluzione diffusa e, in certi casi, l'orientamento prevalente o unico nelle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore, si pone con forza, all'ordine del giorno, la ricerca di forme di strutturazione di questo rapporto che offrano una combinazione equilibrata di fluidità amministrativa, capacità di creare partenariati stabili, ampi, eterogenei, fortemente coinvolti, capacità di attirare risorse umane ed economiche e di realizzare servizi e interventi innovativi e di qualità. Di conseguenza, la diffusione di schemi collaborativi nel welfare potrà sempre di più gli enti che gestiscono la

funzione socioassistenziale – comuni e loro aggregazioni – di fronte ad una serie di questioni, che possono essere affrontate sia all'interno degli schemi (relativamente) consolidati delle coprogettazioni, sia con soluzioni diverse, che prevedono un investimento iniziale, consentendo però potenziali vantaggi di medio periodo:

- Come far sì che la condivisione assuma un orizzonte più ampio rispetto a quello dei singoli progetti?
- Come stabilire un partenariato tra pubblica amministrazione e Terzo settore che sfugga alle caratteristiche di episodicità legate ad una specifica occasione?
- Come limitare gli oneri amministrativi e gestionali che talvolta caratterizzano le coprogettazioni?
- Come connettere programmazione di medio periodo e progettazioni specifiche?

Su questi e altri temi si sta assistendo ad una sorta di laboratorio, con la ricerca di soluzioni diverse, alcune delle quali – senza pretese di esaustività – sono state qui descritte. Il futuro dirà se e in che misura l'esigenza di una risposta strutturata a questi e altri interrogativi spingerà gli enti ad affrontare gli oneri iniziali che ciò comporta; e, in tal caso, quali soluzioni si affermeranno.

DOI: 107425/IS.2026.02.02

## Bibliografia

Boschetti, B. L. (a cura di) (2024). *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro delle politiche pubbliche. Quaderni di Terzjus*. Editoriale Scientifica.

De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (2023). *Coprogrammare e coprogettare: amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.

Fazzi, L., Rosignoli, A. & Borzaga, C. (2022). *Guida pratica alla coprogrammazione e coprogettazione*. Trento, Erickson.

Fici, A., Gallo, L. & Giglioli, F. (a cura di) (2020). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020. Quaderni di Terzjus*. Editoriale Scientifica.

Frediani, E. (2021). *La coprogettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*. Torino, Giappichelli, vol. 1, pp. 1-285.

Gotti, G. (2022). *Sperimentando la coprogrammazione a livello locale. L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città. Impresa Sociale*, n. 4.

Impresa Sociale (2023). *L'amministrazione condivisa in mezzo al guado, con un focus specifico sulla coprogrammazione. Le fabbricerie, le fondazioni come agente di sviluppo organizzativo dell'impresa sociale, lavoro sociale e ricerca di fronte all'evoluzione del welfare, una riflessione per una politica industriale per l'impresa sociale*. n. 3.

Impresa Sociale (2023). *Uno sguardo sulla coprogettazione a partire dalle pratiche, tra visione strategica e realismo quotidiano, alla ricerca di punti di forza, criticità e soluzioni per offrire strumenti e indicazioni utili e concrete ai protagonisti delle esperienze di amministrazione condivisa*. n. 4.

Maino, F. (2023). *Agire insieme: Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Milano, Università degli Studi di Milano.

Marocchi, G. (2018). *Lecco. Una storia di coprogettazione. Welforum*, 27 marzo.

Marocchi, G. (2022). Amministrazione condivisa: il momento delle pratiche. *Welforum*, 25 marzo.

Marocchi, G. (2026). Brescia, laboratorio della coprogettazione in forma di accreditamento. *Welforum*, 21 gennaio.

Merlo, G. (2025). *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*. Roma, Carocci Editore.

Stanghellini, I., Gillini, C. & Brunod, L. (2025). *Coprogettazione sociale e beni comuni: Significati, pratiche e prospettive*. Trento, Erickson.

Vesan, P., Razetti, F. & Papa, M. (2023). L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni. *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 89-96.

# Le Unità di Costo Standard nell'amministrazione condivisa: una semplificazione necessaria per tutte le forme di coprogettazione ex art. 55 CTS

Paolo Pezzana

## Abstract

Il contributo affronta la questione dell'utilizzo delle Unità di Costo Standard (UCS) nell'intero spettro dei procedimenti di coprogettazione disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, con attenzione differenziata alle specificità di ciascuna forma: la coprogettazione (art. 55, comma 3), la coprogettazione mediante accreditamento (art. 55, comma 4), e i loro rapporti con la fase di coprogrammazione. L'argomento centrale è che il regime del contributo ex art. 12 L. 241/1990 – che qualifica il trasferimento di risorse nelle procedure collaborative come rimborso di spese effettive – spesso può generare un onere rendicontativo di tale entità da costituire una barriera strutturale all'adozione degli strumenti previsti dall'art. 55 CTS, sia per le amministrazioni sia per gli enti del Terzo settore. Le opzioni di costo semplificato (OCS), radicate nell'art. 53 del Reg. (UE) 2021/1060, sembrerebbero rappresentare una soluzione giuridicamente fondata a questa tensione.

**Parole chiave:** amministrazione condivisa, coprogettazione, coprogrammazione, accreditamento, art. 55 CTS, costi standard, opzioni di costo semplificato, rendicontazione, welfare locale

## 1. La tensione strutturale tra modello collaborativo e carico procedimentale

È ampiamente condiviso e ormai pacifico in giurisprudenza il fatto che le risorse trasferite da una pubblica amministrazione al Terzo settore, al fine di sostenere la realizzazione delle attività concordate nell'ambito di una coprogettazione siano erogate a rimborso delle spese sostenute. Una coprogettazione, infatti, è un procedimento amministrativo posto "in essere nel rispetto dei principi della Legge 7 agosto 1990, n. 241" (art. 55, comma 1 del D.lgs. 117/2017) e "le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della coprogettazione e del rapporto di collaborazione, che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della Legge n. 241/1990" (D.M. 72 del 31 marzo 2021, p. 12) e pertanto – sempre rifacendosi alle linee guida "la rendicontazione delle spese è necessaria" (p. 14).

Dunque, le somme conferite al Terzo settore non sono originate da fatture – non sono corrispettivi per le attività svolte – ma dall'attestazione, comprovata da adeguata documentazione, che il soggetto di Terzo settore coinvolto ha dovuto sostenere, per svolgere le attività progettuali convenute, delle spese di cui in parte si è fatto carico con risorse proprie o di terze parti e che, in parte, l'amministrazione precedente provvederà, invece, a rimborsare.

Sulla base dell'ampio dibattito sviluppatosi in questi anni in sede normativa, giurisprudenziale e nei contributi degli studiosi, la rendicontazione delle spese è pertanto necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi di cui all'art. 12 della Legge n. 241/1990; ma questo ci porta ad altre questioni che si intendono qui approfondire. Al di là di quali spese siano rendicontabili (si

consideri, ad esempio, il dibattito sulla rendicontabilità delle spese indirette) o degli aspetti legati al cosiddetto "cofinanziamento" previsto da taluni avvisi di coprogettazione – temi tutti di grande rilievo, ma che esulano dagli scopi di questo lavoro – ciò che si intende qui approfondire nasce dalla constatazione che in una coprogettazione di media complessità la rendicontazione analitica potrebbe richiedere la produzione e la verifica di centinaia di documenti di spesa: cedolini, buste paga, F24, ricevute di trasferta, fatture di fornitori, registri delle presenze dei volontari, verbali delle attività svolte. Questo lavoro richiederebbe personale amministrativo dedicato, ore lavoro e competenze contabili specifiche di cui molte organizzazioni di medie dimensioni non dispongono strutturalmente; d'altra parte, molti uffici di piano e distretti socio-sanitari non dispongono del tempo per verificarli analiticamente, con la conseguenza paradossale di imporre una pratica costosa – che sottrae risorse significative altrimenti impiegabili a vantaggio dei cittadini – senza riuscire di fatto ad esercitare il controllo sull'effettività della spesa per cui tale pratica è stata pensata. Il risultato è che la rendicontazione avviene spesso in modo parziale o approssimativo, con il rischio di generare controversie ex post che minano la fiducia reciproca tra le parti. Il rischio è che, nella sostanza, le rendicontazioni vengano a costituire una barriera strutturale all'adozione degli strumenti previsti dall'art. 55 CTS, sia per le amministrazioni sia per gli enti del Terzo settore.

Va detto, per completezza, che le pratiche rendicontative di fatto adottate nel nostro Paese nell'ambito di coprogettazioni sono molto differenti: diverge la quantità e la natura dei documenti richiesti a giustificazione di una determinata spesa sostenuta – ad esempio, per i costi di personale – ed è molto variabile la mole di documenti sostituibili da dichiarazioni sostitutive. Si tratta di tentativi per rendere l'onere rendicon-

tativo ragionevolmente proporzionato agli importi oggetto di trasferimento; ma, malgrado ciò, rimane la percezione che la rendicontazione rappresenti un freno molto significativo all'effettiva realizzazione di coprogettazioni.

Di qui la domanda al centro di questo contributo: è legittimo che, come avviene nella gestione di taluni fondi di fonte comunitaria, in luogo alla documentazione volta per volta di ciascun costo sostenuto, si provveda alla definizione – sotto il medesimo criterio di rimborsare i costi sostenuti e non di formare un prezzo dato dall'incontro sul mercato di domanda e offerta – di una unità di costo standard, così da semplificare radicalmente la fase di rendicontazione?

## 2. Le opzioni di costo semplificato: il fondamento europeo

Il diritto europeo ha affrontato questa stessa tensione nell'ambito dei fondi strutturali, elaborando una risposta organica che si è consolidata nell'art. 53 del Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021: le opzioni di costo semplificato (OCS), che comprendono i costi unitari, le somme forfettarie e i tassi forfettari come forme alternative di rendicontazione rispetto al rimborso dei costi reali documentati<sup>1</sup>.

La logica delle OCS non sarebbe l'elusione del principio dell'effettività: si tratterebbe, piuttosto, della sua declinazione in forma aggregata e verificabile ex ante. Invece di controllare ogni singolo documento di spesa, si definirebbe ex ante un parametro di costo – ancorato a dati verificabili (contratti collettivi, serie storiche, analisi dei fattori produttivi) – e si verificherebbe ex post che le attività siano state effettivamente svolte nel rispetto di quel parametro. La verifica si sposterebbe dall'input (il documento di spesa) all'output (l'attività svolta e documentata), riducendo il carico amministrativo senza rinunciare alla garanzia che le risorse pubbliche siano state impiegate per le finalità previste.

Il Reg. (UE) 2021/1060 pone come condizione essenziale che il metodo di determinazione delle OCS sia «giusto, ovvero ragionevole, vale a dire basato su fatti reali, e non eccessivo o estremo» (art. 53, c. 3), e che l'autorità di gestione ne possa giustificare le scelte. La Commission Notice – *Guidelines on the use of simplified cost options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060* (OJ C 2024/7467, dicembre 2024) individua tre metodi ammissibili: il metodo basato su dati storici verificabili; il metodo basato su *benchmark* statistici o standard riconosciuti (CCNL, tariffe sociali regionali, dati ISTAT o INAPP); e il metodo del calcolo analitico ex novo dei fattori produttivi. Quest'ultimo parrebbe particolarmente indicato in contesti innovativi o sperimentali, dove non esistono dati storici comparabili.

Pur essendo destinata primariamente ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, questa guida formalizzerebbe criteri di documentabilità e verificabilità che sembrerebbero sistematicamente compatibili con il principio dell'effettività della

spesa elaborato dalla giurisprudenza italiana sull'art. 55 CTS. Le OCS non costituirebbero un modo per aggirare il principio dell'effettività: ne rappresenterebbero la declinazione in forma proceduralmente sostenibile, che mantiene la garanzia sostanziale – ancoraggio a costi reali, verificabilità, assenza di voci arbitrarie – rinunciando alla verifica atomistica di ogni documento. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha applicato questi principi con la Nota Metodologica per l'adozione di UCS nel quadro delle opzioni di semplificazione per la rendicontazione dei costi del personale al FSE+ di cui all'art. 53, lett. b), Reg. (UE) 2021/1060, aggiornata con D.D. n. 148 del 12 giugno 2025, definendo unità di costo standard ancorate ai CCNL dei comparti Funzioni Locali, Sanità e UNEBA.

## 3. Le condizioni di compatibilità: una lettura sistematica

Tenendo fermo il principio dell'effettività della spesa, sancito dall'art. 56, comma 2, CTS – che dispone che «possono essere rimborsate solo le spese effettivamente sostenute e documentate» – e ribadito dalla giurisprudenza qui richiamata, la trasposizione della logica delle OCS nell'ambito delle procedure ex art. 55 CTS sembrerebbe richiedere il rispetto delle seguenti condizioni.

La prima condizione è l'ancoraggio a parametri oggettivi e verificabili. Il costo standard dovrebbe derivare da fonti documentate: tabelle CCNL per i costi di personale, tariffe orarie validate, medie di settore da fonti ufficiali, oppure da un calcolo analitico dei fattori produttivi riproducibile e verificabile. Il metodo dovrebbe essere – come impone l'art. 53, c. 3, Reg. (UE) 2021/1060 – «basato su fatti reali, e non eccessivo o estremo», dovrebbe essere dichiarato e documentato nel verbale del tavolo di coprogettazione.

La seconda condizione è la funzione semplificativa e non sostitutiva della rendicontazione. La UCS non esonererebbe dall'obbligo di dimostrare che le attività sono state effettivamente svolte. La verifica si concentrerebbe sugli output – le attività erogate, i servizi resi, i destinatari raggiunti – non sul singolo documento di spesa. Rimarrebbe obbligatoria la tracciabilità delle attività svolte attraverso fogli presenza, registri, relazioni di attività, output documentati.

La terza condizione è l'assenza di voci astratte non rendicontabili. CdS n. 3082/2026 sembrerebbe escludere questa categoria: le risorse riconosciute agli ETS «hanno natura di contributi ex art. 12 della Legge n. 241 del 1990» e devono essere «rendicontate e documentate». I tassi forfettari per i costi indiretti potrebbero essere ammissibili solo se ancorati alla struttura di costo effettiva dell'organizzazione.

La quarta condizione è la non trasformazione in corrispettivo. La UCS non dovrebbe produrre un utile sistematico per l'ETS: la coprogettazione dovrebbe svolgersi «con esclusione di qualsiasi introito diretto od indiretto per il coprogettante» (CdS n. 3082/2026). Come conferma il testo dell'avviso Jannacci esaminato nella sentenza, «a consuntivo, l'importo potrà altresì subire riduzioni qualora il piano economico finanziario

<sup>1</sup> Il Reg. (UE) 2021/1060 sostituisce il Reg. (UE) 1303/2013 per il periodo di programmazione 2021-

2027. La disposizione sulle OCS è all'art. 53; il comma 2 introduce l'obbligo di utilizzo delle OCS per

operazioni il cui costo totale non superi 200.000 €.

rendicontato sia inferiore alle previsioni di spesa indicate»: eventuali risparmi andrebbero dunque a riduzione del contributo finale, non a beneficio dell'ETS.

La quinta condizione è la revisione periodica. Una UCS irrevocabilmente fissa nel tempo rischierebbe di disallinearsi progressivamente dai costi effettivi, trasformandosi in corrispettivo mascherato o in onere strutturale per l'ETS. La revisione periodica – documentata nel verbale del tavolo di coprogettazione – sembrerebbe la condizione che mantiene le UCS ancorate all'effettività nel tempo. Questa possibilità sembra peraltro coerente con quanto affermato da CdS n. 3082/2026 riguardo alla natura “di massima” del piano economico-finanziario nella coprogettazione, «suscettibile di essere modificata in itinere, tenendo conto delle esigenze emergenti».

## 4. Applicazioni differenziate per forma procedurale

Le condizioni sopra descritte varrebbero per tutte le forme di coprogettazione ex art. 55, ma la loro declinazione pratica potrebbe variare significativamente in funzione della forma procedurale adottata.

### 4.1 La coprogettazione ex art. 55, comma 3

La coprogettazione diretta è la forma più diffusa e quella in cui il carico rendicontativo si manifesterebbe con maggiore varietà. I progetti che vi rientrerebbero spaziano dal welfare di comunità alla gestione di spazi pubblici, dalla sperimentazione di nuovi servizi all'innovazione sociale. La varietà dei contesti produrrebbe una varietà delle strutture di costo: un progetto di accompagnamento educativo avrebbe una struttura prevalentemente legata al personale professionale; un progetto di cura di beni comuni avrebbe costi prevalentemente indiretti e di volontariato; un progetto di inclusione lavorativa avrebbe costi misti.

In questo contesto, la soluzione più efficace potrebbe essere la combinazione di diversi tipi di OCS: costi unitari per le attività standardizzabili (costo orario per profilo professionale ancorato al CCNL), somma forfettaria per componenti difficilmente scomponibili (attività di comunità, eventi, co-design partecipato), tasso forfettario per i costi indiretti. La definizione di questa combinazione avrebbe luogo nel tavolo di coprogettazione, verrebbe documentata nel verbale, e sarebbe recepita nell'accordo di partenariato.

Un profilo critico specifico di questa forma riguarda il trattamento del lavoro volontario come componente della contribuzione dell'ETS. CdS n. 3082/2026 chiarisce che «non sono rimborsabili le prestazioni che costituiscono una prestazione gratuita posta in essere dai volontari che operano attraverso l'ente»: il lavoro volontario costituirebbe parte della contribuzione non rimborsabile dell'ETS. La sua documentazione ai fini della rendicontazione della contribuzione ETS – non del rimborso – potrebbe beneficiare di un approccio semplificato: un tasso orario di riferimento standardizzato per la valoriz-

zazione del lavoro non remunerato, previsto da fonti regionali come parametro condiviso, consentirebbe di attestare la consistenza della contribuzione ETS senza imporre un onere documentativo sproporzionato.

### 4.2 La coprogettazione mediante accreditamento ex art. 55, comma 4

La coprogettazione mediante accreditamento sembrerebbe prestarsi particolarmente agli ambiti di servizi complessi e personalizzati – integrazione sociosanitaria, percorsi di cura individualizzata, progetto di vita ex d.lgs. 62/2024, Budget di Salute – dove la flessibilità della progettazione puntuale deve essere ancorata a un quadro stabile di qualifica dei partner.

In questa forma, la questione della collocazione procedurale delle UCS assumerebbe un rilievo specifico. Il TAR Sicilia, sez. staccata di Catania, con sentenza 19 gennaio 2026, n. 124, commentata da Santuari, ha ribadito che «l'accredimento è dunque una modalità con cui gli enti locali realizzano la coprogettazione» e che le Linee guida D.M. 72/2021 precisano che «l'amministrazione pubblica, nella propria autonomia decisionale ed organizzativa, è posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS»<sup>2</sup>. Il Consiglio di Stato nel parere n. 1405/2017 ha aggiunto che «spetta a ciascuna amministrazione adottare bandi che specificino meglio le regole per la selezione degli enti partner».

Le UCS dovrebbero trovare collocazione nella fase di coprogettazione esecutiva – il tavolo PA-ETS che segue la chiamata dall'Albo – e non nell'avviso di accreditamento. Nell'avviso si definirebbero i requisiti soggettivi degli ETS e le caratteristiche essenziali dell'intervento; la determinazione delle UCS avverrebbe nel secondo momento procedurale, verrebbe documentata nei verbali del tavolo, e sarebbe recepita nel patto di accreditamento. Questo ordine sembrerebbe la condizione che mantiene il rapporto nell'alveo dell'amministrazione condivisa, prevenendo la trasformazione dell'accredimento in una selezione su base di prezzo predeterminato – esito che CdS n. 5217/2023 ha già censurato rilevando che la previsione di rimborsi non rispettosi del criterio dell'effettività concorre a «riconducere la vicenda a un ordinario appalto di servizi sociali».

La revisione periodica assumerebbe in questa forma un'importanza ancora maggiore, perché i patti di accreditamento hanno spesso durata pluriennale: senza aggiornamento delle UCS, il disallineamento dai costi effettivi potrebbe accumularsi nel tempo fino a rendere il rapporto non più sostenibile per gli ETS o non più difendibile per la PA.

### 4.3 Contesti multi-ambito: welfare di comunità e innovazione sociale

Le esperienze più innovative di coprogettazione – quelle che più difficilmente si lasciano ricondurre a schemi preconfezionati – coinvolgono spesso una pluralità di ambiti di attività di

<sup>2</sup> TAR Sicilia, sez. staccata Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 124. Cfr. Santuari, 2026. Per il

quadro sistematico dell'accredimento ex art. 55 c. 4, cfr. Santuari, 2024, pp. 703-712.

interesse generale ex art. 55 CTS, una molteplicità di soggetti ETS in partenariato, e obiettivi di trasformazione comunitaria non riducibili a prestazioni individuali. In questi contesti, il carico rendicontativo sarebbe particolarmente oneroso perché la struttura di costo è intrinsecamente complessa e difficilmente standardizzabile ex ante.

Le OCS di tipo «somma forfettaria» – *lump sum* per risultato conseguito – sembrerebbero prestarsi particolarmente a questi contesti, perché consentirebbero di legare il trasferimento di risorse al conseguimento di output verificabili anziché alla documentazione di singole voci di costo. La Commission Notice OJ C 2024/7467 le individua come particolarmente adatte per operazioni «dove i costi reali sono difficili e/o onerosi da verificare». L'applicazione di questo strumento nell'ambito dell'art. 55 CTS richiederebbe che la definizione dell'output verificabile avvenisse nel tavolo di coprogettazione – con indicatori chiari, misurabili e concordati – e che il rendiconto finale documentasse il conseguimento dell'output, non il dettaglio delle spese sostenute.

#### 4.4 Un esempio operativo: la costruzione di UCS in una procedura di coprogettazione mediante accreditamento per l'integrazione sociosanitaria

Per rendere più concreto il ragionamento fin qui svolto, si propone un esempio astratto che illustra come potrebbe articolarsi, in modo giuridicamente fondato, un meccanismo di determinazione delle UCS nell'ambito di una procedura di coprogettazione mediante accreditamento ex art. 55, comma 4, CTS attivata da un'azienda sociosanitaria per la gestione di un programma di interventi individualizzati ad alta intensità relazionale. L'esempio è deliberatamente astratto e non rispecchia alcuna procedura concreta; è costruito per rendere visibile la struttura logica che le condizioni illustrate nel paragrafo 6 sembrerebbero richiedere.

*La struttura procedurale di riferimento.* Un'azienda sociosanitaria attiverebbe un Albo di soggetti accreditati per la coprogettazione di interventi di presa in carico personalizzata rivolti a persone con bisogni complessi. L'avviso di costituzione dell'Albo non conterrebbe alcun riferimento ai valori economici del rapporto, limitandosi a definire i requisiti soggettivi degli ETS e le caratteristiche essenziali dell'intervento. Dopo la pubblicazione dell'Albo, l'azienda attiverebbe una fase di coprogettazione generale con tutte le reti ammesse, finalizzata a definire il modello operativo, le tipologie di intervento e le UCS applicabili. Il tavolo di coprogettazione generale produrrebbe verbali per ogni sessione e giungerebbe a un accordo recepito nel patto di accreditamento sottoscritto da ciascuna rete. Solo all'esito di questa fase le reti verrebbero chiamate, volta per volta, a partecipare alle sedute di valutazione multidimensionale competenti per la definizione del singolo progetto personalizzato: è in quella sede che si determinerebbe il mix specifico di interventi, costruito all'interno del catalogo di UCS concordato nella fase generale.

*La determinazione delle UCS: il metodo analitico ex novo.* Il tavolo di coprogettazione potrebbe adottare il metodo del calcolo analitico ex novo dei fattori produttivi, da dichiarare nel verbale della prima sessione e validare congiuntamente prima di procedere alla stima dei valori. La scomposizione dei

fattori produttivi partirebbe dall'identificazione delle figure professionali tipicamente impiegate negli interventi, con i relativi costi orari calcolati sulla base del CCNL applicato, comprensivi degli oneri contributivi a carico dell'organizzazione, più una quota di costi diretti non di personale, determinata sulla base dei costi medi storici delle organizzazioni partecipanti, documentati tramite estratto delle scritture contabili degli ultimi due esercizi. I costi indiretti verrebbero computati applicando un tasso forfettario – coerente con quanto previsto dalla disciplina europea delle OCS e giustificato nel verbale con riferimento alla struttura di costo effettiva delle organizzazioni coinvolte.

*La struttura del catalogo: pacchetti per livello di complessità.* Il tavolo non definirebbe UCS per singola prestazione, ma per «pacchetti di intervento» ordinati per livello di complessità crescente. Questa scelta – anch'essa documentata nel verbale e motivata – rifletterebbe la natura personalizzata degli interventi. Il catalogo potrebbe articolarsi in più livelli di intensità crescente, ciascuno con una UCS espressa come costo forfettario mensile per persona accompagnata, calcolato sulla base di un monte ore medio settimanale stimato e di un mix di figure professionali di riferimento. Per ciascun livello, il verbale documenterebbe analiticamente: il mix di figure professionali assunto come riferimento; il monte ore settimanale medio, stimato per figura; il costo orario unitario per figura (con rimando alla tabella CCNL); la quota di costi diretti non di personale; il tasso forfettario per i costi indiretti; il risultato della somma. Il valore finale di ogni UCS sarebbe, dunque, completamente tracciabile nel suo percorso di costruzione.

*Il meccanismo di distribuzione del rischio differenziale.* Poiché la UCS è un valore medio, il tavolo dovrebbe disciplinare esplicitamente come trattare i casi in cui il costo effettivo dell'intervento si discostasse significativamente dal valore standard. Coerentemente con la clausola «a consuntivo» valorizzata da CdS n. 3082/2026 nel caso Jannacci, l'accordo recepito nel patto di accreditamento potrebbe prevedere che i risparmi rispetto alla UCS vadano a riduzione del contributo finale, senza che l'ETS possa trattenerne alcuna parte a proprio beneficio. Per variazioni in eccesso significative, documentate e motivate nel resoconto del progetto individualizzato, potrebbe essere prevista la possibilità di richiesta motivata di integrazione, valutata dall'azienda con riferimento alla complessità del caso specifico e alle risorse disponibili nel programma.

*La revisione annuale.* Il patto di accreditamento prevederebbe che il tavolo di coprogettazione si riunisca periodicamente per esaminare i costi effettivi medi rilevati nei progetti individuali conclusi, eventuali rinnovi contrattuali, e scostamenti sistemati tra i livelli di complessità assegnati e quelli rilevati nell'attuazione. All'esito di questa verifica, il tavolo potrebbe confermare i valori delle UCS, aggiornarli – motivando la decisione nel verbale – o proporre modifiche alla struttura del catalogo. Le variazioni sarebbero recepite con atto integrativo al patto di accreditamento, firmato da tutte le parti.

*Perché questo meccanismo sembrerebbe giuridicamente sostenibile.* L'esempio descritto sembrerebbe soddisfare le condizioni di compatibilità elaborate nel paragrafo 6. Le UCS sarebbero ancorate a parametri oggettivi e verificabili. Svolgerebbero una funzione semplificativa, non sostitutiva della rendicontazione: la verifica si concentrerebbe sull'av-

venuto svolgimento degli interventi, ma i verbali del tavolo renderebbero tracciabile l'intero percorso di costruzione del valore. Non conterebbero voci astratte non documentabili. Non produrrebbero introito per l'ETS: la clausola di riduzione a consuntivo garantirebbe che i risparmi vadano a riduzione del contributo. La revisione periodica manterrebbe i valori ancorati all'effettività nel tempo. Ciò che renderebbe il meccanismo difendibile non sarebbe soltanto il valore numerico delle singole UCS, ma la capacità di documentare in modo strutturato le scelte effettuate e di ricondurle a criteri oggettivi e verificabili all'interno di un processo genuinamente collaborativo tra PA e ETS.

## 5. Il ruolo delle fonti regionali

Gori ha osservato che l'art. 55 CTS rappresenterebbe uno "scheletro normativo" che ciascuna amministrazione procedente è chiamata a integrare, e che sarebbe «ammissibile, in linea generale, che Regioni ed enti locali possano dettare proprie norme al fine di integrare quanto previsto dal legislatore» (Gori, 2023). Questa osservazione sembrerebbe assumere particolare rilievo per la questione delle UCS, dove la disomogeneità delle prassi tra diverse amministrazioni produrrebbe effetti negativi sia sull'uniformità di trattamento degli ETS sia sulla solidità giuridica delle singole procedure.

Un segnale significativo potrebbe venire dalla DGR Emilia-Romagna n. 528/2026, commentata da Santuari su [dirittinmovimento.it](https://dirittinmovimento.it) del 27 aprile 2026, che ha adottato prime indicazioni regionali sull'amministrazione condivisa. Si tratterebbe di un precedente rilevante: dimostrerebbe che le Regioni possono svolgere un ruolo attivo nel consolidare la pratica degli istituti collaborativi attraverso fonti normative secondarie.

Linee guida regionali che definiscano il quadro metodologico per l'utilizzo delle UCS produrrebbero tre effetti positivi di rilievo sistemico. Il primo è l'"uniformità applicativa": una cornice metodologica condivisa garantirebbe parità di trattamento agli ETS e consentirebbe una sedimentazione di prassi verificabili. Il secondo è la "copertura argomentativa" per le singole amministrazioni: procedure adottate in attuazione di atti regionali formalmente approvati godrebbero di una legittimazione procedimentale aggiuntiva. Il terzo è la "valorizzazione sistemica" degli istituti collaborativi: linee guida che costruiscano un quadro metodologico solido libererebbero le ammi-

nistrazioni dall'alternativa tra l'onere della rendicontazione analitica e il rifugio nell'appalto.

Le linee guida regionali dovrebbero per altro distinguere nettamente tra la definizione del quadro metodologico – che spetterebbe alla fonte regionale – e la determinazione dei valori delle singole UCS, che rimarrebbe materia del tavolo di coprogettazione locale. Predefinire le UCS a livello regionale come un listino unico di prezzi produrrebbe l'effetto opposto a quello desiderato: trasferirebbe la logica tariffaria a livello regionale, riproducendo esattamente il vizio che la giurisprudenza ha già censurato a livello procedurale.

## 6. Conclusioni

Sembra di poter dire che la questione delle UCS nell'amministrazione condivisa ex art. 55 CTS non sia una questione tecnico-contabile di second'ordine, ma investa la praticabilità effettiva dell'amministrazione condivisa come modello di governance del welfare locale. Come ha osservato Gori, la valorizzazione dell'amministrazione condivisa sarebbe «la "cartina di tornasole" di una trasformazione dell'amministrazione, in grado di propagarsi sino a lambire tratti essenziali della forma di stato, disegnando un nuovo scenario di democrazia» (Gori, 2023); ma perché questa trasformazione si realizzi nella pratica è necessario che gli strumenti procedurali che ne garantiscono il funzionamento siano effettivamente accessibili ai soggetti che ne sono protagonisti.

Le opzioni di costo semplificato non sembrerebbero, in questo quadro, un'elusione del principio dell'effettività della spesa: ne rappresenterebbero la declinazione in forma proceduralmente sostenibile, che mantiene la garanzia sostanziale – ancoraggio a costi reali, verificabilità, assenza di voci arbitrarie – rinunciando alla verifica atomistica di ogni documento. La giurisprudenza più recente, e in particolare CdS n. 3082/2026, ha definito con sufficiente precisione i confini entro cui questa declinazione potrebbe ritenersi legittima; il compito che rimane aperto alla dottrina, alle fonti regionali e alla prassi amministrativa sarebbe quello di tradurre questi confini in quadri operativi uniformi e stabili, che consentano all'amministrazione condivisa di esprimere il proprio potenziale trasformativo nei contesti in cui è più urgente la sua applicazione.

DOI: 1074257IS2026.02.03

## Bibliografia

- Gori, L. (2023). Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore. *Cantiereterzosettore.it*, 16 maggio.
- Marocchi, G. (2023). La coprogettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo. *Impresa Sociale*, 4.
- Polizzi, E. & Castelli, M. (2023). Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2.
- Santuari, A. (2024). *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.* Milano, FrancoAngeli.

Santuari, A. (2026), "Coprogettazione, accreditamento e ruolo dei comuni", [dirittinmovimento.it](http://dirittinmovimento.it), 21 gennaio 2026.

### Riferimenti normativi

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo Settore, artt. 5, 55-57.

L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 12.

D.M. Lavoro e Politiche Sociali 31 marzo 2021, n. 72, Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 CTS.

D.Lgs. 3 maggio 2024, n. 62, Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 53.

D.M. MEF 11 ottobre 2021 (GU n. 279 del 23 novembre 2021), Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR.

DGR Emilia-Romagna n. 528/2026, Indicazioni regionali in materia di amministrazione condivisa.

### Giurisprudenza

Corte Costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540.

Consiglio di Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217.

Consiglio di Stato, sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082/2026 (REG.PROV.COLL.) / n. 09783/2024 (REG.RIC.), est. Fantini.

TAR Sicilia, sez. staccata Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 124.

TAR Toscana, sez. IV, 30 aprile 2026, n. 840.

### Documenti europei e nazionali

European Commission, Commission Notice - Guidelines on the use of simplified cost options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060, OJ C 2024/7467, dicembre 2024.

ANCI, FAQ Webinar del 15 marzo 2022. La coprogettazione, [anci.it](http://anci.it), 21 marzo 2022.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto Direttoriale n. 148 del 12 giugno 2025, Nota Metodologica per l'adozione di UCS nel quadro delle opzioni di semplificazione per la rendicontazione dei costi del personale al FSE+ di cui all'art. 53, lett. b), Reg. (UE) 2021/1060.

*Nota di metodo.* Il contributo trae spunto dall'esperienza di consulenza maturata dall'autore in procedure di accreditamento ex art. 55, comma 4, CTS attivate da alcune aziende sociosanitarie venete nel contesto della sperimentazione del Budget di Salute, nonché dalla documentazione prodotta in risposta a rilievi della Commissione regionale per l'innovazione e la trasparenza delle attività (CRITE) di Regione Veneto in merito all'utilizzo di UCS in quelle procedure. L'esperienza concreta è stata la principale fonte dei problemi qui analizzati; le soluzioni proposte restano sul piano dell'elaborazione giuridica e non impegnano nessuna delle amministrazioni coinvolte.

# Il Terzo settore di fronte all'amministrazione condivisa

Gianfranco Marocchi

## 1. Introduzione

Come è stato notato da Scalvini (2018) in uno dei primi approfondimenti pubblicati sull'articolo 55 del Codice del Terzo settore, nelle fasi immediatamente successive all'approvazione della Riforma (Legge 106/2016) e dei successivi decreti legislativi applicativi (D.lgs. 112/2017 sull'impresa sociale; D.lgs. 117/2017, il "Codice del Terzo settore"), l'attenzione del Terzo settore era dedicata agli aspetti societari, a temi quali riforme statutarie, Registro Unico, settori di attività, aspetti fiscali e via dicendo (Scalvini, 2018); pochi avevano prestato attenzione al titolo VII del Codice del Terzo settore, tre articoli in un dispositivo che ne conta 104, due dei quali, peraltro, non troppo stravolgenti rispetto al quadro preesistente; uno, invece, forse un po' criptico in prima lettura, ma del tutto innovativo.

Da parte sua, il Terzo settore, relativamente alla relazione con le pubbliche amministrazioni – tema affrontato un po' sbrigativamente nella legge delega all'articolo 4, comma 1, lettera o) – era intento a gestire le conseguenze dell'impatto di immagine della vicenda nota come Mafia Capitale (Maiolini, Capo, Ramus, Rullani, 2025) e un po' timoroso nell'esporsi ad enfatizzare modalità diverse dall'appalto. Peraltro, il clima culturale era ancora fortemente influenzato da quelle vicende: allora potentissimo ANAC aveva negli stessi mesi additato il settore welfare e il settore culturale come luogo di costanti abusi da parte delle amministrazioni locali (Marocchi, 2020), mentre i giornali rilanciavano una narrazione del Terzo settore come luogo di illegalità e di malaffare.

Però, d'altra parte, a partire dai mesi successivi all'approvazione del Codice, qualcosa accade. Come evidenziato in alcuni studi (Vesan, Razzetti, Papa, 2023; Vesan, Razzetti, 2025), già dal 2017, e in misura maggiore nel 2018, iniziano a diffondersi alcune decine di coprogettazioni, superando notevolmente in pochi mesi il numero di istruttorie di coprogettazione basate sull'articolo 7 del dpcm del marzo 2001 applicativo della Legge 328/2000. E questo significa che il Terzo settore inizia a confrontarsi in modo non solo più occasionale con un diverso setting rispetto a quello consolidatosi nei due decenni precedenti, connotato dalla salda convinzione che la competizione di mercato rappresentasse l'unica forma per assicurare il benessere dei cittadini (tra i pochi che hanno messo in discussione tale ipotesi dal punto di vista della teoria economica, Borzaga 2018; Borzaga, 2019).

Come si posiziona il Terzo settore in questo nuovo contesto? Come si pone di fronte ad uno scenario in cui – non senza incertezze e incoerenze – si prevedono rapporti collaborativi con le amministrazioni pubbliche, sino a ieri considerate come meri committenti e con altri enti di Terzo settore, che negli assetti consolidati altro non erano che *competitors*? Questo è, appunto, l'oggetto del presente capitolo.

Nello sviluppare tale tema, va in premessa considerato che attribuire ad un soggetto collettivo – il "Terzo settore" (ma anche "la pubblica amministrazione") – un qualsivoglia intento, orientamento, pensiero unitario, ecc. rappresenta di per sé un'operazione complessa e discutibile. Nel Terzo settore – come nella pubblica amministrazione – possono esservi soggetti entusiasti dell'amministrazione condivisa e scettici, soggetti che hanno avuto modo di sperimentarla ripetutamente e altri che ne hanno a malapena sentito parlare; e vi sono casi in cui le valutazioni sono complesse e differenziate in ragione delle diverse esperienze avute.

Ciò premesso, nel prossimo paragrafo si metteranno in luce, da una parte, gli elementi che portano il Terzo settore a aderire in modo convinto agli schemi di amministrazione condivisa, dall'altra, quelli che alimentano atteggiamenti critici e problematici.

Il terzo paragrafo volge lo sguardo alle evoluzioni che l'amministrazione condivisa induce nel Terzo settore, seguendo in particolare due direttrici: 1) la questione relativa alla relazione, nell'ambito dell'amministrazione condivisa, tra le diverse famiglie di Terzo settore, in particolare evidenziando il differente ruolo dei soggetti imprenditoriali rispetto a quelli non imprenditoriali e 2) l'impatto dell'amministrazione condivisa sulle organizzazioni e sulla loro governance.

Al centro del quarto paragrafo vi è l'agenda dei temi che è necessario affrontare per creare le condizioni per un'adesione effettiva del Terzo settore ai cambiamenti culturali connessi all'amministrazione condivisa. Si evidenzierà come le risposte alle criticità esistenti siano in gran parte rinvenibili in concrete prassi adottate nell'ambito di esperienze locali e, quindi, siano di per sé efficaci e realizzabili. In particolare, si argomenterà come un convinto sostegno del Terzo settore alla prospettiva collaborativa richieda che essa diventi la modalità ordinaria nella gestione dei sistemi di servizi e interventi di interesse generale.

Infine, nel quinto paragrafo sono riassunte e esaminate le indicazioni di policy che emergono dalla trattazione sino a quel punto sviluppata per poi concludere con una riflessione sulle strategie interne al Terzo settore.

## 2. Il Terzo settore, entusiasta o problematico?

Anche se non vi sono ricerche sistematiche sulla valutazione che gli enti di Terzo settore danno delle coprogrammazioni e coprogettazioni in cui sono stati coinvolti, l'esperienza che si riscontra in sede di aule formative o incontri sul tema restituisce un quadro in chiaroscuro, con una rosa di posizioni che

vanno dall'entusiasmo ad una più o meno radicale avversione a tali forme; o, soprattutto per enti che, come avviene sempre più di frequente, sono coinvolti in una molteplicità di esperienze di amministrazione condivisa, si evidenziano spesso giudizi differenziati, in taluni casi positivi e in altri negativi, circostanza che ci porta a intuire la presenza di situazioni tra loro assai diverse.

Questa è anche l'impressione che si trae dalle molte ricerche che dal 2023 ad oggi hanno affrontato il tema dell'amministrazione condivisa non solo ricostruendone e commentandone gli aspetti giuridici o evidenziandone le valenze di aderenza costituzionale, ma intervistando i protagonisti e studiando casi applicativi concreti. Da questi lavori (Fazzi *et al.*, 2023a, 2023b, 2023c; Maino, 2023; Boschetti, 2024; Boschetti, 2025; Milani, 2026; è possibile raccogliere sia espressioni dirette dei protagonisti del Terzo settore, sia delle pubbliche amministrazioni, con un insieme di valutazioni assai differenziate.

Rispetto alle valutazioni positive, provando a sintetizzare gli aspetti – tra loro interconnessi – maggiormente apprezzati dal Terzo settore (Stanghellini, Gillini, Brunod, 2025), è possibile evidenziare che l'amministrazione condivisa:

- consente di esprimere creatività e progettualità, sfuggendo alle logiche ripetitive ed eterodirette che caratterizzano spesso i rapporti tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore e così, al tempo stesso, permette di offrire nuovi servizi alla cittadinanza;
- può portare ad azioni di significativo cambiamento sociale, alla trasformazione di quartieri degradati, alla riqualificazione di immobili, a progetti di sviluppo territoriale, ecc.; in altre parole, si accorda con una filosofia di intervento che non si limita a gestire risposte in continuità con il quadro esistente, ma che mira ad orizzonti trasformativi;
- in conseguenza, a quanto evidenziato nei punti precedenti, porta gli operatori a ritrovare il senso del lavoro sociale che rischia di smarrirsi nell'evoluzione del welfare contemporaneo;
- genera, nel corso del tempo, processi collaborativi estesi, che portano alla definizione di relazioni inedite tra soggetti prima lontani, alla creazione di reti territoriali stabili, al coinvolgimento allargato di cittadini e utenti;
- in alcuni casi questo può portare alla definizione di nuove identità collettive – in altre parole, al riconoscersi tra soggetti diversi in una progettualità comune – con la conseguente creazione di un prezioso capitale sociale;
- rispetto alla definizione di relazioni collaborative, va tra l'altro rimarcato come siano documentati casi in cui i tavoli di coprogrammazione e progettazione rappresentano un momento di confronto tra istituzioni (ad esempio, ente locale e azienda sanitaria) e tra settori di una stessa istituzione, portando ad una maggiore integrazione tra soggetti pubblici;
- questo si accompagna alla capacità di concepire e realizzare interventi che presentano un'inedita caratteristica di inter-settorialità, mettendo in connessione ambiti quali salute, lavoro, casa, trasporti, cura, relazione, cultura, arte e altri settori di interesse generale, in evidente contrasto con la tendenza dei servizi a evolversi in modo sempre più settorializzato e parcellizzato;
- favorisce il reperimento di risorse aggiuntive, anche in misura considerevole, sia dal punto di vista delle risorse economiche, da individuarsi attraverso una pluralità di canali (bandi di istituzioni terze, *crowdfunding*, attività di impre-

sa, ecc.), sia dal punto di vista del *people rising*, coinvolgendo anche cittadini prima inattivi;

- porta ad azioni maggiormente integrate e coordinate, anche con il coinvolgimento di famiglie diverse di soggetti di Terzo settore, nonché di altri attori territoriali in un progetto comune; spesso questo si sostanzia anche nella capacità di integrare una pluralità di azioni in un quadro unitario;
- consente una maggiore flessibilità e adattabilità dei progetti, che vengono ridefiniti nel corso del tempo grazie allo sforzo congiunto del partenariato.

Rispetto ai soggetti di Terzo settore che sostengono lo sviluppo dell'amministrazione condivisa, oltre che le testimonianze di singoli enti, è doveroso ricordare, in particolare, l'opera del Forum Nazionale del Terzo settore che ha svolto una vigorosa azione di promozione e di formazione rivolta sia ai soggetti del Terzo settore, sia alle amministrazioni locali. Sia nell'ambito dei FQTS (il programma di formazione dei quadri del Terzo settore del Mezzogiorno), sia con altre iniziative, dal 2018 ad oggi sono migliaia le persone che sono state coinvolte nelle iniziative promosse dal Forum e, in diversi casi, esso ha intrapreso importanti interlocuzioni istituzionali per affrontare le diverse problematiche applicative sorte in questi anni.

La ricerca empirica fa però emergere anche giudizi assai più problematici. In generale, viene evidenziato come sia illusorio pensare che la mera definizione di un nuovo istituto giuridico possa determinare un effettivo cambiamento, se parallelamente non vengono create le condizioni per superare la tendenza a permanere nelle prassi consolidate – la *path dependency*, come nota Fazzi, 2021; di qui, i diversi elementi di criticità evidenziati dagli enti di Terzo settore e dagli studiosi stessi.

Una prima famiglia di criticità riguarda la persistente forza inerziale delle forme di relazione preesistenti che rende nei fatti le coprogettazioni simili ad affidamenti in appalto. Si nota infatti come, malgrado l'affermata volontà collaborativa, nei fatti il soggetto pubblico in talune occasioni mantenga saldamente un ruolo del tutto preminente nel determinare la progettazione degli interventi, mortificando ogni volontà collaborativa. Questa criticità può declinarsi in diverse forme, spesso oggetto di sottolineature negative da parte degli enti di Terzo settore:

- coprogettazioni frettolose di poche ore in cui è arduo mettere in discussione gli impianti preesistenti;
- avvisi pubblici che, seppure formalmente formulati ai sensi dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore, di fatto già specificano i particolari operativi – ore degli operatori, professionalità da impiegare, azioni da svolgere, tempistiche, ecc. – rendendo gli effettivi spazi per un comune lavoro creativo del tutto esigui (per la discussione su un recente caso discusso dal TAR Toscana, Marocchi, Santuari, 2026b);
- assenza di coprogrammazione o comunque di momenti, in qualsiasi modo configurati, nei quali sia possibile discutere dei bisogni ai quali gli interventi da coprogettare si propongono di rispondere e, quindi, di momenti in cui, al di là del singolo progetto operativo, il Terzo settore ha possibilità di discutere apertamente su priorità e indirizzi (per una discussione più ampia – e problematica – circa la coprogrammazione e la sua assenza, si rimanda a Marocchi, 2024).

È solo il caso di notare – per correttezza e simmetria – che non mancano espressioni critiche da parte della pubblica amministrazione circa casi di presenza ai tavoli incolori, poco collaborativa e reciprocamente conflittuale da parte degli enti di Terzo settore.

Una seconda famiglia di criticità può riguardare l'onerosità dei procedimenti collaborativi (Marocchi, 2021), che richiedono tempi lunghi, riunioni sfiancanti e, talvolta, male organizzate; il tutto all'interno di un panorama generale in cui le disponibilità economiche del Terzo settore per coprire i costi generali sono molto ristrette (Carazzone, 2018), con conseguente difficoltà da parte del Terzo settore, o quantomeno dei soggetti meno strutturati, di assicurare una presenza continuativa (Fazzi, 2021).

Vi è poi il tema delle condizioni economiche della coprogettazione (Marocchi, 2025b; Borzaga, Fazzi, Rosignoli, 2024): non sono infrequenti i casi in cui – complici anche alcune discutibili sentenze della giustizia amministrativa – le amministrazioni procedenti impongono condizioni economiche proibitive, imponendo cofinanziamenti, anche in percentuali elevate (10%-20%), o rifiutando di riconoscere specifiche voci di costo non direttamente connesse alla realizzazione dell'attività, ancorché necessarie o funzionali ad essa.

Infine, vengono più volte segnalate criticità relative alle forme di rendicontazione delle spese sostenute, eccessivamente onerose rispetto alle attività realmente svolte (Comunità di pratiche FQTS, 2025); questo si verifica anche a causa di un certo accanimento da parte di talune pubbliche amministrazioni e della giustizia amministrativa contro le forme di amministrazione condivisa, che origina previsioni di rendicontazione ben più penalizzanti rispetto a quelle già severe dei fondi europei (Marocchi, 2025a), magari anche in situazioni ove gli importi economici sono contenuti, creando pertanto una sproporzione tra rilevanza economica delle azioni svolte e oneri rendicontativi.

In sintesi, emerge un quadro complesso, nel quale sono presenti vissuti positivi e negativi, spesso intrecciati nelle esperienze di uno stesso ente, configurando così un campo nel quale è necessario provare ad orientarsi a partire dalle pratiche per individuare indicazioni su come sia possibile operare al meglio (si veda, ad esempio, Fazzi, 2023).

### — 3. Quale Terzo settore per l'amministrazione condivisa

Il secondo filone di ragionamenti qui proposti porta lo sguardo verso l'interno delle organizzazioni e si sviluppa seguendo due direttrici: 1) i differenti atteggiamenti delle "famiglie organizzative" che compongono il Terzo settore, in particolare evidenziando il diverso ruolo dei soggetti imprenditoriali rispetto a quelli non imprenditoriali e 2) l'impatto dell'amministrazione condivisa all'interno delle organizzazioni e sulla loro governance.

In premessa, va segnalato che su questo tema le indicazioni della letteratura sono frammentarie e vanno pertanto integrate con le conoscenze maturate sul campo.

### Amministrazione condivisa e diverse famiglie di Terzo settore

Come è noto, nell'ambito del Terzo settore sono presenti organizzazioni con caratteristiche molto diverse. In primo luogo, vi sono enti con natura imprenditoriale (cooperative sociali e altre imprese sociali) ed enti con natura non imprenditoriale (associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e altri enti in forma associativa); e all'interno di ciascuno di questi due sottoinsiemi, vi sono soggetti tra loro molto diversi rispetto a dimensioni, cultura organizzativa, storia, ecc.

È, inoltre, il caso di notare che, accanto agli enti di Terzo settore, sono presenti una pluralità di forme della società civile – talvolta organizzate, talvolta informali e spontanee – diverse dagli enti di Terzo settore e che, in linea di massima, sono pertanto escluse dai tavoli di coprogrammazione e coprogettazione, benché sussistano in più normative regionali (ad esempio, Regione Toscana, L.R. 65/2020, art. 13, comma 1, lettera b4; Regione Molise, L.R. 21/2022, art. 13, comma 1, lettera b; Regione Piemonte, L.R. 7/2024, art. 12. Comma 1, lettera b4) dei tentativi di prevedere anche per questi soggetti ruoli, pur negli spazi ristretti del dettato normativo nazionale. D'altra parte, non va ignorato come venga ben argomentato (si veda, ad esempio, Fazzi, Datres, Scardella, 2025), come l'ascolto di tali istanze, in particolare di quelle che portano la voce dei destinatari degli interventi, possano essere un elemento decisivo per la qualità del risultato dei tavoli di lavoro.

Ma, anche prescindendo da questa ultima osservazione e limitandosi agli enti di Terzo settore, il quadro rimane ampio e complesso. Terzo settore imprenditoriale e Terzo settore in forma associativa, a partire da una comune origine, si sono sviluppati secondo una linea evolutiva differente (Borzaga, 2009), sino all'attuale situazione, in cui si combinano spazi di intersezione (Marocchi, 2025c), sfide comuni (Donati, Polizzi, 2025) e possibili sinergie (Volterrani, 2025), nell'ambito però di una reciproca diffidenza, generata, in estrema sintesi, dalla diversa valenza assunta per le due famiglie di organizzazioni dall'elemento economico e professionale. In sostanza, non è infrequente, come richiamato anche da tutti gli autori poc'anzi citati, che il Terzo settore in forma associativa consideri le imprese sociali come soggetti che hanno perduto l'orientamento ai valori e che sono trainate dalla mera ricerca di utilità economiche e che le imprese sociali vedano nel Terzo settore associativo un concorrente sleale, complice di politiche pubbliche di riduzione della spesa che sostituiscono operatori remunerati con volontari in regime di rimborso spese.

A partire da questi presupposti, non è semplice nei tavoli di lavoro integrare in modo simmetrico e sinergico le diverse componenti. Si tratta di maturare la consapevolezza (Marocchi, 2025d; Marocchi, 2025e; Pezzana, 2023) che il momento del procedimento – generalmente alcuni mesi, dalla pubblicazione dell'avviso sino alla conclusione dei tavoli di lavoro – è inserito in un processo più ampio, che si qualifica per quanto costruito "prima" del procedimento (il sistema di relazioni territoriali, il capitale fiduciario), quanto avviene "accanto" al procedimento (il comportamento degli attori in varie e diverse altre circostanze, mentre sono impegnati nei tavoli) e, soprattutto, "dopo" il procedimento, per la gestione delle fasi realizzative di quanto definito nei tavoli. In sostanza, è diffi-

cile immaginare un lavoro collaborativo costruttivo in una coprogrammazione o in una coprogettazione in assenza di un adeguato e costante investimento nella costruzione e nella manutenzione delle reti territoriali; e questo richiede una leadership di Terzo settore consapevole, attenta, capace di trovare equilibri che valorizzino l'apporto dei diversi soggetti. A tale proposito va osservato come nei casi di buone pratiche riportati in letteratura (Abburà, Guarna, 2019; Gaudimundo, 2023; Marocchi, 2019; Pisani, 2021, solo per fare alcuni esempi) una leadership territoriale inclusiva – la presenza cioè di soggetti che hanno giocato la propria posizione di rilievo nel panorama territoriale per costruire intorno a sé una rete coesa – rappresenti una costante decisiva; così come i casi di coprogettazioni faticose sono accompagnati – oltre che da un insieme di circostanze diverse quali ambiguità sul fronte economico, conduzione inefficace dei tavoli, ecc. – da un Terzo settore conflittuale e incapace di trovare sintesi. In sostanza, diventa decisiva una leadership del Terzo settore orientata e impegnata – a prescindere dalla presenza di uno specifico procedimento – a costruire relazioni inter-organizzative collaborative e basate sulla fiducia e che abbia interiorizzato un distacco dalle ideologie di competizione esasperata che hanno invece connotato il welfare degli ultimi due decenni.

### L'impatto sulle organizzazioni

Quanto argomentato nel precedente paragrafo porta a sviluppare delle riflessioni sull'impatto dell'amministrazione condivisa all'interno delle organizzazioni. La prima conseguenza diretta di quanto detto è che le leadership muscolari-aggressive che hanno caratterizzato il Terzo settore nella fase mercatista paiono inadatte a guidare le organizzazioni in una fase in cui il principio di collaborazione diventa pregnante; o, ancor più, possono risultare poco credibili nel momento in cui si volessero riposizionare su schemi collaborativi. Dunque, una prima conseguenza è che il Terzo settore necessita di una generazione di leadership che abbia nella capacità di fare rete, di tessere relazioni, di apparire rassicurante e amichevole, le caratteristiche preminenti.

Congiuntamente, diventa necessaria una diversa politica comunicativa da parte del Terzo settore italiano. Una certa (fastidiosa) enfasi autocentrata, fatta di richiami alla propria leadership settoriale o territoriale, di metodi di valutazione orientati a celebrare "l'effetto netto" del proprio operato (come separato da quello di altri soggetti), una certa cultura degli eventi pubblici centrati sulla manifestazione di potenza anche a prescindere dai contenuti, bilanci sociali che trasudano grafici in salita a rappresentare la crescente potenza della propria organizzazione, devono lasciare il posto ad uno stile e ad una narrativa più orientata a sottolineare gli aspetti di costruzione collettiva, una minore enfasi sui marchi e loghi di ciascuno (Gaudimundo, 2023), ad investire su progetti, iniziative, eventi, ecc. organizzati congiuntamente ad altri, in cui l'evidenza dei singoli tende a sfumare.

Anche dal punto di vista delle priorità organizzative, l'amministrazione condivisa non passa senza lasciare traccia. L'investimento in uffici di progettazione orientati a rafforzare l'organizzazione in fase di competizione o in supporto legale per gestire con successo i contenziosi è ragionevolmente destinato a ridimensionarsi a vantaggio delle funzioni di rete.

Le risorse di maggior pregio che diventa strategico ingaggiare da università e altri luoghi di produzione culturale sono da riorientare dall'agone competitivo (collaborare alla scrittura del progetto per aggiudicarsi una gara) alle sfide per le quali il Terzo settore risulta oggi non del tutto attrezzato, come la capacità di sviluppare una programmazione di ampio respiro, utile a orientare le strategie di intervento di medio periodo in un determinato settore di attività.

E, infine, anche le linee gerarchiche sono interessate dal cambiamento che accompagna la diffusione dell'amministrazione condivisa. Una partecipazione ai tavoli che si limiti all'ascolto, rimandando la prerogativa decisionale a soggetti – il presidente, il direttore, ecc. – estranei al tavolo, rischia di essere irritante e alla lunga imbarazzante e penalizzante per l'organizzazione, che è, quindi, chiamata a sviluppare delle linee decisionali che equilibrino i poteri degli organi di rappresentanza con una maggiore autonomia e creatività dei gruppi di lavoro.

### Considerazioni

Come sia stato possibile per il Terzo settore italiano, da una parte, aderire – talvolta per necessità, ma talvolta con entusiasmo – alla deriva mercatista e aziendalista degli ultimi due decenni, e – contemporaneamente – muoversi all'interno di una cultura profondamente radicata entro orientamenti – "fare rete", "fare sistema", "sinergie" sono termini onnipresenti nella produzione documentale del Terzo settore – marcatamente collaborativi; come sia stato possibile, pertanto, sviluppare, senza avvertire la violazione del principio aristotelico di non contraddizione, una considerazione degli altri enti al tempo stesso come *competitor* in un mercato concorrenziale e come possibili partner; tutto questo resta avvolto in un alone non ben definito.

In questa situazione, nello stesso momento statica e instabile, l'irrompere di schemi collaborativi rappresenta uno spartiacque: se sino ad ora era possibile conciliare gli opposti inconciliabili evocando la coazione esterna ("noi vorremmo essere collaborativi, ma altri – le norme, gli enti pubblici – ci chiedono di competere"), oggi questo schema mostra sempre le sue crepe. Non è un caso che, da taluni comparti del Terzo settore, soprattutto imprenditoriale, emergano tendenze a minimizzare (o anche: ad auspicare che sia minimizzata) la rilevanza dell'amministrazione condivisa, ad esempio, sostenendo che essa è applicabile (o anche: che si auspica che sia applicata) solo ad un insieme ristretto e marginale di situazioni: un escamotage elegante per non fare i conti con le implicazioni dell'ingresso del principio di collaborazione su strutture che si sono consolidate e che verrebbero altrimenti messe in questione in modo non marginale.

## — 4. L'amministrazione condivisa, da esperienza a sistema

Emerge dai paragrafi precedenti un quadro sospeso tra prospettive di cambiamento e resistenze, tra adesione convinta alle prospettive dell'amministrazione condivisa e gli auspici di ritorno al più consueto sistema basato sulla competizione. Sino ad ora ciò è stato sviluppato interrogandosi sulla cultura

del Terzo settore – quella effettiva, reale, espressa dagli enti e quella che dovrebbe essere abbracciata per orientarsi verso l'amministrazione condivisa –, ma appare al tempo stesso necessario interrogarsi sulle condizioni che è necessario creare per rendere l'opzione collaborativa effettivamente attrattiva.

Nel discutere di alcuni dei principali temi a questo proposito in agenda, il registro proposto non è quello dell'analisi giuridica, ma dell'individuazione, nella varietà delle esperienze presenti, di prassi realizzate in modo stabile da soggetti attendibili, che documentano come su ciascun tema sia possibile individuare soluzioni equilibrate e soddisfacenti. Questo non significa che prassi diverse – quelle appunto che vanno a costruire condizioni ostative ad una partecipazione del Terzo settore – siano criticabili sotto il profilo normativo, ma che è possibile individuare soluzioni corrette dal punto di vista normativo che non determinano problematicità nel Terzo settore.

### Gli aspetti economici e rendicontativi

Di questi temi si è già fatto cenno a proposito delle criticità rilevate dal Terzo settore rispetto all'amministrazione condivisa; qui sono riprese, evidenziando inoltre come siano presenti prassi positive di soluzione di tali questioni.

La sostenibilità economica. È una delle criticità più diffuse, talvolta per effetto dell'imposizione di cofinanziamenti (anche in misura minima fissa, attraverso, ad esempio, regolamenti dell'ente), talvolta per il mancato riconoscimento di talune categorie di spese, probabilmente per un fraintendimento del senso effettivo dei rapporti economici conseguenti ad una coprogettazione (il tema è analizzato in [Marocchi, 2025b](#)); sino a tempi recenti, in alcune espressioni della giustizia amministrativa – in verità, allo stato delle cose, del tutto disconnesse dalla realtà fattuale e oggi superate dalla Sentenza del Consiglio di Stato 3082/2026 (per un commento, [Santuari, 2026](#); [Marocchi, Santuari, 2026a](#)) – a escludere, in base ad un malinteso principio di “gratuità” qualsiasi flusso economico all'infuori dei rimborsi di una limitata quota di spese. È bene, d'altra parte, segnalare che sono sempre più diffusi casi in cui tali prassi non sono adottate e sono riconosciute senza eccezioni e limitazioni le spese sostenute dagli enti di Terzo settore. Sembrano, inoltre, esserci margini, almeno nei casi in cui il budget di progetto si compone, oltre che di rimborsi dell'amministrazione precedente, anche di altre fonti (si pensi, ad esempio, ad un esercizio di ristorazione entro un immobile riqualificato oggetto di coprogettazione), per affrontare in modo ragionevole il tema di eventuali avanzzi economici che possono derivare dalla gestione del progetto; la soluzione non sembra quella di evitare – in omaggio ad una lettura ristretta del principio di non lucratività – il verificarsi di tali margini, ma di considerarli come importi da indirizzare concordemente nel medio periodo ad investimenti per lo sviluppo delle finalità progettuali.

*Gli oneri rendicontativi.* È un tema rispetto al quale, in assenza di indicazioni univoche nelle linee guida o in altre normative nazionali, si assiste allo sviluppo di prassi tra loro molto diverse, sia per iniziativa delle amministrazioni precedenti, sia per eventuali richieste rendicontative di enti terzi che finanziano i progetti. Si va da casi in cui vengono richieste documentazioni estenuanti, del tutto sproporzionate rispetto all'entità

delle azioni da svolgere (e rispetto a quanto richiesto in caso di procedimenti competitivi, dove è richiesta la semplice fatturazione dell'importo pattuito), a casi molto più ragionevoli, dove, accordando fiducia ai partner, si fa ampio ricorso ad autocertificazioni, procedendo poi a verifiche periodiche a campione; sino a casi, soprattutto in coprogettazioni strutturate in forma di accreditamento, in cui il costo ammesso a rimborso è definito congiuntamente come Unità di Costo Standard in sessioni di progettazione e poi utilizzato senza prevedere ulteriori oneri amministrativi e documentali.

### Stabilizzare la collaborazione

Accanto alle questioni specifiche sopra richiamate e ad altre analoghe di minore entità, è necessario analizzare una questione di maggior rilievo. In linea generale, si tratta della difficoltà nel concepire processi collaborativi entro contesti prevalentemente competitivi. È, in altre parole, singolare pensare che un soggetto possa condividere le proprie migliori idee, le eccellenze progettuali, le proprie linee di sviluppo e fin anche le debolezze – cosa necessaria e coerente entro un contesto collaborativo – con un soggetto con il quale contemporaneamente si scontra in un agone competitivo: è irrealistico pretendere che si condividano informazioni strategiche con un concorrente che può avvalersene in situazioni ostili, ancor più laddove il momento collaborativo riguardi iniziative di importo economico limitato rispetto a quello del contesto competitivo. In aggiunta, va ricordato che una situazione concorrenziale facilmente genera contenziosi o, comunque, situazioni di tensione che rendono problematica la collaborazione anche da un punto di vista relazionale.

Al contrario, è ben documentato (ad esempio, [Abburrà, Guarina, 2019](#)) come la collaborazione si sviluppa quando si diffondono aspettative che si opererà in futuro in contesti collaborativi; e questo porta all'emergere e al consolidarsi della collaborazione anche quando la situazione di partenza non è collaborativa. Come evidenziano gli economisti, una situazione di giochi ripetuti porta anche attori autointeressati a adottare soluzioni collaborative.

Da questo deriva la necessità di superare l'impostazione “neutra” secondo cui sarebbe auspicabile verificare volta per volta, da parte dell'amministrazione precedente, se ricorrere a soluzioni collaborative o competitive: dottrina ineccepibile, da un punto di vista giuridico, irragionevole, per le ragioni sopra riassunte, dal punto di vista sostanziale. E deriva, pertanto, la necessità di pensare a come organizzare in modo collaborativo il “welfare consolidato”, in altre parole, la parte core dei servizi di welfare rivolti a minori, famiglie, anziani, persone con disabilità, famiglie in povertà, ecc.

In altri contributi ([Marocchi, 2022](#)), il tema è stato affrontato in modo più compiuto; in questa sede si ritiene opportuno richiamare, essendo valide nel nostro Paese, diverse soluzioni per dare stabilità ai contesti collaborativi, come ben documenta [Milani, 2026](#). In questa ricerca sono poste a confronto almeno tre forme di collaborazione stabilizzata:

- 1) coprogettazioni il cui oggetto è particolarmente esteso (ad esempio, la generalità dei servizi e interventi rivolti a minori o ad anziani) e in cui il periodo di lavoro comune

è elevato (ad esempio, 10 anni). Sono, in generale, previsti dispositivi per l'aggiornamento progressivo dei progetti e per l'eventuale inclusione di nuovi soggetti nel corso del tempo. Tale dispositivo può essere anche organizzato come coprogettazione in forma di accreditamento (si veda anche [Marocchi, 2026](#) sul caso di Brescia);

- 2) formazione di elenchi di soggetti (eventualmente per specifici settori, ad esempio, minori e famiglie, contrasto alla povertà, ecc.) che danno vita insieme alla pubblica amministrazione ad un partenariato stabile – sempre aperto e senza scadenza – che si impegna tanto nella condivisione di strategie programmatiche, quanto in specifiche progettazioni; le singole coprogrammazioni e coprogettazioni riguardano pertanto i soggetti presenti nell'elenco (per un esempio, si veda [Bellin et al., 2025](#));
- 3) costituzione di partenariati istituzionali in forma di società mista (noto è il caso di Lecco: [Marocchi, 2019](#)) partecipata sia dalle pubbliche amministrazioni del territorio, sia dagli enti di Terzo settore.

Rimandando a [Milani \(2026\)](#) per un esame più approfondito e per i punti di forza e di criticità di ciascuna di queste tre soluzioni, in questa sede si intende evidenziare come il nostro Paese rappresenti un vero e proprio laboratorio che – sulla questione della stabilizzazione della collaborazione, così come sugli altri nodi problematici prima evidenziati – è alla costante ricerca, nelle sue punte più avanzate, di soluzioni, che vengono sviluppate con un certo successo.

## — 5. Indicazioni di policy e conclusioni

Questa breve analisi è, in prima approssimazione, sintetizzabile come segue: l'amministrazione condivisa, che presenta un'indubitabile affinità elettiva con taluni fondamenti culturali del Terzo settore (e, più in generale, di chi opera nei settori di interesse generale), si sta diffondendo tra esempi di successo, apprezzati dal Terzo settore e dalla pubblica amministrazione e criticità che, talvolta, compromettono la considerazione che i protagonisti hanno dell'amministrazione condivisa; al tempo stesso, si è evidenziato come, rispetto a tali criticità, siano presenti molteplici tentativi di soluzione, sperimentati con un buon successo nelle esperienze più avanzate del Paese.

Come si sta ponendo, in tale situazione, il Terzo settore?

Vale, a tal proposito, la cautela enunciata in premessa: il Terzo settore non è un soggetto unitario, ma un insieme articolato di differenti sensibilità. Ciò detto, da una parte, non si può fare a meno di notare che tutte le buone prassi a vario titolo citate in queste pagine hanno il Terzo settore come assoluto protagonista e vi sono soggetti, in primo luogo, il Forum Nazionale del Terzo settore, ma anche tante espressioni regionali e locali – rappresentanze del movimento cooperativo, centri di servizio per il volontariato, aggregazioni e reti territoriali, singoli enti – che si sono prodigati per sensibilizzare, formare, informare, promuovere coprogrammazioni e coprogettazioni e che hanno così contribuito in modo decisivo a creare una cultura condivisa sui temi qui trattati.

Dall'altra, non va taciuta la presenza di una parte non marginale del Terzo settore italiano che, rispetto all'amministrazio-

ne condivisa, ha fatto proprie, come evidenzia [Polizzi \(2023\)](#) ricorrendo alle categorie di [Hirshman](#), le "retoriche dell'intransigenza" – "generalmente mobilitate nel discorso pubblico, politico e scientifico per criticare una riforma di segno progressista e di fatto propendere per la sua abolizione e il ritorno o, addirittura, il rafforzamento dell'assetto precedente": la "retorica della perversione" che prende di mira effetti perversi di una riforma, in questo caso, ad esempio, sostenendo che l'amministrazione condivisa, di fatto, irrigidisce la dinamica partecipativa per effetto dei vincoli procedurali; la "retorica della futilità", che argomenta l'inefficacia di una riforma per affrontare le questioni effettivamente rilevanti e la "retorica del peggioramento", secondo cui una riforma mette a repentaglio condizioni e conquiste precedenti, ad esempio, riferendosi alle criticità sul fronte economico più volte richiamate.

Se la presenza di enti di Terzo settore che agiscono attivamente per affermare una cultura che appare del tutto consonante con gli auspici del Terzo settore e per risolvere in modo positivo eventuali criticità appare del tutto ragionevole, è più arduo spiegare i motivi per i quali un'altra rilevante parte fa proprie le diverse varianti delle retoriche dell'intransigenza al fine di contrastare la diffusione dell'amministrazione condivisa, sino ad affermare, in modo esplicito, la preferibilità del Codice dei Contratti pubblici e, quindi, degli appalti rispetto alla coprogrammazione e alla coprogettazione. Certo non vanno ignorate tutte le criticità ampiamente argomentate in questo scritto, ma ciò non fa che portare ad una riformulazione del quesito: perché, a fronte delle criticità (vere e reali, si intende), vi è nel Terzo settore chi si spende con forza per superarle e chi fa leva su di esse per sostenere l'irrilevanza o la limitata applicabilità dell'amministrazione condivisa?

Una prima spiegazione può avere come punto di partenza la disillusione per tante riforme intraprese e poi dissolte, per le speranze tradite, i cambiamenti annunciati, attesi e mai attuati: insomma, una sorta di radicale scetticismo che investe ogni prospettiva di cambiamento, assumendo anzi, in piena sintonia con le retoriche sopra richiamate, che le presunte innovazioni portino in realtà a peggioramenti della situazione esistente.

Una seconda spiegazione può consistere nell'effettiva adesione al Codice culturale, per anni egemone, che vede nella competizione l'unica tutela dell'interesse pubblico e/o lo strumento aderente all'esigenza di crescita e autoaffermazione della propria organizzazione; in altre parole, al di là di una formale retorica collaborativa da sfoggiare in occasioni pubbliche, questa parte del Terzo settore ha profondamente assunto una logica aziendale orientata a valori competitivi; o – variante – ritiene di avere investito ed essersi attrezzata per prevalere in un contesto competitivo e che sarebbe, quindi, irragionevole vanificare il posizionamento conseguito.

Ma, forse, vi è anche una terza spiegazione, meno marcata dal punto di vista ideologico e forse più disarmante: probabilmente una parte di Terzo settore semplicemente è – non necessariamente per scelta consapevole, magari anche per mera povertà della leadership – depolitizzato, estraneo ad un progetto trasformativo ([Busso, 2018, 2020](#); [Caltabiano, Ficcadenti, 2025](#); [Piromalli, Zucca, 2025](#)). Immaginare di investire energie per poter avere voce nel discorso pubblico ed essere così una voce protagonista di un'istanza di cambia-

mento semplicemente rappresenta uno scenario destituito di ogni interesse. Appalti, coprogettazioni, accreditamenti, e ogni altro dispositivo giuridico che riguardi i rapporti con le pubbliche amministrazioni sono meri schemi per relazionarsi con un cliente importante, quello pubblico, da valutare e preferire sulla base di considerazioni contingenti (Marocchi, 2023). Al di là di frettolosi accenni alla retorica collaborativa, la preferenza tra questi diversi schemi si gioca su fattori di convenienza immediata (inquadramento fiscale, oneri amministrativi e, ovviamente, condizioni economiche e altri elementi di questo tipo); ogni altro ragionamento, che faccia appello alla vocazione del Terzo settore e alla possibilità o necessità di orientare le strategie e le politiche, prima ancora di essere avversata, appare estranea all'orizzonte di pensiero di chi si attesta su queste posizioni.

In conclusione, forse la domanda più pertinente, prima ancora che essere relativa a cosa il Terzo settore pensi dell'amministrazione condivisa, riguarda come il Terzo settore percepisce il proprio ruolo sociale. Chi avverte come irrinunciabile l'essere attore di cambiamento, potrà provare disillusione per le riforme parziali o mancate, potrà essere contrariato dagli ostacoli continuamente frapposti dai settori più conservativi degli apparati amministrativi, ma sarà comunque orientato a cogliere le opportunità di fare della coprogrammazione e della coprogettazione una leva trasformativa. Chi ha perso la memoria del proprio ruolo sociale, semplicemente, faticherà a capire di cosa, esattamente, si sta parlando e soprattutto del perché.

DOI: 107425/IS.2026.02.04

## Bibliografia

- Abburrà, A. & Guarna, S. (2019). BEN Essere in Valle: la forza della cooperazione per lo sviluppo del territorio. *Welfare Oggi*, n. 6.
- Bellin, N., Marocchi, G., Rossetti, S. & Santuari, A. (2025). La collaborazione, da esperienza a strategia di sistema. *Welforum*, 12 maggio.
- Borzaga, C. (2009). Volontariato e impresa sociale. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Borzaga, C. (2018). Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? *Welfare Oggi*, n. 2.
- Borzaga, C. (2019). L'art. 55: come liberare il Terzo settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza. *Welforum*, 23 settembre.
- Borzaga, C., Fazzi, L. & Rosignoli, A. (2024). Co-progettare i servizi sociali: nuove traiettorie del welfare locale in Italia. *Politiche Sociali*, n. 1.
- Boschetti, B. (2024). Per un laboratorio dell'Amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare. *Fondazione Terzjus, Quaderno 4*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- Boschetti, B. (2025). L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. *Fondazione Terzjus, Quaderno 5*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- Busso, S. (2018). Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis. *Social Sciences*, (7)228, pp. 1-20.
- Busso, S. (2020). Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci. *Polis*, XXXIV, 2, pp. 393-408.
- Caltabiano, C. & Ficcadenti, C. (2025). Cambiare si può. Esperienze associative in contesti istituzionali. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Carazzone, C. (2018). Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del Terzo settore. *Il Giornale delle Fondazioni*, 22 marzo.
- Comunità di pratiche FQTS (2025). La coprogettazione alla prova della rendicontazione. *Welforum*, 23 aprile.
- De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (a cura di) (2023). *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.
- Donati, F. & Polizzi, E. (2025). Impresa sociale e associazionismo volontario: divaricazioni e nuovi intrecci. *Impresa Sociale*, n. 4.

- Fazzi, L. (2021). Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale. *Impresa Sociale*, n. 3.
- Fazzi, L. (2023). La coprogettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Fazzi, L., Datres, S. & Scardella, F. (2025). Dare voce ai bisogni: l'esperienza della coprogrammazione sulla domiciliarità in provincia di Trento. *Impresa Sociale*, n. 3.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023a). Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della coprogettazione in Italia, *EURICSE Research Report*, 26.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023b). Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Coprogrammazione e coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, *EURICSE Research Report*, 25.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023c). Costruire i servizi e gli interventi: la coprogettazione in pratica. *EURICSE Research Report*, 27.
- Fondazione Terzjus (2025). *La riforma al traguardo. Risultati, nodi irrisolti e futuro del Terzo settore. 5° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*. Napoli, Editoriale scientifica.
- Gaudimundo, F. (2023). La coprogettazione in azione: il progetto #Oltreiperimetri del welfare tradizionale. In De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (a cura di) (2023). *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.
- Maino, F. (2023). *Agire insieme: Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare: Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Milano, Università degli Studi di Milano.
- Maiolini, R., Capo, F., Ramus, T. & Rullani, F. (2025). La sfida del discredito: la risposta strategica del movimento cooperativo sociale a Mafia capitale. *Impresa Sociale*, n. 2.
- Marocchi, G. (2019). Lecco: la coprogettazione si fa istituzione, *Welfare Oggi*, n. 6.
- Marocchi, G. (2020). La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione. *Impresa Sociale*, n. 2.
- Marocchi, G. (2021). Collaborare stanca? *Welforum*, 5 gennaio.
- Marocchi, G. (2022). Coprogettare il welfare consolidato *Welforum*, 25 marzo.
- Marocchi, G. (2023). L'amministrazione condivisa in cerca di leadership. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Marocchi, G. (2024). Perché la coprogrammazione arranca? *Welforum*, 29 febbraio.
- Marocchi, G. (2025a). Come affaticare la coprogettazione. *Welforum*, 22 settembre.
- Marocchi, G. (2025b). Gli aspetti economici della coprogettazione, *Forum di Impresa Sociale*, 7 ottobre.
- Marocchi, G. (2025c). Impresa sociale e associazioni, tra repulsione e intersezioni. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Marocchi, G. (2025d). Amministrazione condivisa: prima, dopo e a fianco del procedimento, *Welforum*, 18 giugno.
- Marocchi, G. (2025e). Non solo procedimento: le fasi della collaborazione. In Boschetti, B. (2025). *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Fondazione Terzjus, Quaderno 5*. Napoli, Editoriale Scientifica.

Marocchi, G. (2026). Brescia, laboratorio della coprogettazione in forma di accreditamento. *Welforum*, 21 gennaio.

Marocchi, G. & Santuari, A. (2026a). Consiglio di Stato: è legittimo riconoscere i costi sostenuti in una coprogettazione. *Welforum*, 24 aprile.

Marocchi, G. & Santuari, A. (2026b). Come e cosa apprendere da una sentenza amministrativa. *Welforum*, 18 maggio.

Milani, G. (2026). Soluzioni collaborative per il welfare consolidato. *Impresa Sociale*, n. 2.

Pezzana, P. (2023). L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento. *Impresa Sociale*, n. 4.

Piomalli, L. & Zucca, G. (2025). Quale futuro urbano? Attivisti sociali e visioni di città in competizione. *Impresa Sociale*, n. 4.

Pisani, G. (2021). Il rapporto tra imprese sociali e amministrazioni pubbliche. Dalla 381 al Codice del Terzo settore. *Forum di Impresa Sociale*, 11 gennaio.

Polizzi, E. (2023). Una politica per l'amministrazione condivisa. Gli usi possibili degli strumenti della riforma. *Impresa Sociale*, n. 4.

Santuari, A. (2026). Consiglio di Stato: legittimo rimborsare i costi sostenuti in una coprogettazione. *Forum di Impresa Sociale*, 20 aprile.

Scalvini, F. (2018). Una nuova stagione. Il Codice del Terzo settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni, *Welfare Oggi*, n. 2.

Stanghellini, A., Gillini, G.M. & Brunod M. (a cura di) (2025). *Co-progettazione sociale e beni comuni. Significati, pratiche e prospettive*. Trento, Erickson.

Vesan, P., Razzetti, F. & Papa, M. (2023). *L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni*. *Impresa Sociale*, n. 2.

Vesan, P. & Razzetti, F. (2025). Il *coprog-dataset*: verso una prima banca dati nazionale sulle coprogettazioni e coprogrammazioni. In Fondazione Terzjus (2025). *La riforma al traguardo. Risultati, nodi irrisolti e futuro del Terzo settore. 5° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*. Napoli, Editoriale Scientifica.

Volterrani, A. (2025). Tra conflitto e cooperazione. Terzo settore associativo e cooperazione sociale nelle comunità territoriali e nello spazio mediale. *Impresa Sociale*, n. 4.

Numero 2/2026

# Temi e ricerche

# Innovazione di genere come innovazione sociale trasformativa: processi, output e implicazioni per l'impresa sociale

Vera Lomazzi

## Abstract

Il contributo offre implicazioni teoriche e operative per lo studio e la promozione di sistemi di innovazione più inclusivi ed equi. In particolare, propone una lettura dell'innovazione di genere come una forma specifica di innovazione sociale trasformativa, capace di incidere non solo sulla partecipazione ai processi innovativi, ma sulle strutture di genere che li regolano. A partire dalla critica alla presunta neutralità dell'innovazione, il lavoro integra prospettive provenienti dagli studi sull'innovazione, innovazione sociale e studi di genere, definendo i processi innovativi come processi essenzialmente sociali e che, quindi, riflettono le strutture di disuguaglianza esistenti, ma che possono anche agire per trasformarle. Il genere è interpretato come una dimensione strutturale che influenza l'accesso alle risorse e ai processi di innovazione, il riconoscimento degli attori e la definizione stessa di ciò che viene considerato "innovazione". Il contributo sottolinea che l'inclusione della differenza in termini di partecipazione numerica è solo un primo elemento nell'ambito della logica trasformativa tipica dell'innovazione sociale. In questa prospettiva, le dimensioni dell'innovazione sociale di genere sono molteplici: processuali, produttive, relazionali, organizzative e sistemiche. Particolare attenzione è dedicata all'impresa sociale, un contesto privilegiato per lo sviluppo di innovazioni di genere, in grado di generare valore sociale e ridefinire le relazioni tra attori, agendo, quindi, sulle strutture delle disuguaglianze.

**Parole chiave:** innovazione di genere; innovazione sociale; *embeddedness* sociale; generatività sociale; impresa sociale

## 1. Introduzione

L'innovazione è ampiamente riconosciuta come uno dei principali motori dello sviluppo economico, della competitività territoriale e del cambiamento istituzionale, una prospettiva fortemente centrata su dimensioni tecnologiche e orientate al mercato trascurando però aspetti sociali fondamentali, tra cui il genere.

Anche nell'ambito dell'innovazione sociale, la capacità generativa nelle organizzazioni, nelle comunità e nelle applicazioni nell'ambito delle politiche pubbliche, (Lampugnani, Cappelletti, 2016; Moralli, 2019; Murray *et al.*, 2009), l'approccio di genere è stato spesso trascurato.

Questa impostazione ha contribuito a interpretare e costruire l'innovazione come fenomeno apparentemente neutrale. Tuttavia, l'innovazione si configura come un processo profondamente situato e socialmente costruito, attraversato da relazioni di potere e disuguaglianze. In particolare, numerosi contributi sottolineano come la dimensione di genere sia stata sistematicamente marginalizzata, contribuendo a una rappresentazione dell'innovazione come fenomeno *gender blind* (che può essere tradotto come "cieco al genere"). Questo termine, come descritto dall'Istituto europeo per la parità di genere (EIGE – *European Institute for Gender Equality*), viene utilizzato per segnalare il mancato riconoscimento del fatto che i ruoli e le responsabilità delle donne/ragazze e degli uomini/ragazzi sono loro attribuiti in contesti sociali, cultu-

rali, economici e politici specifici. I progetti, i programmi e le politiche che ignorano questa dimensione di genere non tengono conto di questi ruoli diversi e delle esigenze. Essi mantengono lo *status quo* e non contribuiscono a trasformare la struttura ineguale delle relazioni di genere. Questo significa che né il contributo della diversità nel processo di innovazione né la risposta a esigenze e bisogni sociali, che possono essere diversi per uomini e donne anche alla luce di strutture sociali e disuguaglianze preesistenti, non vengono presi in considerazione. Questa omissione non è priva di conseguenze. Come sottolineato dalla Commissione europea (2013, 2020), l'approccio *gender blind* nell'ambito della ricerca e dei sistemi di innovazione ne riduce sia la qualità scientifica sia la rilevanza sociale, in quanto non permette di cogliere a pieno né le potenzialità di chi può contribuire al processo di innovazione né le necessità del bacino di potenziali beneficiari nella sua interezza.

Tale "cecità di fronte al genere" è anche legata al fatto che gli studi sull'innovazione si sono a lungo concentrati prevalentemente su output, tecnologie e sistemi, rendendo meno visibili gli attori e le pratiche sociali attraverso cui l'innovazione si sviluppa (Alsos *et al.*, 2016). Si rende, pertanto, necessario integrare nel concetto di innovazione sociale la dimensione di genere in modo più esplicito. In altre parole, l'innovazione di genere può essere intesa come una forma particolare di innovazione sociale trasformativa, orientata non solo alla produzione di nuove soluzioni, ma alla trasformazione delle strutture che generano disuguaglianze di genere.

Se l'integrazione della prospettiva di genere è una leva trasformativa per la qualità e l'impatto stesso dell'innovazione (Annisa, 2026), la relazione tra innovazione e genere non è ancora consolidata né in letteratura né nella prassi dell'impresa sociale. Come sottolineato da Saska e Baruah (2016), questi due ambiti di riflessione sono stati a lungo tenuti distinti con la conseguenza di riprodurre criteri di innovazione tendenzialmente basati su modelli implicitamente maschili e rendere invisibile il contributo nei processi innovativi di donne e di altri gruppi marginalizzati.

Nel contesto italiano queste criticità sono particolarmente evidenti attraverso diversi fenomeni tipici del mercato del lavoro, come l'intersezione tra segregazione orizzontale e verticale per cui, a fronte di un settore ampiamente femminilizzato, come quello dei servizi, la presenza delle donne in ruoli decisionali e di governance è ancora limitata e senz'altro non proporzionata in termini di rappresentanza (Campora, 2025; Graziano, 2025). Di conseguenza il rischio, proprio nei contesti in cui la cura, l'assistenza e il lavoro sociale — storicamente associati al femminile —, è che le donne restino concentrate nei ruoli operativi, mentre la governance continui a riprodurre assetti maschili.

Spesso la riflessione sull'integrazione della prospettiva di genere si è limitata alla questione della partecipazione numerica del genere meno rappresentato nei processi di innovazione, sottovalutando però la necessità di superare l'approccio *gender blind*: una maggiore presenza femminile è senz'altro importante, ma non sufficiente se non si interviene sui modelli organizzativi, pratiche e culture istituzionali. Integrare l'analisi di genere può, infatti, favorire l'innovazione, e non solo l'equità, perché permette di considerare problemi e soluzioni ignorati fino a quel momento (Lindberg *et al.*, 2015; Schiebinger, 2021).

Questa prospettiva risulta particolarmente rilevante per l'impresa sociale che, per sua natura, combina sostenibilità economica e finalità sociali. Infatti, per l'impresa sociale, attore in grado di affrontare bisogni collettivi complessi, promuovere innovazione sociale e sperimentare modelli alternativi di produzione di valore, rappresenta un caso particolare per riflettere sulle potenzialità dell'integrazione della prospettiva di genere nell'innovazione sociale.

Da questo punto di vista, l'impresa sociale presenta però un'ambivalenza: da un lato, proprio per l'attenzione ai bisogni sociali, si configura come luogo privilegiato per promuovere trasformazioni rispetto alle disuguaglianze di genere; dall'altro, tuttavia, non si tratta di un luogo neutro né automaticamente trasformativo rispetto alle questioni di genere. Anche in questo contesto, infatti, le strutture di disuguaglianza possono continuare a riprodursi. Per esempio, come sottolineano alcuni studi critici (Dey, Steyaert, 2010; Nicholls, Teasdale, 2017), i modelli dominanti di imprenditorialità sociale tendono a riprodurre narrazioni eroiche e individualizzanti, che valorizzano la figura dell'"imprenditore sociale" come agente di cambiamento, oscurando la potenzialità trasformativa delle strutture organizzative (Kravets *et al.*, 2020). Tali narrazioni, inoltre, si intrecciano spesso con rappresentazioni dell'imprenditorialità che continuano a privilegiare modelli maschili di leadership e successo (de Magdalene, Green, 2025). Questo è anche dovuto alla presunta neutralità di genere

dell'impresa sociale e dell'innovazione, mentre anche in questo ambito il genere viene continuamente prodotto, negoziato e trasformato (Faulkner, 2009; Pecis, 2016; West, Zimmerman, 1987). Elementi come le pratiche organizzative, le forme di leadership e governance, le modalità di interazione e integrazione della diversità, contribuiscono a sfidare o riprodurre le disuguaglianze di genere da una prospettiva non individuale, ma strutturale.

Proprio per questo, l'innovazione sociale di genere non è un elemento aggiuntivo all'azione dell'impresa sociale, ma si configura come una dimensione trasversale, in grado di realizzare la sua vocazione trasformativa e generativa.

L'obiettivo principale di questo saggio è fornire una base teorica sulla concettualizzazione dell'innovazione sociale di genere, mettendone in evidenza la sua portata trasformativa. A tale scopo, dopo questa breve introduzione segue una sezione teorica in cui saranno articolati tre passaggi teorici cruciali per giungere al concetto di innovazione sociale di genere: il superamento della presunta neutralità dei processi di innovazione, evidenziandone invece la sua natura sociale; l'integrazione della dimensione di genere come elemento strutturale dei processi sociali che impatta inevitabilmente sui processi innovativi; il passaggio da una logica adattiva dell'integrazione della prospettiva di genere a quella trasformativa. Questo percorso teorico condurrà alla formulazione del concetto di innovazione sociale di genere di cui saranno successivamente discussi i potenziali output in molteplici livelli (come, per esempio: governance, prodotto, processo, ecc.) con particolare riferimento all'impresa sociale. Infine, il contributo propone alcune riflessioni conclusive per promuovere lo sviluppo di soluzioni inclusive attraverso processi partecipativi e trasformativi.

## — 2. L'innovazione sociale di genere: inquadramento teorico

Lo sviluppo teorico del concetto di innovazione sociale di genere poggia su alcuni passaggi chiave, come, per esempio, quello del superamento della logica della neutralità sociale nei processi inventivi e innovativi; l'identificazione del genere da una caratteristica individuale a un aspetto della struttura sociale; dall'approccio numericamente inclusivo del genere a quello che accoglie, invece, una prospettiva più propriamente trasformativa, tipica dell'innovazione sociale di genere.

### 2.1 Innovazione: dalla neutralità all'*embeddedness* sociale

Un primo asse teorico fondamentale riguarda il passaggio da una concezione dell'innovazione come processo "neutrale" a una visione che ne riconosce il carattere socialmente *embedded*. Questo passaggio fa riferimento a due approcci essenzialmente opposti di intendere l'innovazione. Da un lato, l'approccio neutrale fa riferimento a un'impastazione che tradizionalmente definisce l'innovazione come motore economico descrivendola come processo tecnico, universale e indipendente dal contesto sociale, focalizzato prevalentemente su output (prodotti, tecnologie) e risultati economici

(Fagerberg, 2006; Schumpeter, 1934). La neutralità si riflette anche sul senso attribuito agli attori dell'innovazione, che sono intesi come soggetti astratti e interscambiabili, trascurando, quindi, quelle caratteristiche tanto individuali quanto di struttura sociale che influenzano l'accesso ai processi innovativi e il processo innovativo in sé.

Ponendo, invece, al centro la relazione tra individuo e struttura sociale, la riflessione sociologica sull'innovazione mette in discussione questa prospettiva, evidenziando come i processi economici e innovativi siano sempre profondamente intrecciati con reti sociali, norme e istituzioni (Ramella, Trigilia, 2010; Trigilia, 2007). Per riferirsi a questo approccio all'innovazione, in letteratura viene talvolta utilizzato il termine *embeddedness* sociale, un concetto che indica che i processi economici e innovativi sono intrinsecamente radicati nei contesti sociali in cui si sviluppano e che, proprio per questa loro natura, non possono essere compresi a prescindere dalle reti relazionali, dalle istituzioni e dalle norme che li strutturano (Granovetter, 1985; Polanyi, 2002). Nel caso delle imprese sociali, il cui operato interconnette relazioni, capitale sociale e pratiche collaborative (Mair, Marti, 2006), la dimensione relazionale di valori come reciprocità, cura e solidarietà è cruciale nei processi innovativi (Hossein, 2023), rendendolo un contesto potenzialmente privilegiato per l'innovazione di genere.

Di conseguenza, non solo la produzione, ma anche la diffusione e la valorizzazione delle innovazioni dipende, oltre che da elementi tecnici, anche dalle condizioni socioculturali che ne definiscono il significato sociale e il suo valore per la collettività. In questa direzione, è stato dimostrato come la presunta neutralità dell'innovazione contribuisca a rendere invisibili forme di innovazione sviluppate in contesti non tecnologici o marginalizzati, come i servizi sociali o le economie locali, spesso associati a una maggiore presenza femminile (Blake, Hanson, 2005).

Proprio perché l'innovazione è un processo sociale, essa si gioca sia sul piano del processo innovativo sia su quello del prodotto. La dimensione di processo riguarda le pratiche organizzative, le modalità decisionali e le interazioni tra attori, mentre la dimensione di prodotto riguarda gli output dell'innovazione (beni, servizi, modelli organizzativi).

Tuttavia, se consideriamo la non neutralità sociale dei processi innovativi, non possiamo trascurare il fatto che la dimensione di genere caratterizza norme sociali, reti e dinamiche sociali sia nelle organizzazioni sia nella società in senso esteso (Acker, 1990; Kimmel, 2000; Risman, 2018).

Il passaggio dalla neutralità all'*embeddedness* consente, quindi, di reinterpretare l'innovazione – e, in particolare, come si discuterà di seguito, l'innovazione di genere – come un processo situato, in cui le dinamiche sociali, istituzionali e culturali giocano un ruolo centrale nel determinare chi innova e con quali effetti.

## 2.2 Dal genere come caratteristica individuale al genere come struttura sociale

Riflettendo sul “chi innova, come e con quali effetti”, negli ultimi decenni molte ricerche si sono soffermate sul rapporto

tra genere e innovazione, concentrandosi prevalentemente sulle differenze tra uomini e donne in termini di partecipazione e risultati innovativi. Diverse ricerche condotte in questo ambito hanno evidenziato in modo consistente una sottorappresentazione femminile nei processi innovativi. In particolare, il gap di genere emerge in modo evidente nella partecipazione ad attività di ricerca e sviluppo, nella produzione di brevetti e nell'imprenditorialità tecnologica (Hunt *et al.*, 2012; Larivière *et al.*, 2013; Van der Linden *et al.*, 2024). Se, da un lato, l'analisi del divario di genere è necessario per mappare il fenomeno, questo approccio può risultare limitato nella capacità di spiegare le cause profonde della disparità e nel fornire indicazioni su come intervenire per favorire processi innovativi accessibili. Questi studi, infatti, tendono a trattare il genere come una variabile individuale piuttosto che come una dimensione strutturale dei sistemi di innovazione, sottovalutando, di conseguenza, dinamiche di genere che inevitabilmente sono presenti nei processi sociali, inclusi quelli di innovazione. Un secondo livello di sviluppo teorico riguarda, quindi, il passaggio da una concezione del genere come caratteristica prettamente individuale a una concezione del genere come struttura sociale.

Il crescente dibattito intorno al tema su genere e innovazione (Alsos *et al.*, 2016; Foss *et al.*, 2013; Savona, Vertova, 2026) mostra come le differenze nella partecipazione e nei risultati dell'innovazione non possano essere comprese esclusivamente in termini individuali, ma debbano essere ricondotte a fattori strutturali e sistemici. In particolare, le disuguaglianze di genere nei processi innovativi riflettono le disuguaglianze nel mercato del lavoro, tra cui la segregazione settoriale e occupazionale, che si traducono in un limitato accesso delle donne ai settori ad alta intensità innovativa e nella distribuzione diseguale delle opportunità all'interno delle organizzazioni. Allo stesso tempo, norme sociali e culturali giocano un ruolo determinante nelle scelte educative, professionali e imprenditoriali, influenzando così la partecipazione delle donne all'innovazione e la loro permanenza nei percorsi scientifici e tecnologici (UN Women, 2024). Queste norme, dette anche “norme di genere” (Lomazzi, 2016), agiscono come barriere implicite, che operano sul piano culturale attraverso stereotipi e attese sociali definite a priori in base all'appartenenza di genere, rendendo l'ingresso in determinati ambiti innovativi più costoso (anche in termini di fatica e rinunce nell'ambito della vita privata) o meno accessibile per le donne. Le norme di genere, inoltre, influenzano la legittimazione dell'ambizione professionale e della creatività in ambito economico, rendendo lo sviluppo delle carriere più complesso anche per donne già inserite in percorsi professionali rispetto a colleghi uomini (Diehl, Dzubinski, 2016) e anche in un mondo vocato all'inclusione sociale, come quello dell'impresa sociale (Annisa, 2026; Graziano, 2025).

Studi recenti in ambito organizzativo evidenziano, inoltre, come le disuguaglianze di genere si accumulino lungo l'intero ciclo di vita professionale, attraverso processi istituzionali e pratiche organizzative che riproducono sistematicamente disparità di accesso, riconoscimento e avanzamento (Kalev, Deutsch, 2018; Son Hing *et al.*, 2023). In questa prospettiva, il divario di genere nell'innovazione appare come il risultato di meccanismi multilivello, cioè sul piano individuale, organizzativo e sociale, che interagiscono tra loro nel tempo e sono culturalmente situati (Wharton, 2005) e che, a livello sistemico

co, regolano la produzione e la diffusione dell'innovazione. In questo senso, quindi, il genere non è semplicemente soltanto una caratteristica individuale, ma una struttura sociale (Risman, 2018) che interroga l'innovazione, un processo dalla natura relazionale e sociale. Ma l'inclusione delle differenze di genere è sufficiente per definire pienamente l'innovazione di genere?

### 2.3 Dalla prospettiva inclusiva all'approccio trasformativo

Un ulteriore elemento teorico per la concettualizzazione dell'innovazione sociale di genere riguarda il passaggio da una prospettiva di inclusione a una logica di trasformazione, in linea con la più generale dimensione trasformativa dell'innovazione sociale (Montanari *et al.*, 2017).

Uno tra gli approcci più diffusi si concentra sull'inclusione delle donne nei processi innovativi, spesso attraverso politiche di diversity o pari opportunità. Tuttavia, tali strategie risultano limitate, in quanto non sempre mettono in discussione le strutture che producono disuguaglianze (Alsos *et al.*, 2016), con il rischio di proporre una logica adattiva anziché trasformativa. Infatti, le politiche e le pratiche di inclusione tendono ad essere declinate come forme di adattamento ad un modello organizzativo e istituzionale esistente senza però agire sulla trasformazione di tali modelli, limitandosi, dunque, all'inserimento delle donne in contesti progettati su standard maschili senza modificarne le strutture di fondo (Acker, 1990). In questi casi, le donne sono chiamate ad adattarsi a norme, pratiche e culture organizzative esistenti, spesso interiorizzando modelli dominanti piuttosto che contribuire a ridefinirli.

Questo limite non appartiene soltanto a quei settori ad alta intensità innovativa, come quelli tecnologici dove la presenza femminile è storicamente inferiore e i modelli organizzativi e i criteri di valutazione della performance continuano a riflettere traiettorie di carriera lineari – secondo modelli maschili – e poco compatibili con carichi di cura che ancora gravano maggiormente sulle donne (Nielsen *et al.*, 2018), ma anche nell'ambito dei servizi, un settore altamente femminilizzato, ma in cui tende a permanere la logica inclusiva, anziché trasformativa. Nel campo dell'imprenditorialità, sebbene alcune prospettive più recenti evidenzino alcuni cambiamenti valorizzanti la logica trasformativa (Bertolini, 2011; Braun, 2022; Carretero-García, Serrano-Pascual, 2022), le politiche di supporto all'imprenditorialità femminile hanno a lungo promosso l'accesso a modelli imprenditoriali esistenti, piuttosto che valorizzare forme alternative di impresa (Ahl, Nelson, 2015).

Paradossalmente, quindi, l'approccio all'innovazione che si limita all'inclusione numerica – sebbene essa sia un primo passo fondamentale – può produrre effetti limitati o addirittura ambivalenti, contribuendo a riprodurre le strutture esistenti invece di metterle in discussione. Per esempio, studi sul ruolo delle politiche per la promozione dell'imprenditoria femminile (Ahl, Marlow, 2021; Ahl, Nelson, 2015) evidenziano come gli approcci che si limitano a posizionare le donne come soggetti "altri" rispetto al modello dominante senza agire sulle strutture di genere, tendano a riprodurre implicitamente la subordinazione femminile nei sistemi economici e innovativi. Altri

studi segnalano che le differenze nei percorsi professionali, imprenditoriali e innovativi siano da leggere come risultato dell'interazione tra fattori individuali, contestuali e istituzionali e non semplicemente come frutto di preferenze personali (Lomazzi, 2016; Son Hing *et al.*, 2023; Wharton, 2005). Da qui la necessità di spostare l'attenzione da strategie di accesso e partecipazione femminile a interventi capaci di trasformare le pratiche organizzative e le strutture di potere che regolano i processi innovativi (Ely, Meyerson, 2000).

Il passaggio da un approccio numericamente inclusivo a uno sostanzialmente trasformativo può trovare un terreno particolarmente fertile nell'ambito dell'impresa sociale e del Terzo settore, dove l'innovazione è frequentemente orientata non solo alla produzione di prodotti e servizi, ma alla ridefinizione delle relazioni sociali e dei modelli organizzativi. Infatti, tali contesti si caratterizzano per una maggiore apertura a modelli ibridi e a forme di governance partecipativa, maggiormente in grado di mettere in discussione le gerarchie tradizionali e favoriscono la co-produzione di soluzioni (Moralli, 2019; Moulart *et al.*, 2018; Murray *et al.*, 2009). L'innovazione sociale non si limita, dunque, alla produzione di nuovi output, ma implica una trasformazione delle relazioni tra attori e delle modalità attraverso cui i problemi sociali vengono definiti e affrontati. Più in generale, Murray *et al.* (2009) definiscono l'innovazione sociale come l'innovazione capace di generare

*«nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che simultaneamente rispondono a bisogni sociali e creano nuove relazioni e collaborazioni. In altre parole, si tratta di innovazioni che sono buone per la società e che accrescono la sua capacità di azione».*

La dimensione trasformativa dell'innovazione sociale può essere, pertanto, interpretata in termini di generatività sociale (Lampugnani, Cappelletti, 2016), cioè come la capacità dei processi innovativi di generare nuove relazioni e di ampliare le possibilità di azione dei soggetti coinvolti. Un ulteriore elemento generativo dell'innovazione sociale è il suo contributo nel favorire la costruzione di contesti capacitanti, nei quali individui e gruppi possono sviluppare competenze, *agency* e forme di partecipazione attiva alla produzione di valore sociale. In questa prospettiva, l'integrazione della dimensione di genere consente di approfondire ulteriormente la natura sociale e trasformativa dell'innovazione sociale. Come elaborato da West e Zimmerman nel saggio *Doing gender* (1987), il genere non è una caratteristica individuale statica, ma è un concetto culturale che viene prodotto e riprodotto, ma anche reinterpretato e rinnovato, attraverso le pratiche sociali e le interazioni quotidiane. Secondo questo approccio, anche l'innovazione, in virtù della sua natura sociale, contribuisce a "fare" e "disfare" il genere, per esempio, attraverso le modalità con cui vengono organizzati i processi, distribuite le risorse e riconosciuti i contributi degli attori, anche all'interno dei contesti lavorativi (Acker, 1990; Faulkner, 2009; Pecis, 2016). L'innovazione di genere può essere, quindi, intesa come un insieme articolato di pratiche e processi che intervengono proprio su questi meccanismi, contribuendo a mettere in discussione e trasformare le strutture di genere nelle organizzazioni e nella società. L'elemento "di genere" rinvia, di conseguenza, alla possibilità di modificare le pratiche attraverso cui il genere viene (ri)prodotto nei contesti innovativi, riducendo le forme di segregazione e gerarchizzazione che tendono a separare uomini e donne come innovatori e ad attribuire un valore

differenziale alle loro innovazioni (Ahl, Nelson, 2015). Nel contesto dell'impresa sociale, questo implica superare una visione "neutra" e riconoscere che l'assenza di una prospettiva di genere può limitare la capacità trasformativa delle organizzazioni (Graziano, 2025).

In questa prospettiva, la "novità" dell'innovazione sociale di genere non riguarda soltanto l'introduzione di nuovi prodotti o servizi o il miglioramento dell'accesso delle donne ai processi innovativi, ma si configura come una trasformazione innovativa delle strutture di genere nelle organizzazioni e nella società.

La portata trasformativa dell'innovazione sociale di genere si manifesta lungo due dimensioni principali. La prima è costituita dai processi organizzativi: intervenendo sulle pratiche organizzative e decisionali, così come sulle forme di governance, l'innovazione agisce direttamente sulla struttura che regola i processi sociali dell'innovazione. Alcuni esempi di questa dimensione riguardano l'introduzione di modelli partecipativi più inclusivi, anche nella semplice organizzazione di riunioni in certi orari della giornata (prediligendo quelli in cui la partecipazione è possibile anche a chi lavora a orario ridotto), la valorizzazione di prospettive marginalizzate e la ridefinizione delle dinamiche di potere all'interno dei team e delle organizzazioni (Moulaert *et al.*, 2018). In questo senso, l'innovazione di genere contribuisce a rendere i processi innovativi più inclusivi e riflessivi, ampliando la base cognitiva e sociale su cui si fondano. In una forma di circolarità, questo ampliamento agisce anche sulla seconda dimensione, quella dell'output dell'innovazione, influenzando il tipo di soluzioni sviluppate e i bisogni a cui queste rispondono. L'inclusione di prospettive di genere consente infatti di rendere visibili bisogni sociali altrimenti trascurati e di sviluppare prodotti, servizi e modelli organizzativi più equi e inclusivi (Díaz-García *et al.*, 2013; Schiebinger, 2021). Nella performance trasformativa queste due dimensioni risultano fortemente interconnesse:

da un lato, i processi innovativi più inclusivi tendono a generare soluzioni maggiormente in grado di rispondere a una pluralità di bisogni; al contempo, output più inclusivi contribuiscono, a loro volta, a trasformare i contesti organizzativi e sociali in cui vengono implementati.

Possiamo, dunque, intendere l'innovazione sociale di genere come un tipo di innovazione sociale che, attraverso processi inclusivi e riflessivi, ambisce a trasformare le strutture di genere nelle organizzazioni e nella società, contribuendo allo sviluppo di soluzioni innovative orientate alla riduzione delle disuguaglianze. Essa agisce sulle norme sociali alla base delle sfide della disuguaglianza di genere e dei bisogni sociali delle donne o degli uomini come gruppi sottorappresentati o svantaggiati in vari settori, come il lavoro (nel caso delle donne) o la cura dei bambini (nel caso degli uomini), motivando lo sviluppo di soluzioni innovative per affrontare questi bisogni e queste sfide, attraverso processi di innovazione inclusiva, in modo da contribuire all'eliminazione delle strutture segreganti e gerarchiche di genere nelle organizzazioni e nella società.

Questo spostamento di prospettiva teorica consente di superare la logica dell'adattamento e della partecipazione numerica per concepire l'innovazione di genere come un processo che incide sulle strutture stesse dell'innovazione, ridefinendo non solo chi innova, ma anche come, perché e per chi si innova.

### — 3. Output dell'innovazione sociale di genere

I benefici sociali dell'innovazione sociale di genere non sono circoscritti alla riduzione della disuguaglianza di genere, ma alle ricadute positive che sistemi di innovazione inclusivi possono generare in ogni contesto (Montanari *et al.*, 2017). L'analisi della letteratura suggerisce almeno sette dimensioni di output dell'innovazione sociale di genere, che comprendono:

Dimensione di output	Descrizione	Meccanismo di innovazione di genere	Esempi (impresa sociale/Terzo settore)
1. Output di processo	Trasformazione delle modalità di ideazione, decisione e governance dell'innovazione	Introduzione di pratiche inclusive, partecipative e riflessive; messa in discussione delle gerarchie e dei bias di genere nei processi	Coprogettazione nei servizi sociali; governance multi-stakeholder nelle imprese sociali
2. Output di prodotto/servizio	Sviluppo di soluzioni innovative più inclusive e aderenti a bisogni sociali differenziati	Integrazione della prospettiva di genere nella progettazione; emersione di bisogni invisibili	Servizi di cura che redistribuiscono il lavoro tra generi; servizi per conciliazione vita-lavoro
3. Output relazionali (capacitanti)	Rafforzamento delle capacità di azione individuale e collettiva	Attivazione di reti, empowerment, partecipazione attiva dei beneficiari	Percorsi di inserimento lavorativo per donne vulnerabili; imprenditorialità sociale femminile
4. Output organizzativi	Trasformazione delle pratiche interne e delle culture organizzative	Revisione dei modelli di leadership e valutazione; valorizzazione di competenze relazionali	Cooperative sociali con modelli di lavoro flessibile e partecipativo
5. Output sistemici	Costruzione di ecosistemi di innovazione più inclusivi e aperti	Sviluppo di reti multi-attore e nuovi modelli di governance	Hub di innovazione sociale; incubatori di impresa sociale
6. Output culturali e simbolici	Trasformazione delle norme sociali e delle rappresentazioni di genere	Ridefinizione di chi è innovatore e di cosa è innovazione	Programmi STEM per donne; valorizzazione del lavoro di cura
7. Output di performance innovativa	Miglioramento della qualità e radicalità dell'innovazione	Diversità cognitiva e integrazione di conoscenze eterogenee	Team misti in ricerca e sviluppo e startup sociali

Tabella 1 – Dimensioni di output dell'innovazione sociale di genere

processi; prodotti/servizi; output relazionali; organizzativi e di tipo sistemico; output culturali e simbolici; output di performance innovativa. La tabella 1 sistematizza queste categorie fornendo una breve descrizione ed esplicitando il meccanismo di innovazione di genere che sollecita determinati tipi di output. Inoltre, la tabella riporta alcuni esempi con riferimenti al mondo dell'impresa sociale e del Terzo settore.

Le sette dimensioni riportate in tabella 1 sono tra loro interconnesse, riflettendo la natura multidimensionale e trasformativa di tali processi. In linea con la letteratura sull'innovazione sociale, questi output non possono essere interpretati come esiti isolati, ma come componenti di dinamiche che coinvolgono simultaneamente processi, prodotti, relazioni, organizzazioni e sistemi (Montanari *et al.*, 2017; Moulaert *et al.*, 2018).

Gli output di processo e gli output di prodotto/servizio sono strettamente collegati. L'innovazione di genere non si limita a generare soluzioni più inclusive, ma interviene sulle modalità attraverso cui tali soluzioni vengono prodotte. Per esempio, processi decisionali più partecipativi e inclusivi tendono a favorire tanto l'emersione di bisogni e risorse potenziali che sarebbero altrimenti invisibili quanto la produzione di soluzioni più eque. Si può pensare al caso della coprogettazione di servizi, come quelli rivolti a donne in condizione di vulnerabilità, dai percorsi di (re)inserimento lavorativo, ai centri antiviolenza, ai servizi di supporto alla maternità. Attraverso gruppi di ascolto o laboratori partecipativi, la progettazione dei servizi può coinvolgere direttamente le beneficiarie del servizio, agendo sulla definizione dei contenuti e delle priorità. Questo tipo di pratica può essere interpretato alla luce della prospettiva del *doing gender* (West, Zimmerman, 1987), secondo cui il genere viene prodotto e riprodotto attraverso pratiche sociali quotidiane. Coinvolgere le donne (in questo caso le beneficiarie del servizio) nei processi decisionali, favorendo il passaggio da ruolo passivo ad attivo, significa intervenire direttamente su tali pratiche. Da un lato, questa inclusione favorisce il processo di *embeddedness*, perché i servizi riflettono i bisogni reali dei soggetti e del contesto a cui si fa riferimento; dall'altro, modificando i ruoli tradizionali e redistribuendo il potere decisionale all'interno dell'organizzazione, agisce sull'innovazione di processo. Ciò è in linea con la concezione dell'innovazione sociale come trasformazione delle relazioni sociali proposta da Moulaert *et al.* (2018), secondo cui l'innovazione non consiste soltanto nello sviluppo di nuove soluzioni, ma nella ridefinizione delle modalità attraverso cui le questioni vengono affrontate. In questo caso, l'innovazione sociale di genere si manifesta come trasformazione dei processi: non si limita a includere nuovi soggetti, ma modifica le regole e i meccanismi attraverso cui si produce l'innovazione, rendendo visibili dinamiche di potere altrimenti implicite.

Esempi sul piano degli output di prodotto riguardano servizi di welfare che includono i padri nei servizi di cura o che progettano interventi per la genitorialità condivisa, come servizi di conciliazione vita-lavoro sviluppati da (e nelle) imprese sociali non più rivolti esclusivamente alle madri, ma che includono esplicitamente i padri e prevedono modelli di cura condivisa. L'innovazione sociale di genere, in questo caso, non consiste nell'adattare servizi e pratiche già esistenti (e solitamente rivolti alle donne), ma nel ridefinire il problema stesso (ad esempio, la cura come responsabilità condivisa),

producendo innovazioni che incidono sulle strutture sociali perché agisce anche sul piano culturale, legittimando e valorizzando anche la figura del lavoratore padre nel suo duplice impegno. Lo stesso meccanismo trasformativo può essere alimentato in servizi educativi che coinvolgono figure maschili nella cura.

Un ulteriore elemento riguarda gli output organizzativi, che si manifestano nella trasformazione delle pratiche interne, dei modelli di leadership e delle culture organizzative. In particolare, l'innovazione sociale di genere interviene sulle modalità attraverso cui il genere viene prodotto e riprodotto nelle organizzazioni (*doing gender*), modificando le dinamiche di potere e i criteri di riconoscimento (West, Zimmerman, 1987; Acker, 1990), mettendo, quindi, in discussione modelli gerarchici e produttivisti e introducendo forme di governance più coerenti con i principi dell'innovazione sociale. Se il caso delle imprese sociali a leadership femminile è un esempio tipico di questa tipologia di output, essi riguardano anche elementi trasversali dell'assetto organizzativo, coinvolgendo un'ampia varietà, da quelle relative alla selezione del personale ai percorsi di carriera, a quelle della gestione della quotidianità (distribuzione dei compiti e organizzazione dei tempi e dei momenti in cui attività decisionali vengono svolte).

Gli output sistemici riguardano la costruzione di ecosistemi di innovazione più inclusivi. Nell'ambito dei sistemi di innovazione (Lundvall, 2010), può essere il caso di incubatori e reti di innovazione sociale, per esempio, volti a supportare l'imprenditoria femminile o l'accesso a opportunità di finanziamento o che promuovono la collaborazione tra attori diversi per favorire reti sociali tra organizzazioni, per esempio, tra imprese sociali, enti pubblici e comunità. Come evidenziato da Montanari *et al.* (2017), l'innovazione sociale si sviluppa attraverso reti multi-stakeholder che mettono in relazione attori diversi e favoriscono processi di co-creazione. In questi contesti, l'innovazione sociale di genere contribuisce a ridefinire le regole di accesso alle risorse e i criteri di legittimazione dell'innovazione, ampliando l'accesso alle reti.

Gli output culturali e simbolici si riferiscono alle trasformazioni nell'ambito delle rappresentazioni sociali e norme di genere che regolano la partecipazione ai processi innovativi. Per esempio, l'innovazione di genere può contribuire a mettere in discussione l'associazione tra innovazione e specifici ambiti o identità di genere, ampliando lo spettro di ciò che viene riconosciuto come innovazione. È il caso di azioni che, sfidando gli stereotipi di genere, come i programmi STEM per le ragazze, le iniziative di paternità attiva e di riconoscimento del lavoro femminile, riflettono la dimensione culturale dell'innovazione sociale (Moulaert *et al.*, 2018) e il ruolo normativo delle pratiche nella riproduzione e negoziazione del genere nella dimensione simbolica delle attese sociali rispetto al ruolo di donne e uomini nella società e nelle organizzazioni, incluso nell'impresa sociale (Pecis, 2016; West, Zimmerman, 1987).

Gli output di performance innovativa pongono in evidenza il contributo della diversità di genere oltre la logica numericamente inclusiva. Superare la "cecità di fronte al genere" contribuisce anche a migliorare la qualità e l'efficacia dei risultati innovativi in termini di adattabilità, impatto sociale e rilevanza, favorite da team misti e governance inclusiva (Dai *et al.*, 2019; Hemmert *et al.*, 2022), coerentemente con le evi-

denze empiriche che mostrano come la diversità di genere migliori la qualità e la radicalità dell'innovazione (Dai *et al.*, 2019; Díaz-García *et al.*, 2013).

Una dimensione centrale dell'innovazione sociale di genere è rappresentata dagli output relazionali e capacitanti, che costituiscono una dimensione trasversale rispetto alle altre. Il valore dell'innovazione risiede soprattutto nella sua capacità generativa nell'attivare nuove relazioni e ampliare le possibilità di azione dei soggetti coinvolti (Lampugnani, Cappelletti, 2016). La costruzione di reti di supporto tra pari, programmi di *mentoring*, o le comunità di pratiche sono esempi di output relazionali in cui l'integrazione della prospettiva di genere permette di rendere visibili relazioni di potere asimmetriche, trasforma le persone beneficiarie in co-produttrici dell'innovazione e facilita la costruzione di spazi di *agency* collettiva (Annisa, 2026). Gli output di tipo relazionale non sono, quindi, un esito separato, ma rappresentano un meccanismo cruciale attraverso cui gli altri output acquisiscono efficacia e sostenibilità nel tempo.

Gli esempi analizzati mostrano come l'innovazione sociale di genere si realizzi attraverso un insieme integrato di pratiche che trasformano simultaneamente processi, prodotti, relazioni e organizzazioni, incidendo sulle capacità individuali e collettive nella reinterpretazione, negoziazione e co-costruzione delle strutture di genere, riconfigurandole. Per sua natura, l'impresa sociale rappresenta un contesto privilegiato in cui tali trasformazioni possono realizzarsi.

## — Conclusioni

In questo saggio si è proposto un percorso teorico volto a valorizzare l'integrazione della prospettiva di genere nella lettura dei processi di innovazione. Questa integrazione, troppo poco esplicitata nella letteratura relativa all'innovazione sociale è, invece, un elemento fondamentale per una maggiore efficacia generativa e trasformativa dei processi innovativi, capace di incidere non soltanto sulla partecipazione a tali processi, ma sulle strutture stesse attraverso cui tali processi vengono definiti, organizzati e valutati. La discussione ha approfondito alcuni passaggi chiave nell'elaborazione teorica di questa prospettiva. In contrasto con la presunta neutralità dell'innovazione, è stato evidenziato come i processi innovativi siano profondamente radicati nei contesti sociali, istituzionali e culturali ("*embeddedness* sociale", Polanyi, 1944; Granovetter, 1985), al punto da essere intesi come processi sociali. In questa prospettiva, il genere rappresenta una dimensione centrale di tale *embeddedness* sociale, influenzando l'accesso alle risorse, il riconoscimento degli attori, la definizione stessa di ciò che viene considerato innovazione, e gli output dell'innovazione. Il superamento della presunta neutralità sociale dell'innovazione chiama direttamente in causa la dimensione di genere, superando tuttavia la logica della semplice inclusione numerica a sistemi esistenti. L'innovazione di genere non può essere, infatti, ridotta a un insieme di politiche inclusive finalizzate ad aumentare la presenza femminile nei sistemi di innovazione. Come evidenziato dalla letteratura (Ahl, Nelson, 2015; Alsos *et al.*, 2013), tali approcci rischiano di operare all'interno di strutture esistenti, senza metterne in discussione i presupposti e le logiche di funzionamento. Al contrario, il contributo ha mostrato come una prospettiva

di innovazione sociale di genere consenta di spostare l'attenzione verso la trasformazione delle relazioni sociali e delle istituzioni che producono disuguaglianze (Moulaert *et al.*, 2013; Cajaiba-Santana, 2014).

Inoltre, la riflessione condotta ha evidenziato come l'impresa sociale rappresenti un contesto particolarmente rilevante per osservare tali dinamiche. Tuttavia, essa non può essere considerata uno spazio intrinsecamente equo o trasformativo: anche l'impresa sociale può essere attraversata da dinamiche che tendono a individualizzare l'azione imprenditoriale e a riprodurre strutture di potere tra i generi già esistenti (Kravets *et al.*, 2020). L'impresa sociale emerge, dunque, come un campo ambivalente. Da un lato, adottando un approccio *gender blind* o dando per scontato l'inclusione trasformativa rischia di fatto di mantenere invisibili le dinamiche di genere che, invece, strutturano tali processi alla base delle disuguaglianze. Dall'altro lato, la sua natura relazionale, vocata al capitale sociale e all'innovazione trasformativa, rende questo contesto uno spazio privilegiato per l'innovazione sociale di genere, offrendo effettive opportunità di partecipazione e co-costruzione di valore sociale.

L'innovazione sociale di genere può produrre effetti che si articolano lungo dimensioni multiple e interconnesse: processuali, produttive, relazionali, organizzative, sistemiche, culturali e di performance innovativa. In particolare, la dimensione relazionale e capacitante dell'innovazione sociale di genere risulta essere una dimensione trasversale e cruciale, attraverso cui essa acquisisce la sua specificità trasformativa. In linea con la prospettiva della generatività sociale (Lampugnani, Cappelletti, 2016), è proprio attraverso la trasformazione delle relazioni – e dei meccanismi di produzione del genere che esse incorporano – che l'innovazione sociale di genere è in grado di generare effetti che trascendono il caso specifico di applicazione, favorendo lo stabilirsi di sistemi di innovazione più inclusivi, equi e sostenibili. Questo aspetto appare particolarmente rilevante nel contesto dell'impresa sociale e del Terzo settore, dove i processi innovativi sono spesso costruiti attraverso pratiche di co-produzione, empowerment e partecipazione (Nicholls, 2010; Dacin *et al.*, 2011) e in cui l'innovazione di genere può rappresentare una leva strategica per rafforzare la capacità trasformativa dell'impresa sociale, contribuendo alla costruzione di sistemi di innovazione più equi e sostenibili.

Le riflessioni condotte in questo saggio possono contribuire al dibattito teorico, empirico e di policy. Per quanto riguarda il dibattito teorico, è stata proposta una lettura dell'innovazione sociale di genere come fenomeno multidimensionale e trasformativo sulla base dell'integrazione di tre ambiti di ricerca: gli studi sull'innovazione, sull'innovazione sociale e gli studi di genere, proponendo una lettura dell'innovazione di genere come processo multidimensionale e sistemico che si sviluppa all'intersezione tra pratiche organizzative, relazioni sociali e strutture istituzionali. Inoltre, in linea con Saska e Baruah (2016), il lavoro mostra che la mancata integrazione del genere costituisce una lacuna teorica significativa, che rischia di riprodurre le stesse disuguaglianze che l'innovazione sociale intende affrontare. In questo senso, l'innovazione sociale di genere si configura non come una sottocategoria dell'innovazione sociale, ma come una prospettiva analitica necessaria per comprenderne pienamente il potenziale.

Dal punto di vista empirico, il saggio invita ad analizzare gli esiti dell'innovazione al di là dei classici indicatori di performance, includendo dimensioni relazionali, organizzative e istituzionali e, soprattutto, includendo una prospettiva di genere. Infine, sul piano delle policy, le riflessioni e gli esempi riportati in questo studio suggeriscono la necessità di superare approcci centrati esclusivamente sull'accesso e sulla partecipazione, per sviluppare interventi capaci di incidere sulle condizioni strutturali che regolano i sistemi di innovazione.

In particolare, per l'impresa sociale e il Terzo settore, ambiti caratterizzati da modelli di governance aperti e multi-stakeholder (Montanari *et al.*, 2017), ciò implica riconoscere e valorizzare il proprio ruolo non solo come ambiti di sperimentazione di soluzioni innovative, ma come spazi di trasformazione delle relazioni sociali e delle strutture istituzionali, con particolare riferimento alla dimensione di genere. Dal punto di vista operativo, il contributo suggerisce una serie di implicazioni per le organizzazioni del Terzo settore e per le imprese sociali. Innanzitutto, l'integrazione della prospettiva di genere non può essere limitata a politiche di inclusione o a interventi settoriali, ma deve essere incorporata nei processi organizzativi, nei modelli di governance e nelle pratiche quotidiane. Ciò implica, per esempio, la promozione di modelli decisionali partecipativi, la valorizzazione di competenze relazionali e la costruzione di spazi di confronto e coprogettazione con i beneficiari. L'adozione della prospettiva di genere aiuta a ripensare i propri servizi e prodotti interrogandosi sui bisogni impliciti e sulle disuguaglianze che possono essere incorporate nelle soluzioni proposte.

Inoltre, considerando che le relazioni rappresentano una leva fondamentale per l'innovazione sociale di genere, le imprese sociali possono svolgere un ruolo cruciale nel facilitare la creazione di reti tra attori, favorendo la costruzione di ecosistemi di innovazione equamente accessibili. Infine, nella valutazione della performance innovativa è sempre più necessario sviluppare strumenti in grado di cogliere i processi multidimensionali discussi in questo contributo: gli

indicatori tradizionali centrati sulla performance economica risultano insufficienti per misurare l'impatto dell'innovazione sociale di genere, rendendo necessario l'inserimento di dimensioni relazionali, organizzative e culturali nelle azioni di monitoraggio e di valutazione dell'impatto. In estrema sintesi, l'innovazione sociale di genere richiede un approccio sistemico, che coinvolga attori pubblici, privati e della società civile.

Lo studio presenta, tuttavia, una serie di limitazioni che aprono a future linee di ricerca. Innanzitutto, considerando che l'approccio qui proposto è stato di natura prettamente teorica, sarebbe opportuno svolgere approfondimenti empirici volti ad indagare e precisare le dimensioni di output identificate in contesti specifici. In secondo luogo, il focus sulla dimensione di genere andrebbe accompagnato da una lettura intersezionale, includendo altre dimensioni di disuguaglianza, come classe, etnia ed età, che nell'intersezione con la dimensione di genere possano aiutare a comprendere meglio la complessità dei processi innovativi. Una terza area di futuro approfondimento riguarda il ruolo delle politiche pubbliche nel facilitare e promuovere forme di innovazione sociale di genere, non soltanto supportando pratiche trasformative a livello organizzativo, ma anche a livello di eco-sistema, per esempio, a livello locale.

In conclusione, è opportuno che l'innovazione di genere non sia interpretata come una questione marginale o settoriale, ma piuttosto come una chiave di lettura fondamentale per comprendere la natura stessa dell'innovazione nei contesti contemporanei. Infatti, e a maggior ragione in un contesto storico caratterizzato da una condizione di crisi permanente che implica profonde trasformazioni sociali ed economiche, diventa sempre più necessario ripensare i modelli e i sistemi di innovazione, integrando l'attuale transizione sociale-ecologica-tecnologica (Castelli *et al.*, 2025) con una prospettiva di genere al fine di sviluppare forme di innovazione più efficaci, inclusive e capaci di generare valore sociale nel lungo periodo.

DOI: 107425/IS.2026.02.05

## Bibliografia

- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4(2), pp. 139-158.
- Ahl, H. & Marlow, S. (2021). Exploring the False Promise of Entrepreneurship through a Postfeminist Critique of the Enterprise Policy Discourse in Sweden and the UK. *Human Relations*, 74(1), pp. 41-68. <https://doi.org/10.1177/0018726719848480>
- Ahl, H. & Nelson, T. (2015). How Policy Positions Women Entrepreneurs: A Comparative Analysis of State Discourse in Sweden and the United States. *Journal of Business Venturing*, 30(2), pp. 273-291. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2014.08.002>
- Alsos, G. A., Ljunggren, E. & Hytti, U. (2013). Gender and Innovation: State of the Art and a Research Agenda. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 5(3), pp. 236-256. <https://doi.org/10.1108/IJGE-06-2013-0049>
- Alsos, G. A., Hytti, U. & Ljunggren, E. (2016). *Research Handbook on Gender and Innovation*. London, Edward Elgar Publishing.
- Annisa, S. (2026). Social Entrepreneurship and Gender Empowerment: A Systematic Literature Review on Innovation, Inclusion, and Sustainable Development (2020–

- 2025). *Journal Business Administration: Entrepreneurship and Creative Industry*, 5(1), pp. 01-10. <https://doi.org/10.32734/jba.v5i1.23083>
- Bertolini, S. & Goglio, V. (2011). L'imprenditoria femminile come strumento di innovazione per lo sviluppo locale. *Sociologia del Lavoro*, 122, pp. 206-217. <https://doi.org/10.3280/SL2011-122015>
- Blake, M. K. & Hanson, S. (2005). Rethinking Innovation: Context and Gender. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37(4), pp. 681-701. <https://doi.org/10.1068/a3710>
- Braun, P. P. (2022). Building Gender-transformative Innovation Ecosystems Supporting Women's Entrepreneurship. *UN Women CSW 67 Expert Group Paper*. [https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/EP4\\_Patrice%20Braun.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/EP4_Patrice%20Braun.pdf)
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 42-51. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.008>
- Campora, F. (2025). Il lavoro delle giovani donne nelle aree marginali. (Semplice) dissonanza o opportunità? *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 36-42. <https://doi.org/10.7425/IS.2025.02.06>
- Carretero-García, C. & Serrano-Pascual, A. (2022). Promotion Programs for Women's Entrepreneurship in Spain: A "Transformational Entrepreneurial Journey". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 29(3), pp. 880-906. <https://doi.org/10.1093/sp/jxab021>
- Castelli, P., Fragomeli, R., Lomazzi, V., Oppi, C. & Pellegrini, L. (2025). I Report TRANSET. Aziende in transizione: Tra spinte all'innovazione e resistenze organizzative. Progetto TRANSET - Dipartimento di Eccellenza 2023-2027. Dipartimento di Scienze Aziendali, Università degli studi di Bergamo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15383380>
- Dacin, M. T., Dacin, P. A. & Tracey, P. (2011). Social Entrepreneurship: A Critique and Future Directions. *Organization Science*, 22(5), pp. 1203-1213. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0620>
- Dai, Y., Byun, G. & Ding, F. (2019). The Direct and Indirect Impact of Gender Diversity in New Venture Teams on Innovation Performance. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(3), pp. 505-528. <https://doi.org/10.1177/1042258718807696>
- de Magdalene, P. & Green, K. R. (2025). Gender and Social Entrepreneurship in Turbulent Waters: Developing a Gender-aware Conceptual Framework. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 17(1), pp. 37-64. <https://doi.org/10.1108/IJGE-02-2024-0064>
- Dey, P. & Steyaert, C. (2010). The Politics of Narrating Social Entrepreneurship. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 4(1), pp. 85-108. <https://doi.org/10.1108/17506201011029528>
- Díaz-García, C., González-Moreno, A. & José Sáez-Martínez, F. (2013). Gender Diversity within R&D Teams: Its Impact on Radicalness of Innovation. *Innovation*, 15(2), pp. 149-160.
- Diehl, A. B. & Dzubinski, L. M. (2016). Making the Invisible Visible: A Cross-Sector Analysis of Gender-Based Leadership Barriers. *Human Resource Development Quarterly*, 27(2), pp. 181-206. <https://doi.org/10.1002/hrdq.21248>
- Directorate-General for Research and Innovation (European Commission) (2013). Gendered Innovations: How Gender Analysis Contributes to Research: Report of the Expert Group «Innovation through Gender». Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/11868>

- Directorate-General for Research and Innovation (European Commission) (2020). *Gendered Innovations 2: How Inclusive Analysis Contributes Research and Innovation: Policy Review*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/316197>
- Ely, R. J. & Meyerson, D. E. (2000). Theories of Gender in Organizations: A New Approach to Organizational Analysis and Change. *Research in Organizational Behavior*, 22, pp. 103-151.
- Fagerberg, J. (2006). Innovation: A Guide to the Literature. In Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.
- Faulkner, W. (2009). Doing Gender in Engineering Workplace Cultures. I. Observations from the Field. *Engineering Studies*, 1(1), pp. 3-18.
- Foss, L., Woll, K. & Moilanen, M. (2013). Creativity and Implementations of New Ideas: Do Organisational Structure, Work Environment and Gender Matter? *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 5(3), pp. 298-322. <https://doi.org/10.1108/IJGE-09-2012-0049>
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), pp. 481-510.
- Graziano, R. (2025). Il ruolo delle imprese sociali in Campania nella decostruzione del dominio maschile. *Impresa Sociale*, 1, pp. 72-79. <https://doi.org/10.7425/IS.2025.01.09>
- Hemmert, M., Cho, C. K. & Lee, J. Y. (2022). Enhancing Innovation through Gender Diversity: A Two-country Study of Top Management Teams. *European Journal of Innovation Management*. <https://doi.org/10.1108/EJIM-08-2021-0383>
- Hossein, C. S. (2023). Social and Solidarity Economy. In Scott, S., Birch, K., Wellen, R. & Laurin-Lamothe, A. (Eds.). *Business and Society: A Critical Introduction*. London, Bloomsbury Academic.
- Hunt, J., Garant, J.-P., Herman, H. & Munroe, D. J. (2012). Why don't Women Patent? **NBER Working Paper No. 17888**. National Bureau of Economic Research. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w17888/w17888.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17888/w17888.pdf)
- Kalev, A. & Deutsch, G. (2018). Gender Inequality and Workplace Organizations: Understanding Reproduction and Change. In Risman, B. J., Froyum, C. M. & Scarborough, W. J. (Eds.), *Handbook of the Sociology of Gender*. London, Springer International Publishing, pp. 257-269. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0_19)
- Kimmel, M. S. (2000). *The Gendered Society*. Oxford, Oxford University Press.
- Kravets, O., Preece, C. & Maclaran, P. (2020). The Uniform Entrepreneur: Making Gender Visible in Social Enterprise. *Journal of Macromarketing*, 40(4), pp. 445-458. <https://doi.org/10.1177/0276146720930331>
- Lampugnani, D. & Cappelletti, P. (2016). Innovazione sociale e generatività sociale: Quale trasformazione delle relazioni sociali. *Impresa Sociale*, 8, pp. 4-14.
- Larivière, V., Ni, C., Gingras, Y., Cronin, B. & Sugimoto, C. R. (2013). Bibliometrics: Global Gender Disparities in Science. *Nature*, 504(7479), pp. 211-213. <https://doi.org/10.1038/504211a>
- Lindberg, M., Forsberg, L. & Karlberg, H. (2015). Gendered Social Innovation. A Theoretical Lens for Analysing Structural Transformation in Organisations and Society. *International Journal of Social Entrepreneurship and Innovation*, 3(6), p. 472. <https://doi.org/10.1504/IJSEI.2015.073540>

- Lomazzi, V. (2016). *Donne e sfera pubblica. I valori degli europei a confronto*. Milano, Franco Angeli.
- Lundvall, B.-Å. (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning* (Vol. 1). London, Anthem Press.
- Mair, J. & Marti, I. (2006). Social Entrepreneurship Research: A Source of Explanation, Prediction, and Delight. *Journal of World Business*, 41(1), pp. 36-44.
- Montanari, F., Rodighiero, S., Sgaragli, F. & Teloni, D. (2017). Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci. *Impresa Sociale*, n. 10, pp. 5-13. <https://doi.org/10.7425/IS.2017.10.06>
- Moralli, M. (2019). *Innovazione sociale. Pratiche e processi per ripensare le comunità*. Milano, Franco Angeli.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. & Hamdouch, A. (Eds.) (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. London, Edward Elgar Publishing.
- Moulaert, F., Van der Broeck, P. & Mangnelli, A. (2018). Innovazione sociale e sviluppo territoriale. *Impresa Sociale*, n. 10, pp. 62-68. <https://doi.org/10.7425/IS.2017.10.02>
- Murray, R., Grice, J. C., Mulgan, G., Giordano, A. & Arvidsson, A. (2009). *Il libro bianco sull'innovazione sociale*. London, NESTA (National Endowment for Science Technology and the Arts).
- Nielsen, M. W., Bloch, C. W. & Schiebinger, L. (2018). Making Gender Diversity Work for Scientific Discovery and Innovation. *Nature Human Behaviour*, 2(10), Articolo 10. <https://doi.org/10.1038/s41562-018-0433-1>
- Pecis, L. (2016). Doing and Undoing Gender in Innovation: Femininities and Masculinities in Innovation Processes. *Human Relations*, 69(11), pp. 2117-2140. <https://doi.org/10.1177/0018726716634445>
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, Beacon Press.
- Ramella, F. & Trigilia, C. (2010). Legami forti e deboli nella costruzione sociale delle invenzioni. *Stato e Mercato*, (1), pp. 77-112. <https://doi.org/10.1425/31875>
- Risman, B. J. (2018). Gender as a Social Structure. In Risman, B. J., Froyum, C. M. & Scarborough, W. J. (Eds.), *Handbook of the Sociology of Gender*. London, Springer International Publishing, pp. 19-43. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0_2)
- Saska, S. & Baruah, B. (2016). Social Innovation and Gender Equality: Bridging Two Solitudes. *SSRN Scholarly Paper No. 3572738*. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3572738>
- Savona, M. & Vertova, G. (2026). Structural Change, Innovation and Gender Gaps. *Review of Political Economy*, 38(2), pp. 486-508. <https://doi.org/10.1080/09538259.2025.2522761>
- Schiebinger, L. (2021). Gendered Innovations: Integrating Sex, Gender, and Intersectional Analysis into Science, Health & Medicine, Engineering, and Environment. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 4(1), 1867420. <https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1867420>
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Harvard, Harvard University Press.

Son Hing, L. S., Sakr, N., Sorenson, J. B., Stamarski, C. S., Caniera, K. & Colaco, C. (2023). Gender Inequities in the Workplace: A Holistic Review of Organizational Processes and Practices. *Human Resource Management Review*, 33(3), 100968. <https://doi.org/10.1016/j.hrmmr.2023.100968>

Triglia, C. (2007). *La costruzione sociale dell'innovazione: Economia, società e territorio*. Firenze, Università degli Studi Firenze.

UN Women (2024, novembre 26). *Social Norms, Gender and Development: A Review of Research and Practice*. UN Women – Headquarters.

van der Linden, N., Roberge, G. & Malkov, D. (2024), Gender Equality in Research & Innovation – 2024 Review. *Elsevier Data Repository*. <https://elsevier.digitalcommonsdata.com/datasets/bb5jb7t2zv/2/files/35e59a4b-34a7-4b56-bedb-db77efb35ded>

West, C. & Zimmerman, D. H. (1987). Doing Gender. *Gender and Society*, 1(2), pp. 125-151.

Wharton, A. S. (2005). *The Sociology of Gender: An Introduction to Theory and Research*. London, Blackwell Publishing.

# Lo sviluppo di spazi creativi all'interno della P.A.: quali possibili scenari?

Virna Zanini, Silvia Sacchetti

**Keywords:** spazio creativo, isomorfismo, *path-dependence*, servizi sociali, sostegno alle famiglie, Provincia di Bolzano

## — 1. Introduzione

Questo articolo ha l'obiettivo di conoscere e comprendere in che modo possono svilupparsi "spazi creativi" all'interno della pubblica amministrazione, ovvero contesti intersoggettivi in cui i vari professionisti usano le loro capacità e sensibilità per generare nuovi scenari, prodotti e/o servizi che non riflettono l'idea di un singolo, ma che incorporino le idee di tutti gli interessati (Sacchetti, 2023). La presenza di questi spazi è stata esaminata facendo riferimento ad un caso ben specifico, ovvero, il processo di ideazione, costruzione e implementazione di un intervento avvenuto in tutto il territorio dell'Alto Adige, denominato "sostegno familiare precoce", che riguarda la prevenzione a favore di famiglie con figli fra gli 0 e i 3 anni. La ricerca non si è soffermata tanto sulle caratteristiche delle azioni previste dal progetto, quanto sul processo che ha portato prima alla sua adozione e poi all'implementazione, mettendo al centro della riflessione gli elementi che possono favorire od ostacolare – in particolare con riferimento ad una pubblica amministrazione – lo sviluppo di "spazi creativi": di dinamiche, quindi, che consentono di immaginare modelli di intervento ed azioni diverse da quelle preesistenti.

In fase di impostazione della ricerca si era attribuito particolare rilievo all'ipotesi che il modello fosse marcatamente *top-down*: un modello costruito dal livello politico e poi "imposto" a quello professionale attraverso atti deliberativi. Ci si era quindi domandati se gli "spazi creativi" potessero svilupparsi anche a seguito di un intervento *top-down*; su come, quindi, i professionisti possono dare spazio al proprio pensiero e al proprio agire se "dall'alto" è già stato tutto ben definito e delimitato; su quanto queste limitazioni siano o meno connaturate alle caratteristiche organizzative tipiche delle pubbliche amministrazioni. In realtà, nel corso dell'analisi è risultato come l'intervento in questione non sia di fatto puramente *top-down*, ma combini alcuni elementi di iniziativa della pubblica amministrazione con altri, frutto dell'attivazione dei soggetti locali, in primo luogo la Fondazione Forum Prevenzione. D'altra parte, nel corso della ricerca è emersa una diversa specificità di questo intervento che merita attenzione e cioè, l'essere un caso di trasferimento di una prassi dal contesto iniziale in cui era stata presentata, ad un altro; il progetto, proposto dalla Fondazione Forum Prevenzione alla Provincia di Bolzano, era stato infatti originariamente realizzato in Germania e in Austria e la Fondazione ha proposto alla Provincia il suo adattamento al contesto di Bolzano. È

stato pertanto possibile, nel corso dell'analisi, verificare potenzialità e criticità di un'operazione di trasferimento che, se, da una parte, può consentire di arricchire un quadro locale con interventi innovativi, dall'altra, espone a diversi tipi di rischio, che saranno esplorati in questo lavoro: la tentazione di imitare strategie che hanno funzionato altrove senza considerare le specifiche peculiarità della propria situazione locale e, specularmente, il rischio che si verifichino resistenze al cambiamento radicate nell'assunto che "si è sempre fatto così" e che, pertanto, non valga la pena di considerare sperimentazioni provenienti da altri contesti. Nell'uno e nell'altro caso si tratta di scorciatoie mentali che possono inibire lo sviluppo del pensiero creativo.

Il presente articolo intende affrontare e rispondere ai precedenti quesiti, partendo dalla letteratura fino ad analizzare come possono svilupparsi degli "spazi creativi" nelle organizzazioni. Il tema è affrontato, esaminando gli aspetti che possono favorire lo sviluppo di tali spazi, nel paragrafo 2 e quelli che, invece, lo possono limitare o inibire, nel paragrafo 3. Successivamente, viene descritto il caso studio, entrando nel merito del contesto di ricerca, della metodologia utilizzata e dei relativi strumenti. L'articolo poi si conclude riportando i risultati della ricerca, la discussione e le conclusioni finali. Queste ultime sottolineano come gli "spazi creativi" possano svilupparsi potenzialmente in tutti i contesti, essendo determinati gli atteggiamenti degli attori che compongono quello specifico scenario.

## — 2. Favorire lo sviluppo di spazi creativi nelle organizzazioni

Di seguito si considerano e discutono sia caratteristiche organizzative che possono favorire lo sviluppo di spazi creativi nelle organizzazioni.

### 2.1 La dimensione individuale

Partendo dalla dimensione individuale, si assume che la persona possieda, almeno in parte, delle qualità che influenzano la creatività, come persistenza, curiosità, avversione al rischio, competenza nella propria area professionale, capacità di stare e lavorare in gruppo, esperienza e competenze sociali (Amabile, 1996). Sempre Amabile (1988) propone un modello

che include le componenti individuali della creatività e che permettono lo sviluppo di un processo creativo: capacità e competenza nel compito principale assegnato, competenza nel pensiero creativo e motivazione intrinseca al compito; pur non essendo l'unica spinta in tale direzione, la motivazione intrinseca è considerata (Amabile, 1998; Utman, 1997; Deci, Ryan, 1985) il principale fattore che promuove l'utilizzo della creatività nelle persone in un contesto organizzativo: le persone saranno più creative se sono motivate dall'interesse, dall'entusiasmo, dalla soddisfazione e dalle sfide legate al lavoro in sé e non da pressioni esterne. Nella fase di generazione di idee e soluzioni ad un problema, la motivazione intrinseca ha un forte impatto dal momento che ha l'importante compito di controllare l'attenzione: la motivazione determina quale gerarchia di obiettivi sarà attivata in un dato momento e suggerisce che quanto più intensa è la motivazione a raggiungere un obiettivo originale, tanto minore sarà l'attenzione agli aspetti dell'ambiente irrilevanti per il raggiungimento di tale obiettivo (Simon, 1967).

## 2.2 Gli aspetti organizzativi

Affinché un contesto sia caratterizzato dall'uso della creatività, è necessaria la presenza, oltre che dalle qualità individuali, anche di specifiche caratteristiche di contesto. Ci si riferisce, nello specifico, al coinvolgimento attivo della persona e questo avviene innanzitutto rendendo la fase decisionale policentrica, cioè diffondendo il potere fra i vari attori. Ciò significa che estendendo ad essi la possibilità di incidere con la propria voce, idee e competenza nell'intero processo (Sacchetti, 2023). Tutto questo vale sia sugli spazi di autonomia entro obiettivi e regole definiti rispetto alla formazione e assunzione della decisione.

La partecipazione ad una fase deliberativa, e, ancor prima, alla fase di costruzione di un intervento, sprigiona il pensiero offrendo il contesto affinché il singolo partecipante possa utilizzare la propria creatività. Il confronto di tutte le idee che provengono da persone con culture professionali ed organizzative diverse, porta allo sviluppo di uno spazio creativo. La possibilità degli attori di potersi esprimere liberamente e organizzare delle occasioni affinché ciò avvenga, significa, inoltre, promuovere l'autodeterminazione degli attori stessi. Al contrario, il mancato coinvolgimento attivo della persona fa sì che ciò che il suo potenziale contributo (si può parlare anche di "energia", Deci, Ryan, 1985) rimanga soppresso poiché non si presentano situazioni di riflessione e di confronto collegiali. Questi momenti, oltre ad essere inclusivi e non giudicanti, dovranno essere governati dal principio della cooperazione, ovvero lavorare in modo collaborativo per raggiungere un obiettivo condiviso, spesso coincidente con il bene comune.

La creatività, dunque, può essere alimentata da alcune condizioni di contesto, come già sopra menzionato: si fa riferimento a due livelli, quello micro e quello meso. Il primo ha a che vedere con le dinamiche inclusive appena descritte, oltre alla configurazione spaziale del luogo di lavoro, rapporto con i supervisori e rapporto con i colleghi e altro (Shalley, Zhou, Oldham, 2004). Il secondo livello invece, quello meso, ha a che vedere con l'organizzazione nel suo complesso, come questa ha impostato la sua governance interna, la sua disponibilità

e motivazione ad innovare e come si pone nelle relazioni con l'esterno e, quindi, con gli altri attori che compongono la comunità locale.

È interessante capire, a questo punto, quali possibilità ci sono affinché si possano generare "spazi creativi", quando una di queste dimensioni (inclusione e cooperazione a livello operativo e organizzativo) venga a mancare, e in che modo si può intervenire per sopperirvi. Un altro quesito che si pone è il seguente: se un team di operatori (livello operativo) presenta tutte le caratteristiche per poter sviluppare la creatività, può essere ostacolato dal coordinamento che agisce a livello di contesto organizzativo e di livello politico-decisionale (livello organizzativo e di policy)? Quali sono le relazioni fra questi tre livelli e come possono influenzarsi reciprocamente?

Va, infine, considerato un altro importante collegamento: quello fra diverse modalità di coordinamento e "spazio creativo" (Sacchetti, 2023). Sempre riprendendo le riflessioni in Sacchetti e Sugden (2009) e Sacchetti (2023), ricordiamo che i meccanismi di coordinamento, di mercato e gerarchici, se presenti con troppa forza ed invadenza, possono ostacolare la creatività. Il mercato spesso fallisce perché il suo principale obiettivo è la massimizzazione del profitto, al di là dell'innovatività del servizio o prodotto proposto. L'autorità presenta anch'essa dei limiti: Cummings (1965) affermava che diverse caratteristiche che appartengono al meccanismo della gerarchia sono antitetiche alla creatività: l'eccesso di burocrazia, le diverse idee e opinioni vengono represses, segretezza nella diffusione di informazioni fra unità di una stessa organizzazione, esclusa la possibilità di discutere di idee e ricevere feedback da colleghi esterni alla propria organizzazione, ricorso a un sistema di premi basati sulla motivazione estrinseca, incentivi e conformità. Quale meccanismo di coordinamento, dunque, potrebbe promuovere lo sviluppo di "spazi creativi"? La cooperazione potrebbe rispondere adeguatamente alle premesse e ai requisiti necessari già discussi in precedenza. Quando si parla di cooperazione spesso si fa riferimento a più attori economici che lavorano assieme per un obiettivo che è stato identificato insieme, attraverso processi condivisi e non autoritari. Si parla, in questi casi, di network o reti, ma va fatta particolare attenzione alla loro natura: esistono, infatti, secondo Sacchetti e Sugden (2003) il *network of direction* e il *network of mutual dependence*. Il primo, prevede una configurazione in cui il *locus* della decisione strategica è concentrata nelle mani di una sola impresa, la quale gestisce le relazioni con le altre sulla base dell'autorità, del comando e del controllo. Al contrario, nel secondo caso, le imprese prendono parte al processo di decisione strategica in maniera mutuale, attraverso una condivisione delle decisioni e delle responsabilità.

## 3. I freni alla creatività

Accanto agli elementi che possono favorire e rafforzare la presenza di spazi creativi, è necessario esaminare le caratteristiche organizzative che possono frenare o inibire la creatività; talune di queste caratteristiche sono spesso associate ad alcune caratteristiche attribuite alla pubblica amministrazione: standardizzazione, presenza di gerarchie rigide e, quindi, decisioni prese "dall'alto", ricerca di efficienza attraverso il contenimento dei costi. Anche se, in parte, tali attribuzioni

possono derivare da luoghi comuni radicati negli interlocutori, è possibile rintracciare fenomeni storici e meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione che possono portare a tali manifestazioni. Nella misura in cui taluni elementi di questo quadro siano effettivamente presenti in una pubblica amministrazione, risulta faticoso immaginare la presenza di “spazi creativi”.

In questo paragrafo sono trattati, in particolare, due fenomeni che possono influire sulle istanze innovative che possono derivare dal dispiegamento della creatività; il primo è rappresentato dalla *path-dependence*, il secondo dall'isomorfismo organizzativo.

### 3.1 La *path-dependence*

Spesso le organizzazioni mostrano resistenza e difficoltà a staccarsi dallo *status quo*. Più precisamente, le organizzazioni possono rischiare di continuare a produrre lo stesso servizio (o fornirlo con le stesse modalità) anche quando i bisogni cambiano e la società si evolve. Il fatto di affidarsi a risposte già precostituite avviene parallelamente anche nella mente umana: è il caso delle euristiche, ovvero, strategie cognitive che aiutano a prendere decisioni e risolvere problemi utilizzando la soluzione più semplice, immediata e “pronta”, spesso già utilizzata in passato di fronte ad altre condizioni di incertezza. Come accennato, nei contesti organizzativi, e non solo, si parla in questi casi di *path-dependence* (David, 2000). Con questa espressione si fa riferimento letteralmente ad una situazione di dipendenza dal percorso, ovvero, dipendere in qualche modo da scelte e azioni già effettuate in passato e continuare a ripeterle anche se il mondo cambia. Ripetere certe azioni o consuetudini dà sicurezza alla mente umana, le conseguenze dell'agire sono note dal momento che ci si limita a ripetere azioni abituali. La creatività, invece, implica capacità di immaginare altre azioni, con conseguenze da individuare attraverso processi deliberativi e di apprendimento (Dewey, 1927).

### 3.2 L'isomorfismo organizzativo

Un ulteriore fattore che inibisce la creatività nelle organizzazioni è connesso all'isomorfismo organizzativo, cioè dalla tendenza a convergere verso uno stesso modello e verso le stesse soluzioni. Si può parlare, in questi casi, di isomorfismo istituzionale (DiMaggio, Powell, 1983). L'isomorfismo è un processo che induce un'unità di popolazione ad assomigliare ad altre unità che affrontano lo stesso insieme di condizioni ambientali. DiMaggio e Powell (1983) sostengono che nelle fasi iniziali del ciclo di vita, le organizzazioni, si presentano con una notevole diversità di approccio e di forma. Una volta consolidate le attività, si presentano spinte verso la conformità, non sempre consapevole. Ciò può avvenire per diverse ragioni: le organizzazioni tendono ad imitare altre organizzazioni che percepiscono come più legittime o di successo, credendo di poter così beneficiare degli stessi vantaggi; le organizzazioni potrebbero subire pressioni formali e informali, da parte di organizzazioni da cui dipendono, e aspettative culturali da parte della società in cui sono inserite; infine, le organizzazioni che perdono di vista la propria mission e i propri obiettivi qualora essi non sono mai stati definiti in

modo chiaro e vivono in un ambiente incerto, tenderanno a ricercare sicurezza, imitando le pratiche delle altre. Tuttavia, imitare una misura che in un contesto ha avuto successo, non garantisce che abbia gli stessi effetti in contesti diversi (Coletti, 2013). Il rischio è quello di adottare una soluzione, senza aver prima considerato i bisogni e le caratteristiche dei destinatari o fruitori ultimi del territorio in cui l'organizzazione opera. L'isomorfismo, quindi, è una strategia che inevitabilmente provocherà dei cambiamenti all'interno di un'organizzazione, ma può costituire un limite all'innovazione e allo sviluppo di “spazi creativi”.

## 4. Il caso studio “sostegno familiare precoce” in Alto Adige

Tutte le questioni che si sono poste nei paragrafi precedenti possono essere di aiuto nell'interpretazione e studio di un modello, poi diventato un vero e proprio intervento a favore della prima infanzia, avviato in Alto Adige, denominato “sostegno familiare precoce”. Si tratta di un intervento di prevenzione rivolto a famiglie con figli con età tra gli 0 e i 3 anni, che mira a promuovere uno sviluppo sano del bambino dal punto di vista sanitario e sociale, si considera il suo contesto familiare, partendo dall'assunto della rilevanza della prima fase di vita di un bambino e, persino, delle sue esperienze prenatali, poiché costituiscono la base per la sua salute e per il suo futuro sviluppo psicosociale (Ladurner *et al.*, 2016). Il contesto sociale e materiale in cui i bambini vivono e crescono influisce in maniera incisiva su diversi ambiti di vita, come le opportunità educative e il futuro stato di salute; è fondamentale, pertanto, creare e sostenere adeguate condizioni strutturali e un altrettanto adeguato ambiente di vita a beneficio delle famiglie e, dove possibile, garantire a ciascuna di esse pari opportunità di partenza. Il “sostegno familiare precoce” comprende sia interventi diretti sui bambini, sia offerte rivolte ai genitori o alle figure di riferimento, così da promuovere il benessere del bambino anche attraverso il sostegno ad essi diretto.

Ciò premesso, si tratta di interrogarsi sulla presenza o meno e sul ruolo degli “spazi creativi” nelle dinamiche che hanno portato all'introduzione e allo sviluppo di questo intervento in Alto Adige.

### 4.1 L'origine del modello

Il “sostegno familiare precoce” non nasce per la prima volta in Alto Adige ma in Germania ed Austria sotto il nome di *fruhe hilfen*. Tutto prende avvio da quando il Forum Prevenzione, Fondazione molto attiva nella Provincia di Bolzano, attraverso dei contatti con strutture dei territori tedeschi, conosce *fruhe hilfen*. Da questo momento, il Forum propone alla Provincia di Bolzano di costruire e implementare un modello simile dal punto di vista dei riferimenti teorici, etici e valoriali, ma diverso nella struttura a partire dalla considerazione delle caratteristiche locali, delle istituzioni e dei bisogni specifici del territorio altoatesino. La Provincia autonoma di Bolzano accetta la proposta e assieme al Forum Prevenzione, all'Azienda Sanitaria, all'Università Libera di Bolzano e all'Agenzia per la Famiglia dà avvio alla sperimentazione. Il Forum Prevenzione assume la conduzione del progetto, avviando due pro-

getti-pilota. I risultati dei progetti-pilota confermano la validità dell'approccio e da questa prima fase istruttoria viene delineato, in collaborazione tra Provincia e Forum Prevenzione, il modello di intervento del "sostegno familiare precoce", implementato con deliberazione della Giunta provinciale n. 493 dell'8 giugno 2021, su tutto il territorio della Provincia di Bolzano. La Ripartizione politiche sociali della Provincia ne assume il coordinamento, mentre è il Forum Prevenzione a svolgere una funzione di accompagnamento, mediazione e coaching nei confronti delle diverse comunità comprensoriali che devono conoscere, comprendere e, poi, costruire il proprio "sostegno familiare precoce".

L'elemento innovativo del "sostegno familiare precoce" non riguarda la creazione di nuove offerte, ma la messa in rete di interventi esistenti, mettendo in connessione e collegando, attraverso il management di rete e l'accompagnamento delle famiglie, l'offerta di base di servizi, rivolta a tutti i nuclei familiari e l'offerta specializzata e interprofessionale della rete di istituzioni e servizi pubblici e privati.

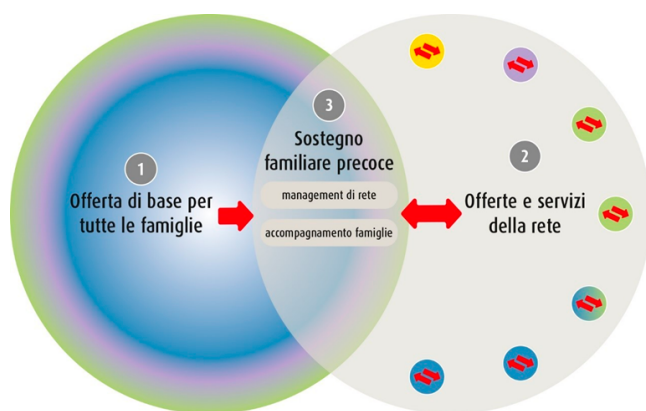


Tabella 1 - Sostegno familiare precoce. La logica del progetto  
Fonte: Report finale *Fruhe Hilfen* 2020.

Il sistema "sostegno familiare precoce" opera attraverso gruppi di lavoro a più livelli, dal micro al macro:

- un team composto da professionisti del distretto sociale, sanitario e del consultorio psicologico (presente in ogni comunità comprensoriale). Questo team, potremo definirlo "operativo", lavora a diretto contatto con le famiglie del territorio;
- un gruppo di lavoro, invece, è composto da rappresentanti del settore sanitario e sociale e da altri partner del territorio: si occupa del coordinamento, della pianificazione congiunta e scambio di informazioni per sostenere e appoggiare il team nel lavoro con le famiglie. Il gruppo di lavoro assicura il collegamento fra il team distrettuale e la Provincia;
- la rete dei servizi pubblici e privati dei settori sanitario, sociale e dell'educazione/istruzione e del volontariato già esistente sul territorio, che si riunisce periodicamente, ha il ruolo di mettere a disposizione l'offerta dei servizi e inviare al team situazioni specifiche individuali e portare alla luce problemi presenti nella cittadinanza poiché sono gli enti che più da vicino riescono a percepire e individuare meglio le istanze locali.

Ad esempio: presso la comunità comprensoriale Oltradige Bassa Atesina (composta da tre distretti sociali, Bassa Atesina, Laives, Bronzolo e Vadena e Oltradige) è attivo un "team sostegno familiare precoce" composto da un professionista del sociale, uno del sanitario, uno del campo psicologico e uno del settore assistenza/educazione/istruzione. Il team, coordinato da un responsabile di uno dei tre distretti sopracitati e che può provenire dal settore sociale o dal sanitario, settimanalmente si incontra per discutere dei casi e per elaborare strategie e soluzioni; il team può includere anche altri partner o esperti in campo sociale, sanitario, educativo; si riunisce almeno quattro o cinque volte l'anno per discutere delle attività, delle criticità e degli eventuali bisogni nati nei diversi team. Infine, la rete dei servizi, che esiste indipendentemente dal sostegno familiare precoce, è l'insieme di enti pubblici e privati (che nell'esemplificazione agiscono nel bacino della comunità comprensoriale Oltradige Bassa Atesina) che hanno deciso di aderire al modello e si interfacciano sia con i team sia con i gruppi di lavoro.

## 4.2 Il contesto, disegno e metodo della ricerca

Il caso studio si è svolto presso la comunità comprensoriale (CC) Oltradige-Bassa Atesina, la quale si compone di 18 comuni raggruppati in tre grandi aree di competenza dei tre relativi distretti sociali: Laives Bronzolo e Vadena, Oltradige e Bassa Atesina. La scelta è ricaduta su questo ente perché si è trattato, da un punto di vista cronologico, dell'ultima comunità comprensoriale ad aver implementato il modello. Ciò ha suscitato maggior interesse, dato che al momento della ricerca l'ente era in uno stato di costruzione di metodi e pratiche d'intervento e, quindi, nella piena fase ideativa e creativa. Oltre alla CC, sono stati inclusi nella ricerca altri due soggetti: la Ripartizione politiche sociali della Provincia, istituzione responsabile dell'intervento, e il Forum Prevenzione, ente incaricato di affiancare i vari territori ad implementare il modello. Nella ricerca è stato coinvolto anche un membro di un team operativo appartenente alla città di Bolzano. La scelta di includerlo è dovuta alla sua pregressa esperienza all'interno del progetto-pilota, che gli ha consentito di conoscere in modo più approfondito le dinamiche di processo iniziali e di evidenziare qualche comparazione con il team della CC. Infine, si è deciso di coinvolgere un ente di Terzo settore (nello specifico, associazione di promozione sociale) che collabora strettamente con l'ente pubblico, nello specifico, nel territorio della Bassa Atesina, per la realizzazione del "sostegno familiare precoce". La presa di contatti con quest'ultimo ente consiste nel fatto di comprendere il grado di coinvolgimento del Terzo settore locale e il suo ruolo all'interno dell'intervento, il livello di collaborazione fra esso e il distretto sociosanitario e conoscere la sua testimonianza in quanto "sentinella" delle istanze dei cittadini.

Gli attori considerati nella ricerca sono stati raggruppati a: livello operativo, livello organizzativo e livello di policy o strategico.

Il "livello operativo" comprende l'ente di Terzo settore, due membri del team "sostegno familiare precoce" referente per la CC, il membro del team "sostegno familiare precoce" per la città di Bolzano. Gli obiettivi di ricerca sono stati quelli di conoscere il grado di coinvolgimento del Terzo settore nell'attuazione del "sostegno familiare precoce", di comprendere

quali “spazi creativi” possono svilupparsi all’interno del team operativo, di approfondire l’esperienza del progetto-pilota e di cinque anni di lavoro sul “sostegno familiare precoce” presso la città di Bolzano, confrontando questa esperienza con quella del team della CC.

Il “livello organizzativo” include la coordinatrice del team “sostegno familiare precoce” per la CC. L’obiettivo di ricerca è stato quello di approfondire il ruolo di cerniera svolto da questa figura e ottenere un quadro generale del team operativo, del suo modo di operare, delle sue caratteristiche, del livello di cooperazione e motivazione.

Il “livello di policy” include un rappresentante della Ripartizione politiche sociali della Provincia e uno del Forum Prevenzione. Con questi interlocutori si sono approfonditi temi quali la nascita del modello, le sue caratteristiche, il percorso che ha portato dalla sua programmazione all’attuazione del modello e le visioni relative alle sue prospettive future.

Si è operato attraverso interviste semi-strutturate e osservazione diretta. Sono state coinvolte in tutto sette persone tra presidente, responsabili/coordinatori ed operatori. Questo approccio ha permesso di superare il limite di avere informazioni da un singolo attore, attraverso la tecnica della triangolazione che è stata attuata a più categorie contemporaneamente, ovvero sono stati intervistati diversi responsabili, diversi lavoratori/lavoratrici. Il ruolo degli intervistati e i relativi obiettivi di ricerca sono riassunti nella Tabella 2.

## 5. Risultati della ricerca

In questo lavoro si è cercato di capire se e in che modo l’introduzione del “sostegno familiare precoce” abbia costituito uno “spazio creativo” nelle politiche pubbliche e, più in generale, si è cercato di analizzare il modo in cui le politiche pubbliche inquadrano la possibilità di promuovere o recepire istanze innovative. Si sono, nel corso dell’indagine, seguite piste di-

verse, dall’inquadrare questa esperienza come dinamica *top-down*, al considerarla come esempio di riproduzione di un intervento concepito in un altro territorio. È quindi possibile ora sintetizzare alcune delle evidenze emerse.

### 5.1 Pubblico e privato: una collaborazione di reciproca dipendenza

Il pubblico, rappresentato principalmente dalla Provincia autonoma di Bolzano, e il Terzo settore, rappresentato dal Forum Prevenzione, hanno svolto ruoli diversi nella costruzione e nell’implementazione del “sostegno familiare precoce” a livello di policy. Il primo, ha fatto uso dei propri punti di forza, strutturazione e risorse economiche, per sostenere e valorizzare i punti di forza del secondo. Si utilizzano qui le parole dell’operatrice della Provincia che sintetizza al meglio il concetto:

*<< La Provincia e l’Azienda Sanitaria contribuiscono con l’aspetto economico e politico-decisivo di fare una delibera e di dare un aspetto più formale di tutto questo e di offrire una cornice organizzativa, di poter creare un modello condiviso. Anche se con una delibera non si risolve tutto ma è una base, serve anche molto altro. Il privato può dare flessibilità, risorse umane e monte ore lavorative che sono state svolte per creare tutto questo e le conoscenze di tutti. >>*

La compresenza, con diversi ruoli, dei due attori e il metodo utilizzato per proporre l’intervento hanno fatto sì che esso non fosse percepito come un’imposizione dall’alto, ma come una risposta ad effettive esigenze di definire un diverso modo di organizzare gli interventi, condiviso da più soggetti:

*<< Allora sì, è calato dall’alto all’inizio, dall’altra parte però è come se avesse incontrato l’effettivo bisogno che nasceva dai professionisti sul territorio. [...] Il progetto non è nato solo perché qualcuno sotto diceva “occorre questo”, ma anche perché la risposta dal basso è stata “ok, è giusto che ci lavoriamo”>>* (operatrice del team f.h. città di Bolzano).

	Organizzazione	Ruolo	N. Interviste	Obiettivo di Ricerca
Livello Operativo	Ente di Terzo settore-II Melograno	Presidente	1	Conoscere il ruolo e il coinvolgimento del Terzo settore nell’attuazione degli interventi.
	Membri del team f.h. CC Bassa-Atesina e Bolzano	Educatrice e psicopedagogista	3	Quale spazio viene dato alla creatività e partecipazione nella costruzione dei metodi d’intervento
Livello Organizzativo	CC Oltradige Bassa-Atesina	Coordinatrice team f.h.	1	Caratteristiche del processo decisionale, fattori individuali e di contesto presenti (e non) per favorire la creatività nel teamwork. Criticità e punti di forza del modello.
Livello di policy	Ripartizione politiche sociali-ufficio per la tutela minori e l’inclusione sociale Provincia di Bolzano	Collaboratrice ufficio	1	Storia, percorso e stato attuale del “sostegno familiare precoce” in termini di programmazione e implementazione nei contesti locali;
	Forum Prevenzione	Coordinatrice centro specialistico famiglia	1	relazione fra pubblico e privato nell’implementazione del “sostegno familiare precoce”.

Tabella 2 – Schema interviste

<<Non era semplicemente top-down, è venuto da tutte le parti e quando abbiamo fatto i primi incontri con i distretti ci hanno dato ragione subito che c'è una lacuna, non ce la siamo inventata noi e non è che non ce n'era bisogno. [...] È andata di pari passo, come un'ondata che ha coinvolto tutto il territorio>>(operatrice Forum Prevenzione).

Dalle testimonianze emerge con forza la presenza dal basso di interesse alla tematica e di una considerevole motivazione ancor prima che il modello fosse elaborato e reso pubblico. Al di là della circostanza dalla quale il progetto è nato, l'iniziativa ha trovato terreno fertile in un'esigenza percepita come significativa dal territorio.

## 5.2 Il "sostegno familiare precoce" è innovativo?

Quanto il "sostegno familiare precoce" si avvicina ad un caso di innovazione? Agli intervistati del livello di policy e del livello organizzativo è stato chiesto cosa pensassero rispetto all'innovatività dell'intervento. Tutti, seppur con parole diverse e con prospettive altrettanto differenti, hanno confermato la presenza di innovazione nell'intervento studiato. C'è chi ha affermato che "l'innovazione sta nella visione", sottolineando l'adozione di una nuova mentalità di lavoro, che, nel caso specifico, fa riferimento al lavoro integrato fra professionisti del sociale e del sanitario attraverso la creazione di un'équipe multidisciplinare a favore di famiglie con figli 0-3. Un'altra intervistata afferma:

<<Sì, è innovativo, per il sistema che ha introdotto, assolutamente sì, [...] come lo abbiamo implementato è totalmente nuovo >>(coordinatrice team f.h. Oltradige Bassa-Atesina).

Qui viene messa in evidenza l'innovazione del processo che ha riguardato due aspetti: in primo luogo, la costruzione dell'intervento nel suo insieme, avvenuta tenendo conto delle peculiarità locali, le istituzioni presenti e il bisogno della popolazione; in secondo luogo, il modo con cui il servizio viene erogato, mediante un accesso e un governo della presa in carico non più frammentata, bensì integrata e che tiene conto della complessità dei casi. Va, inoltre, sottolineato che il "sostegno familiare precoce" è un caso di innovazione nei servizi, poiché

<<Abbiamo optato, insieme a tutti gli attori coinvolti, di non creare un nuovo servizio, ma volevamo che il sistema esistente cambiasse in modo da raggiungere meglio le famiglie in fase precoce (coordinatrice centro famiglia, Forum Prevenzione).>>

Per quanto riguarda il rischio di isomorfismo, si consideri che il Forum Prevenzione ha avuto dei contatti con alcune regioni dell'Austria, le quali hanno proposto una collaborazione per avviare assieme il progetto. La teoria di riferimento, che sta alla base del progetto, secondo le intervistate, è la stessa di quella presente in Austria e Germania. Tuttavia, si ritiene necessario considerare i seguenti punti distintivi:

- il modello altoatesino del "sostegno familiare precoce" è stato costruito ad hoc per il medesimo territorio e si discosta, per questo, dagli *fruhe hilfen* di matrice tedesca: infatti, il modello in Austria è stato pensato a livello nazionale ed è

stato realizzato contando su risorse maggiori, permettendo l'istituzione di Centri *Fruhe Hilfen* con personale, dedicato e specializzato in questo settore, che si occupa di monitoraggi, statistiche e pubblicazioni;

- il territorio altoatesino era già interessato ad approfondire il tema ancor prima che vi fosse un ufficiale e strutturato intervento da parte della Provincia: il territorio della Val Pusteria stava già incubando delle idee relative ad un team multiprofessionale per la fascia 0-3, e quello della Val Venosta, per motivi di vicinanza geografica, aveva già preso contatti con alcune zone dell'Austria per inaugurare una collaborazione;
- il Forum Prevenzione ha svolto delle interviste a alcuni operatori e, due studentesse dell'Università Libera di Bolzano, a alcuni genitori per conoscere e comprendere quanto i primi riconoscano la presenza di bisogni e problemi sul tema, e come, i secondi, vivono questa fase della vita da "neogenitori", come vedono il sistema sociosanitario e quali criticità riscontrano. A seguito delle carenze del sistema descritte dagli intervistati il Forum ha proceduto con l'avvio dei due progetti-pilota.

## 5.3 Spazio alla creatività e alcuni ostacoli

Ci si avvale qui delle testimonianze di alcuni membri del team operativo della Bassa Atesina. Le interviste sono state rivolte per indagare la presenza di un approccio vitale e aperto alla costruzione di nuove idee e progettualità. I membri del team, negli incontri in gruppo, affrontano diversi temi, tra cui le situazioni delle famiglie, strategie per creare rete sul territorio con il privato sociale e le scuole e molto altro. Essi affermano di avere un ampio margine d'azione e le loro azioni professionali non sono per nulla vincolate da imposizioni stringenti previste dalla delibera e dal modello. Un'operatrice del team riporta un esempio e commenta:

<<Abbiamo strutturato dei progetti che ci hanno permesso di entrare in contatto con più famiglie, siamo andate nei nidi, abbiamo organizzato attività con le famiglie. [...] Non era esplicitamente pensato dal modello "sostegno familiare precoce" descritto dalla delibera provinciale, c'era tutto lo spazio e, quindi, lo abbiamo inventato. È stato sicuramente un intervento creativo e un po' legato anche alla domanda dei nidi che ci hanno chiesto di essere di aiuto e di supporto per gestire tutte le famiglie bisognose di risposte.>>

L'operatrice continua illustrando altri esempi di progettualità, e sostiene la flessibilità del modello dal momento che la composizione della popolazione da valle a valle cambia significativamente, nonostante, comunque, sia necessaria una cornice, riferendosi alla delibera e al modello, per non perdere di vista gli obiettivi e l'agire professionale. Inoltre, agli intervistati del team è stato chiesto, quali sono, secondo loro, gli elementi che hanno permesso lo sviluppo di spazi creativi. Si riassumono nei seguenti punti: un atteggiamento creativo personale e del gruppo in generale; clima di fiducia reciproca; assenza di competitività; assenza di gerarchia all'interno del gruppo; partecipazione paritaria; competenza ed esperienza professionale; presenza di diversi background professionali; stima e ascolto reciproco. È possibile, pertanto, confermare la presenza di spazi creativi all'interno di questo team operativo. Le operatrici, ad ogni modo, hanno descritto anche degli

aspetti che potrebbero incidere negativamente nella realizzazione di interventi creativi e che possono tradursi con 1) un debole ed inefficace ruolo del livello istituzionale-politico e 2) la mancanza di una figura di coordinamento nel team adeguata e scarsa supervisione sul lavoro e sulle dinamiche del team. Rispetto al primo punto gli intervistati dichiarano:

- assenza di una chiara definizione del processo decisionale: per esempio, quando viene un'idea innovativa, il team non sa con chi condividerla, da che parte iniziare e chi può/deve dire sì o no;
- assenza di una chiarezza di appartenenza e di cura, una figura che si prenda carico e cura di questo progetto;
- assenza di riconoscimento delle proposte dal basso;
- propensione da parte del livello politico di pubblicizzare l'intervento ai fini di visibilità e accettazione pubblica;
- incompleta comprensione dei vertici del reale obiettivo del "sostegno familiare precoce". Tale difficoltà viene dichiarata anche da un altro membro del team.

Rispetto a questo, il team, dunque, vive un senso di insicurezza e di incertezza perché manca un riferimento istituzionale e uno scambio e confronto che dovrebbe esserci fra i vari livelli. Rispetto al secondo punto, invece – relativo al coordinamento e alla supervisione – il team afferma che i momenti di coordinamento si focalizzavano su aspetti tecnici e burocratici che il team viveva con una certa pressione. Un ulteriore aspetto di criticità, e che le operatrici evidenziano come possibile ostacolo allo sviluppo di creatività, è la mancanza di stimolo nella crescita della propria professione:

*<< Mi aspetterei, da una coordinatrice che ha in mente cos'è il mio lavoro, degli stimoli, per esempio: "su questi aspetti puoi ancora crescere, puoi investire per migliorare". Invece, mi devo inventare la formazione che mi serve sulla base dei punti deboli che io mi riconosco, ma che non è detto siano quelli su cui realmente ho bisogno di lavorare >> (operatrice del team).*

Tutti gli aspetti critici appena esposti possono, secondo gli intervistati, ostacolare nel lungo periodo, la loro attitudine creativa o, meglio, la loro motivazione intrinseca, poiché non vedono riconosciuto e realizzato il loro lavoro. Rimane il fatto che il team testimonia di trovarsi ancora in una fase creativa. Perciò quello appena riportato fa riferimento a eventuali futuri impedimenti a tale processo.

#### 5.4 Ruolo e contributo del Terzo settore, a più livelli

Dalla ricerca è stato possibile osservare come il contributo del Terzo settore, a diversi livelli, abbia inciso per il successo dell'intervento. A livello di policy ha agito il Forum Prevenzione, ed è stato riconosciuto dagli operatori il suo indispensabile ruolo:

*<<Il team ha sempre riconosciuto un alleato prezioso nel Forum. Ci rendiamo conto che il Forum potrebbe essere il custode del modello, garante di un lavoro omogeneo sulla Provincia e potrebbe garantire il continuo confronto tra i team che si stanno insediando nella Provincia>> (operatrice team città di Bolzano).*

Il Forum, essendo incaricato di accompagnare le diverse comunità comprensoriali nell'implementazione dell'interven-

to, ha avuto modo di conoscere in modo approfondito tutti i rappresentanti degli enti, pubblici e privati, che si occupano di prima infanzia. La sessione di incontri, avuta con ogni comunità comprensoriale e gli enti di Terzo settore, ha permesso l'instaurarsi di un rapporto di fiducia, grazie al lavoro di *coaching* e di moderazione svolto dal Forum stesso. Viene, inoltre, dichiarato uno degli aspetti che avvantaggia lavorare con un ente del privato sociale, piuttosto che del pubblico:

*<<Il Forum è stato importante, da soli non ce l'avremo fatta, non saprei come sarebbe andata. Il vantaggio del privato è che sono più flessibili rispetto al pubblico e questo ha contribuito a portare avanti dei concetti più velocemente [...]. L'ente pubblico è molto più macchinoso per via della burocrazia>> (operatrice team Oltradige Bassa-Atesina).*

Oltre all'aspetto della burocrazia, un'operatrice intervistata afferma anche che la Provincia, rispetto al Forum, non conosce il percorso e il lavoro svolto dai vari team. Questi ultimi hanno avuto modo di confrontarsi fra di loro e hanno condiviso una comune sensazione di solitudine verso i vertici. I team hanno, tuttavia, necessità di interfacciarsi con il livello provinciale per risolvere e affrontare criticità che incontrano nel lavoro operativo quotidiano. Ora che il Forum è uscito dalle scene, lasciando il posto al coordinamento provinciale, i team non possono più contare sul suo ruolo di facilitatore e di mediatore. Rimane, dunque, aperta la questione relativa a come d'ora in avanti i team riusciranno a comunicare con i vertici, dovendo costruire da zero un rapporto di fiducia.

Un altro livello in cui il Terzo settore ha fatto, e sta continuando a fare, la differenza è quello territoriale. Come è stato detto precedentemente, dal modello "sostegno familiare precoce" è stata prevista la costituzione del "gruppo di lavoro": è un organo di confronto per i rappresentanti del settore sociale e sanitario appartenenti alla comunità comprensoriale specifica e ai rappresentanti del privato sociale che operano all'interno di quella stessa comunità. Per rilevare e comprendere il ruolo svolto dal privato sociale si è intervistata la presidente di un'associazione che opera nella CC Oltradige Bassa-Atesina. Diversi sono i punti che hanno suscitato interesse e che si possono qui brevemente riassumere:

- gli enti del privato sociale che operano nel settore prima infanzia potevano candidarsi volontariamente per entrare a far parte del gruppo di lavoro;
- il gruppo di lavoro rappresenta un gruppo di pensiero, dove vengono raccolti bisogni e sentimenti del territorio, risorse, idee ed esperienze di vari professionisti e viene orientata l'azione dei diversi team;
- l'intervento "sostegno familiare precoce" ha segnato un "prima" e un "dopo" nel lavoro fra pubblico e privato: prima, invio ai servizi e delega del pubblico al privato, ora, c'è una presa in carico della famiglia collettiva e di corresponsabilità.

Il Terzo settore, pertanto, comunica all'interno del gruppo di lavoro come interlocutore alla pari del pubblico, facendo anche da portavoce rispetto a ciò che percepisce nel territorio. Il suo coinvolgimento attivo, inoltre, garantisce la sua piena espressione e la possibilità di proporre idee e interventi anche diversi da quelli che potrebbe prevedere il pubblico. All'inizio, per l'associazione intervistata, questo aspetto suscitava resistenza e scetticismo poiché c'era la percezione

che gli eventuali spunti e idee del privato venissero “rubati” dall’ente, così che quest’ultimo trattenesse per sé tutti i meriti. Tuttavia, nel corso del tempo, l’associazione si è ricreduta perché c’è stata trasparenza e lealtà da parte del pubblico nel riconoscere, qualora ci sia stato il caso, il contributo svolto dal privato sociale nel costruire e personalizzare di volta in volta quell’“abito” che era stato calato dall’alto. Il “sostegno familiare precoce” ha consentito al Terzo settore di esprimersi a pieno e quest’ultimo non ha deluso le aspettative.

## 6. Discussione

Nell’approccio teorico, tra i diversi riferimenti della letteratura e della ricerca, si è parlato di *path-dependence*. Il caso studio “sostegno familiare precoce” è un caso di dipendenza dal percorso? In parte sì, perché nel rapporto pubblico-privato si è ricorso ancora una volta ad una logica competitiva. C’era tutto lo spazio per poter aprire una coprogettazione, soprattutto per il numero di soggetti, di diversa forma giuridica, che sono stati coinvolti nelle due sperimentazioni.

Va riconosciuto alla Provincia di Bolzano, nonostante la rinuncia di ricorrere all’amministrazione condivisa, di aver optato per un intervento di prevenzione. Si tratta di un tema molto discusso all’interno del dibattito delle politiche sociali, ma non così spesso affrontato dalle amministrazioni locali: la logica, infatti, che guida l’intervento pubblico, è quella di occuparsi primariamente di situazioni d’emergenza, ponendo quasi “naturalmente” in secondo piano i bisogni non conclamati o ancora latenti. Da un lato, questa propensione è dovuta alla scarsità di risorse pubbliche: indurre il bisogno a farsi domanda, può portare con sé una pressione ad un successivo impiego di risorse per offrire risposte adeguate; dall’altro lato, gli interventi di prevenzione rappresentano un investimento incerto, dato che i loro esiti si osservano soltanto nel lungo periodo. La decisione di non prevedere una coprogettazione ha escluso la possibilità di spalancare le porte alle voci dei cittadini: la popolazione ha svolto un ruolo passivo sia nella fase di decision-making sia di costruzione dell’intervento, pertanto, non si può di certo parlare di consultazione, né tantomeno di co-production. Non si tratta, quindi, di un intervento *bottom-up*, ovvero un intervento richiesto o costruito dal basso. Eppure, non siamo di fronte nemmeno ad un approccio totalmente *top-down*, dal momento che, se così fosse, i decisori politici avrebbero ignorato le iniziative provenienti dal privato, nella fattispecie dal Forum Prevenzione. In sintesi, sono presenti sia elementi *top-down*, sia *bottom-up*. Sono rinvenibili elementi *top-down*:

- nell’elaborazione dell’intervento, nella scelta del gruppo target, dei territori di sperimentazione e nella scelta di coinvolgimento degli attori a livello di decision-making da parte della Provincia;
- nella delibera provinciale che chiede a tutto il territorio di uniformarsi allo schema previsto dal “sostegno familiare precoce” elaborato dall’ente pubblico in collaborazione con i professionisti del Forum Prevenzione;
- una volta terminato il compito di accompagnamento del Forum, il coordinamento rimane in capo al solo ente pubblico, il quale sarà responsabile esclusivo delle future decisioni in merito al “sostegno familiare precoce”;

- nell’affidamento dell’incarico dell’ente pubblico al privato attraverso l’esternalizzazione di un servizio in fase di produzione.

Dall’altra parte, gli elementi *bottom-up* si riconoscono:

- nel coinvolgimento del Terzo settore nella fase di pianificazione e programmazione dell’intervento;
- nell’interesse da parte di alcune zone dell’Alto Adige, quali Val Venosta e Val Pusteria, di prendere contatti con l’Austria per elaborare un modello simile, sia per la scelta dei destinatari dell’intervento sia nella creazione di team di lavoro multiprofessionali, ancor prima della proposta del Forum alla Provincia;
- nello studio e nella ricerca da parte di docenti e studentesse sul tema, appartenenti all’Università Libera di Bolzano.

Questi due ultimi aspetti testimoniano che alcuni professionisti, della sanità, del sociale e della ricerca hanno anticipato le istituzioni, interessandosi e agendo per individuare specifiche soluzioni sul tema. Inoltre, gli intervistati confermano che il “sostegno familiare precoce” è un modello misto, ma soprattutto dichiarano di non aver risentito del fatto che è stato un intervento “calato dall’alto”. Essi ne hanno fin da subito riconosciuto l’importanza e hanno accolto le condizioni previste perché il modello prevedeva un’ampia autonomia nel lavoro per i professionisti. Una domanda che può sorgere spontanea è la seguente: se i professionisti hanno riconosciuto la rilevanza dell’intervento, per quale motivo non è partita da loro la richiesta di elaborarlo ed implementarlo? Il collegamento teorico più pertinente è quello della logica manageriale presente all’interno delle pubbliche amministrazioni. I professionisti delle pubbliche amministrazioni sono inseriti in un tipo di organizzazione contraddistinta spesso da una frammentazione del lavoro sociale, attraverso la creazione di aree specialistiche e l’assegnazione, a diversi professionisti delle diverse “fasi di lavoro” dello stesso caso, la deprofessionalizzazione degli operatori; un aumento del tecnicismo e la managerializzazione dei ruoli e la perdita dell’autonomia professionale (Cataldi, Tousijn, 2015). Tutto ciò disincentiva gli operatori dall’intraprendere iniziative creative (Bonini, 2016).

Anche alla luce di ciò, il “sostegno familiare precoce” è un caso di innovazione o di isomorfismo? La creatività, infatti, riesce a produrre un’innovazione se il contesto organizzativo è predisposto ad accettarlo e se ha l’approccio per farlo. Il caso studio può corrispondere, fra le aree dell’innovazione organizzativa, all’innovazione di una strategia organizzativa (Manuale di Oslo, 2018). Per misurare l’innovazione di questo caso ci si avvale dei tre livelli dell’innovazione:

- livello operativo: a questo livello c’è innovazione perché il metodo di lavoro dei professionisti passa da frammentato ad integrato. L’intervento agisce con uno scopo preventivo;
- livello organizzativo: anche a questo livello c’è innovazione perché si applica il principio dell’integrazione grazie alla creazione di un gruppo di lavoro che mette insieme sociale e sanitario, pubblico e privato;
- livello della politica sociale: pur non rappresentando un’innovazione in senso assoluto, “sostegno familiare precoce” rappresenta un caso di trasferimento e adattamento al contesto locale di una prassi sviluppata in altri territori.

Si giunge, a questo punto, al tema centrale, la presenza di spazi creativi. La valutazione del team Oltradige Bassa-Atesina è, a questo riguardo, positiva. Come è stato descritto nei risultati della ricerca, la creatività è data da diverse caratteristiche, individuali e di contesto. Le prime consistono in personalità positiva, curiosità, energia e tenacia; motivazione intrinseca; attitudine creativa; esperienza professionale; capacità di lavorare in gruppo; conoscenze che escono dalla propria area professionale; buone abilità di relazionarsi con gli altri e orientamento al rischio (Amabile, 1988). Tutte queste caratteristiche individuali sono presenti all'interno del team a partire dal fatto che il gruppo è composto da persone con diversi profili professionali: sociale, sanitario, educativo e psicologico. Le operatrici si percepiscono come gruppo equilibrato, laddove il sanitario porta la concretezza e la razionalità, mentre il sociale il lato creativo e di messa assieme delle parti: il gruppo si è autodefinito come un puzzle, in cui ogni parte è diversa, ma si incastra. C'è, inoltre, una tendenza generale del gruppo ad affrontare il rischio, quindi a "buttarsi" senza conoscerne esattamente gli effetti. Le operatrici del team hanno, inoltre, dichiarato che sono riuscite a sviluppare maggiori idee durante gli incontri di gruppo rispetto ai momenti in cui erano da sole: questo sottolinea quanto il gruppo sia un'occasione di ispirazione e di apertura mentale per ogni membro.

Per quanto riguarda, invece, le qualità del contesto che favoriscono la creatività, Amabile (1988) ha individuato libertà; un buon manager di progetto; sufficienti risorse; riconoscimento; pressione; incoraggiamento; senso di sfida; varie caratteristiche organizzative, quali un clima di collaborazione e cooperazione fra i vari livelli. Gli unici aspetti presenti nel caso studio sembrano essere libertà e risorse: infatti, il gruppo si autogestisce e ha tutto lo spazio per elaborare risposte alternative a quelle tradizionali senza imposizioni rigide previste sia dalla delibera sia da norme informali presenti nell'organizzazione. Il gruppo possiede anche sufficienti risorse, sia in termini di personale che di tempo a disposizione per lavorare in uno stato di benessere.

Tutte le altre caratteristiche sono assenti, poiché è mancata una figura di coordinamento presente e di sostegno al team. E, quando questa era presente, aveva uno stile di coordinamento direttivo, tendendo a svalutare i collaboratori, non riconoscendo il loro lavoro e le loro richieste e valorizzando, al contrario, i propri capi, senza offrire possibilità di negoziazione (De Ambrogio, Casartelli, Cinotti, 2020). Questo stile di coordinamento ha, come rischio, quello di avere un impatto negativo nel team, come è accaduto nel caso studio. Va considerato un aspetto fin qui non ancora esposto: la composizione dei team, data da operatori e coordinatori, è avvenuta attraverso una selezione interna da parte delle varie comunità comprensoriali e da parte dell'Azienda Sanitaria per la città di Bolzano: gli operatori potevano candidarsi volontariamente e, successivamente, sottoposti a colloquio. Ciò non è avvenuto per i coordinatori, ai quali è stato affidato il ruolo senza alcuna richiesta o candidatura spontanea. Questo punto aiuta a riflettere sull'indispensabile ruolo che gioca la motivazione intrinseca nell'approccio al lavoro. Ciò che sorprende è che il team è riuscito comunque ad essere resiliente e molto motivato nel portare avanti l'intervento e il lavoro con le famiglie e con il privato sociale del territorio. Le intervistate, inoltre, dichiarano che una buona

funzione di coordinamento avrebbe valorizzato ancora di più il team. Ciò, in ogni caso, non ha impedito lo sviluppo di "spazi creativi" al suo interno: questo si ritiene essere un risultato interessante e non previsto all'inizio della ricerca. Potremo, pertanto, affermare che non è soltanto la motivazione ad aver spinto il team a proseguire nei lavori, ma anche la volontà, l'impegno e la fiducia nell'intervento che si andava a costruire da parte dei professionisti. La presidente dell'associazione di Terzo settore che è stata intervistata, ha dichiarato, a conferma di ciò, che:

*<<tutto il sistema sta in piedi grazie all'entusiasmo e all'essere proattivo delle persone, quando c'è energia che circola. Basta incontrare un'operatrice che non è ben convinta di quello che si sta facendo e la rete si chiude. La rete è fatta di tutti questi nodi che si intersecano, ma se uno si snoda, la rete non funziona.>>*

Ciò che emerge, dunque, è che a fare realmente la differenza, in questo caso studio, è il tipo di persone presenti a livello operativo. Se vi fossero stati altri professionisti, meno motivati con meno attitudine alla creatività, forse, non si sarebbero sviluppati spazi creativi. Va detto, comunque, che hanno inciso anche due elementi di contesto: in primo luogo, la grande flessibilità e discrezionalità offerta agli operatori nella loro azione professionale che ha reso possibile la creazione di interventi senza imposizioni normative; in secondo luogo, la formazione e il coaching iniziale, offerto da un ente di Terzo settore ha, probabilmente, segnato una partenza positiva per gli operatori, fornendo loro conoscenze e risorse che hanno assicurato, fin da subito, un'apertura mentale e uno sguardo critico nei confronti dell'intervento che doveva essere messo in campo. Riassumendo, potremo dire che per lo sviluppo della creatività sono stati determinanti: la tensione verso la mission sociale degli operatori e la forte motivazione verso l'intervento; la presenza nel team di diverse culture professionali; la formazione e il sostegno di un ente di Terzo settore che si è reso accompagnatore di un processo; l'autonomia e la libertà d'azione professionale degli operatori.

## — 7. Implicazioni e sfide future

S'intende terminare quest'ultima parte tirando le fila e lasciando aperta qualche questione per le ricerche future. Quale legame esiste fra creatività e modello di pianificazione? Si potrebbe avanzare l'ipotesi che, se la parte politica avesse aperto le porte alla logica collaborativa in luogo di quella competitiva, lo spazio creativo sarebbe stato popolato da un maggior numero di attori e questo avrebbe contribuito ad arricchire il servizio. Lo studio, tuttavia, indica che la modalità adottata ha comunque consentito la creazione di uno spazio creativo, grazie ad altre variabili, già sopra descritte, che hanno dato spazio alla creatività nell'immaginare opportunità e soluzioni. Le logiche *top-down* costituiscono una sorta di flusso carsico che riaffiora in diverse circostanze, ma che ha prodotto esiti in qualche misura abilitante la creatività, ad esempio, portando all'adozione di strumenti tali da garantire la stessa misura d'intervento e gli stessi diritti a tutte le famiglie presenti sul territorio. Tutto questo intende suggerire che la gerarchia non sempre inibisce lo spazio creativo, ma anzi può essere abilitante (Sacchetti, Tortia, 2021).

Una seconda lezione che si può ricavare riguarda il tema delle politiche di trasferimento citato nella fase introduttiva e del rischio di isomorfismo ad esse collegato. Il caso studio ha rappresentato, da questo punto di vista, una situazione di trasferimento di buone pratiche (best practices), con annessi vantaggi e svantaggi: i primi consistono nella capacità di un ente di guardare oltre il proprio raggio d'azione e imparare da altri contesti, dando valore a esperienze esterne e adattandone gli aspetti significativi al proprio territorio. Gli svantaggi consistono, invece, nell'affidarsi ad un modello di intervento preconfezionato che rischia di non essere adatto alle specificità locali, perché di fronte ad un problema inedito è più facile ricorrere a pacchetti già pronti all'uso e facilmente disponibili. In altre parole, importare una buona pratica così come è stata vista altrove senza avviare un processo deliberativo tra i pubblici interessati per plasmarlo sull'esperienza del contesto specifico, o senza tenere in considerazione differenziali nelle risorse disponibili per l'applicazione del modello. Inoltre, non è detto che quel "pacchetto" produca gli stessi effetti positivi prodotti altrove. Prima di importare una buona pratica va sempre considerato il contesto locale con i suoi bisogni e le sue peculiarità. Parlare di politiche di trasferimento o *policy transfer* ed isomorfismo significa parlare, di fondo, di una stessa logica, cioè dell'imitare.

Giungendo ora alle conclusioni, vi sono altre questioni che rimangono, attualmente, senza una risposta e sulle quali si invita ad un'ulteriore riflessione. In primo luogo, ci si può domandare se, senza l'aiuto e il sostegno del Forum Prevenzione, un ente di Terzo settore, gli operatori avrebbero avuto comunque una spinta a sviluppare la creatività. E poi, ora che il Forum è fuori dai giochi, riuscirà l'ente pubblico a mantenere vivo questo clima vitale? Si potrebbe continuare poi sul tema della leadership: la mancanza della figura di coordinatore, non ha ostacolato l'intervento, ma nel lungo termine potrebbe ridurre le motivazioni e condurre allo sgretolamento degli "spazi creativi".

L'augurio conclusivo è che i contesti organizzativi sfruttino il tema degli spazi creativi non tanto con obiettivi esclusivamente di mercato (acquisire un vantaggio competitivo per accrescere i propri *pay-offs* a scapito del valore sociale creato), ma per il benessere dell'organizzazione stessa, degli operatori e utenti e della comunità, nonché per la sua sostenibilità futura. Il tema su quali siano gli elementi che aiutano ad utilizzare la propria creatività nella produzione di servizi sociali, sia a livello personale che collettivo, rimane rilevante e bisognoso di ulteriori riflessioni.

DOI: 107425/IS.2026.02.06

## Bibliografia

- Amabile, T.M. (1988). A Model of Creativity and Innovation in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 10, pp. 123-167.
- Amabile, T.M. (1996). *Creativity and Innovation in Organizations*. Harvard Business School Background Note 396-239, January.
- Bonini, B. (2016). L'assistente sociale professionista e la gerarchia amministrativa. In Balducci, M. & Tre Re, L. (2016). *L'organizzazione dei servizi sociali*. Milano, Franco Angeli.
- Cataldi, L. & Tousijn, W. (2015). *Quale managerialismo nei servizi sociali? Considerazioni critiche*. Il Mulino-Rivisteweb, fasc. 2, agosto, pp. 157-190.
- Coletti, P. (2013). *Evidence for Public Policy Design. How to Learn from Best Practice*, London, Palgrave Macmillan.
- Cummings, L. (1965). Organizational Climates for Creativity. *The Academy of Management Journal*, 9, 220-227.
- David, P. (2000). *Path Dependence, Its Critics and the Quest for 'Historical Economics'*. Department of Economics, Stanford University.
- De Ambrogio, U., Casartelli, A. & Cinotti, G. (2020). *Il coordinatore dei servizi alla persona*. Roma, Carocci Editore.
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. Berlin, Springer Science & Business Media.
- Dewey, J. (1927). *The Public and its Problems*. New York, Holt Publishers.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147-60.
- Ladurner, C., Tauber, S. & Hainz, W. (2016). *Fruhe Hilfen Sudtirol Kurzbericht*. Bolzano, Autonome Provinz Bozen, Forum Pravention.

Sacchetti, S. (2023). What can Economic Coordination Do for Creativity and Well-being? *Creativity and Innovation Management*, vol. 32(3).

Sacchetti, S. & Sugden, R. (2003). The Governance of Networks and Economic Power: The Nature and Impact of Subcontracting Relationships. *Journal of Economic Surveys*, Wiley Blackwell, vol. 17(5), pp. 669-692.

Sacchetti, S. & Sugden, R. (2009). The Organization of Production and its Publics: Mental Proximity, Market and Hierarchies. *Review of Social Economy*, 67(3), pp. 289-311.

Sacchetti, S. & Tortia, E.C. (2021). Governing Cooperatives in the Context of Individual Motives. *International Journal of Social Economics*, 48(2), pp. 181-203.

Shalley, C.E., Zhou, J. & Oldham, G.R. (2004). The Effects of Personal and Contextual Characteristics on Creativity: Where Should We Go from Here? *Journal of Management* 30(6), pp. 933-958.

Simon, H.A. (1967). *Administrative Behaviour*. New York, Macmillan. Trad. it.: *Il comportamento amministrativo*. Bologna, Il Mulino.

Utman, C. H. (1997). Performance Effects of Motivational State: A Meta-analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 1, pp. 170-182.

### Sitografia

[https://www.myecole.it/biblio/wp-content/uploads/2020/11/1\\_DB\\_12\\_MI\\_2018-OECD-Oslo-manual-on-measuring-innovation.pdf](https://www.myecole.it/biblio/wp-content/uploads/2020/11/1_DB_12_MI_2018-OECD-Oslo-manual-on-measuring-innovation.pdf)

# Partecipazione e sociocrazia nel Terzo settore

## Il caso della Foresta – Accademia di comunità di Rovereto

Emma Lorenzini, Giulia Menel, Davide Mori, Eugenio Zazzara

### — Introduzione

#### La sfida della partecipazione nelle organizzazioni del Terzo settore

La fiducia nelle istituzioni e la partecipazione civica sono in declino nella maggior parte dei Paesi occidentali (ISTAT, 2024), e il senso di appartenenza alla comunità sta conoscendo profonde trasformazioni (OECD, 2024). Di fronte a questo scenario, le organizzazioni del Terzo settore si trovano sempre più spesso a dover non solo erogare servizi, ma a farsi promotrici di pratiche partecipative.

Il presente articolo si propone di esplorare un aspetto specifico di questa sfida: come le organizzazioni del Terzo settore possono strutturare la propria governance interna per tradurre i valori della partecipazione in processi decisionali concreti ed efficaci.

Tra i modelli di governance inclusiva, in questo articolo si esplorerà la sociocrazia, un sistema di governance dinamica ancora poco conosciuto nel panorama italiano, che si propone di offrire strumenti pratici per prendere decisioni in modo condiviso, senza rinunciare all'efficacia operativa.

L'idea di approfondire il tema della sociocrazia nasce dall'analisi, svolta nel corso del master in Gestione di Imprese Sociali promosso dall'Università di Trento ed EURICSE, di una realtà del territorio trentino: La Foresta – Accademia di comunità, un ente del Terzo settore con sede nella stazione ferroviaria di Rovereto (TN), che applica principi sociocratici nella propria gestione organizzativa.

#### La rilevanza del tema della partecipazione

La letteratura sulle imprese sociali e sugli enti del Terzo settore ha evidenziato come la partecipazione non sia soltanto un valore normativo, ma una condizione strutturale per la produzione di valore sociale (Borzaga, Defourny, 2001).

È necessario che l'organizzazione decida di investire nelle persone che la compongono, adottando un approccio organizzativo "umanistico", volto a promuovere, in primo luogo, lavoratori e lavoratrici ed eventuali altri stakeholder di riferimento che si desidera coinvolgere nel processo decisionale (Pasinetti *et al.*, 2001).

È essenziale che le figure apicali dell'organizzazione promuovano un approccio decisionale diffuso, permettendo ai

singoli soggetti di esprimersi partendo dalla consapevolezza del proprio posizionamento e della propria identità all'interno dell'ente. Senza questa chiarezza identitaria, il rischio è che l'intervento dei singoli diventi unicamente un mezzo di tutela personale anziché un contributo alla crescita collettiva. Parallelamente, un'efficace partecipazione richiede una solida gestione della conoscenza interna, basata su flussi comunicativi trasparenti e sulla creazione di competenze e saperi condivisi tra i membri dell'organizzazione (Pasinetti *et al.*, 2001).

Organizzazioni capaci di coinvolgere attivamente soci, lavoratori e stakeholder tendono a sviluppare una maggiore resilienza, una più efficace capacità di risposta ai bisogni della comunità e una governance più legittimata (Borzaga, Galera, Nogales, 2020). Sotto il profilo delle risorse umane, si osserva che tali meccanismi rafforzano la motivazione individuale e l'identità organizzativa, creando un senso di appartenenza che va oltre il semplice rapporto contrattuale (Borzaga, Depedri, 2005). Questo permette di limitare il ricambio dei lavoratori e di mantenere all'interno dell'organizzazione il know-how costruito nel tempo.

Tuttavia, l'implementazione di modelli partecipativi non è priva di ostacoli e richiede una gestione attenta delle criticità intrinseche a tali processi. La necessità di integrare punti di vista differenti aumenta inevitabilmente la complessità dei processi decisionali e può generare conflitti tra i diversi stakeholder, spesso portatori di interessi divergenti. Se viene meno la fiducia tra i diversi attori, possono emergere forme di paralisi organizzativa che rendono la gestione più rigida e meno capace di adattarsi alle diverse esigenze dei gruppi coinvolti.

Diventa, quindi, centrale interrogarsi su quali forme organizzative possano consentire alle realtà del Terzo settore di rendere la partecipazione una pratica quotidiana concreta, evitando che resti soltanto un principio dichiarato.

#### Il caso della Foresta nel quadro dell'analisi

L'articolo si propone di analizzare la sociocrazia come possibile modello di governance partecipata per le organizzazioni del Terzo settore. Dopo averne ricostruito le origini e illustrato i principi e meccanismi di funzionamento, l'analisi si concentra su un caso di studio: l'esperienza de La Foresta – Accademia di comunità di Rovereto (TN). Una successiva riflessione critica mette il caso studio in dialogo con il contesto socio-culturale e la letteratura, per poi aprire alle possibili applicazioni e prospettive future.

La Foresta – Accademia di comunità è un'Associazione ETS costituita formalmente nell'aprile 2020, il cui percorso fondativo risale al 2017. L'organizzazione gestisce gli spazi dell'ala nord della stazione ferroviaria di Rovereto in regime di comodato d'uso gratuito con il Comune, attraverso un accordo di co-gestione secondo l'articolo 55 del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017). La Foresta si definisce una "accademia di comunità": uno spazio aperto e plurale in cui cultura, sperimentazione sociale, cura dell'ambiente e partecipazione si intrecciano quotidianamente. Conta oggi oltre venti progetti attivi e una rete fluida di soci, volontari, tirocinanti e ospiti che la animano.

L'analisi di questa esperienza consente di interrogarsi sul modo in cui un modello di governance partecipata come la sociocrazia possa essere tradotto in pratiche organizzative concrete ed efficaci. Il caso suggerisce che la sociocrazia, lungi dall'essere un modello astratto o utopico, possa rappresentare uno strumento pragmatico per le organizzazioni del Terzo settore che intendono rendere la partecipazione una dimensione strutturale della propria attività. Al tempo stesso, l'esperienza de La Foresta evidenzia come l'adozione di modelli partecipativi richieda maturità organizzativa, investimento nelle relazioni e la disponibilità a confrontarsi con tempi decisionali più lunghi. Più che come uno schema normativo da applicare rigidamente, la sociocrazia emerge, quindi, come un insieme di principi e strumenti entro cui le organizzazioni possono affrontare in modo condiviso le tensioni tipiche della vita associativa.

## — Sociocrazia fra teoria e pratica

### La sociocrazia come forma di governance partecipata: origini e sviluppo

La governance partecipata – intesa come l'insieme delle pratiche con cui una comunità o un'organizzazione distribuisce il potere decisionale tra i propri membri – si declina storicamente in forme molto diverse: dalla democrazia diretta assembleare alla gestione cooperativa, fino ai processi decisionali basati sul consenso. In questa articolazione, la sociocrazia occupa una posizione specifica: non si limita a valorizzare la partecipazione come principio, ma la struttura in un sistema di regole, ruoli e processi che rendono la distribuzione del potere operativa e sostenibile nel tempo.

La sociocrazia ha origine nel lavoro del pedagogo olandese Kees Boeke (1945) il quale, ispirandosi al modello decisionale delle comunità quacchere, ne sperimentò i principi nella scuola comunitaria da lui fondata, dove studenti e insegnanti partecipavano congiuntamente ai processi decisionali. Secondo il modello di governance comunitaria da lui elaborato, le decisioni devono tenere conto degli interessi di tutti i partecipanti, devono essere accettabili per ciascun membro della comunità e impegnare tutti nella loro attuazione. Il processo decisionale si fonda, dunque, sul principio dell'unanimità, accompagnato da una forma di rappresentanza articolata su più livelli (chiamati cerchi). Boeke propone la sociocrazia come alternativa al sistema partitico e al principio di maggio-

ranza, da lui criticati per la loro tendenza a produrre divisione e conflitto all'interno della comunità.

L'applicazione del modello sociocratico al contesto aziendale si deve al lavoro dell'ingegnere olandese Gerard Endenburg, studente della scuola fondata da Boeke durante la Seconda guerra mondiale. Endenburg negli anni Settanta ne riprese i principi e li rielaborò alla luce delle proprie esperienze professionali nel campo dell'ingegneria e dello studio della cibernetica, disciplina che analizza i sistemi autoregolati attraverso meccanismi di feedback (Wiener, 1948). Applicando tali concetti alla gestione delle organizzazioni, Endenburg sviluppò il *Sociocratic Circle Method* (SCM) (1998), un modello di governance strutturato che utilizza i principi sociocratici per la gestione di imprese e organizzazioni complesse. Il metodo fu sperimentato inizialmente nell'impresa elettrotecnica di famiglia, che divenne il primo laboratorio di applicazione della sociocrazia in ambito aziendale (Wilder, 2021).

A partire dagli anni Duemila, la sociocrazia ha conosciuto una fase di rinnovata diffusione e rielaborazione. Alcuni autori e formatori, tra cui John Buck e Sharon Villines (2007), hanno contribuito a sistematizzare e diffondere il modello di Endenburg, promuovendone l'applicazione in diversi contesti organizzativi, dalle imprese for-profit alle organizzazioni del Terzo settore.

Nel decennio successivo sono emerse ulteriori evoluzioni del modello, tra cui in particolare Sociocracy 3.0 (S3), sviluppata da Bockelbrink *et al.* (2021). S3 si presenta come un framework di pratiche organizzative che rielabora e integra i principi della sociocrazia in forma modulare e open source, consentendo a organizzazioni di settori e dimensioni differenti di adottarne progressivamente strumenti e processi in funzione delle proprie esigenze.

In Italia, la diffusione del modello è stata sostenuta sia dalla pubblicazione di testi introduttivi – tra cui la traduzione dei volumi di Gilles Charest (2009), e di Jerry Koch-Gonzalez e Ted J. Rau (2023) – sia dalle attività formative e divulgative promosse da Sociocrazia Italia, nodo nazionale della rete internazionale *Sociocracy For All*<sup>1</sup>.

### Le caratteristiche distintive della sociocrazia

Sulle basi storiche sopra descritte, la sociocrazia si configura come un modello di governance articolato intorno a un insieme coerente di principi e pratiche operative. Più che un insieme rigido di regole, essa può essere descritta come un sistema dinamico che combina valori, processi decisionali e strumenti organizzativi orientati alla distribuzione del potere e all'efficacia dell'azione collettiva. Tra i principi fondamentali che accomunano le diverse declinazioni della sociocrazia è possibile individuare alcuni elementi ricorrenti.

Il primo è la struttura a cerchi. L'organizzazione è articolata in gruppi di lavoro semi-autonomi, detti appunto cerchi, ciascuno con un proprio scopo e un dominio di responsabilità

<sup>1</sup> Rete internazionale dedicata alla diffusione e alla formazione sulla sociocrazia: <https://www.sociocracyforall.org>.

entro cui può prendere decisioni in autonomia. I cerchi sono interconnessi attraverso un sistema di collegamento che garantisce la circolazione delle informazioni e il coordinamento tra i diversi livelli dell'organizzazione. In particolare, il cosiddetto "doppio collegamento" – verso l'alto e verso il basso – mediante figure di raccordo (il leader e il delegato), assicura una connessione bidirezionale tra cerchi contigui e rafforza l'equilibrio tra autonomia locale e coerenza complessiva.

Un secondo principio centrale è il processo decisionale per assenso (*consent*). A differenza dei sistemi basati sul voto a maggioranza o sul consenso unanime, l'assenso si fonda sull'assenza di obiezioni motivate. Una decisione viene adottata quando nessun membro del cerchio ritiene che la proposta possa compromettere la capacità del gruppo di perseguire il proprio scopo. Le obiezioni non rappresentano un ostacolo, ma costituiscono un contributo volto a migliorare la proposta: chi obietta è tenuto a proporre un'alternativa migliorativa, fino a giungere a una decisione che sia abbastanza valida e sicura da mettere in pratica, anche se non perfetta (*good enough for now, safe enough to try*)<sup>2</sup>, piuttosto che aspettare una soluzione ideale definitiva. In questo processo, le decisioni non coincidono necessariamente con l'opzione preferita dai singoli, ma si collocano entro un margine di tolleranza, ossia nell'insieme delle soluzioni ritenute accettabili dai membri del gruppo. Operativamente, il processo decisionale per assenso si articola in tre fasi principali: una prima fase di chiarimento della proposta, seguita da un momento di raccolta delle reazioni e, infine, da un giro di verifica dell'assenso in cui emergono eventuali obiezioni, che vengono integrate fino al raggiungimento di una decisione condivisa.

Un terzo elemento caratterizzante è rappresentato dalla distribuzione esplicita di ruoli e responsabilità. All'interno dei cerchi, specifici ruoli – come la facilitazione, la gestione della documentazione e le funzioni di collegamento tra gruppi – contribuiscono a sostenere il funzionamento del processo decisionale e a rendere l'organizzazione più trasparente ed efficace. In questo senso, i ruoli non sono concepiti come posizioni di potere, ma come funzioni orientate a garantire attenzione ai diversi aspetti del lavoro collettivo. Come per ogni altra decisione, anche l'assegnazione dei ruoli avviene per assenso, attraverso una modalità di selezione aperta in cui i membri del gruppo formulano e motivano le proprie proposte. Le candidature vengono discusse collettivamente fino a individuare una soluzione ritenuta adeguata alle esigenze del gruppo (Rau, 2019). Questo processo mira a valorizzare le competenze presenti e a ridurre dinamiche competitive o autoreferenziali.

Un ulteriore principio è costituito dai cicli di feedback e revisione continua. Le decisioni non sono considerate definitive, ma vengono regolarmente riesaminate alla luce dei risultati ottenuti e dei cambiamenti del contesto. Questo approccio interattivo permette all'organizzazione di apprendere dall'esperienza e di adattarsi senza ricorrere a processi straordinari di modifica. Come ha sintetizzato Pierre Houben, uno dei principali formatori europei in materia, «la Sociocrazia riporta equilibrio nella gestione del potere, porta equivalenza e ri-attizza la creatività e l'auto-organizzazione» (Matera, 2017).

Questi principi operativi si fondano su alcuni valori trasversali che orientano il funzionamento del sistema. In particolare, la sociocrazia pone l'accento sull'efficacia – intesa come capacità di un gruppo di agire e produrre risultati sia in autonomia sia in collaborazione –, sulla possibilità effettiva per ciascuno di partecipare ai processi decisionali e di contribuire all'esercizio del potere in modo condiviso, e sulla trasparenza, che implica l'accessibilità delle informazioni e la chiarezza dei processi decisionali. In questo senso, la sociocrazia si configura come un modello che mira a coniugare inclusione ed efficacia, promuovendo al contempo responsabilità diffusa e capacità di azione collettiva.

### La sociocrazia nel panorama dei modelli di governance partecipata

La sociocrazia viene spesso accostata ad altri modelli di governance partecipata, con cui condivide alcuni strumenti operativi, ma da cui si distingue per presupposti teorici e finalità. Tra questi, uno dei riferimenti più frequenti è rappresentato da Holacracy, un sistema formalizzato da Brian Robertson e adottato da alcune grandi aziende come Zappos.

Holacracy riprende dalla sociocrazia elementi quali la struttura a cerchi e l'assenso, ma si caratterizza per un impianto altamente formalizzato, basato su una costituzione organizzativa che definisce in modo dettagliato ruoli, processi e regole operative (Robertson, 2015). Tale approccio privilegia la chiarezza strutturale e l'efficienza dei processi, talvolta a scapito della dimensione relazionale e della flessibilità interpretativa che caratterizzano, invece, molte applicazioni della sociocrazia.

Un ulteriore termine di confronto è rappresentato dal paradigma delle *Teal organizations*, diffuso da Frederic Laloux (2014). In questo caso, non si tratta di un sistema di governance definito, ma di un modello evolutivo che descrive organizzazioni caratterizzate da autogestione, pienezza (*wholeness*) e orientamento evolutivo. Rispetto alla sociocrazia, le organizzazioni *Teal* offrono una cornice valoriale e culturale ampia, ma meno strumenti operativi strutturati per la presa di decisioni e la gestione dei processi.

Altri approcci, come quelli basati sul consenso o alcune pratiche di governance collaborativa, condividono con la sociocrazia l'attenzione alla partecipazione e all'inclusione, ma spesso incontrano difficoltà nel garantire efficienza decisionale e continuità operativa. In questo senso, uno degli elementi distintivi della sociocrazia risiede proprio nel tentativo di coniugare inclusione ed efficacia attraverso procedure strutturate, come il processo per assenso e la definizione esplicita di ruoli e domini di responsabilità.

Nel complesso, la sociocrazia può essere vista come un modello intermedio tra approcci fortemente formalizzati e modelli prevalentemente valoriali: da un lato, offre strumenti operativi concreti per l'organizzazione del lavoro e dei processi decisionali; dall'altro, il processo per assenso mantiene al centro

<sup>2</sup> Formulazione ricorrente nella pratica sociocratica e nei materiali di *Sociocracy For All*. Cfr. Rau (2022).

l'equivalenza tra i partecipanti e la qualità delle relazioni, e la trasparenza dei processi e delle informazioni contribuisce a rafforzare la fiducia interna e la legittimità delle decisioni. Proprio questa duplice natura la rende particolarmente adatta ai contesti del Terzo settore e all'impresa sociale, in cui la necessità di garantire efficacia operativa si accompagna all'esigenza di preservare finalità sociali, partecipazione democratica e coerenza valoriale. Organizzazioni come cooperative, associazioni e fondazioni sono spesso chiamate a bilanciare partecipazione democratica e capacità decisionale: la sociocrazia offre strumenti concreti per affrontare questa tensione.

## —— L'esperienza della Foresta – Accademia di comunità di Rovereto

### Cos'è La Foresta – Accademia di comunità?

La Foresta nasce nell'agosto 2017, quando un gruppo informale di associazioni, gruppi e cittadini roveretani invia a Centostazioni (società ferroviaria controllata da FS) una bozza progettuale per la riqualificazione degli spazi inutilizzati dell'ala nord della stazione di Rovereto. L'idea di fondo, esplicitata in quella bozza iniziale, è quella di creare "una vera e propria accademia di comunità nel cuore del tessuto urbano, uno spazio che accentri e generi conoscenze, che catalizzi energie e voglia di fare: un'officina della e per la comunità locale" (La Foresta, 2017).

Il progetto si inserisce progressivamente anche negli interessi del Comune di Rovereto: Centostazioni, infatti, in contatto sia con il gruppo promotore de La Foresta sia con l'amministrazione comunale, pone la collaborazione con quest'ultima tra le condizioni per la concessione in comodato d'uso degli spazi. Ottenuto il comodato da Ferrovie dello Stato, il Comune avvia tra ottobre 2018 e marzo 2019 il processo formale di coprogettazione denominato "Faremo Foresta", cui aderiscono 43 soggetti tra associazioni, cooperative, gruppi informali e cittadini singoli. Il documento di co-gestione che ne scaturisce definisce valori, regole organizzative e un modello di governance che pone al centro partecipazione, inclusività, accessibilità, sperimentazione e co-produzione (La Foresta, 2019).

Costituita formalmente nell'aprile 2020, La Foresta è oggi un'associazione plurale che conta – tra soci, ospiti, tirocinanti e collaboratori – oltre un centinaio di persone coinvolte in modo più o meno continuativo. I suoi oltre venti progetti attivi, accomunati da una forte dimensione sociale e comunitaria, spaziano dalla democrazia alimentare alla pedagogia del bosco, dalla rigenerazione urbana al welfare di comunità, dall'ecologia alla cultura. La stazione ferroviaria di Rovereto funge da sede e da simbolo: un luogo di passaggio trasformato in luogo di incontro permanente (La Foresta, 2025).

### Come La Foresta è arrivata ad adottare la sociocrazia

L'adozione dei principi sociocratici non è stata il frutto di una scelta pianificata, ma di un processo di apprendimento per contaminazione. Durante il percorso di coprogettazione del

2018-2019, i fondatori de La Foresta hanno visitato diverse esperienze italiane ed europee di spazi autogestiti e comunità di pratica. È stato, in particolare, un confronto intenso con l'ex silo [Filangieri di Napoli](#) – spazio pubblico autogestito da artisti e operatori culturali con un forte orientamento alla governance condivisa – a suggerire alcune pratiche che poi La Foresta ha elaborato e reso proprie: in primo luogo, l'idea di far coincidere l'organo decisionale formale (il Consiglio Direttivo) con l'assemblea pubblica aperta, riducendo la distanza tra governance formale e governance sostanziale.

Per consolidare queste intuizioni in un quadro metodologico più strutturato, La Foresta ha poi coinvolto Pierre Houben, che ha affiancato l'organizzazione nella messa a punto del proprio modello assembleare<sup>3</sup>. Il risultato è una versione adattata della sociocrazia, che mantiene i principi fondamentali – assenso, cerchi, revisione continua – ma li interpreta con la flessibilità di una comunità che privilegia le relazioni sull'efficienza procedurale.

### Come La Foresta applica la sociocrazia: la Fucina

Il cuore del sistema di governance de La Foresta è la Fucina: l'assemblea orizzontale pubblica facilitata con metodo sociocratico (La Foresta, 2021) che si riunisce ogni due settimane. La Fucina è aperta a tutti – soci e non soci, abitanti e ospiti – anche se solo i soci e chi è diventato "abitante", attraverso la partecipazione a tre Fucine nell'arco di due mesi, ha diritto di voto nel processo decisionale.

Ogni Fucina è guidata da tre figure nominate di volta in volta: il facilitatore, che conduce l'assemblea nel rispetto dei principi sociocratici e ha cura che la discussione non venga monopolizzata da persone specifiche; l'"osservatore delle vibrazioni", che monitora il clima emotivo e aiuta a evitare dinamiche di blocco; il verbalizzatore, che mette a verbale discussioni e decisioni. L'ordine del giorno è aperto al contributo di chiunque fino all'inizio dell'assemblea e può essere modificato, per consenso, anche durante la riunione stessa.

Il processo decisionale avviene per assenso: si discute una proposta, si raccolgono obiezioni motivate, si cerca una versione modificata su cui non vi siano obiezioni residue. Chi dissente ha tre opzioni: restare neutrale, obiettare senza bloccare, oppure bloccare la decisione, motivando l'obiezione e proponendo un'alternativa. In quest'ultimo caso, se non si trova una soluzione nella Fucina corrente, la questione è rinviata all'assemblea successiva e può essere costituito un gruppo di lavoro ad hoc.

La Fucina dispone di poteri ampi: costituisce e revoca i gruppi di lavoro (i cerchi della teoria sociocratica), decide sugli impegni economici, valuta le richieste di uso degli spazi, discute la strategia organizzativa. Per questioni di governance particolarmente delicate esiste anche il Comitato dei Garanti – un organo di ultima istanza previsto dal Regolamento interno –, ma ad oggi non è mai stato formalmente convocato: la capacità de La Foresta di risolvere i conflitti nell'assemblea allargata ne ha finora reso superfluo l'intervento.

<sup>3</sup> Intervista a Bianca Elzenbaumer e Chiara Mura, 27 giugno 2025.

Accanto alla Fucina operano i gruppi di lavoro tematici (formazione, comunicazione, cucina, eventi, facilitazione, amministrazione, progettazione sociale, ecc.) che godono di autonomia decisionale nell'ambito del proprio dominio e riferiscono periodicamente all'assemblea. Tra questi spicca il GRUMM (Gruppo di Mantenimento al Meglio), costituitosi progressivamente tra il 2022 e il 2023, con il compito di garantire la continuità operativa e di redistribuire equamente il carico di lavoro quotidiano tra i soci più attivi. La partecipazione al GRUMM è volontaria e viene rinegoziata ogni sei mesi (La Foresta, 2025).

Infine, una volta all'anno si svolge il ritiro annuale di indirizzo e prospettiva: un incontro residenziale aperto a tutti gli "abitanti foresti", che precede l'assemblea annuale e costituisce il momento principale di riflessione strategica collettiva.

### Tra efficacia e fatica: l'evoluzione della sociocrazia messa in pratica

Chi frequenta La Foresta non esita a riconoscere che la governance sociocratica porti con sé sia benefici evidenti, sia fatiche reali. Sul versante dei benefici, emergono il senso di responsabilità diffusa (chi partecipa si sente corresponsabile delle decisioni), la qualità delle relazioni interne (l'ascolto reciproco è strutturale, non accessorio) e una maggiore legittimità delle scelte organizzative, percepite come autenticamente collettive. I principi sociocratici hanno, inoltre, rappresentato un importante meccanismo di coinvolgimento, favorendo una partecipazione attiva e continuativa al progetto.

Sul versante delle difficoltà, le testimonianze raccolte indicano che i processi per assenso richiedono tempo e capacità di facilitazione, che la continuità della partecipazione non è scontata e il ricambio di persone può generare discontinuità nella memoria organizzativa e che il modello esige un certo livello di fiducia reciproca e di condivisione valoriale, che non si costruisce automaticamente. «Non è un sistema che si impara in un giorno»<sup>4</sup>, ricordando come l'adozione della sociocrazia sia stata a sua volta un processo incrementale, che ha richiesto formazione, sperimentazione e aggiustamenti progressivi.

## — Rilettura critica

### Affinità e divergenze con altre esperienze di sociocrazia di rilievo

L'esperienza de La Foresta non è isolata nel panorama italiano ed europeo. A partire dagli anni Novanta, con la legge italiana sulle cooperative sociali (L. 381/1991) come primo snodo normativo e con la progressiva affermazione del concetto di impresa sociale (Defourny, Nyssens, 2010), si è diffusa in Europa una stagione di enti nati con governance multi-stakeholder, democratiche e partecipate (ISTAT, 2021).

Lex Asilo Filangieri di Napoli, già citato come fonte di ispirazione, esercita una "pratica di gestione condivisa e parteci-

pata"<sup>5</sup> e condivide con La Foresta l'idea dello spazio pubblico come bene comune urbano (Bollier, 2014; Hess, Ostrom, 2007). Le relazioni con l'ente partenopeo sono stabili e importanti e le pratiche che sono state fatte proprie da La Foresta sono molte: ad esempio, "La Foresta fa coincidere la riunione del consiglio direttivo con l'assemblea pubblica quindicinale (copiata dall'ex Asilo Filangieri di Napoli)" (Hangar Piemonte, 2024), come ricorda Fabio Franz de La Foresta.

Un altro elemento di forte somiglianza risiede nella definizione delle persone che partecipano nei rispettivi enti: presso l'Asilo vengono chiamate "abitanti", "ospiti" e "fruitori" (Vittoria, Mazzarella, 2021), in ordine decrescente di diritti di partecipazione; in La Foresta l'unica differenza sta nel nome degli ultimi soggetti dell'elenco, che vengono chiamati "amici".

È interessante anche rilevare come Giuseppe Micciarelli, il giurista che ha ideato il quadro dell'uso civico per l'Asilo, abbia fornito consulenza legale anche a La Foresta per la stesura dell'Accordo di collaborazione con il Comune di Rovereto<sup>6</sup>: i due enti si sono, quindi, avvalsi della stessa persona per le loro consulenze legali.

Benché molto simile nell'impostazione, la governance dell'ex Asilo Filangieri è, tuttavia, diversa da quella de La Foresta e non applica principi strettamente sociocratici: ad esempio, l'ex Asilo impiega il metodo del consenso – cercando, pertanto, una piena comunione di intenti – e adotta assemblee plenarie e tavoli tematici; La Foresta, pur ispirandosi alla sociocrazia e adottando strutture a cerchi con ruoli di collegamento, ne applica i principi in modo ibrido e adattivo, senza una rigida implementazione del doppio collegamento tra cerchi previsto dalla teoria classica.

InStabile Portazza a Bologna e Schlesische 27 di Berlino, anch'essi nominati nel progetto di co-gestione de La Foresta come referenti, adottano logiche simili di autogestione comunitaria.

La Foresta e l'ente bolognese condividono la nascita a partire dal recupero di uno spazio pubblico abbandonato preso in gestione attraverso un accordo formale con l'ente proprietario. Inoltre, il processo partecipato di co-design (Labsus, 2018) di InStabile Portazza somiglia fortemente a "Faremo Foresta", il laboratorio di coprogettazione che La Foresta ha realizzato insieme a diversi stakeholder, tra cui il Comune di Rovereto.

Infine, i punti di contatto con l'esperienza berlinese riguardano principalmente la missione di sperimentazione e di attivazione civica delle due realtà, quali laboratori del condividere e del fare. Inoltre, entrambi gli enti condividono un respiro europeo e internazionale nelle loro iniziative, ospitando scambi internazionali e residenze artistiche.

Queste esperienze convergono nel suggerire che la governance partecipata negli spazi socio-culturali non è una curiosità di nicchia, ma una possibilità strutturale praticabile nella trasformazione del Terzo settore europeo, sia per spinta normativa, sia per processi di governance spontanei<sup>7</sup>, sia per una moltiplicazione di esperienze negli ultimi anni. E può essere vista come

<sup>4</sup> Intervista a Bianca Elzenbaumer e Chiara Mura, 27 giugno 2025.

<sup>5</sup> Lasilo, Organismo Asilo, [\[filangieri.it/organismo-asilo/\]\(https://www.exasi-filangieri.it/organismo-asilo/\).](https://www.exasi-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>6</sup> La Foresta - Accademia di Comunità, Economia, <https://laforesta.net/economie/>.

<sup>7</sup> Cfr. Borzaga, Sacchetti (2015). «Le organizzazioni sociali tendono spontaneamente a diventare multistakeholder e deliberative perché quando

una possibile risposta alle crescenti domande di democrazia interna e di responsabilità verso le comunità di riferimento.

### Sociocrazia e contesto socio-culturale: quali dinamiche?

Adottare la sociocrazia in un contesto come quello de La Foresta non è neutro rispetto al contesto socio-culturale e territoriale.

La provincia di Trento – che include la Vallagarina, ambito di intervento de La Foresta – presenta un tessuto associativo vivace e una certa tradizione di partecipazione civica. A Trento una persona su cinque fa volontariato e in città sono attive circa 660 associazioni impegnate in diversi ambiti: dal sociale all'ambiente, passando per la protezione civile, lo sport, la cultura e le organizzazioni che si occupano di educazione dei giovani. Su scala provinciale, sono oltre 3.500 le associazioni esistenti e operanti sul territorio trentino nei diversi ambiti della società e della vita civile (CSV Trentino, 2022).

Anche La Foresta nasce dai contributi e dalle esperienze di persone già attive da anni in altri gruppi, formali e informali, del territorio vallagarino. L'influsso del contesto territoriale è certamente determinante, quindi, nella scelta di pratiche di governance innovative; non a caso, anche le realtà territoriali di cui si è discusso radicano in contesti territoriali ricettivi, che sia grazie a una rete di associazioni formali particolarmente ricca (Rovereto), a una tradizione amministrativa aperta e favorevole (Bologna), a una lunga storia di spazi culturali autonomi e di sperimentazione urbanistica condivisa (Berlino) o a una spiccata vitalità dei movimenti sociali e culturali dal basso, capaci di negoziare autonomamente con le istituzioni (Napoli) (Locorotondo, 2026).

Tuttavia, come evidenziato nel corso delle interviste realizzate alle fondatrici de La Foresta, proprio una lunga militanza nel Terzo settore può indurre un certo scetticismo rispetto a forme di organizzazione non convenzionali; uno scetticismo alimentato da esperienze passate di processi partecipativi, percepiti come fallimentari o come strumenti di cooptazione istituzionale.

Ad esempio, alcuni tentativi di partecipazione all'esperimento de La Foresta sono risultati poco praticabili perché provenienti da associazioni e cooperative storiche molto gerarchizzate, che spesso hanno partecipato con rappresentanti privi di autonomia decisionale e che dovevano, quindi, rendere conto ai vertici delle loro organizzazioni. Questo ha reso difficile per loro trovare un ruolo all'interno di un modello basato sulla collaborazione e sull'assenza di gerarchie.

In questo senso, all'interno de La Foresta è stata osservata una maggiore disponibilità a mettersi in gioco e a sperimentare da parte di persone esterne al contesto vallagarino o nuove alle esperienze di partecipazione e volontariato, mentre chi vantava esperienze consolidate ha mostrato disillusione e stanchezza verso modelli organizzativi inediti, a causa del maggiore impegno richiesto e di esperienze passate deludenti.

Va ricordato anche come la coprogettazione avviata dal Comune di Rovereto con La Foresta nel 2018 sia stata una delle primissime applicazioni dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, uno strumento normativo ancora scarsamente impiegato all'epoca. La novità stessa di questo strumento potrebbe aver indotto alcune persone a sviluppare un senso di sfiducia sulla riuscita della collaborazione con il Comune, motivato dal timore di una gara d'appalto classica, presentata sotto una forma più attraente<sup>8</sup>.

La sociocrazia, in questo senso, non è un automatismo: richiede che le persone coinvolte abbiano o sviluppino un certo grado di alfabetizzazione organizzativa, cioè la capacità di comprendere le regole del gioco assembleare e di muoversi con consapevolezza in un sistema decisionale non gerarchico.

La Foresta ha risposto a questa sfida con una barriera d'ingresso graduata – tre Fucine prima del diritto di voto – e con un investimento costante nella formazione informale (laboratori, momenti di riflessione collettiva) e formale (ritiro annuale), nonché in momenti di formazione specifici sulla sociocrazia, in presenza di personalità di spicco come Pierre Houben.

### Un bilancio provvisorio

Una critica ricorrente ai modelli partecipativi nel Terzo settore è che essi siano, in fondo, utopici: funzionano in piccoli gruppi omogenei e motivati, ma cedono sotto il peso della complessità, del conflitto e della pressione economica. L'esperienza de La Foresta merita una risposta più articolata.

Da un lato, il caso mostra che la sociocrazia può essere praticata in modo duraturo da un'organizzazione che gestisce più di venti progetti, lavora con decine di soggetti diversi e si confronta con istituzioni pubbliche e finanziamenti europei: non si tratta, dunque, di una sperimentazione di nicchia, ma di un'organizzazione che opera a pieno regime.

D'altro canto, il caso mette in luce le complessità strutturali del modello. La dipendenza da finanziamenti pubblici e da bandi a termine rende difficile pianificare in un orizzonte di lungo periodo e genera una certa precarietà occupazionale, che mal si concilia con la sostenibilità del lavoro partecipativo nel tempo. Va, peraltro, ricordato come La Foresta sia una realtà ancora giovane, costituita formalmente appena sei anni fa: è perciò prematuro fare un bilancio sulla riuscita dell'applicazione del modello sociocratico.

Inoltre, la qualità della governance sociocratica dipende in modo critico dalla continuità nella partecipazione delle persone: ogni ricambio generazionale richiede un investimento di tempo e risorse per familiarizzare i nuovi arrivati con i valori e le pratiche dell'assemblea. Come ha osservato Senge nella sua analisi delle organizzazioni professionali, la distribuzione del potere decisionale è tanto più efficace quanto più i membri di un'organizzazione condividono un orizzonte comune di significato (Harris, 1990).

i costi sociali derivanti dall'esclusione sono elevati, anche un'impresa con processi decisionali costosi – come quella multistakeholder – può essere la soluzione più efficiente tra le possibili alternative».

<sup>8</sup> Di poco precedente all'avvio del programma

di coprogettazione "Faremo Foresta" è la pubblicazione di un parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il n. 2052 del 20 agosto 2018 – oggi ampiamente superato grazie alla Sentenza 131 della Corte costituzionale e da successi pronuncia-

menti dello stesso Consiglio di Stato – in cui l'ente sminuiva il ruolo della coprogettazione tra ente locale e Terzo settore, indicando gli appalti come la via privilegiata attraverso cui pubblico e privato possono intrattenere rapporti. Cfr. Marocchi, 2018.

## Prospettive e applicazioni possibili

L'esperienza de La Foresta suggerisce alcune direzioni di sviluppo e di applicazione per le organizzazioni del Terzo settore che vogliono esplorare modelli di governance partecipata.

In primo luogo, la sociocrazia appare particolarmente adatta a organizzazioni multi-stakeholder che devono tenere insieme una pluralità di soggetti con interessi, competenze e storie diverse. La struttura a cerchi consente di modulare il grado di autonomia dei diversi nodi della rete, evitando sia la centralizzazione decisionale sia la frammentazione (Depedri, 2025).

In secondo luogo, vi è un potenziale ancora poco esplorato nelle organizzazioni di grandi dimensioni. La Sociocracy 3.0 (S3) offre un repertorio modulare di pratiche che può essere adottato selettivamente, senza richiedere una transizione radicale dell'intera struttura organizzativa. Cooperative sociali, consorzi, fondazioni e reti di enti potrebbero adottare singoli elementi – il processo per assenso, i cerchi tematici, l'elezione senza candidature – in specifici ambiti decisionali, valutando l'impatto prima di estendere il modello.

In terzo luogo, la sociocrazia può essere letta come uno strumento di apprendimento organizzativo. Le pratiche di revisione continua e di feedback periodico, strutturali nel modello sociocratico, sono coerenti con la teoria delle *learning organizations* elaborata da Senge (1990) e con il concetto di *community of practice* di Wenger (1998), suggerendo che le organizzazioni del Terzo settore potrebbero trarre vantaggio dall'integrare dimensioni sociocratiche con altri approcci alla gestione della conoscenza organizzativa.

Infine, va segnalato il potenziale della sociocrazia come strumento per rafforzare l'intelligenza collettiva nelle organizzazioni che operano in contesti incerti e in rapida trasformazione. Allo stesso tempo, è opportuno riconoscere che la sociocrazia, in quanto forma di governance partecipativa, tende inevitabilmente ad allungare i tempi decisionali rispetto a modelli più verticali, nei quali le decisioni sono concentrate in un numero ristretto di attori. Se, da un lato, tali modelli consentono maggiore rapidità operativa, dall'altro, comportano una riduzione della dimensione democratica e della partecipazione ai processi decisionali.

Le assemblee facilitate, i cerchi semi-autonomi e i processi per assenso costituiscono infrastrutture per la costruzione di senso condiviso (*sensemaking*) che possono rivelarsi decisive in momenti di crisi o di transizione organizzativa.

## Conclusioni

Questo contributo ha esplorato la sociocrazia come modello di governance partecipata, osservandone l'applicazione all'interno de La Foresta – Accademia di comunità di Rovereto. Più che valutarne l'efficacia in termini astratti, l'obiettivo è stato comprendere come questo approccio si traduca nella pratica organizzativa, evidenziandone potenzialità, limiti e condizioni di funzionamento.

Dai risultati emergono alcune considerazioni rilevanti. In primo luogo, la sociocrazia si configura come un dispositivo orga-

nizzativo esigente: non rappresenta una soluzione immediata né universalmente applicabile, ma richiede un investimento significativo in termini di tempo, competenze e cura delle relazioni. La sua efficacia dipende, infatti, dalla presenza di una cultura organizzativa orientata alla fiducia, alla trasparenza e all'equivalenza tra i partecipanti.

Allo stesso tempo, il caso analizzato mostra come, quando queste condizioni sono almeno parzialmente soddisfatte, la sociocrazia può generare valore concreto: la partecipazione non appare come un elemento accessorio o puramente valoriale, ma come una componente strutturale della capacità organizzativa.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda il rapporto tra partecipazione ed efficacia. L'esperienza della Foresta suggerisce che questa relazione non è necessariamente conflittuale: sebbene i processi decisionali risultino più lenti e complessi rispetto a modelli gerarchici, essi producono esiti più condivisi. In questo senso, la sociocrazia può essere interpretata come uno strumento per gestire la tensione tra inclusione e operatività.

Nel complesso, l'esperienza de La Foresta offre un esempio significativo di come i principi della partecipazione possano essere tradotti in pratiche organizzative concrete all'interno del Terzo settore. Più che un modello da replicare, la sociocrazia emerge come un quadro di riferimento flessibile, che organizzazioni interessate a mutuarne il potenziale possono adattare al proprio contesto, alle proprie risorse e alla propria cultura.

In questa prospettiva la governance partecipata non rimane necessariamente un'aspirazione ideale, ma può diventare una pratica operativa, pur restando intrinsecamente complessa e mai del tutto consolidata. Proprio questa dimensione dinamica rappresenta, al tempo stesso, la sua principale criticità e il suo maggiore potenziale.

## Ringraziamenti e collaborazione alla ricerca

Gli autori e le autrici desiderano ringraziare la comunità de La Foresta per la disponibilità e la collaborazione durante il percorso del Master che ha portato alla realizzazione di questo contributo. La ricerca si è sviluppata attraverso diversi momenti di dialogo e osservazione, tra cui la partecipazione a una "Fucina" e la visita degli spazi.

Un ringraziamento particolare va alle foreste Bianca Elzenbaumer e Chiara Mura, che hanno dedicato tempo ed energie a numerosi momenti di confronto e approfondimento, condividendo esperienze, materiali e riflessioni utili alla comprensione delle pratiche organizzative descritte in questo articolo. Queste occasioni di scambio e osservazione hanno rappresentato un contributo prezioso allo sviluppo del presente lavoro.

Un sentito ringraziamento va, inoltre, a Graziano Maino per averci accompagnato e supportato nella stesura dell'articolo.

DOI: 107425/IS.2026.02.07

## Bibliografia

- Bockelbrink, B., Priest, J. & David, L. (2021). *A Practical Guide to Evolving Agile Organizations with Sociocracy 3.0 (S3)*. [https://sociocracy30.org/\\_res/practical-guide/S3-practical-guide.pdf](https://sociocracy30.org/_res/practical-guide/S3-practical-guide.pdf).
- Boeke, K. (1945). *Sociocracy: Democracy as it Might Be*. Bilthoven, Fonds voor Gemeenschapsontwikkeling. <https://www.sociocracy.info/sociocracy-democracy-kees-boeke/>.
- Bollier, D. (2014). *Think like a Commoner*. Gabriola Island BC, New Society Publishers.
- Borzaga, C. & Defourny, J. (a cura di) (2001). *L'impresa sociale in prospettiva europea: diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche*. Lavis (TN), Edizioni 31. <https://euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/Borzaga-Defourny-limpresa-sociale-prospettiva-europea.pdf>.
- Borzaga, C. & Depedri, S. (2005). Interpersonal Relations and Job Satisfaction: Some Empirical Results in Social and Community Care Services. In Gui, B. & Sugden, R. (Eds). *Economics and Social Interaction: Accounting for Interpersonal Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Borzaga, C., Galera, G. & Nogales, R. (Eds) (2020). *Social Enterprise in Central, Eastern and Southern Europe*. London, Routledge.
- Borzaga, C. & Sacchetti, S. (2015). Why Social Enterprises are Asking to Be Multi-stakeholder and Deliberative: An Explanation around the Costs of Exclusion, *EURICSE Working Papers*, 75|15.
- Buck, J. & Villines, S. (2007). *We the People: Consenting to a Deeper Democracy*. Washington DC, Sociocracy.info Press.
- Charest, G. (2009). *Vivere in sociocrazia! Un modo di governare che riconcilia potere & cooperazione* Reggio Emilia, Esserci.
- CSV Trentino (2022). *Trento capitale europea del volontariato 2024!* Trento. [https://www.volontariatotrentino.it/news/trento\\_capitale\\_europea\\_del\\_volontariato\\_2024](https://www.volontariatotrentino.it/news/trento_capitale_europea_del_volontariato_2024).
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2010). Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments. *EMES Working Papers*, WP 08/01. [https://base.socioeco.org/docs/wp\\_08\\_01\\_se\\_web.pdf](https://base.socioeco.org/docs/wp_08_01_se_web.pdf).
- Depedri, S. (2025). *Il governo delle imprese sociali*. Presentazione Master GIS. Trento.
- Endenburg, G. (1988). *Sociocracy: The Organization of Decision-Making*. Eburon, Delft.
- Hangar Piemonte (2024). *La Foresta – Accademia di Comunità – Rovereto*. <https://www.hangarpiemonte.it/news/intervista-a-fabio-franz-comunicazione-di-la-foresta-accademia-di-comunita-rovereto-tn/>.
- Harris, S. G. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, by Peter Senge, New York: Doubleday/Currency. Hum. Resour. Manage, 29, pp. 343-348. <https://doi.org/10.1002/hrm.3930290308>.
- Hess, C. & Ostrom, E. (Eds) (2007). *Understanding Knowledge as a Commons*. Cambridge MA, MIT Press.
- ISTAT (2021). *Censimento permanente delle istituzioni non profit*. <https://www.istat.it/it/files/2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf>.
- ISTAT (2024). *Fiducia nelle istituzioni del Paese – Anno 2024*. <https://www.istat.it/comunicato-stampa/fiducia-nelle-istituzioni-del-paese-anno-2024/>.

Koch-Gonzalez, J., Rau, T. J. & Houben, P. (a cura di) (2023). *Molte voci, una canzone. Condividere l'organizzazione attraverso la sociocrazia*. Milano, Ayros.

Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage in Human Consciousness*. Dudley, West Midlands, Nelson Parker.

Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà (2018). *La rigenerazione possibile: quattro anni di INstabile Portazza*. <https://www.labsus.org/2018/07/quattro-anni-di-instabile-portazza-la-strada-possibile/>.

Locorotondo, M. (2026). *New Municipalism, Commons, and Tourism: Contested Urban Politics in 2010s Naples and at the Turn of the 2020s*. Singapore, Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-981-95-2705-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-95-2705-2_3).

Marocchi, G. (2018). Coprogettazione: Anac e Consiglio di Stato rimescolano le carte. Ma forse non conoscono il gioco. *Percorsi di Secondo Welfare*. <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/coprogettazione-anac-e-consiglio-di-stato-rimescolano-le-carte/>

Matera, M. (2017). *Intervista a Pierre Houben*. Permacultura & Transizione. <https://www.permacultura-transizione.com/ecovillaggi/facilitazione/intervista-pierre-houben/>.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD) (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results, Building Trust in a Complex Policy Environment*. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results\\_9a20554b-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html).

Pasinetti, M., Rocca, E., Sacchetti, S. & Bodini, R. (2021). *Governance partecipata e impresa sociale. Tra esperienza, fattibilità e strumenti*. Paper preparato per il 15° Colloquio scientifico sull'impresa sociale, Iris Network. <https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/pasinetti.pdf>.

Rau, T. J. (2019). Roles and Elections in Sociocracy. *Sociocracy for All*. [https://www.sociocracyforall.org/wp-content/uploads/2019/11/elections\\_ELC.pdf](https://www.sociocracyforall.org/wp-content/uploads/2019/11/elections_ELC.pdf).

Rau, T. J. (2022). Is "Good Enough" Good Enough? *Sociocracy For All*. [https://www.sociocracyforall.org/is\\_good\\_enough\\_good\\_enough/](https://www.sociocracyforall.org/is_good_enough_good_enough/).

Robertson, B. (2015). *Holacracy: The New Management System for a Rapidly Changing World*. New York, Henry Holt & Company.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, Doubleday.

Sociocracy For All – Italia, Cos'è la sociocrazia? <https://www.sociocracyforall.org/it/sociocrazia/>.

Vittoria, A. & Mazzarella, L. (2021). *La recente esperienza napoletana sui beni comuni, tra governance istituzionale e output sociali. Il caso dell'Ex Asilo Filangieri*. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/la-recente-esperienza-napoletana-sui-beni-comuni>.

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press.

Wiener, N. (1948). *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge, MIT Press. <https://direct.mit.edu/books/oa-monograph/4581/Cybernetics-or-Control-and-Communication-in-the>

Wilder, H. (2021). *Gerard Endenburg: Founder of Sociocratic Circle Method and Trailblazer of Self-Management*. Sociocracy For All. <https://www.sociocracyforall.org/gerard-endenburg-founder-of-sociocratic-circle-method-and-pioneer-of-self-management/>.

# Il ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato nei contesti montani: dinamiche di prossimità, reti civiche e governance adattiva

Maria Cristina Antonucci

## Abstract

Il contributo analizza il ruolo svolto dai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) nei contesti montani italiani, proponendone una lettura come infrastrutture sociali intermedie capaci di sostenere forme situate di sussidiarietà orizzontale. Basata su un'indagine qualitativa condotta mediante interviste in profondità a figure apicali dei CSV attivi in regioni montane, la ricerca mette in evidenza come prossimità, reti associative, accessibilità, anche digitale, e innovazione sociale intersettoriale costituiscano i principali dispositivi attraverso cui i CSV operano in territori segnati da marginalità geografica e demografica e da processi di rarefazione della capacità istituzionale. Le pratiche di sussidiarietà emerse dalle interviste restituiscono modelli di governance civica adattivi, multimodali e policentrici, fondati su capitale sociale endogeno e capacità comunitarie di auto-organizzazione. Il contributo considera criticamente tali pratiche, mettendole in relazione con gli strumenti formali del Codice del Terzo settore (coprogrammazione, coprogettazione, convenzioni, affidamenti), e propone di leggerle alla luce di una più generale interpretazione territoriale e contestuale della sussidiarietà (Volterrani, 2025), intesa come processo generativo di infrastrutturazione civica.

**Parole chiave:** volontariato; CSV; aree montane; governance civica; sussidiarietà orizzontale.

## 1. Introduzione e contesto

Il processo di riforma del Terzo settore (d.lgs. 117/2017) ha ampliato le cornici istituzionali entro cui operano gli enti di Terzo settore, aprendo spazi inediti di sussidiarietà orizzontale e governance partecipativa (Gori, 2020; Arena, 2020; Vimercati, 2023). In tale scenario, i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) – nati come strutture di supporto tecnico-amministrativo alle organizzazioni di volontariato (L. 266/1991) e progressivamente evoluti in infrastrutture civiche intermedie (Licursi, Marcello, 2022; Antonucci, 2022) – hanno assunto un ruolo di attivatori di reti orizzontali tra ETS e di mediatori tra esigenze comunitarie e cornici istituzionali. Tale evoluzione appare particolarmente significativa nei contesti in cui “il welfare si fa debole” (Licursi, Marcello, 2010), e assume una fisionomia specifica nelle aree montane, dove la fragilità strutturale dei territori chiama i CSV a funzioni che eccedono il ruolo di supporto formale alle associazioni.

Questa traiettoria evolutiva del ruolo dei CSV – a fronte di una cornice giuridica modificata solo in misura limitata dalla riforma del Terzo settore – acquisisce una rilevanza specifica nelle aree interne e, ancor più, nelle aree montane italiane, dove la rarefazione dei servizi, la frammentazione amministrativa, l'isolamento fisico e il progressivo indebolimento demografico rendono cruciale la presenza di soggetti capaci di sostenere legami fiduciari e capacità organizzative diffuse (Fonović, Memo, 2022). In questi contesti, la marginalità territoriale non costituisce una semplice variabile di sfondo, bensì una condizione strutturale che ridefinisce le stesse possibilità dell'azione collettiva e della produzione del welfare. La sussidiarietà, in tali configurazioni, non si traduce semplicemente in una redistribuzione formale di

competenze tra istituzioni e attori del profit e del non profit, ma assume la forma di un processo generativo, radicato nella prossimità e sostenuto dalla costruzione paziente di reti comunitarie (Donati, 2013). È in questa trasformazione di senso – dalla procedura alla pratica, dal mandato formale alla funzione abilitante – che si coglie la specificità del contributo dei CSV ai sistemi locali di welfare nelle aree di montagna.

Gli strumenti collaborativi introdotti dagli articoli 55-57 del Codice del Terzo settore – coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento e convenzioni – hanno ampliato, almeno in linea di principio, il perimetro della governance partecipativa. Tuttavia, come emerge dalle interviste condotte nell'ambito di questa ricerca, tra coprogettazione e coprogrammazione permane uno squilibrio significativo: se la prima può dirsi diffusamente praticata, la seconda stenta a radicarsi nei territori montani, traducendosi in un paradosso operativo in cui gli ETS sono chiamati a intervenire su processi che non hanno contribuito a definire. Nei territori a bassa densità di risorse, l'efficacia dell'azione civica si fonda, dunque, meno sulle procedure formali e in più su pratiche di adattamento situato, negoziazione informale e prossimità territoriale; i CSV si configurano così come dispositivi di mediazione tra associazioni e contesto istituzionale, capaci di facilitare processi cooperativi che i linguaggi amministrativi faticano a codificare (Fazzi, 2023).

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo analizza empiricamente il ruolo dei CSV in alcuni contesti montani italiani, interrogandosi sul modo in cui tali reti contribuiscano alla costruzione di assetti di governance civica policentrica e adattiva. L'obiettivo del lavoro non è soltanto riconoscitivo, ma anche teoricamente generativo: si intende comprendere

non solo quali servizi o attività i CSV erogano a favore degli ETS con volontari attivi in montagna, ma, soprattutto, come essi operino, quali dispositivi di mediazione, infrastrutturazione e stabilizzazione relazionale attuino in contesti nei quali le istituzioni formali non riescono più a garantire una presenza sufficiente. Nella prospettiva dei responsabili dei CSV intervistati nell'estate del 2025, questa funzione di sussidiarietà prende forma come sostegno sociale alle comunità montane, costruito attraverso risposte collettive che coinvolgono istituzioni locali spesso prive di risorse adeguate, un tessuto associativo e di impresa sociale rarefatto e cittadini mobilitati entro pratiche cooperative di messa in rete. Il lavoro si fonda su interviste condotte con presidenti e dirigenti dei CSV operanti in regioni caratterizzate da una significativa dimensione montana, interpretate secondo un approccio qualitativo-interpretativo che privilegia la comprensione dei significati situati rispetto all'elaborazione statistica.

## 2. Metodologia dell'indagine

L'indagine assume che la prassi del volontariato nei territori montani richieda un approccio comprendente, capace di restituire narrazioni, rappresentazioni e significati attribuiti dagli attori. Lo strumento dell'intervista semi-strutturata a testimoni privilegiati risponde all'esigenza di coniugare comparabilità e profondità, lasciando al contempo spazio a dimensioni conoscitive non previste a priori.

Gli interlocutori sono stati selezionati secondo la logica del campionamento ragionato (*purposive sampling*), privilegiando presidenti, delegati istituzionali e responsabili di area dei CSV operanti in regioni caratterizzate da una significativa presenza montana. Tali soggetti sono stati considerati testimoni privilegiati in quanto depositari di una conoscenza esperta e situata, maturata nella gestione quotidiana delle relazioni con amministrazioni locali, enti del Terzo settore e comunità territoriali. La loro posizione li colloca in un punto di osservazione strategico per comprendere sia l'evoluzione organizzativa dei CSV, sia le traiettorie della governance civica nei territori montani.

Le interviste sono state condotte tra maggio e giugno 2025, mediante incontri individuali realizzati per via telefonica o attraverso piattaforme digitali. La durata dei colloqui è variata tra circa 20 e 55 minuti, consentendo di approfondire i temi proposti nella traccia e di esplorare eventuali snodi emersi nel corso della conversazione. Lo schema relativo alle interviste e ai soggetti intervistati è riportato nella tabella 1.

Organizzazione	Data dell'intervista	Durata dell'intervista
CSV Valle d'Aosta	25.05.2025	19:58
CSV Trentino	16.06.2025	35:47
CSV Friuli Venezia-Giulia	06.06.2025	32:58
CSV Abruzzo	03.06.2025	20:11
CSV Piemonte – Vol.To	16.06.2025	55:30
CSV Piemonte – Vercelli Biella	10.06.2025	26:23

Tabella 1 – Piano di realizzazione delle interviste ai responsabili dei CSV di aree montane

La fase di analisi è stata condotta attraverso un processo iterativo articolato su più livelli e ispirato ai principi della *Grounded Theory* (GT) nelle sue applicazioni qualitative. In una prima fase, le trascrizioni sono state importate in un software CAQDAS e sottoposte a una codifica tematica iniziale e aperta (*open coding*), al fine di individuare ricorrenze semantiche, nodi problematici e prime convergenze terminologiche emergenti dal corpus. Successivamente, mediante una procedura di *axial coding*, intesa come "una dimensione della ricerca qualitativa che implica la correlazione dei dati tra loro per rivelare codici, categorie e sottocategorie fondate sulle voci dei partecipanti all'interno dei dati raccolti" (Simmons, 2017), le categorie emerse sono state organizzate in una prima griglia di macroaree interpretative: 1. prossimità e accesso ai servizi; 2. rapporto tra volontariato e Terzo settore nei contesti territoriali montani; 3. bisogni sociali e fragilità; 4. relazioni istituzionali e governance; 5. digitale. Tale articolazione preliminare è stata poi ulteriormente ricomposta, nella fase di analisi semantica dei bigrammi, nei cluster discussi nella parte analitica del contributo. L'intero percorso analitico ha privilegiato la riflessività come criterio metodologico: la consapevolezza del posizionamento del ricercatore rispetto ai contesti e agli attori indagati è stata considerata una risorsa epistemica, non un fattore di disturbo da neutralizzare.

Un ulteriore nucleo tematico riguarda la capacità di rappresentanza dei CSV in questi contesti. Pur trattandosi di una dimensione non sempre esplicitata né interpretata in modo univoco dalle reti del Terzo settore, nei territori montani essa assume un rilievo specifico, in ragione della scarsità di attori organizzati e dell'urgenza del confronto con i sistemi locali di welfare. In tali condizioni, i CSV si trovano a svolgere anche una funzione di accompagnamento e di supporto sul piano dell'interlocuzione istituzionale.

La ricomposizione concettuale finale è avvenuta attraverso una mappatura interpretativa volta a cogliere le relazioni tra le categorie identificate e a ricostruire le logiche d'azione che caratterizzano l'operato dei CSV nei territori montani. Questo approccio ha consentito di leggere le pratiche di governance civica come esiti dinamici delle interazioni tra attori, contesti territoriali e vincoli istituzionali.

La figura 1 presenta una *word cloud*, ossia una rappresentazione grafica delle frequenze testuali presenti all'interno delle interviste.



Figura 1 - Word cloud dei testi delle interviste

Sulla base del tema dell'intervista e della posizione degli intervistati, il *word cloud* restituisce il volontariato come la dimensione più rilevante per le aree montane; è inoltre significativo osservare come esso si collochi in frequente e stretta relazione con termini quali servizi, territorio, comunità e associazioni. Questa connessione semantica riconsegna la postura operativa dei CSV e il loro radicamento territoriale come fattori intrinsecamente connessi alla capacità di rispondere a bisogni concreti e di mantenere un presidio sociale in contesti segnati da difficoltà strutturali.

La figura 2 presenta una mappatura dei principali campi semantici emersi dall'analisi dei bigrammi ricorrenti nel *corpus* delle interviste.

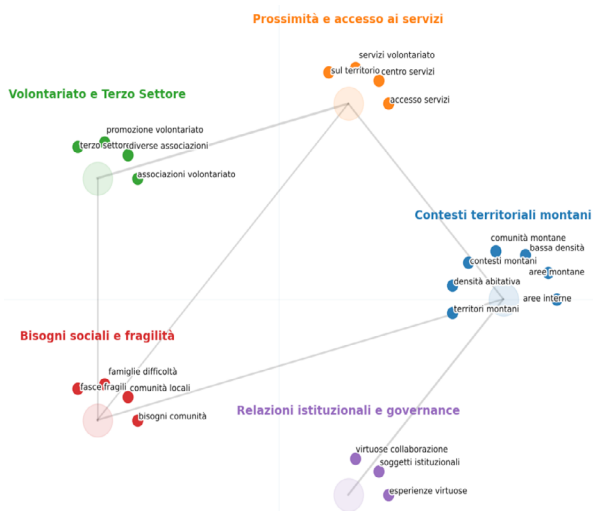


Figura 2 – Cluster semantici emersi dall'analisi testuale delle interviste

I bigrammi, intesi come associazioni lessicali ricorrenti tra unità contigue del discorso, sono stati assunti come proxy di prossimità semantica e come indicatori utili a ricostruire la struttura latente del campo discorsivo delle interviste. In questa prospettiva, i nodi del grafo rappresentano le occorrenze bi-grammatiche selezionate, mentre le connessioni segnalano co-presenze rilevate all'interno delle medesime unità sintattico-testuali, qui considerate a livello di frase. La configurazione spaziale della mappa risponde a finalità di leggibilità analitica e non va interpretata come misura di distanza metrica, intensità relazionale o prossimità causale tra i nuclei rappresentati. La densità, la rarefazione o l'assenza di connessioni tra cluster consentono, invece, di osservare il grado di articolazione reciproca dei diversi campi semantici e di individuare eventuali discontinuità nella loro co-costruzione discorsiva.

### 3. I cinque cluster semantici: analisi e discussione dei risultati di ricerca

L'analisi del *corpus* delle interviste ha restituito una struttura discorsiva articolata e internamente coerente, nella quale la territorialità montana si colloca come asse semantico di coordinamento principale, attorno a cui si organizzano, si ridefiniscono e si gerarchizzano le categorie operative dell'azione civica. La montagna non vi appare come sfondo neutro, ma

come principio ordinatore che conferisce specificità e coerenza alle rappresentazioni degli intervistati. A partire dall'analisi dei bigrammi ricorrenti sono stati individuati cinque cluster semantici principali: il volontariato e il Terzo settore; la prossimità e l'accesso ai servizi; le specificità dei contesti territoriali montani; i bisogni sociali e le fragilità; le relazioni istituzionali e la governance. Ciascun nucleo analitico partecipa a un sistema di interdipendenze semantiche che riflette la complessità e la stratificazione delle pratiche di welfare civico nei territori di montagna. La lettura d'insieme che ne emerge è quella di un modello di sussidiarietà orizzontale situato, adattivo e policentrico, che trova nei CSV – più per necessità strutturale che per deliberata scelta progettuale – il principale dispositivo di infrastrutturazione relazionale del welfare locale.

#### 3.1 Volontariato e Terzo settore: identità, organizzazione e riforma nei territori montani

Il rapporto tra volontariato e Terzo settore costituisce uno dei nodi concettuali più rilevanti emersi sia nel dibattito recente sia nelle interviste. La riforma del Codice del Terzo settore ha ridisegnato il quadro normativo entro cui operano le organizzazioni di volontariato, introducendo nuove categorie giuridiche, nuovi obblighi organizzativi e diverse modalità di relazione con le pubbliche amministrazioni. In questo contesto, i CSV si trovano nella posizione di accompagnare la trasformazione delle stesse organizzazioni cui forniscono supporto, in un processo che implica non solo l'adeguamento formale, ma anche una ridefinizione della loro identità organizzativa.

Nei contesti montani questa tensione, spesso solo implicitamente tematizzata, assume una configurazione specifica. Le organizzazioni di volontariato che operano in quota sono spesso realtà piccole, radicate nel territorio da decenni, costruite su legami fiduciari di tipo comunitario più che su logiche organizzative strutturate. La riforma chiede loro di dotarsi di strumenti gestionali, legali e di rendicontazione che si conciliano solo parzialmente con le risorse disponibili e con la cultura organizzativa prevalente. Il rischio è che l'implementazione della riforma produca, nei fatti, una selezione tra le realtà associative che riescono a adeguarsi ai nuovi standard richiesti e quelle che vengono progressivamente marginalizzate, con una perdita secca di presidio sociale in territori già fragili.

Il volontariato emerge, nella *word cloud* e nell'analisi dei bigrammi, come il termine più frequente e semanticamente più denso del *corpus*, in stretta connessione con parole quali "servizi", "territorio" e "comunità". Gli intervistati lo rappresentano non come fenomeno astratto, ma come pratica radicata in luoghi specifici e parte costitutiva dell'identità montana. Nei piccoli comuni d'alta quota, il volontariato non è soltanto un soggetto erogatore di servizi, ma anche un presidio di socialità che contribuisce a tenere insieme il tessuto relazionale della comunità.

Nel contesto montano, la riforma del Terzo settore manifesta, dunque, un impatto peculiare sul volontariato. Come sottolinea uno degli intervistati:

*«la complessità normativa introdotta dalla riforma è reale, e per molte realtà locali diventa un ostacolo e non un'opportunità. Molte piccole associazioni faticano a tenere il passo con*

*i nuovi adempimenti, e rischiano di essere escluse da processi e risorse a cui hanno contribuito per decenni» [intervista 6].*

Il CSV si trova così a svolgere una funzione di “traduzione normativa” che va oltre il tradizionale supporto tecnico-amministrativo e formativo. Il rischio, segnalato anche da un altro intervistato [intervista 5], è quello di un progressivo disallineamento tra le aspettative normative del sistema sul Terzo settore, spesso trattato come realtà omogenea, e le capacità effettive delle organizzazioni. Nei territori montani, la presenza di cooperative sociali e imprese sociali è più ridotta, e il peso dell’azione civica ricade in larga misura sul volontariato, con risorse umane e finanziarie limitate.

La sfida consiste allora nel trovare un equilibrio tra l’esigenza di aggiornamento normativo e la valorizzazione delle forme organizzative situate che costituiscono il patrimonio civico dei territori di montagna: non una trasmissione acritica dei nuovi adempimenti, ma una mediazione capace di distinguere ciò che è essenziale da ciò che è accessorio e di aiutare le associazioni a mantenere la propria identità nel processo di trasformazione. Questa funzione di traduzione e accompagnamento, svolta dai CSV in modo spesso informale e non codificato, rappresenta uno degli apporti più originali e meno visibili del loro operato nei contesti montani: un contributo che non si misura in termini di output erogati, ma di capacità organizzativa e identitaria preservata nelle realtà associative locali.

### 3.2 Prossimità e accesso ai servizi: il CSV come infrastruttura di prossimità

La dimensione della prossimità non va intesa qui in senso meramente geografico, ma in senso relazionale e organizzativo: come capacità di produrre presenza continuativa, costruire fiducia e rendere accessibili risorse e opportunità anche in condizioni di isolamento e rarefazione istituzionale. Nei contesti montani, l’accesso ai servizi di welfare è strutturalmente ostacolato da distanze fisiche, difficoltà di mobilità, frammentazione amministrativa e progressivo ritiro dello Stato dai territori marginali. In questo quadro, la prossimità si presenta come categoria politica oltre che organizzativa: affermare che un servizio debba essere “vicino” agli utenti significa prendere posizione rispetto a un modello di welfare che tende invece all’universalizzazione e alla standardizzazione.

Le interviste mostrano come i CSV abbiano sviluppato, spesso in modo adattivo e attraverso repertori operativi combinabili, una serie di dispositivi per costruire e mantenere prossimità con le comunità montane: presenza itinerante di operatori, sportelli decentrati in collaborazione con i Comuni, strumenti digitali per raggiungere comunità isolate, reti associative che fungono da “antenne” del CSV laddove esso non può essere costantemente presente.

In questo quadro, il digitale emerge con una duplice valenza. Da un lato, videoconferenze e sportelli telematici hanno consentito ai CSV di mantenere il contatto con le comunità più remote, comprese quelle delle organizzazioni di volontariato attive in montagna o nelle aree interne. Dall’altro lato, quella che si potrebbe definire una “trappola digitale” è chiaramente percepita dagli intervistati. Come osserva un intervistato:

*«il digitale è uno strumento potente, ma non può essere la soluzione unica. Ci sono anziani che vivono in borghi isolati e non sanno usare uno smartphone, e per loro la presenza fisica di una persona è insostituibile. Dobbiamo tenere insieme le due dimensioni» [intervista 3].*

Un altro intervistato [intervista 5], che si occupa degli aspetti di progettazione per il proprio CSV, descrive come nei piccoli comuni della cintura metropolitana torinese, le associazioni locali vengano supportate ad assumere funzioni di antenna territoriale, raccogliendo segnalazioni di bisogno e connettendo i cittadini con i servizi disponibili a livello sovracomunale. Questo modello di “prossimità mediata” richiede un investimento continuo dei CSV nella costruzione e nel mantenimento delle reti associative.

In questa prospettiva, i CSV attivi nei contesti montani possono essere letti come dispositivi di “universalismo differenziato”: operano per garantire diritti universali – all’assistenza, alla socialità, all’accesso ai servizi di welfare – mediante pratiche situate, adattive e contestuali. Si tratta di una funzione preziosa, ma non priva di profili problematici, perché rischia di trasformarsi in una forma di supplenza che legittima il ritiro dello Stato dai territori, scaricando sui soggetti civili, e in ultima istanza sui volontari, il costo di un welfare pubblico insufficiente o inadatto a questi contesti. La tensione tra universalismo dei diritti e particolarismo dei bisogni è, nel territorio montano, una sfida strutturale che non si risolve attraverso soluzioni tecniche, ma richiede una scelta politica esplicita in favore della differenziazione dell’offerta: una sua “montanizzazione”, capace di tenere conto delle specificità dei luoghi e delle comunità. Ciò vale anche per il rapporto tra digitale e prossimità. Se la pandemia ha accelerato la digitalizzazione del Terzo settore a livello nazionale, nei territori montani questa spinta ha mostrato limiti legati al contesto: la connettività è spesso debole e la popolazione, in gran parte anziana, non sempre dispone delle competenze necessarie. In questi contesti, il soluzionismo digitale rischia di produrre nuove esclusioni, sommando il divario digitale a quelli geografici, demografici e sociali già esistenti.

### 3.3 Contesti territoriali montani: specificità, sfide e risorse

Il cluster dei contesti territoriali montani occupa, nella mappa semantica, una posizione di snodo: non è un tema tra gli altri, ma costituisce, per la natura stessa dell’indagine, il principio ordinatore dell’intera struttura discorsiva degli intervistati. La montagna non si qualifica come semplice sfondo geografico, ma come matrice socio-territoriale che ridefinisce bisogni, repertori d’azione e possibilità concrete delle organizzazioni di volontariato. I territori montani sono spesso descritti nel discorso pubblico esclusivamente in termini di deficit – spopolamento, invecchiamento, carenza di servizi, isolamento – ma tale lettura tende a lasciare in ombra le risorse specifiche di questi contesti: capitale sociale endogeno, reti di solidarietà comunitaria, culture dell’autosufficienza e del mutuo aiuto costituiscono basi preziose su cui costruire forme sostenibili di welfare locale.

Nell’analisi del volontariato in territori di altura, la montagna non è uno sfondo, ma un agente: definisce i tempi dell’azione,

le modalità di spostamento, le forme della socialità e i confini comunitari. Un intervistato [intervista 4], descrive come nei territori montani il confine tra un'area servita e un'area meno dotata possa correre lungo un crinale, con Comuni limitrofi che presentano livelli radicalmente diversi di accessibilità alle risorse istituzionali e comunitarie.

La frammentazione amministrativa dei contesti montani emerge in quasi tutte le interviste. Come osserva un intervistato:

*«uno dei problemi principali è la frammentazione: ogni Comune vuole fare da sé, difende la propria autonomia anche quando non ha le risorse per esercitarla efficacemente. Il nostro compito è spesso quello di convincere i Sindaci che collaborare conviene a tutti, che un servizio gestito insieme è più efficiente di tre servizi paralleli che non funzionano abbastanza»* [intervista 3].

Alla frammentazione istituzionale si affianca il tema dello spopolamento, che riguarda al tempo stesso i contesti montani e il volontariato. Un altro intervistato [intervista 2] segnala come il problema del ricambio generazionale nel volontariato sia, nelle aree d'alta quota, ancora più acuto che altrove: i giovani che crescono nelle vallate montane tendono a spostarsi verso i centri urbani, e solo raramente tornano a fare volontariato nei loro luoghi d'origine. Accanto a queste fragilità, gli intervistati descrivono però un capitale sociale endogeno spesso più radicato e resistente alle crisi rispetto a quello delle grandi città: reti informali di vicinato sempre attive, sistemi di scambio comunitario, tradizioni di cooperazione per la gestione delle risorse comuni – foreste, pascoli, corsi d'acqua, sentieri.

L'analisi delle interviste suggerisce un rapporto costitutivo tra territorio e governance: il territorio montano non è soltanto il "dove" dell'azione volontaria, ma anche il "come" e il "perché" di essa. Le pratiche di governance civica che emergono dai contesti montani non sono semplicemente adattamenti locali di modelli generali di volontariato, ma forme specifiche di risposta collettiva a sfide territoriali peculiari, che meritano di essere comprese nella loro logica propria anziché misurate sulla base di standard di impatto elaborati per contesti diversi.

La prospettiva sulla specificità del volontariato nel contesto montano invita a ripensare il concetto di "area interna" o di "area marginale" in senso non residuale, ma strutturale. Le aree montane non sono territori che "mancano" di qualcosa rispetto a uno standard urbano di sviluppo; sono, piuttosto, contesti dotati di logiche proprie, risorse specifiche e sfide caratteristiche. Le politiche che le riguardano – comprese quelle che coinvolgono l'azione volontaria – dovrebbero essere costruite a partire da questa specificità, e non dall'assunto che l'omologazione agli standard urbani rappresenti l'unica prospettiva di sviluppo e valorizzazione del volontariato. Ciò vale in particolare per il design degli strumenti di governance partecipativa: coprogrammazione e coprogettazione, così come concepite nel Codice del Terzo settore, presuppongono attori dotati di risorse organizzative che nei contesti montani sono spesso carenti.

La riflessione sul capitale sociale endogeno dei territori montani suggerisce un'ulteriore implicazione di ordine sistematico per il design delle politiche di welfare locale. Se le risorse re-

lazionali e comunitarie dei territori d'alta quota costituiscono un asset strategico e non un residuo folklorico della modernizzazione incompiuta, allora le politiche dovrebbero mirare a valorizzarle e a potenziarle, anziché limitarsi a misurarne l'impatto entro griglie valutative poco sensibili ai vincoli ecologici, demografici e istituzionali del contesto. In quest'opera di valorizzazione, i CSV possono assumere il ruolo di "amplificatori" del capitale sociale già presente, piuttosto che di meri erogatori di servizi sostitutivi: una funzione difficile da codificare nelle categorie ordinarie della valutazione dell'impatto, ma probabilmente decisiva per la sostenibilità strutturale di medio periodo dei sistemi locali di welfare montano. Essa presuppone, tuttavia, una riforma delle logiche di finanziamento e di rendicontazione, oggi ancora prevalentemente orientate a misurare output quantitativi piuttosto che trasformazioni relazionali e istituzionali di lungo periodo.

### 3.4 Bisogni sociali e fragilità: il welfare che cresce dal basso

Il cluster dei bisogni sociali e delle fragilità rimanda più direttamente alla dimensione del welfare, inteso come insieme di risposte collettive ai bisogni che individui e famiglie non riescono a soddisfare autonomamente. Nei contesti montani, la fragilità tende a sovrapporsi all'isolamento geografico e demografico, assumendo una natura multidimensionale che combina scarsità di risorse materiali, isolamento relazionale, lontananza dai servizi e difficoltà di accesso alle opportunità disponibili nei centri urbani. La sfida per il volontariato montano è duplice: da un lato, intercettare bisogni che spesso non vengono espressi apertamente, perché vissuti come condizione normale; dall'altro, costruire risposte sostenibili, continue e rispettose dell'autonomia delle persone fragili.

L'isolamento degli anziani è il tema che ricorre con maggiore frequenza nelle risposte degli intervistati relative all'individuazione dei bisogni: in molti piccoli Comuni montani, gli anziani soli rappresentano una quota significativa della popolazione, e la loro condizione di fragilità è amplificata dalle difficoltà di mobilità, dalla scarsità di servizi di prossimità e dall'erosione delle reti di vicinato tradizionali. Un intervistato [intervista 2] descrive come il CSV svolga una funzione di "sentinella del bisogno" attraverso la rete delle associazioni locali, che fungono da sistema di rilevazione precoce delle situazioni di vulnerabilità: le organizzazioni di volontariato presenti nei piccoli Comuni conoscono i propri concittadini, sanno quando qualcuno è in difficoltà e possono intervenire con forme di supporto informale che i servizi formali non riescono a garantire.

Un altro intervistato sottolinea la difficoltà di garantire la continuità degli interventi:

*«il problema non è solo fare le cose, ma garantire che le attività continuino nel tempo. Ogni anno dobbiamo ricominciare da capo a cercare finanziamenti, e spesso i progetti si interrompono proprio quando cominciano a dare frutti. Le comunità montane hanno bisogno di continuità, non di interventi spot che scompaiono dopo un anno»* [intervista 4].

Emerge, inoltre, il tema della "fragilità istituzionale" come fattore amplificatore della fragilità sociale: in molti piccoli

Comuni, l'amministrazione locale è composta da volontari – sindaci e assessori con un compenso quasi simbolico – che non sempre dispongono delle competenze tecniche necessarie per gestire i complessi sistemi di finanziamento e rendicontazione richiesti dai programmi di welfare. In questo contesto, i CSV possono svolgere una funzione di supporto tecnico non solo alle associazioni, ma indirettamente anche alle stesse amministrazioni locali. Rilevante è pure il loro contributo alla costruzione di una “grammatica dei bisogni” adeguata ai contesti montani, poiché i sistemi formali di welfare utilizzano spesso categorie e indicatori pensati per contesti differenti, che non colgono la specificità delle vulnerabilità montane.

Il tema dei bisogni sociali e delle fragilità nei contesti montani invita a riflettere sul concetto stesso di “resilienza comunitaria”. La letteratura ha spesso celebrato la capacità delle comunità montane di resistere alle crisi e di adattarsi a condizioni difficili. Tale celebrazione rischia però di trasformarsi in una giustificazione implicita dell'abbandono istituzionale: se le comunità montane sono capaci di farcela da sole, si riduce la pressione sulle istituzioni affinché garantiscano servizi adeguati. I risultati delle interviste suggeriscono, invece, una lettura più articolata: la resilienza delle comunità montane non è un dato naturale né un attributo intrinseco dei luoghi, ma un esito relazionale che dipende dalla qualità del tessuto associativo, dalla presenza di soggetti abilitanti, come i CSV, e dalla capacità delle istituzioni di fornire un sostegno sufficiente. Quando uno di questi elementi viene meno, la resilienza si indebolisce rapidamente, e le comunità si trovano esposte a vulnerabilità che non riescono a gestire autonomamente.

La continuità degli interventi è essenziale: bisogni come quelli di anziani soli, persone con disabilità e famiglie fragili richiedono risposte stabili, non iniziative temporanee. Per questo tutti gli attori del volontariato montano sono chiamati a contribuire alla costruzione di un welfare locale duraturo, fondato su finanziamenti diversificati, accordi solidi con le istituzioni e una visione strategica di medio periodo. È però anche la sfida più difficile da affrontare, perché nei territori montani i bisogni più persistenti si concentrano proprio nei contesti in cui le risorse risultano più fragili e le capacità organizzative più limitate. In questo senso, la questione della continuità non è soltanto tecnica o finanziaria, ma investe la dimensione politica della responsabilità istituzionale: garantire welfare nei territori montani richiede una scelta deliberata di investimento pubblico che non può essere surrogata dall'impegno volontario, per quanto generoso e radicato.

### 3.5 Relazioni istituzionali e governance: sussidiarietà adattiva e mediazione civica

Il cluster delle relazioni istituzionali e della governance occupa, nella mappa semantica, una posizione più periferica rispetto agli altri nuclei. Questa collocazione non ne riduce la rilevanza teorica, ma suggerisce che le relazioni istituzionali non costituiscano il centro dell'esperienza degli intervistati; esse emergono piuttosto sullo sfondo delle pratiche quotidiane di prossimità, di risposta ai bisogni e di costruzione comunitaria. La governance, nei contesti montani, non è il punto di partenza dell'azione civica, ma il suo esito – spesso incerto e sempre

da negoziare – nel rapporto con istituzioni che presentano strutture, linguaggi e tempi diversi da quelli del volontariato.

La questione teorica di fondo è quella della sussidiarietà orizzontale nei contesti di rarefazione istituzionale: nei territori montani le istituzioni pubbliche sono talvolta deboli, scarsamente attrezzate e, in alcuni casi, prive delle risorse economiche necessarie per svolgere funzioni di base. In tali condizioni, il principio di sussidiarietà rischia di subire una torsione semantica rilevante: da principio che amplia le opportunità della società civile, assegnandole spazi di iniziativa autonoma in un quadro di responsabilità condivisa, esso tende a trasformarsi in un dispositivo retorico attraverso cui lo Stato delega responsabilità che non riesce più ad assumersi. Questa trasformazione – che Pierson (1994) aveva già analizzato nei processi di *retrenchment* del welfare nei sistemi occidentali – assume nei territori montani una forma particolarmente acuta, in ragione della combinazione tra fragilità istituzionale locale, rarefazione del tessuto associativo e assenza di attori economici in grado di sostenere forme alternative di produzione di welfare.

Le interviste mostrano che i CSV operano come dispositivi di mediazione istituzionale, svolgendo una funzione “para-rappresentativa”: non sostituiscono le associazioni nei rapporti con le istituzioni, ma contribuiscono a costruire le condizioni che rendono tali rapporti possibili. Un intervistato [intervista 3], descrive il CSV come un “soggetto abilitante, capace di favorire l'incontro tra istituzioni e associazioni”; non si tratta, in questo caso, di rappresentanza in senso politico o giuridico, ma di un'attività di facilitazione e di costruzione di spazi e linguaggi comuni che rendono possibile il dialogo tra culture organizzative diverse.

Un altro intervistato pone con chiarezza il problema dello squilibrio tra coprogettazione e coprogrammazione:

*«se possiamo dare la coprogettazione come un dato di sistema abbastanza praticato, non possiamo dire altrettanto per la coprogrammazione: le associazioni vengono spesso chiamate ad attuare scelte che non hanno contribuito a definire, e questo crea un senso di frustrazione e di subalternità che non favorisce la costruzione di partnership autentiche»* [intervista 4].

In un'intervista emerge come nei piccoli Comuni montani le risorse disponibili per la coprogrammazione siano spesso ridotte:

*«anche quando c'è la volontà politica di coinvolgere le associazioni nella programmazione dei servizi, mancano le condizioni operative: i Comuni non hanno personale in grado di gestire tavoli partecipati, e alla fine tutto si riduce a una consultazione formale che non incide sulle scelte reali»* [intervista 5].

D'altra parte, emerge come la corresponsabilità nel welfare locale, nei contesti montani, richieda una particolare attenzione alla dimensione relazionale e fiduciaria:

*«non basta firmare un accordo di coprogettazione: bisogna costruire una relazione di fiducia reciproca che richiede tempo e investimento. Le istituzioni devono imparare a fidarsi delle associazioni, e le associazioni devono imparare a dialogare con*

le istituzioni. Questo processo non avviene automaticamente, richiede accompagnamento e mediazione» [intervista 2].

La “sussidiarietà adattiva” che emerge dai contesti montani non è la realizzazione lineare di un principio normativo, ma una risposta pragmatica a condizioni di necessità. Questa risposta produce esiti positivi – costruzione di capitale sociale, rafforzamento del tessuto associativo, mantenimento di presidi civici in aree altrimenti abbandonate – ma presenta anche rischi significativi: dipendenza eccessiva dall’impegno volontario, fragilità delle soluzioni costruite, rischio di *burn-out* per i volontari più impegnati, possibilità che il ritiro dello Stato venga legittimato dall’esistenza di soluzioni civili. Nei contesti montani, il confine tra sussidiarietà come ampliamento delle opportunità della società civile e sussidiarietà come riduzione delle responsabilità istituzionali è costantemente esposto al rischio di essere oltrepassato.

## 4. Conclusioni

L’analisi empirica condotta attraverso le interviste ai responsabili dei CSV nelle aree montane italiane ha consentito di delineare un quadro complessivo nel quale il volontariato montano emerge come fenomeno *sui generis*, non pienamente riconducibile alle categorie elaborate per i contesti urbani e, proprio per questo, meritevole di un’attenzione specifica sia sul piano delle politiche pubbliche sia su quello della ricerca sociologica e politologica. L’indagine non ha soltanto documentato ciò che i CSV fanno nei territori montani, ma ha contribuito a rendere visibili le logiche che sottendono tale azione: logiche di adattamento, di mediazione, di costruzione paziente di fiducia e di connessione tra mondi istituzionali che parlano linguaggi spesso incommensurabili. Le conclusioni che seguono organizzano i principali contributi teorici e pratici del lavoro attorno a tre assi interpretativi: 1. la sussidiarietà come processo generativo situato; 2. le funzioni dei CSV come infrastrutture civiche intermedie; 3. la presenza di tensioni e sfide strutturali che, nel contesto montano, assumono una visibilità e un’intensità peculiari.

Quanto al primo asse, il contributo principale delle interviste consiste nel ricollocare la sussidiarietà orizzontale entro una prospettiva processuale e relazionale, sottraendola a una lettura meramente giuridico-procedurale. Nei contesti montani italiani analizzati, la sussidiarietà non appare come semplice attuazione decentrata di un impianto normativo, ma come configurazione situata di cooperazione tra attori eterogenei, che prende forma entro condizioni di fragilità territoriale, rarefazione istituzionale e densità relazionale variabile. Più che attraverso l’attivazione lineare degli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore, essa si realizza qui come pratica di composizione tra soggetti, risorse e scale di intervento differenti, sostenuta dalla prossimità territoriale, dalla fiducia e da un continuo adattamento ai vincoli locali.

In tale quadro, la sussidiarietà montana può essere interpretata come una forma di governance civica adattiva, caratterizzata da tre tratti distintivi. È adattiva, perché si struttura attraverso aggiustamenti successivi in contesti segnati da discontinuità infrastrutturali, dispersione insediativa e deboli capacità amministrativa. È policentrica, perché si organizza mediante assetti reticolari nei quali enti pubblici, CSV,

organizzazioni di volontariato e attori comunitari esercitano funzioni differenti, ma interdipendenti. È fiduciaria, perché la sua efficacia dipende in misura decisiva dalla sedimentazione di relazioni affidabili e dalla possibilità di mantenere nel tempo forme di cooperazione non interamente garantite dalla formalizzazione procedurale.

Questa configurazione consente di leggere i CSV non soltanto come strutture di supporto al volontariato, ma come dispositivi intermedi di infrastrutturazione civica del welfare. Essi operano sul piano della connessione tra attori, della traduzione reciproca tra linguaggi istituzionali e pratiche sociali e della stabilizzazione di forme di cooperazione altrimenti intermittenti e fragili. La loro funzione non si esaurisce dunque nell’erogazione di servizi o nel sostegno tecnico-amministrativo, ma investe la costruzione di capacità istituzionale diffusa in territori nei quali la presenza pubblica risulta spesso discontinua. In questo senso, i CSV agiscono come connettori sistemici tra livelli di governance differenti – il comune, la comunità montana, la provincia, la regione – contribuendo a mantenere operativo un sistema di welfare locale che, senza questa funzione di raccordo, rischierebbe di frammentarsi in una pluralità di iniziative isolate e non comunicanti. La montagna, pertanto, non costituisce un’eccezione marginale, ma un osservatorio teoricamente rilevante, nel quale le logiche generative della sussidiarietà diventano più visibili proprio perché operano in condizioni di maggiore fragilità strutturale.

Occorre, tuttavia, evitare una lettura esclusivamente positiva di tali dinamiche. La sussidiarietà che emerge dalle interviste non si presenta come espressione di un progetto ideologico fondato sul primato della società civile, bensì come risposta pragmatica a una condizione di insufficiente presidio pubblico. In questo senso, la capacità adattiva del volontariato organizzato rappresenta – al tempo stesso e in modo paradossale – una risorsa e un vincolo. Da un lato, essa consente di mantenere attive forme di protezione sociale, accessibilità e prossimità che difficilmente potrebbero essere garantite dai soli dispositivi formali; dall’altro, essa rischia di rendere ordinaria la compensazione civica di deficit istituzionali strutturali, attenuando la visibilità politica della disuguaglianza territoriale nell’accesso ai diritti sociali. La montagna rende così particolarmente evidente una tensione più generale: quella tra la capacità generativa della sussidiarietà e il rischio che essa venga assorbita come modalità ordinaria di supplenza rispetto alla rarefazione dell’intervento pubblico.

L’analisi delle interviste ha, inoltre, mostrato come, nei contesti montani, i CSV svolgano un insieme di funzioni che supera, *de facto*, il mandato formale. I Centri di Servizio agiscono, anzitutto, come dispositivi di traduzione normativa, accompagnando le organizzazioni, specialmente quelle più piccole, nell’interpretazione del nuovo quadro regolativo del Terzo settore. Essi, poi, funzionano come strumenti di mediazione istituzionale, rendendo possibile il dialogo tra associazioni e amministrazioni locali. Inoltre, si trovano a svolgere un ruolo di infrastrutturazione relazionale, laddove dispongono delle capacità organizzative necessarie a promuovere e consolidare reti associative che costituiscono una condizione essenziale per la sopravvivenza del welfare civico montano. A queste funzioni si aggiungono l’attività di presidio territoriale, fondato sulla continuità della presenza

di supporto al volontariato anche nelle aree più periferiche, e una forma di para-rappresentanza diffusa, attraverso cui i CSV danno voce e viabilità alle istanze del volontariato nei confronti delle istituzioni del welfare locale e regionale. Questa complessa articolazione di funzioni, esercitate sul campo, assume implicazioni rilevanti per il design istituzionale del sistema dei CSV. Una valutazione centrata esclusivamente sui servizi erogati rischia, infatti, di restituirne un'immagine riduttiva, poiché trascurerebbe le componenti più decisive, benché meno immediatamente misurabili, del contributo dei CSV al volontariato, direttamente, e al welfare territoriale, in maniera indiretta.

Infine, l'analisi delle interviste pone in evidenza alcune criticità strutturali che attraversano, con intensità diverse, tutti i contesti esaminati. La prima riguarda il ricambio generazionale: l'invecchiamento del volontariato nei territori montani non pone solo un problema di reclutamento, ma chiama in causa la capacità di rinnovare le forme dell'impegno civico senza disperdere patrimoni organizzativi consolidati. È un tema ormai oggetto di frequenti analisi, ma che, nel contesto montano, mostra un'urgenza specifica.

La seconda riflessione concerne la continuità del finanziamento per le attività di volontariato, intese come presidio comunitario, e non mera attività di servizio. La dipendenza da bandi e progettualità di breve periodo – che pure doveva essere superata nell'ambito della riforma del Terzo settore – introduce elementi di discontinuità che rendono difficile consolidare interventi di welfare duraturi. Anche in questo caso, la carenza di alternative di imprese e cooperative sociali, nel contesto montano, rende il tema dei formati di sostegno al volontariato ancora più pressante in montagna.

La terza considerazione riguarda la persistente debolezza delle infrastrutture materiali e immateriali nei territori montani. Alla disomogeneità della connettività digitale, delle reti di trasporto e dell'accessibilità fisica ai servizi si affiancano fragilità meno visibili, ma altrettanto rilevanti, che investono le reti di fiducia, i circuiti di comunicazione tra attori locali e i dispositivi di coordinamento necessari alla costruzione di risposte integrate. Ne deriva un indebolimento della capacità territoriale di intercettare i bisogni, condividere informazioni, promuovere progettualità comuni e garantire continuità agli interventi. La questione infrastrutturale, pertanto, non può essere ridotta alla sola dimensione tecnica, ma va letta come problema più ampio di tenuta organizzativa e relazionale del welfare locale.

La quarta osservazione riguarda il rapporto tra welfare formale e welfare civico. Quando il volontariato è chiamato a compensare in modo stabile ciò che le istituzioni non riescono più a garantire, la sussidiarietà orizzontale rischia di slittare da principio di collaborazione a meccanismo di supplenza. In questo passaggio, il contributo degli attori civici tende a farsi meno integrativo e più sostitutivo, con il duplice effetto di sovraccaricare il volontariato e di rendere meno visibile la debolezza strutturale della presenza pubblica nei territori montani.

La quinta considerazione concerne la visibilità pubblica e il riconoscimento politico del ruolo svolto dai CSV e dal volontariato montano. Pur essendo spesso decisivo per la tenuta

del welfare territoriale, tale contributo resta poco leggibile nelle statistiche, nei dispositivi valutativi e nelle rappresentazioni pubbliche del settore. Ciò produce effetti concreti sulla capacità di ottenere risorse, riconoscimento e legittimazione, lasciando in ombra proprio quelle funzioni – di mediazione, presidio e costruzione di reti – che risultano più rilevanti nei contesti montani.

Infine, una riflessione conclusiva riguarda il valore euristico e analitico dei contesti montani come spazi di osservazione privilegiata dei processi di welfare e di governance civica. Troppo spesso la montagna continua a essere interpretata, nel discorso sulle politiche territoriali, come scarto rispetto a un modello implicito di sviluppo urbano-centrico, come luogo del ritardo e del deficit strutturale. Questo contributo ha cercato invece di rovesciare tale prospettiva, assumendo i territori montani come osservatori epistemologicamente privilegiati a partire dai quali ripensare criticamente alcune categorie centrali del welfare locale – sussidiarietà, governance partecipativa, prossimità, capitale sociale – mostrando come esse riflettano spesso presupposti impliciti radicati in contesti più densi di risorse e più dotati sul piano istituzionale. La montagna, in questa prospettiva, non rappresenta un deficit rispetto a una presunta normalità urbana, ma un contesto dotato di logiche proprie, vincoli specifici e risorse originali. Il welfare che si costruisce nei territori d'alta quota non può essere letto come una versione residuale o minore del welfare urbano: esso costituisce, piuttosto, una forma storicamente sedimentata e socialmente radicata di risposta collettiva ai bisogni, dalla quale emergono indicazioni preziose anche per altri territori, in una fase storica sempre più segnata da crisi fiscali, transizioni demografiche, frammentazione istituzionale e vulnerabilità climatiche crescenti.

In questa prospettiva, i CSV attivi nei territori montani non appaiono soltanto come strutture di supporto al volontariato, ma come dispositivi cruciali di ricomposizione della capacità istituzionale e della governance territoriale in contesti fragili. La loro esperienza – fondata su adattamento, mediazione e costruzione paziente di fiducia e reti – offre elementi di riflessione che oltrepassano il perimetro delle aree montane. Comprendere e sostenere adeguatamente questi dispositivi non riguarda soltanto i modelli di politiche sociali in montagna, ma investe più in generale la possibilità di costruire sistemi di welfare più equi, resilienti e capaci di confrontarsi con la crescente complessità dei bisogni sociali. Da questo punto di vista, la montagna si conferma non solo come contesto di intervento, ma come spazio privilegiato di apprendimento per il welfare locale e le sue istituzioni. Come ha osservato Pier Paolo Viazzo nel suo studio comparativo sulle comunità alpine, i territori montani hanno storicamente sviluppato "forme peculiari di organizzazione sociale" in risposta a condizioni ecologiche ed economiche vincolanti, producendo strutture di cooperazione che rivelano una capacità adattiva non riconducibile a semplici deficit di modernizzazione (Viazzo, 1989). È in questa logica che i contesti montani restituiscono, anche oggi, indicazioni preziose per ripensare le categorie del welfare e della governance civica in senso più inclusivo e territorializzato, anche con il supporto operativo di attori – non strettamente di sistema – in grado di cooperare nello specifico contesto.

DOI: 107425/IS.2026.02.08

## Bibliografia

- Antonucci, M. C. (2022). I Centri Servizio per il Volontariato. Una infrastruttura al servizio di comunità e territorio. In A.A.VV. *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*. Lavis (TN), LegoDigit, pp. 317-343.
- Arena, G. (2020). Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore. *Impresa Sociale*, 3, pp. 96-100.
- Donati, P. (2013). *Sociologia relazionale. Come cambia la società*. Brescia, Editrice La Scuola, pp. 1-358.
- Fazzi, L. (2023). Siamo sicuri ne valga veramente la pena? Amministrazione condivisa e terzo settore in Italia. *Impresa Sociale*, 3, pp. 7-13.
- Fonović, K. & Memo, G. (2022). Venticinque anni di crescita del terzo settore del Mezzogiorno: il ruolo della cittadinanza attiva e dei Csv. <https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/Memo-Fonovic.pdf>
- Gori, L. (2020). Il "coinvolgimento attivo" degli enti del Terzo settore: la prospettiva regionale. In Fici, A., Gallo, L. & Giglioni, F. (a cura di). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*. Napoli, Editoriale La Scientifica. Vol. 1, pp. 135-166.
- Licursi, S. & Marcello, G. (2010). Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 33(3), pp. 441-458.
- Licursi, S., Marinaro, R., Marsico, F. & Marcello, G. (2022). Dopo la pandemia, cosa? Adattamenti e innovazioni nel volontariato organizzato in Italia. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 57-71.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Simmons, N. (2017). Axial coding. *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods*. SAGE Publications, Inc. Vol. 4, pp. 80-82  
<https://doi.org/10.4135/9781483381411.n33>
- Viazzo, P. P. (1989). *Upland Communities: Environment, Population and Social Structure in the Alps since the Sixteenth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vimercati, B. (2023). Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, (2), pp. 1-22.
- Volterrani, A. (2025). Tra conflitto e cooperazione: terzo settore associativo e cooperazione sociale nelle comunità territoriali e nello spazio mediale. *Impresa Sociale*, 4, pp. 43-48.

Numero 2/2026

# Strumenti

# Cambiare dall'interno: come le organizzazioni dell'Economia Sociale possono ampliare il loro impatto trasformativo tramite processi di valutazione partecipata

Silvia Mugnaini

## Abstract

Lo studio è centrato sulle organizzazioni dell'economia sociale considerate come modello organizzativo imprenditoriale in grado di rispondere a sfide sociali e ambientali. Ciò avviene in un contesto in cui le istituzioni europee sottolineano la necessità di rafforzare i processi di gestione e di misurazione dell'impatto sociale dell'economia sociale, per garantire la sua sostenibilità e realizzare il suo scopo sociale. La ricerca empirica si basa su un impianto metodologico di ricerca collaborativa multi-metodo, che coinvolge 18 organizzazioni dell'economia sociale per esplorare le condizioni che permettono ad essa di generare un impatto trasformativo e in che modo tali condizioni possono essere esplicitate, rafforzate e portate a consapevolezza delle organizzazioni tramite processi di *capacity building*. A partire dall'esperienza delle organizzazioni partecipanti allo studio, l'articolo propone uno strumento, definito L.E.N.S., *Leveraging Evaluation for Navigating Sustainability*, che indica alle organizzazioni dell'economia sociale quali condizioni permettono di generare un impatto trasformativo. Lo strumento è utile a orientare le organizzazioni nell'attuazione consapevole di processi di cambiamento trasformativo e si articola in cinque ambiti tematici

- sostenibilità economica;
- comunicazione multi-linguaggio e multi-stakeholder;
- relazioni di qualità intra- ed extra-organizzative (comprese quelle con la natura);
- promozione di lavoro equo e dignitoso;
- capacità di sostenersi e trasformarsi nel tempo.

L'articolo fornisce, poi, un esempio applicativo di tale strumento tramite il caso studio della Cooperativa Proforma. I risultati mettono in luce buone pratiche e difficoltà nel generare impatto trasformativo nella comunità locale. Lo studio permette, inoltre, di riflettere sul valore per le organizzazioni della misurazione dell'impatto sociale, in quanto processo endogeno di apprendimento per operare consapevolmente un percorso di cambiamento trasformativo.

## Introduzione. Il contributo dell'economia sociale allo sviluppo sostenibile.

### I dati e il contesto

Nel contesto dell'Agenda 2030, l'economia sociale è considerata una forza dinamica di cambiamento capace di realizzare il cambio di paradigma richiesto per una trasformazione sostenibile della società, integrando le dimensioni economica, sociale e ambientale (UNTFSSSE, 2022). Questa tesi è supportata da alcune evidenze; con riferimento al nostro Paese, ad esempio, vi è un'indagine realizzata alcuni anni fa dal Forum Nazionale del Terzo settore che, con riferimento ad un universo, quello del Terzo settore, con un buon grado di sovrapposizione con l'economia sociale, evidenzia come l'ambito operativo degli enti del Terzo settore insista in modo significativo sugli obiettivi di sviluppo sostenibile; nella figura 1 è indicata la quota di organizzazioni che, secondo i dati di tale ricerca, agisce per ciascuno degli obiettivi.

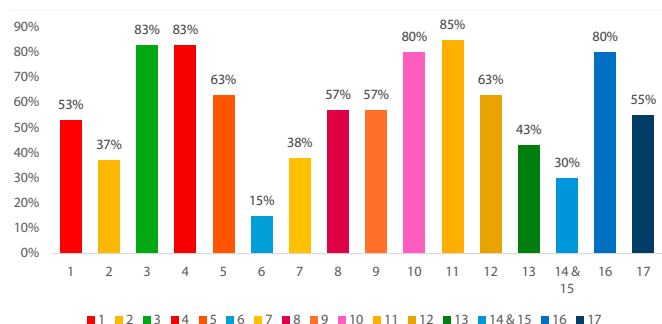


Figura 1 - L'economia sociale contribuisce agli obiettivi di sviluppo sostenibile (Forum del Terzo settore, 2021)

Anche le maggiori istituzioni internazionali considerano l'economia sociale come un attore chiave per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Nel 2023, l'Onu ha approvato la Risoluzione *Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development* in cui riconosce il contributo dell'economia sociale e solida-

le al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Le organizzazioni dell'economia sociale non sono soggette all'imperativo della crescita, ma, diversamente, sono intrinsecamente orientate al cambiamento: il loro agire, radicato nelle comunità locali e a stretto contatto con le persone, si configura come un veicolo di trasformazione sociale (Forum del Terzo settore, 2021). L'economia sociale persegue obiettivi sociali come la coesione sociale, il rafforzamento del senso di comunità e la valorizzazione del capitale sociale (Krlev *et al.*, 2021), oltre ad affrontare alcune principali sfide sociali, quali la sovranità alimentare, la prestazione di assistenza e cure sanitarie accessibili e di qualità (Fonteneau, Pollet, 2019). La risoluzione Onu incoraggia, inoltre, gli Stati membri a promuovere e attuare strategie, politiche e programmi nazionali, regionali e locali per sostenere e rafforzare l'economia sociale e solidale come possibile modello di sviluppo, sia a livello culturale che normativo.

Sul versante europeo, dopo l'approvazione del *Social Economy Action Plan* (cui Impresa Sociale ha dedicato il numero 1/2022), la Raccomandazione (C/2023/1344) del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale orienta gli Stati membri nella promozione di una strategia e di quadri giuridici favorevoli all'economia sociale e di misure che ne agevolino lo sviluppo. In attuazione di tale Raccomandazione, l'Italia ha pubblicato e poi avviato una consultazione pubblica sul Piano Nazionale dell'Economia Sociale. Il piano intende valorizzare le peculiarità del modello italiano, con l'obiettivo di promuovere condizioni favorevoli affinché le organizzazioni dell'economia sociale possano prosperare con un impatto trasformativo sulla società.

Sebbene sia cresciuta la consapevolezza istituzionale e le misure a sostegno del ruolo e delle potenzialità dell'economia sociale per lo sviluppo sostenibile inizino a diffondersi negli Stati membri, la Commissione europea (2021) nel documento di lavoro *Scenarios towards Co-creation of a Transition Pathway for a more Resilient, Sustainable and Digital Proximity and Social Economy Industrial Ecosystem* evidenzia la necessità di conoscenze solide e dati di alta qualità sul reale valore aggiunto sociale, ambientale ed economico prodotto dall'economia sociale. Infatti, i processi di gestione e di misurazione dell'impatto sociale sono particolarmente importanti per i soggetti dell'economia sociale, poiché consentono loro di comprendere e comunicare l'impatto che esercitano e di accedere ai finanziamenti basati su tale criterio. La Commissione europea ha iniziato a rispondere a questo bisogno di *capacity building*, nel 2021, oltre che nel *Social Economy Action Plan*, attraverso lo *European Competence Centre for Social Innovation*, che integra una comunità di pratica per condividere conoscenze, esperienze, strumenti, metodologie e buone pratiche a sostegno dell'ampliamento e del trasferimento, della progettazione e dell'attuazione dei bandi, della selezione e del monitoraggio dei progetti e della misurazione dell'impatto delle iniziative di innovazione sociale. Ne consegue l'emergere di due questioni che si fanno sempre più rilevanti e tra loro collegate: la capacità di innovare ed innovarsi delle organizzazioni che fanno parte di questo settore e, parallelamente, la professionalizzazione di chi vi opera (Galeotti, 2021; Galeotti, Del Gobbo, 2019). In particolare, il focus è comprendere come l'innovazione delle organizzazioni consente all'economia sociale di operare in modo intenzionale la sua mission fondativa, ovvero l'azione

di trasformazione sociale e di impatto sociale (Galeotti, 2021; Galeotti, Del Gobbo, 2019).

## La ricerca

In questo quadro, l'articolo si propone di esplorare le condizioni che permettono all'economia sociale di generare un impatto trasformativo e si interroga su come far sì che tali condizioni possano essere esplicitate, rafforzate e portate a consapevolezza delle organizzazioni tramite processi di *capacity building*.

La strategia di ricerca è stata di tipo collaborativo, con approccio partecipativo (Mortari, 2009), multi-metodo e multi-stakeholder. Tutti i metodi applicati hanno previsto l'*engagement* di organizzazioni dell'economia sociale. Lo studio si propone di far emergere il lavoro di diverse organizzazioni e approfondisce il modo in cui queste contribuiscono ad un cambiamento trasformativo.

Inoltre, l'articolo propone uno strumento di *assessment* completo e multidimensionale denominato L.E.N.S., utile ad orientare le organizzazioni ad agire consapevolmente sui processi di cambiamento trasformativo. Una varietà di organizzazioni dell'economia sociale che desiderano orientare la loro cultura e pratica alla sostenibilità, possono utilizzare L.E.N.S. come strumento di valutazione partecipata e come bussola per guidare una gestione strategica del proprio *modus operandi*.

Infine, lo studio apre un dibattito nell'ambito dell'*Organizational Knowledge Creation* (Nonaka *et al.*, 1996), delineando il profilo di figure professionali in grado di facilitare l'apprendimento incorporato nei luoghi di lavoro per accrescere il ruolo trasformativo delle organizzazioni dell'economia sociale.

## Metodologia

### Ricerca collaborativa

Per indagare il tema di ricerca sono stati raccolti dati primari tramite una ricerca di tre anni di dottorato, da gennaio 2022 a dicembre 2024, che ha seguito l'impianto metodologico pluralistico dei *Mixed Methods Community-based Participatory Research* (MMCBPR) (DeJonckheere *et al.*, 2019).

La raccolta dati include quattro workshop e quattro interviste, svolte tra maggio 2023 e gennaio 2024, che hanno coinvolto 18 organizzazioni dell'economia sociale. Le organizzazioni sono state selezionate secondo il criterio di essere impegnate nella progettazione e implementazione di iniziative di sostenibilità che contribuiscono alla trasformazione sociale. Il campione ha incluso organizzazioni diverse per:

- forma giuridica (associazioni di promozione sociale, imprese sociali incluse le cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, reti associative, altre associazioni o enti senza scopo di lucro);
- mission (educazione, migrazione, agricoltura, riciclo e riutilizzo e inserimento lavorativo);
- area geografica che include l'area metropolitana di Firenze e le regioni Skåne e Småland nel Sud della Svezia;

Luogo	N. organizzazioni per forma giuridica	Mission	Metodologia
Italia	2 Cooperative sociali 1 Associazione di Promozione Sociale 1 Scuola Paritaria per l'Infanzia 1 Associazione 1 Consorzio	Servizi socioeducativi Accoglienza migranti Servizi sociosanitari	Workshop
Svezia	1 Consorzio di cooperative	Promozione economia sociale	Intervista
Svezia	1 Impresa sociale	Agricoltura e integrazione migranti	Intervista
Svezia	2 Imprese sociali	Settore artistico-agricolo Agricoltura sociale	Workshop
Svezia	1 Associazione 1 Associazione studentesca 1 Impresa sociale	Ufficio diffuso e coesione sociale Agricoltura Riuso e integrazione di persone fragili	Workshop
Svezia	1 Organizzazione non profit 1 Associazione studentesca 1 Cooperativa agricola	Biblioteca degli oggetti Agricoltura e agroecologia	Workshop
Svezia	1 Impresa sociale	Servizi socioeducativi	Intervista
Svezia	1 Network di organizzazioni dell'economia sociale	Inserimento lavorativo di persone con disabilità	Intervista

Tabella 1 - Le caratteristiche del panel di organizzazioni coinvolte nella ricerca

- temporalità delle operazioni (da organizzazioni consolidate e operanti da decenni, ad altre di più recente formazione ad organizzazioni non più operative);
- grandezza delle organizzazioni (da consorzi di cooperative a grandi associazioni di promozione sociale, a singoli imprenditori sociali o cooperative di piccole dimensioni);
- tipologia di professionisti coinvolti (tra cui volontari, operatori e direttori o fondatori delle organizzazioni) (tabella 1).

Dare valore ai saperi, alle interpretazioni e alle attribuzioni di significato di gruppi diversi è condizione necessaria affinché

i portatori di saperi "altri" possano incidere sui sistemi di produzione di conoscenza (Del Gobbo, 2014). Il campione è stato raggiunto lavorando in modo co-creativo con altre parti interessate, come gruppi di ricerca accademici e università, studenti e gruppi locali di volontariato o associazioni di categoria.

Il format del workshop e la traccia delle interviste sono stati strutturati per centrare la discussione sull'identificazione di elementi facilitanti o disabilitanti il ruolo dell'economia sociale come veicolo di trasformazione sociale, soffermandosi sulle seguenti aree:

Dimensioni	Definizione	Esempio
Cultura, norme e valori	Cultura, norme e valori sottesi all'implementazione di iniziative di sostenibilità. Include competenze quali: attribuire valore alla sostenibilità, difendere l'equità, promuovere la natura	We live up to the standards of diversity and inclusion
Modello organizzativo e governance	Architettura organizzativa, ambiente di lavoro, processi decisionali, pratiche manageriali sottese all'implementazione di iniziative di sostenibilità. Include competenze quali pensiero sistemico e critico, definizione e risoluzione dei problemi	We follow 3 principles to run this place: idea meritocracy, personal permanent growth and radical transparency
Sostenibilità sociale	Relazioni interne all'organizzazione e con stakeholder esterni sottese all'implementazione di iniziative di sostenibilità. Include competenze quali comunicazione, empatia, collaborazione e partecipazione, attenzione alla diversità, agentività politica, azione collettiva	It is a mandate for the team to think how we can influence such a transformation. How we can make sufficient noise for the right reason with authorities and practitioners and academics who will recognize our effort to be meaningful
Sostenibilità personale	Competenze, attitudini, skills, conoscenze sottese all'implementazione di iniziative di sostenibilità. Include competenze quali auto-regolazione, benessere, mindset orientato all'apprendimento, iniziativa individuale	Only if a human feels reasonably in balance, most days and most hours in a day, then only then once can contribute to a healthy organization
Sostenibilità economica	Aspetti economici sottesi all'implementazione di iniziative di sostenibilità	Make it viable, meaning bringing the kind of guests that can help us balance the expense, pay for fair salary, for sustainable employment, be a good citizen in the municipality
Sostenibilità ambientale	Pratiche che salvaguardano o ristorano la natura	I see these million hectares of transformed land which moves from monoculture exploitation approach to regenerative circularity which allows first of all the soil to absorb water and Co2 and all the minerals and to host a whole number of rich biodiversity and grow from there

Tabella 2 - Coding guideline per workshop e interviste

- cultura, norme e valori sottesi all’implementazione di iniziative di sostenibilità;
- modello organizzativo e governance;
- sostenibilità sociale, inclusa sostenibilità personale;
- sostenibilità economica;
- sostenibilità ambientale (tabella 2).

Le dimensioni elencate sono state elaborate a partire dalla letteratura di riferimento (Bianchi *et al.*, 2022; Brundiers *et al.*, 2021; De Haan, 2010; Giangrande *et al.*, 2019; IDG, 2022; Kwauk, Casey, 2021; Perez Salgado *et al.*, 2018; Rauch, Steiner, 2013; Roroda, 2010; Sleurs, 2008; UNECE, 2012; Vare *et al.*, 2022; Wamsler *et al.*, 2020)

Nello specifico, i quattro workshop sono stati intenzionalmente progettati come *potential learning hubs* per stimolare riflessività (Augenstein *et al.*, 2020), ognuno customizzato rispetto al contesto geografico e alle condizioni socio-materiali di riferimento. I workshop si sono caratterizzati anche come comunità di pratica (Moore *et al.*, 2015; Wenger, 1998), in cui i partecipanti hanno condiviso esperienze e *best practices*, stabilito relazioni, collaborazioni e possibilità di azione collettiva futura, quindi, contribuendo ad un’esperienza di co-learning e di apprendimento sociale (Bandura, Walters, 1977).

Le interviste e i workshop sono stati audio-registrati e trascritti. Il processo di *sense-making* di questo materiale si è svolto in modo iterativo dopo ogni incontro. Una sintesi dei dati raccolti è stata condivisa con i partecipanti alla ricerca per assicurarsi che le interpretazioni e le rielaborazioni fossero significative e rilevanti per le organizzazioni. Nel processo di *sense-making* si è utilizzato l’analisi del contenuto (Bryman, 2012) affidandosi al software QCAmap.

Al momento di iscrizione al workshop o di partecipazione all’intervista è stato fatto compilare un modulo Google per il consenso al trattamento dei dati a fini di ricerca scienti-

fica, e per la creazione e la diffusione di immagini. Alla fine dei workshop sono stati raccolti feedback sull’esperienza.

### Ricerca azione partecipativa

Parallelamente, è stato intrapreso un percorso di ricerca-azione partecipativa (Orefice, 2006) con l’impresa sociale e agenzia formativa Proforma per studiare le pratiche quotidiane dell’organizzazione in una prospettiva funzionale allo sviluppo delle proprie professionalità e alla sistematizzazione degli elementi fondanti e qualificanti il processo di erogazione di servizi e progetti sul territorio (tabella 3). L’obiettivo era rendere consapevole l’organizzazione dei saperi di cui dispone e del proprio operato per poter contribuire al cambiamento organizzativo e allo sviluppo sostenibile del territorio.

Il lavoro sul campo, svolto da marzo 2022 a settembre 2024, è stato condotto tramite osservazione partecipante (Boncori, 1994; Semi, 2010), intesa come strumento di lavoro, coinvolgendo e collaborando con i soggetti operanti in Proforma. Attraverso l’osservazione partecipante, sono state raccolte annotazioni sul campo, con l’obiettivo di comprendere la cultura non codificata (Federighi, 2010) dell’impresa sociale e le *capability* del team di pensare, sostenere e attuare, nella pratica, iniziative di sostenibilità a livello locale. Le evidenze emerse sono servite da input per impostare un’azione di valutazione partecipata – una tipologia di valutazione che prevede la partecipazione dei principali stakeholder (inclusi i beneficiari) nel disegno, nella realizzazione e nell’interpretazione della valutazione stessa – che supporta l’apprendimento organizzativo.

L’apprendimento organizzativo consente di:

*«dare forma e significato all’insieme dei processi che portano l’organizzazione ad analizzare e ripensare criticamente strategie ed azioni gestionali per aumentare l’efficacia delle procedure attivate e favorire il raggiungimento dei risultati attesi»* (Del Gobbo, 2016, p. 1).

Step	Scopo	Fonti di dati
Esplorazione e scoperta del contesto Analisi preliminare dell’identità professionale della cooperativa	Individuare i valori cardine della cooperativa, vision e mission, progetti e servizi (in termini di azioni orientate alla sostenibilità), processi già in atto (in termini di governance, benessere organizzativo, ambiente di lavoro), supporto allo sviluppo del territorio	Documenti (Statuto; bilanci sociali; documenti dell’impresa non di pubblico dominio); sito web e social media; note sul campo; somministrazione diretta di questionario (Next Index)
Incontro e co-apprendimento Revisione partecipata in <i>itinerare</i> con gli attori chiave della cooperativa	Studiare il profilo professionale di Proforma, individuare le iniziative di sostenibilità implementate, le modalità di lavoro (anche in rete) e la cultura di sostenibilità alla base dell’operato dell’impresa sociale	Interviste, focus group, interviste di gruppo non strutturate
Valutazione e auto-valutazione del processo da parte dei partecipanti Mappatura delle competenze applicate dall’organizzazione	Valutazione del livello di agentività di ogni competenza da parte dell’organizzazione	Radar costruito sulla base dello strumento L.E.N.S. precedentemente strutturato
Produzione di conoscenze Restituzione finale sia all’interno dell’organizzazione, sia alla rete degli stakeholders coinvolti	Definizione di prospettive future e di azioni funzionali al loro raggiungimento che la cooperativa intende perseguire e sviluppare, valorizzando il lavoro già in atto	Stesura del bilancio sociale orientato alla sostenibilità (collegando le pratiche agli obiettivi dell’Agenda 2030). (Re)design identificando aree di sviluppo organizzativo
Mantenere, sostenere e valutare la partnership	Valutazione della valenza educativa del dispositivo formativo in funzione di innovazione	Focus group

Tabella 3 - Sintesi degli strumenti metodologici utilizzati per la ricerca sul campo

La valutazione è stata intenzionalmente e consapevolmente impostata pedagogicamente sulla base delle stesse categorie di discussione del workshop e delle interviste, ed è stata finalizzata a far emergere aree di sviluppo organizzativo, tramite una profonda esperienza di riflessione e di conseguente apprendimento. La valutazione costituisce un efficace driver per la crescita individuale e organizzativa, proprio perché contribuisce alla riflessione per definire obiettivi e misurarli, elaborare strategie per produrre impatto e individuare bisogni formativi per il raggiungimento degli obiettivi fissati (Federighi *et al.*, 2012; Galeotti, 2021). La riflessione sviluppa il potenziale educativo del luogo di lavoro e lo trasforma (Torlone, 2018). In questi termini, la valutazione può essere vista come momento di preparazione e gestione del cambiamento, rappresentando la possibilità di trasformazione del presente e di assunzione di scelte e decisioni per il futuro, che portano dentro l'organizzazione nuove conoscenze, nuovi comportamenti organizzativi (Galeotti, 2021) e, talvolta, nuovi valori (Federighi *et al.*, 2012).

## — Risultati

### L.E.N.S., Leveraging Evaluation for Navigating Sustainability

L'analisi empirica fornisce un primo set di evidenze per supportare l'economia sociale nella definizione e implementazione di iniziative di sostenibilità che generano impatto sociale. L'aggregazione e l'interpretazione dei risultati hanno portato allo sviluppo di L.E.N.S. (tabella 4), uno strumento di *assessment* multidimensionale, pensato per analizzare in profondità un'organizzazione e il suo operato.

L.E.N.S., *Leveraging Evaluation for Navigating Sustainability*, è pensato per aiutare le organizzazioni dell'economia sociale ad osservare in modo sistematico quali condizioni permettono loro di generare un impatto trasformativo, e, quindi, individuare punti di forza, aree di miglioramento e opportunità di sviluppo della propria organizzazione e della sua mission. Lo strumento non è prescrittivo, ma utile a orientare le organizzazioni nell'attuazione consapevole di processi di cambiamento trasformativo. Seguendo l'esperienza delle organizzazioni che hanno partecipato allo studio, lo strumento si articola in cinque ambiti tematici:

- sostenibilità economica (affrontata, nel caso concreto studiato, con riferimento alla diversificazione delle fonti);
- comunicazione multi-linguaggio e multi-stakeholder;
- relazioni di qualità intra- ed extra-organizzative (comprese quelle con la natura);
- promozione di lavoro equo e dignitoso;
- capacità di sostenersi e trasformarsi nel tempo.

Lo strumento funziona come una checklist, la quale fornisce una panoramica del fabbisogno formativo di un'organizzazione secondo tre funzioni:

- diagnosi iniziale: un'unica lente per leggere e valutare in modo sistematico quali condizioni dell'organizzazione permettono di generare un impatto trasformativo;
- guida operativa e strategica: indica dove concentrare gli sforzi, definisce le priorità e supporta il processo decisionale strategico all'interno dell'organizzazione;
- monitoraggio *in itinere* e valutazione: L.E.N.S. è uno strumento che può essere riapplicato per monitorare il cambiamento messo in moto, gli impatti e risultati nel tempo.

Condizioni che permettono di generare impatto trasformativo	Descrizione	Esempio di dati raccolti
Sostenibilità economica e finanziaria	La capacità di raggiungere e mantenere: a) la sostenibilità economica e b) la liquidità necessaria ad operare. Nelle interviste sono stati approfonditi questi aspetti a partire da una caratteristica specifica e cioè la capacità di fare ricorso a strategie diversificate per generare ricavi o attrarre finanziamenti	«Abbiamo iniziato a creare semplicemente un piano su come fare soldi e la prima cosa che abbiamo fatto è stata decidere di aprire il negozio e il caffè. Li abbiamo avviati per dimostrare a noi stessi che possiamo contribuire a generare entrate per la nostra attività, in modo da non limitarci a chiedere l'elemosina ovunque»
a) Sostenibilità economica		
Vendita di beni e/o servizi a clienti pubblici		
Vendita di beni e/o servizi a clienti privati (1. imprese e 2. cittadini)		
Crowdfunding, donazioni, quote associative		
b) Disponibilità di mezzi finanziari		
Credito bancario		
Prestito sociale		
Capitali propri		
Altre forme di finanziamento		

Comunicazione multi-linguaggio e multi-stakeholder	La capacità di comunicare e condividere le iniziative di soddisfazione dei bisogni sociali portate avanti dalle organizzazioni, così come la propria visione della società, sia all'interno della propria organizzazione, sia con stakeholders esterni. La mera azione di informazione può essere ampliata ad azioni di educazione della propria organizzazione e dei membri della propria comunità rispetto ai temi ai quali si risponde	«Riuscire ad accettare il punto di vista diverso concorre a cercare di costruire, nel micro mondo dell'azienda o dell'associazione, un mondo basato sul dialogo aperto e il confronto costruttivo, unico modo per poter negoziare effettivamente poi una serie di azioni»
Organizzazione		
Comunità		
Utenti/consumatori		
Partner		
Istituzioni		
Finanziatori		
Relazioni di qualità intra- ed extra-organizzative	La capacità di curare relazioni complesse con noi stessi, con gli altri e con la biosfera, include, prima di tutto, individui che sanno agire come agenti di cambiamento; secondo, invita ad una condizione di maggiore condivisione del processo decisionale e di coinvolgimento di stakeholders esterni per definire bisogni e risposte per la comunità in cui è situata. Terzo, saper collegare locale e globale attraverso la costruzione di reti con una gamma diversificata di attori statali o sovranazionali al fine di creare un quadro istituzionale (legale, finanziario, culturale) favorevole per poter portare avanti le proprie iniziative. Inoltre, l'accesso a intermediari in grado di facilitare il flusso di informazioni e risorse e di collegare gli attori su più scale è fondamentale per collegare iniziative frammentate che operano in un panorama istituzionale incerto o instabile. E, per completare il cerchio, è importante intrattenere relazioni uomo-natura positive, che richiedono di operare in modo da promuovere il benessere della comunità e la sostenibilità ambientale.	«Penso a questo in termini di sostenibilità personale, poi sostenibilità organizzativa, sostenibilità della comunità e sostenibilità planetaria, e a come, in un certo senso, se non si mettono in relazione tutti e quattro questi livelli, non si possa davvero contribuire»
Persona		
Organizzazione		
Comunità		
Reti su molteplici scale		
Natura		
Lavoro equo e dignitoso	La capacità di definire rapporti di lavoro equi e sostenibili, prospettando possibilità di collaborazione differenziate a seconda delle esigenze del lavoratore, offrendo ai dipendenti e/o collaboratori salari che garantiscano un tenore di vita dignitoso, possibilità di crescita professionale e di formazione permanente incorporata nel luogo di lavoro.	«Gli operatori dei servizi del nostro mondo sono i futuri coordinatori, i futuri consiglieri di amministrazione, i futuri presidenti. Quindi, è indispensabile, in un'ottica di sostenibilità dell'impresa, che abbiano e agiscano certe competenze perché nel mondo cooperativo, si entra, per esempio, come educatore e dopo 20 anni ci si può ritrovare consigliere di amministrazione; quindi, è un percorso di crescita che contribuisce alla sostenibilità»
Flessibilità nelle forme di lavoro		
Conciliazione vita-lavoro		
Formazione continua		
Crescita professionale		
Lavoro condiviso		
Dignità del lavoro		
Sostenersi e trasformarsi nel tempo	La capacità di adattarsi per rispondere a contesti mutevoli e situazioni esterne, consentendo a nuove persone con nuove competenze di assumere la guida, saper bilanciare il valore emotivo legato agli obiettivi sociali e/o ambientali dell'ente con la necessità di generare valore economico. Trasformarsi può significare anche cambiare forma giuridica, ma il punto chiave da portarsi dietro è il fatto di lavorare per generare un impatto positivo nella società e di farlo con trasparenza.	«Lavori per un unico obiettivo e l'obiettivo non è guadagnare denaro. L'obiettivo è aiutare il maggior numero possibile di persone e penso che sia questo a creare un coinvolgimento che non si può ottenere in altri tipi di aziende»
Intergenerazionalità		
Cambiare forma		
Scelte strategiche		
Visione di sistema		
Trasparenza		
Engagement		

Tabella 4 - Lo strumento L.E.N.S. e una sua concreta applicazione

Di seguito è schematizzato un esempio di applicazione di L.E.N.S. che evidenzia le dimensioni indagate, la loro concreta applicazione al caso più avanti descritto e un esempio di informazioni raccolte attraverso L.E.N.S. per ciascuno degli ambiti tematici considerati.

## Discussione dello strumento

Di seguito sono discusse, alla luce delle interviste realizzate, le aree tematiche descritte nella precedente tabella, provando così a declinare una possibile applicazione concreta di L.E.N.S.

**Sostenibilità economica e finanziaria.** Il tema della sostenibilità è molto ampio e può comprendere dimensioni diverse: se guardiamo agli aspetti economici, la redditività delle commesse, l'importanza o meno delle economie di scala e, quindi, delle dimensioni di impresa, la possibilità di realizzare investimenti, ecc.; allo stesso modo, se si guarda all'aspetto finanziario, sono rilevanti le possibilità di rapportarsi con il sistema del credito e di raccogliere capitali e prestiti da soci; e, ancora, è centrale per le imprese sociali l'aspetto patrimoniale e la capacità di accumulare riserve sufficienti a fronte di una capitalizzazione generalmente modesta. Se però si dovesse individuare, in questo insieme articolato di aspetti, quello che è stato maggiormente evocato nel corso delle interviste, le organizzazioni dell'economia sociale che hanno preso parte a questo studio hanno individuato nella capacità di diversificare, con riferimento agli aspetti economici, tanto i clienti quanto, rispetto agli aspetti finanziari, le fonti di credito. Questa capacità di diversificazione è indicata come elemento chiave per raggiungere e mantenere l'autosufficienza. Questo esito trova riscontri anche nelle posizioni di diversi studiosi; secondo Houtbeckers (2018), è proprio la capacità di orientarsi in un'economia diversificata che apre la strada alla possibilità di contribuire a un cambiamento trasformativo. Nelle strategie di diversificazione, uno degli aspetti che viene spesso sottolineato è relativo alla necessità di bilanciare le risorse provenienti da pubbliche amministrazioni con quelle tratte dalla vendita di beni e servizi sul mercato privato. Anche in questo caso si tratta di esiti in accordo con quanto già evidenziato in letteratura; ad esempio, Defourny e Nyssens (2017) raccomandano di combinare il reddito di mercato e l'adozione di attività commerciali con elementi "filantropici" in un equilibrio produttivo. Le attività commerciali possono essere incentrate sulla missione – in questo caso i beni e servizi venduti rappresentano un elemento costitutivo della mission di impresa –, oppure possono essere correlate in modo più indiretto alla missione o anche, in altri casi ancora, non essere correlate alla missione, ma essere funzionali a creare, grazie all'attività di mercato, dei margini da impiegare poi nella mission di impresa. In realtà, Defourny e Nyssens (2017) sottolineano che gran parte della letteratura sulle imprese sociali sottolinea il crescente spostamento verso attività basate sul mercato come caratteristica distintiva di queste organizzazioni. L'esigenza di rendere più significativi i proventi sul mercato privato deriva, secondo le organizzazioni intervistate, anche dalla percezione che i fondi pubblici siano legati a schemi di collaterismo politico e vulnerabili a cambi di amministrazione.

**Comunicazione multi-stakeholder e multi-linguaggio.** Un'altra condizione per generare impatto trasformativo identifi-

cata in questo studio è la capacità di comunicare e condividere le iniziative di soddisfazione dei bisogni sociali, portate avanti dalle organizzazioni, così come la propria visione della società, all'interno della propria organizzazione, e con stakeholders esterni (istituzioni pubbliche, imprese private, altre organizzazioni, utenti, clienti e cittadini). La mera azione di informazione può essere ampliata ad azioni di educazione della propria organizzazione e dei membri della propria comunità rispetto ai temi ai quali si risponde. Si ritrova riscontro di questo anche nella letteratura. Ad esempio, Fletcher e Tham (2019) sottolineano come il linguaggio crei cambiamenti di mentalità attraverso le parole e apra spazi di azione. Rappresentare e documentare l'enorme varietà di pratiche economiche, lavorative e di organizzazioni economiche che contribuiscono al benessere sociale serve a smantellare l'effetto performativo delle rappresentazioni capitalistiche che frenano e disincentivano le iniziative di altre forme economiche (Gibson-Graham *et al.*, 2013). Quindi, c'è bisogno di trovare nuove parole e immagini per articolare una nuova visione del mondo (Raworth, 2017). Il fine dell'azione di comunicazione, che non è solo informazione, ma anche educazione informale, è quello di contribuire a trasformare *mindsets*, valori, pratiche e norme culturali e, di conseguenza, gettare un seme per un cambiamento duraturo (*scale deep*, confronta Moore *et al.*, 2015). Un altro aspetto che lo studio mette in evidenza è la versatilità comunicativa, mentre emerge come divisivo l'uso di strumenti di marketing e branding anche al fine di sostenere la dimensione economica.

**Relazioni intra- ed extra-organizzative.** Generare impatto trasformativo richiede anche, secondo le organizzazioni partecipanti allo studio, la capacità di curare relazioni complesse con noi stessi, gli altri e con la biosfera. Un'organizzazione che vuole generare impatto è costituita, prima di tutto, da individui che sanno agire come agenti di cambiamento, cosa che include la capacità di portare alla luce bisogni, criticità e opportunità del proprio operato e di mediare con la leadership per migliorare la gestione, in un sistema di condivisione del processo decisionale. Tali elementi vanno, poi, letti in una visione sistemica, collegando il proprio lavoro a livello locale ai trend globali. Si invita al dialogo altresì con la comunità di riferimento e con una pluralità di stakeholder, anche in un'ottica di advocacy con attori statali o sovranazionali. Si ritrova conferma, nella letteratura accademica (Vrettos *et al.*, 2024), inoltre, del fatto che lavorare trasversalmente a più livelli di governance è un fattore abilitante per un'organizzazione dell'economia sociale che vuole agire come veicolo di trasformazione sociale. Un aspetto, meno approfondito, in questo studio, a causa del maggior orientamento a servizi di tipo sociale delle organizzazioni partecipanti, è come promuovere pratiche che rispettino i limiti ecologici del pianeta, garantendo, al contempo, diversità, accessibilità e il diritto di tutti a una vita dignitosa. In particolare, si evidenzia il limite del non pieno sviluppo di una dimensione di sostenibilità ambientale che diventa particolarmente necessaria nel momento in cui si valutano imprese di produzione piuttosto che di erogazione di servizi e, naturalmente, enti con obiettivi prettamente ambientali piuttosto che sociali.

**Lavoro equo e dignitoso.** Un'organizzazione dell'economia sociale è percepita come sostenibile quando è capace di proporre lavoro equo e dignitoso. Anche in questo caso si tratta di un tema complesso, più volte oggetto di indagini anche spe-

cifiche relativamente alle imprese sociali e ai settori in cui esse prevalentemente operano. Di volta in volta sono stati approfonditi temi quali la motivazione, l'attenzione alle esigenze del lavoratore, l'equità percepita; più recentemente, l'interesse appare concentrato sulla situazione di crisi del lavoro sociale, che rende difficile per le imprese sociali (e non solo) reperire i professionisti che operano nel settore del welfare. Altro tema, anche in accordo con una visione del lavoro che diventi meno totalizzante e lasci alla persona spazi di vita adeguati, oltre che alla distribuzione delle opportunità lavorative, è quello di incoraggiare la condivisione del lavoro e la riduzione dell'orario di lavoro. Come precedentemente sottolineato, questa pratica garantisce che il lavoro sia equamente distribuito all'interno di una comunità (Vrettos *et al.*, 2024) e offra uno stimolo all'occupazione (Vincent, Brandellero, 2023). Altre condizioni che permettono all'economia sociale di generare impatto trasformativo, secondo lo studio, sono: la capacità di fornire ai dipendenti salari che garantiscano un tenore di vita dignitoso, la possibilità di crescita professionale e di formazione permanente incorporata nel luogo di lavoro.

**Trasformarsi nel tempo.** Un ultimo aspetto, identificato dai partecipanti allo studio, per generare impatto trasformativo è la capacità di adattarsi per rispondere a contesti mutevoli e situazioni esterne (ad esempio, economici, o di transizione lavoro-pensione). I partecipanti allo studio, riconoscono che il punto fisso da portarsi dietro in ogni trasformazione, risiede nel fatto di lavorare per generare un impatto positivo nella società.

## — L'applicazione di L.E.N.S. al caso di Proforma

Per meglio comprendere il funzionamento di L.E.N.S., può essere utile offrire un esempio applicativo di questo strumento al caso della Cooperativa Proforma.

### La Cooperativa Proforma

La Cooperativa Proforma è un'agenzia formativa con sede a Borgo San Lorenzo nel Mugello. Con riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'attività di Proforma contribuisce a garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e a promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti (SDG 4). In particolare, sostiene l'istruzione professionale degli adulti, la riduzione della povertà educativa minorile e la lotta all'abbandono scolastico. Quest'ultima è un'attività particolarmente significativa alla luce del fatto che nel territorio del Mugello si registra un alto tasso di abbandoni scolastici e la più bassa percentuale di diplomati della Provincia di Firenze, fattore che ha ripercussioni anche a livello di sviluppo di competitività del mondo imprenditoriale locale (Del Gobbo, 2012).

Oltre ai corsi *drop-out* e le FP, Proforma offre corsi integrativi del curriculum scolastico come laboratori di musica, teatro, ecc. I corsi professionalizzanti includono i temi dell'educazione civica, della legalità e dello sviluppo sostenibile (SDG 16).

I corsi professionali offerti consentono alle persone di accedere a un lavoro dignitoso (SDG 8), grazie all'attivazione di

esperienze di avviamento professionale e di inserimento lavorativo. Tale sostegno si estende fortemente a persone con fragilità socio-economiche o disabilità, contribuendo, quindi, a ridurre le disuguaglianze basate su disabilità, razza, etnia, origine, religione o status economico o di altro tipo (SDG 10).

Inoltre, corsi specifici e attività educative promuovono direttamente il consumo e la produzione responsabili (SDG 12), in particolare la promozione e valorizzazione del territorio e dei suoi prodotti tipici e lo sviluppo di filiere corte e di sistemi produttivi locali (quali l'agroalimentare, l'artigianato e il manifatturiero così come il turismo sostenibile).

Altre iniziative, come, ad esempio, il progetto M.A.M.I., contribuiscono a promuovere la parità di genere (SDG 5), mentre altre, come il DIN CLUB, promuovono e diffondono la pratica sportiva (SDG 3).

### L'applicazione di L.E.N.S. alla Cooperativa Proforma

I risultati della ricerca-azione partecipativa con Proforma permettono di definire le pratiche, ma anche i valori, la mentalità e le associate capacità che caratterizzano il lavoro dell'impresa nel sostenere iniziative di sostenibilità a livello locale. L'applicazione di L.E.N.S. mette in luce buone pratiche e sfide relative alle cinque condizioni indicate nella tabella 4 che L.E.N.S. prevede di considerare per valutare l'impatto trasformativo.

### La sostenibilità economica

Per prima cosa, in termini di sostenibilità economica, i dati empirici mostrano che Proforma ha come fonte di ricavi ampiamente prevalente le risorse pubbliche per la formazione professionale, che consentono di erogare gratuitamente la formazione ai cittadini. In questo modello di sostenibilità potrebbe ravvisarsi un fattore di vulnerabilità, dal momento che una riduzione di tali fondi, decisa in via politica, potrebbe mettere a repentaglio la sostenibilità dell'impresa; Proforma tenta di contrastare questa vulnerabilità attraverso proventi derivanti da Fondazioni o da finanziamenti europei. Inoltre, ha saputo anche attingere a strategie di *crowdfunding* sul territorio per la realizzazione di progettualità specifiche come la cucina inclusiva. Come essa stessa dichiara:

*«Sicuramente la dimensione economica è importante, perché ci è capitato spesso anche di dover svolgere dei progetti sul territorio perché erano utili rispetto ai bisogni del territorio anche se potevamo andare in perdita. Negli ultimi anni abbiamo lavorato sulla dimensione economica. Abbiamo cercato e inserito una figura amministrativa, che poi è diventato il presidente di Proforma. Il fatto che il presidente sia anche il direttore amministrativo è stato un valore aggiunto rispetto alla sostenibilità economica».*

### La comunicazione

Dal caso di Proforma si possono apprendere diverse strategie in termini di "comunicazione multi-stakeholder", in particolare modo, guardando all'esempio del Festival Inclusione

nella Diversità, tramite il quale Proforma riesce a coinvolgere una varietà di stakeholders, dagli utenti diretti ai finanziatori, coprogettando l'iniziativa insieme a loro e comunicando congiuntamente l'impatto conseguito. Nel Bilancio 2021 si leggeva:

*«Rispetto alla regola delle tre F – fare, fare bene e farlo sapere – abbiamo da sempre difettato sull'ultimo. Il motivo? Pudore, il fare bene è sempre stato un imperativo categorico, una performance dovuta, un segno di rispetto per le persone».*

Per rafforzare l'aspetto della comunicazione, dal 2022, Proforma ha creato e poi realizzato annualmente il Festival Inclusione nella Diversità che «nasce dall'esigenza di creare uno spazio di riflessione con tutti quei soggetti amici che sul territorio lavorano con noi» (la comunità di riferimento, utenti, partner, istituzioni). Durante il Festival si realizza una comunità di apprendimento che rappresenta uno strumento per trasformare i cuori, le menti, i valori, le pratiche culturali ed economiche delle persone e la qualità delle loro relazioni (*scaling deep*, vedi Moore et al., 2015). Con il Festival si realizza il passaggio da creare soluzione per singoli individui a creare soluzioni che agiscano sul problema a livello collettivo e strutturale.

## Le relazioni

Il terzo ambito considerato da L.E.N.S., instaurare e mantenere relazioni, è un aspetto chiave per Proforma;

*«ci collochiamo dove ci sono le persone. La rete per noi è fondamentale. Noi lavoriamo solo nel Mugello. Noi lavoriamo con tutti i soggetti che operano nel territorio, dagli attori istituzionali ai soggetti del Terzo settore».*

L'efficacia dell'azione di Proforma risiede nella sua capacità di coinvolgimento e attivazione del territorio che si esplica nella costruzione e mobilitazione di una rete territoriale che coinvolge pubbliche amministrazioni, istituzioni scolastiche, imprese private e cooperative nonché, fondamentale, il collegamento con l'università, per riflettere sulla propria innovazione organizzativa, oltre che costruire progettualità condivise. Questo è un aspetto fondamentale in quanto la crescita di un'impresa è determinata dalla sua appartenenza a diverse reti sociali e di apprendimento che veicolano lo scambio di conoscenze e di esperienze (Federighi, 2010). In altre parole, i soggetti hanno bisogno di reti di interazione – che sono innanzitutto reti di formazione reciproca – per innovarsi (Federighi, 2006). La qualità delle relazioni all'interno di una rete si misura tramite caratteristiche quali la reciprocità, l'omogeneità ed eterogeneità, l'impegno forte o debole, latente o palese, l'intensità (frequenza dei contatti), e nella durata (stabilità) (Federighi, 2010).

Proforma è inserita in una rete eterogenea e duratura, in cui vi sono impegni forti e frequenti, particolarmente con le associazioni territoriali per la co-costruzione di progettualità condivise. Caratteristiche funzionali di queste relazioni sono l'assetto valoriale comune e lo scambio di risorse. Vi è stato, talvolta, un supporto di natura economica da parte di Proforma alle associazioni, le quali offrono tempo e professionalità da dedicare ai corsisti della Cooperativa. La reciprocità è palese, in particolare, nella relazione con le aziende, le quali offrono formazione professionale e occasioni di placement

per i corsisti di Proforma, la quale in ritorno, costruisce offerte formative sulla base dei bisogni delle aziende del territorio.

Le istituzioni pubbliche (l'Unione Montana dei Comuni del Mugello e la Società della Salute) mostrano, invece, un impegno più debole rispetto alla mission di Proforma, fornendo un appoggio istituzionale alla sua attività, sicuramente necessario per il funzionamento del servizio, quale il supporto dei servizi sociali, e di riconoscimento dell'impatto sul territorio tramite l'assegnazione del premio Stelle di Borgo San Lorenzo o la partecipazione al Terzo Festival Inclusione nella Diversità. Per questo, Proforma ha dimostrato agenticità politica:

*«Ad un tavolo dell'Unione Montana dei Comuni sulle aree interne ci era stato chiesto un contributo rispetto all'area formativa e noi abbiamo voluto mandare anche un documento per raccontare la nostra visione del Mugello, di come lo abbiamo visto in questi 20 anni e di come vorremmo vederlo in futuro. Questo documento con il consiglio di amministrazione abbiamo deciso di inviarlo anche a tutti i candidati a sindaco del Mugello. Noi ci crediamo fortemente».*

In termini di relazioni positive con la natura, Proforma è impegnata

- all'interno dei tavoli della concertazione economica del territorio, privilegiando e sostenendo le direttrici di sviluppo più sostenibili e green, e proponendo la formazione e l'aggiornamento di competenze in questi settori;
- all'interno dei moduli dei corsi riguardanti le competenze trasversali, inserendo contenuti in materia ambientale, ad esempio, contro lo spreco di risorse, o l'effettuazione della corretta raccolta differenziata;
- nella costante proposta di corsi agricoli, forestali, di valorizzazione dei prodotti del territorio fortemente caratterizzati in senso biologico, a km 0, contrassegnati dall'attenzione all'economia circolare;
- nella gestione del Museo del Paesaggio Storico dell'Appennino, un museo di montagna che racconta la storia del territorio.

## Il lavoro

Per la dimensione di L.E.N.S su lavoro equo e dignitoso, è da considerare che Proforma è una piccola cooperativa di sei lavoratori, che si identificano negli scopi dell'impresa. La selezione del personale è avvenuta nel tempo, e ne rispecchia molto la visione e i principi, quindi "figure professionali che adottano metodologie valide per lavorare con i target del servizio".

Nel Bilancio 2021, si parla di creare condizioni di lavoro favorevoli:

*«[Proforma] ha, inoltre, sempre adottato forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro basate su orari flessibili e autonomia nella gestione dei tempi di lavoro».*

Proforma applica misure informali su lavoro agile, almeno una volta a settimana, cambi o giorni liberi per motivi familiari, di salute, ecc., per i quali basta una semplice comunicazione senza richiesta di autorizzazione formale. Tuttavia, alcuni dipendenti hanno lamentato stress dovuto ad eccessivi carichi di lavoro. Emerge, pertanto, un bisogno di sviluppo organizzativo in ter-

mini di condivisione del lavoro e conciliazione dei tempi vita-lavoro e, di conseguenza, di sviluppo professionale per l'applicazione di capacità di cura di sé stessi in ambito lavorativo.

### Sostenersi e trasformarsi nel tempo

Infine, il presidente dell'impresa sociale ha dichiarato chiaramente la sua intenzione di espandersi, immaginando che l'organizzazione cresca insieme ai progetti che sostiene e al loro valore economico. L'ex presidente dell'impresa sociale, definendo Proforma "modesta", suggerisce che la crescita e la diffusione più ampia non sono considerate un obiettivo desiderato. Si sta creando un dilemma tra il desiderio di rimanere locali, piccoli e distinti dal mainstream e la volontà di crescere e avere un impatto su un numero maggiore di persone. Cunico *et al.* (2022) sottolineano che la dinamica di espansione al di là del contesto locale può portare a rimanere intrappolati nel meccanismo della competizione per la crescita e a perdere l'etica cooperativa, mentre un precedente studio di Moore *et al.* (2015) ha sottolineato che i leader che lavorano in organizzazioni non profit sono sempre più orientati a potenziare l'impatto positivo delle loro innovazioni sociali per rispondere alla portata delle sfide sociali e ambientali contemporanee.

### Proforma, in sintesi

Sulla base di quanto evidenziato, è possibile tracciare un quadro complessivo di Proforma, vista attraverso le categorie di L.E.N.S., come evidenziato nella figura 2. L.E.N.S. restituisce uno sguardo su punti di forza dell'organizzazione e sugli ambiti dove Proforma è chiamata ad impegnarsi in un percorso di rafforzamento, offrendo, dunque, uno strumento utile al tempo stesso alla valutazione dell'operato e all'identificazione degli ambiti organizzativi rispetto ai quali è necessario investire ulteriormente.

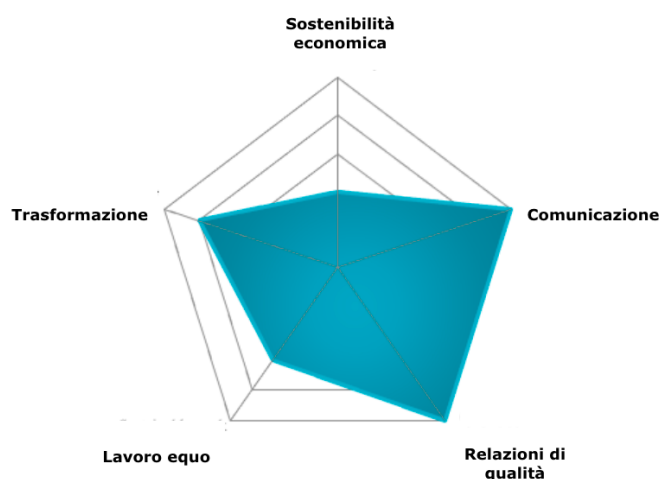


Figura 2. Applicazione di L.E.N.S. al caso di Proforma

## Conclusioni

L'economia sociale si è diffusa a livello internazionale come modello organizzativo imprenditoriale in grado di rispon-

dere alle sfide sociali e ambientali (Forum del Terzo settore, 2021). Per garantire la sua sostenibilità e realizzare il suo scopo sociale, l'economia sociale necessita di mezzi efficaci per abbracciare l'innovazione (Docherty *et al.*, 2023) e misurare il proprio impatto. Tuttavia, nonostante la crescente attenzione scientifica e politica, il dibattito sullo sviluppo di capacità trasformative nell'economia sociale non è stato ancora ampiamente studiato.

L'articolo presenta diversi risultati. Prima di tutto, lo studio ha sviluppato uno strumento, L.E.N.S., che può essere usato per valutare le capacità trasformative delle organizzazioni dell'economia sociale. Le condizioni che permettono di generare impatto trasformativo, secondo la percezione delle organizzazioni partecipanti a questo studio, sono cinque: fare ricorso ad una varietà di strategie per generare ricavi o finanziarsi, comunicare con una molteplicità di stakeholders e differenziare la comunicazione in base al target, instaurare e mantenere relazioni sostenibili con sé stessi, all'interno di un'organizzazione, nella comunità e con la natura, fornire lavoro equo e dignitoso, e essere capaci di sostenersi nel tempo, al fine di portare un cambiamento nella comunità di riferimento.

Si è consapevoli che, in questa prima occasione di applicazione, si sono utilizzati indicatori specifici e, forse, parziali rispetto a temi ampi e complessi come quelli sopra indicati come connessi alla capacità di generare impatto trasformativo. Tuttavia, pur con questi limiti, lo strumento può contribuire ad orientare i professionisti dell'economia sociale a riflettere sull'efficacia delle proprie azioni per soddisfare la propria mission e generare impatto trasformativo. Tale strumento di valutazione risponde al bisogno delle organizzazioni dell'economia sociale di visualizzare il proprio agire tramite un sistema multidimensionale che mostri una foto globale dell'organizzazione (Lazkano, Beraza, 2019) e di definire le strategie che potrebbero essere perseguite per raggiungere gli obiettivi sociali e ambientali che tali organizzazioni desiderano realizzare.

Si è, di conseguenza, proceduto ad applicare L.E.N.S. al caso di Proforma, impresa sociale e agenzia formativa che offre servizi educativi e formativi nel territorio del Mugello: in questo modo è stato possibile esemplificare l'utilizzo di L.E.N.S. in un contesto concreto; per quanto un'analisi compiuta del caso studiato richiederebbe un lavoro più approfondito, è emerso come tale strumento possa contribuire ad offrire spunti a livello valutativo e di analisi organizzativa. Si tratta, ovviamente, di una prima sperimentazione, mentre sarebbero necessari studi aggiuntivi per elaborare raccomandazioni politiche utili a favorire le organizzazioni dell'economia sociale nella piena attuazione del loro ruolo come veicolo di trasformazione sociale.

Parallelamente, la ricerca, seguendo un approccio anche valutativo-formativo, ha consentito di mostrare l'utilizzo di L.E.N.S. come strumento di valutazione delle capacità trasformative delle organizzazioni dell'economia sociale. La riflessione, scaturita dalla valutazione, ha alimentato un processo di coscientizzazione di Proforma rispetto all'impatto generato in termini di sostenibilità nella comunità locale e di trasformazione dei partecipanti, dal punto di vista educativo. L'analisi mostra che i processi di co-apprendimento favoriscono la presa di coscienza del proprio ruolo di trasforma-

zione sociale a livello locale e può portare alla conseguente modifica dei processi di implementazione della mission, per generare un maggiore impatto trasformativo. Nel caso di Proforma, è stato riconosciuto che la percezione dell'impatto della Cooperativa in termini di sostenibilità è scaturita tramite la riflessione sulle conoscenze e competenze mobilitate condotte attraverso questo lavoro di ricerca. Successivamente, un aspetto su cui si è, quindi, posta maggiore attenzione è la comunicazione delle azioni messe in atto e dei suoi impatti in quanto si è riconosciuto che la comunicazione ha una funzione di legittimazione e accrescimento della reputazione dell'organizzazione verso enti di finanziamento. Si confermano così studi precedenti sul ruolo dei processi di valutazione per assicurare legittimità delle azioni e assicurarsi risorse finanziarie in futuro e come strumento di *sense-making* a livello organizzativo (Mäkelä, 2021).

A livello pratico, lo studio sottolinea la rilevanza dei processi di apprendimento incorporato per le organizzazioni dell'economia sociale in termini di innovazione organizzativa e di processo. Tramite percorsi di consulenza personalizzati volti alla valutazione e auto-valutazione organizzativa, l'organizzazione può diventare un *reflective practitioner* che analizza e diviene cosciente di ciò che funziona e non funziona nella propria azione verso la generazione di impatto trasformativo. La consulenza si basa su interventi di *embedded training*, per cui il processo formativo è incorporato nel normale svolgimento dell'attività lavorativa. Tali considerazioni, riconosciute anche nell'esperienza di Proforma, suggeriscono la necessità di ulteriori ricerche volte a comprendere come sostenere, nel tempo, questi processi di riflessione organizzativa, sia in termini di risorse economiche sia di disponibilità di tempo da dedicare alla loro implementazione. Future ricerche potrebbero, inoltre, indagare gli effetti di tali percorsi di valutazione e apprendimento sull'evoluzione strategica delle organizzazioni, nonché sulla loro capacità di integrare gli apprendimenti emersi nei

processi decisionali e nelle pratiche operative. Infine, maggiore ricerca è necessaria anche per capire che tipo di continuità nel tempo un'organizzazione può garantire a tali azioni di riflessione, se gestite in modo autonomo.

Questi risultati offrono un contributo interdisciplinare e transdisciplinare volto ad arricchire vari filoni di letteratura, tra cui: quelli relativi alla formazione incorporata nei luoghi di lavoro (Federighi, 2010), delineando ruoli professionali emergenti che possono guidare un cambiamento organizzativo, e quelli relativi all'identificazione di *framework* sulla capacità trasformativa delle organizzazioni dell'economia sociale (Defourny, Nyssens, 2017; Vrettos *et al.*, 2024).

Costruendo un lavoro transdisciplinare si sono tenuti in considerazione aspetti potenzialmente critici già menzionati (DeJonckheere *et al.*, 2019; Polk, 2014) quali la comunicazione tra accademia e practitioner e la costruzione di partenariati equi tra ricercatrice e organizzazioni, la richiesta di tempo e risorse, la capacità di rispondere a bisogni reali, la difficoltà di valutare l'impatto della ricerca, specialmente per quanto riguarda la consapevolezza generata e l'apprendimento reciproco e, infine, il tema del trasferimento della conoscenza e della scalabilità dei risultati.

La ricerca, nella sua totalità, ha avuto, quindi, come obiettivo la creazione di evidenze empiriche, in una certa misura, trasferibili e modellizzabili, ma tenendo sempre come riferimento specifici utenti e contesti. È stato già sottolineato che la ricerca qualitativa non ha la pretesa di collezionare dati generalizzabili, bensì conoscenze, comprensioni e proposte preziose, radicate a livello locale e specifiche del contesto, che possono essere tradotte con accortezza in altri contesti simili (Johnson, Onwuegbuzie, 2004).

DOI: 107425/IS.2026.02.09

## Bibliografia

- Augenstein, K., Bachmann, B., Egermann, M., Hermelingmeier, V., Hilger, A., Jaeger-Erben, M. & von Wirth, T. (2020). From Niche to Mainstream: The Dilemmas of Scaling up Sustainable Alternatives. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, 29(3), pp. 143-147.
- Bandura, A. & Walters, R. H. (1977). *Social Learning Theory*. Englewood cliffs, Prentice Hall.
- Bianchi, G., Pisiotis, U. & Cabrera Giraldez, M. (2022). *GreenComp. The European Sustainability Competence Framework*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework_en)
- Boncori, G. (1994). *Guida all'osservazione pedagogica*. Brescia, La Scuola.
- Brundiers, K., Barth, M., Cebrián, G., Cohen, M., Diaz, L., Doucette-Remington, S., Dripps, W., Habron, G., Harré, N., Jarchow, M., Losch, K., Michel, J., Mochizuki, Y., Rieckmann, M., Parnell, R., Walker, P. & Zint, M. (2021). Key Competencies in Sustainability in Higher Education. Toward an Agreed-upon Reference Framework. *Sustainability Science*, 16(1), pp. 13-29.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford, Oxford University Press.

- Commissione Europea (2021). *Scenarios Towards Co-creation of a Transition Pathway for a more Resilient, Sustainable and Digital Proximity and Social Economy Industrial Ecosystem*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>
- Consiglio dell'Unione Europea (2023). *Raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C\\_202301344](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202301344)
- Cunico, G., Deuten, S. & Huang, I. (2022). Understanding the Organisational Dynamics and Ethos of Local Degrowth Cooperatives. *Climate Action*, 1(1), pp. 1-26.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *Voluntas: International Journal of Voluntary and nonprofit organizations*, 28, pp. 2469-2497.
- De Haan, G. (2010). The Development of ESD-related Competencies in Supportive Institutional Frameworks. *International Review of Education*, 56(2), pp. 315-328.
- DeJonckheere, M., Lindquist-Grantz, R., Toraman, S., Haddad, K. & Vaughn, L. M. (2019). Intersection of Mixed Methods and Community-Based Participatory Research: A Methodological Review. *Journal of Mixed Methods Research*, 13(4), pp. 481-502. <https://doi.org/10.1177/1558689818778469>
- Del Gobbo, G. (2012). Verso un sistema locale di lifelong learning nella Comunità Montana del Mugello. In R. Paloscia & E. Tarsi *Capitale Umano e Patrimonio Territoriale per il progetto locale. Contributi di ricerca interdisciplinare in America Latina e Italia* (pp. 294-306). Firenze: Ed. It.
- Del Gobbo, G. (2014). Solidarietà e sviluppo endogeno sostenibile: lo sguardo pedagogico per riconoscere il valore dei saperi altri. In Coggi, G. & Ricchiardi, P. (a cura di). *Educare allo sviluppo sostenibile e alla solidarietà internazionale*. Lecce, Pensa Multimedia, pp. 27-46.
- Del Gobbo, G. (2016). Valutazione di sistema per una learning organization. Riferimenti teorici ed esperienze per un modello operativo. *Pedagogia e Vita*, 74, pp. 172-191.
- Docherty, C., Mazzei, M. & Steiner, A. (2024). Exploring the Impact of Design Thinking on Social Enterprise Mission-aligned Innovation. *Entrepreneurship & Regional Development*, 36(7-8), pp. 1037-1053.
- Federighi, P. (2006). Profili professionali con formazione superiore e alta formazione e le relative competenze: il manager dei processi formativi nelle reti di innovazione. In Alberici, A. & Orefice, P. *Le nuove figure professionali della formazione in età adulta*. Milano, FrancoAngeli, pp. 71-84.
- Federighi, P. (2010). L'educazione incorporata nel lavoro. *Studi sulla Formazione/ Open Journal of Education*, 12(1/2), pp. 133-151. [https://doi.org/10.13128/Studi\\_Formaz-8592](https://doi.org/10.13128/Studi_Formaz-8592)
- Federighi, P., Campanile, G. & Grassi, C. (2012). *Il modello dell'embedded learning nelle PMI*. Pisa, Edizioni ETS.
- Fletcher, K. & Tham, M. (2019). *Earth Logic Fashion Action Research Plan*. London, The JJ Charitable Trust.
- Fonteneau, B. & Pollet, I. (2019). *The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work*. International Labour Organization. [https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/publications/WCMS\\_739377/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/publications/WCMS_739377/lang--en/index.htm)
- Forum Terzo Settore (2021). *Il Terzo settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto 2021*. Roma. Forum Nazionale del Terzo Settore. [https://www.forumterzosettore.it/files/2021/05/Report-SDGs2021\\_DEF\\_grafica.pdf](https://www.forumterzosettore.it/files/2021/05/Report-SDGs2021_DEF_grafica.pdf)

- Galeotti, G. (2021). *L'innovazione sociale nell'assistenza domiciliare agli anziani: sistemi, ambiti operativi e professionalità*. Firenze, Torrossa.
- Galeotti, G. & Del Gobbo, G. (2019). Formazione continua per l'innovazione nel Terzo settore. *Lifelong Lifewide Learning*, 15(34), pp. 70-87.
- Giangrande, N., White, R. M., East, M., Jackson, R., Clarke, T., Coste, M. S. & Penha-Lopes, G. (2019). A Competency Framework to Assess and Activate Education for Sustainable Development: Addressing the UN Sustainable Development Goals 4.7 Challenge. *Sustainability (Switzerland)*, 11(10), p. 2832.
- Gibson-Graham, J. K., Cameron, J. & Healy, S. (2013). *Take Back the Economy: An Ethical Guide for Transforming our Communities*. Minneapolis, MN, University of Minnesota Press.
- Houtbeckers, E. (2018). Framing Social Enterprise as Post-growth Organising in the Diverse Economy. *Management Revue*, 29(3), pp. 257-280.
- Johnson, R. B. & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm whose Time has Come. *Educational Researcher*, 33(7), pp. 14-26.
- IDG. Inner Development Goals (2022). *Background, Method and the IDG Framework*. [https://idg-deutschland.de/wp-content/uploads/go-x/u/63468848-402b-4b81-9c3f-297c061b07e2/IDG\\_Report\\_Full.pdf](https://idg-deutschland.de/wp-content/uploads/go-x/u/63468848-402b-4b81-9c3f-297c061b07e2/IDG_Report_Full.pdf)
- Krlev, G., Pasi, G., Wruk, D. & Bernhard, M. (2021). Reconceptualizing the Social Economy. *Stanford Social Innovation Review*. <https://doi.org/10.48558/98VT-G859>
- Kwauk, C. & Casey, O. (2021). *A New Green Learning Agenda: Approaches to Quality Education for Climate Action*. Center for Universal Education at The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/a-new-green-learning-agenda-approaches-to-quality-education-for-climate-action/>
- Lazkano, L. & Beraza, A. (2019). Social Accounting for Sustainability: A Study in the Social Economy. *Sustainability*, 11(24), p. 6894.
- Mäkelä, H. (2021). Roles of Accounting for the Contested Terrain of Social Enterprises. *Social and Environmental Accountability Journal*, 41(3), pp. 150-171.
- Moore, M. L., Riddell, D. & Vocisano, D. (2015). Scaling out, Scaling up, Scaling deep: Strategies of Non-profits in Advancing Systemic Social Innovation. *Journal of Corporate Citizenship*, 58, pp. 67-84. <http://dx.doi.org/10.9774/GLEAF.4700.2015.ju.00009>
- Mortari, L. (2009). *Ricerca e riflettere*. Roma, Carocci Editore.
- Nonaka, L., Takeuchi, H. & Umemoto, K. (1996). A Theory of Organizational Knowledge Creation. *International Journal of Technology Management*, 11(7-8), pp. 833-845.
- Orefice, P. (2007). *La ricerca azione partecipativa: Teoria e pratiche*. Napoli, Liguori.
- Perez Salgado, F., Abbott, D. & Wilson, G. (2018). Dimensions of Professional Competences for Interventions towards Sustainability. *Sustainability Science*, 13(1), pp. 163-177.
- Polk, M. (2014). Achieving the Promise of Transdisciplinarity: A Critical Exploration of the Relationship between Transdisciplinary Research and Societal Problem Solving. *Sustainability Science*, 9, pp. 439-451.
- Rauch, F. & Steiner, R. (2013). Competences for Education for Sustainable Development in Teacher Education. *Kompetence Za Poučevanje Za Trajnostni Razvoj Na Področju Izobraževanja Učiteljev*, 3(1), pp. 9-24.

Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-century Economist*. Vermont, Chelsea Green Publishing. <https://www.chelseagreen.com/product/doughnut-economics-paperback/>

Roorda, N. (2010). *Sailing on the Winds of Change: The Odyssey to Sustainability of the Universities of Applied Sciences in the Netherlands*. [Doctoral dissertation, Maastricht University]. <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/711436/guid-17d43ff5-999f-400d-8387-c84dad04aad4-ASSET1.0.pdf>

Semi, G. (2010). *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*. Bologna, Il Mulino.

Sleurs, W. (2008). *Competencies for ESD (Education for Sustainable Development) Teachers. A Framework to Integrate ESD in the Curriculum of Teacher Training Institutes*. UNECE. [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/inf.meeting.docs/EGC/CSCT\\_Handbook\\_11\\_01\\_08.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/inf.meeting.docs/EGC/CSCT_Handbook_11_01_08.pdf)

Torlone, F. (2018). *La qualità educativa dei luoghi di lavoro*. In Federighi, P. *Educazione in età adulta. Ricerche, politiche, luoghi e professioni*. Firenze, Firenze University Press, pp. 280-295.

UNECE (2012). *Learning for the Future. Competences in Education for Sustainable Development*. [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/ESD\\_Publications/Competences\\_Publication.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/ESD_Publications/Competences_Publication.pdf)

UNTFSSSE - United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (2022). *Social and Solidarity Economy and the Sustainable Development Goals*. [https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2022/05/Encyclopedia-Knowledge\\_Hub\\_IY\\_24\\_EE.pdf](https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2022/05/Encyclopedia-Knowledge_Hub_IY_24_EE.pdf) (ver. 22.12.2023).

Vare, P. E., Lausset, N. E. & Rieckmann, M. E. (2022). *Competences in Education for Sustainable Development*. London, Springer.

Vincent, O. & Brandellero, A. (2023). *Transforming Work: A Critical Literature Review on Degrowth, Post-growth, Postcapitalism and Craft Labor*. *Journal of Cleaner Production*, 430: 139640. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.139640>

Vrettos, C., Hinton, J. B. & Pereira, L. (2024). *A Framework to Assess the Degrowth Transformative Capacity of Niche Initiatives*. *Degrowth Journal*, 2, Article 00054. <https://doi.org/10.36399/Degrowth.002.01.07>

Wamsler, C., Schöpke, N., Fraude, C., Stasiak, D., Bruhn, T., Lawrence, M. & Mundaca, L. (2020). *Enabling New Mindsets and Transformative Skills for Negotiating and Activating Climate Action: Lessons from UNFCCC Conferences of the Parties*. *Environmental Science & Policy*, 112, pp. 227-235.

Wenger, E. (1998). *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*. Milano, Raffaello Cortina.

# Progetti di vita e politiche attive del lavoro

Luigi Croce, Salvatore Semeraro

## Conessioni operative tra d.lgs. 62/2024 e Legge 68/1999 per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità

Il presente articolo analizza le sinergie operative tra il Decreto Legislativo 62/2024 e la Legge 68/1999, evidenziando come la trasformazione paradigmatica da servizi standardizzati a Progetti di Vita Personalizzati e Partecipati (PdVIPP) richieda un approccio sistemico all'inclusione lavorativa. L'analisi fornisce un framework metodologico per l'implementazione di progetti di vita che integrino efficacemente le politiche attive del lavoro nel percorso esistenziale delle persone con disabilità.

## 1. Quadro normativo e paradigma trasformativo

### 1.1 Il cambio paradigmatico del d.lgs. 62/2024

Il d.lgs. 62/2024 – “Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e l'attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato” – rappresenta l'attuazione della Legge delega 227/2021 e costituisce la più significativa riforma del sistema di welfare per le persone con disabilità dall'entrata in vigore della Legge 328/2000<sup>1</sup>.

Il decreto introduce una trasformazione epistemologica che supera il modello bio-medico tradizionale per abbracciare pienamente il *social model of disability* promosso dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con L. 18/2009). Tale trasformazione<sup>2</sup> si concretizza in quattro elementi qualificanti: l'adozione dell'*International Classification of Functioning* (ICF) come framework di riferimento obbligatorio; il passaggio da logiche prevalentemente assistenziali a logiche abilitanti e capacitanti; la centralità della persona, riconosciuta come coprogettista attiva del proprio percorso esistenziale; l'adozione di un approccio *life-course*, che considera l'intero arco biografico della persona.

L'art. 3 del decreto ridefinisce la condizione di disabilità, abbandonando definitivamente l'approccio categoriale della L. 104/1992 e adottando una prospettiva dinamica e relazionale. La disabilità viene, infatti, definita come la condizione che

«risulta dall'interazione tra persone con compromissioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri»<sup>3</sup>. Questa definizione produce implicazioni dirette anche in ambito lavorativo, spostando l'attenzione dalle limitazioni individuali alle barriere sistemiche che ostacolano l'inclusione professionale. Ne consegue che l'intervento non può più focalizzarsi esclusivamente sulla persona, ma deve orientarsi prioritariamente alla rimozione degli ostacoli ambientali e alla promozione di fattori facilitanti nei contesti lavorativi. Il Progetto di Vita Personalizzato e Partecipato (PdVIPP) rappresenta il cuore metodologico della riforma. L'art. 2, lettera n), lo definisce come lo strumento di programmazione e progettazione individuale che definisce gli interventi e i sostegni da attivare, nonché gli obiettivi da raggiungere, in tutti gli ambiti esistenziali. La portata innovativa del PdVIPP si manifesta attraverso cinque elementi strutturali: il superamento della frammentazione settoriale, poiché il progetto deve essere unico e unificante (art. 2), integrando in modo coerente tutti gli ambiti esistenziali; l'adozione di un approccio *evidence-based*, fondato su una valutazione multidimensionale ICF standardizzata; la coprogettazione obbligatoria, che prevede la partecipazione attiva della persona e dei suoi referenti significativi; l'approccio *life-course*, che consente di considerare l'intero arco biografico e di programmare le principali transizioni<sup>4</sup>; una governance integrata, basata sul coordinamento sistemico tra tutti gli attori coinvolti.

### 1.2 La dimensione lavorativa nel framework del d.lgs. 62/2024 e accomodamenti ragionevoli nell'inclusione lavorativa

Pur non dedicando una trattazione ampia e specifica alle politiche del lavoro, il d.lgs. 62/2024 introduce principi metodologici fondamentali che contribuiscono a ridefinire l'approccio all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, collocando il lavoro all'interno del progetto di vita come dimensione strutturale e non residuale. Si individua l'inclusione lavorativa come uno degli ambiti prioritari per la realizzazione del progetto di vita individualizzato: in particolare, in più articoli (artt. 10, 12, 18 e 26) si stabilisce che il progetto deve prevedere interventi finalizzati all'inclusione sociale, scolastica e lavorativa, al sostegno alla vita indipendente e all'autorealizzazione, nonché alla promozione dei diritti e delle pari opportunità. La centralità del lavoro emerge, inoltre, dalla possibilità

<sup>1</sup> Sul quadro generale della riforma, cfr. De Falco, 2025; Falabella, Monaco, 2024; Gaspari, 2025, p. 70 ss.

<sup>2</sup> Tale trasformazione si manifesta attraverso: l'adozione dell'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) come framework di riferimento obbligatorio (WHO, 2001); il passaggio da logiche assistenziali a logiche abilitanti

e capacitanti (Sen, 1999; Nussbaum, 2011); la centralità della persona come coprogettista attiva del proprio percorso esistenziale secondo i principi del *person-centered planning* (O'Brien, 2002); l'approccio *life-course* che considera l'intero arco biografico (Elder, 1998).

<sup>3</sup> Ne deriva che l'intervento deve focalizzarsi non solo sulla persona, ma prioritariamente sulla rimo-

zione degli ostacoli ambientali e sulla promozione di fattori facilitanti nel contesto lavorativo, in linea con il concetto di accomodamento ragionevole (Lawson, 2008).

<sup>4</sup> La disabilità emerge dall'interazione tra condizioni di salute e fattori contestuali (Bickenbach et al., 1999).

di integrare il budget di progetto per interventi e servizi di natura, oltretutto sociosanitaria e sociale, anche per attività di formazione e inserimento lavorativo. Il lavoro viene, così, esplicitamente riconosciuto come componente strutturale del progetto di vita. In questo quadro, l'adozione dell'approccio ICF comporta una significativa revisione delle modalità di *assessment* in ambito lavorativo. Tale impostazione metodologica supera la lettura delle limitazioni funzionali come dato statico e definitivo, orientando la valutazione verso una comprensione dinamica del funzionamento della persona nel suo contesto di lavoro specifico. Le funzioni corporee non vengono più lette come deficit, ma come punto di partenza per l'individuazione di strategie compensative e accomodamenti mirati e, al contempo, la distinzione tra capacità – ciò che la persona può fare in condizioni standard – e performance – ciò che effettivamente realizza nel contesto lavorativo reale – consente di progettare interventi proporzionati alle condizioni concrete e non alle sole limitazioni astratte. A tale dimensione individuale si affiancano due ordini di fattori contestuali di pari rilevanza metodologica. I fattori ambientali – barriere o facilitatori del contesto organizzativo e territoriale – orientano la progettazione verso la trasformazione delle condizioni di lavoro piuttosto che verso il solo adattamento della persona. I fattori personali – aspirazioni, preferenze, stili di apprendimento – garantiscono, infine, la coerenza tra il percorso lavorativo e il più ampio progetto di vita, evitando che l'inserimento si riduca a un collocamento privo di senso per chi lo vive. Il d.lgs. 62/2024 introduce, per la prima volta nella legislazione italiana, una definizione normativa esplicita di "accomodamento ragionevole", inserita nell'art. 5-bis della Legge 104/1992. L'accomodamento ragionevole viene definito come l'insieme delle misure e degli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato (pubblico, privato accreditato o solo privato). Tale definizione comporta rilevanti implicazioni operative in ambito lavorativo: l'accomodamento deve risultare necessario, adeguato, pertinente e appropriato rispetto alla tutela da garantire, compatibile con le risorse effettivamente disponibili e non sproporzionato rispetto all'onere imposto<sup>5</sup>. Il test di proporzionalità richiede una valutazione che tenga conto dei costi finanziari e organizzativi dell'adattamento, delle dimensioni e delle risorse dell'organizzazione destinataria, dell'interferenza con gli interessi altrui e delle dinamiche organizzative complessive<sup>6</sup>.

### 1.3 Necessità di integrazione sistemica con la Legge 68/1999

La Legge 68/1999 – "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" – rappresenta tuttora il principale riferimento normativo per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia. Tuttavia, essa è stata concepita in un contesto normativo e culturale profondamente diverso da quello attuale. La Legge 68/1999 è stata elaborata in un contesto fortemente influenzato dal *medical model* della disabilità, come emerge chiaramente dall'approccio categoriale alle tipologie di disabilità,

dal ruolo centrale attribuito alle percentuali di invalidità, dalla prevalenza di una logica compensativa (o addirittura dispensativa) e dall'assenza di strumenti strutturati di personalizzazione. Tale approccio, sebbene abbia storicamente garantito una prima strutturazione giuridico-amministrativa del diritto al lavoro<sup>7</sup> delle persone con disabilità, evidenzia oggi significativi limiti rispetto alle esigenze di personalizzazione, continuità e integrazione richieste dai percorsi di inclusione lavorativa. È, tuttavia, rilevante osservare che un'evoluzione metodologica in chiave bio-psico-sociale, orientata al funzionamento e alla partecipazione, è stata progressivamente introdotta anche nel sistema del collocamento mirato attraverso le linee guida nazionali adottate con D.M. 11 marzo 2022, n. 43, che promuovono un approccio maggiormente centrato sulla persona, sulla valorizzazione delle capacità e sull'integrazione operativa tra servizi e attori territoriali. In tale cornice, il d.lgs. 62/2024 non si pone in alternativa alla Legge 68/1999, ma costituisce l'opportunità di consolidare e rendere strutturale questa traiettoria evolutiva, raccordando gli strumenti del collocamento mirato con il paradigma del progetto di vita e con l'impostazione ICF.

Pertanto, il d.lgs. 62/2024 richiede una reinterpretazione evolutiva di tali strumenti, che ne preservi la validità operativa, ma ne trasformi l'impostazione metodologica in senso capacitante e personalizzato. A questo parziale disallineamento paradigmatico si affianca, tuttavia, un rilevante disallineamento di natura tecnico-procedurale. Un aspetto critico dell'integrazione tra d.lgs. 62/2024 e Legge 68/1999 è rappresentato dalla coesistenza di diversi sistemi di accertamento e certificazione della disabilità, ciascuno con proprie competenze, criteri e finalità specifiche. Tale frammentazione genera sovrapposizioni burocratiche e rischia di tradursi in una tutela prevalentemente formale, con limitata efficacia sul piano sostanziale. La frammentazione procedurale attuale si articola tra quattro livelli valutativi distinti e non raccordati: la valutazione della disabilità INPS, accertamento della condizione di disabilità secondo i criteri ICF, accentrata presso l'INPS e orientata al progetto di vita (art. 5 d.lgs. 62/2024); la valutazione multidimensionale UVM, *assessment* ICF multidisciplinare affidata alle Unità di Valutazione Multidimensionale per l'elaborazione del PdVIPP (art. 24 d.lgs. 62/2024); la valutazione delle capacità lavorative L. 68/1999, accertamento delle "residue capacità lavorative" per l'accesso alle liste del collocamento mirato, affidata al comitato tecnico di cui all'art. 8, comma 1-bis della L. 68/1999 e al D.M. 11 marzo 2022, n. 43; e l'accertamento dell'invalidità civile, di competenza tradizionale delle commissioni mediche delle ASL secondo i criteri categoriali della L. 104/1992. L'assenza di un raccordo operativo strutturato tra questi livelli valutativi evidenzia l'urgente necessità di una congruenza normativa adeguata che superi l'attuale frammentazione. Come evidenziato da Lamberti (2025), tale situazione genera "un sistema a doppio binario che rischia di compromettere l'efficacia complessiva della riforma". La congruenza normativa richiede l'armonizzazione di quattro dimensioni interdipendenti: i criteri di accertamento, con convergenza metodologica tra approccio ICF (d.lgs. 62/2024)

<sup>5</sup> In tema di ragionevolezza degli adattamenti come tecnica antidiscriminatoria, cfr. Bonardi, 2024, pp. 376-396.

<sup>6</sup> Come evidenziato da Escorpizo *et al.* (2010), la valutazione non può più circoscriversi alle limitazioni funzionali della persona, ma deve consi-

derare le funzioni corporee non come deficit, ma come base per identificare strategie compensative; le attività e la partecipazione con distinzione tra capacità e performance nel contesto lavorativo specifico; i fattori ambientali con mappatura di barriere e facilitatori nel contesto organizza-

tivo e territoriale; i fattori personali quali aspirazioni, preferenze e stili di apprendimento.

<sup>7</sup> Sul riparto degli oneri probatori e sull'impatto del Jobs Act, cfr. Alessi, 2021, p. 613 ss.; Spinelli, 2017, p. 39.

e criteri tradizionali di invalidità (L. 68/1999 e L. 104/1992); le competenze istituzionali, attraverso la definizione di protocolli operativi tra INPS, UVM, commissioni mediche ASL e comitati tecnici della Legge 68/1999; le finalità valutative, con un orientamento comune verso outcome di qualità di vita e non solo verso accertamento di deficit; e i sistemi informativi, garantendo l'interoperabilità tra piattaforme INPS, sistemi territoriali e database del collocamento mirato. L'obiettivo strategico è il superamento della logica "a compartimenti stagni" verso un sistema integrato che garantisca continuità valutativa e coerenza metodologica tra accertamento della condizione di disabilità e valutazione per l'inclusione lavorativa. Solo attraverso tale armonizzazione sarà possibile realizzare concretamente l'approccio *life-course* previsto dalla riforma e assicurare che ogni persona benefici di percorsi personalizzati e coordinati lungo l'intero arco esistenziale.

Nonostante tali criticità, emergono significative opportunità di integrazione tra il framework delineato dal d.lgs. 62/2024 e quello, più consolidato, della Legge 68/1999 e del D.M. 11 marzo 2022, n. 43. Entrambi condividono la finalità dell'inclusione lavorativa come strumento di cittadinanza attiva e di partecipazione sociale. L'integrazione può fondarsi sulla complementarità degli strumenti, con la Legge 68/1999 prevalentemente orientata all'operatività e il d.lgs. 62/2024 alla definizione della metodologia, nonché su una governance multilivello prevista da entrambi i sistemi normativi. Inoltre, la presenza nella Legge 68/1999 di programmi individualizzati consente una loro riconfigurazione coerente con il Progetto di Vita Personalizzato e Partecipato. L'entrata in vigore del d.lgs. 62/2024, a partire dal 1° gennaio 2027, rende tuttavia urgente un intervento di armonizzazione normativa. In assenza di tale raccordo, il rischio concreto è quello di una duplicazione dei percorsi valutativi, di una frammentazione delle responsabilità istituzionali, di una dispersione delle risorse finanziarie e di una conseguente confusione per utenti e operatori, con una riduzione dell'efficacia complessiva degli interventi. La costruzione di progetti di vita in ambito lavorativo richiede pertanto un framework integrato, capace di coniugare la visione sistemica della Riforma sulla disabilità con gli strumenti operativi consolidati della Legge 68/1999, in una prospettiva di mutua implementazione piuttosto che di sovrapposizione conflittuale.

## 2. Riferimenti al lavoro nel d.lgs. 62/2024

L'analisi sistematica del decreto evidenzia come l'inclusione lavorativa sia trasversalmente presente nell'architettura normativa. Questa trasversalità metodologica riflette l'approccio olistico del progetto di vita, in cui il lavoro non è un ambito settoriale, ma una dimensione costitutiva della cittadinanza attiva.

### 2.1 Framework metodologico generale e ambiti essenziali

L'articolo 2, lettera n) e l'articolo 18 del decreto definisce il progetto di vita come strumento di programmazione e proget-

tazione individuale che individua gli interventi e i sostegni da attivare, nonché gli obiettivi da raggiungere, in tutti gli ambiti esistenziali. La portata di questa definizione richiede un'analisi strutturale degli elementi costitutivi. Il carattere sistemico emerge dall'espressione "tutti gli ambiti essenziali", che l'art. 2 specifica inserire: l'inclusione sociale, scolastica e lavorativa; il sostegno alla vita indipendente e all'autorealizzazione; la promozione dei diritti e delle pari opportunità; la cura della salute e del benessere psicofisico. La centralità dell'ambito lavorativo emerge non solo dal posizionamento nell'elenco, ma dalla sua funzione trasversale: il lavoro è simultaneamente strumento di inclusione sociale, base per la vita indipendente, contesto di realizzazione dei diritti e fattore di benessere psicofisico.

Il progetto di vita accompagna la persona nell'intero percorso dell'esistenza, introducendo l'approccio *life-course* che rappresenta un'innovazione metodologica fondamentale per le politiche del lavoro. Questo approccio implica che l'inclusione lavorativa non sia più concepita come evento puntuale (il "collocamento"<sup>8</sup>), ma come processo evolutivo che attraversa diverse fasi biografiche: quella educativa, orientata all'orientamento e alla transizione scuola-lavoro; quella formativa, centrata sullo sviluppo di competenze professionali personalizzate; quella di inserimento, corrispondente al primo accesso al mercato del lavoro; quella di mantenimento, dedicata alla stabilizzazione e alla progressione professionale; e quella di transizione, rivolta alla gestione di cambiamenti professionali e di vita.

Il framework della Qualità di Vita (QdV)<sup>9</sup> sviluppato da Schollock e Verdugo (2002; 2012) rappresenta il riferimento teorico fondamentale per orientare gli interventi verso outcome significativi per la persona. Il modello concettualizza la QdV come un fenomeno multidimensionale composto da otto domini fondamentali organizzati in tre macroaree: "indipendenza" (sviluppo personale e autodeterminazione); "partecipazione sociale" (relazioni interpersonali e inclusione sociale); "benessere" (benessere emozionale, fisico, materiale e diritti). Nella dimensione lavorativa, questo modello orienta verso la costruzione di percorsi di inclusione che non si limitino al mero inserimento occupazionale, ma mirino alla realizzazione di outcome multidimensionali di qualità di vita attraverso il lavoro (Siporin, Lysack, 2004). Il modello dei sostegni rappresenta il paradigma metodologico di riferimento per l'implementazione del PdVIPP in ambito lavorativo. Come definito dall'AAIDD (Luckasson *et al.*, 2002; Schallock *et al.*, 2010), i sostegni sono «risorse e strategie che promuovono gli interessi e il benessere delle persone e che risultano in una maggiore indipendenza e produttività personale, una maggiore partecipazione nella comunità, una migliore qualità di vita e una maggiore soddisfazione personale».

L'art. 18, comma 3, stabilisce che il progetto di vita è co-costruito dalla persona interessata con la collaborazione della famiglia, di chi la rappresenta o l'assiste e dei soggetti della rete. Questo principio di coprogettazione partecipata si traduce, in ambito lavorativo, nel superamento dell'approccio prescrittivo tradizionale, nella valorizzazione delle aspirazioni e prefe-

<sup>8</sup> Per un'analisi sistematica del collocamento mirato, cfr. Garofalo, 2016, p. 23 ss.; Lambertucci, 2025, p. 2517 ss.

<sup>9</sup> Il d.lgs. 62/2024 cita i domini della qualità di vita in due articoli: uno definitorio (art. 2, comma 2, lettera o) ed uno operativo (art. 25, comma lettera c).

renze professionali della persona, nel riconoscimento del suo ruolo attivo nel proprio percorso lavorativo e nel coinvolgimento sistematico delle reti formali e informali di supporto.

## 2.2 Il budget di progetto: strumento di integrazione finanziaria

L'art. 28 introduce il budget di progetto come «insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali, da destinare al progetto di vita». Questa innovazione rappresenta una rivoluzione nel finanziamento dei servizi per le persone con disabilità. Il budget può essere utilizzato per interventi e servizi di natura sociosanitaria, sociale, educativa, formativa e di inserimento lavorativo, con esplicita inclusione dell'ambito lavorativo. Il comma 2 dell'art. 28 specifica che il budget «è costituito dalle risorse a carico del Servizio sanitario nazionale, del sistema dei servizi sociali e di altri soggetti pubblici e privati». Per l'inclusione lavorativa, questo meccanismo consente di integrare risorse sanitarie (per valutazioni specialistiche e riabilitazione funzionale), risorse sociali (per sostegni alla persona e accompagnamento sociale), risorse del lavoro (incentivi previsti dalla Legge 68/1999, formazione professionale e politiche attive), risorse private (contributi del Terzo settore e delle imprese) e ulteriori risorse quali il FSE+ e i programmi di inclusione attiva.

Il d.lgs. 62/2024 disciplina, attraverso l'art. 28, il budget di progetto quale insieme integrato delle risorse professionali, strumentali e finanziarie – pubbliche e private – necessarie a sostenere l'attuazione del progetto di vita individualizzato e partecipato. Il budget assume la funzione di dispositivo abilitante, orientato alla ricomposizione delle misure e dei sostegni in un quadro unitario, flessibile e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di vita della persona, tra cui rientra in modo esplicito l'inclusione lavorativa. In questa prospettiva, il budget non può essere inteso come un "fondo aggiuntivo" autonomo, bensì come uno strumento di governance che rende possibile l'integrazione e la messa a sistema delle risorse disponibili nei diversi ambiti istituzionali. Ne deriva che, sul versante lavorativo, la piena efficacia del budget richiede una sua coniugazione operativa con il quadro normativo e organizzativo delineato dalla Legge 68/1999 sul collocamento mirato, che continua a costituire il principale riferimento per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro delle persone con disabilità. In particolare, la Legge 68/1999 mette a disposizione risorse e strumenti che possono essere ricompresi e coordinati all'interno del budget di progetto: i posti di lavoro riservati derivanti dagli obblighi di assunzione e dalle quote d'obbligo (quota di riserva), quale risorsa strutturale di accesso al lavoro; l'infrastruttura dei Servizi per l'impiego e del collocamento mirato, comprensiva delle procedure di iscrizione, presa in carico e avviamento; la valutazione tecnico-funzionale del Comitato tecnico, finalizzata alla defi-

nizione delle capacità lavorative, della compatibilità con le mansioni e del percorso di inserimento; le convenzioni ex art. 11, quale strumento di programmazione dell'inserimento lavorativo, con possibilità di percorsi graduali e misure di accompagnamento; le risorse economiche del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità (art. 14)<sup>10</sup>, alimentato anche dalle sanzioni per inadempimento e destinato al finanziamento di incentivi, supporti, adattamenti della postazione, tutoraggio e interventi di integrazione lavorativa; e le modalità di collaborazione con soggetti accreditati e del Terzo settore, anche attraverso strumenti convenzionali e progettuali, con particolare riferimento al sostegno all'inserimento e al mantenimento dell'occupazione.

L'integrazione tra budget di progetto ex d.lgs. 62/2024 e strumenti della Legge 68/1999 consente di superare l'approccio frammentato e settoriale tradizionale, favorendo una lettura unitaria dell'inclusione lavorativa come componente del progetto di vita<sup>11</sup>. In tal senso, il budget può fungere da dispositivo di raccordo tra le risorse sanitarie, sociali e lavorative, garantendo continuità tra presa in carico, percorso formativo, inserimento lavorativo e mantenimento dell'occupazione. Ne consegue che il budget di progetto, in ambito lavorativo, può essere efficacemente orientato a sostenere la costruzione di percorsi individualizzati di accesso al lavoro, in coerenza con aspirazioni e preferenze della persona; l'attivazione di sostegni specialistici (accompagnamento, mediazione, tutoraggio e *job coaching*) in fase di ingresso e permanenza; la rimozione di barriere organizzative e materiali e l'attivazione di accomodamenti necessari al funzionamento lavorativo; la promozione di accordi e convenzioni con datori di lavoro pubblici e privati, valorizzando gli strumenti di programmazione offerti dalla Legge 68/1999; e la ricomposizione delle risorse economiche disponibili, incluse quelle derivanti da fondi regionali e incentivi, in un quadro coerente con gli obiettivi del progetto. In tale cornice, l'efficacia dell'inclusione lavorativa dipende dalla capacità del sistema territoriale di costruire un raccordo strutturato tra i dispositivi del progetto di vita (d.lgs. 62/2024) e i meccanismi operativi del collocamento mirato (Legge 68/1999), evitando sovrapposizioni procedurali e garantendo un utilizzo coordinato e finalizzato delle risorse disponibili.

## 2.3 La valutazione ICF e l'assessment lavorativo: il superamento del modello valutativo tradizionale

L'art. 5, comma 3, del d.lgs. 62/2024 stabilisce che la valutazione di base e la valutazione multidimensionale (art. 25) siano condotte secondo i principi, i criteri e le modalità della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF). Tale prescrizione normativa comporta un cambiamento metodologico rilevante per l'assessment lavorativo, in quanto supera l'impostazione tradizionale fondata prevalentemente su percentuali di invalidità e su un approccio statico e categoriale, introducendo invece una valutazio-

<sup>10</sup> Art. 14 (Fondo regionale per l'occupazione dei disabili). 1. Le regioni istituiscono il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, di seguito denominato "Fondo", da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi. 2. Le modalità di finanziamento e gli organi amministrativi del Fon-

do sono determinati con legge regionale, in modo tale che sia assicurata una rappresentanza paritetica dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei disabili. 3. Al Fondo sono destinati gli importi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge ed i contributi versati dai datori di lavoro ai sensi della presente

legge (non versati al Fondo di cui all'articolo 13), nonché il contributo di fondazioni, enti di natura privata e soggetti comunque interessati.

<sup>11</sup> Per una prospettiva ecologica applicata ai progetti di vita in ambito di disabilità, cfr. Zamperini, 2024.

ne dinamica, contestualizzata e orientata al funzionamento. L'adozione obbligatoria del framework ICF consente, infatti, di leggere la condizione di disabilità non come "deficit individuale", ma come esito dell'interazione tra caratteristiche della persona e ambiente, rendendo la valutazione più pertinente per la progettazione di percorsi lavorativi efficaci. In questa prospettiva, l'analisi delle funzioni corporee non è finalizzata a certificare limiti, ma a identificare risorse, strategie compensative e possibili accomodamenti; allo stesso modo, la valutazione delle strutture corporee viene considerata in termini di impatto funzionale sui compiti lavorativi specifici, evitando generalizzazioni astratte e concentrandosi sulla relazione concreta tra funzionamento e mansione. Particolarmente significativo è il dominio "attività e partecipazione", che consente di distinguere tra capacità teorica (ciò che la persona può fare in condizioni standard) e performance reale (ciò che effettivamente realizza in un contesto lavorativo specifico), rendendo possibile una progettazione più realistica e orientata a esiti sostenibili. In parallelo, l'ICF impone di considerare in modo sistematico i fattori ambientali, interpretandoli come barriere o facilitatori nel contesto lavorativo: non solo barriere fisiche e architettoniche, ma anche elementi organizzativi, tecnologici, relazionali e culturali che incidono sull'inclusione. Infine, l'integrazione dei fattori personali consente di riconoscere che motivazioni, aspirazioni, preferenze e stili di apprendimento non sono variabili accessorie, ma componenti essenziali per definire la coerenza tra percorso lavorativo, progetto di vita e tenuta dell'inserimento nel tempo. Sul piano operativo, questo orientamento richiede lo sviluppo di strumenti di assessment maggiormente *job-specific* e contestualizzati: occorre, infatti, realizzare una valutazione funzionale riferita alle mansioni e ai task lavorativi, analizzando le funzioni corporee realmente rilevanti per quel ruolo e comparando la capacità con la performance sia in setting simulati sia nel contesto reale di lavoro, così da evitare errori di valutazione basati su prove astratte o non situate. Contestualmente, diventa indispensabile un'analisi strutturata del contesto lavorativo, che includa la mappatura sistematica di barriere e facilitatori ambientali, la valutazione delle condizioni di accessibilità, la presenza di tecnologie o supporti, nonché aspetti meno visibili, ma determinanti come il clima organizzativo, la cultura inclusiva, le modalità di supervisione e la disponibilità del gruppo di lavoro ad accogliere pratiche di adattamento. A tale dimensione si affianca infine un *profiling* personale integrato, che non si limiti a registrare desideri generici, ma analizzi in modo specifico aspirazioni professionali, motivazioni, preferenze rispetto ai contesti e ai ritmi di lavoro, individuando stili di apprendimento e strategie adattive utili per costruire percorsi formativi mirati e definire supporti efficaci (ad esempio, tutoraggio, *job coaching* o mediazione). Ne consegue che l'assessment lavorativo in chiave ICF non è più un passaggio amministrativo finalizzato all'accesso a un beneficio, ma diventa un dispositivo tecnico e progettuale indispensabile per costruire condizioni di inclusione reale, sostenibile e coerente con il progetto di vita.

## 2.4 Governance e coordinamento interistituzionale

L'art. 24 del d.lgs. 62/2024 istituisce l'Unità di valutazione multidimensionale (UVM) quale sede deputata all'elaborazione del Progetto di vita, a seguito della valutazione multidimensionale di cui all'art. 25, secondo la volontà della persona con disabilità

e nel rispetto dei suoi diritti civili e sociali. La composizione dell'UVM è definita in modo tipizzato dal comma 2 e include, oltre alla persona con disabilità e agli eventuali soggetti di rappresentanza o supporto, componenti dei servizi sociali territoriali e professionisti sanitari, nonché – nei casi previsti – il rappresentante dell'istituzione scolastica e il medico di medicina generale/pediatra di libera scelta. Di particolare rilievo, ai fini dell'inclusione lavorativa, è la previsione dell'art. 24, comma 2, lett. g), che consente la partecipazione all'UVM, ove necessario, di un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all'art. 6 della Legge 68/1999, nei casi di cui all'art. 1, comma 1, della medesima legge. Tale formulazione delinea un raccordo potenziale tra la progettazione di vita e il sistema del collocamento mirato, ma lo configura in termini condizionati: non come componente strutturale sempre presente, bensì come partecipazione attivabile quando l'obiettivo lavorativo sia pertinente rispetto al progetto e quando ricorrano i presupposti soggettivi di applicazione della Legge 68/1999. Sul piano metodologico, tuttavia, la previsione della lettera g) assume una valenza sostanziale: quando il progetto di vita include obiettivi di inserimento, reinserimento o mantenimento dell'occupazione, la presenza del servizio competente per l'inserimento lavorativo risulta funzionale a garantire l'attuabilità del progetto stesso. In assenza di tale raccordo, il rischio è quello di una progettazione formalmente corretta, ma scarsamente eseguibile, oltre che di sovrapposizioni procedurali tra valutazione multidimensionale e procedure proprie del collocamento mirato. La dottrina ha evidenziato, infatti, la criticità di una persistente separatezza tra l'UVM e i dispositivi valutativi e operativi previsti dalla Legge 68/1999, con conseguente rischio di duplicazione degli accertamenti e frammentazione delle responsabilità. In questa prospettiva, la partecipazione del rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo dovrebbe essere attivata almeno nei casi in cui:

- il progetto di vita contempli obiettivi espliciti di inclusione lavorativa (accesso o mantenimento);
- sia necessario mobilitare strumenti propri del collocamento mirato (presa in carico, convenzioni, misure di accompagnamento, raccordo con datori di lavoro);
- occorra coordinare la valutazione multidimensionale con i dispositivi tecnico-procedurali del sistema 68, al fine di evitare duplicazioni e garantire continuità tra progettazione e attuazione.

Ne deriva che il raccordo tra UVM e servizi per l'inclusione lavorativa costituisce uno snodo di governance essenziale per trasformare il progetto di vita in una traiettoria attuativa integrata, in grado di connettere obiettivi, sostegni, accomodamenti e strumenti operativi disponibili nel sistema del collocamento mirato. Il decreto non fornisce indicazioni specifiche sul coordinamento con il sistema di collocamento mirato della Legge 68, creando una lacuna operativa che deve essere colmata attraverso:

- protocolli di integrazione tra UVM e Commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità;
- coordinamento sistematico con i Servizi per l'impiego territoriali;
- integrazione con le procedure di collocamento mirato ex art. 8, L. 68;
- armonizzazione dei sistemi informativi (SIUSS, SILF, altri database settoriali).

L'analisi degli articoli del d.lgs. 62/2024 evidenzia come il decreto fornisca un framework metodologico per l'inclusione lavorativa che richiede un'implementazione operativa attraverso l'integrazione sistemica con gli strumenti della Legge 68/1999 e lo sviluppo di protocolli specifici per la governance multilivello.

### 3. Sinergie operative con la Legge 68/1999

La Legge 68/1999 costituisce, tuttora, in Italia, il principale strumento normativo per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. L'entrata in vigore del d.lgs. 62/2024 non abroga né sostituisce tale legge, ma ne richiede una rilettura metodologica che sappia coniugare gli strumenti consolidati del collocamento mirato con i principi innovativi del progetto di vita. In questa prospettiva, la riconfigurazione del collocamento mirato – spostando progressivamente il focus dall'invalidità al funzionamento – appare oggi indispensabile, anche alla luce delle criticità emerse in oltre due decenni di implementazione della normativa. Le principali criticità del sistema attuale possono essere sintetizzate in cinque dimensioni, che richiedono interventi di policy mirati:

**1) Approccio deficit-based (centrato sulle limitazioni più che sulle capacità).** Il sistema di collocamento mirato continua a basarsi, in larga misura, su una descrizione della persona fondata su limitazioni funzionali, percentuali e categorie. Tale impostazione tende a rappresentare la disabilità come “mancanza” piuttosto che come relazione tra funzionamento e contesto, con l'effetto di orientare gli interventi verso soluzioni difensive e poco evolutive. Ne deriva una selezione delle opportunità lavorative spesso basata su criteri di minor rischio organizzativo (mansioni semplici e a bassa qualificazione), anziché su percorsi di valorizzazione delle competenze e di sviluppo professionale. In termini di policy, ciò richiede un riposizionamento del collocamento mirato: dal governo del deficit alla promozione della partecipazione lavorativa, attraverso strumenti valutativi e progettuali centrati su potenzialità, aspirazioni e condizioni di successo nel contesto.

**2) Rigidità categoriale (classificazioni amministrative poco funzionali al job matching).** La strutturazione per categorie e tipologie di disabilità, pur storicamente utile alla gestione amministrativa, risulta sempre meno adeguata rispetto alla complessità dei profili di funzionamento e alle trasformazioni dei contesti lavorativi. Classificazioni statiche non supportano un *job matching* efficace perché non restituiscono informazioni pertinenti su capacità operative, adattabilità, necessità di supporto e possibili accomodamenti. In questo senso, la rigidità categoriale produce un doppio effetto negativo: da un lato, riduce la qualità dell'incrocio domanda-offerta, dall'altro, incentiva percorsi standardizzati che non tengono conto della variabilità individuale. La policy dovrebbe, dunque, promuovere una transizione verso profili funzionali e contestualizzati, basati su dimensioni ICF e su descrizioni orientate al compito e all'ambiente di lavoro.

**3) Assessment statico (valutazioni una tantum non aggiornabili e non evolutive).** La valutazione delle capacità lavorative e della compatibilità con i ruoli risulta spesso cristallizzata in un passaggio procedurale unico, non accompagnato

da monitoraggi e rivalutazioni sistematiche. Questo modello contrasta con la natura dinamica del funzionamento, che può modificarsi nel tempo in base a terapie, percorsi formativi, esperienza lavorativa, supporti disponibili e cambiamenti tecnologici. La staticità valutativa ostacola sia l'aggiornamento del progetto professionale, sia la possibilità di sostenere una progressione lavorativa. In ottica di policy, è necessario introdurre una valutazione *life-course*, programmabile e periodica, che consenta aggiustamenti e adattamenti del percorso in modo coerente con gli obiettivi di vita e con le condizioni reali di performance nel contesto.

**4) Frammentazione istituzionale (pluralità di attori non coordinati e responsabilità diluita).** Il collocamento mirato si colloca all'intersezione tra sanità, sociale e mercato del lavoro. Tuttavia, nella prassi, commissioni e comitati tecnici, servizi per l'impiego, servizi sociali e sanitari territoriali, enti accreditati e datori di lavoro operano frequentemente con linguaggi, finalità e procedure non integrate. Questo genera sovrapposizioni burocratiche, ripetizione delle valutazioni, rallentamenti nella presa in carico e difficoltà nel garantire continuità tra progettazione e attuazione. La frammentazione produce anche un effetto strutturale particolarmente problematico: la responsabilità sull'esito occupazionale tende a dissolversi tra più soggetti, riducendo accountability ed efficacia. Ne discende la necessità di una governance territoriale integrata, che definisca ruoli, flussi informativi, tempi e responsabilità condivise, e che renda il progetto lavorativo parte organica del progetto di vita.

**5) Scarsa personalizzazione (interventi standard, esiti fragili e bassa sostenibilità).** La conseguenza pratica delle criticità precedenti è spesso una personalizzazione debole: percorsi replicativi, misure generiche, uso limitato di accomodamenti, scarso investimento su accompagnamento specialistico e, in alcuni casi, ricorso a soluzioni transitorie non orientate all'occupazione stabile. Ne derivano inserimenti poco sostenibili, elevato rischio di *drop-out* e una riduzione dell'efficacia complessiva del sistema. Sul piano della policy, l'obiettivo deve essere quello di rendere l'intervento realmente “sartoriale”, combinando valutazione multidimensionale, supporti specifici e strumenti economici/convenzionali in base alle condizioni di successo del singolo percorso.

A partire da tali criticità, una rilettura in chiave ICF degli strumenti previsti dalla Legge 68/1999 rappresenta una traiettoria coerente con il paradigma del d.lgs. 62/2024. In particolare, l'art. 1 comma 4 della Legge 68 prevede che le commissioni mediche di cui all'art. 4 della Legge 104/1992 redigano una relazione conclusiva recante valutazioni e indicazioni sui posti di lavoro compatibili con le residue capacità lavorative. Tale previsione può essere riconfigurata trasformando la relazione conclusiva da certificazione centrata sull'invalidità a profilo funzionale ICF-based, includendo in modo sistematico fattori ambientali e personali e prevedendo un aggiornamento periodico basato su evidenze di funzionamento. In questa prospettiva, la nozione di “residue capacità lavorative” può evolvere verso un'impostazione fondata sulle capacità attuali e potenziali, distinguendo tra capacità (*can do*) e performance (*does do*) e valorizzando strategie compensative e accomodamenti ragionevoli, mentre la categoria dei “posti di lavoro compatibili” può essere ridefinita superando l'idea di mansioni predefinite per approdare a profili funzionali adattabili, integrando fatto-

ri ambientali facilitanti e realizzando una personalizzazione effettiva fondata su aspirazioni, preferenze e obiettivi di vita della persona. Ne consegue che l'integrazione operativa tra la valutazione prevista dall'art. 8 comma 1 della Legge 68/1999 e la valutazione multidimensionale del d.lgs. 62/2024 richiede lo sviluppo di un processo unificato, in grado di evitare duplicazioni e garantire coerenza metodologica e continuità lungo l'intero percorso di presa in carico e progettazione.

L'integrazione operativa tra la valutazione ex art. L. 68 e la valutazione multidimensionale del d.lgs. 62 richiede lo sviluppo di un processo unificato che eviti duplicazioni e garantisca coerenza metodologica:

Aspetto	Legge 68/1999 (attuale)	Riconfigurazione ICF
Base valutativa	Percentuale invalidità + diagnosi medica	Profilo funzionale ICF multidimensionale
Focus valutativo	Deficit e limitazioni individuali	Capacità, performance e fattori contestuali
Metodologia	Valutazione <i>una tantum</i> di tipo medico	Valutazione processuale multidisciplinare
Outcome	Relazione conclusiva con indicazioni generiche	Progetto lavorativo individualizzato e partecipato
Aggiornamento	Solo su richiesta o aggravamento	Monitoraggio continuo e rivalutazioni programmate

Tabella 1 - Valutazione multidimensionale. Comparazione

### 3.1 Governance integrata e coordinamento interistituzionale

La Legge 68 definisce un'architettura istituzionale complessa che coinvolge diversi livelli di governance:

- Livello nazionale: Comitato tecnico di cui all'art. 6.
- Livello regionale: programmazione e coordinamento ex art. 7.
- Livello provinciale: Comitato tecnico provinciale ex art. 6.
- Livello operativo: Servizi per l'impiego e organismi accreditati.

Questa architettura presenta criticità di coordinamento che il d.lgs. 62/2024 può contribuire a risolvere attraverso l'introduzione di meccanismi sistematici di integrazione. L'Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM), istituita dall'art. 24 del d.lgs. 62/2024 quale sede deputata all'elaborazione del progetto di vita, è chiamata a operare in un contesto in cui permangono dispositivi e procedure specifiche previste dalla Legge 68/1999 per il collocamento mirato. Ne discende l'esigenza di un coordinamento interistituzionale strutturato tra l'UVM e gli organi previsti dalla normativa sul collocamento mirato, al fine di evitare duplicazioni valutative, sovrapposizioni procedurali e frammentazione delle responsabilità, e garantire, invece, continuità ed efficacia nell'attuazione dei percorsi di inclusione lavorativa. In particolare, il raccordo deve essere assicurato attraverso modalità operative integrate lungo tre assi principali.

**a) Coordinamento con le Commissioni mediche e i procedimenti di accertamento.** Il coordinamento con gli organismi deputati all'accertamento e alla certificazione della condizione di disabilità e della capacità lavorativa deve avvenire mediante:

- l'adozione di protocolli operativi finalizzati a una valutazione integrata, evitando duplicazioni non necessarie e disallineamenti tra esiti valutativi;
- la condivisione strutturata di dati e informazioni, anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi e l'utilizzo di banche dati comuni;
- la definizione di tempistiche coordinate tra valutazioni sanitarie, multidimensionali e procedure lavoristiche, in modo da prevenire ritardi nell'avvio dei percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo.

**b) Integrazione con i Comitati tecnici del collocamento mirato.** Il raccordo tra UVM e Comitati tecnici previsti dalla normativa in materia di collocamento mirato risulta strategico per allineare la dimensione progettuale del progetto di vita con la dimensione tecnico-operativa della valutazione delle capacità e delle compatibilità lavorative. In tale direzione, assumono particolare rilievo:

- la definizione di modalità di confronto sistematico tra UVM e Comitato tecnico in merito agli obiettivi lavorativi del progetto di vita;
- la condivisione di strategie territoriali e priorità di intervento, in particolare per i casi complessi e ad alta intensità di supporto;
- l'attivazione di forme di monitoraggio congiunto sull'efficacia degli interventi, con attenzione agli esiti occupazionali e alla sostenibilità nel tempo dell'inserimento lavorativo.

**c) Collaborazione con i Servizi per l'impiego e il sistema del collocamento mirato.** Nei casi in cui il progetto di vita includa obiettivi di inclusione lavorativa, la collaborazione tra UVM e Servizi per l'impiego deve configurarsi come presidio essenziale di governance operativa. In particolare:

- deve essere garantita una presenza qualificata dei Servizi per l'inserimento lavorativo nei lavori dell'UVM "ove necessario", e in modo sistematico nei progetti con obiettivi lavorativi;
- devono essere integrate le competenze specialistiche relative al *job matching*, alla mediazione con i datori di lavoro e alla costruzione delle condizioni organizzative favorevoli;
- deve essere assicurato il coordinamento nell'utilizzo degli incentivi, delle misure di accompagnamento e degli strumenti di sostegno, favorendo un uso coerente delle risorse della Legge 68/1999 (ad esempio, convenzioni, Fondo regionale ex art. 14) all'interno del budget di progetto previsto dal d.lgs. 62/2024.

In tale prospettiva, l'UVM può divenire la sede in cui il progetto di vita si traduce in una traiettoria attuativa unitaria, capace di integrare valutazione, sostegni e strumenti operativi disponibili nel sistema del collocamento mirato, garantendo continuità tra progettazione e realizzazione degli interventi. L'integrazione operativa richiede, quindi, la necessità di sviluppare un modello di governance che sappia coniugare le competenze specifiche dei diversi attori istituzionali:

- Livello strategico: integrazione tra programmazione sociale e politiche del lavoro.
- Livello tecnico: coordinamento tra UVM e strutture tecniche della L. 68.
- Livello operativo: integrazione tra servizi sociali e servizi per l'impiego.
- Livello attuativo: coordinamento tra interventi personalizzati e strumenti L. 68.

### 3.2 Riconfigurazione degli strumenti di sostegno: integrazione tra budget di progetto, incentivi e strumenti convenzionali della Legge 68/1999

Gli articoli 12-14 della Legge 68/1999 prevedono un insieme articolato di strumenti economici, incentivanti e convenzionali finalizzati a sostenere l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Tali misure, pur nate in un impianto normativo storicamente orientato a dispositivi tendenzialmente standardizzati e adempitivi, possono oggi essere reinterpretate e potenziate in chiave pienamente personalizzata attraverso l'integrazione con il budget di progetto previsto dal d.lgs. 62/2024. In questa prospettiva, il budget non opera come risorsa economica aggiuntiva in senso stretto, ma come strumento di governance e ricomposizione capace di coordinare in modo coerente le diverse fonti di sostegno disponibili, rendendole funzionali agli obiettivi del progetto di vita. All'interno di tale cornice, gli incentivi per l'assunzione previsti dall'art. 13 possono essere letti non più come meri strumenti compensativi destinati al datore di lavoro in base a parametri astratti, ma come leve modulabili in relazione alle esigenze di funzionamento della persona e agli obiettivi del percorso personalizzato. Analogamente, i contributi per l'adattamento del posto di lavoro (art. 13, comma 4) possono essere integrati in coerenza con la logica degli accomodamenti ragionevoli: l'obiettivo non è soltanto finanziare un adeguamento materiale o tecnico, ma rimuovere barriere e introdurre facilitatori in modo mirato, a sostegno di una partecipazione lavorativa effettiva e sostenibile. Anche i rimborsi per i servizi di sostegno previsti dall'art. 12, comma 3, possono essere riconfigurati, includendo in modo più strutturale interventi specialistici di accompagnamento, mediazione e supporto continuativo (quali tutoraggio, *job coaching* e azioni di sostegno organizzativo), collocandoli dentro un disegno unitario e non episodico. In tale direzione, anche eventuali sgravi contributivi e misure di alleggerimento dell'onere datoriale, laddove disponibili e attivabili, possono essere integrati nel budget di progetto come strumenti coerenti con gli obiettivi del percorso individualizzato, contribuendo a rendere sostenibile per le imprese l'investimento inclusivo e aumentando la probabilità di mantenimento dell'occupazione nel tempo.

Oltre alle misure economiche, un ruolo strategico è assunto dagli strumenti convenzionali previsti dalla Legge 68/1999, in particolare dall'art. 12-bis (introdotto dal d.lgs. 151/2015), che disciplina la possibilità di stipulare convenzioni con i datori di lavoro per favorire l'inserimento lavorativo. Tale strumento può essere significativamente potenziato se ricondotto entro il modello di progetto di vita, superando una lettura meramente amministrativa e orientata all'adempimento. In questa prospettiva, le convenzioni possono essere costruite come dispositivi attuativi del progetto personalizzato, definendo obiettivi specifici concordati con l'Unità di Valutazione

Multidimensionale e includendo, in modo integrato, supporti multidisciplinari di natura sociale, sanitaria e formativa. La loro efficacia aumenta ulteriormente quando viene previsto un monitoraggio continuativo del percorso e la possibilità di adattarne progressivamente contenuti e sostegni, in funzione dell'evoluzione delle condizioni della persona e delle dinamiche organizzative del contesto lavorativo. Parallelamente, la realizzazione di percorsi lavorativi realmente inclusivi richiede la costruzione di partenariati territoriali strutturati, capaci di trasformare l'inclusione da intervento individuale a politica di comunità. In tale quadro, assume particolare rilievo il coinvolgimento sistematico del Terzo settore specializzato ed accreditato, sia in funzione di accompagnamento e mediazione, sia per la capacità di costruire contesti inclusivi e sostenibili. A ciò può affiancarsi una collaborazione stabile con ordini professionali, associazioni datoriali e reti di impresa, così da rafforzare il *job matching*, promuovere cultura inclusiva e ampliare le opportunità concrete di inserimento. Infine, l'integrazione con i sistemi di formazione professionale e, ove pertinente, con università e istituzioni formative, consente di costruire filiere competenza-occupazione coerenti con il progetto di vita, rafforzando non solo l'accesso al lavoro, ma anche l'occupabilità e la permanenza lavorativa nel medio-lungo periodo.

In tale ottica, la piena efficacia delle politiche di inclusione lavorativa dipende dalla capacità del sistema territoriale di integrare metodologicamente e operativamente il budget di progetto con gli strumenti economici, convenzionali e organizzativi previsti dalla Legge 68/1999. Solo attraverso tale integrazione è possibile superare la frammentazione degli interventi e garantire percorsi lavorativi personalizzati, sostenibili e orientati a esiti occupazionali stabili nel tempo.

### 3.3 Strumenti operativi per l'integrazione servizi-territorio

La realizzazione del progetto di vita lavorativo richiede l'attivazione coordinata di una rete multi-attore complessa che deve essere mappata, coordinata e monitorata sistematicamente. A titolo esemplificativo, la tabella che segue restituisce una mappa sintetica dei principali attori del sistema territoriale coinvolti nel processo di inclusione lavorativa, delle funzioni che ciascuno è chiamato a svolgere, degli strumenti operativi di cui dispone e degli indicatori attraverso cui misurarne l'efficacia. Il processo multi-attore non è sequenziale, ma sistemico: ogni soggetto opera nel proprio ambito di competenza, ma è chiamato a raccordarsi con gli altri in una logica di responsabilità condivisa, in cui la continuità del percorso della persona dipende dalla coerenza dell'intero sistema e non dalla performance di un singolo attore. È in questa cornice che la governance territoriale integrata si traduce da principio astratto a prassi operativa misurabile.

### 3.4 Impatto del disallineamento normativo sulle imprese sociali e gli enti del Terzo settore e loro ruolo nell'allineamento sistemico

Il disallineamento tra il paradigma introdotto dal d.lgs. 62/2024 e il sistema del collocamento mirato ex Legge 68/1999 non produce effetti esclusivamente sul piano istituzionale e procedurale: si riverbera con forza sugli enti del Terzo settore

Attore	Funzione	Strumenti	Indicatori
Servizi Sociali	Case management, supporto familiare, sostegni alla persona	PAI, budget personale, assistenza domiciliare	Continuità assistenziale, soddisfazione utente
Servizi per l'impiego	Job matching, orientamento, intermediazione L. 68 tools	Convenzioni, tirocini	Placement rate, job retention
Enti Terzo settore	Job coaching, formazione, supporto specialistico	Progetti personalizzati, peer support	Empowerment, autonomia
Sistema sanitario	Riabilitazione, medicina del lavoro, supporto psicologico	Terapie, ausili, certificazioni	Stabilità clinica, compliance
Sistema formativo	Sviluppo competenze, certificazioni, transizioni	Corsi personalizzati, alternanza, ITS	Competenze acquisite, employability
Sistema imprese	Creazione opportunità, mentoring, inclusione	CSR, disability manager, accomodamenti	Produttività, clima organizzativo

Tabella 2 - Strumenti per l'integrazione servizi - territorio

(ETS) e, in particolare, sulle imprese sociali (IS) che operano nell'area dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Tali soggetti si trovano esposti a una doppia pressione normativa: da un lato, l'evoluzione paradigmatica impressa dal d.lgs. 62/2024 impone un riorientamento metodologico verso l'approccio ICF, la coprogettazione partecipata e la logica del progetto di vita; dall'altro, gli strumenti operativi della Legge 68/1999 continuano a costituire il principale referente procedurale per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, con propri criteri, competenze e tempistiche. L'assenza di un raccordo strutturato tra i due sistemi genera per gli ETS una serie di criticità operative di significativa portata.

**a) Incertezza metodologica e professionale.** Il personale degli ETS – educatori, operatori dell'inserimento lavorativo, job coach, assistenti alla persona – si trova a operare in un contesto normativo ibrido, nel quale i criteri ICF richiesti dal nuovo impianto del d.lgs. 62/2024 non sono ancora pienamente integrati con le prassi valutative e procedurali proprie del collocamento mirato. Tale disallineamento produce un rischio di frammentazione delle competenze professionali e di incoerenza metodologica tra la fase della progettazione (PdVIPP) e la fase dell'inserimento operativo (procedure previste dalla Legge 68/1999).

**b) Ambiguità nel posizionamento convenzionale e contrattuale.** Gli ETS che operano in regime di convenzione – con ambiti sociali, ASL, Centri per l'impiego o imprese – si trovano spesso a dover rispondere a committenze che operano secondo logiche normative non ancora integrate. Le convenzioni ex art. 11 della Legge 68/1999, gli appalti di servizi e le coprogettazioni ex art. 55 d.lgs. 117/2017 (CTS) faticano a trovare una cornice unitaria, con il rischio di una frammentazione progettuale che indebolisce la continuità degli interventi e genera incertezza nella definizione degli obblighi di servizio.

**c) Duplicazione e ridondanza nella presa in carico.** In assenza di protocolli di integrazione tra UVM e servizi del collocamento mirato, gli ETS si trovano frequentemente a dover gestire percorsi paralleli di valutazione, documentazione e rendicontazione riferiti a sistemi non interoperabili. Ciò si traduce in un aumento dei costi di transazione organizzativa, in una dispersione delle energie professionali e in un rallen-

tamento dei percorsi di inclusione, a scapito della qualità e della tempestività degli interventi.

**d) Incertezza sullo strumento del budget di progetto.** L'art. 28 del d.lgs. 62/2024 disciplina il budget di progetto come dispositivo di aggregazione delle risorse, ma la sua piena operatività – anche in relazione all'integrazione con i fondi regionali ex art. 14 della Legge 68/1999 e con le risorse del FSE+ – non è ancora garantita da una normativa attuativa compiuta. Gli ETS, che rappresentano sovente l'erogatore finale dei servizi, operano in una condizione di incertezza finanziaria e programmatica che limita la capacità di investimento strutturale e la sostenibilità organizzativa di medio periodo.

**e) Rischio di marginalizzazione rispetto alle sedi decisionali.** Il d.lgs. 62/2024 identifica nell'UVM la sede privilegiata di elaborazione del progetto di vita, ma la composizione tipizzata dall'art. 24, comma 2, non include strutturalmente gli ETS tra i componenti permanenti. Il rischio è quello di una progressiva marginalizzazione dei soggetti del Terzo settore dalle sedi decisionali cruciali, pur mantenendone il coinvolgimento nella fase attuativa, con conseguente indebolimento della qualità progettuale e del raccordo tra intenzione e pratica inclusiva.

Per le imprese sociali di tipo B (ex L. 381/1991 e d.lgs. 112/2017), la complessità si accentua ulteriormente: esse assumono il duplice ruolo di soggetti erogatori di servizi e di datori di lavoro inserenti. In tale posizione, il disallineamento normativo determina una doppia esposizione al rischio: sul piano dei servizi, come erogatori soggetti alle evoluzioni metodologiche del d.lgs. 62/2024; sul piano datoriale, come soggetti obbligati – o convenzionati – ai sensi della Legge 68/1999, che devono coniugare le logiche dell'inserimento mirato con quelle della progettazione individualizzata, in assenza di linee guida operative integrate. Ne deriva che il disallineamento normativo non è, per le imprese sociali di tipo B, una variabile esterna e ininfluente, ma una condizione strutturale che incide direttamente sulla loro missione istituzionale e sulla qualità dell'inclusione che sono chiamate a garantire.

Di fronte a tale scenario, le imprese sociali e, più in generale, gli enti del Terzo settore non possono limitarsi a un ruolo adattivo rispetto ai disallineamenti normativi: sono chiama-

ti – e, per vocazione istituzionale, attrezzati – a svolgere una funzione attiva di connessione sistemica, capace di anticipare, mediare e contribuire a colmare i gap operativi tra i due sistemi normativi. Tale funzione si articola su cinque livelli complementari, che configurano un contributo tanto operativo quanto strategico alla costruzione di un sistema integrato di inclusione lavorativa.

**a) Funzione di connettore istituzionale e di mediazione intersistemica.** Gli ETS – e in particolare le imprese sociali specializzate nell’inserimento lavorativo – rappresentano soggetti strutturalmente posizionati all’interfaccia tra i sistemi della valutazione multidimensionale (UVM) e del collocamento mirato (Legge 68/1999). Questa posizione di confine non è una limitazione, ma una risorsa strategica: gli ETS possono svolgere una funzione di “connettore operativo”, traducendo le indicazioni del PdVIPP in azioni coerenti con le procedure del collocamento mirato e, viceversa, alimentando la progettazione individualizzata con le informazioni emerse dall’assessment lavorativo. La costruzione di protocolli operativi stabili tra ETS, UVM e servizi per l’impiego – che definiscano ruoli, flussi informativi e responsabilità condivise – costituisce, in tale prospettiva, un’azione prioritaria per la governance territoriale integrata.

**b) Advocacy e partecipazione alle sedi di coprogrammazione.** Il Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017) riconosce agli ETS il ruolo di soggetti attivi nella coprogrammazione e nella coprogettazione (art. 55 CTS), in quanto portatori di interessi generali e di competenze specializzate. In questa cornice, gli ETS possono e devono partecipare attivamente ai tavoli istituzionali di programmazione delle politiche per la disabilità, promuovendo l’adozione di protocolli di integrazione tra i dispositivi del d.lgs. 62/2024 e della Legge 68/1999, la definizione di linee guida operative locali che rendano complementari i due sistemi valutativi, e l’attivazione di sperimentazioni territoriali che anticipino l’armonizzazione normativa attesa entro il 1° gennaio 2027. L’advocacy degli ETS non si esaurisce nella dimensione tecnico-procedurale, ma si estende alla dimensione politica: essi sono portatori di una visione dell’inclusione lavorativa radicata nella prassi quotidiana e nell’esperienza diretta delle persone con disabilità, che li rende interlocutori privilegiati nelle sedi di *policy-making* e nella revisione della normativa di settore.

**c) Innovazione metodologica e costruzione di pratiche integrate.** Gli ETS hanno una capacità storica di innovazione metodologica nell’area dell’inclusione lavorativa, avendo sviluppato – spesso in anticipo rispetto al quadro normativo – pratiche di *job coaching*, accompagnamento personalizzato, mediazione con i datori di lavoro, analisi contestuale del posto di lavoro e progettazione individualizzata dei percorsi. In questo senso, le imprese sociali e gli enti specializzati nell’inserimento lavorativo sono chiamati a diventare laboratori di sperimentazione delle metodologie integrate richieste dal d.lgs. 62/2024. In particolare, gli ETS possono: sviluppare e adottare strumenti di *assessment* integrati ICF-based coerenti con la valutazione multidimensionale dell’UVM e contestualmente utilizzabili nel sistema del collocamento mirato; costruire modelli di raccordo tra PdVIPP e piani di inserimento lavorativo ex Legge 68, evitando la duplicazione progettuale e garantendo la continuità degli obiettivi; promuovere l’utilizzo del budget di progetto come dispositivo unitario di

finanziamento degli interventi di inclusione lavorativa, anche attraverso la costruzione di accordi quadro territoriali con i Comuni e le ASL.

**d) Funzione datoriale inclusiva e operazionalizzazione degli accomodamenti ragionevoli.** Le imprese sociali di tipo B svolgono un ruolo peculiare nel sistema: esse sono datori di lavoro inclusivi per definizione normativa, con una missione statutaria orientata all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate, tra cui le persone con disabilità. In questo senso, esse sono tra i soggetti più qualificati per sperimentare operativamente i principi dell’accomodamento ragionevole introdotti dal d.lgs. 62/2024. Attraverso la propria funzione datoriale, le imprese sociali di tipo B possono: operazionalizzare il concetto di accomodamento ragionevole, attraverso pratiche concrete di adattamento del posto di lavoro, flessibilità organizzativa e supporto all’inclusione; contribuire a definire standard di buone pratiche trasferibili ad altri datori di lavoro pubblici e privati; fungere da contesti “ponte” nell’ambito di percorsi graduali di transizione al mercato del lavoro ordinario, coerentemente con l’approccio *life-course* del d.lgs. 62/2024.

**e) Formazione e sviluppo delle competenze del sistema.** Gli ETS e le imprese sociali hanno un ruolo cruciale nello sviluppo delle competenze professionali necessarie per l’implementazione del nuovo quadro normativo. La complessità metodologica introdotta dal d.lgs. 62/2024 – con l’adozione dell’ICF, la costruzione del PdVIPP, l’integrazione del budget di progetto – richiede un significativo investimento nella formazione degli operatori. Gli ETS, attraverso le proprie reti associative, possono sviluppare percorsi formativi specializzati, promuovere la diffusione di pratiche *evidence-based* e costruire comunità di apprendimento professionale capaci di accelerare la transizione metodologica richiesta dalla riforma. Questa funzione formativa e di *capacity building* rappresenta, in ultima analisi, un contributo sistemico alla costruzione delle condizioni necessarie per la piena implementazione del d.lgs. 62/2024 sull’intero territorio nazionale.

In sintesi, il ruolo degli enti del Terzo settore e delle imprese sociali nel processo di allineamento normativo non è accessorio né meramente esecutivo: è una funzione sistemica che, se valorizzata nelle sedi istituzionali appropriate – a partire dai tavoli di coprogrammazione ex art. 55 CTS fino alle sedi regionali di programmazione delle politiche per la disabilità – può contribuire in modo determinante a tradurre la riforma in miglioramento reale della qualità di vita delle persone con disabilità. La piena valorizzazione di tale ruolo richiede, tuttavia, che le istituzioni riconoscano formalmente gli ETS come partner strutturali dell’integrazione normativa, e non come meri soggetti attuatori di decisioni calate dall’alto.

## — 4 Conclusioni

L’integrazione operativa tra d.lgs. 62/2024 e Legge 68/1999 rappresenta molto più di un adeguamento tecnico-normativo: costituisce l’opportunità per l’Italia di diventare leader europeo nell’inclusione lavorativa delle persone con disabilità, realizzando concretamente i principi della Convenzione ONU e del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Il paradigma trasformativo delineato in questa analisi richiede coraggio

politico, visione strategica e investimenti sostenuti. Tuttavia, i benefici attesi – economici, sociali e culturali – giustificano pienamente lo sforzo richiesto. La costruzione di progetti di vita in ambito lavorativo che integrino efficacemente metodologia personalizzata e strumenti consolidati non è solo una necessità normativa, ma un imperativo etico verso una società che sappia trasformare le differenze in risorse e garantire a ogni persona la possibilità di contribuire attivamente al bene comune attraverso il lavoro.

I dati disponibili – pur con i limiti metodologici propri della ricerca in questo ambito – documentano persistenti disuguaglianze nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro per le persone con disabilità. Con un *disability employment gap* che in Italia si attesta intorno ai 29 punti percentuali (dati ISTAT/CNEL, 2023) e in Europa intorno ai 24 punti (Eurostat, 2024), l'attuale sistema di inserimento

lavorativo richiede un ripensamento metodologico. Il Coefficiente di Rilevanza Motivazionale e il Coefficiente di Corrispondenza Ecologica al Ruolo rappresentano un avanzamento concettuale coerente con la Convenzione ONU (2006), l'ICF (WHO, 2001), il paradigma dei sostegni (Thompson *et al.*, 2009) e il Progetto di Vita introdotto dal d.lgs. 62/2024. Il valore aggiunto di questo approccio risiede nella capacità di rendere espliciti i criteri decisionali, rispettare la centralità della persona come coprogettista del proprio percorso, e sollecitare gli ecosistemi professionali a interrogarsi sulla propria capacità di accoglienza e modulazione. La sfida che attende i servizi è duplice: acquisire le competenze metodologiche per l'applicazione del sistema CR, e promuovere negli ecosistemi organizzativi la cultura della corrispondenza ecologica e della flessibilità progettuale.

DOI: 107425/IS.2026.02.10

## Bibliografia

Alessi, C. (2021). Disabilità, accomodamenti ragionevoli e oneri probatori. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, p. 613 ss.

Atanasova, A. *et al.* (2024). *Narrowing the Employment Gap for People with Disabilities. Policy Brief*. Brussels, ETUI.

Barbera, M. (2007). *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*. Milano, Giuffrè.

Bickenbach, J. E., Chatterji, S., Badley, E. M. & Üstün, T. B. (1999). Models of Disablement, Universalism and the International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps. *Social Science & Medicine*, 48(9), pp. 1173-1187.

Bonardi, O. (2024). Le soluzioni ragionevoli per i disabili come tecnica di prevenzione delle discriminazioni. *Rivista Giuridica del Lavoro*, 3, 1, pp. 376-396.

Chiaromonte, W. (2020). L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia. *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4, p. 897 ss.

CNEL (2024). *XXVI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*. Roma, CNEL.

De Falco, G. (2025). *Il progetto di vita individualizzato e partecipato. La riforma del welfare della disabilità*. Milano, Giuffrè.

Elder, G. H., Jr. (1998). The Life Course as Developmental Theory. *Child Development*, 69(1), pp. 1-12.

Escorpizo, R., Ekholm, J., Glässel, A., Haglund, L. & Cieza, A. (2010). Developing a Core Set to Describe Functioning in Vocational Rehabilitation using the ICF. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 20(4), pp. 502-511.

Eurostat (2025). *Employment Gaps for Women and People with Disabilities*. Luxembourg, European Commission.

Falabella, V. & Monaco, M.P. (2024). *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una "rivoluzione copernicana"*. Bollettino Adapt, 20 maggio.

Garofalo, D. (2016). Le modifiche alla L. n. 68/1999; semplificazioni, correttivi, competenze. In Ghera, E. & Garofalo, D. (a cura di). *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*. Bari, Cacucci, p. 23 ss.

- Gaspari, F. (2025). Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. *Federalismi.it*, 5, p. 70 ss.
- ISTAT (2019). *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*. Roma, ISTAT.
- Kim, S. Y., Park, J. E. & Kim, J. H. (2017). Job Retention and related Factors among Workers with Disabilities in Korea. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 47(2), pp. 145-158.
- Lamberti, F. (2025). L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità al bivio dell'ineludibile armonizzazione tra il d.lgs. 62/2024 e la Legge 68/1999. *Lavoro Diritti Europa*, n. 3.
- Lambertucci, P. (2025). Il collocamento obbligatorio dei disabili e il collocamento degli extracomunitari. In Mezzocapo, D., Preteroti, A. & Valente, L. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*. Torino, UTET, p. 2517 ss.
- Lawson, A. (2008). *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment*. Oxford, Hart Publishing.
- Luckasson, R. et al. (2002). *Mental Retardation: Definition, Classification, and Systems of Supports* (10th ed.). Washington, DC: AAMR.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- O'Brien, J. (2002). Person-centered Planning as a Contributing Factor in Organizational and Social Change. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 27(4), pp. 261-264.
- Park, J. Y. & Park, E. Y. (2021). Factors Affecting the Acquisition and Retention of Employment among Individuals with Intellectual Disabilities. *International Journal of Developmental Disabilities*, 67(3), pp. 188-201.
- Schalock, R. L. et al. (2010). *Intellectual Disability: Definition, Classification, and Systems of Supports* (11th ed.). Washington, DC, AAIDD.
- Schalock, R. L. & Verdugo, M. A. (2002). *Handbook on Quality of Life for Human Service Practitioners*. Washington, DC, AAMR.
- Schalock, R. L. & Verdugo, M. A. (2012). *A Leadership Guide for Today's Disabilities Organizations*. Baltimore, Brookes.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York, Alfred Knopf.
- Siporin, S. & Lysack, C. (2004). Quality of Life and supported Employment: A Case Study of Three Women with Developmental Disabilities. *American Journal of Occupational Therapy*, 58(4), pp. 455-465.
- Spinelli, C. (2017). La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act. *Diritti Lavori Mercati*, 1, p. 39.
- Thompson, J. R. et al. (2009). Conceptualizing Supports and the Support needs of People with Intellectual Disability. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 47(2), pp. 135-146.
- Tilburg University (2024). *Support falls Short in Preventing Workforce Dropout among Employees with Disabilities*. Tilburg, Tilburg University.
- United Nations (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. New York, UN.

Virginia Commonwealth University (2022). *Supporting Individuals with Significant Disabilities: The Roles of a Job Coach*. Richmond, VCU.

Wehmeyer, M. L. (1999). A Functional Model of Self-determination. *Focus on Autism and Other Developmental Disabilities*, 14(1), pp. 53-61.

Wehmeyer, M. L. (2005). Self-determination and Individuals with Severe Disabilities. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 30(3), pp. 113-120.

World Health Organization (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*. Geneva, WHO.

Zamperini, A. (2024). *Progetti di vita e disabilità: verso una prospettiva ecologica*. Milano, FrancoAngeli.

### Riferimenti normativi e bibliografici

Decreto Legislativo 3 maggio 2024, n. 62, "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individualizzato e partecipato"

Legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"

Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, "Codice del Terzo settore"

Legge 3 marzo 2009, n. 18 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità" (G.U. n. 61 del 14 marzo 2009, Suppl. Ord. n. 36).

Numero 2/2026

# Prospettive

# Economia sociale e vocazione politica: oltre la militanza e la disillusione

Gianluca Salvatori

## Abstract

Il contributo analizza il percorso storico dell'economia sociale in Italia a partire dagli anni Settanta, utilizzando la cooperazione sociale come caso paradigmatico per esaminare il nesso tra azione economica, ispirazione valoriale e vocazione politica. Attraverso una prospettiva storico-analitica che integra teoria istituzionale, economia politica e teoria democratica, il testo ripercorre le principali fasi di sviluppo: la fase fondativa, come risposta al disincanto post-ideologico; l'istituzionalizzazione indotta dal *New Public Management*; il rischio di isomorfismo e mercatizzazione nel periodo neoliberale; e le sfide aperte dalla Grande Recessione del 2008. Il contributo sostiene che il concetto di economia sociale, nella sua declinazione europea contemporanea, offre non soltanto un modello economico alternativo, ma una proposta di riorganizzazione del rapporto tra mercato, Stato e società civile. Riprendendo il framework polanyiano del "doppio movimento" – aggiornato alla luce del dibattito teorico più recente – e la teoria hirschmaniana dell'alternanza tra sfera pubblica e sfera privata, si argomenta che le organizzazioni di economia sociale si trovano oggi dinanzi a una finestra di opportunità storica per riaffermare il proprio potenziale trasformativo, a condizione di superare le dinamiche di adattamento isomorfo che ne hanno a lungo compresso la dimensione politica.

**Parole chiave:** economia sociale; impresa sociale; cooperazione sociale; *New Public Management*; isomorfismo istituzionale; welfare mix; trasformazione sociale.

## 1. Introduzione: oggetto, approccio e struttura del contributo

A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, mentre il Paese cambiava profondamente per l'azione sovrapposta di crisi economica e irrequietezza sociale, cominciò a farsi strada in Italia un'inedita esperienza di impegno civico combinato con forme di attività economica a finalità occupazionale e sociale, che introduceva molti dei temi riconducibili in anni più recenti al concetto di economia sociale. L'espressione più evidente e innovativa di questa novità si può ricondurre alla nascita della cooperazione sociale, che dopo un lungo processo di incubazione e sperimentazione venne formalizzata a livello normativo con la Legge 381/1991. Una legge ben presto divenuta un riferimento internazionale, segnando un ruolo di anticipazione dell'Italia rispetto a tendenze che negli anni successivi si sarebbero manifestate in molti altri Paesi, spesso in forme mutate proprio dall'esperienza italiana (Evers, Laville, 2004; Borzaga, 2021; Borzaga, Ianes, 2021).

Il presente contributo si propone di analizzare questo percorso secondo una prospettiva storico-analitica, che assume la cooperazione sociale italiana come caso paradigmatico attraverso cui leggere l'evoluzione dell'economia sociale nel suo complesso e il suo rapporto con la dimensione politica. L'approccio adottato non è di tipo strettamente storico-descrittivo, ma intende piuttosto utilizzare la ricostruzione diacronica come strumento di analisi teorica: identificare, cioè, i meccanismi strutturali che hanno plasmato il percorso delle organizzazioni di economia sociale in risposta ai mutamenti del contesto istituzionale, economico e culturale. In questo senso il lavoro si colloca all'intersezione tra

teoria istituzionale, economia politica e teoria democratica, facendo ricorso a contributi provenienti da tradizioni disciplinari differenti, ma convergenti nell'obiettivo di comprendere il nesso tra azione economica collettiva e trasformazione sociale.

La novità introdotta nel dibattito contemporaneo dall'uso del concetto di "economia sociale" – e già prima dal concetto di "impresa sociale" – rispetto a "Terzo settore", "non profit", o alle altre espressioni finora utilizzate più frequentemente – consiste principalmente nella proposta di un approccio che intende superare programmaticamente i limiti di una definizione in negativo o puramente complementare rispetto ad altre entità, per affermare, invece, la funzione propria di organizzazioni che, anziché limitarsi a un ruolo di rimedio nei confronti dei fallimenti dello Stato e del mercato, si propongono di contribuire in positivo alla ridefinizione sia dell'azione pubblica sia dell'intrapresa economica (Borzaga, Salvatori, 2024). Rivendicando in tal modo non una posizione dominante di Stato e di mercato, bensì una concezione orientata alla trasformazione di tali categorie, e dunque con esse in relazione critica.

Come questa intenzionalità trasformativa sia sorta e sia venuta mutando nel tempo è un argomento che merita di essere approfondito secondo una rigorosa prospettiva analitica. In una prospettiva storica, esso fa emergere la complessità e il potenziale – ancora in parte inespresso – dell'economia sociale come approccio non solo alla sfera economica, bensì a un modello di società. L'economia sociale è fortemente e consapevolmente "situata": la sua genesi è in stretto rapporto con

situazioni che hanno richiesto di reagire ed elaborare alternative, e le fasi che hanno contraddistinto gli ultimi quarant'anni della storia italiana hanno influito profondamente sul suo sviluppo e sulla sua percezione da parte di quanti ne hanno seguito le vicende. La loro rilettura consente di portare alla luce l'intreccio tra azione economica, ispirazione etico-culturale e quella ricerca di espressione politica che costituisce un elemento di originalità delle forme di impresa riconducibili all'interno del perimetro dell'economia sociale.

Il contributo è strutturato come segue. La sezione 2 ricostruisce il contesto storico e socioculturale in cui è nata la cooperazione sociale italiana, inquadrandola come risposta al disincanto post-ideologico degli anni Settanta. La sezione 3 analizza la crisi del compromesso keynesiano tra capitalismo e democrazia come sfondo dell'affermarsi del paradigma neoliberale. La sezione 4 esamina l'impatto del *New Public Management* sulle organizzazioni di economia sociale e i processi di istituzionalizzazione che ne sono conseguiti. La sezione 5 approfondisce i rischi di isomorfismo e mercatizzazione che hanno segnato la fase di consolidamento. La sezione 6 analizza le sfide aperte dalla Grande Recessione del 2008 e dal successivo ciclo di crisi democratica. La sezione 7 propone una reinterpretazione del potenziale trasformativo dell'economia sociale in chiave teorica. La sezione 8 articola alcune implicazioni per la ricerca e per la pratica. La sezione 9 conclude con una riflessione di prospettiva.

## — 2. Alle origini: la cooperazione sociale come risposta al disincanto

Per comprendere la genesi della cooperazione sociale occorre ricollocarsi in una stagione storica profondamente segnata dalla crisi – quella del decennio iniziato verso la metà degli anni Settanta, con la prima grande recessione globale dalla fine della Seconda guerra mondiale – in cui il Paese era scosso da forti venti di trasformazione e dalle conseguenti contraddizioni sociali. Queste erano generate dalla fine del modello industriale degli anni della ricostruzione, dal declino delle forme tradizionali di rappresentanza e mobilitazione politica, dall'emergere di inedite marginalità urbane, dall'avvento dei movimenti femministi e dalla contestazione del modello familista tradizionale, nonché dall'affermarsi di nuovi bisogni legati alla salute mentale, alla disabilità, alla tossicodipendenza, all'infanzia in difficoltà (Ginsborg, 1989). Una costellazione di bisogni sociali, in parte nuovi e in parte già noti, ma amplificati dal nuovo contesto, che si collocava in larga misura al di fuori del perimetro tanto dell'intervento pubblico quanto dell'offerta del mercato privato.

Sono anni in cui entrano in crisi gli equilibri di una società che nei tre decenni precedenti – noti nella storiografia come i *Trente Glorieuses* – era stata protagonista di una straordinaria stagione di crescita economica e mobilità sociale, caratterizzata dall'avvento di una diffusa classe media che si era innalzata a livelli di benessere in precedenza accessibili solo a una ristretta minoranza. Una classe media contraddistinta da un aumento delle aspettative e, dunque, anche della consapevolezza dei propri bisogni, in cui il miglioramento delle condizioni materiali aveva portato con sé l'affermazione di una centralità crescente della soggettività individuale, con tutto il suo carico di istanze e desideri non solo materiali.

A fronte di questa situazione comincia ad avvertirsi la fragilità delle istituzioni sociali e politiche alle quali in passato era stata demandata la risposta alle domande emergenti dalla società. Come già evidenziavano Crozier, Huntington e Watanuki (1975) nel loro rapporto alla Commissione Trilaterale del 1975, le democrazie rischiano la crisi quando il carico di domande sociali supera la capacità di risposta delle istituzioni. L'esaurirsi della spinta ascendente degli anni del boom economico rende visibili le prime crepe nel compromesso tra capitalismo e democrazia che nel dopoguerra aveva permesso una straordinaria riduzione delle disuguaglianze (Streeck, 2013).

La crisi dei partiti e delle grandi organizzazioni di massa non fu solo una questione di leadership o di contingenza economica, ma affondava le radici in una profonda trasformazione socioculturale. Come dimostrato dai lavori di Ronald Inglehart (1990), il *culture shift* verso valori post-materialisti, legato alla prosperità del dopoguerra, stava erodendo le basi stesse su cui poggiavano i partiti di massa tradizionali, nati per rappresentare divisioni di classe e bisogni materiali. Il conseguente distacco tra cittadini e corpi intermedi rappresentava l'alba di quella sfida di legittimità che ancora oggi caratterizza il panorama delle istituzioni democratiche.

In questo contesto nasce la cooperazione sociale come forma collettiva e auto-organizzata di risposta alle nuove emergenze. Attingendo a movimenti sociali, associazionismo e esperienze di base, gruppi di cittadini attivi non rassegnati alla stagione del disimpegno e al ripiegamento individualistico della *me-generation* fanno emergere una forma di azione in cui la volontà di farsi carico di bisogni sociali reali prevale sull'inerzia del contesto. La cooperazione sociale nasce come soluzione "funzionale" a una serie di domande sociali inevase, mossa al tempo stesso dall'ambizione di proporsi come risposta "trasformativa" ispirata a valori di giustizia sociale (Borzaga, Defourny, 2001). Sin dalle prime fasi, il profilo prevalente tra i fondatori non appare quello dell'antagonismo radicale, ma piuttosto quello di una proposta di attività economica a finalità sociale tramite cui intervenire sulle storture del sistema presentando un'alternativa agibile.

Per comprendere le radici del peculiare modello italiano di cooperazione sociale è necessario fare riferimento all'analisi di Carlo Borzaga, il quale ha ricostruito come questo settore sia emerso dalla crisi del welfare state tradizionale cristallizzandosi nella Legge 381 del 1991 (Borzaga, Zandonai, 2009). Come sottolinea Borzaga, questa normativa ha sancito istituzionalmente la "doppia natura" della cooperazione sociale, che unisce l'efficienza dell'azione imprenditoriale alla finalità di risposta ai bisogni della comunità, diventando un pilastro del cosiddetto welfare mix italiano. Ciò che qui si vuole mettere in evidenza è che, sin dai suoi primi anni, il tema centrale della cooperazione sociale non si limita a un ruolo di supplenza o a una funzione meramente riparativa, bensì assume i tratti di un fenomeno orientato all'elaborazione di soluzioni innovative in risposta a bisogni sociali lasciati insoddisfatti o del tutto non recepiti dall'offerta istituzionale. È la messa in pratica del principio secondo cui la produzione di un servizio di interesse generale è un'azione dal valore politico che può prendere le mosse dal basso.

In questo senso, la cooperazione sociale è l'esperienza da prendere a riferimento per ricostruire il percorso che – a

partire dalla consolidata forma dell'impresa cooperativa e dinanzi a un cambio di stagione segnato dal ribaltamento nel rapporto tra Stato e mercato – ha rinnovato il modello basato sullo scambio mutualistico, ponendo le premesse di un approccio di impresa sociale ispirato a un modello di società e ad un modello di impresa alternativo rispetto a quello che negli anni seguenti sarebbe divenuto dominante; la particolare conformazione della cooperazione sociale italiana sarebbe stata, inoltre, di ispirazione per i legislatori di diversi Paesi dell'Unione europea e per l'Unione europea stessa. Retrospectivamente, è in questa origine che va rintracciato l'emergere di quella precisa consapevolezza del nesso tra dimensione politica, impegno sociale e azione nella sfera economica che, come si vedrà più avanti, diverrà l'elemento centrale dell'attuale discorso attorno all'economia sociale.

### — 3. La crisi del compromesso tra capitalismo e democrazia

A partire dagli anni Ottanta il modello economico dominante fu contrassegnato da una spinta crescente in direzione di un approccio al mercato insofferente nei confronti delle limitazioni imposte dalla stagione dell'espansione delle istituzioni democratiche e del capitalismo regolato (Harvey, 2005). Il modello prevalente divenne quello improntato al crescente predominio della componente finanziaria, che accompagnava una ristrutturazione dell'impresa post-fordista incardinata sulla delocalizzazione e sull'apertura globale non solo dei commerci, ma dell'intero sistema delle catene produttive. In questa nuova visione, la parola d'ordine diventò quella del "dimagrimento" dello Stato e dei poteri di intervento della politica, giudicati inadatti ad affrontare i problemi di realtà sempre più complesse, globalizzate e interdipendenti.

Ciò che qui si vuole mettere in rilievo è che quella che appariva come la conseguenza inevitabile di una dinamica generata dalla razionalità economica celava in realtà un preciso modello di società, giustificato in termini deterministici – il notorio *There is no alternative*<sup>1</sup> – che finiva per sottrarre la questione della struttura economica al campo del dibattito democratico. I successi delle varie declinazioni del modello socialdemocratico, con la loro eredità di riduzione delle disuguaglianze e ampliamento dei diritti sociali, si trovarono improvvisamente esposti a una critica strutturale fondata sulla denuncia dell'ipertrofia burocratica e dell'inefficienza allocativa del settore pubblico. Come teorizzato da Musgrave (1959) nella sua influente teoria dei tre rami, lo Stato aveva progressivamente esteso le proprie funzioni all'allocatione, alla distribuzione e alla stabilizzazione delle risorse in nome del benessere collettivo; fu esattamente questa estensione a diventare l'obiettivo privilegiato della critica neoliberale.

La rivoluzione neoliberale portò con sé una novità che travolse sia il modello socialdemocratico sia quello liberaldemocratico, in cui la componente politica si manteneva in equilibrio rispetto a quella economica: nel nuovo scenario il potere dei soggetti economici si avocò il ruolo di dettare l'agenda alla po-

litica, e non viceversa. Come ha argomentato Wendy Brown (2015), nel nuovo ordine neoliberale, lo Stato non è più guidato da un sovrano democratico, ma dai mercati, e per i mercati, in un processo di totale economicizzazione del politico, che configura gli esseri umani esclusivamente come attori di mercato, ovunque e in ogni contesto. Questa trasformazione mise in discussione il compromesso keynesiano tra efficienza economica, libertà individuale e giustizia sociale (Keynes, 1926)<sup>2</sup>, risolvendolo in favore delle prime due componenti, mentre la terza finì per essere ricondotta a mera conseguenza subordinata di un sistema di mercato ben funzionante, secondo la logica della *trickle down economics*<sup>3</sup>.

Sul versante interno, all'idea di uno Stato che si fa carico del benessere dei propri cittadini mediante la produzione diretta di beni e servizi si sostituì una visione che promuoveva l'iniziativa individuale e l'intervento privato, con un ricorso crescente a forme di esternalizzazione. Su quello internazionale, all'ordine degli Stati-nazione venne sostituito l'ordine del mercato globale, che richiedeva di eliminare le barriere alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali. I due vettori convergevano nel teorizzare un passo indietro dell'autorità pubblica da settori in precedenza presidiati, per lasciare spazio a imprese in grado di muoversi con più agilità in quanto libere dal vincolo di sottostare costantemente alla complessa formazione del consenso democratico.

In questo scenario, è evidente che le aspirazioni dell'economia sociale – tanto nelle tradizionali forme cooperative quanto in quelle più nuove dell'impresa sociale, che all'epoca in Italia si traduceva essenzialmente in cooperazione sociale – non potessero che venire ridimensionate, se non marginalizzate. La tensione trasformativa delle organizzazioni di economia sociale si trovò a scontrarsi con i principi di un nuovo clima culturale che era divenuto una visione del mondo pervasiva che aveva penetrato ampi strati della società, modificando aspettative, aspirazioni e criteri di giudizio (Bauman, 2000). Questo contesto non rimase esterno alle stesse organizzazioni di economia sociale: come documentato dalla letteratura sull'isomorfismo istituzionale (Mason, 2012; DiMaggio, Powell, 1983), in molti casi si produssero processi di adattamento attraverso cui le organizzazioni più esposte alle pressioni del campo organizzativo dominante finirono per assorbire valori, pratiche e linguaggi estranei alla loro matrice fondativa.

### — 4. New Public Management e istituzionalizzazione delle imprese sociali

Per inquadrare adeguatamente le dinamiche che hanno plasmato le organizzazioni di economia sociale nel corso degli anni Novanta, è necessario richiamare la profonda trasformazione subita dalle pubbliche amministrazioni per effetto del *New Public Management* (NPM). Si tratta di un approccio alla gestione del settore pubblico, affermatosi negli anni Ottanta, con cui all'interno delle amministrazioni vengono introdotti principi e strumenti tipici del settore privato (Hood,

<sup>1</sup> La frase *There is no alternative* è associata al discorso di Margaret Thatcher alla Conservative Women's Conference (1980) e ha dato origine all'acronimo TINA, diventato emblema del determinismo neoliberale.

<sup>2</sup> Keynes, 1926: "Il problema politico dell'umanità consiste nel mettere insieme tre elementi: l'efficienza economica, la giustizia sociale e la libertà individuale".

<sup>3</sup> L'espressione *trickle down economics* fu co-

niata dall'umorista Will Rogers durante la Grande Depressione per commentare sarcasticamente le politiche del presidente Hoover; fu poi ripresa criticamente per descrivere le politiche reaganiane degli anni Ottanta.

1991; Osborne, Gaebler, 1992). Ispirato alle teorie neolibériste e all'economia neoclassica, ma sostenuto in quegli anni da un ampio arco trasversale di forze politiche – presente tanto nei programmi conservatori di Thatcher e Reagan quanto in quelli progressisti di Clinton e Blair – il NPM si fondava sull'idea che efficienza, competitività e responsabilizzazione fossero criteri indispensabili per guidare la riorganizzazione della sfera pubblica. Il suo nucleo operativo, mutuando principi dell'organizzazione aziendale post-fordista, privilegiava l'orientamento al risultato, l'adozione di logiche di mercato e il ricorso a strumenti di tipo contrattuale in un rapporto di *outsourcing* con fornitori esterni.

Va, tuttavia, sottolineato che la letteratura più recente invita a una lettura non monolitica del NPM: come hanno documentato Dunleavy e colleghi (2006)<sup>4</sup>, a partire dagli anni 2000 si è affermata in molti Paesi una traiettoria di *Digital-Era Governance* che ha parzialmente corretto gli eccessi del modello NPM, reintroducendo logiche di integrazione e coordinamento pur senza abbandonare il primato della valutazione delle performance. Ciò suggerisce che il NPM non abbia determinato un percorso univoco e irreversibile, ma abbia piuttosto aperto un campo di tensioni entro cui si sono dispiegati adattamenti differenziati nei diversi contesti nazionali.

In Italia, la traduzione del NPM nelle riforme degli anni Novanta ha avuto caratteristiche peculiari rispetto al modello anglosassone di riferimento, in larga misura riconducibili alla presenza di un articolato tessuto di organizzazioni di Terzo settore radicate nel territorio. La necessità delle amministrazioni pubbliche di rispondere alla contestazione secondo cui il NPM, nel soddisfare un bisogno di modernizzazione, avrebbe introdotto un modello basato su privatizzazioni da cui potevano risultare penalizzati tanto i valori di universalismo quanto la dimensione di controllo democratico dell'accesso ai servizi, ha motivato la scelta di "temperare" l'introduzione del NPM mediante il coinvolgimento di organizzazioni con finalità sociale. Il meccanismo operativo di questa azione temperatrice è ben visibile nel sistema di accreditamento per i servizi sociali che, come descrivono Borzaga e Fazzi (2011), con la riforma del welfare italiano introdotta dalla Legge 328 del 2000 ha dato forma giuridica all'intenzione di arginare il rischio di spinte competitive originate dall'esternalizzazione, orientando la pubblica amministrazione verso il tessuto di organizzazioni della società civile non finalizzate al lucro.

In tal modo il ruolo del Terzo settore veniva riconosciuto istituzionalmente, valorizzandone però in particolare la componente imprenditoriale. Rispetto all'associazionismo tradizionale – basato prevalentemente su forme di volontariato o militanza eticamente motivata, ma raramente attrezzato per affrontare su scala adeguata gli effetti della riorganizzazione del welfare – la nuova forma giuridico-organizzativa della cooperazione sociale, coniugando missione sociale e strumenti d'impresa, si rivelò un potente fattore per dare vita a una peculiare forma di welfare mix. Il nuovo tipo di cooperativa si inserì nello spazio aperto dal nuovo modello di gestione dei servizi sociali e divenne interlocutore privilegiato della pubblica amministrazione riformata. In parte, con un adat-

tamento del precedente modello associativo, in parte, come invenzione di un nuovo modello di impresa sociale fondato su una reinterpretazione del cooperativismo svincolata dal rigido vincolo mutualistico: il modello, appunto, della cooperazione multi-stakeholder.

In questo senso si può affermare che la necessità di riequilibrare gli effetti del nuovo approccio pubblico alla gestione dei servizi sociali sia stato uno dei fattori che ha contribuito maggiormente al processo di istituzionalizzazione della cooperazione sociale. Un'istituzionalizzazione che ha avuto come esito il progressivo assorbimento nell'offerta pubblica di una serie di servizi originariamente ideati e sperimentati dalla cooperazione sociale in risposta a bisogni non soddisfatti: non solo assistenza, ma interventi educativi, inclusione lavorativa, salute mentale, prevenzione, e molto altro. In una dinamica in cui l'innovazione era partita dal basso e si era consolidata successivamente nell'ambito delle politiche pubbliche, la cooperazione sociale ha contribuito sostanzialmente a cambiare il modo di pensare e praticare il lavoro sociale.

Non è una coincidenza che nel 1995, nell'ambito della revisione dei principi cooperativi voluta dall'Alleanza Cooperativa Internazionale, sia stato introdotto il "settimo principio", ovvero l'impegno delle cooperative verso le comunità di appartenenza (International Co-operative Alliance-ICA, 1995).

Questo aggiornamento, che sancì il riconoscimento del ruolo attivo e responsabile delle cooperative nel contribuire al benessere economico e sociale delle comunità in cui operano al di là dei soli membri, può essere, almeno in parte, interpretato come effetto del crescente radicamento della cooperazione sociale all'interno del preesistente sistema cooperativo. I dati più recenti indicano che in termini di occupazione la cooperazione sociale oggi conta per quasi metà (488.906 addetti su un totale di occupati nelle cooperative di 1.097.144 unità) dell'insieme degli occupati della cooperazione italiana, mentre in termini di unità rappresenta quasi il trenta per cento (14.308) delle cooperative attive in Italia (51.199) (Borzaga, Fontanari, Carini, 2021)

## 5. Isomorfismo, mercatizzazione e sterilizzazione del potenziale trasformativo

Il percorso descritto nella sezione precedente non può tuttavia leggersi esclusivamente come un modello di resistenza creativa. Se si guarda a questa evoluzione con rigore analitico è evidente che negli anni del *mainstream* neoliberale la posizione dell'economia sociale sia stata segnata da tensioni profonde, oscillando tra spinte contrapposte di adattamento e di mantenimento dell'identità originaria. Ancora una volta, è la vicenda della cooperazione sociale che può essere presa a riferimento per ricostruire un tragitto per nulla lineare, con battute d'arresto, ripiegamenti e discontinuità.

Dopo la fase fondativa, carica di sperimentazione e di progettualità, insieme alla istituzionalizzazione è arrivata l'assimi-

<sup>4</sup> Gli autori documentano come, a partire dagli anni 2000, si sia affermata una traiettoria di *Digital-Era Governance* che parzialmente corregge gli

eccessi del NPM reintroducendo logiche di integrazione e centralizzazione, pur senza abbandonare il primato della valutazione delle performance.

lazione. La pubblica amministrazione riformata giunse progressivamente alla convinzione che la cooperazione sociale potesse fungere da proiezione strutturata del proprio ruolo, in un rapporto quasi organico. Da parte della cooperazione, questa attrazione verso la sfera pubblica non fu complessivamente contrastata: in fondo, si trattava di una garanzia per ampliare il raggio di azione e la platea dei soggetti serviti, utilizzando risorse e copertura offerti dai poteri pubblici. Questa assimilazione ha però comportato nel lungo periodo che le cooperative sociali, diventate partner stabili degli enti pubblici, pagassero un prezzo in termini di crescente burocratizzazione, standardizzazione dei servizi, perdita di autonomia progettuale.

Il fenomeno può essere analizzato efficacemente attraverso la lente teorica dell'isomorfismo istituzionale e, più recentemente, della teoria delle logiche istituzionali (Thornton *et al.*, 2012). Quest'ultima consente di cogliere con precisione la dinamica in atto: le organizzazioni di economia sociale che operano all'intersezione di logiche istituzionali multiple – quella comunitaria, quella del mercato e quella dello Stato – sono strutturalmente esposte a tensioni che richiedono processi attivi e continui di gestione, pena la deriva verso la logica dominante nel campo organizzativo di riferimento. Quando, come è avvenuto nel caso italiano, il campo organizzativo di riferimento è quello delle politiche pubbliche di welfare, il rischio di assorbimento nella logica burocratico-procedurale propria degli apparati amministrativi è particolarmente elevato.

La letteratura internazionale sul *mission drift* nelle organizzazioni ibride (Battilana, Dorado, 2010; Pache, Santos, 2013) documenta come questo rischio non sia peculiare al caso italiano, ma rappresenti una sfida strutturale per le imprese sociali in molti contesti. La difficoltà di mantenere simultaneamente la fedeltà alla missione sociale e la sostenibilità economica in contesti altamente regolati, produce forme di compromesso che tendono sistematicamente a privilegiare la seconda, specialmente laddove la sopravvivenza organizzativa dipende in misura determinante dai contratti pubblici. Le convenzioni sono diventate routine, gli appalti sono stati i meccanismi attorno ai quali si sono modellate le organizzazioni, la spinta innovativa si è affievolita.

Un esempio particolarmente significativo di questa dinamica si è osservato nel progressivo disimpegno da quelle forme di multi-stakeholder governance che avevano contraddistinto in maniera originale la prima ondata di cooperative sociali. Laddove nei primi tempi le nuove esperienze nascevano su un modello che includeva tutte le componenti del contesto di appartenenza – utenti e famiglie, volontari, attori locali – con il passare del tempo finì per imporsi come centrale il ruolo dei soci lavoratori, con un'attenuazione della carica trasformativa rivolta verso la comunità e il ritorno a un approccio neo-mutualistico. Questo "disancoraggio" dalla comunità, come lo definisce Busacca (2009), segna uno spostamento della legittimazione della cooperativa dalla sua rappresentatività sociale alla sua pura capacità imprenditoriale, con evidenti implicazioni per la sua funzione politica.

In parallelo, nei medesimi anni anche nelle imprese tradizionali cominciava a emergere un'attenzione più strutturata verso la dimensione sociale, nelle forme della responsabilità sociale d'impresa (CSR), dei bilanci sociali, delle certificazioni etiche e, più recentemente, dei modelli di impresa benefit o delle B-Corp. Come già osservava Gallino<sup>5</sup>, la CSR rappresenta il tentativo del capitalismo di incorporare le istanze di giustizia sociale e di tutela ambientale in risposta a una crisi di legittimazione, in una dinamica che ha prodotto modelli organizzativi ibridi attraversati da una tensione inestinguibile tra autenticità e opportunismo. Ciò è confermato dalle recenti retromarcie di diverse imprese, che hanno rivisto al ribasso i propri impegni di responsabilità sociale in funzione dei nuovi scenari geopolitici ed economici.

Questa ibridazione dei confini tra profit e non profit ha posto un'ulteriore sfida alle organizzazioni di economia sociale, chiamate a ripensare il proprio posizionamento alla luce dei valori fondativi. Il dibattito recente ha, talvolta, prodotto l'esito paradossale di attirare anche organizzazioni di economia sociale verso retoriche della rendicontazione e della valutazione dell'impatto mutuata dal campo degli investimenti a impatto – un approccio che, per quanto potenzialmente utile a livello metodologico, porta con sé il rischio di adottare metriche e prospettive eticamente estranee alla matrice dell'economia sociale, configurando una nuova forma di isomorfismo.

## — 6. La fase post-recessione: crisi democratica e ridefinizione del ruolo

Il capitolo più recente di questa storia è quello iniziato con la crisi finanziaria globale del 2008, le cui ripercussioni si avvertono fino ai nostri giorni. La concatenazione di eventi critici che è seguita alla Grande Recessione ha rappresentato un punto di svolta di impatto non inferiore alla stagione che negli anni Settanta aveva fatto da matrice alla nascita della cooperazione sociale. Come evidenziano Nicholls e Ziegler (2019): «La crisi finanziaria del 2008 e le sue conseguenze possono essere viste come una *critical juncture* per l'impresa sociale, paragonabile alle crisi dello stato sociale degli anni Settanta e Ottanta che stimolarono lo sviluppo del Terzo settore in molti Paesi europei. In entrambi i periodi, i fallimenti sistemici crearono uno spazio politico ed economico per l'innovazione istituzionale e la diffusione di modelli alternativi».

La prima reazione istituzionale, di austerità dogmatica, ha investito il welfare pubblico con tagli ingenti alle risorse e una modifica delle regole di ingaggio, divenute più rigide e competitive. A causa di questa reazione molte realtà – specialmente nel Terzo settore produttivo – hanno ridotto o cessato le proprie attività, oppure le hanno ristrutturate profondamente, rivolgendosi a mercati diversi da quello pubblico. Gli ultimi dieci-quindici anni hanno mostrato segnali di progressiva contrazione dei margini e di crescente difficoltà a garantire la sostenibilità economica delle organizzazioni di economia sociale a fronte di un sistema di appalti pubblici sempre più penalizzante<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Come osservava Gallino (2005), la CSR rappresenta il tentativo del capitalismo di incorporare nel ciclo produttivo le istanze di giustizia sociale e tutela ambientale poste dalla società civili,

in risposta a una crisi di legittimazione che ha dato vita a modelli ibridi come le B-Corp.

<sup>6</sup> Il tema della mercatizzazione dei servizi sociali nel welfare locale in Italia è al centro di un rap-

porto di ricerca di EURICSE, curato da Luca Fazzi (2026) con il contributo di Giacomo Pisani, Jole Decorte e Mirella Maturo.

In questo contesto molte imprese sociali si sono orientate verso il mercato privato, cercando nuove fonti di reddito, ma esponendosi contestualmente al rischio di esclusione dei cittadini più fragili dall'accesso ai servizi. La logica di mercato introduce meccanismi di prezzo che tendono a privilegiare chi dispone di maggiore capacità di spesa, generando una forma di discriminazione economica all'ingresso che è in contraddizione con i valori fondativi dell'economia sociale. Decenni di riduzione del ruolo del settore pubblico hanno indebolito il principio di universalismo delle prestazioni, rafforzando per contro una logica di offerta orientata alla domanda solvibile, con effetti tanto più gravi quanto più si acuisce la disuguaglianza complessiva.

Questa dinamica si iscrive in un quadro di crisi democratica di più ampia portata. Come documentato dalla letteratura sul *democratic backsliding* (Levitsky, Ziblatt, 2018; Foa, Mounk, 2016) le democrazie occidentali hanno attraversato negli ultimi decenni un processo di progressivo indebolimento della loro tenuta istituzionale, alimentato, da un lato, dall'impotenza percepita delle istituzioni politiche nell'affrontare le disuguaglianze generate dalla globalizzazione e, dall'altro, da una crescente polarizzazione e radicalizzazione del dibattito pubblico. La "curva dell'elefante" di Branko Milanovic (2016) ha mostrato con evidenza empirica come le classi medie delle economie avanzate abbiano registrato una stagnazione dei redditi proprio nel periodo di massima globalizzazione, esacerbando gli effetti dello squilibrio di potere tra attori economici e attori politici e minando la credibilità di questi ultimi.

In questo scenario, la partecipazione politica si è ridotta in tutte le sue forme, dalla militanza partitica all'esercizio del diritto di voto. Il progressivo ritiro dalle forme di intervento nella vita democratica ha indebolito la tenuta delle istituzioni e reso più fragili tutte le forme di partecipazione alla vita pubblica. Come hanno documentato Mair (2013) e Putnam (2000), si è verificato un progressivo svuotamento sia delle istituzioni rappresentative sia del tessuto di corpi intermedi che in precedenza svolgevano una funzione essenziale di mediazione. La ricerca di nuovi canali per dare espressione alla domanda di giustizia sociale non ha prodotto strutture o forme durevoli di impegno capaci di promuovere un cambiamento sistemico.

Le mobilitazioni pubbliche degli ultimi due decenni sono state prevalentemente guidate da movimenti poco strutturati, innescati da valori etici più che da identità politiche. Come sostiene Castells (2012), i movimenti sociali contemporanei «vivono nello spazio delle piazze e nello spazio dei flussi digitali»: il digitale modella queste nuove forme di azione collettiva con le caratteristiche che lo contraddistinguono, ovvero frammentazione e instabilità. L'attenzione si sposta velocemente da una questione all'altra, e la concentrazione sulle *single issue* non favorisce la formazione di una visione d'insieme né la costruzione di capacità organizzative stabili.

Anche il campo dell'innovazione sociale, per quanto più strutturato, illustra le difficoltà del passaggio dalla sperimentazio-

ne "molecolare" a una prospettiva di cambiamento sistemico (Mulgan, 2019). Il discorso sull'innovazione sociale si è sviluppato di pari passo con il percorso fin qui descritto, alimentato dalla difficoltà del settore pubblico a fornire risposta ai nuovi bisogni sociali e dall'appello alle risorse della società civile per elaborare soluzioni innovative<sup>7</sup>. La questione della scalabilità delle soluzioni sperimentate ha costituito il banco di prova critico su cui si è misurata la reale portata di questo approccio. Come osservano Jessop e colleghi (2013)<sup>8</sup>, esiste il rischio che il discorso sull'innovazione sociale – laddove enfatizza la capacità della società civile e del settore privato di sostituire l'azione pubblica – assolva una funzione di depoliticizzazione, rendendo accettabile la riduzione dello Stato sociale senza affrontarne le cause strutturali.

La difficoltà di replicare su scala ampia le sperimentazioni nate in contesti puntuali ha portato a un ripensamento critico del nesso tra innovazione sociale ed economia sociale (Manzini, 2018). Alla questione degli attori, precedentemente trascurata in nome dell'assunto che l'innovazione sociale si basasse su un approccio neutro rispetto alle caratteristiche dei soggetti coinvolti, si è riconosciuto un rilievo decisivo. La letteratura più recente (Cajaiba-Santana, 2014; Moulaert *et al.*, 2013) ha dimostrato come il successo di un'innovazione sociale dipenda non solo dalla definizione di obiettivi e metodi, ma anche dalla qualificazione degli agenti. Solo grazie alla presenza di organizzazioni strutturate, che hanno la finalità sociale nella propria missione e a questa orientano costantemente le proprie attività, è possibile affrontare l'innovazione sociale in una prospettiva sistemica e di lungo periodo. Con ciò si è tornati a mettere a tema il potenziale trasformativo delle organizzazioni di economia sociale, sollecitando una riflessione sul loro ruolo in un tempo di disillusione civica.

## 7. L'economia sociale come paradigma alternativo: fondamenti teorici

Prima di sviluppare la proposta teorica, occorre introdurre un elemento di controtendenza che caratterizza l'attuale scenario: il ritorno sulla scena dello Stato e dei suoi poteri. Le crisi degli ultimi quindici anni – dalla Grande Recessione alla pandemia da Covid-19 – hanno mostrato come la ripresa sia stata debitrice dell'azione dei poteri pubblici più che di quella dei mercati. Gli interventi che hanno arginato la crisi finanziaria, o che hanno gestito la pandemia, evitando che degenerassero in modo incontrollato, sono stati riconducibili all'azione delle autorità pubbliche: quelle stesse autorità di cui era stata decretata l'obsolescenza ai tempi dell'egemonia neoliberale. Anche la nuova divisione geopolitica del mondo, con il ritorno di logiche di interesse nazionale e potenza, conferma il rientro sulla scena del potere politico.

Va, tuttavia, chiarito subito che si tratta del rientro di un soggetto profondamente indebolito nella sua capacità di costruire consenso e di elaborare visioni di lungo periodo. Il potere degli Stati – specialmente nei regimi democratici occidentali –

<sup>7</sup> L'innovazione sociale è definita, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo Sociale Europeo (art. 9), riprendendo un documento del BEPA (*Bureau of European Policy Advisors*), come «lo sviluppo e l'attuazione di nuove

idee (prodotti, servizi e modelli) per soddisfare le esigenze sociali e per creare nuove relazioni sociali o collaborazioni». Cfr. BEPA (2011).

<sup>8</sup> Gli autori mettono in guardia dal rischio che il discorso sull'innovazione sociale – laddove en-

fatizza la capacità della società civile e del settore privato di sostituire l'azione pubblica – assolva una funzione di depoliticizzazione, rendendo accettabile la riduzione dello Stato sociale senza affrontarne le cause strutturali.

risulta indebolito dalla mancanza di un diffuso e radicato consenso sociale, dalla volatilità degli orientamenti elettorali e dalla tendenza alla polarizzazione. Il ritorno della politica non si sta traducendo in un processo di restituzione del potere ai cittadini, quanto piuttosto nella sua concentrazione a vantaggio di élite che traggono vantaggio dalla frattura tra istituzioni e società, anziché impegnarsi a colmarla. Siamo nel mezzo di una transizione in cui il modello *market first* ha mostrato i propri limiti strutturali, ma il ritorno alla centralità dello Stato non rappresenta ancora un'alternativa convincente. Non si prospetta alcuna visione aggiornata del compromesso tra democrazia e capitalismo, ed emerge solo un misto di pulsioni populiste e reazioni situazioniste alla complessità del reale.

È in questo quadro che va collocata la riflessione sul ruolo dell'economia sociale. Dinanzi al deficit di politica come questione ancora aperta, occorre l'elaborazione di un pensiero che proponga non soltanto un modello di sviluppo economico, ma un modello di società. Ed è questo, in sintesi, il motivo per cui ha senso oggi pensare in termini di economia sociale.

Sul piano teorico, il contributo più utile per inquadrare questa proposta resta il framework polanyiano del "doppio movimento" (Polanyi, 1944). Polanyi aveva dimostrato come, ogni volta che il mercato tenta di trasformare in merce ciò che non lo è – le persone, le relazioni sociali, la terra, il denaro – si scateni inevitabilmente una reazione di autodifesa della società, che egli chiamò il "doppio movimento". Il mercato auto-regolantesi produce, quindi, come sua conseguenza necessaria, la propria contro-tendenza: le istituzioni di protezione sociale non sono esterne al capitalismo di mercato, ma ne sono una risposta endogena. Nell'interpretazione qui proposta, l'economia sociale può essere considerata una delle forme contemporanee attraverso cui questa reazione di autodifesa si organizza in modo strutturato e duraturo.

Nancy Fraser ha di recente aggiornato il framework polanyiano, evidenziando come il "doppio movimento" non esaurisca la complessità delle dinamiche in atto (Fraser, 2014)<sup>9</sup>. Fraser introduce la nozione di "terzo movimento", che riguarda la dimensione dell'emancipazione: le rivendicazioni di liberazione da forme di dominazione che non sono riducibili alla sola logica del mercato e che richiedono trasformazioni istituzionali di ordine più profondo. Questa integrazione è teoricamente rilevante per l'economia sociale, in quanto suggerisce che il suo potenziale trasformativo non si esaurisce nella "protezione" dai meccanismi di mercatizzazione, ma si estende alla costruzione di forme organizzative che realizzano concretamente principi di democrazia economica, condivisione del potere e riconoscimento della dignità.

Il concetto di *embeddedness* elaborato da Granovetter (1985) offre un ulteriore strumento analitico per comprendere questa dimensione: l'economia sociale "incorpora" l'azione economica in reti di relazioni sociali e, in questo modo, la vincola a norme di reciprocità e fiducia che modificano la logica degli scambi. Mentre il paradigma neoliberale ha sistematicamente operato per "disincorporare" l'economia dalla società – secondo la formula esemplare dei mercati come meccanismi

auto-regolantesi in equilibrio – l'economia sociale lavora per "re-incorporarla", restituendo alla dimensione sociale la sua funzione costitutiva dell'azione economica.

Per utilizzare un'idea esposta con potente chiarezza da John Rawls (1971), l'economia sociale va sostenuta non solo per le sue pratiche, ma per il contributo che può portare ai principi di giustizia sociale, in quanto è un approccio all'economia in grado di farsi carico dei bisogni di base delle persone, sviluppando una complessa agenda in cui oltre alla creazione di valore economico trovano spazio i temi della distribuzione del potere economico, delle forme di controllo democratico e del rispetto di sé che ogni persona cerca di vedere riconosciuto in ciò che fa.

In questo senso, il discorso sull'economia sociale non può prescindere da una sua comprensione al livello della teoria delle idee, come approccio all'attività economica che mira a ricostruire legami sociali anziché dissolverli, che si preoccupa di attivare e mantenere forme di partecipazione alla vita pubblica, che restituisce senso al tema di una responsabilità condivisa verso il bene comune. L'economia sociale va compresa come contributo non solo a un modello economico alternativo, ma a un modello di società.

A questo livello, il concetto di economia sociale formalizzato dalla Commissione europea nel suo Piano d'azione (Commissione europea, 2021) si presta – in realtà con un livello di consapevolezza alquanto variabile da parte delle istituzioni europee – come quadro di riferimento per dare visibilità a un fenomeno plurale, riconosciuto a livello internazionale e ancorato a una definizione al tempo stesso sufficientemente precisa e comprensiva. Essa consente un'interazione più stretta tra cooperative e mutue, imprese sociali e associazioni, fondazioni ed enti filantropici, unificati da valori condivisi: centralità della persona rispetto al profitto, vincoli di non distribuzione degli utili e del patrimonio, forme democratiche o partecipative di governance. Lo dimostra, dal punto di vista del riconoscimento istituzionale, l'efficacia dell'adozione di questo concetto di sintesi a livello europeo (*Ibidem*) (Consiglio dell'Unione Europea, 2023) e internazionale (ILO, 2022; OCSE, 2022; UN General Assembly, 2023), altrimenti inimmaginabile per ciascuna delle diverse figure giuridiche prese singolarmente (Guerini, Salvatori, 2024).

## 8. Implicazioni per la ricerca e per la pratica

La lettura proposta in questo contributo consente di identificare alcune implicazioni rilevanti sia per l'agenda di ricerca sull'economia sociale sia per le pratiche organizzative e le strategie di posizionamento degli attori del settore. Una prima implicazione riguarda la necessità di una comprensione più approfondita dell'interazione tra livelli nazionale e internazionale nell'analisi dell'economia sociale. Il contributo ha mostrato come il caso italiano sia, al tempo stesso, peculiare nella sua storia e traiettoria e profondamente connesso a dinamiche di più ampia portata. In questo senso, la ricerca sull'economia

<sup>9</sup> Fraser amplia il framework polanyiano introducendo una terza dimensione – oltre alla "protezione" e all'avanzata del mercato – quella dell'"e-

mancipazione", che riguarda la liberazione da forme di dominazione non riducibili alla sola logica del mercato.

sociale beneficerebbe di approcci comparativi che tengano conto sia delle specificità istituzionali nazionali – le cosiddette *varieties of social economy* – sia delle dinamiche transnazionali di policy e di ibridazione dei modelli. Il rischio opposto – quello di una lettura eccessivamente nazionalistica che tenda a ricondurre l'economia sociale italiana a una tradizione unica e auto-sufficiente – è stato già segnalato come ostacolo al riconoscimento istituzionale internazionale del settore.

Una seconda implicazione riguarda la necessità di riconsiderare la funzione della cooperazione sociale non solo come caso paradigmatico di impresa sociale, ma come cartina tornasole delle contraddizioni che investono l'intero campo dell'economia sociale. Il percorso dalla militanza alla mercatizzazione, descritto nelle sezioni precedenti, non ha interessato solo la cooperazione sociale: con intensità e gradazioni diverse, la parabola ha coinvolto tutte le realtà dell'economia sociale. Il risvolto di questa constatazione evidenzia l'urgenza di individuare le modalità più coerenti per sostenere queste organizzazioni nello sviluppo di una rinnovata propensione all'impegno civile, superando la dicotomia tra imprenditorialità e dimensione politica che ha segnato gli ultimi decenni.

Una terza implicazione, forse la più rilevante, riguarda il riconoscimento che il nucleo costitutivo comune a tutte le forme di economia sociale o, quantomeno, quelle con rilevanza economica – la consapevolezza del nesso tra azione economica collettiva e trasformazione sociale – non può essere considerato un attributo esclusivo delle organizzazioni più dichiaratamente “trasformative” o impegnate su cause socialmente più sfidanti. L'azione socialmente trasformatrice è un elemento che accomuna tutte le situazioni in cui sono stati adottati strumenti di azione economica collettiva per ottenere un miglioramento altrimenti irraggiungibile dal singolo. Risalendo alla nascita della cooperazione di credito, di lavoro o di consumo, così come di tutte le declinazioni del mutualismo, si trova sempre la stessa esigenza fondativa: dare vita a forme economiche centrate sul benessere delle persone, in cui l'interesse dei membri non è separabile dall'interesse della comunità.

Questa terza implicazione ha conseguenze dirette per la ricerca: invita a sviluppare analisi comparative tra diversi tipi di organizzazioni di economia sociale con forma di impresa o, comunque, con rilevanza economica che esaminino, non solo i modelli organizzativi e le performance economiche, ma anche la persistenza o la trasformazione della loro dimensione politica nel tempo, come appare evidente, solo per fare alcuni esempi, in molte iniziative nel campo dell'energia, del cibo, delle migrazioni. Il tema della governance democratica interna, del rapporto con le comunità di riferimento e dei meccanismi attraverso cui le organizzazioni gestiscono le tensioni tra logiche istituzionali multiple rappresentano altrettanti campi di indagine che la letteratura recente ha cominciato a esplorare, ma che richiedono ulteriori approfondimenti, specialmente in chiave longitudinale.

Sul piano delle implicazioni per la pratica, l'analisi svolta suggerisce la necessità di un processo sistematico di riflessione

e di ricostruzione dei fondamenti culturali delle organizzazioni di economia sociale, finalizzato a riconnettere livello valoriale e prassi operative, consapevolezza strategica e dimensione contestuale. La pressione del contingente – che si esprime nei cicli di contratti, nei vincoli burocratici e nelle esigenze di sostenibilità economica – ha progressivamente ridotto lo spazio per una riflessione di prospettiva. Recuperare questo spazio, attraverso investimenti sulla formazione, sullo sviluppo della leadership, sulla qualità del lavoro e sul rinnovamento dei linguaggi con cui le organizzazioni di economia sociale si rivolgono alle nuove generazioni, è una condizione necessaria per la piena attivazione del loro potenziale trasformativo.

## 9. Conclusione

Tirando le somme di questa riflessione, il ruolo che oggi l'economia sociale può svolgere può essere compreso pienamente solo cogliendone la dimensione politica, in quanto modalità di azione che costruisce senso, legami, cittadinanza. L'economia sociale deve essere vista come una modalità per sviluppare propensione all'impegno civile: perché è grave che oggi nella nostra società manchi un approccio all'economia orientato all'interesse generale, capace di farsi luogo in cui si esercita cittadinanza, si costruisce fiducia, si genera coesione. Serve un'idea di economia capace di elaborare una visione originale che miri a un nuovo equilibrio tra mercato, Stato e società civile, e che tenga insieme impresa e democrazia, produzione e solidarietà.

Per comprendere le prospettive future è utile fare ancora una volta riferimento ad Albert Hirschman (1970) e al suo framework *exit/voice/loyalty*, che offre una chiave interpretativa di notevole utilità analitica – oltre che per analizzare il comportamento individuale in relazione alle istituzioni, per cui è stato originariamente elaborato – anche per leggere i cicli storici di partecipazione alla vita pubblica. Hirschman sosteneva che nei momenti di crisi le persone tendono a scegliere la fuga (*exit*), ovvero il disimpegno dalla vita pubblica in favore di un ripiegamento sul più controllabile obiettivo di una felicità esclusivamente privata. Il meccanismo che governa l'alternanza tra sfera pubblica e sfera privata è quello della delusione: una volta sperimentata sufficientemente a lungo l'una o l'altra di queste due opzioni, si produce una reazione e il ciclo si inverte.

Applicata al livello delle organizzazioni di economia sociale, la logica hirschmaniana suggerisce che la funzione di *voice* – ovvero la capacità di articolare e rappresentare domande di cambiamento istituzionale, di redistribuzione del potere, di riconoscimento di bisogni sociali insoddisfatti – non è mai definitivamente estinta, ma è soggetta a cicli di attivazione e latenza<sup>10</sup>. Negli anni della delusione post-ideologica e del disimpegno, le organizzazioni di economia sociale hanno mantenuto viva questa funzione in forma latente, spesso a costo di un indebolimento della propria identità. Il momento attuale – contraddistinto da un accu-

<sup>10</sup> Il framework *exit/voice/loyalty* è stato applicato all'analisi delle organizzazioni non profit da Horch (1994). In questa sede si propone un'applicazione al livello sistemico, in analogia con quan-

to Hirschman stesso suggerisce nel capitolo finale del volume per spiegare i cicli di partecipazione alla vita pubblica.

mulo di delusioni sia verso il mercato auto-regolantesi sia verso le istituzioni politiche tradizionali – può essere letto, nella prospettiva di Hirschman, come un punto di svolta in cui la soglia critica del disinvestimento dalla sfera pubblica si avvicina pericolosamente, anticipando una possibile inversione del ciclo.

Le organizzazioni di economia sociale devono farsi trovare pronte a questa inversione, o meglio ancora devono anticiparla, predisponendo contenuti, strumenti, linguaggi e narrazioni in grado di parlare alle nuove generazioni. La generazione dei pionieri poteva contare su un contesto intriso di cultura politica e militanza organizzata. Oggi una replica di quelle condizioni è fuori discussione. Si deve, dunque, costruire a partire dal contesto presente, investendo sulle leadership emergenti, rinnovando la cassetta degli strumenti con investimenti sulla qualità e l'attrattività del lavoro (anche in termini salariali),

sulle competenze manageriali e sull'innovazione di governance, sulle alleanze territoriali e sulla cultura digitale.

Si tratta, per utilizzare ancora le parole di Hirschman (1970), di prepararsi a "una reazione con vigore inaspettato – mobilitando riserve di potere e influenza politiche normalmente inutilizzate". Se fino ad oggi la voce è stata debole, stentando a farsi udire in un campo dominato da logiche di mercato e burocratiche, le condizioni storiche stanno mutando in modo da rendere nuovamente praticabile quella vocazione politica che ha costituito la radice fondativa dell'economia sociale. Il compito che si impone – e che rappresenta insieme una sfida per la ricerca e un mandato per chi opera all'interno delle organizzazioni – è quello di costruire la capacità intellettuale, organizzativa e narrativa per essere all'altezza di questa opportunità.

DOI: 107425/IS.2026.0211

## Bibliografia

- Battilana, J. & Dorado, S. (2010). Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations. *Academy of Management Journal*, 53(6), pp. 1419-1440.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge, Polity Press.
- BEPA (2011). *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. European Commission. [https://siplus.at/wp-content/uploads/2022/01/bepa-Empowering-people-driving-change\\_-SI-in-EU.pdf](https://siplus.at/wp-content/uploads/2022/01/bepa-Empowering-people-driving-change_-SI-in-EU.pdf)
- Borzaga, C. (2021). A trent'anni dalla 381. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Borzaga, C. & Defourny, J. (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London, Routledge.
- Borzaga, C. & Fazzi, L. (2011). *Le imprese sociali*. Roma, Carocci Editore.
- Borzaga, C., Fontanari, E., & Carini C. (2021). *L'economia sociale in Italia. Dimensioni, caratteristiche e settori chiave*. EURICSE. <https://euricse.eu/it/economia-sociale-italia/>
- Borzaga, C. & Ianes, A. (2021). La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Borzaga, C. & Salvatori, G. (2024). Economia sociale. In Zamagni, S. & Bruni, L. (a cura di). *Dizionario di economia civile*. Roma, Città Nuova, pp. 230-244.
- Borzaga, C. & Zandonai, F. (2009). *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*. Roma, Donzelli Editore.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York, Zone Books.
- Busacca, M. (2009). Tra efficienza e democrazia. Le trasformazioni nella governance delle cooperative sociali. *Impresa Sociale*, n. 3, pp. 45-60.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 42-51.
- Castells, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge, Polity Press. Trad. it.: *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di Internet*. Milano, Università Bocconi Editore, p. 25

Commissione Europea (2021). *Building an Economy that Works for People: An Action Plan for the Social Economy*. COM(2021) 778.

Consiglio dell'Unione Europea (2023). Raccomandazione del Consiglio relativa all'economia sociale che favorisce transizioni giuste. *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, 8 dicembre 2023.

Crozier, M., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, New York University Press.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.

Evers, A. & Laville, J.L. (2004). *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.

Fazzi, L. (2026). *La mercatizzazione dei servizi sociali: Terzo settore, ibridazione e welfare locale in Italia*. Bologna, Il Mulino

Foa, R. S. & Mounk, Y. (2016). *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*. *Journal of Democracy*, 27(3), pp. 5-17.

Fraser, N. (2014). Can Society be Commodities All the Way Down? Post-Polanyian Reflections on Capitalist Crisis. *Economy and Society*, 43(4), pp. 541-558.

Gallino, L. (2005). *L'impresa irresponsabile*. Torino, Einaudi.

Ginsborg, P. (1989). *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*. Torino, Einaudi.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), pp. 481-510.

Guerini, G. & Salvatori, G. (2024). L'economia sociale alla prova delle policy. *Impresa Sociale*, (1), pp. 60-69.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard, Harvard University Press.

Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.

Horch, H.D. (1994). On the Socio-economics of Voluntary Associations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 5(2), pp. 219-230.

ICA (1995). *Guidance Notes on the Co-operative Principles*. International Co-operative Alliance.

ILO (2022). *Raccomandazione sull'economia sociale e solidale (ESS)*, n. 204. 110ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro.

Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, Princeton University Press.

Jessop, B., Moulaert, F., Hulgård, L. & Hamdouch, A. (2013). Social Innovation Research: A New Stage in Innovation Analysis? In Moulaert, F. et al. (eds.). *The International Handbook on Social Innovation*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 110-130.

- Keynes, J. M. (1926). *The End of Laissez-Faire*. In *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 9 (pp. 272-294). Macmillan, 1972.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Danvers, MA, Crown. Trad. it.: *Come muoiono le democrazie*. Bari, Laterza.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London, Verso.
- Manzini, E. (2018). *Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo*. Roma, Edizioni di Comunità.
- Mason, C. (2012). Isomorphism, Social Enterprise and the Pressure to Maximise Social Benefit. *Journal of Social Entrepreneurship*, 3(1), pp. 74-95.
- Milanovic, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard, Harvard University Press.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. & Hamdouch, A. (eds.) (2013). *The International Handbook on Social Innovation*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Mulgan, G. (2019). *Social Innovation: How Societies Find the Power to Change*. Bristol, Policy Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Nicholls, A. & Ziegler, R. (2019). *The EMES Approach to Social Enterprise in a Comparative Perspective*. In *The EMES Reader on Social Enterprise*. EMES European Research Network.
- OCSE (2022). *Raccomandazione del Consiglio sull'Economia Sociale e Solidale*. OCDE/LEGAL/0490. OECD Publishing.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Pache, A. C. & Santos, F. (2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), pp. 972-1001.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Farrar & Rinehart. Trad. it.: *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*. Einaudi.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard, Harvard University Press. Trad. it.: *Una teoria della giustizia*. Milano, Feltrinelli, 2009.
- Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character*. W.W. Norton.
- Streeck, W. (2013). *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*. Milano, Feltrinelli.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford, Oxford University Press.
- UN General Assembly (2023). *Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development*. Resolution A/RES/77/281.

# L'impresa democratica: un nuovo modello di governance per le sfide della disuguaglianza

Massimo Olivari intervista Lorenzo Sacconi

L'economia sociale si pone oggi come il pilastro per una crescita equa, integrando gli obiettivi dell'EU *Social Economy Action Plan 2021-2030* (Commissione Europea, 2021) per potenziare l'innovazione sociale e i traguardi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, 2017) volti a garantire occupazione dignitosa e protezione per tutti entro il 2030. In questo quadro, il recente Piano d'Azione Nazionale per l'Economia Sociale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025) traduce queste ambizioni in proposte per rafforzare la coesione sociale dei territori e la partecipazione dei lavoratori. In questa intervista si discuterà su come tali modelli possano ridefinire il futuro del lavoro e del welfare in una prospettiva di giustizia sociale e sostenibilità. Il contributo analizza il ruolo dell'economia sociale come modello organizzativo capace di superare i limiti strutturali sia dell'impresa capitalistica tradizionale, sia della gestione statale. Partendo dal presupposto che il senso di giustizia e la partecipazione decisionale costituiscano i veri motori dell'efficienza e della qualità dell'impresa, l'analisi esplora la necessità di un patto sociale basato sulla fiducia reciproca e sulla coprogettazione territoriale. Un'attenzione particolare è dedicata alla sfida della digitalizzazione, proponendo il modello delle cooperative di piattaforma per trasformare l'algoritmo da strumento speculativo a bene comune governato democraticamente. Infine, il testo mette in guardia contro i rischi di una finanza d'impatto che possa snaturare l'identità non profit, ribadendo che l'economia sociale deve agire come laboratorio di una nuova democrazia industriale. L'obiettivo è subordinare la transizione ecologica e digitale a una logica distributiva e partecipativa, restituendo al lavoro la sua dimensione di esercizio di libertà.

## 1. Qualità del lavoro: standard pre-distributivi contro il "low cost"

**Professore, uno degli elementi che paiono caratterizzare lo sviluppo economico degli ultimi decenni è la crescita delle disuguaglianze. Cosa sta accadendo? E che ruolo può avere l'economia sociale? Può essere un elemento di discontinuità o rischia di rappresentare una soluzione a basso costo per esternalizzare servizi essenziali?**

Prima di tutto dobbiamo fare una premessa generale. Se analizziamo le disuguaglianze globali nei primi vent'anni del secolo, emerge un dato netto: i redditi medio-bassi dei Paesi occidentali – pur restando elevati rispetto alla media mondiale – sono rimasti completamente stagnanti. Al contrario, il 10% più ricco della popolazione ha registrato una crescita molto consistente del reddito e della ricchezza. Siamo di fronte a una disuguaglianza divenuta ormai abissale tra remunerazione del lavoro dipendente, aggravata dalle riorganizzazioni che esternalizzano rami d'azienda – sono proprio questi lavo-

ratori a subire i peggioramenti più gravi – e remunerazioni manageriali e del capitale. Anche la dinamica salariale nelle grandi imprese è mutata: se un tempo queste distribuivano parte delle proprie rendite di posizione ai dipendenti, oggi tale meccanismo è venuto meno, tanto negli Stati Uniti quanto in Italia. In Italia, le poche grandi imprese rimaste difendono i livelli salariali interni, ma lo fanno, appunto, esternalizzando segmenti dei processi produttivi, alimentando così la riduzione generale dei redditi.

Quello che qui si sostiene è che la distribuzione del reddito e della ricchezza dipendano da come sono distribuiti i diritti di decisione nelle imprese e nelle istituzioni economiche e che questo accada in un contesto in cui è venuto meno il preesistente bilanciamento di poteri a protezione dei lavoratori; che è esattamente ciò che è accaduto con l'affermarsi dell'"egemonia" del pensiero neoliberale, secondo cui l'unico scopo delle imprese sarebbe massimizzare il rendimento patrimoniale dei detentori di quote di proprietà. In quest'ottica, anche l'affidamento di servizi pubblici a cooperative sociali sottopagate può essere visto come manifestazione dell'egemonia neoliberale.

**A questo proposito sarebbe opportuno chiarire perché ciò avviene, visto che generalmente l'attore di questa forma di sfruttamento non è un'impresa che deve massimizzare il rendimento delle quote degli azionisti, ma una pubblica amministrazione?**

La parola cruciale è "egemonia". È importante chiarire questo aspetto, a costo di una lunga "variazione sul tema". Contrariamente all'impostazione tradizionale dell'analisi economica del diritto, le istituzioni che osserviamo non sono sempre le più efficienti. Le istituzioni – comprese quelle di *corporate governance* – necessitano d'essere "effettive", cioè abbastanza stabili e capaci di auto-sostenersi o indurre incentivi e motivazioni alla loro propria osservanza da parte di coloro i cui comportamenti intendono regolare; questo per un economista vuol dire che devono avere proprietà di equilibrio. Ma di equilibri istituzionali ce ne sono sempre molti e diversi virtualmente possibili; e, allora, è necessario chiedersi chi e come scegliere tra l'uno e l'altro. Questa scelta avviene in un contesto in cui spesso le alternative avranno proprietà tali da non poter determinare in modo netto quale delle due sia manifestamente più efficiente: infatti, se un'impresa dà salari un po' più alti e remunera un po' meno il capitale di un'altra che si comporta in modo inverso, queste due imprese si porranno sulla stessa frontiera di efficienza.

Per selezionare tra le diverse alternative ci vuole quello che chiamiamo un *game frame*, cioè una cornice, un modo di vedere e riassumere il gioco, che indirizza le scelte dei partecipanti verso uno degli equilibri possibili. Un modello mentale della si-

tuazione e di come dovrebbe essere risolto il gioco, una cornice o un inquadramento ideologico che mette in evidenza una certa proprietà (quale potrebbe essere tale modello: la simmetria? La gerarchia? I bisogni relativi? La produttività?) rispetto all'altra.

Un modello mentale "comune" è un esempio di egemonia poiché la gran parte degli agenti in una molteplicità di situazioni opererà la stessa semplificazione e *reductio ad unum* e indizzerà allo stesso modo le proprie aspettative verso la stessa soluzione. Ciò è essenziale, perché un equilibrio, per esser raggiunto, deve diventare focale, un fuoco di aspettative reciproche, che induce a credere che tutti agiranno secondo quel modello istituzionale. Di certo una concezione dell'equità è esattamente ciò che costituisce un *frame* del gioco in grado di selezionare un equilibrio. Poiché stabilisce un criterio distributivo equo cioè comunemente accettabile tra i numerosi ugualmente efficienti.

Personalmente, mi pare di poter affermare che il più potente e convincente tra i *game frame* è quello dell'accordo imparziale, o contratto sociale, poiché coglie l'idea di accordo originario, prima che ogni posizione arbitraria si sia affermata, da cui può svilupparsi il processo di selezione dell'equilibrio. Tipicamente quello dell'economia sociale è un framework basato sulla giustizia sociale e il tendenziale trattamento uguale (almeno con uguale considerazione e rispetto) di ogni stakeholder – con un'enfasi posta sui beneficiari di servizi e il lavoro (Sacconi, 2023, 2024).

Il *frame* neoliberale – che a suo modo è un'idea di ciò che è giusto, che però ha portato a disuguaglianze che nessuno riesce più a giustificare – invece, ritiene che sia giusto dare il primato ai soli azionisti, poiché loro sono proprietari del capitale (posto che ci sia un mercato concorrenziale, che in realtà non esiste). Quando si tratta di "modello neoliberale", quindi, si parla di un'egemonia nel senso gramsciano. Una "visione del mondo e della vita" incorporata dal senso comune, che costituisce il corrispettivo politico dell'idea di modelli mentali condivisi alla Johnson-Laird (1983) (un grande studioso della mente) o dei *focal point* di Schelling (1960)<sup>1</sup> (che ha introdotto le scienze cognitive nella teoria dei giochi).

Un elemento tipico del modello neoliberale è stata la svalutazione del lavoro, che ha permesso l'esternalizzazione di interi tratti del processo produttivo in filiere di fornitura delle imprese, in cui i lavoratori perdono la protezione delle relazioni industriali interne, ma rimangono, comunque, catturati dalla dipendenza dei loro investimenti specifici in capitale umano dall'impresa principale. Queste parti del processo produttivo risultano ancora di più sottomesse al potere dispotico della proprietà, poiché le imprese delle filiere esternalizzate non hanno alcuna capacità di *exit* dal rapporto di fornitura principale. Ma i loro lavoratori possono essere licenziati molto più facilmente, adattandosi alle richieste di flessibilità dell'impresa principale.

Se un *game frame* è egemonico, allora esso per la gran maggioranza dei partecipanti all'interazione, semplifica la realtà,

riducendo molteplici casi, diversi tra loro, tutti allo stesso canone. Per effetto dell'egemonia neoliberale questa idea di flessibilità ed esternalizzazione per ridurre i costi si è conseguentemente diffusa anche nella gestione di appalti pubblici di servizi da parte di amministratori le cui menti sono state conquistate (a centro-destra come a centro-sinistra) dal modello neoliberale. In quest'ottica, come dicevo, anche l'affidamento di servizi pubblici a cooperative sociali sottopagate può essere visto come manifestazione dell'egemonia neoliberale.

La domanda, perciò, è se e come l'economia sociale – fatta da imprese ed organizzazioni non capitalistiche, che hanno in sé la facoltà di effettuare equi bilanciamenti di poteri – riesca a contrastare questa egemonia affermando il "*frame* alternativo" dell'economia sociale come qualcosa che deve essere perseguito per le sue caratteristiche focali (avente finalità generali, non profit, che danno priorità alla persona e all'ambiente, con una governance democratica e una missione di giustizia distributiva. Evitando, pertanto, di essere utilizzata per abbattere i costi dell'offerta pubblica di servizi, a danno dei salari dei lavoratori, come accade purtroppo in alcune esperienze di cooperazione sociale in Italia.

Si noti che la possibilità dello sfruttamento dell'impresa sociale è sempre in agguato poiché, in effetti, le imprese e organizzazioni dell'economia sociale possono realizzare servizi di welfare di alta qualità a costi inferiori sia del pubblico e del privato for-profit. Numerosi studi (molti dei quali apparsi su Impresa Sociale), sia empirici sia teorici, evidenziano che queste forme organizzative fanno ricorso a un patrimonio motivazionale dei collaboratori, associato alle caratteristiche dell'organizzazione e alla qualità dei servizi, che riduce lo spazio dei comportamenti opportunistici (il cosiddetto *moral hazard*), grazie all'interesse intrinseco per la qualità e il raggiungimento dell'ideale di servizio, per l'adesione ai principi costitutivi dell'organizzazione, in altre parole grazie al ritorno positivo che essi traggono dalla consapevolezza di una reciproca elevata conformità agli stessi principi da parte dei partecipanti all'interazione. Tuttavia, ciò ha il limite invalicabile, costituito dal fatto di potersi aspettare che gli altri facciano la propria parte nell'adempiere con elevata qualità ai medesimi principi e obiettivi. Se risulta che il committente dei servizi non ha interesse alla qualità della prestazione (poiché non è pronto a sostenerne il costo), ma solo alla riduzione dei costi (e alla compressione dei salari) è lo stesso equilibrio organizzativo e la ragion d'essere di queste organizzazioni a venir meno.

**Di fronte a questa situazione, di fronte alla crescita delle disuguaglianze, quali strade possono essere percorse per tentare di riequilibrare la situazione? Può essere sufficiente agire attraverso la leva fiscale?**

Il punto di partenza va ricercato in un presupposto comune a diversi tipi di impresa: esiste una connessione stretta tra disuguaglianze e redditi di mercato. Malgrado la centralità, specialmente in Italia e in Europa occidentale, della funzione redistributiva dello Stato, se si vuole capire cosa determini la disparità non bisogna guardare solo al reddito

<sup>1</sup> Il concetto di *focal point* ("punto focale" o "equilibrio di Schelling") designa una soluzione che i giocatori tendono a scegliere in assenza di comunicazione, in virtù di una salienza condivisa.

“dopo le tasse” (quello che rimane effettivamente in tasca al cittadino). Il problema centrale, che la redistribuzione pubblica non sembra più in grado di aggredire, è la disuguaglianza “di mercato” (o pre-distributiva). Questa dipende dal funzionamento dei mercati – che non sono affatto a concorrenza perfetta – e dai diritti di decisione esercitati all'interno delle imprese. Nelle organizzazioni esistono i cosiddetti “diritti residuali di controllo”, ovvero il potere di prendere decisioni discrezionali che stabiliscono come distribuire il sovrappiù della ricchezza creata.

La pre-distribuzione di questi diritti e poteri è fondamentale, sia per spiegare la disuguaglianza sia per contrastarla. Se non si incide sulla pre-distribuzione di questi diritti e poteri, ovvero sulle condizioni con cui le persone danno vita o partecipano alle organizzazioni produttive, dove si forma il “nucleo duro” della disparità di reddito, non si riuscirà a influenzare la creazione della ricchezza né a contrastare efficacemente la disuguaglianza.

Il nodo cruciale per combattere le disparità consiste, quindi, nel guardare sotto una nuova prospettiva alle cosiddette *corporate governance* (il governo d'impresa) e alle forme di democrazia industriale ed economica. Sebbene oggi esista un consenso quasi unanime – una sorta di litania a tratti fastidiosa – sul fatto che i livelli di disparità siano eccessivi, le politiche non sono cambiate in modo sostanziale. Il paradosso è simile a quello ambientale: tutti riconoscono l'emergenza del cambiamento climatico, ma mancano strategie efficaci; per la disuguaglianza, questo vuoto d'azione è ancora più marcato. Occorre un profondo cambiamento culturale.

Sebbene le analisi quantitative di Thomas Piketty (2014, 2020)<sup>2</sup> abbiano dato una spinta vigorosa a queste riflessioni, la sua “ricetta” finale resta sbilanciata sul lato della tassazione. La democrazia economica e la predistribuzione del potere non vengono enfatizzate quanto altre soluzioni, nonostante rappresentino la vera chiave di volta.

Il cambio di paradigma proposto implica che il diritto societario non venga più confinato nell'ambito privatistico, ma sia letto nell'ottica della giustizia sociale. L'approccio predistributivo qui richiamato si fonda sulla concezione di John Rawls (1982; Sacconi, 2024)<sup>3</sup> di giustizia come equità. La giustizia sociale si occupa dei “beni sociali primari”. Poiché le grandi imprese producono non solo reddito e ricchezza, ma anche potere e gerarchie che influenzano la vita quotidiana e l'autorità sui luoghi di lavoro, esse devono rientrare a pieno titolo nell'oggetto della giustizia. Portare la giustizia all'interno dell'impresa, strutturare l'accordo costitutivo originario in modo che il potere decisionale non sia un privilegio proprietario, ma un'istituzione equa che protegge le aspettative reciproche di tutti i cooperanti (stakeholder).

Un approccio affine è quello delle *capability* di Amartya Sen (2000)<sup>4</sup>. Il termine, difficilmente traducibile in italiano (“ca-

pacitazioni” risulta oscuro e “capacità” impreciso), indica la possibilità di un soggetto di funzionare bene in vari ambiti della vita in base ai propri valori. Ciò richiede sia competenze cognitive (*abilities*), sia titoli giuridici validi (*entitlements*) che permettano di accedere ai beni necessari per agire e scegliere tra diverse alternative come realizzare i propri funzionamenti base e quelli per così dire “elettivi” (un ambito di realizzazione delle proprie aspirazioni).

Per capir meglio di che si tratta, quando parliamo di “abilità” e di “titoli validi”, faccio l'esempio della libertà di accesso all'impresa da parte del lavoratore che limita la facoltà di licenziamento da parte del detentore del diritto di proprietà, che impedisce di escludere il lavoratore per motivi arbitrari e costituisce, quindi, una limitazione maggiore di quella del mero risarcimento. Oppure, l'esempio della libertà di accesso ai processi decisionali: si consideri una fondazione, che nasce tipicamente dalla destinazione di un fondo da parte di una famiglia o un'impresa che ha spesso struttura piramidale; invece, l'economia sociale deve avere una governance democratica che consente la libertà di accesso all'informazione e alla presa delle decisioni da parte degli stakeholder beneficiari e dei lavoratori.

D'altro canto, i lavoratori, se devono avere una *capability* nella sfera della governance, devono avere anche l'abilità corrispettiva; il che impone all'impresa di offrire formazione e informazione affinché tali abilità cognitive, senza le quali la libertà positiva è vuota, siano disponibili effettivamente. Altrimenti i lavoratori non sanno realmente trasformare l'accesso al livello decisionale nel raggiungimento di un funzionamento adeguato (essere in grado di contribuire alla presa delle decisioni), cioè non avrebbero la *capability* in questione. Così, per abilitare le *capability*, che sono libertà positive di fare – ad esempio, contribuire alla gestione – occorre che la libertà positiva di accedere sia aiutata da diritti positivi ausiliari, garantiti dall'impresa, come l'informazione e le risorse per la formazione necessaria.

Questo approccio permette di passare dal piano teorico della giustizia a quello pratico del governo d'impresa. La libertà fondamentale sottesa è quella di poter prendere decisioni per “funzionare” meglio nel mondo del lavoro e, di riflesso, nella vita. Le *capability* hanno un impatto diretto sulla governance economica poiché garantiscono, ad esempio, il diritto di non essere esclusi dai processi decisionali o dagli asset aziendali. Mentre il “diritto residuale di controllo” conferisce a chi comanda il potere discrezionale di escludere gli altri, la logica delle *capability* implica l'accessibilità e l'inclusione. In sintesi, incidere sulla governance significa trasformare l'impresa da luogo di esclusione a spazio di partecipazione attiva e di bilanciamento reciproco tra diversi stakeholder. Si tratta, in sostanza, di un gioco di contrappesi: limitare il potere di esclusione della controparte. Quando si riduce il potere altrui di esclusione arbitraria, si garantisce l'accesso all'impresa, ai suoi processi decisionali e, di conseguenza, al lavoro stesso.

<sup>2</sup> Si veda, per l'analisi dei dati e le proposte fiscali, Piketty, 2014; per un'apertura successiva ai temi della co-gestione e della partecipazione sociale, si confronti Piketty, 2020.

<sup>3</sup> Questo cambio di paradigma implica che il diritto societario non venga più confinato nell'ambito

privatistico, ma sia letto nell'ottica della giustizia sociale. L'approccio pre-distributivo qui richiamato si fonda sulla concezione di John Rawls (1982) di giustizia come equità, la quale suggerisce che le istituzioni di base della società debbano essere strutturate per garantire una distribuzione equa delle ri-

sorse e del potere già nella fase di produzione, riducendo la necessità di correttivi fiscali successivi. Si veda su questo tema Sacconi (2024).

<sup>4</sup> Per l'applicazione della teoria della giustizia di Rawls e del *capability approach* di Sen all'impresa vedi Sacconi, Fia (2019).

**Alla luce di questi ragionamenti, quale ruolo può avere l'economia sociale? Può portare alla diffusione di standard salariali e tutele che agiscano in chiave pre-distributiva, riducendo le disuguaglianze all'origine anziché limitarsi a mitigarne gli effetti ex post?**

Le nozioni sopra richiamate, che legano la giustizia al "funzionamento" e alle *capability*, possono essere applicate anche all'impresa capitalistica, ma chiamano intrinsecamente in causa altre forme di impresa. Partendo dal presupposto che il modello capitalistico non sia l'unico né necessariamente il migliore, si apre così il campo all'economia sociale. L'Unione europea ha identificato l'economia sociale come un insieme di diverse fattispecie giuridiche (fondazioni, cooperative, mutue, associazioni) che, per le loro caratteristiche peculiari (governance democratica, subordinazione del profitto ad altri scopi sociali, vincolo sulla distribuzione degli utili, perseguimento degli interessi generali), possiedono la virtù di perseguire scopi sociali con efficienza e giustizia. Quando queste organizzazioni mirano all'equità e all'inclusione, diventano strumenti funzionali al discorso che stiamo conducendo. L'Europa ne ha fatto un quadro di riferimento (*frame*) che giustifica sostegni, sovvenzioni e finanziamenti, proprio in virtù della loro focalizzazione su equità e giustizia.

Tuttavia, sorge una questione: come può l'economia sociale sostenere concretamente livelli di reddito dignitosi? La mia tesi è che la formulazione attuale di queste organizzazioni sia incompleta. Come sostengo in un mio recente saggio (Sacconi, 2025), alle qualità normative solitamente elencate – come l'assenza di lucro (o il lucro limitato), la destinazione degli utili allo scopo sociale e una governance democratica – manca un elemento fondamentale: la funzione distributiva.

Queste imprese esercitano una funzione distributiva in due direzioni. In primo luogo, operando nei settori dei beni comuni, dei servizi sociali o della sanità, creano "capacità" in modo equo per i beneficiari dei servizi; questa è la loro missione primaria. Contemporaneamente, però, devono creare capacità per i propri collaboratori e cooperatori. Grazie all'assetto democratico, offrono accesso ai processi decisionali e agli asset aziendali, eliminando il rischio di esclusione arbitraria e sostenendo, di riflesso, la distribuzione del reddito.

Perciò se queste forme d'impresa venissero utilizzate per la gestione dei beni comuni, dei servizi pubblici o dell'approvvigionamento energetico, esse, grazie alla loro rilevanza economica, sarebbero in grado di garantire redditi dignitosi ai partecipanti. È però indispensabile che alla democraticità e alla natura non profit resti saldamente legata questa funzione distributiva. È singolare che questo tema non sia stato sufficientemente valorizzato dagli esperti: era proprio questo il punto centrale che, insieme a Carlo Borzaga, avevamo messo in luce per spiegare il successo dell'impresa sociale. L'efficienza di queste forme organizzative risiede in un "accordo costitutivo" fondamentale che sia equo e che venga riconosciuto come tale da tutti i suoi membri.

Questo approccio favorisce lo sviluppo di preferenze di conformità rispetto ai principi distributivi concordati. Da un lato, ciò neutralizza l'opportunismo di chi – si pensi al management o ai lavoratori che potrebbero compromettere la qualità del servizio per un tornaconto personale – vorrebbe appropriarsi dei benefici a scapito dei destinatari. Dall'altro, si attiva una motivazione intrinseca a onorare gli impegni stabiliti attraverso un accordo equo, fondato sull'aspettativa reciproca che tutti facciano lo stesso.

Questo meccanismo, che abbiamo studiato sia a livello teorico, sia sperimentale, è tipico delle organizzazioni con governance democratica fondate su un accordo costitutivo. Quando si percepisce una conformità reciproca, si attivano motivazioni che permettono di ottenere risultati superiori a costi inferiori. Tuttavia, tale efficienza non può essere strumentalizzata per abbassare i compensi oltre una soglia critica: se viene meno la percezione di equità – ad esempio, perché si accettano infiltrazioni della finanza speculativa o trattamenti iniqui – il modello crolla. Se, invece, l'accordo è percepito come imparziale e orientato al bene comune, queste imprese risultano più efficienti dei *competitor* proprio per la loro capacità di attivare tali motivazioni (Sacconi, Faillo, 2005; Sacconi, Grimalda, 2005)<sup>5</sup>.

**Se questa è la natura dell'economia sociale, vi sarebbe da attendersi un conseguente riconoscimento da parte delle politiche pubbliche; in che termini? E, soprattutto, questo sta effettivamente avvenendo?**

Un'impresa così strutturata, dove alla giustizia distributiva corrisponde la governance democratica che riflette un patto tra gli stakeholder (quali, ad esempio, lavoratori, utenti, comunità locale, committenti e finanziatori), non può limitarsi a eseguire passivamente gli ordini di un ente pubblico. Essa deve essere protagonista dei servizi che implementa, attraverso processi di coprogrammazione e di coprogettazione che riconoscano la dignità professionale dei lavoratori. Tutto ciò è intrinsecamente legato al ruolo distributivo dell'impresa. Sarebbe, pertanto, auspicabile che questa caratteristica venisse riconosciuta formalmente a livello europeo e nazionale, poiché è essenziale per garantire l'efficacia, l'efficienza e l'equità di queste forme organizzative.

L'elemento fondamentale è la creazione di un senso di giustizia: una volta stabilito che i principi, le istituzioni e gli obiettivi comuni sono equi, dobbiamo poterci aspettare che gli altri si conformino alla loro attuazione così come facciamo noi. È proprio questa aspettativa reciproca a generare la motivazione necessaria a far funzionare l'organizzazione. Se i rapporti interni – ad esempio, attraverso una competizione esasperata – incrinano tale fiducia, il meccanismo si rompe e viene meno la ragione stessa dell'efficacia di queste forme organizzative.

D'altra parte, l'alternativa costituita dall'impresa capitalistica è più costosa poiché, per ottenere lo stesso livello di qualità, deve pagare un'elevata appropriazione del surplus in forma di profitti o incentivi. Altrimenti resta la pubblica amministrazione, che però manca di un'uguale capacità di attivare

<sup>5</sup> Questo filone di studi trova proprio nell'impresa sociale il suo punto di avvio. Si veda Sacconi, Faillo, 2005; Sacconi, Grimalda, 2005.

queste specifiche motivazioni. Pur agendo nel solco del dettato costituzionale, la pubblica amministrazione opera per sua natura in modo gerarchico e burocratico, risultando spesso incapace di stipulare quei “contratti sociali locali” o parziali che inverano l'accordo costitutivo in contesti specifici, sono la base per il “senso di giustizia” come motivazione a sé.

In sintesi, il senso di giustizia è alimentato più dalla forma d'impresa dell'economia sociale, democratica ed esplicitamente rivolta a inverare principi di giustizia, che dallo spirito burocratico della pubblica amministrazione. Sebbene non abbia senso una contrapposizione radicale tra i due mondi, la vera ricchezza risiede nell'attivare quel senso di giustizia basato sull'aspettativa reciproca: è la fiducia nel rispetto dei principi costitutivi, ribaditi da una governance democratica, a garantire l'effettività di questo modello.

È, dunque, paradossale che tale valore sia stato trascurato. Non a caso l'obiettivo del saggio già prima citato (Sacconi, 2025), era proprio dimostrare le ragioni tecniche di questa efficacia. Purtroppo, devo constatare che la definizione di economia sociale è ulteriormente peggiorata nel passaggio dalla prima formulazione della Commissione europea a quella del Consiglio europeo (il che accade spesso).

## 2. Governance e democrazia economica reale

**Lei definisce l'impresa come un sistema di cooperazione tra stakeholder. Nonostante i quadri normativi europei enfatizzino la governance democratica, la partecipazione dei lavoratori rischia spesso di rimanere una pratica formale o consultiva. Quali meccanismi istituzionali e organizzativi sono necessari per trasformare il coinvolgimento dei lavoratori in una vera democrazia economica, dove la partecipazione si estenda dalle decisioni strategiche alla gestione diretta dei rischi e dei surplus, superando il modello gerarchico tradizionale?**

Come abbiamo accennato, la predistribuzione riguarda i diritti di decisione sull'organizzazione e sulla ripartizione del valore creato. Alla base del discorso sulla democrazia economica non vi è solo una questione di efficienza – pur centrale, dato che il cattivo trattamento dei lavoratori disincentiva l'investimento in capitale umano da ambo le parti – ma anche una prospettiva di giustizia. L'efficienza da sola non basta: nel breve periodo l'opportunismo prevale, mentre nel lungo periodo ci sono equilibri molteplici non separabili in base al criterio di efficienza. Servono istituzioni, anche nel governo delle imprese, fondate su un accordo equo per coordinare le condotte su soluzioni di equilibrio sia eque, sia efficienti. Molti imprenditori, del resto, comprendono che forme di partecipazione ed equità sosterebbero, in linea di principio, il buon funzionamento dell'impresa, ma – a causa dell'incertezza delle novità, e per paura di subire “concorrenza sleale” nel breve periodo – aspettano un movimento collettivo, che eventualmente le traduca in norme vincolanti, per fare la propria parte.

La proposta su cui ha lavorato il Forum Disuguaglianze e Diversità (2019) mira proprio a dare concretezza a questa esigenza: realizzare una redistribuzione a monte, prima ancora che la distribuzione dei redditi sia avvenuta, agendo sulla

ripartizione di poteri e libertà. Qui emerge un nodo filosofico cruciale: più che di diritti, stiamo parlando di libertà. In questo contesto, il diritto di proprietà del datore di lavoro non deve essere assoluto, ma limitato dalle libertà degli altri stakeholder – primi fra tutti i lavoratori, ma anche i fornitori, i clienti e la comunità circostante.

Il governo dell'impresa diventa, quindi, lo spazio in cui il diritto di proprietà viene bilanciato dalle libertà altrui. Non si tratta di espropriare la proprietà, ma di limitarne l'esercizio discrezionale: “tu non mi puoi escludere arbitrariamente”.

Per contemperare giuridicamente questi due concetti – diritto di proprietà e libertà – è necessario ripensare la governance attraverso forme di bilanciamento. Una via ragionevole è recuperare l'esperienza centro-europea della co-decisione (*Mitbestimmung*), adattandola ai tempi attuali. Gli aspetti rilevanti riguardano la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori negli organi di governo, come i consigli di sorveglianza. Nella grande industria tedesca, ad esempio, esistono modelli in cui i lavoratori detengono una rappresentanza paritetica (pari al 50% meno uno), o significativa (pari al 33%) nei consigli di sorveglianza, permettendo un'incisiva capacità di reazione e partecipazione alle scelte strategiche.

Esistono diversi modelli di partecipazione; il primo nacque nel settore dell'industria pesante e dell'acciaio nel secondo dopoguerra. Paradossalmente, sembra che siano stati proprio gli americani a favorire l'istituzionalizzazione di questa tradizione democratica, nonostante non appartenesse alla loro cultura. Fu una scelta strategica: per diffidenza verso famiglie di capitalisti collusi con il nazismo, le autorità alleate favorirono l'introduzione della *Mitbestimmung* nella costituzione del nuovo diritto del lavoro e delle imprese, riprendendo l'istituzionalismo di Rathenau, liberale progressista della Repubblica di Weimar.

Oggi il punto non è copiare pedissequamente quei modelli, ma affrontare contestualmente il problema dell'efficacia della rappresentanza negli organi di governo societari e dell'*empowerment* dal basso. In Italia, l'organo di gestione è attualmente vincolato a uno scopo sociale di stampo prettamente capitalistico; in questo contesto, un rappresentante dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione non potrebbe difendere pienamente gli interessi di coloro che lo delegano.

È, pertanto, necessaria una riformulazione dell'interesse sociale dell'impresa. Questo percorso a livello europeo era iniziato con gli studi sul governo d'impresa sostenibile e le prime bozze sulla normativa di *due diligence*. Sebbene alcuni passaggi siano stati poi espunti, il principio della *due diligence* – ovvero analizzare, minimizzare e risarcire le violazioni dei diritti umani e ambientali – ha senso solo se tali obiettivi diventano parte integrante dell'interesse sociale dell'azienda.

**Quindi, si tratta di comprendere come tradurre in termini attuali l'obiettivo di equilibrare il diritto di proprietà con i diritti di libertà degli altri stakeholder; e di trovare formule che, nel perseguire questo obiettivo, non rischino di compromettere un altro aspetto irrinunciabile per l'impresa, quello dell'efficienza, che può essere intaccato da processi decisionali troppo complessi.**

L'istituto fondamentale che proponiamo è quello dei Consigli del lavoro e della cittadinanza (Forum Disuguaglianze e Diversità, 2019)<sup>6</sup>. L'idea è di riunire in un unico organo, oltre ai rappresentanti dei lavoratori dell'impresa principale, i lavoratori dei fornitori principali nella catena del valore e le comunità locali che portano istanze ambientali. Questo è strettamente connesso alla *due diligence*: per evitare che una grande impresa imponga condizioni economiche tali da costringere i propri fornitori a violare i diritti dei lavoratori per sopravvivere, i rappresentanti di quella catena del valore devono avere voce in capitolo. È questo l'arricchimento della partecipazione, necessario per rendere l'impresa un'istituzione realmente democratica e sostenibile.

Questi consigli dovrebbero operare "alla base", nei luoghi di lavoro, e non limitarsi a meri poteri informativi. Dovrebbero esercitare diritti di consultazione e di espressione del parere con obbligo di risposta e, soprattutto, poteri di codeterminazione, seguendo l'efficace tradizione tedesca.

Sarebbe necessaria una maggiore consapevolezza dell'importanza e gravità di questi problemi. Spesso i manager, una volta terminato il proprio incarico, riconoscono con facilità la correttezza di queste analisi; tuttavia, finché occupano posizioni di vertice, faticano ad accettarle. Pertanto, quando il cambiamento tocca il potere personale, molti rifuggono; eppure, ex post, ammettono che molte decisioni sono state autoritarie e inique.

Oggi, la dimensione epocale delle sfide ambientali e delle disuguaglianze sociali impone una coscienza etico-politica generale, da "cittadini" prima che da manager. Quando emerge questa sensibilità, l'interesse immediato può lasciare spazio alla necessità di riforme istituzionali. Del resto, non è affatto dimostrato che l'efficienza di queste imprese partecipative sia inferiore alle altre.

Se guardiamo all'efficienza produttiva, non si può certo dire che la Chrysler fosse superiore alla Volkswagen. Al contrario, molte grandi imprese automobilistiche americane e britanniche, basate sul modello della *shareholder value* (il primato del valore per gli azionisti), sono fallite o sono state salvate da massicci aiuti di Stato.

Perché il modello partecipativo resiste? Perché l'investimento in capitale umano e la dedizione al lavoro di squadra aumentano radicalmente se i lavoratori percepiscono di essere trattati equamente. Questo è tanto più vero quanto più l'impresa si fonda sulla conoscenza e su risorse cognitive rilevanti. Naturalmente, ciò solleva un problema critico: la tendenza delle imprese a includere solo i lavoratori qualificati, esternalizzando i meno qualificati attraverso contratti di fornitura precari. In un accordo sociale più ampio, questa iniquità appare chiaramente come una violazione del patto costitutivo<sup>7</sup>.

**In che misura le tesi che espone si inseriscono nel dibattito pubblico di questi anni, soprattutto con riferimento al nostro Paese? Quali sono le posizioni dei vari attori e quali le sfide da affrontare?**

Il discorso qui proposto ha senso solo se inserito in una visione fondata su un'idea di giustizia. L'approccio alla democrazia industriale adottato, ad esempio, dalla proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl<sup>8</sup> presenta un limite strutturale: facendo dipendere tutto dalla contrattazione aziendale, finisce per subordinare i diritti costituzionali dei lavoratori alla discrezionalità del singolo accordo. Al contrario, è necessaria una consapevolezza generale che renda questi principi vincolanti nel diritto, in quanto attuazione diretta del dettato costituzionale.

Per decenni, in Confindustria, si è giustificata l'immobilità, incolpando le resistenze della Cgil; tuttavia, credo che se la questione venisse impostata in questi termini, nemmeno la Cgil avanzerebbe obiezioni radicali, nonostante una certa timidezza nel parlarne apertamente. Il punto è che non si può lasciare la democrazia industriale alla mercé della volontà delle parti: se rimane una scelta discrezionale, non si approderà a nulla. La stessa legge nata dall'iniziativa popolare della Cisl non ha prodotto risultati tangibili proprio perché nessun imprenditore è disposto a cedere potere senza un quadro normativo nazionale che stabilisca regole comuni, pur lasciando spazio a flessibilità e sperimentazioni locali.

Parallelamente, il tema della democrazia deve investire con forza anche il settore dell'economia sociale. Non basta l'obbligo formale di una governance partecipata; bisogna inverarlo. Il mondo cooperativo, pur avendo la democrazia nel proprio codice costitutivo, non è sempre stato fedele a questa ispirazione. Oggi osserviamo grandi cooperative gestite con logiche puramente manageriali dove la partecipazione è discutibile, o peggio, settori come la logistica dove cooperative a "mutualità non prevalente" operano in condizioni limite, con pochi soci che gestiscono gruppi di lavoratori sottopagati e privi di tutele. Queste realtà non dovrebbero esistere.

Nelle grandi cooperative di consumo o nelle cooperative di comunità che gestiscono servizi pubblici locali i lavoratori dovrebbero godere di forme di partecipazione strutturate, come i già citati Consigli del lavoro e della cittadinanza. È un paradosso, un vero e proprio *vulnus*, che in alcune cooperative i lavoratori abbiano meno diritti dei dipendenti delle imprese capitalistiche.

In conclusione, non dobbiamo dare per scontato che l'economia sociale sia immune da problemi di democrazia interna; esiste un tema urgente di rinnovamento del disegno organizzativo. Persino le fondazioni, che pure rientrano nell'economia sociale, sono spesso tutt'altro che democratiche. Una

<sup>6</sup> Per una presentazione analitica della proposta si veda, inoltre, Sacconi, Denozza, Stabilini (2019).

<sup>7</sup> L'idea di considerare l'impresa come l'oggetto di un contratto sociale ha una tradizione abbastanza consolidata negli studi di *business ethics* e su responsabilità sociale di impresa. Si vedano, a ta-

le proposito, Sacconi, 1991, 1997, 2005, p. 297-310.

<sup>8</sup> Per il testo della proposta e i relativi commenti, si veda Cisl (2023), Partecipazione al lavoro. Proposta di legge di iniziativa popolare, 2023. Testo depositato presso la Corte di Cassazione il 20 aprile 2023. Disponibile online sul portale Cisl. Si confronti

anche il dibattito in corso presso il Senato della Repubblica, Disegni di legge n. 1573 e abbinati, XIX Legislatura. Senato della Repubblica. Disposizioni in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati dell'impresa. XIX Legislatura, A.S. 1407.

vera impresa dell'economia sociale dovrebbe essere multi-stakeholder, includendo nella propria governance non solo i fondatori, ma anche lavoratori, volontari e utenti. Il vantaggio potenziale di queste imprese nel generare motivazione e giustizia è enorme, ma non basta enunciarlo: bisogna attuarlo nei fatti. Il punto è che questa governance democratica non è opzionale, ma costitutiva dell'organizzazione di economia sociale, ed è la preconditione perché essa possa sprigionare la sua specifica ragione di efficienza.

### — 3. Competenze e *Just Transition* verde e digitale

**Nella duplice transizione verde e digitale l'innovazione tecnologica può diventare un fattore di esclusione per i lavoratori meno qualificati. Come può l'economia sociale configurarsi come il motore di una transizione giusta? Quali politiche economiche sono essenziali affinché la riqualificazione dei soggetti vulnerabili non sia solo una risposta adattiva, ma una guida attiva verso nuovi modelli di produzione sostenibile e digitale?**

L'economia sociale può realmente contribuire a una transizione giusta. Pur non essendo uno specialista di tematiche ambientali, ritengo che la questione sia di estrema rilevanza. È fondamentale comprendere che se non si affrontano congiuntamente la lotta al cambiamento climatico e il contrasto alle disuguaglianze, la transizione stessa è destinata al fallimento.

Il rischio concreto è che il passaggio all'economia verde avvantaggi solo alcuni, escludendo le fasce più fragili della popolazione, sia per quanto riguarda le condizioni abitative sia per l'accesso alle nuove tecnologie *green*. Se la transizione viene percepita come un privilegio per pochi e uno svantaggio per molti, questi ultimi diventeranno la base sociale per il blocco delle riforme necessarie.

Si creerebbe così un paradosso drammatico: proprio le persone più svantaggiate, che sono le prime a subire gli effetti devastanti della mancata transizione ecologica, finirebbero per ostacolarla. Il nesso tra ecologia e giustizia sociale non è, dunque, solo un tema teorico, ma il nodo politico cruciale del nostro tempo: senza equità non può esserci sostenibilità ambientale. L'equità, come abbiamo visto, implica democrazia economica e, quindi, un ruolo essenziale dell'economia sociale e delle sue forme di governance multi-stakeholder.

Per quanto riguarda la questione cruciale della digitalizzazione, il tema fondamentale è dato da chi decide quale modello di innovazione attuare in un'impresa o in un sistema economico. In ultima analisi, l'automazione e l'intelligenza artificiale che sostituiscono il lavoro umano rappresentano l'espropriazione di una competenza preesistente. Bisogna restituire diritti e poteri a coloro cui sono stati tolti. Prendiamo l'esempio di un camionista il cui mezzo viene teleguidato da un software che utilizza un satellite: quel programma è stato scritto analizzando e trasformando in algoritmi le abilità pratiche di milioni di conducenti. In linea di principio, i "proprietari" di quella competenza dovrebbero essere i lavoratori (i camionisti) stessi. Se io osservo il lavoro di una persona, ne copio le soluzioni e le inserisco in un software, utilizzo un'abilità pratica che appartiene a quella persona; certo, c'è

il lavoro dell'ingegnere informatico, ma il punto di partenza è l'esperienza del lavoratore.

Siamo, dunque, di fronte a un problema di democrazia industriale ed economica: chi detiene la proprietà di queste tecnologie? Tale proprietà dovrebbe essere condivisa. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, che i profitti derivanti dall'automazione dei trasporti – che simula le competenze umane attraverso applicazioni – servano a finanziare la transizione equa o la pensione di tutti i camionisti che perdono il posto di lavoro.

Inoltre, c'è il tema delle decisioni strategiche sull'applicazione dell'intelligenza artificiale nel contesto aziendale. Se queste scelte sono sottratte al confronto democratico, l'innovazione verrà inevitabilmente usata solo per rimpiazzare l'uomo. Ma non è un destino segnato: le tecnologie digitali potrebbero essere utilizzate in modo complementare al lavoro umano per fare altre cose, per migliorare i processi o la qualità della vita. L'uso della tecnologia dipende esclusivamente dagli scopi di chi la controlla.

In sintesi, il potere decisionale sugli impieghi dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie digitali, in genere, è strettamente collegato alla questione della democrazia: senza una partecipazione diretta dei lavoratori, la digitalizzazione rischia di diventare solo uno strumento di esclusione e impoverimento.

**Nell'ambito della transizione digitale, particolare rilievo è assunto dall'economia delle piattaforme, che sono di volta in volta viste come spazi di disintermediazione in grado di decentrare il potere o, al contrario, come luoghi che il capitalismo digitale afferma in modo più intenso la propria capacità di controllo.**

Questo tema si collega a quello dei nuovi diritti e del welfare territoriale mutualistico. Rispetto all'economia delle piattaforme, basata sull'uso di algoritmi e sulla mediazione di mercati artificiali, chi ha stabilito che queste piattaforme debbano essere necessariamente gestite secondo i criteri dell'impresa capitalistica? Internet possiede le caratteristiche tipiche di un bene comune (*common*) e come tale dovrebbe essere governato, insieme alle infrastrutture digitali che ospita.

In questo contesto, le cooperative di lavoratori che gestiscono piattaforme digitali rappresentano una soluzione ragionevole sia per la tutela del welfare sia per la dignità del lavoro, anche in settori considerati umili, come il *delivery*. Esistono già esperienze di cooperative globali di secondo livello che riuniscono come soci cooperative locali di primo livello: questo modello permette di restare tecnologicamente al passo con i giganti capitalistici – grazie alla capacità di aggiornamento delle tecnologie adottate dalla piattaforma globale, il cui costo richiede una dimensione appunto globale – garantendo, al contempo, su base locale, ritmi e salari dignitosi – dal momento che il servizio offerto ha caratteristiche locali, e può essere efficientemente svolto da cooperative locali.

Dobbiamo rimettere in discussione i diritti di proprietà e, soprattutto, i diritti di controllo e decisione. Internet non era nato per essere un luogo di sfruttamento, ma come uno spazio aperto. I beni comuni, pur presentando dinamiche complesse, sono stati tradizionalmente governati in forma comunitaria e collettiva fin dal diritto romano e per tutto il Medioevo – è tempo di recuperare istituti di governo non

capitalistico per le sfide della modernità digitale – non è un desiderio di guardare all'indietro, ma la necessità di rispettare la "natura delle cose".

#### —— 4. Partenariati strategici tra imprese sociali e imprese for-profit

**Il Piano d'Azione dell'UE incoraggia la cooperazione tra economia sociale e imprese profit, ma il rapporto tra imprese sociali e aziende tradizionali resta spesso confinato a semplici forniture di servizi a basso valore aggiunto.**

È effettivamente utile concludere questa riflessione affrontando il tema della partnership tra imprese sociali e imprese for-profit. Su questo punto vorrei proporre una riflessione che non compare nel lavoro pubblicato da EURICSE (Sacconi, 2025), ma che ritengo molto calzante. Per definire un criterio di collaborazione rigoroso possiamo ricorrere alla logica aristotelica<sup>9</sup>, applicando la distinzione tra genere e specie. Possiamo affermare che l'impresa socialmente responsabile e l'impresa dell'economia sociale appartengano allo stesso "genere". Entrambe sono organizzazioni concepite per perseguire obiettivi attraverso la produzione congiunta, tenendo in equa considerazione i diversi stakeholder, secondo un ideale "contratto sociale" che ne garantisce l'equità. Tuttavia, all'interno di questo genere, dobbiamo distinguere due "specie":

- L'impresa socialmente responsabile a fini di lucro: un'impresa di capitali che ammette la remunerazione del profitto, pur operando sotto vincoli etici e di responsabilità verso i portatori di interesse (stakeholder): questa impresa, perciò, vincola la remunerazione del profitto all'equità del contratto sociale tra i vari stakeholder, che delegano un ruolo speciale nella governance (proprietà) a chi investe capitale, senza che questo possa togliere la partecipazione democratica degli altri<sup>10</sup>.
- L'impresa dell'economia sociale (non profit o low-profit): un'organizzazione che esclude o limita fortemente la remunerazione del capitale. La sua governance democratica multi-stakeholder non riconosce all'investitore del capitale il ruolo speciale della proprietà, ma nondimeno lo ammette alla partecipazione come colui che conferisce capitale (credito) e sorveglia la gestione. La forma non profit è basata su criteri di efficienza: come evidenziato da Henry Hansmann<sup>11</sup> – uno dei massimi esponenti dell'analisi economica del diritto – in settori caratterizzati da alta asimmetria informativa e contratti incompleti (come l'assistenza sociosanitaria o l'istruzione e la ricerca), l'incentivo al profitto genererebbe comportamenti opportunistici. Se chi governa l'impresa potesse lucrare sulla riduzione della qualità, in merito alla quale ha informazione riservata, distruggerebbe l'efficienza stessa del servizio.

La partnership ideale si sviluppa, dunque, tra queste due specie. L'economia sociale trova i propri alleati naturali nelle

imprese for-profit che hanno abbracciato seriamente la responsabilità sociale multi-stakeholder, l'alleanza si forma naturalmente tra imprese lucrative etiche ed enti di economia sociale che condividono lo stesso "genere".

Al di fuori di questo perimetro si trovano entità organizzative tipicamente avverse a questa logica, restano quindi esclusi due casi "degenerativi", che negano il "genere" stesso della responsabilità sociale. Da un lato, l'impresa orientata esclusivamente alla dottrina dello *shareholder value*, che persegue il valore per gli azionisti come unico criterio, perseguendo il profitto senza alcun bilanciamento verso gli stakeholder. Con questo modello, che rappresenta la negazione dell'idea stessa di contratto sociale dell'impresa, non può esserci alcuna partnership. Dall'altro, le organizzazioni formalmente non profit che però non sono socialmente responsabili: penso alle "finte cooperative" che sfruttano il lavoro o agli enti utilizzati solo per operazioni di *greenwashing* o *social washing* a vantaggio di imprese capitalistiche. Queste ultime realtà sono il motivo per cui i sostenitori dell'economia sociale devono spesso difendersi da chi accusa il settore di essere solo uno strumento di sfruttamento. È una battaglia necessaria: bisogna distinguere con chiarezza la vera cooperazione dalle sue simulazioni, perché solo la prima è capace di generare valore reale e giustizia distributiva.

Su questo punto, sia nell'attuale bozza di Piano Nazionale dell'Economia Sociale, sia negli stessi documenti della Commissione europea, sono presenti formulazioni ambigue che nascondono rischi sistemici. Un esempio critico riguarda il *social procurement* e gli appalti. Si propone di favorire aggregazioni tra imprese dell'economia sociale e imprese di capitali per gestire concessioni o appalti. Qui il rischio è che l'economia sociale diventi un "cavallo di Troia" per interessi puramente speculativi. Analogamente, la proposta di escludere gli utili dalla tassazione richiede estrema vigilanza: chi garantisce che tali risorse non vengano poi distribuite sotto forma di benefit ai manager, trasformandosi in una surrettizia appropriazione privatistica del profitto?

**Talvolta, uno spazio di possibile dialogo ed incontro tra le due specie è stato individuato nell'impatto sociale e, conseguentemente, nella finanza di impatto, dal momento che ciò consentirebbe a questi soggetti di confrontarsi a partire dalla presenza di obiettivi sociali che ne definisce l'affinità a livello di genere.**

In realtà, i temi dell'impatto e della finanza d'impatto appaiono essere ancora più delicati. Se le misurazioni dell'impatto sociale sono imprecise o "spurie", producono effetti paradossali. I nostri risultati sperimentali dimostrano che, in un'attività a favore di beneficiari fragili, il lavoratore opera con alta qualità mossa da motivazione intrinseca. Se però interviene un finanziatore esterno la cui remunerazione dipende da indicatori spuri – che non riflettono la reale qualità del servizio – la motivazione del lavoratore crolla. Se la misura non corrisponde al valore generato, l'incentivo si sposta e il desiderio

<sup>9</sup> Per definire un criterio di collaborazione rigoroso, si ricorre qui alla logica aristotelica e alla distinzione tra genere (*γένος*, *génos*) e specie (*εἶδος*, *eídos*), dove il primo rappresenta l'ambito generale e la seconda la determinazione specifica caratterizzata dalla "differenza specifica" (*διαφορά*,

*diaphorá*). Cfr. Aristotele, 2003.

<sup>10</sup> La mia definizione di impresa socialmente responsabile è in Sacconi, 2004.

<sup>11</sup> Come evidenziato da Henry Hansmann il cosiddetto "vincolo di non-distribuzione" (*nondistribution constraint*) garantisce che i profitti siano

reinvestiti nella missione sociale anziché essere estratti dalla proprietà, riducendo così l'incentivo a comportamenti opportunistici e aumentando la fiducia degli stakeholder. Cfr. Hansmann (1980).

di fare bene nell'interesse del beneficiario viene "spiazzato" (Cecchini Manara *et al.*, 2025).

Infine, bisogna prestare attenzione a certe ambigue indicazioni riguardanti l'investimento nel patrimonio degli enti di economia sociale. Tecnicamente, non si può investire nel capitale di una fondazione o di un'associazione, a meno che non ne si muti la natura giuridica. I documenti accennano alla possibilità di trasformare la natura sociale dell'ente per permettere l'ingresso di capitali: ma perché dovremmo snaturare queste istituzioni? Il rischio è quello di una deriva che, in nome della finanza, finisca per smantellare l'identità stessa della cooperazione e del non profit.

Queste misure, inserite nel Piano Nazionale dell'Economia Sociale, sono presenti con diverse formulazioni tecnicamente ambigue che, non garantendo la corretta interpretazione, possono dare luogo ad opposte applicazioni. Sarebbe necessaria una disambiguazione terminologica ed una capacità di controllo e monitoraggio pubbliche per verificare che le or-

ganizzazioni dell'economia sociale possedano effettivamente le caratteristiche richieste. Servirebbero, pertanto, forme di valutazione, certificazione o asseverazione: quando l'accesso ai benefici è ambiguo, è facile che tentino di approfittarne sia gli enti idonei, sia quelli che fingono di esserlo.

La soluzione ideale sarebbe avere organizzazioni che, per coerenza con i propri principi, tutelino la propria identità, sapendo che è proprio questa a garantirne efficacia ed efficienza. Questo risultato si può ottenere, inoltre, agendo sulla cultura organizzativa e sulla formazione delle persone, tramite un processo endogeno complementare e non limitato esclusivamente alle forme di controllo. Tuttavia, bisogna evitare di costruire "trappole", come nel caso della finanza d'impatto, o di permettere cambiamenti della natura giuridica dell'ente per fini opportunistici.

In conclusione, non sono affatto contrario alle partnership, ma credo sia fondamentale identificare chiaramente in quali ambiti le alleanze siano davvero efficaci e coerenti con gli obiettivi.

## Bibliografia

Aristotele. *Organon*. Colli, G. (a cura di). Adelphi, 2003.

Cecchini Manara, V., Faillo, M. & Sacconi, L. (2025). Il finanziamento dell'impresa sociale: un'analisi sperimentale sui limiti della finanza d'impatto, *Impresa Sociale*, 1, pp. 64-71.

Commissione europea (2021). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*. COM(2021) 778 final, Bruxelles, 9.12.2021. EUR-Lex.

Forum Disuguaglianze e Diversità (2019). *15 Proposte per giustizia sociale e ambientale*. Roma. Proposta n. 13 "Consigli del lavoro e della cittadinanza". [www.forumdisuguaglianzediversita.org](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org).

Hansmann, H. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *The Yale Law Journal*, Vol. 89, n. 5, pp. 835-90.

Johnson-Laird, P. N. (1983). *Mental Models: Towards a Cognitive Science of Language, Inference, and Consciousness*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2025). *Piano d'azione nazionale dell'economia sociale*. Documento in consultazione pubblica. Roma, ottobre. <https://www.finanze.gov.it/consultazioniDF/consultazioni-pubbliche/consultazioni-chiuse/form-cons-piano-naz-economia-sociale-min-economia-finanze/>

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea (2017). *Pilastro europeo dei diritti sociali. Proclamazione interistituzionale del 17 novembre*, Göteborg. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>.

Piketty, T. (2014). *Il capitale nel XXI secolo*. Milano, Bompiani.

Piketty, T. (2020). *Capitale e ideologia*. Milano, La nave di Teseo.

Rawls, J. (1982). *Una teoria della giustizia*. Milano, Feltrinelli (o edizioni successive come quella del 2008).

Sacconi, L. (1991). *Etica degli affari*. Milano, Il Saggiatore.

Sacconi, L. (1997). *Economia etica e organizzazione, il contratto sociale dell'impresa*. Roma, Laterza Roma Bari.

Sacconi, L. (2004). Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: Un'interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione. In Rusconi, G. & Dorigatti, M. (a cura di). *La responsabilità sociale dell'impresa*. Milano, Franco Angeli.

Sacconi, L. (2005). CSR, contratto sociale dell'impresa e giustizia distributiva. In Sacconi, L. (a cura di). *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*. Roma, Bancaria, p. 297-310.

Sacconi, L. (2023). Governo di impresa sostenibile e nuova analisi economica del diritto. *Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale*, 3, pp. 642-697.

Sacconi, L. (2024). La lotta alle diseguaglianze passa attraverso un governo di impresa democratico e sostenibile: una strategia europea. *Impresa Sociale*, 1, pp. 71-80.

Sacconi, L. (2025). L'economia sociale nella nuova analisi economica del diritto. In Salvatori, G. & Carini, C. (a cura di). *Economia Sociale 2025. Evidenze, sfide e traiettorie per l'Italia*. Trento, EURICSE.

Sacconi, L. & Faillo, M. (2005). Come emerge l'impresa sociale? Uno sguardo d'insieme alla teoria della complementarità tra ideologia, governance e accountability. *Impresa Sociale*, v. anno 15, vol. 74, n. 4, pp. 82-105.

Sacconi, L. & Grimalda, G. (2005). L'insorgenza dell'impresa sociale: il ruolo delle preferenze ideali e del conformismo. *Impresa Sociale*, v. 15, 74, n. 4, pp. 108-132.

Sacconi, L. & Fia, M. (2019). Justice and Corporate Governance: New Insights from Rawlsian Social Contract and Sen's Capabilities Approach. *Journal of Business Ethics*, vol. 160 (4) 2019, pp.937-960.

Sacconi, L., Denozza, F. & Stabilini, A. (2019). Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta. *Studi Organizzativi*, vol. 21 (1), pp. 149-178.

Schelling, T. C. (2006). *The Strategy of Conflict*. Cambridge (MA), Harvard University Press; Trad. It.: *La strategia del conflitto*. Milano, Bruno Mondadori, 2006.

Sen, A. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*. Milano, Mondadori (ed. orig. *Development as Freedom*. Oxford University Press, 1999).



## Hanno scritto sul numero 2/2026

**MARIA CRISTINA ANTONUCCI.** Prima Ricercatrice in Scienze Sociali presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR. I suoi interessi di ricerca sono lobbying e advocacy, questioni di genere, partecipazione politica e Terzo settore.

**LUIGI CROCE.** Medico specialista in Psichiatria e Psicoterapia, docente di Neuropsichiatria Infantile presso l'Università Cattolica di Milano e Piacenza, direttore sanitario del Centro Domino per l'Autismo di Milano, Referente Scientifico Consorzio SIR, Milano, Membro effettivo dell'American Association on Intellectual and Developmental Disabilities.

**VERA LOMAZZI.** Associato di Sociologia presso l'Università di Bergamo. La sua attività di ricerca si concentra sullo studio comparativo nell'ambito della parità di genere, norme sociali e valori democratici.

**EMMA LORENZINI.** Si occupa di partecipazione attiva della cittadinanza e in particolare di crowdfunding e di sussidiarietà, maturando esperienza presso Mag Verona (VR).

**GIANFRANCO MAROCCHI.** Nel gruppo di direzione di Impresa sociale, è anche vicedirettore di Welforum.it. Si occupa di welfare, impresa sociale, collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore.

**GIULIA MENEL.** Si occupa di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo per la Cooperativa Integra di Belluno. Collabora con In Fermento APS nella progettazione di iniziative per la valorizzazione della Valbelluna.

**GIUSTINA MILANI.** Sociologa, si occupa di ricerca, monitoraggio e valutazione, supporto accompagnamento di percorsi di amministrazione condivisa in IRS.

**DAVIDE MORI.** Da 20 anni lavora nel laboratorio socio-occupazionale per disabili adulti della cooperativa sociale "Il Giardino" di Noceto (PR) della quale è anche amministratore.

**SILVIA MUGNAINI.** Ricercatrice di ARCO (Action Research for Co-Development), dell'Unità di Economia Sociale e Gestione della Sostenibilità. Si occupa di redazione di bilanci sociali e report di sostenibilità e di valutazione d'impatto sociale.

**MASSIMO OLIVARI.** Sociologo, è responsabile del settore sociale, sanità ed habitat di Confcooperative Brescia. Si occupa di strategie di sviluppo delle reti dell'economia sociale e di promozione di modelli cooperativi sostenibili.

**PAOLO PEZZANA.** Consulente e ricercatore sociale, Centro di ricerca ARC, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

**SILVIA SACCHETTI.** Ordinario di politica economica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento, dove coordina anche l'unità di ricerca su Istituzioni economiche e bene comune (Cives).

**LORENZO SACCONI.** Professore ordinario in Politica Economica presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, Università degli Studi di Milano. Direttore di EconomEtica. Membro del Coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità.

**GIANLUCA SALVATORI.** Gianluca Salvatori è dal 2009 segretario generale di EURICSE e dal 2024 vicepresidente del primo Centro italiano sull'innovazione sociale. È membro del Geces (Gruppo di esperti della Commissione Europea sulla economia sociale) e osservatore nella UNTFSSE (UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy).

**SALVATORE SEMERARO.** Consigliere di Presidenza di Confcooperative di Milano e dei Navigli e di Federsolidarietà Lombardia e membro del Consiglio Direttivo di Anffas Lombardia, Presidente di Consorzio SiR.

**VIRNA ZANINI.** I suoi temi di interesse sono focalizzati su sociologia delle organizzazioni, politica economica e sociale.

**EUGENIO ZAZZARA.** Linguista di formazione, ha lavorato nel settore coltivando diversi interessi e progetti (giornalismo, insegnamento, musica). Ha scritto di musica e realizzato programmi radiofonici e podcast per Radio Città Aperta di Roma.