



Economia sociale 2025

EVIDENZE, SFIDE
E TRAIETTORIE PER L'ITALIA

a cura di Gianluca Salvatori e Chiara Carini

EURICSE
OSSERVATORIO ECONOMIA SOCIALE

 **EURICSE**
Knowledge for a Social Economy

ECONOMIA SOCIALE 2025: evidenze, sfide e traiettorie per l'Italia

A cura di

Gianluca Salvatori e Chiara Carini

Introduzione

Paola Iamiceli | EURICSE | Università degli Studi di Trento

Autori

Chiara Carini | EURICSE

Stefano Consiglio | Fondazione Con il Sud - Università di Napoli Federico II

Sara de Heusch | Social Economy Europe

Sara Depedri | EURICSE

Stefania Della Queva | ISTAT

Simel Esim | ILO

Hyungsik Eum | ILO

Giulia Galera | EURICSE

Gianfranco Marocchi | Impresa Sociale

Michele Mazzetti | EURICSE

Manuela Nicosia | ISTAT

Caterina Ottobrini | EURICSE

Giacomo Pisani | EURICSE

Lorenzo Sacconi | Università degli Studi di Milano

Gianluca Salvatori | EURICSE

Jacopo Sforzi | EURICSE

Sabrina Stoppiello | ISTAT

Giulia Tallarini | EURICSE

Ermanno Celeste Tortia | Università degli Studi di Trento

Editing a cura di

Federica Silvestri | EURICSE

Grafica a cura di

InPandora di Tania Sebastiani

ISBN: 9788894630619

Titolo: ECONOMIA SOCIALE 2025

Finito di stampare dicembre 2025

Copyright 2025 by EURICSE Editore. Tutti i diritti sono riservati

**Il volume è stato realizzato
con il sostegno della Provincia Autonoma di Trento**



**PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO**

Indice

	Introduzione	4
	Paola Iamiceli	
	PARTE 1: IL CONTESTO	6
1	L'economia sociale in Europa: evoluzioni, politiche e prospettive	7
	Sarah de Heusch	
2	Un'introduzione al Piano d'azione nazionale per l'economia sociale	13
	Gianluca Salvatori	
3	Il ruolo delle statistiche nella comprensione e nel sostegno dell'economia sociale	23
	Chiara Carini, Simel Esim, Hyungsik Eum	
	PARTE 2: APPROFONDIMENTI	
	2.1 IL LAVORO NELL'ECONOMIA SOCIALE	30
4	Il lavoro nell'economia sociale in Italia: caratteristiche, profili e prospettive	31
	Chiara Carini, Ermanno Tortia	
5	Il ruolo del volontariato nell'economia sociale italiana	38
	Sabrina Stoppiello, Stefania Della Queva, Manuela Nicosia	
6	Economia sociale e politiche per l'integrazione lavorativa	47
	Gianfranco Marocchi	
	2.2 ECONOMIA SOCIALE E TERRITORI	56
7	L'economia sociale nel sostegno alla salute: verso un nuovo modello di integrazione socio-sanitaria	57
	Sara Depedri, Michele Mazzetti, Giacomo Pisani	
8	Economia sociale nelle aree rurali	69
	Jacopo Sforzi, Giulia Galera, Caterina Ottobrini, Giulia Tallarini	
9	Il ruolo dell'economia sociale per la rigenerazione demografica del Sud	79
	Stefano Consiglio	
	2.3 L'ECONOMIA SOCIALE NELLA NUOVA ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO	92
10	L'economia sociale nella nuova analisi economica del diritto	93
	Lorenzo Sacconi	
	Bibliografia	111
	Gli autori	123

Introduzione

Paola Iamiceli¹

Grazie alle sue dimensioni e alla sua capacità di generare impatti concreti, l'economia sociale occupa oggi un ruolo di primo piano nell'economia e nella società. È il più recente approdo di un lungo itinerario, che ha visto l'affermarsi di nuovi modelli di impresa e azione sociale, a partire dalla cooperazione, l'associazionismo "intraprendente", il volontariato, la filantropia, e che in Italia, prima che altrove, ha favorito la nascita di forme inedite quali la cooperativa sociale e più recentemente l'impresa sociale. Oggi, l'economia sociale è parte integrante dei processi di transizione in atto, anello di congiunzione tra società e mercati, capace, se sostenuta da politiche idonee, di orientare crescita e innovazione verso obiettivi di sviluppo equo, inclusivo e sostenibile. Al riconoscimento di un simile ruolo si è giunti, sia in Europa, sia nel contesto nazionale, solo a fronte di un lungo percorso di affermazione sociale, economica e culturale. Un percorso che ha trovato nel dialogo con la ricerca e le scienze sociali il migliore alleato per un processo di affermazione istituzionale il cui esito più significativo è dato dal Piano d'azione della Commissione europea del 2021 e dalla connessa Raccomandazione del Consiglio europeo del 2023.

Forte della riflessione scientifica sviluppata in ambito nazionale e internazionale negli ultimi vent'anni, questo volume intende dare evidenza di un lavoro di osservazione permanente delle organizzazioni dell'economia sociale in Italia e delle loro dinamiche evolutive nei diversi contesti in cui esse operano. Una simile osservazione, che costituisce il nucleo portante dell'attività di EURICSE, consente di delineare una mappatura qualitativa e quantitativa delle diverse organizzazioni e di dare evidenza (i) delle dimensioni del fenomeno nel suo complesso; (ii) degli elementi distintivi delle organizzazioni che lo rappresentano, nel loro insieme e nelle diverse tipologie in cui prendono forma; (iii) dei fattori abilitanti e degli ostacoli allo sviluppo di questi modelli organizzativi; (iv) delle potenzialità sottese alla loro operatività nella società e nel mercato.

L'uso di strumenti di analisi statistica, opportunamente inquadrato nelle categorie concettuali delineate in sede teorica e integrato con altri strumenti di analisi qualitativa e quantitativa, consente di affrontare temi chiave per lo sviluppo dell'economia sociale e di una società equa e inclusiva. In che misura e sulla base di quali evidenze è oggi possibile riconoscere nelle organizzazioni dell'economia sociale una peculiare capacità di lettura dei bisogni dei territori? E una particolare attitudine ad attivare processi di innovazione sociale volti a conciliare obiettivi di crescita, anche economica, con istanze di giustizia sociale, di qualità ed equità del lavoro e di rispetto dell'ambiente e dei diritti umani? In quali contesti e a quali condizioni possono tali organizzazioni promuovere forme eque di sviluppo tecnologico e di condivisione della conoscenza attraverso modelli collaborativi e di rete?

Ponendosi a cavallo tra le attività di ricerca in ambito europeo e internazionale e quelle maturate in ambito locale, l'istituzione di un Osservatorio sull'Economia Sociale in Italia da parte di EURICSE concorre a rispondere a quel bisogno di conoscenza, ben colto dal Piano d'azione europeo e da quello nazionale, che deve essere alla base della costruzione di qualsiasi politica sociale ed economica in questo ambito. Intende, inoltre, offrire le premesse scientifiche di un dialogo sempre più rilevante con gli operatori del settore, perché da

¹ EURICSE; Università degli Studi di Trento.

queste premesse scaturisca una riflessione circa i percorsi di innovazione sociale che possono maturare negli ambiti di interesse dell'Osservatorio. Oltre a ciò, vuole essere di stimolo per una ricerca interdisciplinare sui temi dell'economia sociale, una ricerca aperta al dialogo tra scienze economiche, statistiche, sociologiche, giuridiche e tecnologiche, pronta a rileggere le sfide indotte dalle transizioni in atto, tenendo conto delle specificità e potenzialità dell'ecosistema dell'economia sociale.

Muovendo da questa prospettiva, il libro "Economia sociale 2025: evidenze, sfide e traiettorie per l'Italia" delinea i principali elementi di contesto del processo di sviluppo dell'economia sociale, tanto sul piano delle politiche, europee e nazionali, quanto su quello degli strumenti di analisi statistica che consentono di misurare oggi l'economia sociale. In aggiunta, trova spazio nel volume un primo approfondimento su due importanti filoni di indagine, quantitativa e qualitativa, inerenti alle dinamiche evolutive del lavoro nel contesto dell'economia sociale e al rapporto tra economia sociale e territori. Sotto entrambi i profili, emerge uno spaccato dell'economia sociale caratterizzato da luci e ombre, nel quale le rilevanti potenzialità dell'ecosistema richiedono l'intervento di politiche adeguate a sostenerne lo sviluppo.

Al volume si affida così il compito di tracciare alcune delle premesse scientifiche, culturali e metodologiche del nascente Osservatorio, nel cui ambito troveranno spazio aggiornamenti periodici di tipo statistico, analisi qualitative e quantitative inerenti a specifici ambiti o tipologie organizzative, approfondimenti tematici e dibattiti. Un progetto ambizioso, che mai sarebbe nato senza l'impegno scientifico e la capacità di visione di chi, quasi vent'anni fa, ha disegnato il progetto culturale di EURICSE e ne ha accompagnato e curato lo sviluppo. A Carlo Borzaga e al Suo impegno, sempre vivo, dedichiamo queste pagine.



Parte 1

IL CONTESTO

L'economia sociale in Europa: evoluzioni, politiche e prospettive

Sara de Heusch¹

Il riconoscimento europeo dell'economia sociale

Sul piano istituzionale europeo, il riconoscimento dell'economia sociale come ambito di interesse e oggetto di politiche dedicate, è stato il risultato di un lungo percorso. Alcune iniziative chiave – come la Strategia Europa 2020 (Commissione europea, 2010), la *Social Business Initiative* (Commissione europea, 2011), il Pilastro europeo dei diritti sociali (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, 2017), il *Green Deal europeo* (Commissione europea, 2019) e l'Agenda europea delle competenze (2020) – hanno aperto la strada e contribuito a far emergere l'economia sociale come attore centrale per l'UE, tanto sul piano economico quanto su quello sociale per il suo ruolo nel favorire coesione sociale, sviluppo sostenibile, crescita inclusiva, occupazione di qualità, innovazione sociale e resilienza comunitaria. Elementi questi che si inserivano perfettamente negli obiettivi delle transizioni verde e digitale eque, allora centrali per la Commissione europea.

L'anno decisivo, però, è stato il 2021. La pandemia da Covid-19 ha reso ancora più evidente il ruolo dell'economia sociale, mostrando al tempo stesso la fragilità delle catene di approvvigionamento globali. In questo senso, la pandemia è stato un momento storico, una sorta di osservatorio in diretta, che ha reso tangibili i valori aggiunti dell'economia sociale: un approccio economico in grado di rispondere ai bisogni locali nei momenti di crisi e, al contempo, un motore essenziale di coesione sociale, anche in condizioni di isolamento.

La fase pandemica ha accelerato l'integrazione dell'economia sociale nelle politiche europee e ha portato, nel novembre 2021, all'adozione da parte della Commissione europea – con il sostegno decisivo del Parlamento – del Piano d'azione per l'economia sociale (SEAP; Commissione europea, 2021). Il Piano d'azione si fonda sulle precedenti politiche europee in materia di impresa sociale e imprenditorialità, ma il focus specifico sull'economia sociale è stato ulteriormente rafforzato dal riconoscimento del suo valore aggiunto da parte di istituzioni internazionali come OCSE², ONU³, ILO⁴.

Il valore aggiunto più importante del SEAP è probabilmente quello di fornire una definizione comune di economia sociale che permetta a tutti i livelli istituzionali – dalla Commissione europea agli Stati membri fino alle autorità locali – di capire meglio cos'è l'economia sociale e di considerarla un alleato per affrontare sfide come la transizione verde e quella digitale in modo equo. L'economia sociale, intesa come ecosistema, può infatti dare

¹ Social Economy Europe.

² <https://www.oecd.org/en/topics/social-economy-and-social-innovation.html#:~:text=Understand%20how%20social%20economy%20and%20social.>

³ <https://digitallibrary.un.org/record/4009889?v=pdf.>

⁴ <https://www.ilo.org/resource/news/conclusions-decent-work-and-social-and-solidarity-economy-adopted-110th#:~:text=On%20June%2010,%202022,%20the%20International.>

il meglio di sé solo se sostenuta da politiche adeguate, che le consentano di esprimere tutto il suo potenziale.

Secondo il SEAP, «l'economia sociale comprende entità che condividono i seguenti principi e caratteristiche comuni principali: la prevalenza delle persone, nonché degli obiettivi sociali e/o ambientali rispetto al profitto; il reinvestimento della maggior parte dei profitti e degli utili per svolgere attività nell'interesse dei soci/utenti (interesse collettivo) o della società nel suo complesso (interesse generale); e la governance democratica e/o partecipativa» (Commissione europea, 2021). Il Piano individua questi elementi nelle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, estendendo tale riconoscimento anche alle imprese sociali, valorizzandone il ruolo nella risposta ai bisogni della società e di gruppi vulnerabili (Commissione europea, 2020).

Si tratta di un universo che ricomprende oltre 4,3 milioni di organizzazioni attive, tra cui più di 3,8 milioni di associazioni, 240 mila cooperative e circa 143 mila fondazioni (Commissione europea, 2024). A queste si aggiungono, in base a specifiche normative nazionali o regionali, ulteriori forme giuridiche che rispettano i criteri del SEAP e, in alcuni casi, anche società a responsabilità limitata che soddisfano i requisiti definitori dell'impresa sociale (Commissione europea, 2011). Complessivamente l'economia sociale europea occupava più di 11,5 milioni di persone, con una presenza particolarmente significativa nei settori socio-sanitario, educativo e culturale. Sul piano economico, nei 19 Stati membri per cui sono disponibili i dati, il suo fatturato ha raggiunto nel 2021 quasi 913 miliardi di euro.

Partendo da questa definizione, il SEAP propone su un approccio articolato su tre assi (declinati in 63 azioni da realizzare entro il 2030): il riconoscimento dell'economia sociale, l'apertura di opportunità e rafforzamento delle capacità dell'economia sociale, e la creazione di condizioni quadro favorevoli.

Il primo asse punta a dare visibilità all'economia sociale e a diffondere consapevolezza sul suo impatto positivo in ambito economico e sociale. In questo quadro rientra il sostegno (attraverso programmi Horizon, studi su committenza e altri progetti finanziati dall'UE)⁵ allo sviluppo di dati e ricerche più solidi che approfondiscano l'impatto socio-economico dell'economia sociale e capaci di metterne in evidenza i valori aggiunti tangibili, ma anche intangibili.

Il secondo asse, che combina apertura di opportunità e rafforzamento delle capacità, punta a creare le condizioni, attraverso nuovi strumenti finanziari e iniziative dedicate allo sviluppo delle competenze, per far crescere e rendere innovativi gli attori dell'economia sociale. L'accesso ai finanziamenti è stato ampliato attraverso fondi UE specifici e modelli innovativi di investimento, pensati per sostenere sia l'avvio che l'espansione di iniziative di economia sociale. Sono stati introdotti, ad esempio, fondi di garanzia tramite la finestra InvestEU⁶ (Unione europea, 2021) e bandi mirati nell'ambito di COSME, FESR, FSE+ e dei fondi di coesione. Parallelamente, la Commissione ha promosso il *capacity building* attraverso iniziative come la creazione di una *Large Scale Partnership* (LSP)⁷, volta a sviluppare e aggiornare le competenze dei lavoratori nell'ecosistema dell'economia sociale e di prossimità. A questo si affianca la produzione di nuove conoscenze sui fabbisogni di competenze del settore, anche in relazione ai cambiamenti economici in corso. Infine, è stata lanciata la *Youth Entrepreneurship Policy Academy* (YEPA), per incoraggiare i giovani a intraprendere percorsi imprenditoriali o avviare iniziative nel campo dell'economia sociale.

⁵ Per centralizzare e rendere più accessibili le informazioni, la Commissione europea ha creato SE Gateway (https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/index_en), un portale che raccoglie dati, ricerche, opportunità di finanziamento e altre risorse dedicate, ospitando anche campagne di sensibilizzazione promosse sia dalla Commissione che dagli stessi attori dell'economia sociale.

⁶ https://investeu.europa.eu/index_en.

⁷ https://pact-for-skills.ec.europa.eu/about/industrial-ecosystems-and-partnerships/proximity-and-social-economy_en.

Inoltre, la Commissione europea ha inserito l'economia sociale nella strategia industriale dell'UE riconoscendola come uno dei 14 ecosistemi industriali europei, denominato "economia sociale e di prossimità". Per rafforzarne il ruolo, è stata creata una piattaforma dedicata alla raccolta di impegni da parte di imprese e organizzazioni dell'economia sociale a sostegno concreto di transizioni verde e digitale. Sul fronte digitale, è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare un codice di condotta sull'uso e la gestione dei dati (COC-SE⁸), pensato per favorire l'adozione tecnologica nell'economia sociale. L'iniziativa è risultata particolarmente significativa perché ha messo in luce il contributo unico che l'economia sociale può offrire nel plasmare un mondo digitale coerente con i valori europei di democrazia e sovranità delle persone sui propri dati. Non a caso, chi sviluppa soluzioni digitali basate su questi principi – in particolare nell'ambito del software libero e open source – tende a scegliere forme giuridiche come cooperative, fondazioni o associazioni senza scopo di lucro. Tuttavia, questo approccio innovativo al digitale non sembra essere stato pienamente adottato a livello europeo. Infine, l'economia sociale avrebbe dovuto trovare spazio anche nell'ambito della cooperazione internazionale: sebbene alcuni progressi si siano registrati a livello di iniziative di base, il tema non è stato realmente integrato negli accordi commerciali internazionali dell'UE.

Infine, il terzo asse, dedicato alla creazione di condizioni quadro favorevoli, vuole sviluppare un ambiente giuridico e normativo a sostegno delle entità dell'economia sociale. Considerando le caratteristiche proprie dell'economia sociale, appare evidente la necessità di regolamentazioni mirate che ne sostengano lo sviluppo, a beneficio diretto delle comunità. In assenza di tali misure, infatti, le imprese dell'economia sociale rischiano di subire una concorrenza sleale da parte delle imprese for-profit, che spesso non internalizzano i costi sociali e ambientali dei propri modelli produttivi, scaricandoli nel lungo periodo sulle comunità locali. In particolare, risultano centrali questioni come la fiscalità adottata, le regole sugli aiuti di Stato, gli appalti pubblici (ancora in fase di negoziazione) e la direttiva europea sulle associazioni transfrontaliere (a rischio di abbandono).

Un passo rilevante all'interno di questo asse è rappresentato dalla Raccomandazione del Consiglio europeo sui quadri normativi per l'economia sociale⁹, adottata all'unanimità dagli Stati membri che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, risultano fondamentali per dare piena attuazione al Piano d'azione europeo. Queste prevedevano che ogni Paese presentasse entro novembre 2025 la propria strategia nazionale, ossia un vero e proprio Piano d'azione a livello nazionale che declini le politiche individuate nel SEAP che ricadono nelle competenze statali o regionali. Resta però una sfida aperta: le strategie nazionali rifletteranno inevitabilmente le diverse condizioni socio-economiche e i differenti livelli di sviluppo dell'economia sociale nei vari Paesi, producendo un quadro molto eterogeneo di politiche a sostegno dell'economia sociale.

Il SEAP come strumento strategico per resilienza e coesione europea

Nel 2025 ricorre la revisione di medio termine del SEAP. Per l'ecosistema dell'economia sociale, il piano si conferma solido e ben articolato, e deve proseguire nella sua attuazione. Gran parte delle azioni è stata avviata, ma, come avviene per tutte le politiche realmente trasformative, i risultati concreti richiederanno tempo per emergere. La definizione comune di economia sociale a livello europeo rappresenta un primo passo fondamentale per promuovere una comprensione condivisa e favorire un'azione coordinata. Allo stesso tempo, riconoscere l'economia sociale come un ecosistema, che per natura richiede interventi multilivello e un sostegno continuativo, è essenziale affinché il SEAP possa esprimere appieno il proprio potenziale a beneficio delle economie locali e delle comunità.

⁸ https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/eu-initiatives/code-conduct-data-sharing-social-economy_en.

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301344.

Tutti questi progressi, tuttavia, rischiano di essere compromessi dal nuovo scenario geopolitico, che ha ridefinito le priorità della Commissione europea. La guerra economica contro l'UE, i conflitti ai suoi confini e in Medio Oriente, insieme al ritardo accumulato nell'innovazione digitale, hanno spostato l'attenzione della Commissione europea verso difesa e competitività.

Sorprendentemente, invece di includere l'economia sociale come attore in grado di rafforzare la competitività e la strategia industriale, essa non compare nelle politiche economiche della Commissione. Un primo segnale è stato la soppressione, all'interno della direzione generale per il mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI (DG GROW), dell'unità dedicata all'economia sociale. Una scelta che di fatto ignora il valore aggiunto che l'economia sociale genera in tutti i settori: dai comparti più competitivi ai servizi sociali, dalle filiere corte alle industrie globali, dalle grandi città alle aree rurali o svantaggiate. L'economia sociale offre, infatti, soluzioni uniche a settori chiave per l'UE come energia, abitazione, filiera agroalimentare, economia circolare, innovazione digitale e sociale. È un catalizzatore comprovato di prosperità e di un'economia industriale pulita; rappresenta un motore di sviluppo radicato localmente, capace di esportare senza delocalizzare. Eppure, nonostante queste potenzialità decisive per rafforzare l'autonomia industriale europea, l'economia sociale continua a essere esclusa dalle politiche economiche. Ciò significa minarne il pieno riconoscimento del valore economico e, di conseguenza, mettere a rischio l'attuazione del SEAP, tanto sul piano politico quanto su quello finanziario.

Un elemento positivo è che la Commissione continua a riconoscere e sostenere il ruolo dell'economia sociale in campo sociale. La direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) segue infatti da vicino l'attuazione del Piano. Tuttavia, i negoziati in corso (ancora suscettibili di modifiche) sul prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP) mostrano come la scelta dell'UE di concentrare risorse su difesa e competitività – orientate prevalentemente ai grandi attori economici – rischi di penalizzare l'economia sociale. Il nuovo Fondo per la competitività non menziona l'economia sociale, fa soltanto un riferimento alle imprese sociali (con una definizione che varia molto tra Paesi e stakeholder) e attribuisce grande enfasi all'innovazione sociale, senza però rafforzare l'autonomia industriale radicata nei territori.

Parallelamente, nelle trattative sul QFP, altri ambiti – in particolare le misure e i fondi sociali – risultano indeboliti. Non solo le risorse dedicate al sociale vengono progressivamente assorbite in strumenti più ampi, ma la loro erogazione sarà affidata ai singoli Stati membri e vincolata a due condizioni: il rispetto dello stato di diritto e l'attuazione delle riforme richieste dalla Commissione. Poiché molti Paesi sono già in difficoltà rispetto alle regole sul deficit, questo si tradurrà in politiche di austerità e in tagli alla spesa pubblica e sociale, proprio mentre gli stessi bilanci nazionali dovranno trovare margini per incrementare le spese militari. Una combinazione che rischia di accrescere le disuguaglianze e indebolire i modelli sociali europei, mettendo in pericolo la coesione sociale e, cosa ancor più grave, la stessa tenuta delle democrazie.

Le disuguaglianze crescenti e persistenti rappresentano una minaccia diretta per la democrazia. Una democrazia che, in Europa, è già fragile e sotto attacco da parte di regimi autoritari, che diffondono propaganda e fake news attraverso i social media. In questo contesto, ridurre di fatto la priorità delle questioni sociali equivale a mettere a rischio la democrazia stessa.

Sorge allora una domanda inevitabile: cosa sta davvero difendendo l'UE se le spese per la difesa finiscono per compromettere solidarietà e valori europei? L'articolo 2 del Trattato dell'Unione richiama i valori fondativi: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e diritti umani, compresi quelli delle minoranze. L'economia sociale rappresenta un modello che incarna questi valori nelle proprie imprese e organizzazioni, traducendoli in pratiche concrete.

Sostenere l'economia sociale e l'attuazione del SEAP significa, dunque, non solo rafforzare la strategia industriale europea, ma anche preservare i valori fondamentali dell'Unione. Vuol dire preparare cittadini e

comunità ad affrontare le crisi economiche e sociali. In sintesi, sostenere l'economia sociale significa sostenere la resilienza dell'Europa.

Queste notizie potrebbero scoraggiare gli attori dell'economia sociale, ma sembrano aver prodotto l'effetto opposto. Negli ultimi mesi abbiamo, infatti, osservato un avvicinamento significativo tra le diverse reti dell'economia sociale e i loro alleati nelle istituzioni europee. Due eventi recentissimi lo dimostrano chiaramente.

Il primo è il Vertice europeo dell'economia sociale, co-organizzato a metà settembre da *Social Economy Europe* con il sostegno del governo spagnolo e delle istituzioni regionali e cittadine di Murcia, che ha riunito oltre 600 attori europei dell'economia sociale. Dalle iniziative locali alle reti continentali, dai rappresentanti del CESE, della BEI, dell'intergruppo per l'economia sociale e di interesse generale del Parlamento europeo al rinnovato Comitato di monitoraggio della Dichiarazione di Lussemburgo – che ha visto la partecipazione di delegazioni di 11 Stati membri – fino alla presenza della commissaria Minzatu, l'unica del collegio con un mandato specifico sullo sviluppo dell'economia sociale. Questo momento di forte mobilitazione ha dato nuovo impulso all'ecosistema e ai suoi alleati, favorendo un migliore coordinamento su due dossier cruciali: il SEAP e il QFP. I primi risultati sono già visibili, con il Parlamento europeo mobilitato per mantenere il FSE come strumento separato e autonomo rispetto ai Piani nazionali.

Il secondo evento è il Forum Mondiale del GSEF, organizzato a Bordeaux a fine ottobre. Più di 7.000 partecipanti provenienti da tutti i continenti – organizzazioni dell'economia sociale, governi locali, regionali e nazionali – si sono riuniti per fare il punto sullo stato dell'economia sociale e rafforzare le proprie capacità collettive. Da centinaia di tavole rotonde e panel distribuiti su tre giorni, così come era già emerso a Murcia, è apparsa una convinzione condivisa: in un momento storico tanto caotico e aggressivo, il mondo ha bisogno di più economia sociale.

Perché ciò avvenga, l'economia sociale deve però compiere un salto di scala: da insieme di iniziative isolate a movimento non solo europeo, ma globale. È necessario far riconoscere questo modello come uno dei più adatti a rispondere alle sfide attuali – sociali, ambientali, tecnologiche e democratiche – perché rappresenta un'economia che, per sua natura, persegue il benessere collettivo e integra una dimensione redistributiva nelle proprie strutture, attraverso processi decisionali condivisi.

Per questo l'ecosistema dell'economia sociale deve uscire dalla propria zona di comfort, rafforzando il sentimento di appartenenza alla base e investendo con decisione nella divulgazione verso i cittadini. L'economia sociale non è omogenea – e questa è al tempo stesso una ricchezza e una fonte di possibile confusione. I principi che guidano le imprese e le organizzazioni dell'economia sociale sono però proprio ciò che dà consistenza ai suoi valori aggiunti, tangibili e intangibili, rendendola oggi indispensabile per affrontare le crisi economiche, sociali e politiche che stiamo vivendo. Non è solo una rivendicazione interna, lo confermano ricercatori autorevoli e report internazionali, come il recente rapporto promosso dalle Nazioni Unite sull'eradicazione della povertà¹⁰.

Nonostante queste evidenze scientifiche, le istituzioni europee e molti governi nazionali continuano a rifugiarsi in ricette economiche basate sull'attrazione delle multinazionali e su politiche di austerità, proprio mentre la fiducia dei cittadini nelle istituzioni è in calo. Durante il GSEF è stato presentato il primo barometro europeo sull'economia sociale, commissionato dalla stessa Commissione europea, che mostra come la maggioranza dei cittadini abbia un'opinione positiva dell'economia sociale e sostenga politiche che ne favoriscano lo

¹⁰ <https://social.desa.un.org/issues/world-social-report>.

sviluppo. Un'economia che promuove dialogo, prosperità, solidarietà e democrazia è ciò di cui abbiamo bisogno oggi, anche per rafforzare la competitività europea. Non sorprende che alcuni Paesi emergenti lo abbiano compreso e stiano destinando parte delle loro strategie di sviluppo proprio nell'economia sociale.

Se l'UE vuole veramente innovare, dovrebbe prendere le distanze da politiche economiche i cui limiti sono evidenti da tempo e aprire la strada a un nuovo modello basato sull'economia sociale. L'ecosistema si sta mobilitando in questa direzione, con il sostegno di alleati nelle istituzioni europee, di governi favorevoli a livello nazionale e locale, e del mondo della ricerca.

In continuità con il Vertice di Murcia, la Dichiarazione di Bordeaux del GSEF – redatta collettivamente, tra cui anche da SEE – invita l'economia sociale a guidare la transizione verso un'economia giusta, sostenibile e centrata sulle persone. Essa pone l'accento sulla dignità, la giustizia sociale, la tutela dell'ambiente, la partecipazione inclusiva e l'azione collettiva, e richiama anche il ruolo dell'economia sociale nella costruzione della pace e della solidarietà. Esorta governi, istituzioni e comunità a dare priorità alle persone e alle iniziative cooperative rispetto al capitale, garantendo risorse e politiche che consentano all'economia sociale di contribuire a modellare l'economia di domani.

Questi orientamenti sono pienamente coerenti con quanto emerge dal barometro europeo sull'economia sociale. Questa è la bussola dell'economia sociale, e ne rappresenta anche l'unica in grado di permettere all'UE di preservare non solo la sua competitività, ma la sua stessa ragion d'essere: uno spazio di pace, stabilità, cooperazione economica e democrazia, fondato sui diritti umani e sullo Stato di diritto.

Un'introduzione al Piano d'azione nazionale per l'economia sociale

Gianluca Salvatori¹

L'idea che oggi si imponga, con urgenza in Italia come in Europa, un Piano d'azione dedicato all'economia sociale non nasce dal nulla né da una moda regolatoria. È il precipitato di una traiettoria storica e insieme di una diagnosi: da un lato, la lunga stagione in cui la società italiana ha generato forme originali di intrapresa sociale, capaci di coniugare lavoro, centralità della persona, e – in funzione delle forme organizzative – orientamento mutualistico o priorità assegnata all'interesse generale; dall'altro, l'emersione di un "deficit di azione pubblica", cioè lo scarto tra la domanda di indirizzo collettivo delle trasformazioni economiche e sociali e la capacità effettiva di rappresentarla e governarla in forma sistemica, superando la frammentazione delle singole esperienze. Questo capitolo propone una chiave di lettura unitaria: ricostruisce il contesto storico e teorico, situa il Piano d'azione nazionale nella cornice europea e internazionale, ne illustra la logica di intervento e i principali ambiti di policy, offrendo infine alcune linee interpretative per orientare la lettura del documento e la discussione pubblica.

Il punto di partenza è un cambio di sguardo: assumere l'economia sociale non come terza sfera subalterna rispetto a Stato e mercato, né come semplice meccanismo riparativo dei loro fallimenti, ma come insieme di soggetti privati in cui lo scopo sociale prevale su quello di lucro e che, mediante attività di rilevanza economica, cooperano con le istituzioni e gli altri attori sociali per soddisfare domande di interesse generale. È questa, in fondo, la novità semantica e politica che la nozione di economia sociale introduce rispetto alle etichette di Terzo settore o non profit: non una definizione in negativo, ma l'affermazione di una funzione propria, trasformativa, che mira a ricomporre il nesso tra economia e società, tra produzione e cittadinanza. In tal senso, il Piano d'azione si presenta non solo come catalogo di misure tecniche, ma come il quadro di riferimento per un approccio civico all'attività economica: un dispositivo abilitante che rende ordinaria e scalabile un'esperienza diffusa di innovazione dal basso, alimentata da una produzione di beni e servizi il cui fine ultimo non è il profitto, ma il soddisfacimento di istanze e bisogni di natura sociale.

1. La genealogia italiana: un approccio sociale alle attività economiche

Per comprendere questa impostazione occorre riannodare i fili della genealogia italiana. Attraverso un processo che tramite la nascita di un nuovo modello di cooperazione ha permesso di far riemergere lo spazio per un approccio sociale alle attività economiche frutto di una radicata tradizione multisettoriale. A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, infatti, mentre mutavano profondamente l'economia, il lavoro e le forme della vita collettiva, prese corpo nel nostro Paese un'inedita esperienza di intrapresa civica con finalità occupazionali e sociali. La cooperazione sociale, formalizzata poi con la legge 381 del 1991 dopo un lungo periodo di sperimentazione, ne fu l'espressione più innovativa, ed al tempo stesso fortemente collegata ad una cultura cooperativa dalle radici profonde e vive. Non si trattò di una supplenza occasionale alle insufficienze del pubblico, ma della produzione di soluzioni nuove a bisogni collettivi non soddisfatti o non ancora riconosciuti,

¹ EURICSE.

della dimostrazione che l'erogazione di beni e servizi d'interesse generale o collettivo è un'azione che può nascere dal basso. Nella doppia natura della cooperazione sociale – impresa e missione – si è consolidato un pilastro del welfare mix italiano, capace di estendere l'orizzonte del cooperativismo oltre il perimetro del mutuo vantaggio e di aprire la strada a un più ampio concetto di impresa sociale. E le stesse motivazioni si ritrovano anche nell'evoluzione delle altre forme organizzative dell'economia sociale italiana, dalle cooperative tradizionali all'associazionismo su base volontaria. Riconoscendo che forme giuridiche diverse possono adottare vincoli di reinvestimento, governance partecipativa e finalità sociali o ambientali, si è aperto uno spazio più ampio per modelli organizzativi che, senza rinunciare all'efficienza, assumono come criterio di successo l'impatto prodotto sui destinatari e sui territori. In questo modo l'economia sociale si è fatta lente attraverso cui osservare l'intero sistema economico, individuando al suo interno attori che, per scelta statutaria e prassi operativa, spostano l'asse della produzione di valore dal profitto privatizzato al benessere condiviso.

Storicamente, questa traiettoria si è però intrecciata anche con le pressioni per una riforma della pubblica amministrazione, influenzata tra l'altro dall'ascesa di teorie come il *New Public Management*, che dalla metà degli anni Ottanta ha ridefinito il lessico e gli strumenti dell'azione pubblica, introducendo logiche di mercato, esternalizzazione e valutazione delle performance. In Italia, più che altrove, l'adozione di tali paradigmi è stata "temperata" dal coinvolgimento dell'associazionismo e dei soggetti dell'economia sociale, a fronte del rischio che una privatizzazione indiscriminata erodesse valori pubblici e controllo democratico. Il sistema degli accreditamenti, soprattutto nei servizi sociali a seguito della legge quadro 328 del 2000, ha incanalato la competizione verso organizzazioni radicate nelle comunità e ha favorito un salto organizzativo e professionale delle organizzazioni operanti nella realtà sociale. Il modello cooperativo, in particolare, ha saputo dare forma a un bisogno di soggetti stabili, dotati di competenze e capacità imprenditoriali, in grado di affrontare il lavoro sociale con strumenti d'impresa senza snaturarne la finalità.

Nella dinamica di lungo periodo, molti servizi nati nella fase pionieristica dell'economia sociale sono stati progressivamente assorbiti nelle politiche pubbliche, in un movimento di istituzionalizzazione che ha reso visibile il loro valore e, al contempo, ha esposto i limiti di un rapporto di dipendenza dalla committenza pubblica. Da un lato, la capacità di lettura dei bisogni, la prossimità ai territori, la generazione di lavoro hanno riqualificato la catena del valore del welfare. Dall'altro, la diffusione di contratti e procedure ha talora irrigidito spazi di innovazione, sterilizzato rischi imprenditoriali, reso più faticosa la produzione di soluzioni nuove. L'ambivalenza è costitutiva: l'economia sociale avanza quando si istituzionalizza, ma per preservare la propria capacità generativa ha bisogno di sottrarsi ad un abbraccio troppo stretto da parte delle istituzioni che la riconoscono. E ciò vale anche per le forme più tradizionali di cooperazione o associazionismo, altrimenti attratte dai modelli organizzativi dominanti nell'ambito dell'economia di mercato. La cooperazione sociale ha sperimentato su di sé i rischi derivanti da un "isomorfismo" con il settore pubblico, così come le altre forme di cooperazione hanno sperimentato i rischi di un analogo isomorfismo riferito alle imprese di capitali.

Gli ultimi quindici anni hanno accelerato questa ambivalenza. La crisi finanziaria del 2008-2012, il lungo ciclo di austerità, la pandemia, le fratture geopolitiche e le transizioni tecnologiche ed ecologiche hanno riportato la mano pubblica al centro, ma spesso in forme emergenziali, senza un disegno coerente. La promessa di autoregolazione dei mercati, che ha informato il trentennio neoliberale, ha mostrato crepe profonde; in questo quadro, la ricostruzione di un compromesso credibile tra democrazia e capitalismo è rimasta incompiuta. È in questo vuoto che la diagnosi di "deficit di azione pubblica" trova il suo senso: non mancano risorse, esperienze, reti; manca la capacità collettiva di indirizzarle in un orizzonte comune, di dotarsi di regole, strumenti e istituzioni capaci di rendere durature le innovazioni molecolari che crescono nella società. L'economia sociale, per la sua natura di insieme di organizzazioni radicate nella realtà sociale, a governance democratica o partecipativa, che reinvestono avanzi e profitti nella missione, può offrire una risposta strutturale, ricucendo il legame tra economia e società e trasformando la ricerca di risposte a bisogni sociali in occasioni di cittadinanza attiva e sviluppo inclusivo. A questo punto, non più soltanto nelle forme della cooperazione sociale, bensì come

una famiglia di organizzazioni che condividono gli stessi valori e gli stessi presupposti fondativi, estesa fino a comprendere tutte le forme di cooperazione e di associazionismo, nonché tutte le esperienze filantropiche impegnate a sostenere progetti sociali in una prospettiva sistemica e di collaborazione con gli altri attori dell'economia sociale. In altre parole, di fronte al compito posto da un tempo che richiede una visione economica in grado di generare coesione e sviluppo condiviso, l'economia sociale è apparsa come una via percorribile, solida e rodada. Si è così aperto lo spazio del riconoscimento istituzionale – favorito dalla sintesi consentita dal concetto di economia sociale, al tempo stesso unitario e plurale – che è la storia recente da cui consegue la proposta di un Piano d'azione. L'economia sociale si fa strada perché offre una visione in grado di misurarsi con la crisi dei modelli di impresa e di sviluppo economico prevalsi negli ultimi decenni. E perché presenta al tempo stesso una visione che supera la frammentazione dei modelli organizzativi e delle forme giuridiche, in quanto imperniata su una chiara distinzione tra fini e mezzi, e sulla priorità dei primi rispetto ai secondi. La stagione che viviamo, quindi, offre l'opportunità di risolvere l'ambivalenza della storia recente e di recuperare la funzione trasformatrice delle origini, in cui l'economia sociale sta in un rapporto non subalterno tanto con lo Stato quanto con il mercato.

2. Dalla cornice europea al Piano nazionale

Il Piano d'azione nazionale si colloca dentro una cornice internazionale ormai matura. L'Unione europea nel 2021 ha adottato un Piano d'azione per l'economia sociale con orizzonte decennale, che individua tre assi complementari: costruire condizioni abilitanti, ampliare opportunità di sviluppo attraverso finanza e competenze, rafforzare visibilità e riconoscimento nell'opinione pubblica e nelle amministrazioni. La Raccomandazione del Consiglio europeo del novembre 2023 invita gli Stati membri a dotarsi o aggiornare strategie nazionali entro il 2025 e a rendicontarne i progressi nel 2027 e nel 2032. In parallelo, la comunità internazionale ha posto l'economia sociale tra i pilastri dello sviluppo sostenibile e del lavoro dignitoso: l'Organizzazione internazionale del lavoro con la risoluzione del 2022, l'OCSE con la raccomandazione dello stesso anno, le Nazioni Unite con la storica risoluzione del 2023. L'Italia ha contribuito attivamente a questo percorso, forte di una tradizione densa di pratiche, strumenti legislativi e riflessioni teoriche.

In coerenza con la Raccomandazione europea, il Piano d'azione nazionale assume una definizione di economia sociale come insieme di entità private – cooperative, mutue, associazioni, fondazioni, imprese sociali, oltre ad altre forme potenziali – accomunate da tre caratteristiche fondanti: il primato delle persone e delle finalità sociali o ambientali rispetto al profitto; il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli avanzi e dei profitti nell'interesse dei membri o della collettività; una governance democratica o partecipativa. La definizione adottata a livello europeo, che il Piano fa propria, è deliberatamente ampia e fondata su principi. La definizione non crea una nuova "forma legale", ma introduce una qualifica giuridica trasversale: un perimetro concettuale che riconosce pluralità e specificità nazionali, consentendo di calibrare politiche orizzontali su principi comuni e di misurarne gli effetti. Il riconoscimento non è fine a se stesso. Serve a chiarire chi fa che cosa, a chi spettano quali obblighi di rendicontazione, chi accede a quali misure. Stabilire criteri condivisi evita che l'etichetta "economia sociale" diventi una bandiera sotto la quale passano fenomeni eterogenei senza coerenza.

L'adattamento italiano si fonda su quadri regolatori collaudati: il Registro unico nazionale del Terzo settore per gli enti di Terzo settore, inclusi gli enti filantropici, le reti associative, le società di mutuo soccorso e le imprese sociali; la sezione speciale del Registro imprese per le imprese sociali; l'Albo delle società cooperative. A queste si affiancano forme con vocazioni specifiche – enti religiosi civilmente riconosciuti, fondazioni filantropiche, enti sportivi dilettantistici – che, a certe condizioni, rientrano pienamente nel perimetro. La politica pubblica, in questa logica, individua destinatari e strumenti non sostituendo forme esistenti, ma riconoscendo ciò che li accomuna in quanto economia sociale.

Come già detto in un altro capitolo, il Piano può fare riferimento ad una dimensione strutturale dell'economia sociale in Italia tutt'altro che marginale. Nel 2023 si contavano oltre 405 mila organizzazioni riconducibili all'economia sociale, che occupano complessivamente circa 1,54 milioni di addetti, in larga maggioranza lavoratori dipendenti. A questi si aggiungono più di quattro milioni e mezzo di volontari rilevati nel 2021, a conferma del peso complessivo del settore nelle dinamiche economiche e sociali del Paese. L'ecosistema rappresenta circa l'8% dell'occupazione privata nazionale e mostra una spiccata specializzazione occupazionale: se la maggior parte delle entità è costituita da associazioni, le cooperative – sociali e non – concentrano oltre il 70% degli addetti complessivi. La distribuzione territoriale evidenzia una prevalenza nel Nord-Ovest e nel Nord-Est, pur con presenze significative nel Centro e nel Mezzogiorno, mentre quella settoriale conferma la centralità delle attività sanitarie, assistenziali ed educative, che rappresentano il principale ambito di impiego del settore.

Queste evidenze – qui brevemente richiamate – non sono meri indicatori statistici: orientano scelte di policy. La centralità occupazionale della cooperazione suggerisce politiche specifiche su lavoro e formazione; l'ampia base associativa esige strumenti proporzionati alla piccola scala e alla natura volontaristica; le differenze territoriali invitano a un uso mirato delle politiche di coesione, con particolare attenzione alle aree interne e ai piccoli Comuni, nei quali gli attori della società civile giocano spesso un ruolo insostituibile nella fornitura di servizi, nell'inclusione e nella rigenerazione.

Il valore aggiunto del Piano sta nella sua funzione di coordinamento e abilitazione. Molti strumenti oggi esistono, ma sono dispersi o scarsamente comunicanti: regimi fiscali speciali, misure settoriali, politiche del lavoro, strumenti di finanza pubblica, regole di partenariato nelle politiche di coesione, cornici europee sugli aiuti di Stato. Il Piano propone un'architettura unitaria capace di metterli a sistema, aggiornandoli dove necessario e, soprattutto, rendendoli coerenti con i principi dell'economia sociale.

3. I principali contenuti del Piano

In questa sezione si propone una sintesi delle azioni contenute nel Piano, per permettere di farsi un'idea generale della sua articolazione e della concatenazione dei temi affrontati. A partire dalla questione del contesto istituzionale e del coordinamento delle competenze amministrative e di policy, per seguire con la dimensione degli strumenti operativi e dell'accesso alle risorse, e per concludere con il tema della formazione delle competenze e degli investimenti in conoscenza.

Sul piano istituzionale, la proposta centrale è l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di una struttura amministrativa dedicata al monitoraggio, al coordinamento e all'attuazione del Piano, con funzioni di analisi, proposta, raccordo con programmi nazionali e internazionali, valutazione degli effetti macroeconomici, produzione di studi e ricerche. Ad affiancarla, un organismo consultivo stabile, erede del gruppo di lavoro e della consultazione che hanno accompagnato la redazione del Piano, composto da rappresentanze comparativamente più rappresentative dell'ecosistema e da esperti riconosciuti a livello nazionale e locale. Questa regia è la condizione per superare frammentazioni e rendere le politiche per l'economia sociale una politica pubblica con una sua identità.

Un capitolo centrale riguarda poi l'uso intelligente della cornice europea in materia di aiuti di Stato. Il Piano invita a potenziare il ricorso alla disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG), adeguandone la nozione alla realtà dell'economia sociale, in modo da includere l'operato di soggetti che, per vincoli statutari e funzionali e per la destinazione prevalente delle entrate alla missione, svolgono stabilmente servizi d'interesse generale. La materia degli aiuti di Stato è spesso percepita come un labirinto in cui ogni iniziativa rischia di arenarsi. Il Piano prova a trasformarla in una cassetta degli attrezzi. La disciplina dei servizi di interesse economico generale consente agli Stati membri di qualificare come SIEG attività che, per la loro natura e per il

modo in cui sono svolte, soddisfano bisogni di interesse generale non altrimenti garantiti dal mercato. La sfida è adeguare definizioni e prassi alla realtà dell'economia sociale, riconoscendo che molti enti, pur operando in regime di concorrenza, destinano in via prevalente le entrate alla missione e sono vincolati a forme di governance che limitano la distribuzione di utili. In tale quadro, l'esenzione da notifica per le compensazioni SIEG può liberare amministrazioni e organizzazioni da oneri procedurali che oggi scoraggiano iniziative utili. Il Piano propone quindi di considerare come SIEG, o comunque compatibili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del Trattato, anche interventi in assenza di formali convenzionamenti, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale e del peculiare statuto degli enti dell'economia sociale. Per superare le note difficoltà applicative, si prevede un investimento in formazione per funzionari pubblici e operatori del settore su requisiti Altmark e decisioni della Commissione, accompagnato dall'uso mirato del *de minimis* SIEG – con massimali più elevati rispetto al *de minimis* generale – e dal ricorso coerente al Regolamento generale di esenzione (GBER) per categoria per investimenti, beni strumentali e accesso al rischio, con particolare attenzione alle organizzazioni dell'economia sociale di dimensioni più piccole e alle aree svantaggiate.

Questa linea d'azione non è un tecnicismo: risponde a un problema annoso dell'ordinamento italiano, spesso intrappolato tra l'esigenza di riconoscere la funzione pubblica di soggetti non lucrativi e imprenditoriali e il timore di violare regole di concorrenza e aiuti. Sfruttare appieno gli spazi del diritto europeo consente di tener insieme qualità, accountability e neutralità concorrenziale, premiando modelli ad alta intensità di lavoro e radicamento comunitario senza alimentare conflitti giuridici. Peraltro, è la stessa Commissione europea ad invitare gli Stati membri ad assumersi più responsabilità nella definizione dell'ambito di applicazione degli aiuti di Stato, privilegiando un approccio qualitativo che tenga presente le finalità e la natura delle organizzazioni rispetto all'applicazione automatica di soglie.

La fiscalità, sempre sul piano istituzionale, è l'altro grande perno abilitante. Il nodo fiscale, troppo spesso affrontato in modo settoriale e difensivo, è invece un terreno di politica economica. Se il patrimonio degli enti è indisponibile e gli utili devono essere reinvestiti, l'esclusione da imposizione di avanzi destinati a riserva indivisibile non è un favore, ma una conseguenza logica. Allo stesso modo, la costruzione di strumenti che riducano il carico fiscale complessivo e attraggano capitale paziente – contributi, detrazioni, crediti d'imposta, incentivi all'investimento – favorisce la sostenibilità finanziaria di modelli imprenditoriali che inevitabilmente sopportano costi più alti in termini di cura del lavoro, partecipazione, prossimità. Alla luce degli sviluppi più recenti a livello europeo e nazionale, il Piano assume un principio cardine: l'indisponibilità del patrimonio e il reinvestimento degli utili elidono, per i soggetti dell'economia sociale, il presupposto impositivo del possesso dei redditi. Non è un privilegio, ma la traduzione fiscale di una caratteristica costitutiva. Le organizzazioni dell'economia sociale sono definite dall'assenza di lucro e dai vincoli alla distribuzione degli utili e del patrimonio. Da qui discendono alcune scelte: rilanciare il principio dell'intangibilità fiscale degli utili destinati a patrimonio indivisibile, con possibili ripristini di esenzioni integrali; introdurre meccanismi che incidano sul *tax rate* attraverso detrazioni e crediti d'imposta piuttosto che per via di abbattimenti di base imponibile; creare incentivi fiscali all'investimento in capitale e patrimonio da parte di persone fisiche e investitori istituzionali, per compensare condizioni strutturalmente svantaggiose di accesso ai mercati dei capitali. Un'attenzione particolare è rivolta all'IRAP: la frammentazione e la disomogeneità territoriale nell'applicazione di esenzioni e riduzioni configurano un quadro di fatto discriminatorio, che può essere superato con regole più uniformi – eventualmente sostenute da meccanismi perequativi – o con soglie e abbattimenti mirati per i compensi ai lavoratori. In parallelo, la disciplina dell'IVA nelle aree sanitaria, socio-sanitaria ed educativa può essere armonizzata per superare incongruenze tra esenzioni e aliquote ridotte, aggiornando definizioni e semplificando adempimenti. Sul versante dei tributi locali, un riallineamento dei criteri di non commercialità per l'esenzione IMU può ridurre contenziosi e rendere prevedibili le condizioni fiscali. Infine, il settore non deve rimanere ai margini delle evoluzioni della *compliance*: indici sintetici, *tax control framework*, adempimento collaborativo vanno adattati alle specificità strutturali dell'economia sociale per costruire un rapporto trasparente e premiale con l'amministrazione finanziaria.

L'economia sociale attraversa tutti i settori, ma in ciascuno assume tratti specifici. Nel campo culturale e creativo, ad esempio, la presenza di associazioni e cooperative consente di costruire infrastrutture di partecipazione, rigenerare spazi, connettere produzione artistica e coesione. Nel settore energetico, le Comunità energetiche rinnovabili e i modelli cooperativi di utenti dimostrano che è possibile democratizzare la produzione e il consumo di energia, riducendo la povertà energetica e trattenendo sul territorio il valore generato. Nell'agroalimentare, forme cooperative avanzate e reti solidali sperimentano filiere corte, logistiche condivise, modelli anti-spreco che coniugano sostenibilità ambientale ed economica. Nella cura e nel welfare, l'innovazione si gioca nella capacità di integrare tecnologie digitali, prossimità e lavoro di cura, mettendo al centro le persone e le comunità. Accanto a cornici orizzontali, il Piano propone un riassetto di misure settoriali di policy, standard proporzionati per la rendicontazione di sostenibilità e gli indicatori di impatto, e un aggiornamento delle classificazioni economiche per consentire attribuzioni più precise e coerenti. La funzione abilitante qui consiste nel ridurre barriere amministrative e normative che scoraggiano l'innovazione, senza rinunciare a criteri di qualità e accountability.

Le politiche di coesione europee rappresentano un ulteriore terreno istituzionale di cruciale importanza; possono diventare l'ordito in cui si intrecciano molte delle misure del Piano. Perché ciò avvenga, occorre una programmazione che preveda quote dedicate all'economia sociale, criteri chiari di eleggibilità, percorsi di accompagnamento per i soggetti più piccoli e per le amministrazioni meno attrezzate, meccanismi di recupero delle risorse non utilizzate. Il Piano connette l'economia sociale alla "bussola per la competitività" e, soprattutto, agli strumenti ordinari della coesione – Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo plus – per ridurre disparità territoriali e sociali, sostenere lavoro dignitoso e competenze, contrastare polarizzazioni. A tal fine, propone di introdurre riserve di destinazione obbligatoria per progetti dell'economia sociale su fondi ordinari ed europei, con meccanismi di recupero delle dotazioni non assorbite, e di rafforzare il partenariato economico e sociale in ogni fase, dalla programmazione all'attuazione e valutazione. Queste indicazioni sono in linea con il Piano europeo, ma risentono evidentemente della trattativa in corso per la definizione del prossimo Quadro finanziario pluriennale, la cui proposta iniziale da parte della Commissione europea è ispirata ad un principio di accorpamento e centralizzazione delle risorse destinate alle politiche di coesione che rischia di risultare in contraddizione con quanto le stesse autorità europee hanno posto a premessa del proprio atto di indirizzo in tema di economia sociale. Il tempo dirà quale direzione sarà presa dalla politica europea su questa materia, ma resta comunque la necessità di un investimento parallelo, a livello nazionale, in capacità amministrative – attraverso formazione, assistenza tecnica, linee guida – essenziale perché amministrazioni e organizzazioni dell'ecosistema possano intercettare risorse e realizzare progetti efficaci, soprattutto nelle aree interne e nei Comuni di minore dimensione.

Il Piano prevede inoltre di consolidare l'amministrazione condivisa come pratica di co-creazione del valore pubblico, coordinando meglio gli istituti del Codice del Terzo settore e del Codice dei contratti, promuovendo formazione congiunta, ricerca applicata e omogeneità territoriale. Si propone di ampliare il monitoraggio delle esperienze di co-programmazione e co-progettazione attraverso l'Osservatorio nazionale, per far emergere punti di forza, criticità e buone prassi, e valutare protocolli tecnici e leve fiscali che ne incoraggino l'uso.

Quanto al tema della transizione ecologica ed energetica, l'indicazione che emerge è di valorizzare i soggetti dell'economia sociale come attori indispensabili, promuovendo la nascita di comunità energetiche rinnovabili e cooperative di utenza, nonché programmi di innovazione per cooperative e imprese sociali nei settori agroalimentare e manifatturiero. Le azioni elencate includono il sostegno a pratiche di economia circolare, edilizia sociale e mobilità, anche nella prospettiva di favorire l'accettabilità sociale delle scelte connesse alle transizioni, e allo stesso tempo per contrastare derive speculative in filiere sensibili, come, ad esempio, il recupero dei rifiuti tessili. Tutte misure pensate in relazione al ruolo che l'economia sociale può svolgere per lo sviluppo territoriale e per la creazione di nuova occupazione di qualità.

Sul versante del *social procurement* e dell'accesso ai mercati il Piano prospetta un atto d'indirizzo per una Strategia nazionale di acquisti sostenibili che valorizzi criteri qualitativi e d'impatto sociale rispetto al prezzo più basso, anche mediante gare a prezzo fisso e punteggi che premino benefici collettivi. Punta inoltre a garantire parità di trattamento tra i diversi soggetti dell'economia sociale nelle relazioni con la pubblica amministrazione, neutralizzando effetti distorsivi legati a regimi fiscali differenti (ad esempio, sul recupero IVA), e a promuovere partenariati per il riuso di patrimoni pubblici e la realizzazione di servizi di pubblica utilità.

Le azioni previste sul piano del contesto istituzionale mirano anche a rafforzare il volontariato come leva civica e infrastruttura sociale, attraverso interventi di formazione continua su project management, leadership e innovazione; con sistemi di validazione e certificazione delle competenze; mediante percorsi dedicati a giovani e studenti, integrati con servizio civile e tirocini. L'obiettivo qui è anche quello di favorire reti tra enti che impiegano volontari, cooperative e imprese sociali, sviluppando piattaforme digitali di *matching* e campagne di sensibilizzazione, istituendo indicatori e report periodici per monitorarne il valore sociale ed economico, e valutando incentivi al volontariato d'impresa.

Sul versante delle politiche del lavoro il Piano indica la necessità di interventi per valorizzare il contributo dell'economia sociale nelle politiche attive. In primo luogo, con un maggiore impegno in termini di formazione, riqualificazione, inserimento e apprendistato, con particolare attenzione alle categorie fragili. Ma anche mediante iniziative sul fronte dei *workers buyout*, con possibili sgravi contributivi nella fase di avvio, agevolazioni per i passaggi generazionali e rimozione di ostacoli amministrativi (prelazione, anticipazione NASpl, ecc.), unitamente ad assistenza tecnica e presenza ai tavoli di crisi. Più in generale, dal Piano emerge il bisogno di aggiornare gli strumenti per l'inserimento dei lavoratori svantaggiati, con incentivi mirati alle assunzioni nei soggetti dell'economia sociale e una ormai non più rinviabile ridefinizione del concetto di "persona svantaggiata".

A completare gli impegni sul versante istituzionale, una menzione specifica è dedicata alla necessità di consolidare il Centro nazionale di competenza sull'innovazione sociale e di sostenerne il raccordo con i livelli regionali e locali, da un lato, e con la rete europea, dall'altro. In una visione ecosistemica, in cui serve promuovere partenariati pubblico-privati con università, centri di ricerca, organizzazioni imprenditoriali, fondazioni, e ogni altro soggetto interessato a prendere parte alla costruzione di uno stabile sistema integrato dell'innovazione sociale.

Quanto invece all'area degli strumenti e delle risorse, il Piano elenca una serie di azioni per rendere più semplice e conveniente, per gli attori dell'economia sociale, accedere a finanza, competenze, beni e filiere, creando le condizioni attraverso partenariati pubblico-privati e un coordinamento stabile tra amministrazioni, reti rappresentative e investitori. L'obiettivo è superare i colli di bottiglia oggi legati a criteri di credito poco aderenti ai modelli *mission-driven*, a risorse immobiliari sottoutilizzate e a relazioni industriali ancora episodiche.

Per colmare il gap di credito, il Piano prospetta un rafforzamento strutturale della sezione speciale del Fondo di garanzia PMI per gli enti di Terzo settore e gli altri soggetti dell'economia sociale (dotazione stabile, procedure semplificate, percorsi informativi), in complementarità con le garanzie europee (InvestEU/FEI) e con i soggetti garanti autorizzati (confidi) che possano attivare riassicurazione e controgaranzia dedicate. Si sottolinea, inoltre, la necessità di facilitare investimenti "pazienti" nel capitale degli enti, anche eventualmente mediante l'introduzione di un "rating sociale" che consenta, nel perimetro dei requisiti prudenziali UE, un minore assorbimento patrimoniale alle banche quando finanziano organizzazioni con finalità sociali. A supporto dell'implementazione, il Piano indica la centralizzazione della gestione dei programmi in capo a un soggetto finanziario specializzato, con competenze di assistenza tecnica e *capacity building* per dirigenti e lavoratori, valutando anche – per specifiche linee – l'estensione/mobilitazione degli strumenti di matrice "Marcora" e, in analogia ad esperienze europee, l'eventuale ruolo di soggetti di emanazione dell'economia sociale come

autorità di gestione di fondi di coesione. Tutte azioni che richiedono di adottare una logica di partenariato tra MEF, MIMIT, FEI/BEI, sistema bancario, confidi e reti del settore.

Per ampliare l'offerta di capitali "pazienti" e di accompagnamento, il Piano prevede anche la creazione di veicoli in *matching fund* che combinino risorse pubbliche e filantropiche (fondazioni di origine bancaria e altri enti), in grado di erogare *grant* o *equity* a seconda delle finalità e della maturità dei progetti. Sul fronte normativo, per consentire di catalizzare massa critica e stabilità nel funding, una delle azioni proposte riguarda un intervento sulle leve fiscali per attenuare o escludere l'imposizione sulle rendite mobiliari quando reinvestite in attività di interesse generale. Anche in questo caso, quindi, il perno è un'alleanza operativa pubblico-privato tra amministrazioni, ecosistema dell'economia sociale, con un ruolo rilevante del mondo delle fondazioni.

In questa logica, anche le reti di rappresentanza vengono considerate infrastrutture abilitanti. Il Piano ne sostiene funzioni e capacità, proponendo iniziative per rafforzarle. Tra queste, la promozione di piattaforme collaborative nazionali e internazionali, nonché di tavoli permanenti con il sistema delle imprese e le istituzioni pubbliche. Così come anche la valorizzazione di un loro ruolo più diretto nella gestione di programmi e fondi (in analogia con pratiche di altri Stati membri). L'approccio proposto è di tipo cooperativo: co-progettazione di servizi di orientamento, accompagnamento e valutazione insieme alle pubbliche amministrazioni e agli altri stakeholder.

Per rendere strutturali le relazioni di filiera, il Piano ipotizza un regime fiscale premiale per i contratti di rete che includono in misura significativa soggetti dell'economia sociale; promuove l'integrazione del *social procurement* nelle strategie di acquisto delle imprese private, anche tramite elenchi di fornitori sociali presso le Camere di commercio o piattaforme mutualistiche; valorizza infine il welfare aziendale come spazio naturale di collaborazione con gli enti del settore. Nel complesso, tutte le azioni elencate nei capitoli dedicati agli strumenti e all'accesso alle risorse sono concepite come un cantiere condiviso: strumenti finanziari dedicati, capitale filantropico, reti robuste, patrimonio da rigenerare e partnership con i soggetti profit, diventano leve complementari, da attivare con approccio interistituzionale e mobilitazione di risorse tanto pubbliche quanto private, per far crescere scala e impatto dell'economia sociale.

Infine, l'ultima area di intervento evidenziata dal Piano è quella dedicata alla conoscenza, intesa sia come momento produttivo che richiede strumenti e investimenti per favorire ricerca e formazione, sia come impegno comunicativo per rendere conosciuta l'economia sociale, i suoi soggetti, le sue attività, ad un pubblico ampio e diversificato. Il Piano propone di colmare il forte deficit di formazione sull'economia sociale lungo tutto l'arco educativo, perché oggi ostacola il reclutamento e la permanenza di personale qualificato e limita la nascita di nuove organizzazioni. Si chiede di integrare nei curricula, dalla primaria all'università, conoscenze, competenze e *soft skill* specifiche, con metodi che facilitino l'approccio all'imprenditorialità sociale; di valutare un indirizzo dedicato negli Istituti tecnici superiori; di introdurre esami, corsi di laurea, percorsi post-laurea e di formazione permanente. Si propone, inoltre, di rafforzare i legami tra offerta formativa e organizzazioni tramite co-progettazione, *capacity building*, riqualificazione e tirocini, accompagnati da aggiornamento continuo, certificazione delle competenze e sviluppo manageriale. Un'indicazione, questa, che riguarda anche la pubblica amministrazione, nazionale e locale, da formare su specificità, quadro giuridico e strumenti dell'amministrazione condivisa (co-programmazione e co-progettazione), con assistenza tecnica e guide pratiche.

Il tema della conoscenza viene sviluppato anche con riferimento alla dimensione quantitativa, con l'indicazione di un investimento in ricerca statistica, finalizzato ad inserire stabilmente l'economia sociale nelle rilevazioni ufficiali, anche mediante la realizzazione di un conto satellite dedicato, l'integrazione delle fonti e un'apertura dell'accesso ai dati che permetta a ricercatori e operatori di utilizzare le informazioni statistiche e amministrative. A ciò si collega anche, necessariamente, il tema della misurazione dell'impatto: tramite

indicatori di performance, framework condivisi e standard minimi, con strumenti di sostegno alle organizzazioni e risorse dedicate nelle pubbliche amministrazioni, e riconoscendo alla rendicontazione uno status peculiare coerente con la missione sociale. L'impostazione che emerge dal Piano riflette la necessità che la misurazione dell'impatto tenga conto delle necessità delle organizzazioni, e non solo l'esigenza di rendicontazione dei finanziatori pubblici o privati. In quanto il tema dell'impatto è da inquadrare innanzitutto come strumento di apprendimento, rivolto a creare un monitoraggio degli obiettivi in grado di permettere alle organizzazioni di intervenire sul proprio operato per apportare modifiche o correttivi. Perciò il Piano prevede anche di dotarsi di un disegno di valutazione robusto rivolto ad analizzare la sua stessa attuazione, con indicatori di input, output e outcome che parlino la lingua dell'economia sociale. Con una valutazione indipendente e pubblica, e report periodici che alimentino un ciclo di apprendimento istituzionale.

Affinché il Piano abbia effetti durevoli è necessaria, infine, una cultura pubblica dell'economia sociale. Questo significa, innanzitutto, linguaggi condivisi: amministratori, operatori economici, cittadini devono riconoscere in cosa l'economia sociale è diversa e perché quella differenza è un bene comune. Significa educazione alla cittadinanza economica e alla cooperazione. Significa comunicazione pubblica che eviti stereotipi – l'idea che si tratti solo di volontariato o di "buon cuore" – e restituisca la complessità di organizzazioni che innovano, competono, investono.

4. Indicazioni per la lettura del Piano

Nessuna strategia è priva di rischi. Tre, tra i molti, meritano attenzione. Il primo è il rischio di burocratizzazione: nel tentativo di dare certezza, si moltiplicano adempimenti che schiacciano la creatività e la capacità di risposta rapida. La mitigazione passa per la proporzionalità degli obblighi e la semplificazione delle procedure. Il secondo è il rischio di "colonizzazione" mercatistica: l'accesso a nuove risorse può attrarre attori che adottano la veste dell'economia sociale senza dividerne i principi. Qui la mitigazione è affidata a standard di governance, vincoli di reinvestimento, obblighi di trasparenza e a una vigilanza effettiva. Il terzo è il rischio di localismo difensivo: la forza del radicamento può trasformarsi in resistenza al cambiamento, perdita di scala, autosufficienza. Contrastarlo richiede investimenti in reti, consorzi, piattaforme collaborative che permettano di scalare senza perdere identità.

Letto in controluce, il Piano d'azione si propone come strumento per rimettere ordine in un campo i cui confini sono diventati visibili sul piano europeo ma restano, per molti aspetti, sgranati sul piano domestico. Adottare la definizione europea significa dare visibilità istituzionale a un fenomeno plurale, renderlo interlocutore unitario e dotarlo di un linguaggio condiviso. Serve a coordinare politiche e livelli di governo e a uscire dall'occasionalismo per costruire strumenti ordinari senza rinunciare alla generatività molecolare che ha reso forte l'esperienza italiana.

In questa prospettiva, l'economia sociale non è la terza componente di un triangolo immobile, i cui altri vertici sono lo Stato e il mercato. È uno spazio dinamico di cittadinanza economica che può contribuire alla rinegoziazione del patto tra democrazia e capitalismo: ricomponendo catene del valore a forte intensità di lavoro e relazioni, promuovendo partecipazione e responsabilità condivisa, mettendo in discussione un'idea di crescita che separa l'efficienza dall'equità e il locale dal globale. Non si tratta di idealizzare: l'economia sociale ha anche limiti evidenti – frammentazione, tendenza all'autoreferenzialità, talora localismo difensivo – che non vanno ignorati. Ma proprio per questo la costruzione di condizioni abilitanti, di regole chiare e di una regia istituzionale può trasformare molte buone pratiche in politiche mature.

Alla luce di quanto detto, si suggeriscono alcune piste interpretative per i lettori del Piano. Primo: leggere l'introduzione non come annuncio di una nuova "categoria giuridica", ma come operazione di riconoscimento e convergenza, che rende visibile un perimetro già esistente e ne chiarisce i tratti comuni. Secondo: collocare il

Piano dentro un ciclo decennale e dentro la più ampia costellazione ILO-OCSE-ONU, per comprendere vincoli e opportunità di coordinamento sovranazionale. Terzo: tenere presenti i dati, perché orientano la taratura delle politiche e consentono di misurare gli effetti. Quarto: considerare l'architettura istituzionale come condizione di efficacia, non come adempimento burocratico: senza regia, il mosaico non si ricompone.

In ultima analisi, il Piano d'azione per l'economia sociale mette alla prova la capacità del nostro sistema di apprendere dall'esperienza. L'Italia dispone di un patrimonio ricco di pratiche e istituti che hanno dimostrato di saper creare valore, generare lavoro, ricucire territori, innovare il welfare. Il compito ora è trasformare questa ricchezza in una strategia ordinaria di sviluppo, riconoscibile e governata, che faccia della cooperazione tra istituzioni e società la leva per ridurre disuguaglianze e alimentare prosperità inclusiva. Chiamare in causa l'economia sociale non significa chiedere alla società di sostituirsi allo Stato; significa chiamare quest'ultimo a riconoscere, abilitare, valutare e imparare. È un modo per colmare il "deficit di azione pubblica" senza cedere alla retorica salvifica dei mercati o alla nostalgia di un settore pubblico onnipotente.

La nozione di "deficit di azione pubblica" non rimanda solo alla difficoltà delle istituzioni di progettare politiche pubbliche efficaci. È qualcosa di più profondo: è la perdita di una trama di mediazioni tra interessi, istituzioni e vita quotidiana, una rarefazione dei luoghi in cui si costruisce il senso collettivo delle scelte. Per lungo tempo si è confidato che la combinazione di mercati più efficienti e interventi mirati a correggere gli esiti peggiori potesse assicurare crescita e coesione. Ma la sequenza di crisi degli ultimi anni ha mostrato che senza infrastrutture sociali robuste – capaci di mobilitare energie e responsabilità – la società si polarizza, la fiducia si erode e la legittimazione democratica si indebolisce. L'economia sociale, per la sua natura "incorporata" nelle comunità, è allora una risposta non sostitutiva, ma complementare: riconnette le politiche con i contesti, riporta l'azione collettiva nello spazio in cui si formano bisogni e si generano soluzioni.

In tale prospettiva, il Piano d'azione non riflette la richiesta ai soggetti dell'economia sociale di diventare meri esecutori di missioni definite altrove. Al contrario, li riconosce come co-produttori di politiche, capaci di contribuire alla definizione degli obiettivi e alla valutazione dei risultati. L'economia sociale ha già dimostrato, nella storia italiana, di saper aprire strade. Ma perché il Piano d'azione possa essere lo strumento che consente a quelle strade di diventare una rete viaria occorrono regole chiare, segnaletica condivisa e manutenzione ordinaria. Questo implica anche una trasformazione culturale della pubblica amministrazione: dal controllo amministrativo formale alla gestione per risultati, dalla diffidenza verso la differenza organizzativa alla costruzione di standard adattivi, dalla logica del bando episodico alla programmazione pluriennale. Per ottenere questi esiti servono coerenza, pazienza e capacità di apprendere dagli errori. Il passaggio richiede tempo e investimenti in competenze, ma è la preconditione perché l'alleanza tra istituzioni e società sia credibile. Se il Piano riuscirà a radicare questi principi nelle politiche ordinarie, avrà compiuto un passo decisivo nel far sì che l'economia torni a essere, nel senso forte, un pezzo di società e di democrazia.

Il ruolo delle statistiche nella comprensione e nel sostegno dell'economia sociale¹

Chiara Carini², Simel Esim³, Hyungsik Eum³

1. Perché le statistiche sono essenziali per l'economia sociale?

Come suggerisce la sua etimologia, la statistica indicava originariamente il complesso di conoscenze necessarie al governo dello Stato (Desrosières, 1993). Nel corso del tempo, però, il suo ruolo si è ampliato fino a diventare un elemento centrale dei processi decisionali contemporanei. Questo è riconosciuto con forza dalle organizzazioni internazionali, come mostra la posizione della Divisione Statistica delle Nazioni Unite, secondo cui:

“Le statistiche ufficiali dovrebbero costituire una pietra angolare di una società moderna, offrendo un quadro imparziale e accurato della situazione e dello sviluppo economico, demografico, sociale e ambientale di un Paese. Inoltre, statistiche di alta qualità e comparabili sono sempre più fondamentali per l'analisi e il processo decisionale a livello internazionale e globale” (Nazioni Unite, 2025, p. 40).

Questa centralità delle statistiche emerge con altrettanta chiarezza anche nei principali documenti di policy dedicati all'economia sociale. La Risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro sul lavoro dignitoso e sull'economia sociale e solidale (ILO, 2022), in particolare, invita gli Stati membri a “migliorare le statistiche sull'economia sociale e solidale, ad esempio, attraverso conti satellite e collaborazioni tra istituti nazionali di statistica e rappresentanti istituzionali dell'ESS, per orientare la formulazione e l'attuazione delle politiche” (ILO, 2022). Analogamente, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sulle condizioni quadro per lo sviluppo dell'economia sociale sottolinea che “dati e statistiche accurati sono fondamentali per comprendere meglio i modelli imprenditoriali dell'economia sociale e per assumere decisioni politiche basate

¹ Sebbene economia sociale (ES) sia il termine ufficialmente riconosciuto dalla Commissione europea e nella maggior parte dei Paesi europei, inclusa l'Italia, il termine economia sociale e solidale (ESS) – utilizzato a livello ILO e ONU – mira a includere un concetto più ampio. Oltre all'economia sociale, che talvolta viene interpretata in modo restrittivo come riferita unicamente a settori ed entità istituzionalizzati e consolidati, l'ESS comprende un ventaglio più ampio di approcci, come l'economia solidale, che include iniziative di base maggiormente guidate da movimenti sociali, l'economia popolare nei contesti in via di sviluppo, e un insieme più esteso di entità, incluse quelle informali. Sebbene in questo capitolo i termini economia sociale ed economia sociale e solidale siano utilizzati in modo intercambiabile, il termine economia sociale è impiegato più frequentemente, poiché la pubblicazione si colloca nei contesti europeo e italiano. Tuttavia, per ribadire che le iniziative statistiche guidate dall'ILO mirano a sviluppare standard statistici a livello globale, tutti i riferimenti alle iniziative dell'ILO e dell'ONU mantengono il termine economia sociale e solidale, collegandolo esplicitamente alle definizioni di ESS fornite da ILO e ONU.

² EURICSE.

³ COOP/SSE Unit, Organizzazione Internazionale del Lavoro - ILO. La responsabilità delle opinioni espresse da Simel Esim e Hyungsik Eum ricade esclusivamente sugli autori, e l'articolo non costituisce un avallo da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro delle posizioni in esso espresse.

sull'evidenza" e che, "rendendo disponibili informazioni essenziali su dimensioni, forza lavoro, sviluppo e sfide del settore, le strategie e le misure adottate saranno più efficaci e adeguate alle diverse realtà dell'economia sociale" (Consiglio dell'Unione europea, 2023).

Alla luce di questo quadro, le statistiche sull'economia sociale assumono, quindi, un ruolo strategico nel dare riconoscimento al settore, orientare le politiche pubbliche e rafforzare il settore.

Dati affidabili sulle dimensioni, le caratteristiche e le performance dell'economia sociale contribuiscono infatti a renderla visibile come un ambito economico e sociale distinto. Allo stesso tempo, costituiscono un punto di partenza solido per progettare politiche mirate, utilizzare le risorse in modo più efficace e accrescere la credibilità del settore presso i decisori politici e l'opinione pubblica (Chaves-Avila, 2021).

La disponibilità di dati affidabili e comparabili su specifici comparti di attività – come sanità, istruzione, cultura o servizi sociali – permette, inoltre, ai decisori pubblici di comprendere con maggiore precisione contributi, sfide e dinamiche dell'economia sociale nei diversi ambiti di intervento. Questi dati mettono anche in luce la varietà del settore e la sua rilevanza trasversale in molteplici politiche, rafforzandone la legittimità all'interno di strategie socio-economiche più ampie.

In quest'ottica, le evidenze statistiche svolgono un ruolo decisivo anche nella valutazione delle performance del settore e nella misurazione del suo contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile e inclusivo. Attraverso questi elementi, le statistiche contribuiscono a consolidare la percezione dell'economia sociale come componente strutturale della crescita, e non come un fenomeno marginale o residuale.

2. Ostacoli allo sviluppo delle statistiche sull'economia sociale

Lo sviluppo di statistiche sull'economia sociale si confronta con un insieme di ostacoli – istituzionali, politici, tecnici, finanziari e formativi – che spesso si intrecciano e si rafforzano reciprocamente (Chaves-Avila, 2021). Come evidenziato nel paragrafo precedente, il limitato riconoscimento del contributo dell'economia sociale alla società si associa spesso ad un debole impegno politico e ad un sostegno insufficiente alla creazione di sistemi statistici in grado di coglierne appieno la portata e l'impatto. Queste carenze incidono sia sugli assetti istituzionali sia sui processi operativi attraverso cui i dati vengono raccolti, analizzati e diffusi.

Un primo ostacolo istituzionale riguarda l'assenza di un quadro di riferimento chiaro: senza una definizione formale o condivisa e/o senza un'autorità responsabile, risulta infatti difficile produrre statistiche sull'economia sociale o coordinare in modo sistematico quelle relative alle sue diverse componenti. La definizione di un quadro istituzionale – e soprattutto giuridico – che specifichi il perimetro e le forme organizzative del settore faciliterebbe in modo significativo la produzione di statistiche affidabili e comparabili. Al contrario, nei Paesi privi di tale quadro resta difficile delimitare il campo di osservazione, garantire coerenza tra le fonti e assicurare una raccolta sistematica dei dati, aspetti che dipendono in larga misura dalla volontà politica.

A ciò si aggiunge la mancanza di un mandato governativo che incarichi gli Istituti Nazionali di Statistica di produrre statistiche ufficiali sull'economia sociale. Nella maggior parte dei Paesi, mancano direttive esplicite che regolino o incoraggino la produzione di statistiche in questo ambito. In assenza di tali indicazioni, approcci dal basso basati sulla cooperazione tra Istituti Nazionali di Statistica, istituti di ricerca e altri stakeholder – incluse organizzazioni di rappresentanza del settore – possono offrire soluzioni parziali, ma spesso si fondano sull'iniziativa dei singoli più che su previsioni istituzionali, producendo risultati ad hoc e coperture limitate. A livello europeo, alcune raccomandazioni sono state formulate per favorire l'armonizzazione e migliorare la visibilità del settore, ma il loro carattere non vincolante ne limita l'impatto operativo (Commissione europea, 2024).

Accanto alle dimensioni istituzionali e politiche, la produzione di statistiche solide e comparabili sull'economia sociale presenta sfide tecniche rilevanti. Una delle principali riguarda la definizione dei confini del settore e l'individuazione delle unità statistiche da includere (Bouchard, 2023). Divergenze nelle interpretazioni scientifiche, politiche e sociali ostacolano lo sviluppo di una comprensione condivisa, rendendo difficili i confronti internazionali. In questo contesto, la definizione statistica dell'economia sociale rappresenta una questione centrale e ancora aperta. La sfida principale consiste nel tradurre definizioni istituzionali o politiche – come quelle contenute nella Risoluzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sul lavoro dignitoso e sull'economia sociale e solidale (ILO, 2022), poi riprese nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla promozione dell'economia sociale e solidale per lo sviluppo sostenibile (2023), e quella nel Piano d'azione europeo per l'Economia Sociale (Commissione europea, 2021) – in criteri statistici operativi, osservabili e misurabili che consentano di definire statisticamente i confini dell'economia sociale e, quindi, di consentire alle autorità statistiche di raccogliere e analizzare sistematicamente dati sul settore.

In tale prospettiva, i lavori internazionali recenti si sono sviluppati lungo due direzioni principali (ICLS, 2023). La prima segue l'approccio elaborato dal CIRIEC nel Manuale per la predisposizione dei conti satellite delle cooperative e delle mutue (CIRIEC, 2006). La seconda, più recente, si basa sull'handbook delle Nazioni Unite riguardo ai conti satellite per le istituzioni non profit, delle istituzioni affini e del lavoro volontario (UNSD, 2018), ora incorporato nel *System of National Accounts 2025* (SNA 2025) (Commissione europea et al., 2025). Mentre il manuale CIRIEC si concentra su entità orientate al mercato come cooperative e mutue con l'intento di integrare il manuale delle Nazioni Unite sulle istituzioni non profit del 2003 (UNSD, 2003), l'handbook del 2018 estende la categoria originaria delle istituzioni non profit per includere anche entità con limitata distribuzione degli utili. Le unità incluse nel conto tematico sulle istituzioni non profit e sulle istituzioni affini dell'economia sociale previsto dallo SNA 2025 devono essere private, dotate di un certo grado di istituzionalizzazione (anche senza registrazione formale), non controllate dal governo, operare in modo indipendente e basarsi sulla partecipazione volontaria. La distribuzione degli utili deve essere limitata – totalmente per le istituzioni non profit e in misura sostanziale (oltre il 50%) per le istituzioni affini (SNA 2025, §31.16). Tuttavia, questa definizione non include criteri di governance specifici, motivo per cui principi democratici o partecipativi – centrali nella concezione europea di economia sociale e nella definizione ILO dell'economia sociale e solidale – potrebbero non essere pienamente garantiti. Restano, inoltre, da chiarire aspetti importanti, come il trattamento dei ristorni distribuiti dalle cooperative, che costituiscono benefici per gli utenti e non rendimenti del capitale.

Ulteriori sfide tecniche riguardano l'identificazione e la misurazione delle variabili rilevanti. Oltre al valore economico generato e all'occupazione retribuita, è rilevante disporre di dati sul lavoro volontariato, sulla base sociale, sulla qualità del lavoro ed equità, oltre a indicatori più ampi sulla capacità del settore di contribuire al benessere delle comunità e ad una transizione giusta. In questo senso, linee guida tecniche dedicate potrebbero sostenere i sistemi statistici nazionali nel raccogliere e trattare tali informazioni in modo coerente.

Anche le classificazioni statistiche pongono alcune difficoltà. Una ricerca condotta a livello europeo (Commissione europea, 2024) mostra che cooperative e mutue sono di norma ordinate secondo la classificazione NACE⁴, mentre associazioni, fondazioni e altre istituzioni non profit sono per lo più catalogate ricorrendo alla classificazione ICNPO⁵. La prima classificazione, concepita per le imprese, è utile per analizzare le attività produttive, ma meno adatta a rappresentare la varietà delle istituzioni non profit: ad esempio, molte associazioni finiscono nella categoria generica "Attività di altre organizzazioni associative" (codice 94.9 della NACE Rev. 2), riducendo il valore analitico dei dati. L'ICNPO, sviluppato dalla Johns Hopkins University negli

⁴ La classificazione standard europea per catalogare le attività economiche, utilizzata per raccogliere e analizzare dati statistici in modo uniforme, da cui deriva la classificazione italiana ATECO, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace>.

⁵ *International Classification of Non-Profit Organizations*.

anni '90 e in seguito adottato nell'handbook ONU sulle istituzioni non profit (UNSD, 2003), offre una maggiore articolazione combinando criteri settoriali e di missione sociale. Tuttavia, non copre pienamente i settori economici della NACE e non può, quindi, essere applicato integralmente a cooperative e mutue.

Una volta definiti indicatori e classificazioni, altre questioni potrebbero emergere dalle metodologie utilizzate per la raccolta e la gestione dei dati. Metodologie standardizzate sono essenziali per produrre indicatori coerenti nel tempo, tra settori e tra Paesi. Le fonti possono includere Censimenti, registri amministrativi e indagini campionarie, ma la loro qualità dipende da completezza, aggiornamento regolare e organizzazione coerente. Carenze in queste aree possono portare a duplicazioni, registri obsoleti e risultati poco affidabili. Non meno importante è la diffusione e accessibilità dei dati: pubblicare statistiche sull'economia sociale con regolarità e renderle facilmente disponibili, contribuisce a rafforzare la visibilità del settore e offre ai ricercatori l'accesso a microdati anonimizzati che ampliano la base empirica per analisi e politiche.

Va, tuttavia, considerato che la produzione di statistiche sull'economia sociale non richiede solo competenze tecniche e metodologiche specifiche, ma una conoscenza approfondita delle specificità del settore. In assenza di tali competenze, i risultati rischiano di essere incompleti o non rispondere alle esigenze degli utenti. Affrontare queste sfide richiede una duplice strategia. Da un lato, è necessario coinvolgere tutti gli stakeholder rilevanti – ricercatori, decisori politici, operatori e organizzazioni di rappresentanza – nella definizione di quadri e indicatori che rispondano alle esigenze informative del settore. Dall'altro, è fondamentale promuovere iniziative di *capacity-building* e formazione per il personale statistico, integrate da momenti di apprendimento reciproco tra istituti nazionali di statistica già attivi in questo campo. Queste misure contribuirebbero a rafforzare le capacità statistiche, migliorare la qualità dei dati e promuovere una comprensione più coerente e basata su evidenze dell'economia sociale.

Infine, va detto che alla base di molte delle sfide sopra descritte vi sono spesso vincoli finanziari. In contesti caratterizzati da risorse limitate, carenza di personale e scarsa domanda di dati, gli Istituti Nazionali di Statistica tendono a dare bassa priorità alla produzione di statistiche sull'economia sociale. Per superare questi limiti strutturali e garantire una produzione regolare di dati solidi e comparabili, è quindi essenziale un sostegno finanziario dedicato, sia a livello nazionale sia internazionale.

3. L'iniziativa dell'ILO: verso standard internazionali per le statistiche sull'economia sociale e solidale

Le barriere illustrate nel paragrafo precedente hanno a lungo ostacolato lo sviluppo di statistiche affidabili e comparabili sull'economia sociale. Negli ultimi anni, tuttavia, sono state avviate diverse iniziative a livello internazionale per colmare queste lacune e porre le basi per un quadro statistico globale più coerente. Tra questi, il lavoro condotto dall'ILO costituisce un passo particolarmente rilevante nel rafforzare le fondamenta metodologiche e istituzionali per la misurazione dell'economia sociale e solidale (ESS).

La Risoluzione del 2022 (ILO, 2022) sottolinea come una misurazione più accurata e una maggiore visibilità siano condizioni fondamentali per integrare l'ESS nelle agende politiche nazionali e internazionali e per metterne in evidenza il ruolo nel promuovere lavoro dignitoso e sviluppo sostenibile. In questa direzione si colloca anche la Risoluzione delle Nazioni Unite sulla promozione dell'ESS per lo sviluppo sostenibile, che incoraggia gli Stati a rendere visibile, ove possibile, il contributo dell'ESS nelle statistiche nazionali. Il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sull'attuazione della Risoluzione conferma, inoltre, il ruolo guida dell'ILO nel coordinare gli sforzi internazionali volti a rafforzare la base empirica sull'ESS (Nazioni Unite, 2024, par. 41).

L'impegno dell'ILO si inserisce in una tradizione consolidata di lavoro metodologico sulle statistiche delle

cooperative e di altre forme di impresa collettiva. Dal 2013, la Conferenza Internazionale degli Statistici del Lavoro (ICLS) rappresenta, infatti, il principale foro istituzionale per discutere come misurare queste realtà all'interno delle statistiche economiche e del lavoro. Nel corso della sua ventunesima sessione del 2023, l'ICLS ha esaminato due documenti: uno, dedicato alle statistiche sulle cooperative e, un altro, che delineava una *road map* per l'elaborazione di linee guida sulle statistiche dell'ESS (ICLS, 2023). Quest'ultimo testo ha costituito un passaggio decisivo, perché ha definito i passaggi necessari per sviluppare standard internazionali condivisi e ha messo in evidenza ostacoli ancora presenti, come la molteplicità delle definizioni nazionali, la diversità delle fonti e delle metodologie e l'assenza di un quadro internazionale comune.

Le discussioni hanno messo in evidenza la necessità di distinguere tra le definizioni istituzionali o politiche dell'ESS e la loro traduzione in categorie statistiche operative e misurabili sebbene sia stato ribadito che i quadri statistici devono trovare un equilibrio tra comparabilità e flessibilità, così da adattarsi ai diversi contesti nazionali pur mantenendo una struttura di riferimento comune. Le future linee guida sulle statistiche dell'ESS, che saranno presentate alla 22^a ICLS nel 2028, mirano proprio a raggiungere questo equilibrio.

Parallelamente, l'ILO ha intensificato la collaborazione all'interno della *United Nations Inter-Agency Task Force on the Social and Solidarity Economy* (UNTFSSSE). Il Piano d'Azione Strategico della Task Force (2024–2026) identifica, infatti, il miglioramento delle statistiche sull'ESS come una delle aree prioritarie, con l'ILO nel ruolo di agenzia capofila⁶.

Come seguito operativo, l'ILO ha promosso la creazione del *Technical Working Group on Social and Solidarity Economy Statistics* (TWG-SSES), istituito nell'ambito dell'UNTFSSSE. Il gruppo riunisce organizzazioni internazionali, istituti nazionali di statistica, centri di ricerca e operatori del settore, con l'obiettivo di elaborare definizioni statistiche e raccomandazioni metodologiche per l'identificazione, la classificazione e la misurazione delle realtà dell'ESS. Inoltre, contribuisce all'esame delle versioni preliminari delle linee guida in fase di elaborazione e facilita lo scambio di buone pratiche. Attraverso questo meccanismo, l'ILO e i suoi partner lavorano affinché i futuri standard riflettano, da un lato, la diversità dei contesti nazionali e, dall'altro, l'esigenza di una comparabilità a livello internazionale.

Accanto all'attività concettuale e metodologica, l'ILO investe anche nel rafforzamento delle capacità operative. Potenziare la capacità dei Paesi di produrre, utilizzare e condividere dati sull'ESS è, infatti, uno degli obiettivi centrali del progetto *Strengthening the SSE Knowledge Base–Phase 2*, finanziato dal Ministero dell'Occupazione e del Lavoro della Repubblica di Corea. L'iniziativa sviluppa e testa proposte metodologiche, le valida insieme agli stakeholder e organizza momenti di apprendimento e consultazioni tecniche. Combinando innovazione metodologica e approccio partecipativo, mira a favorire il consenso, migliorare le competenze statistiche e integrare in modo più efficace l'ESS nei sistemi statistici nazionali.

Il lavoro attualmente in corso si articola attorno a una serie di obiettivi tra loro interconnessi, finalizzati a costruire un quadro internazionale coerente per la misurazione dell'ESS. Esso traduce la Risoluzione ILO del 2022 in un'architettura statistica capace di cogliere le molteplici dimensioni dell'ESS all'interno delle statistiche economiche, del lavoro e dei conti nazionali. L'approccio integra sviluppo concettuale, armonizzazione metodologica e applicazione pratica, in modo da garantire un quadro comparabile a livello internazionale e, allo stesso tempo, adattabile ai diversi contesti nazionali.

⁶ Questo lavoro si basa sulle analisi prodotte in tre studi dedicati alle statistiche dell'ESS pubblicati nel 2021, coordinati dall'UNRISD con il supporto del CIRIEC International e della sua rete di esperti.

Una componente centrale del lavoro riguarda il perfezionamento della definizione concettuale e statistica dell'ESS, facendo riferimento agli standard internazionali esistenti – dalle linee guida sulle statistiche delle cooperative alle statistiche sull'economia informale e sul lavoro volontario, fino al Manuale sui conti satellite delle istituzioni non profit e allo SNA 2025. L'integrazione di questi strumenti mira a garantire coerenza metodologica, valorizzare le specificità dell'ESS e collocarla in maniera più stabile all'interno dell'architettura statistica internazionale, migliorandone sia la comparabilità sia la visibilità nei sistemi statistici ufficiali.

Ulteriori attività riguardano lo sviluppo di classificazioni adeguate alle caratteristiche delle entità dell'ESS, la misurazione del lavoro e dell'occupazione nel settore e la definizione di metodi in grado di rilevarne i contributi economici, sociali, culturali e ambientali. Le indicazioni metodologiche sulle fonti e sulle pratiche di raccolta dei dati mirano, inoltre, a rafforzare coerenza e comparabilità, tenendo conto delle diverse capacità statistiche dei Paesi.

La collaborazione con gli Istituti Nazionali di Statistica e con i partner regionali rappresenta un elemento fondamentale di questo approccio. Coinvolgendo statistici, ricercatori e decisori pubblici in un processo continuo di consultazione e sperimentazione, l'ILO mira a garantire che i progressi metodologici siano solidi, praticabili e adeguati ai diversi contesti istituzionali. Oltre a elaborare nuovi strumenti statistici, l'iniziativa promuove cooperazione, apprendimento e uso dell'evidenza tra gli attori impegnati nella produzione di dati sull'ESS. In questo senso, costituisce al tempo stesso uno sforzo istituzionale e un investimento tecnico per integrare più saldamente l'ESS nel sistema statistico globale e rafforzarne il riconoscimento come motore di sviluppo inclusivo e sostenibile.

Conclusioni

Le statistiche non sono soltanto strumenti tecnici, ma anche strumenti politici e sociali che influenzano il modo in cui l'economia sociale viene compresa, riconosciuta e sostenuta. Come evidenziato in questo capitolo, dati affidabili e comparabili sono indispensabili per dimostrarne la portata, il contributo e la diversità, per progettare politiche basate sull'evidenza e per rafforzarne la legittimità come componente autonoma dello sviluppo economico e sociale. Le evidenze statistiche consentono ai decisori pubblici di andare oltre le percezioni aneddotiche e valutare la capacità dell'economia sociale di creare e sostenere occupazione, promuovere l'inclusione e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Per le stesse organizzazioni, l'accesso a dati solidi migliora la governance, la trasparenza e la capacità di prendere decisioni strategiche, rafforzando la credibilità nei confronti di finanziatori, investitori e partner.

Nonostante questa consapevolezza, la produzione di statistiche sull'economia sociale rimane limitata e disomogenea tra i Paesi. L'analisi degli ostacoli ha mostrato che i progressi sono frenati da una combinazione di fattori istituzionali, politici e tecnici. L'assenza di definizioni istituzionali e giuridiche comuni, così come di quadri regolatori dedicati, ostacola il coordinamento e la responsabilità. Il debole impegno politico si traduce spesso in mandati insufficienti e risorse limitate per gli istituti nazionali di statistica incaricati di produrre dati sull'economia sociale. Ostacoli tecnici – come classificazioni incoerenti, scarsa disponibilità di orientamenti metodologici e mancanza di indicatori armonizzati – rendono difficili i confronti internazionali. Inoltre, la limitata offerta formativa e le ristrettezze finanziarie aggravano ulteriormente queste criticità, impedendo a molti sistemi statistici di cogliere appieno le attività dell'economia sociale, in particolare nei campi del volontariato, della partecipazione associativa e dei contributi non di mercato.

In questo scenario, l'emergere di una risposta internazionale coerente rappresenta un passo avanti significativo. Le iniziative più recenti promosse dall'ILO e dai suoi partner costituiscono uno sforzo congiunto per superare la frammentazione e integrare l'ESS nell'architettura statistica globale. Attraverso la Risoluzione ILO del 2022 sul lavoro dignitoso e l'ESS e la connessa Risoluzione delle Nazioni Unite sulla promozione dell'ESS per lo

sviluppo sostenibile, è stato definito un mandato chiaro per migliorarne visibilità e comparabilità. Il lavoro in corso nell'ambito dell'ICLS, dell'UNTFSS e del *Technical Working Group on SSE Statistics* sta contribuendo a costruire gradualmente le basi concettuali, metodologiche e istituzionali per futuri standard internazionali. Allineando le linee guida sulle statistiche dell'ESS ai quadri esistenti – dalle cooperative al lavoro volontario, dall'economia informale al sistema dei conti nazionali – l'ILO sta favorendo un sistema statistico più integrato e coerente.

Questo processo riflette anche un cambiamento più ampio nel modo in cui l'economia sociale è percepita nelle politiche pubbliche: non più come fenomeno marginale o eccezionale, ma come componente strutturale dello sviluppo sostenibile e inclusivo. Rafforzare la visibilità statistica dell'economia sociale non risponde, infatti, soltanto a esigenze accademiche o di policy: consente di rappresentare e valorizzare in modo più accurato il suo contributo alla creazione di occupazione, alla coesione sociale, alla transizione ambientale e alla partecipazione democratica. Statistiche affidabili possono, quindi, trasformare il riconoscimento in azione politica, migliorando la definizione delle misure di sostegno e l'allocazione delle risorse.

Guardando al futuro, lo sviluppo di standard internazionali e le iniziative di rafforzamento delle capacità attualmente in corso offrono un'opportunità senza precedenti per colmare lacune informative di lunga data. Tuttavia, il successo di questa agenda dipenderà da una volontà politica costante, da investimenti adeguati e da una collaborazione continua tra organizzazioni internazionali, governi nazionali – compresi gli istituti di statistica – e attori dell'economia sociale. La costruzione di una solida base empirica non è, in realtà, un esercizio isolato, ma un processo cumulativo che richiede istituzionalizzazione, aggiornamento regolare e una responsabilità condivisa.

In ultima analisi, il rafforzamento delle statistiche sull'economia sociale è al tempo stesso un compito tecnico e un progetto democratico. Fornisce ai decisori pubblici le informazioni necessarie per adottare politiche informate, permette ai cittadini di comprendere il reale contributo del settore e offre alle organizzazioni dell'economia sociale gli strumenti per dimostrare il proprio valore e la propria responsabilità. Combinando rigore metodologico e cooperazione partecipativa, gli attuali sforzi internazionali – e, in particolare, la leadership dell'ILO in questo ambito – stanno creando le basi per una nuova generazione di statistiche in grado di cogliere appieno la rilevanza economica e sociale dell'economia sociale nel XXI secolo.



Parte 2

APPROFONDIMENTI

2.1

IL LAVORO NELL'ECONOMIA SOCIALE

Il lavoro nell'economia sociale in Italia: caratteristiche, profili e prospettive

Chiara Carini¹, Ermanno Celeste Tortia²

Introduzione

Il mercato del lavoro italiano nel 2024 presentava un quadro a due velocità. Da un lato, si registra una crescita complessiva dell'occupazione, anche se a un ritmo più lento rispetto al passato e trainata principalmente dai contratti a tempo indeterminato e dalla componente più anziana della forza lavoro, mentre i giovani continuano ad avere difficoltà a trovare un'occupazione stabile. Il preoccupante calo del tasso di attività, che indica un aumento del numero di persone che non cercano attivamente un impiego, contrasta con la diminuzione del tasso di disoccupazione. Permangono criticità per i giovani e le donne, con un'alta incidenza di inattività e un divario salariale di genere ancora pronunciato. Sul fronte contrattuale, si osserva una prevalenza di contratti a tempo indeterminato, spiegabile in parte come risultato della recente legislazione che ha introdotto maggiori tutele per questo tipo di rapporto lavorativo. Tuttavia, rimangono diffuse anche forme contrattuali più flessibili come il tempo determinato, il part-time (spesso involontario), il lavoro interinale e le collaborazioni occasionali.

In questo contesto, l'economia sociale sta emergendo come un attore sempre più rilevante, non solo per il suo contributo all'occupazione e a uno specifico quadro contrattuale e retributivo, ma anche per il suo ruolo nella promozione di un modello di sviluppo più inclusivo e sostenibile.

Con più di un milione e mezzo di occupati, l'economia sociale rappresenta una quota significativa e crescente dell'occupazione totale in Italia e si conferma come un'area di particolare interesse per le dinamiche occupazionali. Il lavoro nell'economia sociale, come anche evidenziato dal Rapporto Excelsior (Unioncamere, 2024), presenta, infatti, diverse sfaccettature legate alle diverse tipologie di enti, ai settori di attività, alle forme contrattuali e ai livelli retributivi. Se il mondo della cooperazione si fonda in misura prevalente sul lavoro retribuito, il mondo associativo fa affidamento principalmente sul contributo volontario. La varietà dei settori in cui l'economia sociale opera, inoltre, porta spesso a modalità di impiego non sempre riconducibili al lavoro a tempo indeterminato: da un lato, vi è l'attenzione alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, come dimostrano le clausole di diversi contratti collettivi che limitano l'uso di contratti a termine; dall'altro, la natura stessa di molte attività, spesso legate a progetti e finanziamenti temporanei, favorisce il ricorso a forme contrattuali flessibili e non standard. In questo quadro si colloca anche la grande frammentazione contrattuale che porta con sé differenze in termini di retribuzioni (e minimi retributivi), ore di lavoro e condizioni lavorative.

Il rapporto di lavoro delle cooperative sociali è stato recentemente rinnovato per il triennio 2023-2025. Esso definisce in dettaglio le condizioni di lavoro, compresi orari, qualifiche e diritti sindacali. Una delle

¹ EURICSE.

² Università degli Studi di Trento.

caratteristiche principali è il limite posto ai contratti a tempo determinato, che non possono superare il 30% del personale assunto a tempo indeterminato, a testimonianza della volontà di stabilizzare i rapporti di lavoro. Alcuni aumenti salariali sono stati introdotti dal CCNL nel 2024 e saranno confermati nel 2025. Sebbene un confronto diretto con i salari del settore privato for-profit sia complesso a causa della diversità delle mansioni, si può notare che i salari del settore sociale, pur essendo in aumento, rimangono in alcuni casi più bassi rispetto a quelli dei settori più remunerativi. Tuttavia, il CCNL delle cooperative garantisce una serie di tutele e indennità specifiche, come quelle per il lavoro notturno e festivo.

Accanto alle cooperative sociali vi sono poi altre tipologie di cooperative che applicano contratti collettivi differenti, specifici per i settori economici di appartenenza, contribuendo a rendere il quadro contrattuale dell'economia sociale ancora più articolato e frammentato.

Le organizzazioni non profit, che comprendono associazioni di volontariato e di promozione sociale, sono caratterizzate da un forte apporto di lavoro volontario, ma impiegano anche dipendenti. Le figure professionali ricercate sono varie e vanno dagli assistenti sociali agli educatori, dai progettisti o innovatori sociali ai comunicatori. La crescita del settore e la sua professionalizzazione stanno portando a una maggiore richiesta di competenze specifiche, in particolare nella gestione di progetti e nel fundraising.

Alla luce di quanto finora descritto, il prossimo paragrafo si concentra sulle dimensioni e sulle caratteristiche del lavoro nell'economia sociale, basandosi sui dati ufficiali Istat³ disponibili ad oggi. Questo quadro, pur non esaustivo, permette di cogliere alcune caratteristiche fondamentali del settore e di stimolare riflessioni su aspetti più qualitativi del lavoro per i quali i dati mancano ancora e che saranno ripresi e approfonditi nelle conclusioni.

1. Panoramica dell'occupazione nell'economia sociale

Nel 2023 l'economia sociale italiana comprendeva oltre 405 mila entità attive, che occupavano complessivamente 1,54 milioni di addetti. Il settore si caratterizzava per una forte eterogeneità, sia in termini di struttura organizzativa sia di dimensione occupazionale media.

La cooperazione non sociale rappresenta la principale forma giuridica, con 36.891 entità e oltre 608 mila addetti (39,6%), corrispondenti a una media di circa 16 addetti per organizzazione. Le cooperative sociali, pur essendo numericamente meno diffuse (14.308 entità), impiegano 489 mila lavoratori (31,8%), con una media di 32 addetti per entità, la più elevata tra tutte le forme dell'economia sociale. Tale dato riflette la natura imprenditoriale e strutturata di queste organizzazioni, spesso attive in settori ad alta intensità di lavoro come la sanità, l'assistenza e l'educazione.

Le associazioni, al contrario, pur rappresentando la quota più ampia in termini di numerosità (oltre 314 mila entità), contano soltanto 177 mila addetti (11,5%), con una media di 0,6 lavoratori per unità, a conferma, come si avrà modo di approfondire nel capitolo che segue, del forte ricorso al lavoro volontario. Le fondazioni (8.713 entità, 118 mila addetti) e le altre forme giuridiche (30.965 entità, 144 mila addetti) presentano una dimensione media intermedia, rispettivamente di 13 e 5 addetti per entità.

³ I dati presentati sono stati ricostruiti analizzando congiuntamente i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) relativi alle imprese (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura e ASIA-occupazione) e quelli del Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Tabella 1. Numero entità e addetti dell'economia sociale per forma giuridica. Anno 2023

Forme giuridiche	Numero entità	Totale addetti	Addetti medi per entità
Cooperativa diversa da quella sociale	36.891	608.238	16,5
Cooperativa sociale	14.308	488.906	32,2
Associazione	314.346	177.299	0,6
Fondazione	8.713	118.348	13,3
Altre forme giuridiche	30.965	144.220	4,7
Totale	405.223	1.537.011	3,8

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura, ASIA-occupazione) e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

La distribuzione territoriale riflette le principali differenze economiche del Paese con una maggiore presenza occupazionale nel Nord e nel Centro, ma con una presenza potenzialmente strategica nel Mezzogiorno, dove può contribuire a rafforzare lo sviluppo locale, l'occupazione femminile e i servizi di welfare territoriale.

I dati evidenziano, infatti, che le regioni settentrionali registrano oltre il 55% degli occupati totali: le organizzazioni dell'economia sociale con sede in Lombardia (293 mila addetti; 19,1%), Emilia-Romagna (14,8%) e Veneto (8,2%) occupano quasi la metà degli addetti complessivi. Nel Centro Italia, il Lazio (11,5%) e la Toscana (6,5%) si confermano aree rilevanti, mentre nel Mezzogiorno il peso è più contenuto ma significativo, con Campania, Sicilia e Puglia che insieme rappresentano circa il 15% degli addetti.

Tabella 2. Addetti occupati in entità dell'economia sociale per regione. Anno 2023

	Valori assoluti	%
Piemonte	103.324	6,7
Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste	2.985	0,2
Liguria	34.018	2,2
Lombardia	293.101	19,1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen	20.145	1,3
Provincia Autonoma Trento	30.762	2,0
Veneto	125.515	8,2
Friuli-Venezia Giulia	35.228	2,3
Emilia-Romagna	277.770	14,8
Toscana	99.931	6,5
Umbria	25.187	1,6
Marche	31.482	2,0
Lazio	176.933	11,5
Abruzzo	21.867	1,4
Molise	4.417	0,3
Campania	80.445	5,2
Puglia	76.224	5,0
Basilicata	9.164	0,6
Calabria	20.839	1,4
Sicilia	78.604	5,1
Sardegna	39.070	2,5
Italia	1.537.011	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura, ASIA-occupazione) e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Tra il 2019 e il 2023 l'occupazione complessiva nell'economia sociale ha registrato un leggero calo, passando da 1,59 milioni a 1,54 milioni di addetti (-3,5%). La flessione si è concentrata nel biennio 2020-2021, in corrispondenza della crisi pandemica da Covid-19, ma non è stata completamente riassorbita negli anni successivi. In termini di composizione, si osserva una progressiva riduzione della quota di addetti nelle cooperative non sociali, passata dal 45,9% al 39,6%, a fronte di un incremento delle cooperative sociali (dal 28,7% al 31,8%) e, in misura minore, di fondazioni e associazioni.

Tabella 3. Distribuzione % degli occupati nell'economia sociale per forma giuridica. 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Cooperativa diversa da quella sociale	45,9	44,2	43,1	41,1	39,6
Cooperativa sociale	28,7	29,3	30,0	30,9	31,8
Associazione	10,2	11,0	10,8	11,2	11,5
Fondazione	6,5	6,9	7,1	7,4	7,7
Altre forme giuridiche	8,7	8,6	9,0	9,4	9,4
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale	1.592.356	1.543.222	1.546.690	1.529.185	1.537.011

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura, ASIA-occupazione) e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

L'analisi settoriale evidenzia che la sanità e l'assistenza sociale hanno svolto un ruolo di traino durante e dopo la pandemia, con un aumento sia in termini relativi (dal 32,4% al 36,4% degli addetti) sia assoluti (oltre 43 mila occupati in più). Anche il comparto dell'istruzione mostra una crescita costante nel quinquennio (+7.600 addetti circa).

Tabella 4. Addetti nell'economia sociale per settore d'attività. 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,1	2,6	2,6	3,2	3,1
Attività manifatturiere	4,6	4,6	4,6	5,1	5,2
Costruzioni	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9
Commercio	6,0	5,9	5,9	5,2	5,1
Trasporto	12,1	11,0	10,4	9,4	8,8
Alloggio e ristorazione	2,8	2,7	2,9	2,8	2,7
Servizi di informazione e comunicazione	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Attività immobiliari, professionali, finanziarie e assicurative	4,3	4,1	4,0	3,7	3,7
Supporto alle imprese	13,4	13,0	13,0	12,8	12,1
Istruzione	8,4	8,8	8,8	9,0	9,2
Sanità e assistenza sociale	32,4	33,7	34,0	35,2	36,4
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	4,0	3,8	4,1	4,3	4,5
Altre attività di servizi	3,0	2,8	2,5	1,5	1,1
Altri settori	4,2	4,5	4,7	5,2	5,3
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale	1.592.356	1.543.222	1.546.690	1.529.185	1.537.011

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura, ASIA-occupazione) e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Al contrario, settori come trasporto, servizi di supporto alle imprese e commercio registrano una contrazione continuativa, iniziata nel periodo pandemico e proseguita anche nel biennio successivo, suggerendo l'emergere di una ricomposizione strutturale dell'economia sociale verso ambiti più sociali ed educativi. L'andamento del numero medio di addetti per entità conferma questa tendenza. Le cooperative sociali mostrano un incremento costante (da 29,2 a 32,2 addetti medi), segno di un rafforzamento organizzativo e di una maggiore capacità di generare occupazione stabile. Le cooperative non sociali restano stabili intorno ai 16 addetti medi, mentre le fondazioni e le associazioni presentano variazioni lievi, ma significative: le prime crescono leggermente (da 13,1 a 13,3), le seconde da 0,5 a 0,6 addetti medi, indicando un lento processo di professionalizzazione. Nel complesso, il valore medio complessivo scende da 4,0 a 3,8 addetti per entità, a testimonianza di una leggera riduzione dell'intensità occupazionale media, legata alla diffusione di micro-entità e alle perdite occupazionali in alcuni comparti produttivi.

2. Caratteristiche della forza lavoro nelle cooperative

Come emerso nei paragrafi precedenti, le cooperative rappresentano la forma organizzativa che contribuisce in misura maggiore all'occupazione retribuita nell'economia sociale. Alla luce di ciò, questo paragrafo analizza alcune caratteristiche socio-demografiche e di inquadramento dei lavoratori di questo settore, escludendo il comparto agricolo per indisponibilità dei dati Istat sui lavoratori di tale ambito.

Nel 2023, la popolazione occupata nelle cooperative mostrava un profilo marcatamente femminile: le donne rappresentavano il 57,6% del totale, confermando il ruolo delle imprese cooperative come canale privilegiato di occupazione per la componente femminile, in particolare nei settori dell'assistenza, della sanità e dell'educazione.

La distribuzione per età evidenzia una forza lavoro prevalentemente adulta e matura, con il 47,8% dei lavoratori nella fascia 30-49 anni e il 39,2% di 50 anni o più, mentre la presenza giovanile (15-29 anni) rimane contenuta al 13%. Tale struttura riflette un progressivo invecchiamento della base occupazionale, fenomeno già visibile nel 2019, che pone l'attenzione sulla necessità di promuovere il ricambio generazionale e l'attrattività del settore per le nuove generazioni.

Con riferimento al Paese di nascita, circa otto lavoratori su dieci sono italiani (80,1%), mentre il restante 20% è composto da persone nate all'estero, in prevalenza provenienti da Paesi extra-UE (15,8%). La stabilità di queste quote rispetto al 2019 suggerisce un ruolo consolidato dei lavoratori migranti nel sostenere la capacità occupazionale delle cooperative, soprattutto nei servizi alla persona e nei settori operativi.

Dal punto di vista del livello di istruzione, la forza lavoro cooperativa si caratterizza per un graduale innalzamento del capitale umano. Nel 2023, circa un terzo degli occupati (34%) possedeva un diploma di scuola secondaria superiore e uno su cinque (20%) un titolo di studio terziario, mentre si riduce la quota di persone con istruzione di base. Questo andamento segnala una progressiva professionalizzazione del lavoro cooperativo e l'emergere di profili sempre più qualificati nella gestione e nell'erogazione dei servizi.

Infine, la stragrande maggioranza dei lavoratori (98,4%) è impiegata con contratto di lavoro dipendente, a conferma della tendenza del settore a privilegiare rapporti di lavoro continuativi, regolamentati e coerenti con la funzione mutualistica e partecipativa propria della forma cooperativa.

Tabella 5. Caratteristiche degli addetti delle cooperative nei settori non agricoli. 2019-2023 (valori percentuali)

	2019 (N: 1.153.282)	2023 (N: 1.049.132)
Genere		
Femmina	53,5	57,6
Maschio	46,5	42,4
Totale	100,0	100,0
Classe d'età		
15-29	13,1	13,0
30-49	52,8	47,8
50 o più	34,1	39,2
NA	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0
Paese di nascita		
Italia	79,6	80,1
UE esclusa Italia	5,0	4,1
Extra UE	15,3	15,8
NA	0,1	0,0
Totale	100,0	100,0
Titolo di studio		
Nessun titolo e Attestato di scuola primaria	4,0	3,0
Diploma di licenza di scuola secondaria di I grado	31,4	28,5
Attestato/Diploma di qualifica professionale	6,7	5,8
Diploma di scuola secondaria superiore e formazione post secondaria	32,5	34,0
Diploma di istruzione terziaria, laurea di I livello, diploma accademico di I livello	7,5	9,2
Laurea magistrale e diploma accademico di II livello	10,2	10,7
Dottorato di ricerca	0,1	0,1
Non disponibile	7,7	8,6
Totale	100,0	100,0
Tipologia contrattuale		
Dipendenti	97,9	98,4
Indipendenti	2,1	1,6
Totale	100,00	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat (ASIA-imprese, ASIA-agricoltura, ASIA-occupazione) e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

3. Sfide e prospettive future

I dati presentati descrivono un quadro complessivamente positivo dell'occupazione nell'economia sociale italiana. I dati del 2023 delineavano una forza lavoro prevalentemente femminile, stabile e qualificata, con un livello crescente di istruzione, ma una limitata presenza di giovani. Il confronto con il 2019 evidenzia una situazione sostanziale stabile, accompagnata da un lieve rafforzamento del profilo professionale e della componente femminile.

L'effettiva qualità del lavoro rimane uno dei temi da approfondire e una delle sfide centrali per il futuro del settore. Non basta garantire stabilità, ma è necessario assicurare condizioni di lavoro eque e dignitose, livelli retributivi adeguati e possibilità di sviluppo professionale (Borzaga, Depedri, 2005; Borzaga, Tortia, 2006;

Tortia, 2008; Borzaga, Depedri, Tortia, 2011). Tuttavia, i dati oggi disponibili consentono di approfondire solo parzialmente questi aspetti, rendendo necessaria una futura attività di ricerca per comprendere meglio le dimensioni qualitative del lavoro, le condizioni reali di benessere lavorativo e i fattori che incidono sulla soddisfazione e sulla motivazione delle persone occupate (Tortia, Sacchetti, López-Arceiz, 2022).

Tra le altre sfide emergono il ricambio generazionale e la scarsa attrattività del settore per le fasce più giovani, che rischiano di limitare la capacità innovativa e la sostenibilità futura delle cooperative. Parallelamente, occorre affrontare i fabbisogni professionali emergenti e il persistente mismatch tra competenze richieste e disponibili, promuovendo percorsi di aggiornamento e riqualificazione coerenti con l'evoluzione dei servizi e delle tecnologie.

Il ruolo del volontariato nell'economia sociale italiana

Sabrina Stoppiello¹, Stefania Della Queva¹, Manuela Nicosia¹

Introduzione

L'economia sociale comprende una molteplicità di forme organizzative che si differenziano per struttura, finalità e modalità di impiego delle risorse umane. Da un lato, vi sono le cooperative, nelle quali il lavoro retribuito costituisce la base del funzionamento economico e produttivo; dall'altro lato, soggetti giuridici di altra natura, *in primis* le associazioni, che fondano la propria attività prevalentemente sul contributo volontario dei propri membri. Tra questi due poli si colloca il mondo della cooperazione sociale, che combina lavoro retribuito e volontario, integrando competenze professionali e partecipazione civica. Questa eterogeneità rende necessario ampliare la prospettiva di analisi, includendo tanto il lavoro retribuito quanto quello volontario, per cogliere la complessità e la specificità del settore. Solo attraverso questa visione complessiva è possibile comprendere appieno le dinamiche, il valore e l'impatto del lavoro nell'economia sociale.

L'Istat rileva informazioni statistiche sulle diverse componenti dell'economia sociale così definite attraverso fonti differenti. I dati sulle unità in cui il lavoro volontario risulta una componente chiave (associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici e altre tipologie istituzionali) rientrano nel campo d'osservazione delle rilevazioni (Registro statistico e rilevazioni campionarie collegate ai Censimenti permanenti) relative alle istituzioni non profit (INP) definite nell'ambito della statistica ufficiale in base alle indicazioni condivise a livello internazionale dal *System of National Accounts* (1993 e 2010) e dall'*Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (2003). Il requisito essenziale alla base della definizione di INP è costituito dal divieto alla distribuzione degli utili (SNA 1993, par. 4.54). Le istituzioni non profit sono pertanto definite come "unità giuridico-economiche dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non hanno facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci".

Nel rispetto delle indicazioni di SNA 1993, l'Istat riconosce inoltre come ulteriore requisito imprescindibile per l'identificazione e la classificazione di un'istituzione non profit, le finalità perseguite, espressamente richiamate nell'atto costitutivo. Le INP possono pertanto: a) essere create allo scopo di produrre servizi per i soggetti che le controllano o le finanziano; b) perseguire scopi caritatevoli, filantropici o di beneficenza a favore di persone in difficoltà; c) produrre, senza scopo di lucro, beni o servizi nei settori della sanità o dell'istruzione; d) promuovere gli interessi di gruppi di pressione economici, politici, o di altra natura. Secondo tale definizione, sono istituzioni non profit: le associazioni, le fondazioni, le cooperative sociali, i comitati. Rientrano tra le istituzioni non profit anche le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, i partiti politici,

¹ Istituto Nazionale di Statistica (Istat). Il contributo è l'esito di un'esperienza di ricerca altamente collaborativa. Tuttavia, la scrittura dei paragrafi può comunque essere attribuita come segue: introduzione e paragrafo 1 Sabrina Stoppiello, paragrafo 2 Stefania Della Queva, paragrafo 3 Manuela Nicosia.

i sindacati, le associazioni di categoria, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e le imprese sociali.

Rispetto al perimetro dell'economia sociale, restano escluse dal campo di osservazione del Registro statistico delle INP, e quindi delle rilevazioni statistiche sul settore, le cooperative che perseguono obiettivi di interesse generale ma che non sono soggette al divieto di distribuzione degli utili (diverse pertanto dalle cooperative sociali).

L'Istat rileva informazioni sul settore non profit e in particolare sui volontari in esse impiegati sin dal 1991, quando nell'ambito del 7° Censimento generale dell'industria e dei servizi sono stati rilevati per la prima volta dati sulle "istituzioni sociali private". Nel 1996 sono state avviate le rilevazioni sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei Registri regionali istituiti in virtù della legge n. 266/91 e nel 2000 l'Istat ha condotto, per la prima volta in Italia e in Europa, la Rilevazione censuaria sulle istituzioni private e le imprese non profit (1999), che ha coinvolto tutte le istituzioni non profit attive in Italia. Negli anni seguenti i dati sulle istituzioni non profit sono rilevati nell'ambito dei Censimenti generali dell'industria e dei servizi (2001, 2011) e, a partire dal 2016, nell'ambito dei Censimenti permanenti delle istituzioni non profit (2015, 2021, 2024). Tali rilevazioni hanno colmato il vuoto informativo esistente in Italia sul settore, fornendone una rappresentazione statistica aggiornata e una serie di approfondimenti tematici specifici e garantendo una serie storica ormai più che ventennale.

Nel 2022 l'Istat ha condotto la seconda edizione del Censimento permanente delle istituzioni non profit, a partire da un campione di 110 mila unità, estratto dal Registro statistico di base delle INP, predisposto dall'Istituto tramite l'integrazione di fonti amministrative e statistiche. Uno degli aspetti rilevanti che viene colto grazie alle rilevazioni statistiche ufficiali è la componente del volontariato organizzato impegnato nel settore e, alla luce dei risultati di quest'ultima edizione, il capitolo ha l'obiettivo di coglierne il ruolo nel contesto più ampio dell'economia sociale, delineando innanzitutto le peculiarità delle INP che operano grazie all'attività gratuita prestata da volontari.

La definizione di volontario adottata nell'ambito delle rilevazioni statistiche ufficiali sul settore non profit è in linea con i riferimenti internazionali (United Nations, 2003) e con la definizione prevista dalla legge di riforma del Terzo settore (l. 106/2016 e successivi decreti attuativi) e vede il volontario come "colui che presta la propria opera, anche saltuaria, senza ricevere alcun corrispettivo, presso l'istituzione non profit. L'attività del volontario è finalizzata alla realizzazione di servizi altruistici e solidaristici a favore di altri individui o della collettività in generale o per le finalità dell'istituzione".

1. Le istituzioni non profit con volontari

Alla luce dei risultati dell'ultima rilevazione campionaria condotta dall'Istat sul settore, al 31 dicembre 2021 le istituzioni non profit attive in Italia erano 360.625, di cui 257 mila (pari al 71,3% del totale) si avvalevano del contributo di 4,617 milioni di volontari (Tabella 1). Rispetto al 2015 – anno di riferimento della precedente rilevazione – si rileva un calo sia delle INP con volontari (che nel 2015 costituivano il 79,6% del settore) sia dei volontari attivi, che registrano un calo pari al 16,5%.

Considerando la distribuzione territoriale, sia in termini di istituzioni sia di volontari la presenza più cospicua si registra nelle aree del Nord Italia: in particolare nel Nord-Ovest sono presenti il 29,4% di INP con volontari e il 30,0% di volontari, nel Nord-Est il 24,6% di INP con volontari e il 26,4% di volontari (Tabella 1). Anche considerando il numero di volontari rispetto alla popolazione residente, le regioni settentrionali e centrali mostrano valori superiori alla media nazionale (pari a 790 volontari per 10 mila abitanti), rispettivamente con 1.165 volontari per 10 mila abitanti nel Nord-Est, 892 nel Centro e 887 nel Nord-Ovest. Nel Sud e nelle Isole si rilevano rispettivamente 492 e 509 volontari per 10 mila abitanti.

Anche se il calo del volontariato organizzato si registra in tutte le aree del Paese, nelle regioni del Sud e in quelle del Nord-Ovest la quota dei volontari sul totale nazionale risulta leggermente superiore a quella rilevata nel 2015.

Tabella 1. Istituzioni non profit con volontari e volontari per ripartizione geografica.

Anni 2021 e 2015 (valori assoluti, composizioni percentuali e rapporto di incidenza sulla popolazione)

Ripartizioni geografiche	Istituzioni non profit con volontari			Per 10 mila abitanti	Volontari		
	V.a.	% (2021)	% (2015)		V.a.	% (2021)	% (2015)
Nord-Ovest	75.760	29,4	28,6	1.384.955	887	30,0	30,1
Nord-Est	63.393	24,6	25,0	1.217.054	1.165	26,4	25,7
Centro	54.770	21,3	22,2	1.078.707	892	22,5	23,4
Sud	42.361	16,5	15,8	631.553	492	14,2	13,7
Isole	20.998	8,2	8,5	304.646	509	7,0	6,6
Totale	257.282	100,0	100,0	4.616.915	790	100,0	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit.

Le istituzioni non profit che si avvalgono di volontari sono nella maggioranza dei casi associazioni (89,5%), che catalizzano quasi il 90% dei volontari impegnati nel settore (Tabella 2). Seguono le istituzioni con altra forma giuridica (comitati, enti ecclesiastici, società di mutuo soccorso, presenti in una quota pari al 5,9%, con il 7,6% dei volontari impiegati), le cooperative sociali e le fondazioni, che rappresentano rispettivamente il 2,8% e l'1,8% delle INP con volontari e che ne impiegano quote molto più contenute (1,8% e 1%). Completamente diversa la distribuzione delle istituzioni non profit che impiegano lavoratori dipendenti (poco più di 53 mila, pari al 14,7% del settore), il cui 50,8% è costituito da associazioni che impiegano il 18,6% dei dipendenti del settore. Un quarto di esse è invece costituito da cooperative sociali (poco più di 13 mila) che impiegano "da sole" il 53,5% del totale dei dipendenti del settore, a testimonianza di una netta polarizzazione dell'economia sociale italiana, tra organizzazioni di natura associativa basate su attività volontarie e organizzazioni a carattere "imprenditoriale", dotate di una struttura più complessa dal punto di vista delle risorse umane retribuite (Tabella 2).

Tabella 2. Istituzioni non profit, volontari e dipendenti per forma giuridica. Anno 2021 (valori percentuali)

Forme giuridiche	INP		INP per volontari		Volontari		INP con dipendenti		Dipendenti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Associazione	306.247	84,9	230.217	89,5	4.149.892	89,9	26.944	50,8	166.356	18,6
Cooperativa sociale	14.969	4,2	7.331	2,8	45.283	1,0	13.329	25,1	477.792	53,5
Fondazione	8.356	2,3	4.663	1,8	72.252	1,6	3.859	7,3	110.257	12,3
Altra forma giuridica	31.053	8,6	15.072	5,9	349.488	7,6	8.956	16,9	139.336	15,6
Totale	360.625	100,0	257.282	100,0	4.616.915	100,0	53.087	100,0	893.741	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit.

Come è ormai ben noto, i volontari italiani sono attivi sia nei settori tradizionali della sanità, dell'assistenza sociale, della cooperazione e solidarietà internazionale, della cultura, sport e ricreazione e della tutela dei diritti, sia in ambiti di intervento più innovativi, legati alla tutela e valorizzazione dei beni comuni, alla promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale. Rappresentano una risorsa essenziale nelle risposte ai bisogni di comunità e/o di soggetti fragili o svantaggiati, di socializzazione, relazionalità ed espressione di

partecipazione civica. Inoltre, essi ricoprono spesso un ruolo che (almeno in parte) differisce da quello dei lavoratori retribuiti impegnati nel settore, presenti in composizioni differenti nei diversi settori di attività.

Nel 2021 le INP che si avvalgono dell'attività gratuita dei volontari e i volontari stessi si concentrano nei settori delle attività culturali e artistiche; sportive; ricreative e di socializzazione, che insieme aggregano il 65% delle istituzioni con volontari e il 53,8% dei volontari (Tabella 3). Seguono i settori dell'assistenza sociale e protezione civile (con il 10,4% di istituzioni e il 15,6% di volontari), della sanità (con il 4,2% di istituzioni e il 10,1% dei volontari) e della religione (con il 3,8% di istituzioni che si avvalgono del 5,6% dei volontari attivi nel settore).

Analizzando inoltre la diversa composizione interna rispetto al settore di attività in cui le istituzioni non profit operano, si rileva la presenza di aree di intervento specifiche che "attirano" il contributo dei volontari più di altre, dove le attività gratuite sono il perno principale delle funzioni svolte dal settore non profit. In particolare, le istituzioni che si avvalgono di volontari in misura nettamente superiore al dato nazionale (pari al 71,3%) operano nei settori della sanità (con l'87,8% di INP con volontari), delle attività ricreative e di socializzazione (85,2%), dell'ambiente (84,6%) e della cooperazione e solidarietà internazionale (83,7%) (Tabella 3).

Tabella 3. Istituzioni non profit con volontari e con dipendenti, volontari e dipendenti per settore di attività prevalente. Anni 2021 e 2015 (valori assoluti, composizioni e incidenze percentuali, numero medio)

Settore di attività prevalente	INP con volontari			Volontari			INP con dipendenti	Dipendenti		
	v.a.	%	% sul totale del settore	v.a.	%	Numero medio		v.a.	%	Numero medio
Attività culturali e artistiche	41.897	16,3	75,7	743.325	16,1	18	4.342	22.129	2,5	5
Attività sportive	82.025	31,9	67,6	855.929	18,5	10	5.742	19.930	2,2	3
Attività ricreative e di socializzazione	43.200	16,8	85,2	886.138	19,2	21	3.207	10.681	1,2	3
Istruzione e ricerca	8.274	3,2	61,1	126.822	2,7	15	7.419	132.270	14,8	17
Sanità	10.747	4,2	87,8	467.883	10,1	44	2.840	96.702	10,8	33
Assistenza sociale e protezione civile	26.665	10,4	75,5	718.634	15,6	27	11.268	437.483	4,9	38
Ambiente	5.460	2,1	84,6	116.627	2,5	21	488	2.160	0,2	5
Sviluppo economico e coesione sociale	3.316	1,3	51,5	30.258	0,7	9	5.074	104.055	11,6	23
Tutela dei diritti e attività politica	5.046	2,0	78,6	97.758	2,1	19	1.037	3.306	0,4	4
Filantropia e promozione del volontariato	3.235	1,3	79,6	81.194	1,8	25	437	2.502	0,3	7
Cooperazione e solidarietà internazionale	3.720	1,4	83,7	70.262	1,5	19	594	3.741	0,4	7
Religione	9.880	3,8	57,7	257.438	5,6	26	1.886	9.967	1,1	4
Relazioni sindacali e rappresentanza	12.730	4,9	50,8	154.950	3,4	12	8.149	43.915	4,9	6
Altre attività	1.089	0,4	52,3	9.698	0,2	9	605	4.673	0,5	9
Totale	257.282	100,0	71,3	4.616.915	100,0	18	53.087	893.514	100,0	17

Fonte: Istat, Rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit.

Il settore di attività in cui le istituzioni non profit operano ne definisce in parte anche le dimensioni. Se a livello complessivo il numero medio di volontari per istituzione è pari a 18, le INP con una struttura organizzativa più ampia (in termini di volontari) sono quelle attive nel settore sanitario, con 44 volontari in media per istituzione (Tabella 3). Di dimensioni superiori al valore nazionale sono anche le istituzioni operanti nei settori dell'assistenza sociale e protezione civile (con 27 volontari in media per INP), della religione e della filantropia e promozione del volontariato (rispettivamente con 26 e 25 volontari in media).

I settori dell'assistenza sociale e protezione civile e della sanità hanno una struttura organizzativa più complessa, con un numero medio superiore a quello nazionale anche per quel che riguarda i dipendenti (38 e 33 dipendenti in media per INP). Lo stesso vale per il settore dello sviluppo economico e coesione sociale (23 dipendenti in media).

2. L'orientamento culturale e la cura dei beni collettivi

Tra le diverse componenti del volontariato italiano, che svolge un ruolo prioritario nel fornire risposte ai bisogni sociali della popolazione, risulta rilevante il sostegno alla relazionalità e alle diverse forme di socializzazione che permettono agli individui di esprimersi, di accrescere il proprio benessere personale e di lavorare sulle diverse possibilità di *empowerment*. A questo si affianca la promozione e la tutela dei beni comuni in quanto le istituzioni non profit spesso fungono da pilastri per la conservazione, la promozione e la diffusione del patrimonio culturale e delle diverse espressioni creative: sono generatrici di impatto sociale e culturale. I dati dell'ultima rilevazione censuaria permettono di approfondire il quadro informativo su questo insieme di istituzioni non profit, che operano con volontari, attive in prevalenza nell'ambito delle attività culturali ed artistiche: si tratta di 41.897 INP, pari al 16,3% del settore, che impiegano il 16,1% dei volontari in organico nelle INP italiane (743.325) (Tabella 3).

Tabella 4. Istituzioni non profit con volontari per orientamento mutualistico/di pubblica utilità e orientamento verso la collettività o persone con specifico disagio. Anno 2021 (composizioni percentuali)

Settore di attività prevalente	Orientamento mutualistico/ di pubblica utilità		Orientamento verso collettività o persone con specifico disagio	
	Mutualistiche	Di pubblica utilità	Orientamento verso persone con specifico disagio	Orientamento verso la collettività
Attività culturali e artistiche	22,1	77,9	5,0	95,1
Attività sportive	59,7	40,3	6,6	93,4
Attività ricreative e di socializzazione	40,5	59,5	12,7	87,3
Istruzione e ricerca	11,1	88,9	17,1	82,9
Sanità	4,5	95,5	29,5	70,5
Assistenza sociale e protezione civile	8,5	91,6	52,1	47,9
Ambiente	11,3	88,7	1,5	98,5
Sviluppo economico e coesione sociale	8,2	91,8	47,0	53,0
Tutela dei diritti e attività politica	22,1	77,9	19,1	81,0
Filantropia e promozione del volontariato	10,8	89,2	26,4	73,7
Cooperazione e solidarietà internazionale	.	100,0	43,7	56,3
Religione	6,6	93,4	4,1	95,9
Relazioni sindacali e rappresentanza	48,9	51,1	5,6	94,4
Altre attività	24,5	75,5	7,2	92,9
Totale INP con volontari	34,5	65,5	14,7	85,3

Fonte: Istat, Rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit.

L'attività maggiormente rilevante, messa in campo da queste istituzioni, riguarda la realizzazione di spettacoli teatrali, musicali, corali, cinematografici (44,6%). La realizzazione di attività culturali fondate su arti visive e performative è opera del 22,7% di questa tipologia di INP all'interno delle quali l'innovazione e la ricerca si fondono nella sperimentazione di nuovi modelli di fruizione culturale, tecnologie immersive e approcci didattici innovativi attenti all'inclusione sociale dei cittadini. Sono istituzioni attive anche nell'organizzazione di esposizioni e/o mostre (17,8%), il 14% organizza visite guidate, a testimonianza del ruolo di promozione culturale e di garanzia della conservazione e catalogazione dei beni comuni e dell'accessibilità del pubblico, lavorando per la tutela del patrimonio storico/culturale del nostro Paese: la tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, usi, costumi, tradizioni, dialetti è offerta dal 24,8% di queste INP.

L'attenzione del settore verso l'inclusione e la volontà di rendere la cultura accessibile a tutti i cittadini, superando le barriere economiche, fisiche e sociali, si evidenzia nell'orientamento di pubblica utilità che caratterizza il 77,9% delle INP con volontari culturali (dato superiore rispetto alla media nazionale pari al 65,5%) e nell'offerta di servizi sul territorio rivolti alla collettività in generale (95,1% a fronte dell'85,3%), aspetto che tende a favorire un'ampia partecipazione culturale (Tabella 4).

Oltre alla valorizzazione del patrimonio culturale e all'organizzazione di attività finalizzate a rendere accessibile la cultura a tutti i cittadini, queste INP si mostrano attive in azioni di advocacy che vedono il coinvolgimento di molti cittadini in attività di volontariato per la salvaguardia del paesaggio e dei beni comuni e per lo sviluppo territoriale: la cura dei beni collettivi è identificata come obiettivo principale dal 29,3% di queste INP (in rapporto al 24,4% del totale delle INP con volontari) (Tabella 5). Accanto a questa mission si evidenzia il 20,6% attivo nella promozione e tutela dei diritti e il 22,9% nel sostegno e supporto di soggetti deboli e/o in difficoltà anche se in misura minore rispetto alle INP con volontari nel loro insieme (rispettivamente con percentuali pari al 27,6% e al 42%).

Tabella 5. Istituzioni non profit con volontari per mission. Anno 2021 (valori assoluti e composizioni percentuali)

Settore di attività prevalente	Promozione e tutela dei diritti		Sostegno e supporto di soggetti deboli e/o in difficoltà		Cura e sviluppo di beni comuni		INP con volontari
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Attività culturali e artistiche	8.612	20,6	9.592	22,9	12.278	29,3	41.897
Attività sportive	14.596	17,8	22.803	27,8	16.505	20,1	82.025
Attività ricreative e di socializzazione	11.003	25,5	17.076	39,5	14.843	34,4	43.200
Istruzione e ricerca	2.848	34,4	4.135	50,0	2.063	24,9	8.274
Sanità	2.834	26,4	6.380	59,4	666	6,2	10.747
Assistenza sociale e protezione civile	9.595	36,0	22.315	83,7	4.905	18,4	26.665
Ambiente	2.109	38,6	1.720	31,5	3.001	55,0	5.460
Sviluppo economico e coesione sociale	1.129	34,0	2.362	71,2	990	29,8	3.316
Tutela dei diritti e attività politica	4.663	92,4	3.249	64,4	1.583	31,4	5.046
Filantropia e promozione del volontariato	1.216	37,6	2.190	67,7	908	28,1	3.235
Cooperazione e solidarietà internazionale	1.740	46,8	3.252	87,4	774	20,8	3.720
Religione	1.349	13,6	6.863	69,5	1.391	14,1	9.880
Relazioni sindacali e rappresentanza	8.916	0,0	5.781	45,4	2.509	19,7	12.730
Altre attività	317	29,1	278	25,5	333	30,6	1.089
Totale	70.926	27,6	107.998	42,0	62.748	24,4	257.282

Fonte: Istat, Rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit.

La realizzazione di queste attività e l'offerta dei diversi servizi al territorio è gestita grazie al supporto dei volontari più che alla presenza di personale dipendente. Osservando la distribuzione per classi dimensionali si rileva che questa tipologia di istituzioni si caratterizza per la quasi totale assenza di lavoratori dipendenti: 93,8% a fronte dell'88,7% tra le INP con volontari. Inoltre, tra quelle che possono contare sul lavoro dipendente, oltre il 60% ricade nella classe dimensionale con 1-2 dipendenti (66,7% a fronte del 44,9% INP con volontari) configurandosi come micro-istituzioni.

I volontari delle istituzioni culturali si distinguono dal resto del settore non profit per una maggiore presenza di donne (pari al 46,5% rispetto al 41,7% rilevato nel totale delle istituzioni con volontari).

Un'altra componente del volontariato italiano vede la presenza di INP mosse dall'obiettivo di proteggere e valorizzare risorse che appartengono all'intera collettività, come l'aria pulita, l'acqua, gli ecosistemi, la biodiversità, i paesaggi naturali e urbani. Le INP con volontari attive nel settore dell'ambiente sono 5.460 e rappresentano il 2,1% delle INP con volontari.

Il loro contributo si articola su più livelli, mostrando una diversità di interventi. Un'ampia porzione (60,8%) delle non profit si dedica ad interventi di salvaguardia dell'ambiente (inclusa la pulizia di sentieri), alla cura degli animali e della biodiversità: il 43,8% è dedicato alla tutela degli animali e la prevenzione del randagismo (inclusa l'adozione di animali). Inoltre, il 43,8% realizza la promozione di iniziative per il contrasto all'inquinamento. Sul fronte della protezione ambientale più ampia, le INP promuovono con forza iniziative per il contenimento dell'utilizzo di risorse naturali (18,6%).

Cruciale è anche l'azione di advocacy e contrasto: il 24,8% delle organizzazioni promuove iniziative per il contrasto all'inquinamento e il contenimento degli effetti dei cambiamenti climatici. La funzione educativa è evidenziata dal 24,1% delle INP che offre corsi di educazione ambientale.

Le attività di queste INP si rivolgono in prevalenza alla collettività in generale (98,5% a fronte dell'85,3% delle INP con volontari; cfr. Tabella 4), per costituzione infatti sono maggiormente orientate alla pubblica utilità (88,7% rispetto al 65,5% delle INP con volontari) e mostrano attenzione verso la tutela e la promozione dei diritti e la cura dei beni collettivi in misura maggiore rispetto alle INP con volontari nel complesso (rispettivamente 38,6% a fronte del 27,7% e 55% a fronte del 24,4%). Inoltre, una INP su tre di questo gruppo è attiva nel supporto e sostegno di soggetti deboli e in difficoltà (31,5% a fronte del 42% delle INP con volontari).

Anche le INP attive nel settore dell'ambiente, come le INP culturali descritte in precedenza, presentano poco personale dipendente (nel 93,6% dei casi non hanno dipendenti e il 62,9% opera con al massimo due dipendenti) e contano sull'attività gratuita di 116.627 volontari, pari al 2,5% dei volontari del settore.

Le istituzioni non profit culturali ed ambientali sono attori cruciali nella cura dei beni collettivi, agendo come sentinelle e promotori del benessere comune. Attraverso l'advocacy, danno voce a istanze spesso trascurate, influenzando politiche pubbliche e sensibilizzando l'opinione su temi come l'ambiente, la salute e i diritti. La loro capacità di mobilitare risorse e volontari le rende indispensabili per la tutela e la valorizzazione di ciò che appartiene a tutti, garantendo che i bisogni della comunità siano al centro dell'attenzione e delle decisioni anche rispetto alle categorie fragili della popolazione.

3. L'impegno nei servizi sanitari e socio-assistenziali

Tra le istituzioni che operano con volontari, un ruolo importante è svolto da quelle che forniscono alla collettività servizi sanitari o di assistenza sociale e che rappresentano complessivamente il 14,5% del totale delle unità con volontari. In queste istituzioni è attivo un quarto (25,7%) del totale della forza volontaria

impegnata nel non profit. Si tratta di istituzioni che possono contare su un numero importante di volontari, e sono quindi caratterizzate da dimensioni rilevanti. Le istituzioni con 50 volontari e più, attive nel settore sanitario, rappresentano infatti, il 18,7% del totale del settore, dato che assume rilevanza se confrontato con le INP con volontari in totale delle stesse dimensioni, che pesano invece per il 6,4%. Allo stesso modo, le INP con volontari operanti in ambito socio-assistenziale e di grandi dimensioni rappresentano il doppio rispetto al dato nazionale (11,2%). Il volontariato impegnato in queste istituzioni è inoltre caratterizzato da una componente femminile maggiormente presente, se confrontata con quella delle INP con volontari in totale: nelle istituzioni sanitarie le volontarie incidono per il 48,5% e in quelle assistenziali per il 46,8%, rispetto al dato nazionale, dove la componente femminile rappresenta il 42,7%. Dal punto di vista organizzativo, le INP con volontari attive nei due settori presentano una struttura più complessa anche per la presenza di una forza lavoro più consistente rispetto al totale. Se in media, infatti, solo l'11,3% delle INP con volontari impiega dipendenti, la quota sale al 20,7% per le INP con volontari impegnati nella sanità e al 24,2% per quelle nell'assistenza sociale e protezione civile. I servizi offerti in ambito sanitario riguardano soprattutto la donazione di sangue, organi, tessuti e midollo, in cui sono impegnate quattro istituzioni su dieci (43%). L'altra attività, tra le più rilevanti per le istituzioni sanitarie, riguarda il soccorso e trasporto sanitario, che si basa prevalentemente sull'impiego di volontari. Altri servizi sanitari importanti, che si collocano in ambito ospedaliero, sono gli interventi riabilitativi, offerti dal 22,9% delle istituzioni con volontari, insieme ai servizi ambulatoriali (generali e specialistici) che vedono impegnate il 20,5% delle unità. In ambito sanitario residenziale o semi-residenziale, le istituzioni con volontari erogano servizi socio-riabilitativi (11,2%). Tra gli altri servizi sanitari, fuori dai contesti ospedalieri o residenziali, le stesse sono inoltre impegnate nella promozione della salute ed educazione agli stili di vita salutari (26,4%) e in servizi di accoglienza e/o orientamento (servizi di accesso all'assistenza sanitaria) (10,8%). Nell'ambito delle INP attive prevalentemente nel settore dell'assistenza sociale e protezione civile, i servizi più rilevanti offerti dalle INP con volontari tendono a soddisfare alcuni dei bisogni più urgenti per le categorie fragili o vulnerabili della popolazione, come la raccolta e distribuzione di vestiario, pacchi alimentari, medicinali e attrezzature, realizzata dal 23,9% delle INP con volontari. In ambito più propriamente socio-assistenziale, il 20,8% delle INP con volontari è occupato in interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio e, nel 15,9% dei casi nella gestione di centri/sportelli di accoglienza, orientamento e/o ascolto tematico. Nell'ambito delle attività di protezione civile e assistenza nelle emergenze, il 16,3% delle INP con volontari è impegnato in interventi di soccorso e prima assistenza nelle calamità naturali e nelle emergenze umanitarie.

Questa tipologia di volontariato è, per definizione, orientata alla pubblica utilità, come dimostrato dal fatto che nove INP su dieci rivolgono i propri servizi sia ai soci sia ad altri (Tabella 4). Nell'indirizzare i propri servizi alle fasce più deboli della popolazione, questa tipologia di volontariato è più frequentemente orientata alle persone con specifico disagio, rispetto al totale delle INP con volontari. Metà delle INP impegnate nell'assistenza sociale sono infatti dedite al disagio, mentre le INP che offrono servizi sanitari incidono per un terzo (29,5%), contro il 14,7% del totale. Infine, se quattro INP con volontari su dieci hanno come finalità il sostegno e supporto di soggetti deboli e/o in difficoltà, la quota sale a sei nel caso delle INP attive nel settore sanitario e a otto in quello socio-assistenziale (Tabella 5).

Conclusioni

I dati rilevati nell'ambito del Censimento permanente delle istituzioni non profit restituiscono la complessità e la ricchezza di questa componente dell'economia sociale, e la sua fortissima componente "solidale", basata sull'attività di individui che gratuitamente offrono il loro tempo e le loro competenze per il benessere della collettività, il sostegno a soggetti fragili o vulnerabili, l'ambiente, i beni comuni, luoghi e territori.

L'analisi dei dati mette in luce il ruolo cardine che il volontariato italiano svolge nell'ambito delle tradizionali attività di welfare, ma anche nelle diverse forme di socializzazione, che permettono agli individui di esprimersi, di accrescere il proprio benessere personale e di lavorare sul potenziamento e lo sviluppo delle proprie risorse

e competenze.

A questa dimensione si affianca la promozione e la tutela dei beni comuni, quando le istituzioni non profit e i loro volontari si dedicano alla conservazione, promozione e la diffusione del patrimonio culturale (declinato nelle sue varie forme), diventando generatrici di impatto sociale e culturale, e la tutela e valorizzazione di risorse collettive quali l'aria pulita, l'acqua, gli ecosistemi, la biodiversità, i paesaggi naturali e urbani. Tali organizzazioni, la cui attività spesso si basa solo su risorse volontarie, svolgono anche attività di advocacy, attraverso forme di sensibilizzazione su temi come ambiente, salute, diritti, finalizzate anche alla ridefinizione di policy pubbliche.

Infine, tra le istituzioni non profit che si avvalgono di volontari una componente rilevante è costituita da quelle che forniscono servizi sanitari o di assistenza sociale, per loro natura solidaristiche, quindi di pubblica utilità, in buona parte orientate alle categorie sociali più fragili e vulnerabili, con specifici disagi.

Il volontariato organizzato rappresenta così, nelle sue diverse dimensioni, la componente altruistica dell'economia sociale, alla base di un modello economico che coniuga crescita economica e coesione sociale e che al contempo promuove fiducia e inclusione sociale.

Economia sociale e politiche per l'integrazione lavorativa

Gianfranco Marocchi¹

Introduzione

Tra gli ambiti di attività più noti delle organizzazioni dell'economia sociale, sia in Italia, sia in altri Paesi europei, vi è l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; si tratta, in sostanza, di attività economiche – nei settori agricolo, artigianale, industriale o di servizi – realizzate con la finalità di offrire opportunità di occupazione a lavoratori altrimenti permanentemente esclusi dal mercato del lavoro. Nel nostro Paese tale attività è svolta prevalentemente (anche se non esclusivamente) da organizzazioni di economia sociale in forma di cooperativa sociale di inserimento lavorativo (o anche “cooperative sociali di tipo B”). Nelle prossime pagine questo tema sarà in primo luogo collocato nel contesto europeo e nell'insieme delle politiche volte a favorire l'occupazione di lavoratori svantaggiati; si evidenzierà, a tale proposito, come le imprese sociali di inserimento lavorativo (in Europa WISEs, *Work Integration Social Enterprises*) abbiano raccolto un crescente interesse, stimolato dai Paesi, in primo luogo l'Italia, che sono stati pionieri in questa forma di economia sociale. Dopo avere identificato le caratteristiche principali delle WISEs e proposto una tipizzazione del fenomeno, viene approfondito il caso italiano analizzando il quadro normativo e i principali numeri che lo descrivono, sia con riferimento all'occupazione che all'entità economica. Sono, infine, sviluppate alcune considerazioni sulle politiche evidenziando come il nostro Paese abbia adottato negli ultimi due decenni politiche molto timide, in grado di mettere a frutto solo in modo molto parziale le potenzialità dell'economia sociale italiana in questo ambito.

1. Lavoratori fragili e inclusione nel mercato del lavoro: una questione aperta nel contesto europeo

Già da alcuni decenni, diversi Paesi europei hanno definito strategie mirate a contrastare l'esclusione di persone fragili dal mercato del lavoro, riconoscendo la necessità di promuovere l'occupazione tra le fasce più vulnerabili della popolazione. Adottando la classificazione di Galera e Tallarini (2023), è possibile individuare, nei contesti nazionali europei, quattro principali approcci di politica pubblica adottati con differenti modalità e intensità.

Un primo approccio si fonda sull'obbligo, da parte delle imprese e/o delle pubbliche amministrazioni, di assumere una quota di personale con specifiche caratteristiche di fragilità. In Italia, questa logica si è tradotta nell'adozione di norme – prima la legge 482/1968, ora la legge 68/1999 attualmente vigente – che impongono alle imprese oltre i 15 dipendenti di assumere una quota di persone svantaggiate. Misure analoghe sono in vigore nella grande maggioranza dei Paesi europei.

Una seconda linea d'azione si basa invece su meccanismi di compensazione economica, che prevedono l'erogazione di contributi o incentivi fiscali alle imprese che assumono lavoratori appartenenti a categorie

¹ Impresa Sociale.

fragili. In Italia, questa strategia si è tradotta in una pluralità di normative, sia a livello nazionale sia regionale, che promuovono l'assunzione di giovani al primo impiego, donne, persone con disabilità, detenuti e altri soggetti in condizione di svantaggio.

Un terzo modello si fonda sulla creazione di luoghi protetti, concepiti per offrire occupazione stabile a specifiche categorie di lavoratori, spesso persone con disabilità gravi. Questo tipo di soluzioni non è diffuso nel nostro Paese, anche se una piccola quota di soggetti di economia sociale può richiamare soluzioni di questa natura. Va inoltre ricordato che, seppure con caratteristiche diverse (temporanee anziché permanenti), l'idea di impegnare delle persone fragili (soprattutto disoccupati di lungo periodo e percettori di sussidio) in situazioni para-lavorative con diverse valenze (integrazione, mantenimento competenze, ecc.) è invece ampiamente stata applicata nel nostro Paese.

Infine, un quarto approccio è rappresentato dalle politiche attive per il lavoro, volte a favorire l'occupazione di fasce deboli, offrendo servizi quali: incontro tra domanda e offerta di lavoro, tirocini, servizi di consulenza, ecc. Si tratta di un approccio ampiamente utilizzato in Italia, che può ricomprendere anche l'ampia gamma di iniziative formative specificamente orientate a favorire l'occupabilità di lavoratori con forme più o meno marcate di svantaggio.

Una valutazione compiuta di queste politiche esula dagli scopi di questo contributo, ma è evidente che, pur conseguendo risultati importanti, esse faticano a scalfire i fenomeni di esclusione dal mondo del lavoro delle fasce con caratteristiche di svantaggio più marcate.

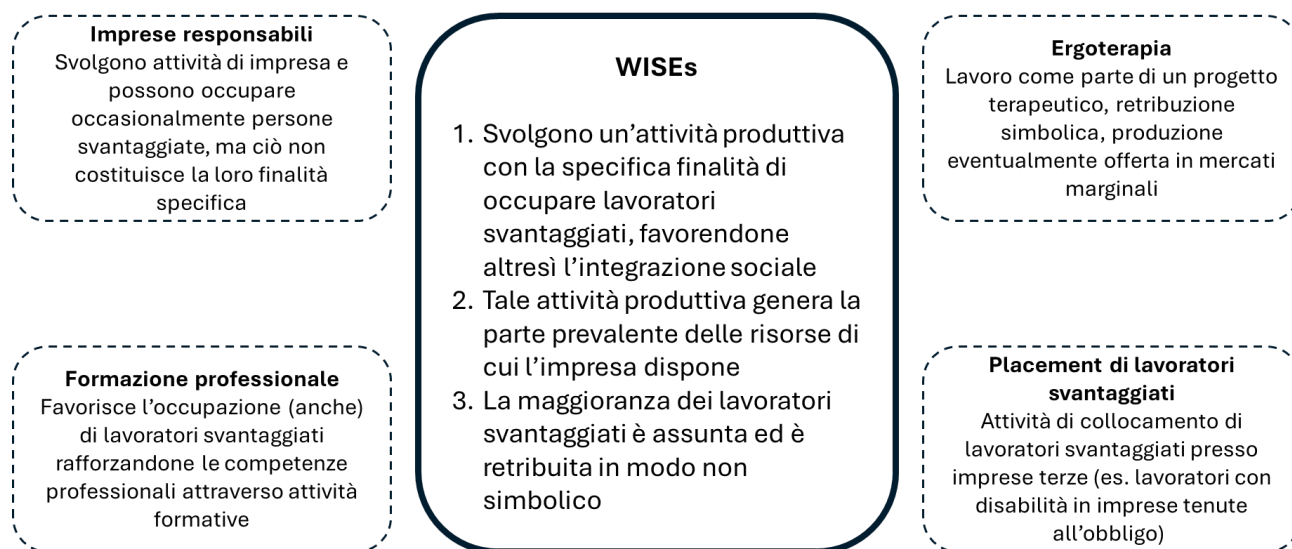
2. Le imprese sociali di integrazione lavorativa (WISEs)

Accanto alle politiche pubbliche sopra richiamate, in diversi Paesi europei si sono sviluppati nel tempo soggetti imprenditoriali appartenenti all'economia sociale, esplicitamente orientati a creare opportunità di occupazione per persone che rischiano un'esclusione permanente dal mercato del lavoro. Queste realtà, oggi comunemente denominate WISEs (*Work Integration Social Enterprises*), rappresentano un importante strumento di inclusione attiva.

L'Italia è stata tra i Paesi pionieri nello sviluppo di tali esperienze, attraverso la forma delle cooperative sociali di inserimento lavorativo e, già negli anni Novanta, di reti di ricerca a livello europeo (prima tra tutte Emes, fondata anche grazie al contributo determinante di Carlo Borzaga), hanno contribuito alla diffusione di alcuni elementi distintivi del modello italiano in altri Paesi. In estrema sintesi e rimandando a Marocchi (2023) per una trattazione più ampia, le WISEs si distinguono per:

- realizzare, in adempimento alla propria specifica mission, un'attività produttiva con lo scopo specifico di offrire, grazie ad essa, opportunità di: a) occupazione e b) integrazione sociale e di crescita personale a lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate;
- trarre dalle attività produttive di cui sopra la quota preponderante delle proprie risorse;
- occupare la parte prevalente dei propri lavoratori, compresi quelli svantaggiati, con retribuzioni non simboliche e, quindi, corrispondenti a quanto previsto dai Contratti nazionali di lavoro.

Figura 1. WISEs e altre organizzazioni che realizzano attività connesse all'inclusione lavorativa



Fonte: Adattato da Marocchi, 2022.

La coesistenza di queste caratteristiche rende le WISEs non assimilabili ad altre iniziative che pure sono finalizzate a favorire l'occupazione di soggetti svantaggiati, come l'ergoterapia – dove l'inserimento delle persone svantaggiate non ha carattere di lavoro remunerato – o le iniziative di placement o di formazione che, pur avendo obiettivi occupazionali, non si configurano come iniziative produttive orientate all'integrazione lavorativa. La definizione di "lavoratore svantaggiato" varia a seconda dei contesti nazionali. In generale, essa tende a includere sempre le persone con disabilità, ma può estendersi a gruppi individuati sulla base di specifiche condizioni di fragilità – come accade in Italia con le categorie dei detenuti, delle persone con dipendenze patologiche, pazienti psichiatrici indicate dalla 381/1991 – oppure in relazione a situazioni di disoccupazione di lunga durata, come previsto dalle normative comunitarie.

Pur nell'estrema eterogeneità delle forme giuridiche assunte, del diverso grado di riconoscimento istituzionale e della varietà di politiche di supporto utilizzate a sostegno delle WISEs – tutti temi per i quali si rimanda ancora a Galera e Tallarini (2023) – le WISEs sono oggi presenti nella gran parte dei Paesi europei e, in alcuni di essi, esse hanno raggiunto un rilievo di primordine nelle iniziative per l'occupazione di persone con particolari fragilità.

Secondo gli esiti del progetto europeo B-WISE (Marocchi, 2022), comprendente un'ampia attività di ricerca, si stima, ad esempio, che in Francia le WISEs occupino circa 100 mila lavoratori svantaggiati, come in Spagna (considerando solo le persone con disabilità) e che occupino circa 40 mila lavoratori svantaggiati in Belgio e circa 35 mila in Austria.

3. Le WISEs in Italia: contesto e numeri

3.1. Il contesto normativo

Le cooperative sociali di inserimento lavorativo, che, come già evidenziato, sono le WISEs più significative nel nostro Paese, sono disciplinate dalla legge 381/1991 che ne definisce i requisiti di riconoscimento (il 30% dei lavoratori devono essere soggetti svantaggiati), elenca le forme di svantaggio computate ai fini di tale riconoscimento (persone con disabilità, disagio mentale, dipendenze patologiche, detenuti, minori a rischio

in età lavorativa) e definisce le due principali forme di sostegno a livello nazionale: a) la fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori svantaggiati assunti e b) la possibilità, da parte delle pubbliche amministrazioni, di prevedere affidamenti di servizi in deroga alla normativa sui contratti pubblici, laddove ciò sia finalizzato all'assunzione di lavoratori svantaggiati.

Soprattutto questa seconda disposizione ha costituito, almeno in alcune fasi, un potente strumento di sviluppo delle WISEs, grazie alla scelta di numerosi enti locali che hanno individuato specifici ambiti di intervento (ad esempio, pulizia di locali pubblici, manutenzione del verde, gestione cimiteriale, servizi ambientali, ecc.) da affidare alle cooperative sociali di tipo B, favorendo, al contempo, l'occupazione di lavoratori svantaggiati.

Questa previsione normativa è stata ulteriormente rafforzata dalle diverse riedizioni del Codice dei contratti pubblici che hanno introdotto – con riferimento al d.lgs. 36/2023 attualmente vigente – lo strumento di derivazione comunitaria degli affidamenti riservati, che riprende e rafforza gli istituti della 381/1991 (si veda in proposito Marocchi, 2017; anche se riferito al precedente Codice dei contratti pubblici del 2016, su questo tema le previsioni sono analoghe a quelle del testo del 2023). Va tuttavia rilevato che, pur in presenza di un quadro normativo favorevole, il ricorso effettivo a queste opportunità da parte delle pubbliche amministrazioni nel tempo sembra essersi progressivamente ridotto.

Un altro elemento rilevante del nostro ordinamento è la possibilità di ottenere la qualifica di "impresa sociale" per i soggetti che, avendo tutte le caratteristiche che la norma prevede per le imprese sociali, svolgono attività in qualsiasi settore economico con la finalità di inserire lavoratori svantaggiati. In sostanza, si tratta di una generalizzazione di quanto previsto per le cooperative sociali di inserimento lavorativo anche a soggetti con diversa forma giuridica. Per tali imprese sociali – che non beneficiano però della fiscalizzazione degli oneri sociali nei termini prima evidenziati – è inoltre previsto un ampliamento delle categorie di svantaggio aderente alla più comprensiva definizione comunitaria. Vi è comunque da notare come i casi di imprese sociali di inserimento lavorativo diverse dalle cooperative sociali siano piuttosto limitati.

3.2. I numeri delle WISEs italiane

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è ragionevole ritenere che i dati relativi alla cooperazione sociale rappresentino, nel contesto italiano, una proxy efficace per descrivere il fenomeno delle WISEs.

Per l'anno 2022 si conta l'esistenza di circa 4.500 cooperative sociali di inserimento lavorativo (anche dette di tipo B). Il loro numero è aumentato in modo continuativo negli scorsi decenni, raggiungendo un picco tra il 2016 e il 2017, per poi registrare una flessione nell'ultimo quinquennio, con una diminuzione di circa 500 unità. Va però evidenziato come, accanto a queste cooperative sociali che si occupano in via esclusiva di inserimento lavorativo ve ne siano altre (le cooperative sociali ad oggetto plurimo, o "A+B") che operano sia nel settore dei servizi alla persona sia dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Quest'ultima tipologia ha conosciuto una crescita significativa, con un numero che è raddoppiato nell'ultimo decennio (Tabella 1).

Tabella 1. Numero di cooperative sociali che svolgono attività di inserimento lavorativo. Anni 2013-2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
B	4.312	4.599	4.836	4.952	4.952	4.865	4.830	4.712	4.506	4.481
A+B	1.894	2.302	2.659	3.010	3.321	3.458	3.580	3.566	3.530	3.570

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati dell'Albo delle cooperative, MIMIT.

Sebbene il numero di cooperative sociali dedicate esclusivamente all'inserimento lavorativo sia diminuito, il loro fatturato aggregato ha continuato a crescere nel corso dell'ultimo decennio, giungendo nel 2022 a quasi 2,8 miliardi di euro. Considerando il periodo compreso tra il 2017 e il 2022, si osserva una contrazione del 10% nel numero di cooperative, a fronte di un incremento del fatturato di quasi il 20%: questo andamento evidenzia fenomeni di concentrazione, forse meglio interpretabili come una dinamica frutto della diminuzione del numero di nuova costituzione e di crescita dimensionale delle cooperative sociali esistenti. Anche il fatturato delle cooperative sociali A+B, che quindi si occupano di inserimento lavorativo non in via esclusiva, cresce in modo significativo, superando nel 2022 i 3 miliardi di fatturato. Tuttavia, non è possibile distinguere in modo preciso quale quota di tale fatturato sia riconducibile alle attività di inserimento lavorativo e quale, invece, ai servizi socio-assistenziali.

Tabella 2. Fatturato aggregato delle cooperative sociali che svolgono attività di inserimento lavorativo. Anni 2013-2022 (dati in milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
B	1.999	2.076	2.148	2.207	2.313	2.381	2.416	2.226	2.564	2.773
A+B	1.467	1.652	1.893	2.147	2.477	2.638	2.639	2.436	2.755	3.083

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Aida-Bureau Van Dijk.

Va in ogni caso evidenziato come questi dati aggregati siano il frutto di situazioni tra loro molto diverse. Considerando, ad esempio, una soglia di fatturato pari a 100 mila euro, solo circa il 45% delle cooperative di inserimento lavorativo – poco più di 2 mila – superano tale soglia ed esse producono da sole circa il 96% del fatturato complessivo (o, in altre parole, l'altro 55% produce complessivamente il 4% del fatturato totale).

Infine, rispetto alla sostenibilità economica, la cooperazione sociale di tipo B presenta andamenti analoghi a quelli dell'intero settore della cooperazione sociale italiana, caratterizzati da un equilibrio economico tendenzialmente stabile, ma prossimo alla linea di pareggio. Se si considerano le 2.002 cooperative sociali di tipo B con fatturato 2022 di almeno 100 mila euro – escludendo quindi quelle realtà economicamente marginali che, come già osservato, producono distorsioni nell'analisi aggregata – si rileva un fatturato aggregato di 2.683 milioni e un risultato di esercizio aggregato di 30 milioni, equivalente a poco più dell'1%.

Tali performance, pur modeste, mostrano un lieve miglioramento nell'ultimo biennio perché, se si considera un periodo più lungo, l'ultimo decennio, la media del risultato di esercizio su fatturato scende allo 0,8%. In altre parole, a fronte di un'attività economica crescente e di un aumento delle dimensioni medie, la redditività del lavoro svolto, e pertanto la capacità di accumulo patrimoniale, è molto limitata. Rimandando al paragrafo conclusivo ulteriori considerazioni, è solo il caso di notare che la redditività non è direttamente proporzionale alle dimensioni (Bernardoni, 2023; Bernardoni, Picciotti, 2024) e che anzi emerge più di un indizio in senso contrario. In sostanza i margini limitati non sono frutto di inefficienze legate alla dimensione troppo piccola, ma richiedono di essere affrontati attraverso chiavi di lettura differenti.

3.3. I lavoratori svantaggiati

La previsione di specifici codici di esenzione Inps consente di rilevare il numero di lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali di tipo B o A+B. I dati disponibili per questa analisi fino al 2021, sono sintetizzati nella Tabella 3, che mostra l'evoluzione del fenomeno nel quinquennio².

Secondo l'ultima rilevazione disponibile (2021), nel corso dell'anno le cooperative sociali hanno attivato circa 35.000 posizioni lavorative riferibili a soggetti svantaggiati, registrando un lieve incremento rispetto alle circa 32.600 del 2014. Se si considera invece il numero di lavoratori equivalenti full-time (FTE) riferibili ai soggetti svantaggiati inseriti nelle cooperative sociali di tipo B o A+B, tra il 2014 e il 2021 questo valore è oscillato tra le 15.000 e le 16.000 unità, con una lieve flessione in corrispondenza della crisi sanitaria. La distribuzione territoriale dei lavoratori equivalenti full-time vede il 67% al Nord, il 21% al Centro e il 10% al Mezzogiorno.

Tabella 3. Numero di lavoratori svantaggiati e numero di lavoratori equivalenti full-time (FTE) nelle cooperative sociali che svolgono attività di inserimento lavorativo per macroarea

Macrozona	2017		2018		2019		2020		2021	
	Numero	FTE	Numero	FTE	Numero	FTE	Numero	FTE	Numero	FTE
Nord	20.721	9.771	22.030	10.342	22.763	10.810	21.990	9.436	22.764	10.718
Centro	7.764	3.595	7.919	3.547	7.436	3.321	7.105	2.787	7.607	3.346
Sud e Isole	4.941	1.597	4.820	1.675	5.291	1.879	4.899	1.541	4.598	1.610
Italia	33.426	14.962	34.769	15.564	35.490	16.010	33.994	13.765	34.969	15.673

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps. La colonna "numero" contiene il numero di lavoratori svantaggiati in corso d'anno, la colonna FTE contiene il numero di lavoratori equivalenti full-time (FTE).

È opportuno inoltre considerare che tra i circa 100 mila lavoratori delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, oltre alle persone svantaggiate di cui sopra, opera un numero significativo – stimabile in circa 15.000 persone – di lavoratori che presentano comunque situazioni di fragilità più o meno marcate e che rientrano generalmente nelle più ampie categorie di svantaggio definite a livello comunitario.

3.4. Caratteristiche dell'occupazione

I dati Inps forniscono alcune informazioni sul profilo socio-demografico e sulle caratteristiche del lavoro svolto dalle persone svantaggiate all'interno delle cooperative sociali d'inserimento lavorativo. I dati sono esposti nella Tabella 4.

² La Tabella 3 presenta il numero di soggetti svantaggiati sia in termini di posizioni lavorative attivate nel corso dell'anno, sia in termini di lavoratori equivalenti a tempo pieno (ULA). Le posizioni attivate fanno riferimento al totale delle persone occupate nell'arco dell'anno, includendo anche coloro che hanno lavorato solo per un periodo limitato. Ad esempio, se due lavoratori si sono alternati nello stesso ruolo durante l'anno, vengono conteggiati come due unità. Analogamente, anche un lavoratore stagionale impiegato per soli tre mesi viene considerato un'unità. Questa misurazione non tiene conto del numero di ore lavorate: un lavoratore full-time e uno part-time (ad esempio, con un contratto da 15 ore settimanali) sono trattati allo stesso modo. I lavoratori equivalenti full-time, invece, rappresentano il numero di posizioni lavorative a tempo pieno su base annua e offrono una misura più precisa, soprattutto considerando la variabilità delle durate contrattuali e del monte ore. Questo indicatore è stato elaborato da EURICSE a partire dai dati Inps, utilizzando la seguente formula: $[(\text{totale giornate retribuite nell'anno})/312] \times [(\text{totale settimane utili})/(\text{totale settimane retribuite})]$. Tale formula costituisce una buona approssimazione delle ULA come stimate, esposte nelle statistiche Istat o di altre fonti di contabilità nazionale.

Tabella 4. Percentuale di FTE attribuibili a lavoratori svantaggiati nelle cooperative sociali che svolgono attività d'inserimento lavorativo per età, durata contratto e orario lavorativo

	2017	2018	2019	2020	2021
Italia	14.962	15.564	16.010	13.765	15.673
Età					
Fino a 29 anni	4,0	4,0	4,0	3,3	3,8
Da 30 a 54 anni	71,3	68,6	66,1	64,4	61,9
55 anni e oltre	24,7	27,4	29,9	32,3	34,3
Durata contratto					
Tempo determinato	21,1	21,3	16,7	15,5	17,7
Tempo indeterminato	78,9	78,7	83,3	84,5	82,3
Orario lavorativo					
Tempo parziale	65,4	66,1	66,9	65,2	67,8
Tempo pieno	34,6	33,9	33,1	34,8	32,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps.

Guardando ai dati per età, si nota, nel corso degli ultimi anni, uno spostamento abbastanza evidente dell'età dei lavoratori svantaggiati verso le classi più alte. Una possibile interpretazione di questo andamento è che esso rifletta la permanenza nel tempo degli stessi lavoratori svantaggiati, che invecchiano all'interno della cooperativa senza essere sostituiti da nuovi ingressi.

Questo suggerisce alcune criticità legate a difficoltà che le cooperative sociali incontrano, in assenza di adeguati supporti, nella transizione dei lavoratori svantaggiati verso il mercato del lavoro for-profit. Di conseguenza, le cooperative sociali faticano a svolgere pienamente la loro funzione di "traghetto" verso l'inclusione lavorativa, accogliendo nuovi soggetti svantaggiati in sostituzione di quelli usciti. Questo modello, che in origine caratterizzava alcune tra le esperienze delle cooperative sociali, risulta oggi meno diffuso.

La Tabella 4 evidenzia una netta prevalenza di rapporti a tempo indeterminato, in linea con le tendenze generali del mercato del lavoro italiano. Pur trattandosi di dati che richiedono ulteriori conferme, si rileva un possibile aumento dei tempi indeterminati, che appare ancora più evidente se confrontato con rilevazioni precedenti, nelle quali la presenza di contratti a tempo determinato risultava più significativa.

I dati confermano, inoltre, un elemento non inatteso e già presente in rilevazioni precedenti, che documenta l'ampia diffusione di rapporti part-time, intendendo con questo termine qualsiasi impegno orario inferiore, anche di poco, alle 38 ore settimanali previste dal CCNL delle cooperative sociali, frequentemente applicato nel settore. Va in ogni caso considerato che le persone svantaggiate inserite spesso possono mostrare caratteristiche soggettive quali forme di disabilità o problemi di salute mentale che possono rendere difficoltoso sostenere un impegno lavorativo a tempo pieno. Il ricorso al part-time risponde, quindi, spesso a esigenze concrete di adattamento della prestazione lavorativa alle condizioni individuali.

Infine, sarebbe di sicuro interesse conoscere il numero di persone svantaggiate inserite per ciascuna delle categorie di svantaggio. Il dato, purtroppo, è difficile da stimare non essendovi fonti recenti solide. Alcune ipotesi possono essere formulate incrociando le rilevazioni Istat risalenti agli anni compresi tra il 2001 e il 2005, che esponevano le quote di lavoratori svantaggiati per categoria, alcune rilevazioni locali e dati elaborati a partire dalla situazione di specifiche categorie, come i detenuti ammessi a misure alternative alla detenzione. Facendo riferimento al numero stimato di 25 mila persone svantaggiate inserite – non quelle che "ruotano" nel corso dell'anno, ma quelle presenti in un dato momento – vi sono indizi che portano a ritenere che circa

la metà siano costituiti da persone con disabilità³, che i detenuti siano tra i 1.500 e i 2.000⁴, le persone con dipendenze patologiche siano 5-6 mila e le persone con problemi di salute mentale siano 4-5 mila⁵; senza contare, come accennato sopra, l'insieme delle categorie non riconosciute come svantaggiate dalla 381/1991 e costituite da persone in carico ai servizi sociali, donne sole con figli, lavoratori anziani a bassa qualificazione, ecc.

4. E le politiche?

Che quadro emerge dai dati finora presentati? L'Italia, nel confronto con gli altri Paesi europei, si colloca in una posizione avanzata o arretrata?

I dati relativi all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in Paesi come Spagna, Francia, Belgio e Austria mostrano realtà in cui l'azione delle WISEs raggiunge numeri assai superiori a quelli del nostro Paese. Al tempo stesso, vi sono altri Paesi – ad esempio, molti dell'Est Europa – in cui invece i numeri sono minori rispetto a quelli italiani. L'Italia sembra dunque collocarsi in una posizione intermedia. Tuttavia, l'essere "a metà classifica" fa sorgere, in questo caso, più di una domanda.

L'economia sociale italiana – e in particolare le cooperative sociali di tipo B – ha svolto un ruolo pionieristico nell'ambito dell'inserimento lavorativo, contribuendo in modo determinante alla diffusione di questo modello in Europa. Si potrebbe dire che l'Italia abbia, in un certo senso, "inventato" l'inserimento lavorativo come oggi lo intendiamo: un'attività con una chiara connotazione imprenditoriale, ben distinta dai modelli precedenti, centrati sui "laboratori protetti", privi di un reale legame con il mercato.

Questa spinta innovativa si è affermata anche grazie alle reti tra imprenditori sociali e ricercatori, che hanno favorito un dialogo costante a livello europeo. Numerosi Paesi hanno adottato normative ispirate a quelle italiane, sia nella configurazione delle imprese sociali di inserimento lavorativo, sia in strumenti specifici – come gli appalti riservati – e continuano a guardare all'Italia come a un punto di riferimento.

Per questo motivo, il fatto che oggi l'Italia si collochi in una posizione intermedia nel confronto europeo – e talvolta appaia in affanno, come suggeriscono, ad esempio, i dati sulla redditività – è un elemento che merita attenzione. Essere stati un modello e poi ritrovarsi superati da altri Paesi solleva interrogativi profondi sulle criticità del presente e sulle strategie da adottare per rilanciare un settore che ha ancora molto da offrire.

La questione centrale che va sottolineata è che, quantomeno negli ultimi vent'anni, l'inserimento lavorativo si è, nel nostro Paese, sviluppato malgrado le politiche (Borzaga, Marocchi, 2022). Il settore ha continuato a crescere in termini dimensionali, superando fasi complesse come quelle del 2008, del 2011 e del 2020; lo

³ Su questa stima convergono vecchie rilevazioni Istat (ad esempio, Le cooperative sociali in Italia. Anno 2005, disponibile a questo indirizzo web <https://ebiblio.istat.it/digibib/Pubblica%20Amministrazione/Cooperative%20sociali%20in%20Italia%202005.pdf> oppure <https://www.forumterzosettore.it/multimedia/allegati/ISTAT%20rapporto%202007%20Coop%20sociali.pdf>) e rilevazioni locali.

⁴ Si veda, ad esempio, questa fonte <https://www.confcooperative.it/LInformazione/Primo-Piano/lavoro-e-giustizia-con-inserimento-lavorativo-gi249-la-recidiva-su-100-detenuti-torna-a-delinquere-meno-del-10#:~:text=%C2%ABUn%20detenuto%20su%203%2C%20tra,formazione%2C%20tirocini%20e%20borse%20lavoro>, coerente con i dati generali sui detenuti che lavorano per soggetti diversi dalla stessa amministrazione penitenziaria, stimati in tutto in circa 3.000 (<https://www.garantedetenutilazio.it/solo-il-3-delle-persone-detenute-lavora-fuori-dal-carcere/#:~:text=Dagli%20ultimi%20dati%20disponibili%20e,in%20percentuale%20sui%20detenuti%20presenti>).

⁵ Anche questi dati sono stimabili incrociando le prime rilevazioni Istat sopra citate e ricerche locali che non paiono incompatibili con tali dati.

ha fatto malgrado le politiche abbiano trascurato sistematicamente le WISEs italiane e, in generale, il ruolo che l'economia sociale può avere nell'integrazione di lavoratori fragili. Non che l'Italia non abbia investito in modo considerevole in specifiche politiche del lavoro volte a contrastare i fenomeni di esclusione: da Garanzia giovani alle diverse edizioni di misure volte ad offrire, oltre ad un reddito minimo, opportunità di integrazione alle persone in povertà, sino alla Garanzia occupabilità dei lavoratori compresa nel PNRR, gli investimenti sono anzi stati consistenti; ma il nostro Paese non ha mai immaginato che le WISEs potessero essere un partner per realizzare tali politiche.

È prevalsa invece una visione, ispirata alla competizione di mercato, che ha generato politiche sostanzialmente indifferenti alla natura dei diversi attori o che hanno optato per strategie o soggetti diversi, dai "navigator" in supporto delle persone in condizione di povertà all'enfasi che in molte misure è attribuita agli operatori della somministrazione di lavoro; con i risultati, in termini di effettiva integrazione lavorativa delle fasce più fragili, ben noti: persistenza del fenomeno NEET, peggioramento dell'occupazione delle persone con disabilità, successi molto limitati nel passaggio dalla povertà alla riconquista dell'autonomia.

La stessa visione ha portato a trascurare le potenzialità offerte dalle norme, pur esistenti, sugli affidamenti riservati e a non sviluppare talune sperimentazioni locali di supporto all'azione formativa, sociale e di integrazione delle WISEs, il cui unico – e poco rilevante – beneficio rimane la fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori svantaggiati.

Come riesce, un Paese come la Spagna, con circa il 20% in meno di popolazione dell'Italia, ad avere una quota di persone con disabilità che lavorano nelle WISEs circa 8 volte superiore? La risposta è da ricercarsi primariamente nell'adeguato sostegno alle funzioni sociali svolte dalle WISEs e, quindi, nella partecipazione pubblica ai costi del lavoro del personale di supporto alle persone svantaggiate inserite.

Oggi, in Italia, si ritiene ragionevole – paradossalmente, spesso anche da parte delle stesse WISEs – che personale di supporto, formazione, lavoro di integrazione siano pagati con i margini tratti dalle attività di mercato. Margini che, va ricordato, vengono prodotti in un contesto competitivo in cui le WISEs impiegano una quota significativa di lavoratori che gli altri operatori non assumono, ritenendoli meno produttivi.

Questo comporta precarietà nella sostenibilità economica e l'esaurirsi delle (poche) risorse traibili dal mercato nel finanziare le funzioni sociali, anziché in investimento e sviluppo. L'esito è quello già indicato: le WISEs italiane, con mille sforzi, resistono riuscendo a non arretrare; le WISEs di altri Paesi si sviluppano e incidono in modo significativo sui fenomeni di esclusione lavorativa.



Parte 2

APPROFONDIMENTI

2.2

ECONOMIA SOCIALE E TERRITORI

L'economia sociale nel sostegno alla salute: verso un nuovo modello di integrazione socio-sanitaria¹

Sara Depedri, Michele Mazzetti, Giacomo Pisani²

Introduzione

Alle Organizzazioni dell'Economia Sociale (OES) è riconosciuto un ruolo di pionieri nella realizzazione di attività economiche con forte ricaduta sociale, soprattutto alla luce della loro sperimentazione e implementazione di modelli di governance, di business e di gestione che hanno al centro la persona, l'equità e la costruzione di comunità (OECD, UE, 2025; OECD, UE, 2022). Il Piano d'azione per l'economia sociale adottato nel 2021 dalla Commissione europea – e, a seguire, il Piano nazionale recentemente adottato – invita a valorizzare queste specificità e il potenziale delle organizzazioni dell'economia sociale, sostenendone lo sviluppo, la crescita e l'innovazione attraverso tre tipologie di iniziative: il rafforzamento del loro riconoscimento, la generazione di nuove opportunità per la loro azione e la creazione di condizioni favorevoli. Alla luce di tali indicazioni, il presente contributo si interroga sul ruolo che le OES stanno assumendo e potrebbero assumere nel settore della salute, in quanto oggi attraversato da un profondo cambiamento normativo e organizzativo, al centro del quale non può mancare la comprensione e valorizzazione del ruolo ricoperto da tali enti.

Il decreto ministeriale 23 maggio 2022, n. 77 (d.m. 77/2022) ha introdotto un nuovo modello di assistenza territoriale basato sull'integrazione socio-sanitaria e sulla creazione delle "case della comunità", ponendo al centro gli obiettivi di prossimità, presa in carico e partecipazione. Il monitoraggio – realizzato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (age.na.s.) – dello stato di attuazione del decreto ministeriale mostra una situazione, a fine 2024, alquanto differenziata in termini territoriali. A due anni dall'emanazione del decreto, le case della comunità operative rappresentano appena il 23% del totale previsto dai Contratti istituzionali di sviluppo finanziati dal PNRR. Le regioni più dinamiche, dove si concentrano la maggior parte delle strutture, risultano Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, e ciò anche grazie a esperienze pregresse di medicina territoriale e di integrazione socio-sanitaria. Al contrario, in molte aree del Mezzogiorno e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano, le strutture sono ancora in fase di avvio o non operative.

Guardando alle strutture già attive, il 93% delle case della comunità dispone di assistenza infermieristica, il 92% integra al proprio interno i servizi sociali e l'88% offre assistenza domiciliare. Il 71% ha avviato forme di partecipazione della comunità o di co-produzione dei servizi. Tuttavia, è, in particolare, quest'ultimo dato a

¹ Il presente capitolo è frutto di prime riflessioni ed analisi condotte nell'ambito del progetto "L'economia sociale nei processi di integrazione socio-sanitaria e nel sostegno alla salute", finanziato con il contributo del Ministero dell'università e della ricerca ai sensi del D.D. 291 del 7 marzo 2024.

² EURICSE. Il contributo è l'esito di un'esperienza di ricerca altamente collaborativa. Tuttavia, la scrittura dei paragrafi può comunque essere attribuita come segue: Introduzione e par. 2.1 Sara Depedri, par. 2.2 Giacomo Pisani, par. 3 Michele Mazzetti.

variare significativamente nell'analisi comparata delle case della comunità presenti nelle diverse regioni: poco più della metà delle case attive nel Centro Italia e meno del 25% di quelle al Sud ha promosso processi di partecipazione della comunità e di valorizzazione della co-produzione. Il tema diviene, quindi, in queste realtà, di necessario presidio nel prossimo futuro.

Va pertanto ricordato che il dato dell'88% di Assistenza domiciliare integrata (Adi) riguarda esclusivamente le case della comunità attive e non esaurisce il quadro complessivo della stessa. L'Adi, infatti, è erogata anche al di fuori delle case della comunità a livello di distretto. Proprio guardando ai distretti, i dati age.n.a.s. mostrano come la copertura dei diversi servizi non sia ancora completa: i servizi socio-assistenziali, ad esempio, raggiungono solo il 62% dei distretti del Veneto e percentuali appena superiori, attorno al 70%, in Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia. Inoltre, in regioni come Sicilia e Lazio, il servizio di assistenza domiciliare non risulta ancora garantito in maniera integrale su tutto il territorio.

La stessa configurazione dei distretti si presenta inoltre differenziata nei territori: mentre in Veneto e nella Provincia Autonoma di Trento si contano in media 180 mila abitanti per distretto – ben oltre lo standard ministeriale di 100 mila – la densità è molto inferiore alla media in regioni come Valle d'Aosta, Abruzzo, Sardegna e Umbria.

Considerando questi dati e gli orientamenti del Piano d'azione europeo e nazionale, è utile interrogarsi su come, tanto a livello regolamentativo quanto operativo, i territori stiano lavorando proprio su quel previsto rafforzamento del riconoscimento dell'economia sociale nel settore sanitario e socio-assistenziale, come si stiano aprendo nuove opportunità e superando le logiche preesistenti del mero affidamento di servizi, e come si stiano predisponendo nei territori le condizioni per l'operatività delle OES e per la loro piena inclusione nei processi di integrazione socio-sanitaria.

Il capitolo riflette proprio sulla presenza di contesti diversi in cui oggi le OES agiscono e sul rischio che, al perpetuare o addirittura accentuarsi di queste diverse condizioni, si possano creare iniquità nel soddisfacimento dei bisogni e nelle garanzie di salute dei cittadini nei diversi territori. La necessità è invece quella di considerare davvero, come leva per il sistema, il potenziale di queste organizzazioni nel coinvolgere le comunità e interfacciarsi con esse per proporre soluzioni flessibili di risposta ai bisogni individuali e collettivi.

Tale prospettiva si inserisce in un più ampio cambiamento delle politiche socio-sanitarie, fondato su un concetto di salute inteso come "processo collettivo" o "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia" (Dichiarazione di Alma Ata, 1978) cui equivale la mera prestazione sanitaria. L'aumento delle disuguaglianze, l'invecchiamento della popolazione e la frammentazione del welfare rendono indispensabile un approccio integrato e multisettoriale, perseguito oggi attraverso la riorganizzazione dei distretti e la realizzazione delle case della comunità. In questa transizione, gli attori dell'economia sociale rappresentano un pilastro strategico. Essi contribuiscono a co-produrre il benessere collettivo, radicando la promozione della salute nei territori e nei legami comunitari. Fondate sulla partecipazione democratica, sull'orientamento comunitario e sulla redistribuzione solidale delle risorse, le OES non si limitano a fornire prestazioni, ma contribuiscono a creare contesti favorevoli, a sviluppare capitale sociale e a ridurre le disuguaglianze attraverso interventi radicati nelle comunità.

Tuttavia, la piena valorizzazione del loro ruolo incontra due ostacoli principali. Da un lato, l'accesso limitato ai dati sulle OES rende difficile valutare in modo sistematico il loro contributo alla promozione della salute e alla riduzione delle disuguaglianze territoriali. Dall'altro, esiste un limite giuridico: le OES, in quanto categoria ampia e non univocamente riconosciuta dal legislatore, non sono formalmente incluse tra gli attori

del sistema sanitario e sociale³. Al contrario, gli enti di Terzo settore (ETS), disciplinati dal Codice del Terzo settore, decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (d.lgs. 117/2017), dispongono di una base normativa chiara e di un riconoscimento formale che consente loro di partecipare ai processi di co-programmazione e co-progettazione (art. 55, d.lgs. 117/2017) ovvero partenariato (artt. 179-191 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – d.lgs. 50/2016) con le istituzioni pubbliche. Tale differenza si traduce in una diversa capacità di incidere sulle politiche di promozione della salute e di partecipare ai processi decisionali multilivello.

1. Riconoscere e valorizzare le organizzazioni dell'economia sociale

Quale ruolo potenziale potrebbero avere le OES in questo panorama? E come esse stanno evolvendo in modo autonomo per rispondere a bisogni insoddisfatti e sistemi incompleti o all'opposto sollecitati dalle dinamiche di contesto? Pur in assenza di dati aggiornati e univoci sull'economia sociale nell'ambito socio-sanitario⁴, alcune riflessioni teoriche, i precedenti rapporti di ricerca EURICSE e le fonti dati Istat relative al Censimento delle istituzioni non profit del 2021 e al Registro statistico delle istituzioni non profit (al 2023), possono aiutare nel delineare le possibili risposte.

1.1. Un fenomeno dai numeri rilevanti

Partendo proprio dalla fotografia Istat ed integrando fonti complementari sulle istituzioni non profit per finalità di approfondimento informativo⁵, si osserva come al 31 dicembre 2023 – secondo il Registro statistico – siano 34.588 gli enti⁶ che operano in modo prevalente nel settore dell'assistenza sociale e protezione civile e 11.917 gli enti con attività prevalente nel settore della sanità. Tra i primi, il 74,5% (percentuale calcolata sul Censimento Istat al 2021) sono coinvolti più specificatamente nella produzione di servizi di assistenza sociale e tra i secondi poco più del 10% erogano servizi ospedalieri e non ospedalieri. La complessità del sistema è però ben più ampia: molti enti svolgono più funzioni contemporaneamente e un numero significativo di enti, pur non avendo la sanità o l'assistenza come attività prevalente, vi opera in modo complementare. Sommando tutte le attività nei diversi sottosettori, il Registro statistico giunge a rilevare nel 2023 oltre 53.600 unità nella sanità e a oltre 148 mila enti nei vari rami dell'assistenza e protezione civile. Tali dati permettono di riflettere anche sulla complessità della filiera di servizio nella promozione della salute tra le istituzioni non profit. Il Censimento, più puntualmente, rileva come, nel 2021, tra gli enti del settore sanitario ben l'83,8% si occupava anche di promozione della salute e di stili di vita sani, il 36,7% di trasporto sanitario, il 33,4% di servizi di orientamento e accesso all'assistenza sanitaria, oltre quindi che di produzione di servizi sanitari in senso stretto; significativa poi la presenza di non profit eroganti servizi a domicilio (28,9%), gestori di servizi ambulatoriali (18,6%) e di servizi riabilitativi (33,4%).

³ Sebbene l'analisi e l'interesse generale siano rivolti all'intero insieme delle OES, considerando la disponibilità dei dati e la disciplina normativa, che ancora fa riferimento principalmente agli ETS, nel corso del presente lavoro la prevalenza dell'attenzione è concentrata su questi ultimi.

⁴ Il progetto MUR da cui queste prime riflessioni traggono principalmente spunto è in fase di sviluppo e prevederà la mappatura approfondita dell'economia sociale con analisi anche relative al suo andamento negli ultimi anni. Il Censimento Istat esplora in queste pagine i soli ETS attivi, mentre le fonti per la mappatura delle imprese cooperative non di tipo sociale saranno esplorate solo nel prosieguo della ricerca.

⁵ L'integrazione di informazioni raccolte rispettivamente nel Censimento delle istituzioni non profit del 2021 e nel Registro statistico è qui condotta con la finalità di entrare nel dettaglio di alcune rispettive informazioni e con approccio sempre più micro. Benché i dati vengano presentati con fluidità interpretativa più che per coerenza di anno e fonte, si osserva che il numero delle istituzioni non profit non è significativamente cambiato tra il 2021 e il 2023, portando ad affermare un'elevata potenziale rappresentatività anche per il 2023 delle informazioni raccolte da Istat con il Censimento del 2021, che spiega la scelta espositiva.

⁶ In valore assoluto, il numero di istituzioni non profit operanti nella filiera socio-sanitaria non è significativamente variato negli ultimi anni. Si registra solo una leggera contrazione nel periodo Covid e post-Covid, considerando che nel 2021 le unità erano rispettivamente 35.319 nell'assistenza e 12.240 nel sanitario e nel 2019 gli enti complessivi erano 47.648.

Tabella 1. Istituzioni non profit per settore di attività prevalente, ripartizione geografica regione.
Anno 2023 (valori assoluti)

Regioni/Province Autonome e Ripartizioni	Sanità	Assistenza sociale e protezione civile
Piemonte	931	2.984
Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste	55	95
Liguria	387	786
Lombardia	2.012	5.812
Nord-Ovest	3.385	9.677
Trentino-Alto Adige/Südtirol	210	1.063
Bolzano/Bozen	62	596
Trento	148	467
Veneto	1.060	2.510
Friuli-Venezia Giulia	199	716
Emilia-Romagna	925	2.019
Nord-Est	2.394	6.308
Toscana	1.306	1.954
Umbria	165	592
Marche	359	965
Lazio	803	3.623
Centro	2.633	7.134
Abruzzo	276	779
Molise	98	252
Campania	599	2.608
Puglia	747	2.074
Basilicata	150	430
Calabria	406	1.079
Sud	2.276	7.222
Sicilia	732	3.083
Sardegna	497	1.164
Isole	1.229	4.247
Italia	11.917	34.588

Fonte: Istat, Registro statistico delle istituzioni non profit, 2023.

Dal punto di vista territoriale, il Nord-Ovest concentra il 32,6% degli enti sanitari e il 28,4% di quelli assistenziali, seguito da Nord-Est e Centro. Le regioni del Sud e le Isole presentano numeri inferiori, ma restano significative con oltre 3.500 enti complessivamente nel sanitario e 11.500 nell'assistenziale. Le regioni più dense di istituzioni non profit sono Lombardia (22% degli enti sanitari e 17% di quelli assistenziali), Toscana, Veneto e Piemonte. La numerosità di enti equivale in modo abbastanza omogeneo anche al peso economico del non profit attivo nel settore sanitario e socio-assistenziale nelle varie macroaree territoriali. Sebbene il dato vada ancora trattato con riferimento alla dimensione degli enti per settore di attività prevalente e non di importo strettamente legato alle prestazioni esclusive in quell'area, è comunque alquanto evidente la rilevanza economica al Nord-Ovest (con entrate degli enti rispettivamente di 2,9 e 7,5 miliardi di euro in sanitario e assistenza sociale, di cui l'80% è rappresentato dalle entrate del non profit lombardo), seguito in valore assoluto dagli enti attivi nel Centro Italia (3,2 e 4,1 miliardi) e dal Nord-Est (1,4 e 5,1 miliardi), mentre al Sud e nelle Isole le entrate delle istituzioni non profit si fermano a complessivi 1,4 miliardi nella sanità e 3,1 nell'assistenza sociale e protezione civile. A livello nazionale, il 44,9% delle non profit che ha come settore prevalente di attività il sanitario, deriva la maggioranza delle proprie entrate da

prestazioni private (enti a componente market nelle analisi Istat), mentre nell'assistenza sociale e protezione civile poco meno del 60% degli enti ha entrate provenienti in misura maggiore dal pubblico.

Nel complesso, questi dati mostrano l'ampiezza e la rilevanza dell'economia sociale nella produzione di servizi a sostegno della salute. Si tratta di una rete capillare, innovativa e spesso complementare all'offerta pubblica, capace di adattarsi ai bisogni dei territori e di proporre soluzioni flessibili e personalizzate. Questa affermazione è almeno in parte confermata dall'approfondimento tematico realizzato nel 2021 dal Censimento Istat dedicato all'innovazione sociale promossa dalle istituzioni non profit. A fronte di una media nazionale dell'8% di enti innovatori, le percentuali salgono all'11% nel settore sanitario e al 13,4% in quello assistenziale. Oltre la metà degli enti sanitari e il 63,7% di quelli assistenziali che hanno innovato dichiarano in particolare di aver sviluppato nuovi servizi, mentre il 42,6% ha introdotto nuovi processi organizzativi. Quasi la metà delle innovazioni ha avuto un impatto a livello comunale e un ulteriore 27% a livello provinciale, confermando il forte radicamento territoriale delle non profit analizzate.

Il settore, quindi, si conferma dinamico e reattivo, soprattutto nel post-pandemia, capace di generare innovazione sociale e di contribuire alla costruzione di un modello di salute più integrato e comunitario. Approfondire la qualità e l'impatto di questi processi diventa oggi cruciale per comprendere il potenziale di trasformazione che le OES possono esprimere nei cambiamenti in corso.

1.2. Puntare su qualità e innovazione dei servizi

In questi ultimi anni si sono moltiplicate e diversificate le strategie di intervento anche innovativo proposte dalle OES per rispondere ai bisogni dei cittadini in tema di salute. In contesti anche molto eterogenei tra loro per necessità della popolazione, ruolo delle pubbliche amministrazioni e disponibilità di risorse, emergono esperienze di organizzazioni dal basso, ad opera di gruppi di cittadini così come di professionisti, che, mossi da motivazioni pro-sociali e da obiettivi di miglioramento della salute nei propri territori, offrono soluzioni innovative e ad alto valore, integrandosi con i sistemi socio-sanitari territoriali.

Tra le esperienze più positive generate dalle OES, è possibile trovare associazioni impegnate nella formazione e nella diffusione della cultura delle cure palliative all'interno del sistema socio-sanitario, attività di prevenzione, forme innovative di collaborazione fra attori e competenze differenti, dirette a intervenire sui determinanti sociali della salute in modalità sinergica e non settoriale.

Decisivo per lo sviluppo di tali iniziative sembra essere, in primo luogo, il radicamento territoriale: molte organizzazioni sono nate grazie all'attivazione di un gruppo di persone al fine di rispondere ad esigenze e problemi avvertiti all'interno della comunità, ma a cui non veniva data risposta. Inoltre, risulta fondamentale l'orientamento al bisogno e la capacità di stringere alleanze con attori eterogenei al fine di elaborare strategie e interventi adeguati (Pisani, Decorte, 2023). Anche la conduzione nel tempo di casi studio e l'avvicinamento a numerose realtà dell'economia sociale ha portato a verificare come molte OES hanno saputo introdurre servizi nuovi ed economicamente sostenibili, a partire da una forte attenzione ai territori e alle comunità. Inoltre, alla base delle progettualità espresse dalle OES è possibile rintracciare, spesso, una concezione di salute complessa, non legata alla rimozione della malattia, ma diretta ad incidere sui contesti sociali che determinano, di fatto, le condizioni di benessere di persone e comunità. L'efficacia delle soluzioni sperimentate passa attraverso il rafforzamento delle funzioni di prevenzione, a partire da una concezione multidimensionale della salute, la cui promozione è possibile solo intervenendo in maniera sinergica sulle condizioni che determinano il benessere complessivo della persona. Tale intento è raggiungibile rafforzando le sinergie fra attori che spesso scontano difficoltà di comunicazione, fino alla creazione di filiere improntate all'integrazione socio-sanitaria. Le esperienze più virtuose mostrano la tessitura di alleanze e collaborazioni estese e varieghe, nonché la strutturazione di servizi e interventi tarati sulle specificità dei territori.

La necessità di mettere in rete competenze e professionalità diverse spesso si scontra, tuttavia, con la scarsa inclinazione dei contesti territoriali alla collaborazione, nonché con l'attuale ripartizione delle competenze, che costituisce un limite soprattutto rispetto all'azione del settore pubblico. Oltretutto la progressiva contrazione di risorse pubbliche destinate al welfare ha portato molte organizzazioni a imboccare nuove strategie di crescita, anche al di fuori della storica relazione intrattenuta con l'ente pubblico. È in questo quadro che si assiste allo sviluppo di servizi diretti al mercato privato, in cui si pongono sfide di particolare urgenza, connesse innanzitutto con la necessità di conciliare la garanzia della sostenibilità economica delle imprese con la mission sociale delle stesse (EURICSE, 2025).

Un'altra sfida che sembra essere vissuta in maniera particolarmente urgente è quella di intercettare i bisogni di salute, che spesso restano celati proprio a causa della molteplicità delle dimensioni – di ordine economico, sociale, ambientale, ecc. – in essi implicate. Di qui la necessità di sperimentare soluzioni di prossimità, che riducano la distanza – in termini sia materiali che immateriali – tra i servizi socio-sanitari e i cittadini, favorendo la continuità e la personalizzazione dei percorsi di salute. Le soluzioni messe in atto passano attraverso il radicamento nei contesti territoriali e la connessione di diversi livelli di cura, anche grazie alla strutturazione di collaborazioni tra attori pubblici e privati.

Infine, un elemento essenziale per riorientare l'assistenza verso una maggiore integrazione e verso la prevenzione in un'ottica multidimensionale è la formazione, *in primis* del personale sanitario. Approcciare la complessità dell'ambito salute impone di agire su una serie di dimensioni di ordine psicologico, sociale e relazionale, spesso marginalizzate all'interno di un modello che passa, ancora frequentemente, attraverso l'adozione esclusiva del paradigma biomedico. Molte OES testimoniano lo sforzo di integrare competenze e approcci alla persona malata, anche mettendo in comunicazione paradigmi e saperi differenti.

Di fronte a queste pratiche, e a questo valore aggiunto generabile dalle OES, è possibile affermare che un ulteriore fondamentale passo è il riconoscimento istituzionale del contributo di questi enti alla promozione della salute e la creazione di condizioni di contesto che permettano di replicarne o migliorarne ulteriormente le pratiche. Un maggiore riconoscimento può permettere di generare ecosistemi virtuosi, centrati sull'intercettazione e sulla risposta ai bisogni socio-sanitari. L'introduzione degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, altresì, costituisce un'importante opportunità in questo senso: in un quadro di collaborazione fra pubblico ed economia sociale, può essere valorizzato il radicamento territoriale delle organizzazioni, da cui deriva una conoscenza approfondita della specificità dei bisogni di salute esistenti, nonché la maturazione di competenze particolarmente pertinenti. Anche su questo fronte, è necessario un importante lavoro di formazione: il rischio è che, in assenza di un lavoro sui concreti processi organizzativi e di governance, anche la pratica della collaborazione possa essere trascinata entro processi di dipendenza dal percorso (EURICSE, 2023), senza produrre innovazioni significative all'interno dei sistemi di welfare locale.

Le esperienze di alleanza e collaborazione messe in atto, negli ultimi anni, dalle OES, per far fronte alle urgenze vissute dalle persone in termini di salute e benessere, possono essere un punto importante da cui partire. Tali progettualità possono essere intese come un fondamentale tassello di un sistema improntato all'integrazione socio-sanitaria, in cui i servizi siano orientati a dare risposte congruenti con le necessità del luogo, piuttosto che rispondere a modelli standardizzati e prestazionali.

2. Un nuovo modello di welfare territoriale tra promesse e sfide di attuazione

Per comprendere i limiti e le potenzialità del riconoscimento istituzionale di cui le OES possono beneficiare – e in parte già beneficiano – nei sistemi territoriali, è opportuno adottare una duplice prospettiva di analisi. Da un lato, occorre delineare la cornice normativa entro cui le regioni possono esercitare le proprie competenze in materia di salute; dall'altro, è necessario elaborare una classificazione dei diversi modelli di regolamentazione

territoriale, al fine di valutare in che misura le OES siano menzionate, riconosciute e valorizzate nei nuovi processi di integrazione socio-sanitaria e nei cambiamenti in atto.

Tale approccio consente inoltre di indagare se la diversità dei modelli normativi regionali possa contribuire ad accentuare le disuguaglianze territoriali, con implicazioni sul principio di equità e sul perseguimento di un benessere giusto e diffuso in tutti i territori e per tutti i cittadini.

2.1. Evoluzione del contesto normativo nazionale

La costruzione del welfare italiano si fonda su un lungo percorso di progressiva attuazione dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione, che, attraverso i principi personalistico (art. 2) e di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2), ha delineato un modello di Stato sociale volto a garantire non solo libertà formali, ma condizioni effettive di benessere e inclusione. In tale cornice, la salute (art. 32) e l'assistenza (art. 38) sono stati configurati come diritti fondamentali, la cui tutela richiede un sistema integrato di servizi territoriali e una concezione della salute come condizione complessiva di benessere individuale e collettivo (Balduzzi, 2013).

Con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, legge 23 dicembre 1978, n. 833 (l. 833/1978), l'art. 32 ha trovato per la prima volta attuazione in un sistema pubblico e universalistico, ispirato a un approccio olistico coerente con la Dichiarazione di Alma Ata (1978). Tuttavia, la successiva aziendalizzazione introdotta dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (d.lgs. 502/1992) e successivi, ha accentuato la logica economico-gestionale e la separazione tra ambito sanitario e sociale, producendo nel tempo significative disuguaglianze territoriali (Pioggia, 2024).

La riforma del Titolo V (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – l. cost. 3/2001) ha consolidato tale assetto, trasferendo alle regioni competenze legislative e organizzative in materia socio-sanitaria, ma anche ampliando le differenze nei livelli di tutela. La Corte costituzionale ha più volte ribadito la necessità di un equilibrio tra autonomia e uniformità sostanziale (sentt. 338/2003, 361/2003, 5/2018, 62/2020), riaffermando la funzione statale di garante dell'eguaglianza dei diritti.

In questo contesto, le OES hanno progressivamente assunto un ruolo di supplenza e innovazione, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, contribuendo alla costruzione di servizi di prossimità e coesione sociale. Tale funzione è stata riconosciuta ai soli ETS, come già sottolineato in precedenza, nelle politiche più recenti, in particolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che – nelle missioni 5 e 6 – richiama la necessità di rafforzare i servizi territoriali e promuovere forme di co-programmazione e co-progettazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti del Terzo settore.

Il d.m. 77/2022 si inserisce in questa traiettoria, proponendo una riorganizzazione dell'assistenza territoriale orientata ai principi di integrazione, prossimità e partecipazione. Il decreto prevede a tal fine strumenti concreti per questo cambio di paradigma: le case della comunità, pensate come punti di accesso unitari e multidisciplinari; gli ospedali di comunità, per degenze a bassa intensità; le centrali operative territoriali, per il coordinamento sanitario e socio-sanitario; il potenziamento dell'assistenza domiciliare, per rispondere al bisogno di continuità e personalizzazione delle cure. A ciò si aggiunge la creazione di équipe territoriali e nuove figure professionali di coordinamento, volte a garantire una presa in carico integrata. Il decreto introduce inoltre standard organizzativi e modelli di riferimento vincolanti per le regioni, con l'intento di favorire l'omogeneità dei servizi e di assicurare livelli essenziali di assistenza più coerenti su scala nazionale.

Come già emerso all'inizio di questo capitolo, tuttavia, i dati nazionali mostrano ritardi e disomogeneità significative nell'attuazione, con forti differenze, allo stato attuale, tra Nord e Sud, che dovranno essere quindi monitorate nell'evoluzione futura. Alla carenza infrastrutturale si aggiunge un insufficiente potenziamento

del personale e una limitata partecipazione delle comunità locali, che allo stesso modo risultano punti di attenzione nella rilevazione dei processi operativi e gestionali futuri di tutte le case della comunità.

Un ulteriore elemento di attenzione nel processo di promozione delle case della comunità e di attuazione generale del d.m. 77/2022 è rappresentato dalla forte innovazione non solo organizzativa, ma anche culturale. Infatti, la nuova disciplina riflette un ripensamento politico e valoriale del modello sanitario: da un sistema centrato sulla prestazione e sulla fase acuta della malattia a uno che integra dimensione sanitaria, sociale e territoriale, ponendo la comunità e i bisogni primari al centro della governance. In tal senso, il d.m. 77/2022 rappresenta l'espressione di un paradigma opposto a quello ospedalocentrico, e piuttosto orientato verso una concezione solidaristica e integrata della salute.

Sul piano giuridico, tuttavia, il decreto rimane un atto tecnico-organizzativo: non contempla espressamente l'economia sociale né attribuisce un ruolo definito agli ETS nella gestione o nella governance dei servizi territoriali. Gli unici riferimenti indiretti si trovano nell'Allegato 2, dove si menzionano la "partecipazione della comunità" e la "valorizzazione della co-produzione" nell'ambito delle case della comunità. Si tratta, tuttavia, di enunciazioni programmatiche, prive di specifici strumenti di attuazione o di rinvii normativi.

L'apertura effettiva alla collaborazione con attori sociali emerge solo in via di contesto, nella complementarità tra la missione 6 del PNRR (salute) e la missione 5 (inclusione e coesione sociale), che attribuisce al Terzo settore un ruolo attivo nello sviluppo delle infrastrutture sociali e dei servizi di prossimità. È a livello regionale che tale convergenza può tradursi in prassi operative, attraverso i provvedimenti di programmazione dell'assistenza territoriale adottati a seguito del d.m. 77/2022.

In questo quadro, il decreto costituisce dunque un passaggio rilevante, ma non conclusivo nel processo di attuazione dei diritti sociali di cui agli artt. 32 e 38 Cost., poiché riafferma il principio di universalità del Servizio Sanitario Nazionale e promuove l'integrazione socio-sanitaria, ma lascia alla legislazione e alla programmazione regionale la concreta definizione dei modelli partecipativi e del coinvolgimento dell'economia sociale.

2.2. Modelli attuativi e coinvolgimento degli enti di Terzo settore

L'attuazione regionale del d.m. 77/2022 mostra una marcata eterogeneità, riflesso delle differenti tradizioni amministrative, delle capacità organizzative e delle visioni del welfare territoriale che caratterizzano i sistemi sanitari e socio-sanitari regionali. In termini giuridici, la riforma valorizza un modello di prossimità che richiede la cooperazione tra diversi attori – istituzioni pubbliche, professionisti, comunità locali ed ETS – secondo i principi dell'amministrazione condivisa di cui all'art. 55 del d.lgs. 117/2017. Tuttavia, la traduzione operativa di tali principi varia sensibilmente.

Dall'analisi comparata emergono tre principali modelli attuativi che si possono così definire:

- a) modelli partecipativi, in cui la collaborazione con gli ETS è formalizzata nella normativa regionale;
- b) modelli centralizzati, in cui la governance resta prevalentemente pubblicistica;
- c) modelli di partenariato funzionale, caratterizzati da prassi collaborative non ancora pienamente trasfuse nella normativa sui servizi territoriali.

2.2.1. Modello partecipativo

Le regioni che meglio incarnano il modello partecipativo – Emilia-Romagna, Toscana e Molise – hanno adottato una disciplina volta a consolidare la cooperazione tra amministrazioni pubbliche e ETS, in linea con i principi dell'amministrazione condivisa.

In Emilia-Romagna, la legge regionale 13 aprile 2023, n. 3 (l.r. 3/2023) “Promozione e sostegno dell’amministrazione condivisa” istituisce il Consiglio regionale del Terzo settore, un Osservatorio per la co-progettazione e un Fondo per l’innovazione sociale, creando un’infrastruttura stabile per la partecipazione degli ETS alla programmazione dei servizi socio-sanitari territoriali. La legge recepisce espressamente l’art. 55 del Codice del Terzo settore, configurando una cornice normativa che valorizza la partecipazione di tutti gli attori e in particolare gli ETS alla costruzione di servizi territoriali efficaci. La regione promuove inoltre la valutazione di impatto sociale come parametro di efficacia amministrativa, rendendo la collaborazione con gli ETS un elemento qualificante della performance pubblica. Nella deliberazione della Giunta regionale 12 dicembre 2022, n. 2221 (d.g.r. 2221/2022) che recepisce i principi del d.m. 77/2022 la Regione riconosce il ruolo degli ETS e, più in generale, della società civile nella “riorganizzazione dell’assistenza territoriale.”

La Regione Toscana rappresenta un caso emblematico di governance partecipativa per l’attuazione del d.m. 77/2022 e la riorganizzazione dell’assistenza territoriale. In particolare, la legge regionale 22 luglio 2020, n. 65 (l.r. 65/2020) “Sostegno e valorizzazione degli enti del Terzo settore” ha creato una cornice normativa stabile, mentre la deliberazione della Giunta regionale 19 dicembre 2022, n. 1508 (d.g.r. 1508/2022) ha definito, nell’“Allegato A – Programmazione dell’assistenza territoriale in Toscana in attuazione del d.m. 77/2022”, i modelli di riferimento per le case della comunità, gli ospedali di comunità e la rete territoriale integrata. Il modello toscano, marcato da un forte radicamento territoriale, prevede l’integrazione tra le dimensioni sanitaria, socio-sanitaria e sociale, e affida grande rilievo alla co-progettazione e alla partecipazione degli enti del Terzo settore come parte del “modello toscano”. Gli atti regionali specificano, inoltre, la presenza di équipe multidisciplinari, la definizione di punti di accesso unici (PUA) all’interno delle case della comunità, e la costruzione di reti territoriali integrate che coinvolgono soggetti pubblici e del Terzo settore. Tale approccio risponde all’obiettivo di superare la frammentazione dei servizi e di rafforzare la continuità assistenziale, spostando il fulcro della cura e dell’assistenza verso il territorio, in coerenza con gli standard e le finalità del d.m. 77/2022 (case della comunità come nodo primario della presa in carico).

Infine, il Molise, con la legge regionale 7 ottobre 2022, n. 21 (l.r. 21/2022) ha dato avvio a una disciplina organica del Terzo settore, riconoscendo e valorizzando le formazioni sociali senza fine di lucro che operano sul territorio regionale. La legge prevede modalità precise di “coinvolgimento attivo” degli ETS nei processi regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento (art. 2, comma 1, lett. c), e istituisce strumenti di co-programmazione (art. 10) e co-progettazione (art. 12) volti a favorire partnership pubblico-privato sociali. Pur non citando espressamente le case della comunità, la legge regionale riconosce agli ETS un ruolo centrale nell’organizzazione dei servizi di interesse generale, indicando che le amministrazioni regionali e locali devono assicurare il loro coinvolgimento. Questa prospettiva trova conferma nelle “linee guida per le case della comunità” (decreto del commissario *ad acta* 30 dicembre 2025, n. 161 – d.c.a. 161/2025), che sottolineano l’importanza della collaborazione tra aziende sanitarie, enti locali e reti del Terzo settore per la gestione dei servizi sanitari, sociali e di promozione della salute. Le linee guida evidenziano come il coinvolgimento degli ETS contribuisca a integrare risorse pubbliche e capacità civiche, rafforzando la continuità assistenziale e la coesione territoriale, in particolare attraverso la cooperazione nella programmazione, gestione e monitoraggio dei servizi erogati dalle case della comunità. In questo modo, il modello molisano punta a consolidare la partecipazione civica come metodo strutturale di governance del welfare territoriale, pur in una fase ancora iniziale di attuazione.

Nel complesso, i modelli partecipativi delineano una visione comunità-centrica del welfare, in cui la qualità dei servizi è strettamente legata alla partecipazione civica, alla pluralità dei saperi e alla corresponsabilità sociale nella cura.

2.2.2. Modello centralizzato

All'opposto si collocano i modelli centralizzati, adottati da Regioni come Sicilia e Marche, che mantengono una struttura di governance prevalentemente pubblica.

In Sicilia, il modello di assistenza territoriale è stato delineato in attuazione del d.m. 77/2022 attraverso il Piano della rete territoriale di assistenza – decreto assessoriale 20 dicembre 2022, n. 1294 (d.a. 1294/2022) – e gli Indirizzi regionali per l'attivazione delle case della comunità hub pilota (decreto assessoriale 31 dicembre 2024, n. 1628 – d.a. 1628/2024). La strategia regionale ha posto al centro il rafforzamento dei distretti sanitari e la gestione diretta dei servizi da parte delle aziende sanitarie locali, con l'obiettivo di garantire uniformità organizzativa, controllo della spesa e rispetto degli standard nazionali. La rete pubblica costituisce, quindi, il fulcro della governance, mentre il coinvolgimento degli ETS è limitato a funzioni di consultazione. In particolare, la Rete Civica della Salute rappresenta uno spazio di partecipazione civica, ma privo di poteri gestionali o co-decisionali. In tal modo, la partecipazione del Terzo settore resta marginale e non strutturata, configurando un modello fortemente burocratizzato, dove la prossimità dei servizi rimane più un obiettivo strategico che una pratica operativa consolidata.

Analogamente, nelle Marche la riforma dell'assistenza territoriale è regolata dalla legge regionale 8 agosto 2022, n. 19 (l.r. 19/2022) "Organizzazione del servizio sanitario regionale", che ha istituito cinque Aziende Sanitarie Territoriali (AST) e ridefinito la governance sanitaria secondo criteri di efficienza e coordinamento amministrativo. La deliberazione della Giunta regionale 28 aprile 2023, n. 559 (d.g.r. 559/2023), adottata in attuazione del d.m. 77/2022, ha fornito le prime indicazioni per lo sviluppo dell'assistenza territoriale e linee guida per l'interconnessione delle Centrali Operative Territoriali (COT). Tuttavia, né la l.r. 19/2022 né la d.g.r. 559/2023 prevedono strumenti vincolanti di co-progettazione o partnership strutturate con gli ETS. Infine, le linee guida per la non autosufficienza richiamano genericamente la collaborazione con soggetti esterni, senza formalizzare ruoli decisionali o gestionali. Anche in questo caso, il modello si caratterizza per una governance centralizzata e pubblica, con limitata permeabilità alla partecipazione sociale.

In entrambi i casi, la scarsa formalizzazione delle pratiche di amministrazione condivisa riduce la capacità di intercettare i bisogni reali delle comunità, soprattutto nelle aree interne o a bassa densità istituzionale. La mancanza di spazi di co-decisione indebolisce la capacità di innovazione, ostacolando la costruzione di un welfare territoriale resiliente.

2.2.3. Modello di partenariato funzionale

Una terza tipologia di esperienze può essere ricondotta ai modelli di partenariato funzionale, rappresentati dalle Regioni Veneto, Umbria e Calabria. Si tratta di modelli che coniugano continuità istituzionale e apertura alla collaborazione, pur in assenza di un'esplicita codificazione normativa della cooperazione.

In Veneto, il Sistema Sanitario Regionale (SSR) poggia su un impianto normativo consolidato sin dagli anni Novanta, leggi regionali 14 settembre 1994, n. 55 e n. 56 (l.r. 55/1994; l.r. 56/1994), che ha integrato sanità e servizi sociali in un'unica rete territoriale. Con la legge regionale 29 giugno 2012, n. 23 (l.r. 23/2012), la Regione ha introdotto il principio di partnership di comunità, rafforzato poi dalla legge regionale 25 ottobre 2016 (l.r. 19/2016) istitutiva dell'Azienda Zero, ente di coordinamento tecnico-amministrativo delle ULSS. La deliberazione della Giunta regionale 22 giugno 2023, n. 721 (d.g.r. 721/2023) ha attuato il d.m. 77/2022, definendo la rete territoriale secondo gli standard del PNRR: una casa della comunità ogni 50.000 abitanti, centrali operative territoriali in ogni distretto e un sistema integrato con le Medicine di Gruppo Integrate (MGI). Pur non prevedendo un coinvolgimento formale degli ETS, il modello veneto valorizza la tradizione di sussidiarietà orizzontale, fondata sui Piani di zona (B.U.R. Veneto 79/2016), strumenti di co-programmazione

tra Comuni, ULSS e Terzo settore. La mozione consiliare 2023, n. 456 (mozione 456/2023) ha ulteriormente incoraggiato la gestione condivisa delle case della comunità, rendendo la cooperazione una prassi consolidata.

Anche l'Umbria ha adottato un impianto normativo organico per promuovere l'amministrazione condivisa e il coinvolgimento degli ETS nella programmazione dei servizi territoriali. La legge regionale 6 marzo 2023, n. 2 (l.r. 2/2023) stabilisce che la Regione riconosce e valorizza gli ETS, disciplinando strumenti e procedure coerenti con l'art. 55 del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017) per favorire la loro partecipazione nella progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi di interesse generale a livello distrettuale. In particolare, la legge istituisce un Registro regionale degli accordi di collaborazione, che garantisce trasparenza e tracciabilità dei partenariati pubblico-privato sociale, e promuove strumenti di co-programmazione e co-progettazione finalizzati a rafforzare l'efficacia e l'equità dell'azione pubblica. La deliberazione della Giunta regionale 2024, n. 841 (d.g.r. 841/2024) integra la disciplina regionale con indicazioni operative sulla realizzazione della rete territoriale prevista dal d.m. 77/2022, missione 6 – Componente 1, individuando case della comunità, ospedali di comunità e centrali operative territoriali come nodi strategici dell'assistenza territoriale. Sebbene la deliberazione specifichi criteri di finanziamento e dotazioni organizzative, non prevede ancora un coinvolgimento formalmente vincolante degli ETS nella gestione delle case della comunità, pur riconoscendo il ruolo dei soggetti sociali nei processi di co-programmazione a livello distrettuale. In questo senso, la disciplina umbra configura un modello di partenariato funzionale, in cui la collaborazione tra istituzioni pubbliche e Terzo settore è prevista come prassi operativa e strumento di governance partecipata, senza essere ancora stabilmente codificata nella normativa di attuazione del d.m. 77/2022.

La Calabria, invece, presenta un quadro in ricostruzione dopo anni di commissariamento sanitario. Il decreto del commissario *ad acta* 12 luglio 2023, n. 197 (d.c.a. 197/2023) ha recepito il d.m. 77/2022, definendo una rete territoriale con case della comunità e COT secondo gli standard nazionali. Successivamente, il decreto del commissario *ad acta* 23 gennaio 2025, n. 15 (d.c.a. 15/2025) ha precisato la composizione multiprofessionale delle équipe territoriali, includendo medici, infermieri di comunità, psicologi e assistenti sociali. Sul piano istituzionale, la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 32 (l.r. 32/2021) ha istituito Azienda Zero Calabria, modellata sull'esperienza veneta, con funzioni di coordinamento e controllo. La vera innovazione è però rappresentata dal decreto del commissario *ad acta* 3 marzo 2023, n. 74 (d.c.a. 74/2023), che ha istituito un Tavolo di integrazione socio-sanitaria con la partecipazione del Terzo settore, con funzioni consultive e propositive. Pur privo di poteri decisionali, esso costituisce la prima sperimentazione di governance partecipata in una regione caratterizzata da forte centralizzazione e debolezza amministrativa.

Entrambi i casi illustrano come il partenariato funzionale possa rappresentare una fase di transizione verso modelli più pienamente partecipativi, nei quali la cooperazione tra istituzioni e società civile diventa leva di innovazione organizzativa e culturale.

Conclusioni

L'economia sociale rappresenta oggi una componente strutturale e non accessoria dell'ecosistema della salute. La sua capacità di connettere prossimità, innovazione e coesione sociale consente di tradurre in pratica l'obiettivo – posto dal d.m. 77/2022 – di un sistema territoriale integrato, capace di garantire equità nell'accesso e continuità nella presa in carico. Le OES operano, infatti, come infrastrutture civiche che generano fiducia, riducono la distanza tra istituzioni e cittadini e valorizzano le risorse comunitarie come fattori di benessere collettivo.

Tuttavia, in un momento strategico di cambiamento del sistema, questo potenziale rischia di restare parzialmente inespresso. Innanzitutto, il riconoscimento giuridico dell'economia sociale come parte integrante del sistema socio-sanitario necessita di un salto di qualità: non bastano forme episodiche di collaborazione o

riferimenti generici alla sussidiarietà; occorre una cornice normativa nazionale chiara e vincolante, che renda la co-programmazione e la co-progettazione strumenti ordinari e non residuali della governance pubblica, dotati di risorse, procedure e indicatori di risultato misurabili. Parallelamente, il sistema dell'economia sociale va compreso nelle sue specificità, nell'unicità dei processi di governance e gestionali promossi e nelle modalità in cui i bisogni e gli impatti sociali vengono internalizzati. In questa direzione, la produzione e la condivisione di dati sistematici sull'economia sociale e sul suo impatto – in termini di accesso, equità, professionalità e innovazione – devono diventare parte integrante dei sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche sanitarie e sociali. La visibilità empirica di questo contributo è essenziale per consolidare la legittimazione istituzionale del settore e orientare le scelte pubbliche sulla base di evidenze e non di percezioni. Studiare approfonditamente le OES attive nel settore socio-sanitario diviene un esplicito obiettivo futuro⁷ anche della ricerca perché servono comunque ancora verifiche empiriche alla dimostrazione del valore aggiunto generato da questo settore e all'intercettazione delle leve e degli ostacoli per la sua massimizzazione.

In prospettiva, la sfida è quella di costruire un nuovo patto territoriale per la salute, fondato su corresponsabilità, fiducia e partecipazione. Ciò implica un cambiamento di paradigma: dall'erogazione alla co-produzione, dalla frammentazione all'integrazione, dal modello burocratico a una governance collaborativa fondata su obiettivi comuni e accountability condivisa. In questa direzione, il riorientamento del sistema può consentire di superare l'impostazione meramente prestazionale che ancora caratterizza molti contesti, a favore di un modello che metta al centro il bisogno e che riconosca nella risposta ai bisogni di salute l'asse su cui ricostruire un rapporto equilibrato tra pubblico ed economia sociale, in un'ottica di prossimità e territorializzazione dei servizi.

⁷ Come già citato, le considerazioni qui presentate hanno natura preliminare e saranno oggetto di integrazione e approfondimento nel prosieguo delle attività di ricerca sviluppate nell'ambito del progetto.

Economia sociale nelle aree rurali

Jacopo Sforzi, Giulia Galera, Caterina Ottobri e Giulia Tallarini¹

1. L'economia sociale nelle aree rurali

L'economia sociale costituisce un elemento strategico nello sviluppo delle aree rurali in quanto – sperimentando strategie e promuovendo modelli innovativi capaci di generare valore collettivo e di coinvolgere i diversi attori locali (pubblici e privati) – favorisce la creazione di lavoro, la valorizzazione delle risorse locali, la promozione dell'inclusione sociale e il rafforzamento della coesione sociale. È, questo, un contributo rilevante anche per le periferie urbane che, come evidenziato dai risultati della ricerca *Comunità Intraprendenti*, condotta da EURICSE (2022), sono sempre più segnate da svantaggi socio-economici, bassi standard di vita, servizi inefficienti e dall'aumento di fenomeni di esclusione, marginalità e segregazione sociale che coinvolgono fasce della popolazione sempre più ampie e diversificate.

Il presente capitolo, realizzato a partire dal progetto Horizon Europe ESIRA², esplora il ruolo e il contributo dell'economia sociale nelle aree rurali attraverso cinque sezioni principali: (i) creazione di occupazione e inclusione lavorativa; (ii) tutela delle attività economiche essenziali; (iii) offerta di servizi di interesse generale; (iv) gestione equilibrata delle risorse locali e valorizzazione dei beni comuni; (v) consolidamento della coesione sociale.

1.1. Le sfide delle aree rurali e il ruolo dell'economia sociale

Le aree rurali – sia per le loro caratteristiche socio-economiche sia per effetto di decenni di politiche esogene e di tipo *top-down* che le hanno spesso relegate a un ruolo strumentale rispetto alla crescita delle aree urbane industrializzate – si trovano oggi a dover affrontare sfide strutturali complesse e interconnesse di natura economica, sociale e ambientale (ad esempio, spopolamento, invecchiamento demografico, precarietà occupazionale, fragilità economica e carenza di servizi essenziali) (Barraket et al., 2019; van Twuijver et al., 2020).

Rispetto ai contesti urbani, tali territori risultano particolarmente esposti a un processo di "vulnerabilizzazione", caratterizzato dall'erosione delle reti sociali e ulteriormente aggravato dal divario digitale, che limita l'accesso a informazioni, istruzione e opportunità di lavoro da remoto. Queste dinamiche rendono le popolazioni rurali particolarmente sensibili agli shock esterni – come crisi economiche, degrado ambientale e cambiamenti demografici – che rischiano di accelerare percorsi di disuguaglianza territoriale tra queste aree e quelle urbane, alimentando le disparità socio-economiche delle persone che vi risiedono (Lichter, Schafft, 2016; MacKinnon, Béal, Leibert, 2024).

¹ EURICSE.

² ESIRA (Enhancing Social Innovation in Rural Areas) – progetto finanziato all'interno del programma Horizon Europe (Grant Agreement No. 101136253, <https://cordis.europa.eu/project/id/101136253>) mira a promuovere l'innovazione sociale e a favorire l'economia sociale nelle aree rurali in tutta Europa, istituendo piattaforme multi-attore (MAP) che sostengono l'inclusione e la partecipazione degli stakeholder locali, lo sviluppo rurale sostenibile e le iniziative promosse dalle organizzazioni di economia sociale.

In questo scenario, le organizzazioni dell'economia sociale emergono come attori chiave dello sviluppo locale. Esse hanno dimostrato una notevole capacità di valorizzare risorse locali, materiali e immateriali, promuovendo percorsi di sviluppo innovativi e sostenibili, orientati al benessere delle comunità rurali. In tal modo, rappresentano un'alternativa concreta ai modelli tradizionali di sviluppo economico, spesso basati sul sovrasfruttamento delle risorse locali (Steiner, Teasdale, 2019).

Le organizzazioni dell'economia sociale si distinguono dalle imprese tradizionali e dalle amministrazioni pubbliche per caratteristiche strutturali e principi distintivi, quali la gestione partecipativa, la finalità sociale e il reinvestimento dei profitti. Radicate nel tessuto socio-economico e istituzionale delle comunità locali, esse sono generalmente controllate e gestite da soggetti del territorio e, dunque, capaci di mobilitare, aggregare e valorizzare le risorse locali, generando valore sociale, economico e ambientale che viene poi redistribuito all'interno dei territori e delle comunità stesse (Borzaga, Tortia, 2017).

L'evidenza empirica mostra come queste organizzazioni contribuiscano in maniera significativa allo sviluppo dei territori *left-behind*, valorizzando le risorse endogene – capitale sociale, patrimonio culturale e risorse naturali – e, al contempo, attirando investimenti e competenze esogeni (Naldi et al., 2021). La capacità di coniugare radicamento locale e apertura a reti sovraregionali consente loro di agire sia come catalizzatori di innovazione, sia come agenti di resilienza territoriale. Ciò rende le organizzazioni dell'economia sociale coerenti con l'approccio dello sviluppo neo-endogeno (Olmedo, O'Shaughnessy, 2022), in linea con le politiche europee più recenti che promuovono la valorizzazione delle risorse locali e la partecipazione delle comunità, come nel caso del *Community-Led Local Development* (CLLD).

Pur condividendo principi comuni e generando nuove opportunità di sviluppo sociale ed economico nei territori rurali, le diverse organizzazioni dell'economia sociale – cooperative, mutue, associazioni, fondazioni e imprese sociali – si differenziano per obiettivi, modalità operative e grado di riconoscimento giuridico, e si confrontano con ostacoli specifici nel loro sviluppo (Commissione Europea-EISMEA, 2024). Questa eterogeneità si riflette anche nel loro contributo allo sviluppo rurale, che assume forme differenti, ma tra loro complementari.

I paragrafi successivi approfondiscono tali dinamiche, evidenziando come l'economia sociale, nel suo complesso, rappresenti una risorsa cruciale per affrontare le sfide strutturali, individuali e collettive, dei territori rurali e per promuovere la sostenibilità economica, sociale e ambientale delle comunità locali.

2. I contributi dell'economia sociale nelle aree rurali

2.1. Creazione di occupazione e inclusione lavorativa

Un primo importante contributo dell'economia sociale nelle aree rurali è relativo alla creazione di occupazione e di opportunità di inclusione lavorativa per persone svantaggiate da un punto di vista socio-economico. L'economia sociale rappresenta, infatti, una leva cruciale per contrastare la marginalizzazione economica e sociale di questi territori, generando nuove opportunità di reddito e inclusione, nonché di sviluppo sostenibile. Soprattutto nelle zone rurali, il lavoro assume una duplice valenza: da un lato, rappresenta una delle principali condizioni per contrastare lo spopolamento e il declino economico di queste aree; dall'altro, costituisce una condizione essenziale per lo sviluppo umano, l'*empowerment* individuale e l'integrazione sociale, incidendo direttamente sul benessere delle persone e sulla coesione delle comunità locali.

In tale prospettiva, le cooperative di lavoro assumono un ruolo particolarmente rilevante nella tutela e nella creazione di occupazione, essendo nate con l'obiettivo di offrire ai propri membri l'opportunità di autogestire l'attività produttiva nei settori in cui l'azione collettiva risulta più efficace di quella individuale. Esse si distinguono profondamente dalle imprese tradizionali per la loro struttura democratica e partecipativa. I

lavoratori, infatti, detengono la proprietà e il capitale della cooperativa, controllano direttamente i fattori di produzione e partecipano alle scelte strategiche. In questo modo, le cooperative di lavoro pongono al centro del loro agire la tutela dell'occupazione, assicurando altresì maggiore stabilità occupazionale e qualità del lavoro rispetto alle imprese tradizionali (Cheney et al., 2014; Pérotin, 2013).

Attraverso la condivisione di risorse tangibili – come strumenti finanziari, infrastrutture e strumenti di produzione – e intangibili – quali competenze, conoscenze e reti relazionali – le cooperative di lavoro promuovono strategie di sviluppo locale sostenibile e resiliente. Alcune di esse nascono dall'iniziativa di gruppi vulnerabili, come persone disoccupate, donne, giovani o soggetti con limitate competenze professionali e opportunità formative, mentre altre sono avviate da lavoratori qualificati che operano in mercati instabili, come artigiani, tecnici o artisti. In entrambi i casi, la cooperazione consente di mitigare i rischi di precarietà e di esclusione, migliorando l'accesso al mercato, al credito e ai mezzi di produzione.

I benefici della cooperazione risiedono nella possibilità di condividere conoscenze, idee e reti imprenditoriali, ma anche di accedere collettivamente a beni e servizi che sarebbero troppo onerosi per il singolo individuo. Ciò si traduce in una riduzione dei costi amministrativi, in una maggiore protezione sociale, nella garanzia di continuità contrattuale e nella promozione di condizioni di lavoro regolari e trasparenti. Inoltre, la cooperazione favorisce la condivisione di spazi, infrastrutture e forniture locali, contribuendo alla creazione di ecosistemi produttivi radicati nel territorio (Berranger, Monni, Realini, 2020).

Accanto alle cooperative di lavoro, un ruolo altrettanto significativo nella creazione di opportunità occupazionali è svolto dalle imprese sociali di inserimento lavorativo (*Work Integration Social Enterprises* – WISE). Le WISEs sono imprese sociali la cui finalità principale consiste nel facilitare l'accesso al mercato del lavoro per persone svantaggiate o vulnerabili da un punto di vista socio-economico, tra cui individui con disabilità fisiche o mentali, disoccupati di lunga durata, persone con background migratorio, detenuti ed ex detenuti, nonché giovani NEET (*Not in Education, Employment, or Training*). Nel contesto italiano, queste realtà assumono – ai sensi della legge 381/1991³ – principalmente la forma giuridica di cooperativa sociale (di tipo B).

Le WISEs accompagnano i beneficiari lungo un percorso di inclusione socio-economica che combina formazione, orientamento e supporto in un ambiente di lavoro adattato alle loro esigenze. Nelle aree rurali, queste organizzazioni operano generalmente su piccola scala e in settori diversi, adattandosi alle specificità economiche e sociali dei territori. Un ambito particolarmente significativo in cui le WISEs stanno acquisendo crescente rilevanza è quello dell'agricoltura sociale, concepita come una strategia multifunzionale che integra pratiche sociali e agricole. Attraverso tali attività, le WISEs perseguono molteplici obiettivi: non solo creano opportunità di lavoro per persone svantaggiate, ma contribuiscono anche a sviluppare sistemi agroalimentari basati su filiere corte e sull'approvvigionamento locale, promuovendo al contempo lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, la tutela della biodiversità, la prevenzione dello spopolamento e la valorizzazione del patrimonio culturale delle comunità locali (Di Iacovo et al., 2014).

2.2. Tutela delle attività economiche essenziali

L'economia sociale non si limita a generare occupazione e opportunità di reddito agli abitanti delle aree rurali, ma contribuisce anche a rafforzare il potere contrattuale dei soggetti più deboli nel mercato, come, ad esempio, i piccoli produttori agricoli. Ciò risulta particolarmente rilevante in quei contesti caratterizzati da elevata frammentazione fondiaria e da risorse limitate, dove la sopravvivenza dei produttori è spesso minacciata da grandi distributori e imprese agroindustriali (Chaddad, Cook, 2004).

³ Per ulteriori informazioni, si rimanda a: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/12/03/091G0410/sg>.

In questo quadro, le cooperative agricole rappresentano lo strumento istituzionale principale attraverso cui gli agricoltori indipendenti possono mantenere il loro ruolo di produttori e di custodi dell'economia locale (Borzaga, Galera, 2012). Attraverso le cooperative agricole, gli agricoltori possono beneficiare delle economie di scala, ottenere accesso a input essenziali, influenzare i comportamenti di consumatori e fornitori e controbilanciare il potere di mercato dei grandi distributori. Il meccanismo di redistribuzione tipicamente applicato dalle cooperative agricole prevede, da un lato, la distribuzione parziale degli utili ai membri in base al volume d'affari prodotto dalla cooperativa e in proporzione alle transazioni tra questa e il socio (i cosiddetti "ristorni ai soci"), ma, dall'altro, anche il reinvestimento di una parte dei profitti nella fornitura di beni e servizi destinati alla comunità rurale più ampia, o agli agricoltori. Questo modello differisce sostanzialmente da quello delle imprese a capitale azionario, in cui i profitti vengono assegnati agli azionisti in proporzione alla quota di partecipazione. Infine, uno dei principali ostacoli che le piccole aziende agricole devono affrontare riguarda l'accesso al credito. Il modello cooperativo contribuisce a superare, almeno in parte, questa difficoltà, grazie alla possibilità di aggregare risorse, condividere rischi e favorire una maggiore stabilità economica.

Nel complesso, sostenendo il reddito degli agricoltori, promuovendo l'occupazione, riallocando il capitale sociale tra i membri e consolidando la fiducia all'interno delle comunità rurali, le cooperative agricole contribuiscono a uno sviluppo rurale più equo (Kustepeli *et al.*, 2020) e al rafforzamento della resilienza comunitaria di fronte alle sfide economiche contemporanee (Knickel *et al.*, 2018).

Infine, sempre in ambito agricolo, si stanno sempre più diffondendo altri modelli di economia sociale che coniugano produzione e consumo di cibo. Tra questi, le Comunità a Supporto dell'Agricoltura (CSA), le quali si basano sulla collaborazione tra produttori e consumatori. Questo approccio consente il coinvolgimento attivo e diretto delle comunità locali nella co-produzione degli alimenti, creando un sistema alternativo di produzione, distribuzione e consumo, e rafforzando il legame tra la comunità rurale e il sistema agroalimentare locale.

2.3. Offerta di servizi di interesse generale

Le organizzazioni dell'economia sociale svolgono un ruolo sempre più rilevante nel garantire l'erogazione di servizi di interesse generale e nel rispondere ai bisogni collettivi delle comunità rurali, laddove né il settore pubblico né quello privato riescono a intervenire in modo efficace per ragioni che spaziano dai vincoli di bilancio all'incapacità di intercettare nuovi bisogni emergenti nella società, fino alle più tradizionali forme di fallimento del mercato (Galera, 2009).

Questi aspetti assumono un'importanza cruciale nelle aree rurali, spesso caratterizzate dalla mancanza di servizi pubblici essenziali (energia, trasporti pubblici, gestione rifiuti, servizi postali, ecc.) e infrastrutture di base, oltre che da difficoltà nell'erogazione di beni meritori, quali servizi sociali, educativi e sanitari. In tali contesti, le organizzazioni dell'economia sociale assicurano risposte efficaci e sostenibili grazie a modelli di gestione partecipata, a processi di auto-organizzazione e alla capacità di mobilitare autonomamente risorse locali, generando relazioni di prossimità e rafforzando il tessuto sociale.

Un primo esempio significativo è rappresentato dalla cooperazione di utenza, che rappresenta una soluzione alternativa sia ai casi di insufficienza dell'amministrazione pubblica nella gestione e nel controllo di questi servizi sia alla loro esternalizzazione a soggetti privati orientati ad aumentare i profitti da queste attività. Le cooperative energetiche – che spesso agiscono in aree rurali caratterizzate da monopoli naturali o da un accesso limitato ai servizi di base – sono un caso emblematico in tal senso. In Italia, le cooperative energetiche vantano una tradizione consolidata, soprattutto nelle aree montane, dove – di fronte al disinteresse delle imprese private a fini di lucro e all'incapacità delle istituzioni pubbliche di sostenere gli investimenti necessari – esse hanno saputo gestire la produzione e la distribuzione di energia elettrica fin dalla fine del XIX secolo (Mori, Spinicci, 2010).

Box 1. Le CER in Italia: l'esperienza di *Common Light* a Ferla (SR)

Le **Comunità Energetiche Rinnovabili (CER)** sono associazioni che riuniscono diversi attori – tra cui cittadini, piccole e medie imprese, enti locali, cooperative, centri di ricerca, organizzazioni religiose, enti del Terzo settore e gruppi per la protezione ambientale – per condividere l'energia rinnovabile prodotta da impianti di proprietà dei membri comunitari. All'interno di una CER, la condivisione di energia tra produttori e consumatori nella stessa area geografica avviene attraverso la rete nazionale di distribuzione elettrica, favorendo autoconsumo collettivo ed efficienza energetica.

Le CER offrono vantaggi significativi per le comunità locali, affrontando sfide ambientali, economiche e sociali: sfruttando fonti rinnovabili – come eolico, solare, termico, idrico, marino e biomassa – riducono i costi energetici per i partecipanti, contrastano la povertà energetica e aumentano l'autonomia energetica locale. Se gestite da organizzazioni dell'economia sociale, le CER favoriscono la diffusione della figura dei *prosumer*, ossia soggetti che possiedono impianti di produzione di energia, di cui ne consumano una parte e destinano l'eccedenza alla rete o ad altri consumatori (non membri), oppure la immagazzinano per altri beni o servizi di interesse comunitario (ad esempio, servizi di mobilità elettrica) (De Vidovich, Tricarico, Zulianello, 2021).

Lo sviluppo delle CER in Italia – analogamente a quanto accade a livello europeo – risponde a sfide storiche legate ai cambiamenti climatici e alla necessità di trasformare la produzione e il consumo energetico verso fonti rinnovabili. La normativa italiana ha recepito le direttive europee RED II e IEM tramite il **decreto legislativo 199/2021**, che definisce le Comunità Energetiche Rinnovabili e l'autoconsumo collettivo, e il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (TIAD) ne regola la gestione operativa. Iniziative recenti e l'attuazione del PNRR hanno ulteriormente rafforzato la spinta verso la riduzione della dipendenza energetica esterna e il sostegno alla partecipazione delle comunità locali nella transizione energetica.

Ciò si è tradotto in una sempre maggiore diffusione delle CER a livello nazionale: secondo dati aggiornati a settembre 2025⁴ (GSE), le CER censite nel territorio italiano risultano **597**, collegate a 345 impianti rinnovabili di proprietà diffusa dei membri comunitari, per una potenza complessiva installata di circa **68 MW** e con 5.508 utenze coinvolte nel modello di autoconsumo condiviso. La diffusione delle CER in Italia mostra una concentrazione maggiore in **Lombardia** (16,4%), **Piemonte** (13,1%) e **Veneto** (9,7%), che insieme rappresentano quasi il 40% del totale nazionale. Sebbene il dato ufficiale GSE non distingua in modo esplicito la localizzazione in aree interne, molte CER si sviluppano nei comuni classificati come tali dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), dove l'energia condivisa diventa anche strumento di resilienza territoriale, riduzione dei costi e rafforzamento della coesione comunitaria.

Un caso emblematico di adattamento al contesto rurale è rappresentato dalla CER *Common Light* a Ferla (SR) che promuove energia fotovoltaica – sfruttando impianti installati su edifici pubblici – in un borgo interno siciliano attraverso l'adozione di strategie locali di sostenibilità sociale e partecipazione attiva della comunità. La CER è progettata per essere inclusiva e flessibile, permettendo nuove adesioni, differenti modalità di partecipazione e una governance egualitaria, con l'obiettivo di stimolare la coesione sociale e rafforzare l'autonomia energetica del borgo. Il progetto si inserisce in un contesto di rigenerazione urbana e animazione territoriale, con esperienze consolidate di partecipazione civica e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, contribuendo allo sviluppo sostenibile del territorio e alla resilienza delle comunità locali, pur trovandosi ancora nelle fasi iniziali di operatività e implementazione.

⁴ Per ulteriori informazioni, si rimanda a: <https://www.gse.it/servizi-per-te/autoconsumo/gruppi-di-autoconsumatori-e-comunita-di-energia-rinnovabile/comunita-energetiche-rinnovabili>.

Alcune di queste cooperative, inoltre, offrono anche servizi di teleriscaldamento alimentati da risorse locali, come biomassa o energia geotermica, e, in alcuni casi, garantiscono l'accesso alla connettività tramite la rete Internet, configurandosi come forme di innovazione sociale che promuovono la democratizzazione dell'energia attraverso il coinvolgimento diretto degli utenti e la redistribuzione dei benefici generati. Tali modelli risultano, infine, particolarmente efficaci nell'affrontare le sfide della transizione energetica nei contesti locali (Mori, Spinicci, 2010). Oggi il loro ruolo sta diventando sempre più rilevante grazie al dibattito sviluppato attorno alle CER (Comunità Energetiche Rinnovabili), che riuniscono cittadini, enti locali, imprese e organizzazioni dell'economia sociale con l'obiettivo di produrre autonomamente e condividere localmente energia da fonti rinnovabili, riducendo la dipendenza energetica esterna e rafforzando la partecipazione dei cittadini nello sviluppo di modelli di innovazione territoriale e sostenibilità ambientale.

Un secondo ambito riguarda l'offerta di servizi sanitari e di cura, particolarmente critico nelle aree rurali scarsamente servite. Diverse organizzazioni dell'economia sociale contribuiscono infatti a garantire un accesso equo a tali servizi e a soluzioni innovative e sperimentali – quali cliniche mobili, servizi di telemedicina e iniziative di salute comunitaria – in grado di raggiungere popolazioni marginali o isolate (Commissione europea, 2022).

Tra gli attori più rilevanti si inseriscono le cooperative sociali, che in Italia rappresentano una delle componenti più significative dell'economia sociale. Esse offrono un'ampia gamma di servizi, che si estendono dall'assistenza domiciliare al supporto socio-educativo, dalla gestione di emergenze sociali ai servizi per l'infanzia come asili nido, centri diurni e residenziali per minori e adulti, dal sostegno all'affido familiare fino ai percorsi di riabilitazione per persone con disturbi psichiatrici. La loro integrazione con il contesto territoriale consente di adattare i servizi ai bisogni specifici delle comunità locali, valorizzando le partnership esistenti e combinando risorse e competenze. Inoltre, queste organizzazioni contribuiscono allo sviluppo delle capacità locali, attraverso la formazione di operatori sanitari del territorio e la promozione di una maggiore sensibilizzazione e consapevolezza in materia di salute e benessere collettivo.

L'approccio dell'economia sociale promuove e favorisce lo sviluppo di sistemi di cura e assistenza territoriale che si sono rivelati particolarmente efficaci rispetto ai modelli tradizionali incentrati su grandi strutture ospedaliere, spesso poco adeguate ai contesti rurali – come emerso chiaramente durante la crisi pandemica da Covid-19 (Galera, 2020). I servizi di assistenza domiciliare e di prossimità, tipici di queste organizzazioni, rafforzano inoltre i legami comunitari e promuovono l'inclusione sociale.

Un ulteriore ambito di crescente rilevanza si configura nella fornitura di servizi sociali rivolti a migranti e rifugiati – il cui ruolo si è rafforzato significativamente con l'aumento del numero di rifugiati e migranti giunti nell'Unione europea dalla metà degli anni 2010⁵. In molti casi, infatti, tali individui sono stati collocati dai programmi pubblici di reinsediamento in aree remote o rurali, dove l'offerta di servizi è limitata (Bianchi et al., 2023). Le organizzazioni dell'economia sociale – spesso in collaborazione con altri attori locali – svolgono un ruolo cruciale “nella realizzazione di una politica di integrazione veramente efficace e globale” (Commissione europea, 2020, p. 8), integrando e completando l'azione pubblica grazie alla loro capacità di rispondere in modo flessibile ai bisogni – complessi e mutevoli – dei migranti. I servizi offerti comprendono l'assistenza legale e amministrativa, accoglienza abitativa, distribuzione di beni essenziali come alimenti e indumenti, percorsi di inserimento lavorativo, mediazione linguistica e culturale e molto altro ancora. La loro capacità adattiva consente di offrire servizi di supporto personalizzati e tempestivi, più efficaci rispetto a quelli erogati dalle istituzioni pubbliche (UNRISD, 2020).

⁵ Per ulteriori informazioni, si rimanda a: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>.

Infine, un'ulteriore espressione del contributo dell'economia sociale riguarda la gestione diretta di servizi comunitari che rispondono ai bisogni quotidiani e collettivi delle comunità, concorrendo al miglioramento della qualità di vita delle persone in queste aree, al rafforzamento del tessuto sociale e alla partecipazione al mercato del lavoro. Tra questi rientrano la gestione condivisa di spazi collettivi, come caffetterie, punti Internet, negozi di prossimità e farmacie; l'offerta di servizi ricreativi e socio-educativi rivolti a specifiche categorie, in particolare bambini e anziani; la promozione di attività sportive e di benessere psico-fisico; nonché la valorizzazione di aree naturali e beni storici e culturali.

2.4. Gestione equilibrata delle risorse locali e valorizzazione dei beni comuni

In virtù della loro natura partecipativa e del loro radicamento territoriale, le organizzazioni dell'economia sociale sono chiamate a ripensare i modelli di sviluppo locale. Attraverso una gestione più equilibrata delle risorse collettive e promuovendo il coinvolgimento attivo degli attori locali, esse contribuiscono a rafforzare la capacità decisionale delle comunità e la loro partecipazione ai processi strategici di pianificazione e sviluppo.

Tale partecipazione contribuisce a generare cambiamenti culturali e comportamentali nelle comunità, le quali acquisiscono maggiore consapevolezza del proprio potenziale e della possibilità di affrontare i problemi comuni attraverso l'azione collettiva, evitando derive individualistiche o settoriali (Galera, 2009; Christen, 2004). Attraverso sinergie con le istituzioni pubbliche, le imprese for-profit e le organizzazioni dell'economia sociale agiscono come agenti di trasformazione sistemica, incidendo sulle dinamiche sociali ed economiche dei territori in cui operano e generando benefici diffusi per la collettività (Galera, 2009; Koltai, Rácz, 2019).

Queste organizzazioni permettono agli abitanti di governare in modo sostenibile le risorse comuni – come le foreste per il legname, i terreni per i pascoli o le attività ricreative, i corsi d'acqua per le attività di pesca, o le risorse naturali per la produzione di energia elettrica rinnovabile – e persino produrre beni pubblici. In questo quadro, le organizzazioni dell'economia sociale incarnano quella che Ostrom (1990) ha descritto come una "terza via" tra l'autorità pubblica, personificata dallo Stato nelle sue varie articolazioni, e il mercato, basato invece sull'interesse individuale e sullo scambio a scopo di lucro, per la gestione dei beni comuni.

Le organizzazioni dell'economia sociale, il cui funzionamento è basato sui principi di reciprocità e solidarietà, rappresentano un'opportunità chiave per gestire le risorse locali e valorizzare i beni comuni, reintegrandoli nell'economia locale (Sacconi, Ottone, 2015). Inoltre, grazie al coinvolgimento diretto della comunità locale nei processi decisionali, l'economia sociale consente la salvaguardia dei beni non escludibili e concorrenti, come, ad esempio, le riserve idriche, riducendo il rischio di sovrasfruttamento e rafforzando la fiducia e la cooperazione all'interno della comunità (Franzini, 2013).

Un caso emblematico del potenziale trasformativo dell'economia sociale sui sistemi socio-economici locali è rappresentato dal settore turistico. Attraverso modelli di governance inclusivi e forme di proprietà collettiva, le organizzazioni dell'economia sociale consentono alle comunità locali di gestire in modo equo le risorse turistiche, contrastando i modelli estrattivi dominanti e favorendo uno sviluppo sostenibile delle destinazioni turistiche (Pollock, 2015). Inoltre, il turismo promosso nell'interesse della comunità locale può stimolare l'avvio di attività economiche complementari – quali agricoltura biologica, apicoltura, iniziative culturali e produzioni artigianali – generando reddito e opportunità occupazionali per gli abitanti del territorio, in particolare per le nuove generazioni, e incentivando la loro permanenza nelle aree rurali (Lazic, Gasparini, 2023).

Da un punto di vista organizzativo, negli ultimi anni sempre più organizzazioni dell'economia sociale adottano modelli di governance di tipo multistakeholder, ossia che coinvolgono e rappresentano diversi gruppi della comunità, ciascuno portatore di interessi, bisogni, funzioni e relazioni diverse. È questo, ad esempio, il caso delle cooperative di comunità, ossia imprese costituite dagli abitanti di un dato territorio per rispondere a

bisogni locali e migliorare la loro qualità di vita attraverso la valorizzazione del proprio “capitale territoriale” (Camagni, 2009) e la partecipazione attiva dei membri della comunità. La comunità locale, infatti, agisce sia come imprenditore che come impresa (Peredo, Chrisman, 2006) per produrre beni e servizi di interesse collettivo e soddisfare obiettivi sociali, economici e ambientali (EURICSE, 2016, 2020, 2024; Sforzi, Mori, 2018).

Box 2. Cooperativa di comunità Vivi Calascio – Calascio (AQ)

Le **cooperative di comunità** rappresentano un modello imprenditoriale basato sulla partecipazione attiva degli abitanti, finalizzato a rispondere ai bisogni locali e migliorare la qualità della vita all'interno della comunità. Queste organizzazioni emergono in contesti caratterizzati da sfide economiche, spopolamento o assenza di servizi essenziali, promuovendo lo sviluppo socio-economico sostenibile attraverso la valorizzazione delle risorse locali e il coinvolgimento diretto dei cittadini.

In Italia, le cooperative di comunità hanno acquisito crescente rilevanza come strumenti di rivitalizzazione delle economie locali e di rafforzamento della coesione sociale, sostenute da leggi regionali, misure di supporto dedicate e azioni promosse dai Gruppi di Azione Locale (GAL). Secondo EURICSE (2024), le imprese di comunità censite in Italia sono **243**, distribuite prevalentemente tra **Toscana** (49, circa 20%), **Abruzzo** (41, circa 17%) ed **Emilia-Romagna** (30, circa 12%), mentre le altre regioni ne ospitano il restante 51%, evidenziando una distribuzione territoriale disomogenea. La maggior parte delle cooperative comunitarie si trova nelle aree interne: **157** su 243, pari a circa il 65%, confermando il ruolo centrale di queste imprese nella valorizzazione e nel rafforzamento della resilienza dei territori rurali e marginali.

Queste cooperative operano in settori diversificati, tra cui turismo e valorizzazione del patrimonio culturale, agricoltura e gestione del territorio, servizi sociali ed energia rinnovabile, promuovendo l'**imprenditorialità** locale e un **senso di appartenenza** diffuso tra i membri della comunità. Esse facilitano la creazione di nuove attività economiche, la gestione partecipata dei beni comuni e opportunità di lavoro, in particolare per giovani e soggetti a rischio di esclusione sociale. In questo modo rafforzano i legami comunitari, sostengono percorsi di sviluppo locale innovativi e contribuiscono alla coesione sociale, diventando strumenti chiave per lo sviluppo sostenibile delle aree interne italiane.

Un caso emblematico di cooperativa comunitaria è rappresentato dalla cooperativa **Vivi Calascio**, fondata nel 2020 nel piccolo borgo montano di Calascio (Abruzzo), con circa 100 abitanti. La Cooperativa è nata per gestire in modo sostenibile il crescente turismo legato alla celebre rocca del borgo e per generare benefici diffusi alla comunità. Inizialmente ha preso in carico il servizio navetta e la gestione della fortezza, precedentemente affidati a un'azienda esterna, ampliando poi le attività con visite guidate e il noleggio di racchette da neve e biciclette elettriche. Oltre a gestire le attività turistiche legate al borgo, Vivi Calascio rappresenta un modello interessante di collaborazione virtuosa tra amministrazione pubblica e impresa comunitaria: il 10% dei ricavi legati alla gestione della rocca è destinato al Comune, che reinveste le risorse in attività per la collettività, mentre, per garantire la continuità occupazionale dei lavoratori della Cooperativa anche in periodi di bassa stagione turistica, il Comune affida alla stessa la gestione delle aree verdi e di altre infrastrutture pubbliche.

La Cooperativa contribuisce, inoltre, all'inclusione sociale e al sostegno agli anziani: attraverso una partnership con la Cooperativa sanitaria OSA, Confcooperative Abruzzo e il co-finanziamento di Assimoco, ha sviluppato un progetto di telemedicina con braccialetti elettronici, che permettono il monitoraggio continuo della salute degli abitanti più fragili. Vivi Calascio dimostra come le soluzioni guidate dalla comunità possano promuovere sviluppo sostenibile, coesione sociale, inclusione e miglioramento della qualità della vita nelle aree interne.

Grazie all'adozione di un modello di governance inclusiva e partecipativa, queste imprese coinvolgono attivamente i membri della comunità nella gestione, nel finanziamento e nell'implementazione delle attività dell'organizzazione e assicurano che le attività rispecchino gli interessi collegiali e producano un beneficio per la collettività (e non solo per i propri soci), rafforzando il senso di appartenenza delle persone alla propria comunità e territorio. Oltre ad essere multistakeholder (coinvolgimento di attori diversi), esse tendono anche ad adottare un approccio multi-settoriale (integrazione di attività differenti), operando in ambiti di mercato (ad esempio, turismo e agricoltura) per garantire beni e servizi "non di mercato" in questi territori (ad esempio, servizi sociali). Oggi, considerate come strumenti di rigenerazione economica e coesione sociale, sono sempre più sostenute non solo dal movimento cooperativo italiano, ma anche da norme regionali e attori locali (ad esempio, Gruppi di Azione Locale) all'interno di strumenti orientati a promuovere e valorizzare l'imprenditorialità locale.

2.5. Consolidamento della coesione sociale

L'esclusione sociale nelle aree rurali è un fenomeno multidimensionale, che coinvolge aspetti economici, sociali e istituzionali. A differenza della deprivazione urbana, spesso concentrata geograficamente, la povertà rurale è diffusa nello spazio, rendendola meno visibile e, quindi, più difficile da affrontare con le tradizionali politiche pubbliche. Tale invisibilità è aggravata dalla percezione culturale della vita rurale come idilliaca e autosufficiente, che tende a celare disuguaglianze e svantaggi sistemici (Commins, 2004). Inoltre, l'esclusione sociale nei contesti rurali è spesso legata non solo alla limitata accessibilità ai servizi e alle opportunità occupazionali, ma anche all'indebolimento delle reti comunitarie e familiari, accentuato dallo spopolamento e dalle trasformazioni demografiche (Bertolini *et al.*, 2008).

Per affrontare queste vulnerabilità occorrono strategie che vadano oltre le politiche meramente riparative e che siano orientate a stimolare e promuovere la partecipazione, l'*empowerment* e la tutela dei diritti dei residenti. Riprendendo la prospettiva di Appadurai (2004), ciò implica la necessità di integrare e incorporare nelle politiche di sviluppo rurale processi partecipativi, aspirazioni individuali e un accesso diffuso alle risorse. Più che reagire alle crisi, questo approccio mira a rafforzare la consapevolezza e la capacità d'azione degli individui e delle comunità. Tale cambio di paradigma risulta cruciale per ripensare le politiche nelle aree rurali, dove gli interventi tradizionali di tipo top-down si sono spesso rivelati inefficaci nel contrastare le vulnerabilità strutturali. Al contrario, un approccio che assume la vulnerabilità come punto di partenza – valorizzando aspirazioni, diritti e partecipazione – può contribuire a costruire strategie di lungo periodo in grado di accrescere la resilienza sociale ed economica dei singoli e delle popolazioni rurali.

La coesione e l'inclusione sociale all'interno di una comunità si fondano sull'"azione" (Arendt, 1958) di organizzazioni – come quelle dell'economia sociale – capaci di aggregare una pluralità di attori, promuovere forme di collaborazione stabile e rafforzare il senso di appartenenza all'interno della comunità (Olmedo, van Twuijver e O'Shaughnessy, 2023). In tal senso, seppur con focus diversi a seconda del tipo di organizzazione, l'economia sociale rappresenta un fattore chiave nel consolidamento dei legami comunitari e nella promozione di forme diffuse di solidarietà, contribuendo a intensificare la coesione sociale e potenziare il capitale sociale, fornendo beni e servizi ad alto valore sociale e favorendo la costruzione di relazioni di fiducia tra gli attori coinvolti (Kelly *et al.*, 2019).

Inoltre, l'approccio inclusivo e partecipativo delle organizzazioni dell'economia sociale crea spazi di interazione, socializzazione e partecipazione tra gli abitanti – essenziali nei contesti rurali caratterizzati da bassa densità abitativa e da strutture sociali tradizionali deboli – dimostrandosi in grado di rispondere più efficacemente ai bisogni delle comunità locali, migliorandone il benessere collettivo (Sforzi, 2018).

Dacìò emerge che le organizzazioni dell'economia sociale rappresentano degli attori cruciali nel consolidamento

della coesione sociale e della (ri)costruzione del capitale sociale, dando vita a nuovi legami di fiducia, forme di cittadinanza attiva e solidarietà territoriale. Tale patrimonio relazionale e comunitario costituisce una risorsa essenziale per rafforzare la resilienza dei territori rurali e promuovere uno sviluppo sostenibile e il benessere comunitario.

Considerazioni conclusive

In sintesi, le organizzazioni dell'economia sociale rappresentano uno strumento strategico per sostenere lo sviluppo territoriale nelle aree rurali e rispondere alle esigenze delle comunità locali, in particolare dei gruppi più vulnerabili. La loro efficacia si fonda su tre elementi distintivi: il perseguimento di finalità diverse dal profitto; l'adozione di principi di allocazione basati sulla reciprocità e la solidarietà; la promozione di processi decisionali partecipativi. Tali caratteristiche consentono alle organizzazioni dell'economia sociale di generare valore aggiunto in molteplici ambiti, adattandosi ai cambiamenti demografici, sociali ed economici dei territori in cui operano. In questo modo, l'economia sociale non solo integra e completa l'azione pubblica, ma contribuisce anche a rafforzare la coesione sociale, promuovere la resilienza comunitaria e stimolare l'innovazione locale.

Tuttavia, la diffusione e l'impatto dell'economia sociale risultano ancora fortemente disomogenei a livello nazionale. Mentre in alcune aree essa svolge un ruolo cruciale nel garantire occupazione, accesso ai servizi essenziali e inclusione sociale, in altre il suo contributo è ancora marginale. Tale variabilità riflette una combinazione di fattori locali e condizioni esogene, tra cui la disponibilità di capitale sociale, la tradizione di iniziative collettive, l'accesso ai mercati, la presenza di competenze e percorsi formativi adeguati. La costruzione di un ecosistema favorevole, capace di valorizzare tali risorse e competenze, costituisce dunque una condizione imprescindibile per favorire l'emergere, il consolidamento e la replicabilità delle iniziative di economia sociale nei contesti rurali.

Un ruolo centrale nel ridurre queste disparità territoriali può essere svolto da politiche e strategie di sviluppo rurale nazionali e regionali che dovrebbero mirare a creare e consolidare queste condizioni abilitanti, favorendo lo sviluppo di un contesto in cui le organizzazioni dell'economia sociale possano operare in modo sostenibile ed efficace (Spalazzi, Sforzi, de Renzis, 2025). L'economia sociale, infatti, non rappresenta solamente un attore di supporto in questo complesso panorama, ma si configura come un elemento di sviluppo trasformativo, in grado di convertire le sfide strutturali delle aree rurali in opportunità di crescita inclusiva, garantendo una distribuzione equa dei benefici economici, sociali e ambientali. La piena valorizzazione del contributo dell'economia sociale può, pertanto, rappresentare un pilastro strategico per promuovere resilienza, coesione e innovazione nelle comunità rurali, ponendo le basi per percorsi e modelli di sviluppo realmente sostenibili, partecipativi e radicati nel territorio.

Il ruolo dell'economia sociale per la rigenerazione demografica del Sud

Stefano Consiglio¹

1. Il problema dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione

Tra qualche anno i tanti problemi che assillano il Sud come la mancanza di asili nido, la dispersione scolastica, la carenza dei servizi sanitari e socio-assistenziali si ridimensioneranno. Nel Sud Italia, infatti, ci saranno sempre meno bambini, meno studenti, meno disabili, meno donne e persone che hanno bisogno di spostarsi. I problemi, in vaste aree del Mezzogiorno, si risolveranno perché non ci saranno più le persone. Un modo drammatico e paradossale di risolvere i problemi.

Dal 2001 al 2023, il Mezzogiorno ha già perduto 730 mila residenti. Nel 2020 la popolazione del Sud è scivolata sotto la soglia dei 20 milioni di abitanti. Nel 1951, rappresentava il 43,4% del totale italiano; nel 2024, il 33,5% e nel 2080, se le previsioni dell'Istat troveranno una conferma, la quota piomberà al 25,8% (Istat, 2024a; Chelli, 2015). Guardando le stime dell'Istat, nel 2080 il Mezzogiorno potrebbe perdere 8 milioni di abitanti contro i 5,2 milioni del Centro-Nord, concentrati soprattutto nelle classi di età più giovani (Istat, 2025). Il saldo migratorio con l'estero per il Sud negli ultimi vent'anni sfiora il mezzo milione di cittadini espatriati. Oltre il 47% di chi ha lasciato il Paese aveva tra i 15 e i 34 anni e di questi il 22% possedeva una laurea (Svimez, 2024).

Lo scenario diventa ancora più critico se il focus dalle aree urbane si sposta sulle aree interne. Mentre le prime registreranno un calo più contenuto della propria popolazione, i piccoli centri periferici, marginali, lungo la dorsale appenninica, si svuoteranno ancor più².

Le aree interne hanno una rilevanza altissima in alcune regioni del Sud. I comuni ricadenti nelle aree SNAI³, in base alle nuove perimetrazioni, sono 548 – il 21,5% del totale – e vi abitano oltre 1,4 milioni di abitanti. Secondo i dati dell'Istat, tra il 2014 e il 2024, quasi il 90% dei comuni del Sud ha registrato un declino della popolazione; di questi oltre i due terzi sono comuni delle aree interne (Istat, 2024b).

¹ Fondazione Con il Sud - Università di Napoli Federico II.

² I comuni con meno di 5 mila abitanti rappresentano il 94% del totale in Molise, l'84% in Sardegna, l'82% in Basilicata, l'80% in Sicilia. Nelle regioni del Sud, ci sono 489 comuni con meno di mille abitanti. In Sardegna sono 130, più di uno ogni tre, e 98 in Calabria, uno ogni quattro. Ancora peggiore è la situazione in Molise, dove oltre un comune su due è sotto la soglia dei mille abitanti. Nella provincia di Isernia, il 63,5% dei comuni ha meno di mille abitanti, in quella di Campobasso la quota sfiora il 49%. Nella provincia di Oristano supera il 56% e a Sassari il 35%, a Reggio Calabria si avvicina al 31%.

³ Le aree individuate nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sono quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi, in particolare quelli relativi all'istruzione, mobilità e servizi socio-sanitari.

In queste aree del Paese chiudono progressivamente le scuole, per mancanza di bambini⁴, gli esercizi commerciali, gli uffici postali per carenza di clienti e diventa sempre più difficile trovare lavoratori in grado di assicurare le necessarie attività di manutenzione del patrimonio immobiliare e dei terreni agricoli.

Nei comuni delle aree interne diventa sempre più difficile assicurare i servizi sanitari, di assistenza e di mobilità a causa di una domanda sempre più rarefatta.

Il problema dello spopolamento e dell'invecchiamento, però, non riguarda solo il Sud: siamo in presenza di una questione che coinvolge tutta l'Italia (e molti altri Paesi del mondo).

Lo spopolamento, con particolare riguardo alle giovani generazioni, riguarda tutto il Paese ed è alimentato non soltanto dalla bassa propensione alla natalità⁵, che nel corso di questi anni è in progressivo calo, ma dalla contemporanea tendenza alla migrazione dei giovani e dalla carente capacità di attrarre immigrati nel nostro Paese.

La Fondazione Nord Est, in un'indagine sulla propensione all'emigrazione dei giovani nella fascia di età 18-35, evidenzia che la Lombardia e il Veneto sono le regioni che nel corso del 2023 hanno registrato il maggior numero di residenti emigrati; la prima con 5.760 persone e la seconda con 3.579. Se prendiamo il dato cumulativo 2011-2023 emerge che dall'Italia sono andati via più di 377 mila giovani e la regione che ha visto l'esodo più consistente è la Lombardia con 63 mila giovani, seguono la Sicilia con 41.910, il Veneto con 34.869 e la Campania con 32.800⁶.

L'aspetto preoccupante di questo fenomeno è legato al fatto che, a fronte dei tanti ragazzi e ragazze che vanno all'estero, pochi sono quelli che vengono in Italia. Se, ad esempio, guardiamo alla città di Milano scopriamo che, mentre tantissimi sono i milanesi che emigrano alla ricerca di opportunità più interessanti all'estero, ancora troppo pochi sono i giovani di altri Paesi che scelgono di andare a vivere nel capoluogo lombardo. I flussi in uscita della capitale meneghina sono, al momento, compensati dai tanti calabresi, pugliesi, siciliani, campani che scelgono di andare a studiare e a lavorare a Milano. Prospetticamente, però, con il crollo demografico previsto al Sud, i tradizionali flussi in entrata della provincia di Milano si prosciugheranno⁷.

Il problema dello spopolamento riguarda, inoltre, anche le aree interne del Centro-Nord, tra dieci anni il 73% dei comuni delle aree interne del Centro-Nord subirà un calo demografico (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2025, p. 39).

Il progressivo spopolamento ed invecchiamento del Sud, e dell'Italia, avrà un impatto molto forte sulla nostra

⁴ Secondo i dati ufficiali del Ministero dell'istruzione e del merito, nella decade 2013/2014-2023/2024, sono state chiuse 1.162 sedi scolastiche (428 negli ultimi cinque anni), che sono passate da 41.483 a 40.321 <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/negli-ultimi-10-anni-chiuse-1162-scuole>.

⁵ Le nascite in Italia sono passate dal 1.035.207 del 1964, ai 657.278 del 1980 ai 393.333 del 2022 (Esposito, 2024, p. 17).

⁶ Nota della Fondazione Nord Est n. 5/2024. Secondo la Fondazione Nord Est il dato ufficiale degli espatriati deve essere moltiplicato per tre in quanto la stragrande maggioranza degli espatriati mantiene la residenza in Italia. [https://www.fnordest.it/web/fne/content.nsf/0/382BF3AC9D68B497C1258B91002D4685/\\$file/Nota%201%20sui%20giovani%20Riparte%20la%20fuga%20all'estero.pdf?openelement](https://www.fnordest.it/web/fne/content.nsf/0/382BF3AC9D68B497C1258B91002D4685/$file/Nota%201%20sui%20giovani%20Riparte%20la%20fuga%20all'estero.pdf?openelement).

⁷ Su questo punto Marco Esposito afferma: «La differenza tra Nord e Sud è nel fatto che nel periodo 2012-2021 in Lombardia sono arrivati 68 mila laureati per cui grazie alla debolezza del Mezzogiorno la Lombardia ha visto un guadagno di cervelli di oltre 50 mila giovani laureati. In pratica, per ogni giovane lombardo che passa i confini con l'estero in cerca di maggior fortuna, arrivano in Lombardia almeno quattro giovani laureati del Mezzogiorno» (Esposito, 2024, p. 117).

vita futura: modificherà il sistema educativo (meno alunni, meno scuole, meno insegnanti)⁸, il sistema sanitario (più elevata spesa pro capite al crescere dell'età media e impatto significativo sull'allocazione delle risorse che penalizzerà ulteriormente il Sud)⁹, il sistema della mobilità (la presenza diradata della popolazione impone un ripensamento dei sistemi di trasporto collettivi). Lo spopolamento avrà un impatto sul sistema economico, sul mercato del lavoro, sull'agricoltura e sul mercato immobiliare (Banca d'Italia, 2024).

2. La sfida demografica tra rassegnazione e reazione

In Italia, così come in tanti Paesi europei, i segnali che la questione demografica rischiava di diventare un problema nazionale erano evidenti già dal 1993 quando nel nostro Paese il numero dei decessi superava quello delle nascite. Per troppo tempo però i policy maker non hanno avuto la lungimiranza di affrontare un problema ancora non evidente e politicamente poco interessante che toccava aree marginali e periferiche del Paese con un limitato appeal elettorale. Ora dopo circa trent'anni di inazione, la questione è diventata molto problematica.

Il principale rischio che emerge è che lo spopolamento sia considerato un processo irreversibile. Gli esperti in demografia ci dicono che non esistono più le condizioni per salvare una parte significativa del Paese, che numerose aree del territorio (oggi abitate da una popolazione con età media superiore ai 60 anni) saranno presto abbandonate.

Nel documento che illustra la Strategia nazionale per le aree interne italiane, lo scenario dello spopolamento ineluttabile, definito "percorso di cronicizzato declino e invecchiamento" è tratteggiato in modo molto esplicito, quando si afferma che in alcune aree interne l'unico obiettivo possibile è quello dell'accompagnamento in un percorso di spopolamento irreversibile (Presidenza dei Consigli dei Ministri, 2025, pp. 44-45).

La prospettiva dell'irreversibilità si basa sull'oggettiva difficoltà di immaginare scenari di sviluppo in contesti dove progressivamente si cancellano i principali diritti di cittadinanza: l'educazione, la mobilità e la salute.

Il ridimensionamento della popolazione riduce le possibilità per fare impresa ed anche il sistema commerciale è progressivamente cancellato dall'effetto spopolamento, unito alla concorrenza delle piattaforme commerciali digitali. In assenza di servizi di base e di prospettive occupazionali i territori fisiologicamente si spopolano. Immaginare un futuro è, quindi, oggettivamente difficile.

La retorica dello "spopolamento inarrestabile" rischia però di trasformarsi in un alibi che i policy maker possono utilizzare per continuare a non fare nulla per contrastare realmente il fenomeno.

Nonostante le difficoltà, emergono, invece, segnali di reazione: analisi, riflessioni e politiche finalizzate a costruire azioni in grado di arginare l'inverno demografico ed immaginare un futuro possibile. Tra le iniziative più significative è necessario citare, ancora una volta la Strategia nazionale per le aree interne, che in ogni caso rappresenta una policy finalizzata ad arginare il fenomeno con strumenti e risorse. Un'altra iniziativa significativa è stata la misura del PNRR sui Borghi (linea A e B) che ha stanziato complessivamente oltre 1 miliardo di euro.

Anche sul fronte delle analisi e delle proposte, nel corso degli ultimi anni, l'attenzione è cresciuta. La Camera dei deputati ha istituito, nel luglio del 2024, la Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici

⁸ Nel 2027 gli alunni delle scuole elementari saranno 2 milioni contro i 4,9 del 1972 (Esposito, 2024, p. 121).

⁹ Per un'analisi dell'impatto dello spopolamento sul sistema sanitario si veda Fantozzi, Gabriele, Zanardi, 2023.

e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto. Il CNEL (2025) è al lavoro per predisporre un disegno di legge e nel frattempo ha predisposto un documento che prova a delineare misure ed azioni concrete per arginare l'inverno demografico. Anche a livello associativo numerosi sono gli attori collettivi sensibili al tema e tra questi l'ANCI, da anni impegnata con il progetto "Controesodo"¹⁰, l'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCCEM) che recentemente ha pubblicato il "Rapporto Montagne" prevalentemente incentrato sui temi della rigenerazione demografica¹¹. Molte anche le associazioni come "Riabitare l'Italia" che provano a studiare il fenomeno ed a contribuire al dibattito con proposte, ricerche, pubblicazioni e iniziative¹². Tanti iniziano ad essere i casi e le esperienze che raccontano che cambiare è possibile e che il ruolo del Terzo settore è (quasi) sempre centrale (Tantillo, 2023; Cersosimo, Licursi, 2023; De Blasio et al., 2018).

3. La sfida della rigenerazione demografica ed il ruolo dell'economia sociale

La rigenerazione demografica si riferisce a un insieme di strategie e azioni volte a contrastare l'invecchiamento e lo spopolamento di determinate aree, con l'obiettivo di creare una crescita demografica sostenibile ed un miglioramento della qualità della vita, tracciando percorsi alternativi di sviluppo coinvolgendo attivamente le comunità locali.

Il motore principale dei processi di rigenerazione demografica è il senso di appartenenza e la voglia di prendersi cura del proprio territorio, e da questo punto di vista il mondo dell'associazionismo, del Terzo settore e, più in generale, dell'economia sociale gioca un ruolo fondamentale. La possibilità di arginare l'inverno demografico e costruire una prospettiva di futuro è legata alla possibilità di implementare politiche che siano in grado di incidere su quattro diversi obiettivi.

Il primo consiste nel favorire la crescita del tasso di natalità, agendo su una pluralità di fattori e, in primo luogo, sull'aumento dell'occupazione femminile che, oltre a rappresentare una risposta ad una dismetria sociale, permette di ridimensionare il rischio che la scelta di procreare porti le persone ad entrare nell'area della povertà. Diversi studi evidenziano infatti come al crescere del numero di figli aumenta il rischio di diventare poveri¹³.

La seconda leva da utilizzare consiste nell'aumentare le opportunità lavorative dignitose per chi non vuole lasciare la propria terra. Una parte dei giovani che decide di lasciare il luogo di nascita non lo fa per scelta, ma per necessità, perché spesso non è in grado di costruirsi un futuro dove risiede (Cersosimo, Licursi, 2023). La carenza di servizi di base unita all'assenza di prospettive occupazionali e professionali in linea con le aspettative rappresentano i fattori che spingono i giovani (e non solo) a lasciare il proprio comune di nascita. Nel Sud, infatti, il problema del lavoro povero che rappresenta un'emergenza nazionale assume un rilievo

¹⁰ Il progetto "Controesodo" di ANCI è un'iniziativa volta a contrastare lo spopolamento e promuovere lo sviluppo delle aree interne del Paese, spesso caratterizzate da piccoli comuni e territori periferici. <https://www.anci.it/santoni-agenda-controesodo-contenitore-di-proposte-per-il-rilancio-dei-territori/>.

¹¹ Il "Rapporto Montagne Italia 2025" è uno studio che analizza la situazione attuale delle aree montane italiane, evidenziando le loro sfide e opportunità, con un focus particolare sulle *Green Communities* e il ruolo delle istituzioni locali nello sviluppo sostenibile. Il Rapporto, curato da UNCCEM, offre una fotografia delle trasformazioni in atto e propone soluzioni innovative per affrontare lo spopolamento e promuovere uno sviluppo territoriale sostenibile.

¹² L'associazione "Riabitare l'Italia" è "un gruppo volontario di esperti, professori, operatori, attori sociali, cittadini, organizzazioni non governative, imprese, cooperative e aziende che hanno deciso di portare avanti un progetto culturale e editoriale per cambiare il punto di vista imperante: guardiamo il nostro Paese dalle aree che si spopolano e da riabitare, nella convinzione che la situazione di debolezza che le caratterizza non sia né 'naturale' né tantomeno ineluttabile" https://riabitareitalia.net/RIABITARE_LITALIA/chi-siamo.

¹³ Si veda lo studio di Openpolis (2024) commissionato dall'impresa sociale Con i Bambini, pubblicato il 9 gennaio 2024.

ancora più significativo. Secondo la Svimez i lavoratori in una situazione di povertà sono 4,6 milioni (21% del totale nazionale), la percentuale di lavoratori in povertà aumenta al Sud e supera il 31% (Svimez, 2024).

Il terzo strumento per ridimensionare lo spopolamento consiste nel creare occasioni per far ritornare chi è andato via per motivi di studio o di lavoro. Per incrementare i ritorni bisogna, da un lato, creare condizioni di vita e professionali adeguate, ma anche ridimensionare la sensazione di sconfitta che vivono le persone che decidono di tornare dopo un'esperienza di lavoro o di studio fatta lontano dal proprio luogo di origine¹⁴.

La quarta leva per attivare strategie di rigenerazione demografica è legata alla capacità di essere accoglienti nei confronti delle persone alla ricerca di nuove occasioni ed esperienze. Su questo fronte bisogna lavorare sia per accogliere immigrati che cittadini temporanei in grado di lavorare a distanza o che sono in pensione. Un'iniziativa meritoria in tal senso è quella del Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI) che si è sviluppata in modo significativo al Sud (circa il 53% dei posti messi a disposizione) ed in particolare nelle aree interne e rurali. Questo sistema diffuso di accoglienza "svolge un ruolo cruciale nel sistema del welfare locale nella misura in cui è in grado di innescare processi virtuosi di promozione locale, rafforzamento dei servizi sociali aperti a tutta la comunità, costruzioni di reti e partenariati territoriali, rendendo effettive strategie di governance multilivello anche in territori considerati fragili o svantaggiati"¹⁵.

L'accoglienza non si limita agli immigrati, ma può anche riguardare gli italiani della diaspora, si pensi, ad esempio, ai tanti italo-argentini che in diversi Paesi del Sud sono i protagonisti del ripopolamento, oppure a cittadini del Nord Europa che scelgono il Mezzogiorno per trascorrere una parte significativa del loro tempo.

Per realizzare efficaci strategie di rigenerazione demografica è necessario dunque lavorare contemporaneamente e sinergicamente su tutti e quattro i fronti. Bisogna migliorare le condizioni di contesto (abitare, educazione, mobilità, salute e cultura), poiché senza i diritti di cittadinanza di base è molto difficile immaginare politiche di rigenerazione demografica efficaci. Allo stesso tempo però è necessario che nei territori si riesca a costruire politiche in grado di creare occasioni di lavoro dignitoso per gli uomini e le donne, incrementando significativamente il tasso di occupazione e ridimensionando il numero dei NEET che risulta particolarmente alto nelle regioni del Sud¹⁶.

La complessità della sfida demografica evidenzia tutti i limiti delle politiche tradizionali sia di quelle che vedono nell'azione tutta pubblica, con al centro il ruolo dello Stato e delle amministrazioni locali, sia di quelle che invece ritengono fondamentale dare assoluta centralità al privato. Per garantire i diritti di cittadinanza minimi è necessaria la presenza del pubblico sia sul fronte dei servizi sanitari, che di quelli educativi e della mobilità.

L'idea novecentesca, però, che possa essere solo il sistema pubblico a dare una risposta efficace ai nuovi bisogni di un contesto profondamente mutato è abbastanza illusoria sia per la difficoltà di cogliere le esigenze provenienti dalla comunità sia per la limitata capacità di erogare in prima persona tutti i servizi necessari per rispondere ai nuovi bisogni di un territorio con una popolazione rarefatta.

¹⁴ Chi decide di ritornare deve saper gestire quello che in psicologia si definisce *reverse culture shock*, una fase di adattamento alla cultura d'origine che può causare gli stessi effetti dell'adattamento ad una cultura straniera, con la differenza che questi effetti sono le conseguenze psicologiche di un processo di "ri-adattamento" alla propria cultura. Cfr. Huff (2001).

¹⁵ Ministero dell'Interno "Rapporto Annuale SAI - XXII Edizione". Nel Rapporto si evidenzia come nel 52,1% dei casi il percorso in uscita porta all'inserimento socio-economico delle persone prese in carico.

¹⁶ In Italia il 15,2% delle persone nella fascia d'età 15-29 è un NEET (contro una media europea dell'11%), il dato cresce significativamente al Sud dove supera il 25%. Si veda lo studio di Openpolis commissionato dall'impresa sociale Con i Bambini pubblicato il 15 luglio 2025. Sul tema dei NEET e sullo squilibrio territoriale si veda anche Cerlini (2025).

Spesso nel dibattito pubblico per contrastare l'inefficienza amministrativa del pubblico ed in particolare degli enti regionali e locali si tende ad esaltare il ricorso al privato come ricetta per superare le criticità.

L'idea di un nuovo protagonismo del privato for-profit, invece, mostra i suoi limiti ancora di più in contesti dove il calo di popolazione rende sempre più difficile realizzare iniziative imprenditoriali sostenibili e profittevoli.

In questo quadro di complessità, l'associazionismo, le Aps, il mondo delle cooperative sociali e di comunità e, più in generale, il mondo dell'economia sociale assume un ruolo strategico. La presenza di soggetti organizzati la cui missione è prevalentemente sociale e legata alla volontà di venire incontro ai bisogni della comunità, primo tra tutti quello di sopravvivere, è cruciale per l'attivazione di percorsi di rigenerazione sociale. Gli enti dell'economia sociale sono entità in grado di organizzare il desiderio di mantenere viva la comunità, di tessere le relazioni nel territorio e molte volte di garantire occasioni di lavoro dignitose.

Da questo punto di vista, concentrando lo sguardo in particolare sul tessuto degli enti di Terzo settore del Sud, si evidenzia una vivacità e significative potenzialità legate anche ad una capacità di resistenza frutto di un contesto molto poco generoso sia sul fronte delle risorse pubbliche che su quello delle risorse private (basta considerare che del miliardo che annualmente le Fondazioni di origine bancarie erogano in Italia solo il 6,2% sono erogate al Sud) (ACRI, 2023, p. 341).

Per una reale ed efficace iniziativa di valorizzazione e sviluppo delle aree interne appare fondamentale la collaborazione con le organizzazioni dell'economia sociale e, in particolare, con gli ETS che, nell'ottica del principio di sussidiarietà, contribuiscono ad una migliore organizzazione e gestione dei servizi del territorio. A tal fine potrebbero essere promosse iniziative di co-programmazione e co-progettazione per la rivitalizzazione delle comunità e per la gestione di servizi essenziali volti a garantire una qualità della vita dignitosa sui territori. Questi soggetti sono in grado, infatti, non soltanto di affiancare le amministrazioni territoriali, offrendo servizi diversificati (in ambito sociale, sanitario, culturale, ambientale, ecc.), ma sono capaci di favorire processi di coesione sociale e cittadinanza attiva, indispensabili per attivare percorsi di sviluppo locale, soprattutto nelle aree interne.

Il ruolo di questi soggetti si rafforza e si sviluppa laddove queste organizzazioni sono in grado di coniugare la capacità di raggiungere finalità sociali con la capacità di costruire modelli di sostenibilità economica basati su meccanismi di fundraising differenziato (sostegno pubblico, ricavi commerciali, donazioni, partecipazione a bandi) e la capacità di costruire rapporti di collaborazione con la pubblica amministrazione.

La propensione alla collaborazione è particolarmente importante in contesti caratterizzati da spopolamento sia sul fronte della sostenibilità economica (limitate risorse pubbliche e difficoltà di raccogliere risorse private) che su quello del personale (difficoltà di successione ai vertici delle organizzazioni, di identificazione di nuove professionalità e di volontari). Nelle aree interne e nei territori a rischio spopolamento servono modelli di economia sociale basati sulla capacità di costruire alleanze tra pubblico, privato sociale, privato for-profit, università e sistema della ricerca.

Nel Sud d'Italia inizia a farsi spazio la consapevolezza circa la rilevanza della questione demografica e numerose sono le iniziative che iniziano a svilupparsi, molte delle quali incentrate su un modello di collaborazione tra pubblico e privato.

Anche il documento prodotto dal CNEL evidenzia che bisogna "promuovere un modello di governance sussidiaria integrata, basata sul coinvolgimento di tutti gli stakeholder nell'ottica del principio di resilienza, prossimità e dialogo sociale, rafforzando allo stesso tempo la capacità di programmazione e progettazione delle amministrazioni locali spesso caratterizzate da una carenza di risorse e competenze per la gestione delle politiche territoriali" (CNEL, 2025).

Nei prossimi paragrafi si concentrerà l'attenzione su un'iniziativa avviata dalla Fondazione con il Sud finalizzata a supportare processi di rigenerazione demografica in atto nel Mezzogiorno d'Italia che pone al centro dell'attenzione la necessità di collaborare.

4. "Riabitare il Sud": gli obiettivi e le scelte di fondo

La Fondazione con il Sud è un ente privato, nato nel 2016, frutto dell'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria (riunite in ACRI) e il mondo degli enti del Terzo settore (riuniti nel Forum nazionale del Terzo settore). Così come da previsione statutaria, la Fondazione ha l'obiettivo di favorire l'infrastrutturazione delle regioni del Mezzogiorno nella "convincione che il capitale sociale sia una irrinunciabile premessa dello sviluppo economico e occupazionale e che la presenza, il lavoro e le reti dei soggetti di Terzo settore rappresentano un fattore decisivo nei processi di accumulazione di capitale sociale nei territori".

Affrontare e contrastare lo spopolamento del Mezzogiorno è la priorità del triennio 2025-2027 per la Fondazione con il Sud, l'orizzonte verso cui far convergere le risorse progettuali disponibili. A tal fine la Fondazione ha lanciato, ad aprile del 2025, un'iniziativa finalizzata a intraprendere processi di rigenerazione demografica e di rivitalizzazione sociale delle comunità denominata "Riabitare il Sud".

Lo scopo dell'iniziativa è di introdurre azioni innovative, sperimentare prototipi di intervento, concepire approcci trasversali in un laboratorio "a cielo aperto" costituito dai territori posti ai margini; attraverso la collaborazione degli attori, pubblici e privati, che condividono la responsabilità di non accettare la deriva demografica delle regioni meridionali come un destino già segnato.

Con l'iniziativa promossa dalla Fondazione si intende sperimentare in alcuni territori del Sud Italia, che più intensamente subiscono i fenomeni dello spopolamento e dell'isolamento, percorsi rigenerativi e autonomi gestiti dalla comunità locale, con l'obiettivo di porre le basi, nell'arco di un periodo pluriennale, per la loro rivitalizzazione.

Per realizzare questi obiettivi, la Fondazione ha stanziato otto milioni di euro per sostenere orientativamente fino a quattro iniziative di sviluppo locale.

Il percorso sperimentale di sviluppo locale garantisce la centralità degli attori locali e, in particolare, il protagonismo degli enti di Terzo settore, nel processo di individuazione, elaborazione e gestione delle leve della rivitalizzazione.

L'intervento che la Fondazione intende sostenere è caratterizzato da un approccio multidimensionale e fondato sui bisogni e sulle concrete pregresse esperienze di accoglienza. Nel suo insieme, esso deve garantire il raggiungimento di risultati misurabili di rigenerazione demografica attraverso le quattro dimensioni del nascere, restare, tornare, accogliere.

L'intervento si articola in azioni, coerenti e organicamente inquadrare in un'unica strategia rigenerativa, che potranno riguardare, integrandoli tra loro, i seguenti ambiti:

- valorizzazione di beni comuni (ad esempio, scuole non utilizzate, spazi urbani, immobili storici, ecc.);
- valorizzazione di risorse ambientali (creazione di comunità energetiche sociali, recupero e utilizzo di terreni abbandonati, di parchi naturali, ecc.);
- attivazione di servizi per la mobilità sostenibile;
- miglioramento e innovazione dei servizi socio-assistenziali;
- sviluppo di attività di imprenditoria sociale per favorire il reinserimento sociale e lavorativo di persone fragili;

- supporto alle comunità educanti;
- azioni per la digitalizzazione;
- servizi per il turismo sostenibile;
- azioni per il *southworking*.

L'elenco di possibili azioni evidenziate dalla Fondazione ha però un valore meramente esemplificativo potendo essere integrato, nelle proposte presentate nella prima fase o nei progetti elaborati nella seconda fase, da altre azioni che fanno riferimento alle esperienze del territorio proponente e alle consuetudini sviluppate dal Terzo settore negli ultimi decenni.

Le proposte strategiche potevano provenire da territori formati da almeno tre comuni, tra loro confinanti¹⁷, in cui risiede una popolazione non superiore a 20.000 abitanti e in cui sia attivo un Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI)¹⁸.

L'iniziativa si articola in due distinte fasi:

- la prima è finalizzata all'identificazione delle candidature (terminata a luglio del 2025) e alla selezione dei territori di intervento (all'inizio del 2026);
- la successiva fase è finalizzata alla definizione dei progetti da realizzare nei territori selezionati e l'avvio dei progetti.

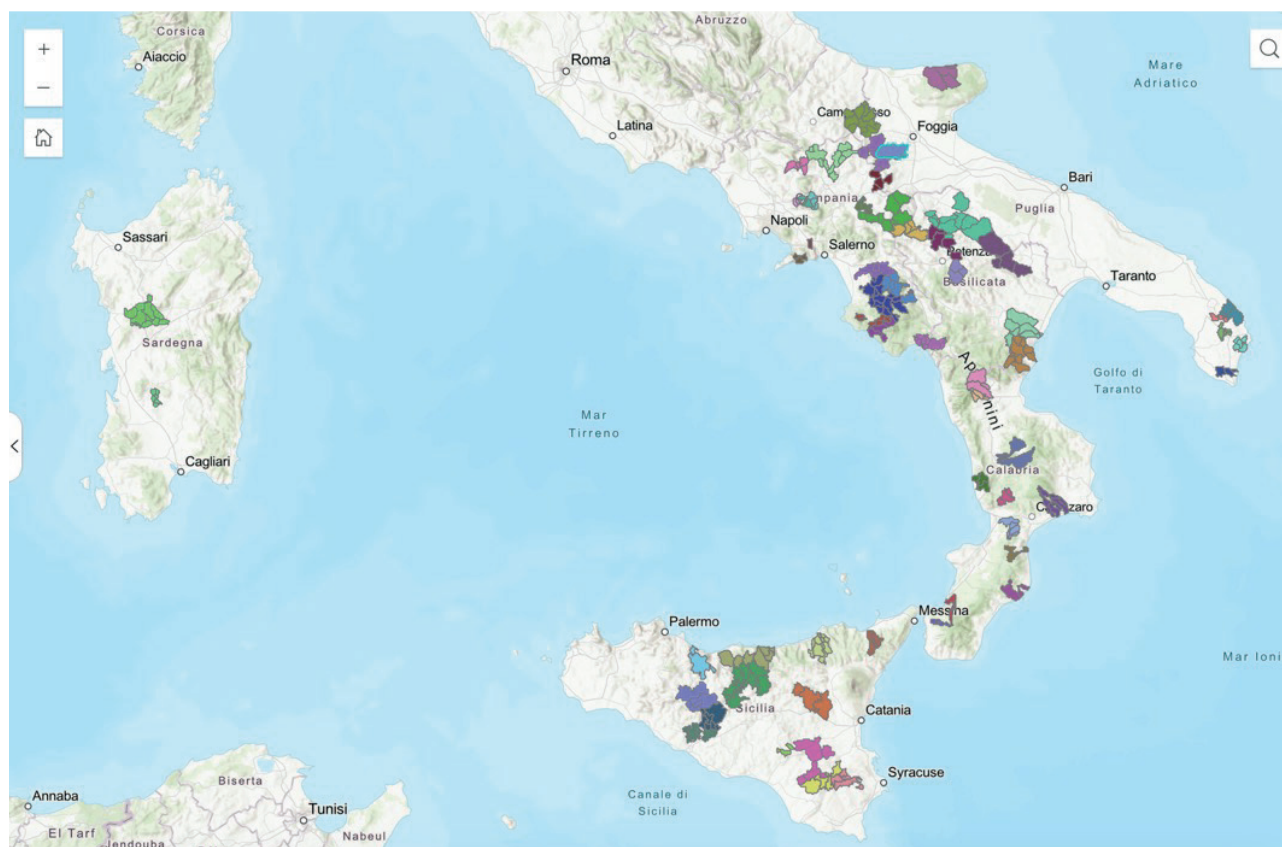
¹⁷ Il territorio di ogni comune coinvolto deve essere confinante con il territorio di almeno uno degli altri comuni coinvolti, così da assicurare complessivamente la continuità territoriale dell'iniziativa.

¹⁸ Almeno uno dei comuni aderenti alla proposta deve avere un progetto territoriale (fa fede quanto riportato nell'ultima edizione del "Rapporto annuale SAI" pubblicato dal Ministero dell'interno). Nel caso nessuno dei comuni sia incluso in un progetto territoriale SAI, la Fondazione si riserva la possibilità di valutare il livello di esperienza della rete e, più in generale, del territorio rispetto a percorsi di accoglienza e integrazione di immigrati.

5. La mappatura delle comunità in cammino per la rigenerazione demografica

Il primo importante risultato dell'iniziativa "Riabitare il Sud" è stato quello di fornire una mappa degli enti di Terzo settore e dei piccoli comuni che sono impegnati a realizzare strategie di rigenerazione demografica.

Figura 1. La mappa dei progetti di rigenerazione presentati al bando "Riabitare il Sud"



Complessivamente sono stati presentati 57 progetti: 14 in Campania, 13 in Sicilia; 12 in Calabria; 8 in Puglia; 7 in Basilicata; 2 in Sardegna ed uno a cavallo tra Puglia e Campania. Se si tiene conto della popolazione delle sei regioni in cui opera la Fondazione con il Sud quelle dove le proposte presentate sono più numerose sono la Basilicata e la Calabria.

Tabella 1. La ripartizione dei progetti per regione

Regione d'intervento	N.
Basilicata	7
Calabria	12
Campania	14
Puglia	8
Sardegna	2
Sicilia	13
Interregionale	1
Totale	57

La provincia che vede il maggior numero di proposte è quella di Salerno, con sei progetti prevalentemente localizzati nell'area del Cilento, seguono le province di Potenza, Cosenza e Lecce con cinque proposte e la provincia di Catanzaro con quattro proposte. Sei sono, infine, le proposte che coinvolgono comuni provenienti da diverse province.

Tabella 2. La ripartizione dei progetti per provincia

Provincia d'intervento	N.
Agrigento	2
Avellino	3
Benevento	3
Caltanissetta	1
Catania	2
Catanzaro	4
Cosenza	5
Enna	1
Foggia	3
Lecce	5
Matera	2
Messina	2
Napoli	1
Nuoro	1
Oristano	1
Palermo	2
Potenza	5
Ragusa	1
Salerno	6
Siracusa	1
Interprovinciale	6
Totale	57

Gli enti che hanno lavorato alla messa a punto delle 57 proposte presentate sono 204, in particolare 72 associazioni di promozione sociale (35%), 57 cooperative o consorzi di cooperative sociali (28%), 36 organizzazioni di volontariato (18%), 25 associazioni (12%), 7 fondazioni, 6 imprese sociali ed un ente ecclesiastico.

Tabella 3. La ripartizione dei progetti per forma giuridica degli ETS

Forma giuridica ETS	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale	Totale %
Ass. riconosciuta e non	3	5	6	5	1	5	25	12,3
Ass. di promozione sociale	5	10	22	15		20	72	35,3
Cooperativa o consorzio di	10	8	14	4	6	15	57	27,9
Ente ecclesiastico						1	1	0,5
Fondazione		1	3	3			7	3,4
Impresa sociale	1	2	2			1	6	2,9
Organizzazione di volontariato	5	10	13	33		5	36	17,6
Totale	24	36	60	30	7	47	204	100,0
Totale %	12	18	29	15	3	23	100	

I comuni del Sud che hanno deliberato, in giunta comunale, la loro volontà di partecipare al bando sono invece 265 con una popolazione complessiva di 798.632 abitanti di cui 27.887 stranieri. La media dei residenti per candidatura presentata è pari a 14.011 abitanti, molte sono quindi le proposte con soglie di abitanti molto inferiori ai 20.000 fissati nel bando. La regione che presenta un maggior numero di comuni coinvolti è la Campania con 78 comuni, segue la Sicilia con 63, la Calabria con 45, la Puglia con 37, la Basilicata con 28 e la Sardegna con 14. Se si analizza, invece, il numero di comuni che hanno presentato una proposta rapportato al numero di comuni complessivi della regione emerge che in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia la percentuale di quelli coinvolti sui comuni complessivi oscilla tra l'11% ed il 16%, mentre la percentuale di comuni coinvolti cresce significativamente in Basilicata (il 21% dei comuni ha scelto di partecipare al bando), mentre in Sardegna solo il 3,7% dei comuni ha presentato una proposta¹⁹.

Tabella 4. Le aree di intervento dei progetti

Ambiti di intervento selezionati	N. candidature	% candidature
Sviluppo di imprese sociali e cooperative di comunità (favorire il reinserimento lavorativo di persone fragili e la creazione di opportunità economiche locali, in particolare per giovani e donne)	48	84
Valorizzazione di beni comuni per usi sociali, culturali e produttivi (es. beni confiscati, scuole non utilizzate, spazi urbani, immobili storici, ecc.)	48	84
Servizi e iniziative per un turismo sostenibile e responsabile (legato all'identità locale, alla cultura e alla natura, con impatti positivi per la comunità)	43	75
Valorizzazione di risorse ambientali e rurali (es. creazione di comunità energetiche sociali, recupero e utilizzo di terreni abbandonati, tutela e gestione di parchi naturali, agricoltura sociale, ecc.)	40	70
Promozione di cultura, sport e aggregazione comunitaria (anche con attenzione all'inclusione sociale, alle nuove generazioni e ai nuclei familiari)	30	53
Rafforzamento delle comunità educanti e contrasto alla povertà educativa	30	53
Sostegno al <i>southworking</i> e a modelli di lavoro a distanza per rivitalizzare i territori (spazi di coworking, infrastrutture digitali, ecc.)	29	51
Azioni per la digitalizzazione e l'innovazione sociale (inclusione digitale, servizi online per cittadini e imprese, formazione digitale per le comunità, ecc.)	28	49
Mobilità sostenibile e accessibilità (servizi per il trasporto locale, soluzioni condivise per aree interne, ecc.)	27	47
Innovazione nei servizi socio-assistenziali e sanitari di prossimità (per persone fragili, anziani, famiglie in difficoltà, ecc.)	26	46
Ulteriori ambiti	12	21

¹⁹ La limitata partecipazione al bando dei comuni della Sardegna potrebbe essere correlata alla scarsa presenza di SAI nell'isola (solo 11 sono i comuni sardi che ospitano una struttura di accoglienza a fronte dei 36 presenti in Basilicata).

Per quanto concerne gli ambiti di intervento indicati nelle 57 proposte presentate emerge che due sono quelli prevalenti: 1) la volontà di lavorare sullo sviluppo di imprese sociali e cooperative di comunità e 2) la valorizzazione di beni comuni per usi sociali, culturali e produttivi.

In 48 progetti su 57 entrambi gli ambiti sono considerati prioritari a sottolineare l'importanza e la centralità del lavoro e dell'economia sociale come perno per la rigenerazione demografica e la consapevolezza che per raggiungere tale obiettivo è necessario utilizzare risorse presenti sui territori, ma poco valorizzate (come scuole, beni confiscati, spazi culturali e urbani poco valorizzati). Gli altri due ambiti presenti rispettivamente nel 75% e nel 70% delle proposte riguarda la scelta di puntare su "servizi ed iniziative per un turismo sostenibile e responsabile" e sulla "valorizzazione di risorse ambientali e rurali".

Conclusioni

Una prima considerazione riguarda la voglia di mobilitazione e la consapevolezza della necessità di agire; 265 sono, infatti, i comuni e più di 200 gli enti di Terzo settore – in quanto soggetti ai quali si rivolge prioritariamente l'intervento della Fondazione – che hanno scelto di partecipare al bando di quest'ultima (con una popolazione di circa 800 mila abitanti). La grande attenzione suscitata dalla proposta della Fondazione con il Sud evidenzia che esiste la volontà di rispondere alla sfida della rigenerazione demografica e che la rassegnazione non rappresenta lo stato d'animo prevalente nel Sud, anche perché non è detto che i comuni che non hanno partecipato si siano arresi.

Una seconda riflessione riguarda il tema dell'accoglienza. Una delle scelte strategiche fatte dalla Fondazione nella messa a punto del bando è stata quella di imporre la presenza di almeno un SAI nel territorio di riferimento della proposta. Questa scelta ha di fatto avvantaggiato le comunità che hanno già intrapreso, a volte con coraggiose scelte politiche, la strategia dell'accoglienza per combattere lo spopolamento e penalizzato altre dove invece il numero di SAI è limitato.

Il dato sorprendente è che nei territori coinvolti dalle 57 proposte presentate, ben 131 sono i SAI presenti²⁰, questo significa che le comunità più proattive e pronte ad affrontare la sfida dello spopolamento sono quelle che stanno gestendo i processi di accoglienza di nuovi cittadini.

Una terza considerazione riguarda la consapevolezza che la possibilità di realizzare strategie di rigenerazione demografica dipende dalla capacità di coinvolgere una pluralità di soggetti. Il bando messo a punto dalla Fondazione imponeva la collaborazione (almeno tre comuni e almeno tre ETS) ma mediamente le proposte presentate vedono la partecipazione di più di otto soggetti (tra ETS e comuni) e ci sono proposte i cui partner sono superiori ai 12. Ovviamente al crescere dei proponenti aumentano i problemi di coordinamento, ma aumentano anche le sinergie e la possibilità di raggiungere dimensioni minime necessarie per costruire proposte sostenibili²¹.

Una quarta considerazione è connessa al tipo di strategia che i proponenti immaginano per implementare la rigenerazione demografica e che si basa su una spiccata multidimensionalità, mediamente, infatti, le proposte presentate dai 57 partenariati vedono l'indicazione di almeno sei ambiti di azione (tra i nove proposti dalla Fondazione). Questo significa che la strada per arginare lo spopolamento non può essere legata a strategie focalizzate ed escludenti. Non si può puntare esclusivamente sul turismo, o sull'attrazione di residenti (ad esempio, case ad un euro), o sulla valorizzazione dell'agricoltura. Così come non ha senso negare l'utilità di queste singole azioni. La rigenerazione passa per strategie non escludenti che richiedono più turismo, più servizi ai residenti, più cura e valorizzazione dei terreni, più collaborazione, più risorse economiche e più competenze.

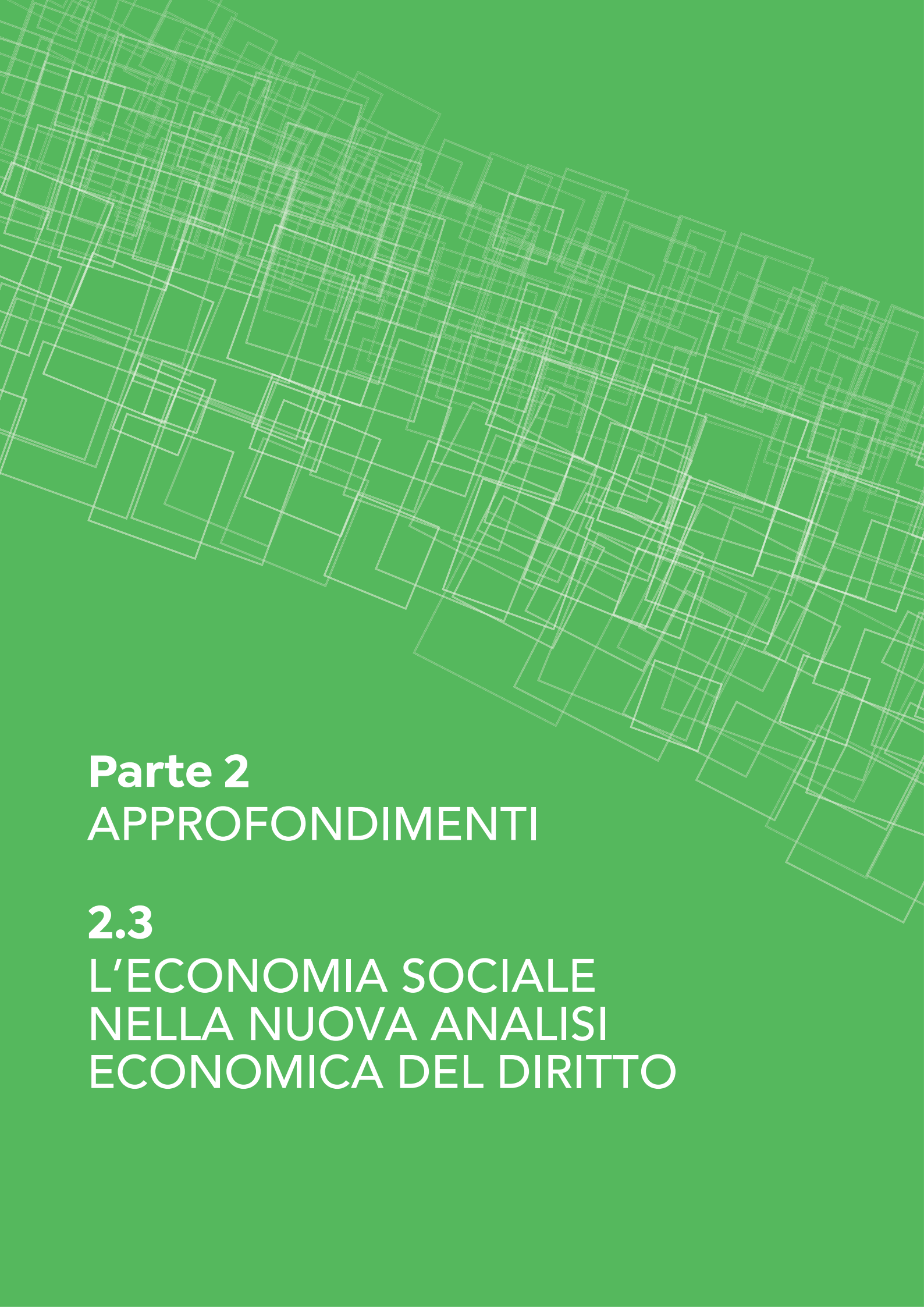
Una quinta ed ultima considerazione riguarda le organizzazioni di economia sociale che saranno chiamate a partecipare alla realizzazione delle strategie di rigenerazione demografica; esse dovranno dimostrare, in primo luogo, di saper collaborare con gli enti locali e con gli altri partner che saranno coinvolti. Collaborare significa avere la postura per sentirsi allo stesso livello dell'interlocutore amministrativo (condizione fondamentale per poter co-programmare) ed al tempo stesso essere pronti a rispettare il punto di vista del soggetto pubblico ed a comprendere le complessità amministrative che condizionano i loro comportamenti. Una seconda sfida consiste nella capacità di costruire economia sociale solida ed in grado di venire incontro alle esigenze delle comunità e, al tempo stesso, garantire modelli di sostenibilità economica in grado di retribuire in modo dignitoso le persone coinvolte nelle attività di rigenerazione. Questo comporta una grande disponibilità al cambiamento ed al potenziamento delle conoscenze e competenze delle persone che operano all'interno delle organizzazioni. Si tratta di una grandissima sfida, particolarmente complessa in territori marginali dove pochissimi sono i giovani in grado di attivarsi.

Nel corso dell'ultimo trimestre del 2025 la Fondazione con il Sud sarà chiamata al difficile compito di selezionare almeno quattro tra le 57 proposte, quelle in grado di rispondere in modo più efficace ai criteri di valutazione illustrati nel bando e lavorare nel corso del primo trimestre del 2026 alla messa a punto dei progetti esecutivi.

Tutti gli stakeholder pubblici e privati però dovranno provare a stare al fianco dei promotori di tutte le 57 proposte censite; il futuro del Sud dipende dalla capacità di supportare le comunità in cammino per la rigenerazione demografica.

²⁰ Per ottemperare alla richiesta del bando sarebbero bastati 57 comuni con un SAI.

²¹ L'architettura del bando prevede che nei territori che saranno selezionati sarà possibile incrementare ulteriormente il numero di partner. Si potranno includere, infatti, altri ETS, scuole, università e imprese private che manifesteranno la disponibilità a supportare la realizzazione della strategia di rigenerazione.



Parte 2

APPROFONDIMENTI

2.3

L'ECONOMIA SOCIALE NELLA NUOVA ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO

L'economia sociale nella nuova analisi economica del diritto

Lorenzo Sacconi¹

1. La definizione di economia sociale, pregi e difetti

La definizione di economia sociale da parte della Commissione europea (Commissione europea, 2021), come settore economico produttivo di beni e servizi, include organizzazioni ed enti appartenenti a quattro categorie giuridiche rintracciabili in forme analoghe anche se non identiche nei 27 Paesi dell'Unione: le cooperative, le associazioni, le fondazioni e le società mutue, cui si aggiunge la più recente categoria "mista" delle imprese sociali (a sua volta una categoria composita da enti di tipo giuridico diverso, in parte già considerati nelle precedenti categorie, con una forte presenza di cooperative sociali in Italia, che possono figurare in entrambe le liste di enti, ma anche società per azioni o commerciali sottoposte a vincoli particolari). Di conseguenza, essa comprende vari enti di diritto privato, autonomi, non dipendenti dalla pubblica amministrazione e nemmeno controllati da ulteriori imprese private, specie se imprese commerciali for-profit.

L'identificazione degli enti inclusi nell'economia sociale dipende dal possesso di quattro caratteristiche normative: a) il primato della persona e dell'ambiente rispetto ad altri scopi (con una netta inversione rispetto alla dottrina dello *shareholder primacy*); b) l'assenza di scopo di lucro in quanto il surplus o avanzo di gestione, o altrimenti detto il "profitto", viene destinato in parte maggioritaria o pressoché totale al reinvestimento nello scopo sociale dell'ente; c) la definizione dello "scopo sociale" dell'organizzazione come "perseguimento dell'interesse generale della società" o di un "interesse collettivo di categorie svantaggiate" (certamente non la categoria degli investitori di capitale); ed infine, d) la governance democratica e/o partecipativa, basata sulla partecipazione agli istituti del governo societario (o associativo) da parte dei diversi stakeholder interessati all'attività dell'organizzazione e, in particolare, i lavoratori (Borzaga, Salvatori, 2024).

Tra questi criteri normativi ne manca, tuttavia, un quinto, in assenza del quale è probabilmente impossibile comprendere l'effettiva *ratio* della meta-categoria di organizzazioni definita "economia sociale". Si intende qui l'avere tali organizzazioni una missione o una funzione di "giustizia distributiva" (per funzione distributiva delle imprese sociali si veda Borzaga, Galera, 2023; Borzaga, Sacconi, 2022) in base a "criteri di equità" o a "principi di giustizia" applicati al valore che esse creano, sia ciò inteso in termini di beni e servizi offerti ad utenti o beneficiari, sia in senso di remunerazione degli stakeholder che partecipano alla produzione di beni e servizi. Tali principi di giustizia costituiscono spesso una ragione costitutiva dell'organizzazione, che va alle origini dell'organizzazione stessa – il suo contratto costitutivo – e completano lo scopo sociale specifico, riferito ad un determinato ambito di produzione.

L'avere una missione o una funzione distributiva basata su principi di giustizia potrebbe esser visto come ripetitivo del requisito di possedere uno scopo sociale orientato all'interesse generale ("volontà generale" a là Rousseau). L'enfasi sulla giustizia distributiva sarebbe però allora assente, poiché mancherebbe il riferimento

¹ Università degli Studi di Milano.

ai criteri in base ai quali dovrebbero essere distribuiti tra diverse categorie di stakeholder i benefici sociali di interesse generale, a meno che essi debbano essere fruiti in forma di bene comune non divisibile – per i quali resterebbe comunque da affermare il criterio distributivo dell'uguale accessibilità.

Il principale intento di questo lavoro è in effetti dimostrare che la *ratio* dell'economia sociale, considerando sia le caratteristiche identificanti delle organizzazioni, sia i settori nei quali esse operano, è proprio l'essere istituzioni – non appartenenti alle articolazioni dello Stato e della pubblica amministrazione – che generano, allocano e distribuiscono beni, servizi, reddito e capacità secondo criteri di giustizia distributiva. Non necessariamente le uniche a farlo, né senza eccezioni. In ogni modo, in misura tale che se vogliamo comprendere cosa spinge all'emersione di un rilevante settore produttivo dell'economia così definito, se vogliamo cioè rendere conto delle motivazioni di coloro che vi operano e se si cerca di spiegare la stabilità istituzionale di queste organizzazioni, è a questa quinta caratteristica (non prevista esplicitamente nella definizione della Commissione europea) che bisognerebbe guardare.

2. A che scopo un framework di economia sociale?

Qual è la funzione della costruzione europea di una meta-categoria come quella di "economia sociale"? Qual è cioè lo scopo di definire un insieme di enti di natura giuridica e storia diversa, come "sistema" dell'economia sociale? In effetti, quello che fa la Commissione europea è definire "non" una tipologia giuridica ulteriore, ma un framework (Commissione europea, 2021).

2.1. Evitare le trappole

Lo scopo della definizione di un settore dell'economia racchiudente entità giuridiche varie, ma identificabili sulla base di una lista di caratteristiche comuni, potrebbe essere eminentemente pragmatico. Poter incentivare la formazione e lo sviluppo di questi enti od offrire loro un trattamento di favore, in quanto essi contribuiscono a scopi delle politiche e delle istituzioni europee.

Ad esempio, concedere un trattamento fiscale di favore, l'autorizzazione o la licenza a esercitare determinate attività, la possibilità di partecipare a gare o appalti pubblici, l'opportunità di svolgere attività in regime di concessione pubblica, l'occasione di concorrerne per la realizzazione di progetti sulla base di bandi europei, oppure la possibilità di ricevere prestiti o di emettere obbligazioni al fine di finanziarsi, ecc. Tutto ciò a fronte della capacità di adempiere ad obblighi o soddisfare vincoli, che in questo caso non si riferiscono direttamente alle conseguenze e risultati ex post, ma a caratteristiche a priori (finalità, obiettivi, modelli di governance) delle organizzazioni, con relativi effetti anche sull'identità e, quindi, sulla cultura organizzativa. Caratteristiche istituzionali che costituiscono le condizioni ex ante di comportamenti che verosimilmente raggiungono obiettivi di politica pubblica. Insomma, si tratterebbe di favorire lo sviluppo di forme "private" di organizzazione e impresa – soddisfacenti i requisiti dell'economia sociale – in quanto possono produrre conseguenze di interesse pubblico.

Sarebbe molto riduttivo però interpretare in senso meramente strumentale la nozione di framework dell'economia sociale – cioè l'essere semplicemente volta a identificare potenziali beneficiari di un sostegno pubblico, in termini di finanziamenti o regolamentazione. Già ci si può immaginare allora il tipico economista neoliberale – fanatico del mercato come ideale meccanismo che si autoregola – gridare al *rent seeking* (ricerca di rendita) dei soggetti dell'economia sociale.

In realtà, questi stessi neoliberali propongono ossessivamente riforme di servizi pubblici e di settori già oggetto di regolamentazione pubblica, in modo da farvi entrare e prevalere imprese capitalistiche – opposte alle forme istituzionali delle organizzazioni di economia sociale. Non per rimuovere barriere innaturali all'accesso

o perché sarebbero tipici settori di attività dell'impresa capitalistica. Infatti, in assenza di vantaggi regolatori e opportunità ritagliate su misura, tali imprese non trarrebbero un vantaggio sufficiente e non avrebbero incentivi sufficienti per l'entrata in questi settori – ad esempio, nessuna impresa di capitale avrebbe mai interesse a sviluppare come attività di business un'università che faccia didattica e ricerca di eccellenza in tutti i campi del sapere (cioè produrre il tipico “bene pubblico puro” – la conoscenza). Bensì, per una fissazione ideologica su un'unica forma istituzionale – l'impresa for-profit operante sul mercato concorrenziale. Cosicché ecco il nostro neoliberale permettere rendite informative o potere negoziale la cui logica contraddice la natura stessa dei beni e dei servizi oggetto di prestazione: ad esempio, in tempi recenti, si veda la decisione del Consiglio di Stato (Giustizia amministrativa, Cons. St., sez. cons. atti norm., 14 maggio 2019, n. 1433) di ammettere la qualificazione delle università private, specialmente quelle telematiche, come enti for-profit – permettendone prassi assai discutibili di acquisizione del profitto, senza obbligo di perseguire le tre missioni universitarie secondo criteri di qualità.

Non è dunque di questa esplicita ostilità che ci occupiamo. Bensì di politiche “ben intenzionate”, a supporto dell'economia sociale, che non considerano in maniera adeguata la logica soggiacente alla combinazione delle caratteristiche costituenti il framework e che, pur volendo favorirla, risultano in realtà controproducenti per l'economia sociale. Si pensi a ipotesi – presenti anche nel documento della Commissione europea (Commissione europea, 2021) – di entrata della finanza speculativa sotto forma di “finanza di impatto” nel finanziamento dell'economia sociale la quale, in realtà, richiederebbe un cambiamento istituzionale delle organizzazioni, per permettere l'investimento azionario, o comunque perseguire il lucro dell'investitore. Il che, in ogni caso, indurrebbe le organizzazioni ad abbracciare, almeno in parte, logica, obiettivi e proponenti che contraddicono alcune delle stesse caratteristiche dell'economia sociale, e implicano un orientamento motivazionale dei singoli operatori in contrasto con quello che si sprigiona dal possesso dell'insieme delle caratteristiche del sistema (Cecchini Manara, Faillo, Sacconi, 2025; Baggio, Cecchini Manara, Faillo, Sacconi, 2019).

In effetti, ciò che rende la meta-categoria di economia sociale permeabile a tali cattivi benefici (diremmo “polpette avvelenate”) è, come abbiamo osservato, già un'insufficienza definitoria. In particolare, il mancato riconoscimento dell'essere organizzazioni orientate – per il loro patto costitutivo – a un principio di giustizia e al perseguire una funzione distributiva basata sull'equità.

2.2. L'economia sociale come framework

La costruzione di una meta-categoria giuridica deve soddisfare un criterio di coerenza interna, le caratteristiche prese assieme devono essere mutuamente compatibili e costituire un “idealtipo” che possieda proprietà normative e sia associato a conseguenze desiderabili. Le conseguenze desiderabili devono essere compatibili con le caratteristiche istituzionali e tendere a durare nel tempo grazie a forze endogene.

È per questo che si parla di un framework e, quindi, di un *frame* (Goffman, 1974; Bacharach, 2006; Kahneman, Tversky, 1981, 2000; Lakoff, 2009, 2006). Come proprietà emergente tra le molte fattispecie giuridiche nelle molteplici realizzazioni nazionali, un *frame* è una cornice cognitiva, che racchiude certe caratteristiche, mettendo molte altre in secondo piano, e permette di vedere una “forma” comune (nel linguaggio della psicologia della *gestalt*, Katz, 1979) che seleziona un tratto (o pochi tratti) saliente(i) della realtà, su cui è possibile focalizzare l'attenzione rispetto a certi criteri o obiettivi.

Lo scopo dell'identificazione di un framework è, infatti, secondo lo stesso testo della Commissione (Commissione europea, 2021), render riconoscibili i membri del sistema di economia sociale, permettere, in primo luogo, ai membri di questo sistema di riconoscersi nello schema reciprocamente, e – inoltre – permettere agli stakeholder, nonché alle autorità pubbliche a livello nazionale ed europeo, di riconoscere i membri del

sistema in base alla soddisfazione di un insieme sintetico di caratteristiche soddisfacenti un qualche criterio normativo.

Ciò che conta in uno schema di riconoscimento è l'effetto sulle "aspettative reciproche" (un altro termine da tener a mente è infatti *pattern recognition*, cioè il ricorso a modelli mentali che fanno astrazione da molte determinazioni particolari, e identificano una silhouette²). Se noi ci riconosciamo come membri dello stesso settore dell'economia, in quanto abbiamo lo stesso pattern, cioè le stesse caratteristiche, funzionali a certi criteri/obiettivi, allora possiamo aspettarci certi comportamenti reciproci (Dezau, North, 1994). Inoltre, grazie alla condivisione del pattern, gli stakeholder possono sviluppare certe aspettative verso di noi. Infine, le autorità pubbliche possono augurarsi certi comportamenti e il raggiungimento di certi obiettivi e contemporaneamente possono ritenere che la risposta razionale e desiderabile agli atteggiamenti attesi sia adottare politiche di incentivo, che rafforzino gli stessi comportamenti coerenti col modello.

Pertanto, usare un framework, non significa individuare arbitrariamente organizzazioni da favorire, ma identificare un modello che induca aspettative e comportamenti reciproci, che tendano a raggiungere e mantenere una certa coerenza, compatibilità e stabilità nel tempo. E generare comportamenti sostenuti dall'aspettativa reciproca dei membri del settore e degli stakeholder.

2.3. Più effettività ed equilibrio che efficienza

Innanzitutto, la costruzione di un framework ha, quindi, una funzione cognitiva, di permettere il riconoscimento e, pertanto, le aspettative reciproche, le quali inducono comportamenti che sono mutuamente adatti tra i partecipanti, soddisfano qualche criterio desiderabile comune, e che vengono riprodotti dalle stesse aspettative, circolarmente.

Cosa direbbe l'analisi economica del diritto (*Law & Economics*), nel suo approccio standard, sui criteri che il framework dovrebbe soddisfare? Ovvero, qual è la qualità o criterio che l'analisi economica del diritto tradizionale vorrebbe veder soddisfatto dal framework dell'economia sociale? L'approccio standard è quello delle "norme efficienti" (per un'analisi critica della fissazione della *Law & Economics* con l'efficienza, si veda Denozza, 2002), quindi, il framework normativo dovrebbe identificare uno schema efficiente³.

La norma giuridica dovrebbe foggare l'oggetto in modo da assicurare i costi minimi di transazione, oltre che il perseguimento di scopi di benessere. Ma quest'analisi non va alla radice dei problemi e non coglie il requisito base che un'istituzione giuridica (o basata anche su norme sociali) dovrebbe soddisfare, quello dell'effettività, cioè il dover indurre azioni mutuamente compatibili e tali da definire un assetto in equilibrio – un requisito tipico dell'analisi economica e che caratterizza quella che chiamo qui "nuova analisi economica del diritto" (Sacconi, 2023)⁴. È ovvio, infatti, che non esistono solo istituzioni efficienti e, al contempo, norme efficienti potrebbero non essere effettive e, quindi, non persistere, non risultare attuabili. Talune norme potrebbero non definire comportamenti regolari stabili e, pertanto, non perdurare, benché efficienti⁵; mentre altre potrebbero evocare adesione ed essere – di conseguenza – effettive, senza essere efficienti.

² In psicologia si vedano, Johnson-Laird, 1986; Legrenzi, Girotto, Johnson-Laird, 1993. In economia si vedano Kreps 1990, Sacconi, 2000.

³ L'approccio tradizionale alla *Law & Economics* è ben rappresentato da Posner, 1986, 1990 e, inoltre da Cooter, Ulem, 1988 (5th ed. 2008); Kaplow, Shavell, 2002. Per l'importanza del ricorso ai diritti di proprietà si veda Demsetz, 1967.

⁴ Considero pienamente rappresentativi di questo indirizzo Aoki (2001, 2007) e Basu (2018) e l'uso della teoria dei giochi proposto allo scopo di sviluppare l'idea di contratto sociale da Binmore (1989, 2005).

⁵ Se si stenta a credere che ciò sia vero, si consideri il "Dilemma del prigioniero", il più semplice gioco studiato in microeconomia la cui unica soluzione di equilibrio non è collettivamente efficiente.

Semplicemente non tutti gli equilibri sono efficienti, non tutti gli esiti efficienti sono necessariamente equilibri. Ma solo le regole “effettive” hanno possibilità di diventare istituzioni. Le norme giuridiche, quindi, prima che efficienti devono essere “effettive”, cioè capaci di essere messe in atto, e prevalentemente (grazie ai benefici e alle sanzioni endogene) esser in grado di auto-sostenersi. Un’istituzione è una regola che, tutto considerato, è capace di auto-sostenersi, e una norma giuridica perciò deve esser considerata in base alla sua capacità di contribuire all’emergere di un’istituzione, cioè una regola che non deve far ricorso ad elevati e, a lungo andare, insostenibili costi di imposizione.

Il primo requisito è, pertanto, l’essere il framework, uno schema che identifica istituzioni (regole effettive) per perseguire certi scopi, le quali sollecitano (per una ragione o per l’altra, per i benefici o le sanzioni endogene) sufficiente adesione da poter esser messe in atto.

Come afferma Aoki (2001), le istituzioni sono regole create attraverso l’interazione strategica degli agenti, rappresentate nella loro mente e così in grado di auto-sostenersi come sistema di credenze condivise a proposito di modi salienti in cui il gioco è ripetutamente giocato. Un’istituzione è una regola di comportamento alla quale si conformano i partecipanti a un certo dominio di interazione (ad esempio, il dominio dell’economia sociale) e, quindi, si riflette nella regolarità delle loro scelte, ed è propriamente intesa come un insieme di azioni reciprocamente ottime le une contro le altre, tali da non poter essere modificate unilateralmente.

Il punto essenziale è che ciò avviene attraverso la mediazione della “rappresentazione mentale” del gioco (cioè come ci aspettiamo che esso debba essere e venga giocato). Data la rappresentazione sommaria del gioco, il suo frame e come esso è stato giocato nei passaggi precedenti, e date le aspettative e le credenze circa le azioni che verranno da ciascuno intraprese, un’istituzione è lo stato del gioco in cui ciascuno risponde a quella rappresentazione mentale e a quelle aspettative proprio con la sua azione facente parte di quella regolarità di comportamento come rappresentata dal medesimo sistema di aspettative. La formazione del sistema di credenze o aspettative reciproche è perciò la chiave di questa nozione di istituzione.

2.4. “Economia sociale” come focal point

È importante osservare che in ogni gioco interessante (specie se giocato ripetutamente) gli equilibri sono sempre molteplici. Nel nostro caso vi possono essere molte specificazioni delle forme organizzative (diverse specificazioni dell’economia sociale, diverse forme di produzione, diverse forme di impresa in generale), o altrimenti detto: molteplicità istituzionale (virtuale). Quindi, il problema è come selezionare uno di questi equilibri, e poiché le loro caratteristiche possono esser diverse, come selezionare quello più desiderabile collettivamente.

Secondo la “nuova analisi economica del diritto”, il diritto svolge un ruolo importante a tal proposito. Anzi, in realtà, svolge due funzioni: la prima è stabilire le “regole del gioco” entro il quale possono emergere diversi esiti. Cioè le regole del gioco entro il quale vi sono molteplici soluzioni possibili e, pertanto, diverse forme organizzative in equilibrio sono, in linea ipotetica, possibili. Al contempo, il diritto può definire un “frame del gioco” (*game frame*), ovvero una certa “visione” del gioco – che gioco esso sia e come dovrebbe essere risolto – che facilita la selezione di uno degli equilibri possibili (Aoki, 2001).

Mentre le regole del gioco fanno parte della descrizione oggettiva del gioco, un *game frame* è una particolare visione soggettiva del gioco, cioè un modello mentale che sostiene certe credenze su come i giocatori interagiranno e che permette di vedere solo una selezione tra le molteplici possibilità oggettive.

Kaushik Basu (2018) suggerisce che la legge, come deliberata da un Parlamento, piuttosto che essere solo considerata una norma imperativa, volta ad imporre dall’esterno agli agenti di un particolare dominio un certo

comportamento, dovrebbe essere intesa come un generatore di *focal point* (Shelling, 1960; Lewis, 1969; Kreps, 1990; Legrenzi, Girotto, Johnson-Laird, 1993). Un *focal point* è ciò che distingue un equilibrio (o una regola di comportamento) da un altro, in quanto provvede alla salienza dell'uno piuttosto che l'altro. Così da farne una regola sostenuta da aspettative reciproche e che, di conseguenza, si afferma come istituzione in equilibrio. In altre parole, un *focal point* rende "saliente" qualche caratteristica della descrizione di una regola o delle azioni degli agenti, attrae l'attenzione di tutti su quella caratteristica e rende, al contempo, questo fatto noto a tutti.

Un *focal point* è capace di indurre la scelta di agire secondo la regola, in quanto adottare la regola è la risposta migliore all'aspettativa dell'adozione della regola da parte degli altri. Ciò naturalmente presuppone che la regola, su cui la legge richiama l'attenzione e che diventa un fuoco di aspettative, deve anche soddisfare la proprietà di equilibrio. Ovvero, qualora essa sia reciprocamente attesa come effettivamente eseguita dai vari agenti, deve accadere che per ciascuno di loro l'azione migliore da adottare sia eseguire la propria parte nella regola di comportamento (Sugden, 1998).

Insomma, la norma giuridica interviene sui preesistenti equilibri possibili, e segnala uno di questi come focale, tale cioè da attrarre l'attenzione e l'aspettativa reciproca sull'ipotesi che esso sia adottato (Basu, 2018).

Questa interpretazione è interessante, sia in generale che per il nostro caso specifico. Essa chiarisce ciò che la Commissione europea sta facendo: segnalare un modello di organizzazione dell'economia, che è potenzialmente una modalità in equilibrio per organizzare la produzione e distribuzione di certi beni e servizi, allo scopo di renderla saliente e farla diventare focale, così da emergere come istituzione grazie alla reciproca credenza che essa sia utilizzata e prevalga nelle molteplici organizzazioni (dei quattro tipi) operanti in Europa. E, quindi, sia adottata da un numero crescente di nuove organizzazioni, supportate da legislazioni di favore da parte dei corpi legislativi locali e, infine, dalle politiche di supporto europee.

Ritengo che l'ipotesi-Basu sia fundamentalmente corretta, ma semplifichi troppo il ragionamento. Spesso la scelta pubblica di una norma giuridica fa solo parte del "processo di emersione" di un'istituzione in equilibrio, del quale, sia prima che dopo, fanno parte anche altre decisioni individuali e collettive – ad esempio, quelle dei fondatori delle originarie organizzazioni e quelle dei loro seguaci, le prime battaglie per il riconoscimento a livello locale e nazionale e poi le molteplici decisioni che fanno seguito alla decisione collettiva (ad esempio, del Parlamento europeo) da parte di coloro che attuano, oppure ostacolano, l'attuazione.

Il punto indicato può comunque essere un passaggio cruciale di tale processo. La norma giuridica induce a rappresentarci un modello mentale condiviso con contenuto descrittivo e normativo, che costituisce le condizioni iniziali di un processo di selezione dell'equilibrio. Esso può richiedere ancora vari passaggi di reciproco adattamento, di congetture, conferme o confutazioni, e tentativi ed errori nel processo di convergenza all'equilibrio istituzionale. Tuttavia, determinando il punto iniziale di tale processo, la deliberazione sulla norma giuridica può influire in modo essenziale nel determinare un esito. Infatti, orienta i partecipanti all'interazione a ritenere che, dato un pattern o uno modo di vedere il gioco (un *game frame*), certe strategie reciproche debbano essere considerate più probabili, e conseguentemente induce a credere che certe risposte siano più probabili. Cosicché il calcolo ricorsivo basato su analoghi ragionamenti delle parti, le conduce ad aspettarsi, in conclusione che una certa combinazione di azioni sia la regola di condotta alla quale tutti si attengono (per l'idea fondamentale di dinamica di selezione dell'equilibrio, si veda Harsanyi, Selten, 1988).

Il punto da spiegare è quale sia l'attivatore o l'innesco (*trigger*) del framework dell'economia sociale, o più correttamente del *game frame* da cui il framework dell'economia sociale emerge come in grado di render focali certe caratteristiche istituzionali. A quali esigenze cognitive e morali diffuse esso risponde? In altre parole, sotto quali condizioni ci viene in mente che una cosa del genere sia la risposta ai nostri problemi decisionali collettivi? Quali intenzioni riteniamo sottintese quando utilizziamo il framework dell'economia sociale? Quali

ragioni per agire e, quindi, intenzioni ci spingono a considerare che gli altri agenti probabilmente agiscano secondo il framework dell'economia sociale e a nostra volta noi agiremmo secondo quel framework?

In ciò che segue vedremo che parte possono giocare le “ragioni di equità”. La mia congettura è che i *game frame* attivati da ragioni per agire di giustizia, che guardano il gioco nella prospettiva della giustizia, siano più efficaci e convincenti nell'impostare il problema di selezione dell'equilibrio rispetto a ragioni di efficienza per agire. La ragione è semplice: esistono sempre molteplici soluzioni efficienti anche se distributivamente molto diverse, che giacciono su un'ipotetica frontiera paretiana di efficienza, tra le quali è impossibile scegliere in base al criterio dell'efficienza. Infatti, è possibile che diverse configurazioni dei costi di transazione, associate alle soluzioni alternative di uno stesso problema, abbiano il medesimo valor minimo, benché diversissime distributivamente e, quindi, non siano distinguibili in base all'efficienza⁶. Tuttavia, tra di loro, un criterio di giustizia distributiva può effettuare una selezione, cioè trovare un'unica soluzione che abbia le proprietà distributive richieste nella prospettiva della giustizia.

L'ipotesi è, di conseguenza, che i migliori candidati ad assolvere questo compito siano criteri di equità (Sacconi, 2023; Cecchini Manara, Sacconi, 2019a). Essi offrono punti di vista sul gioco in grado di avviare dinamiche di selezione dell'equilibrio efficaci, laddove il criterio dell'efficienza – e il punto di vista sul gioco dato dal criterio di efficienza – è relativamente inefficace. In generale, il punto di vista dell'equità attiva un *frame*, una cornice cognitiva che fa emergere le soluzioni che soddisfano requisiti di giustizia, cioè che hanno la possibilità d'esser oggetto di un accordo imparziale e impersonale. La scelta tra queste, per via di accordo, è piuttosto univoca (Binmore, 2005; Sacconi, 2011b, 2011c). In altre parole, il *frame* dell'equità identifica un insieme di esiti entro cui la scelta è univoca o restringe fortemente l'insieme degli esiti ammissibili. Nel nostro contesto, il punto di vista dell'equità attiva il framework dell'economia sociale e solo all'interno di queste istituzioni cerca la specificazione più efficiente. In ciò che segue considereremo, quindi, la più nota versione dell'equità: la giustizia come equità di John Rawls (1971).

3. L'idea di giustizia come attivatore del framework dell'economia sociale

3.1. Giustizia come equità

Secondo la “giustizia come equità” (Rawls 1971, 1993, 2001) oggetto della giustizia distributiva, e in particolare della scelta di principi di giustizia, sono le istituzioni fondamentali della società che garantiscono, producono e distribuiscono beni sociali primari, la cui lista aperta è: le libertà civili e politiche, nonché di movimento e di scelta occupazionale, le opportunità di lavoro e carriera, le posizioni di potere, autorità e responsabilità (nelle istituzioni politiche sociali ed economiche), il reddito e la ricchezza, e le precondizioni per il rispetto di sé quale contribuente alla cooperazione sociale. Entro cui, con specificazioni lasciate agli sviluppi successivi, rientrano beni sociali importanti come un posto di lavoro a condizioni soddisfacenti o dignitose, l'istruzione e la sanità (tipici beni del *social welfare*), ecc. Poiché la lista è lasciata intenzionalmente aperta, ciò che conta è il criterio di identificazione dei beni sociali primari, cioè l'esser “mezzi per molti scopi”. Beni che permettono agli individui di perseguire molteplici piani di vita e che sono mezzi efficaci per qualsiasi piano di vita che un individuo qualunque possa voler sviluppare.

In effetti, nella giustizia come equità, gli individui sono rappresentati come razionali nel senso che essi preferiscono necessariamente avere più beni sociali primari piuttosto che meno. Benché non conoscano in anticipo i loro piani di vita (poiché al momento della scelta dei principi di giustizia ogni informazione circa la loro identità personale è dietro un velo di ignoranza), essi sanno che ne avranno comunque uno. Di conseguenza,

⁶ Questo punto implica una critica della per altro ricca spiegazione delle forme di proprietà sull'impresa di Hansmann (1988, 1996).

grazie alla relazione tra fini e mezzi, è loro comunque nota la desiderabilità dei beni sociali primari in quanto mezzi necessari per qualsiasi piano di vita.

Le istituzioni fondamentali devono essere organizzate secondo principi che permettano la produzione e distribuzione dei beni sociali primari. Infatti, la società è un' "impresa cooperativa per il mutuo vantaggio", tramite cui vengono prodotti (dagli individui) e distribuiti (agli individui) beni sociali primari, che poi loro utilizzano in molteplici direzioni nei loro piani di vita. Mediante l'azione congiunta è possibile migliorare la disponibilità di tali beni, rendendo disponibile un surplus, ma, al contempo, permane sempre un conflitto circa la sua distribuzione. Per fare la propria parte nella cooperazione sociale ogni individuo deve perciò sapere che sarà trattato equamente.

Dunque, la produzione e distribuzione dei beni sociali primari è al contempo un problema di conflitto e cooperazione, il che richiede una soluzione per via di accordo. Per questo la giustizia come equità è una teoria del contratto sociale tra individui liberi ed uguali, insieme razionali e ragionevoli, nel senso di esser motivati a raggiungere accordi simmetricamente accettabili da altri individui ugualmente interessati all'accordo.

Il contratto sociale sui principi che disciplinano le istituzioni sociali fondamentali è modellato come scelta in un'ipotetica posizione originaria, la cui caratterizzazione più tipica è che tutti gli individui fronteggiano lo stesso problema di decisione in condizione di radicale ignoranza, e che risolvono razionalmente allo stesso modo, cioè unanimemente. Ciò dipende dal fatto che ciascuno fa l'esperimento ideale di mettersi nella posizione di un individuo razionale ipotetico, il quale è interessato ai beni sociali primari in quanto servono al suo piano di vita, qualunque esso sia, che però egli non conosce. Questa condizione fa sì che egli scelga i principi come se volesse esser imparziale e impersonale – cioè volesse seguire una legge morale universalmente valida, accettabile e rispettata da chiunque.

Ciò significa che le disuguaglianze possono esser ammesse solo qualora siano il modo di rendere massimo l'accesso ai beni sociali primari di chi è svantaggiato. Partendo da una posizione di uguaglianza, uno scostamento a vantaggio di una classe, per essere accettabile, dovrebbe al contempo costituire non un generico miglioramento, ma il massimo miglioramento tra le alternative possibili per la classe svantaggiata. L'opposto di quanto abbiamo osservato nel 40ennio neoliberale, in cui a fronte di incrementi verticali di reddito e ricchezza del 10% e ancor più dell'1% più ricco della popolazione, larga parte delle classi di reddito medio basso e basso non hanno visto alcun miglioramento (Milanovic, 2018).

Se, quindi, a partire da una situazione diseguale una redistribuzione migliorasse la posizione dello svantaggiato, anche a costo di ridurre la quota di chi è in posizione di vantaggio, questa compensazione dovrebbe esser approvata (sarebbe accettata dietro velo), anche se fosse un mero costo per la parte in posizione di vantaggio – cioè uno spostamento lungo la frontiera di Pareto. Si noti bene che una riduzione della quota appannaggio degli avvantaggiati, quand'anche indebolisse leggermente i loro incentivi produttivi – tutto da dimostrare, con gli attuali livelli di disuguaglianze e data la legge dell'utilità marginale decrescente del denaro – non sarebbe inaccettabile se tale riduzione servisse a massimizzare la quantità di chi nella disuguaglianza versa in posizioni di svantaggio.

A queste conclusioni Rawls (1971, 2001) arriva con l'avallo di un criterio di scelta in condizioni di radicale incertezza che, in considerazione del grave, ma imponderabile rischio di esser lo svantaggiato nella distribuzione dei beni sociali fondamentali, consiste nella "massimizzazione" della quantità di beni sociali primari allocata a chi occupa la posizione più svantaggiata ("minima") nella società, cioè il ben noto criterio di *maximin* (*maximum minimorum*).

3.2. Corrispondenza con l'economia sociale

La corrispondenza tra economia sociale e giustizia come equità va dimostrata sotto due profili. Il primo, è l'isomorfismo dei beni oggetto dei due sistemi di norme. Il secondo, è la coerenza tra i principi di giustizia e il trattamento degli stakeholder da parte delle organizzazioni di economia sociale, secondo il framework degli interessi perseguiti, mancanza di scopo di profitto e forma di governance.

Quanto al primo punto, è ovvio che le libertà civili e politiche sono oggetto delle campagne di grandi ONG parte del Terzo settore dell'economia. Benché organizzazioni di advocacy più che imprese, esse non di meno producono beni sociali primari: la protezione delle libertà.

Meno scontata è la considerazione di quali degli altri beni e servizi principalmente trattati dalle organizzazioni dell'economia sociale costituiscano beni sociali primari. Al di là dell'analogia, qui vi è un punto concettuale. Rawls identifica questi beni come "mezzi per molti scopi", in quanto essi non entrano nella teoria della giustizia come valori intrinseci, appartenenti a particolari concezioni complete del bene (Rawls, 1993), ma appunto come condizioni di possibilità per tutte le concezioni del bene. La giustizia come equità è neutra rispetto alle diverse concezioni del bene, che quindi vi hanno spazio solo come fini di piani di vita che le parti fanno di poter avere, benché non ne conoscano i contenuti, e che rimangono sotto un velo di ignoranza per tutta la durata della scelta dei principi. Le concezioni del bene così restano fuori dall'oggetto dell'accordo. La giustizia si occupa di beni penultimi, non dei fini ultimi dei piani di vita, su cui ciascuno mantiene sovranità individuale.

Dobbiamo quindi verificare se l'economia sociale si estenda a coprire questi beni fondamentali a uso multiplo, ma penultimi, piuttosto che la sfera di realizzazione di particolari concezioni del bene. È chiaro che ne va dell'universalismo dell'economia sociale, poiché se essa fosse semplicemente la realizzazione di particolari concezioni del bene non avrebbe a che fare con la scelta imparziale e impersonale di principi di giustizia validi per chiunque.

Si potrebbe considerare il consumo di beni ambientali e lo stare in un ambiente integro, spiagge, parchi e montagne non inquinati, come valori intrinseci di particolari piani di vita, che considerano tali consumi come superiori a causa della loro concezione del bene. Al contrario, però, la conservazione dell'ambiente e la prevenzione, protezione e resilienza rispetto al cambiamento climatico sono certamente mezzi necessari praticamente per tutti i piani di vita delle persone nelle aree interessate. La loro mancanza costituisce un rischio catastrofico, tale da identificare le posizioni di maggior svantaggio che sarebbe compito della giustizia, come equità, minimizzare.

Le risorse naturali quali l'acqua, le fonti energetiche e l'energia elettrica sono mezzi per quasi tutti i piani di vita individuali e compatibili con la maggior parte delle concezioni del bene. Sebbene il valore intrinseco dei beni artistici e culturali appaia come il tipico elemento costitutivo di una concezione "perfezionistica" del bene, tuttavia essi hanno a che fare con la conoscenza, in comune con l'istruzione. La conoscenza è certamente il più formidabile mezzo per tutti gli scopi, molti dei quali impossibili da prevedere nelle fasi dell'apprendimento, e specialmente impossibili da prevedere nelle fasi della ricerca di base, sia in ambito umanistico che scientifico. La stessa istruzione è un caso ovvio di mezzo per tutti gli scopi, così come più in concreto il supporto con attività culturali extracurricolari all'attività delle scuole di base, per evitare la dispersione scolastica.

È evidente che i servizi sociosanitari oltre che fornire un beneficio che ha valore in sé, sono un mezzo per molti altri scopi, poiché uno stato di buona salute fisica e mentale (qualunque cosa possa significare) o la riduzione della sofferenza sono precondizioni per perseguire ogni piano di vita quasi sotto ogni concezione del bene.

Basta un cenno per vedere la natura di mezzo per tanti scopi di parecchi beni e servizi oggetto tradizionale

di attività delle cooperative: l'offerta della possibilità di fare "la spesa" a prezzi accessibili (incluso l'accesso al cibo) e, al contempo, contribuire al bene della protezione dell'ambiente; l'offerta di abitazioni accessibili, l'opportunità di entrare nel mondo del lavoro attraverso la partecipazione a cooperative sociali di inserimento lavorativo, l'ottenere un reddito dignitoso e rendere meno diseguali le opportunità di lavoro: tutti beni sociali primari, associati alle basi del rispetto di sé nella lista rawlsiana, e che possono essere visti come precondizioni dei piani di vita individuali.

Tuttavia, questo esame caso per caso viene completamente superato se si accetta di usare il concetto di infrastruttura come schema concettuale dei beni comuni artificiali (Frishmann, 2005, 2012): dalle piattaforme digitali, al sistema scolastico e sanitario nazionale, alla rete delle biblioteche pubbliche e alla rete idrica comunale, alla gestione di spazi urbani comuni e fino alla rete associativa dei circoli culturali.

Le infrastrutture presentano con compiutezza l'isomorfismo tra beni comuni (Ostrom, 1990, 1998; Ostrom et al., 1992), oggetto dell'economia sociale, e l'oggetto della giustizia come equità e inducono ad adottare analoghi criteri di scelta (Sacconi, 2015). Le infrastrutture secondo Frishmann sono, infatti, strutture che permettono alcune transazioni di base note (ad esempio, la mobilità), che tuttavia sono ben lungi dall'esaurire gli scopi per le quali possono esser utilizzate. Gli scopi d'uso sono una lista aperta per definizione non descrivibile dettagliatamente in partenza. I fini e i progetti per cui le infrastrutture possono esser utilizzate sono costitutivamente incerti per gli stessi utenti e perciò poste dietro a un velo di ignoranza. La loro non escludibilità ha a che fare con questa varietà di impieghi che possiamo descrivere come esternalità positive su piani di vita degli utenti o di terzi, che andrebbero perse se si cercasse di imporre un prezzo in grado di corrispondere all'utilità marginale di tali molteplici impieghi troppo indeterminati al momento dell'uso dell'infrastruttura stessa. La sua gestione, per via dell'incertezza sugli scopi o sui piani di vita cui può servire, deve utilizzare criteri che riflettano un interesse e un accordo generali.

Infine, l'economia sociale è costituita da associazioni, cooperative e imprese sociali con una governance democratica, che cioè distribuisce in modo tendenzialmente egualitario diritti di partecipazione alle decisioni e che alloca l'autorità formale secondo criteri di democraticità. Questa stessa (l'autorità) è un bene sociale primario, alla cui allocazione, compatibile col principio democratico, l'economia sociale contribuisce nella società.

Dunque sotto molti aspetti l'economia sociale genera e distribuisce beni sociali primari. Ma lo fa coerentemente con i principi di giustizia come equità? Non possiamo certamente dare una risposta fattuale a tale quesito, ma possiamo dare una risposta in astratto circa la coerenza tra i due modelli normativi, cioè circa il fatto che i criteri identificativi del framework siano sufficienti a consentire l'attuazione dei principi di giustizia.

A parte l'affermazione delle uguali libertà, perseguita dalle ONG, in perfetta coerenza con i principi di giustizia, riconsideriamo i vari casi già esaminati: cooperative ed associazioni impegnate nei servizi di welfare (istruzione e servizi socio-assistenziali e sanitari); organizzazioni impegnate nella produzione di beni comuni come risorse naturali, oppure beni comuni artificiali e culturali (gestione cooperativa di piattaforme, comunità energetiche, associazioni per la protezione di beni culturali) e, più in generale, le infrastrutture (o servizi pubblici ad essi legati); cooperative di consumo e abitazione, cooperative di lavoro (incluse anche le cooperative sociali).

In ciascuno di questi casi, il "principio di differenza" richiede di default una distribuzione uguale del bene sociale in questione. Al contempo, qualora per motivi di incentivo uno degli stakeholder impegnati dal lato della produzione di qualche bene sia avvantaggiato mediante una remunerazione maggiore (una quota maggiore di beni sociali primari), questa situazione richiede subito una compensazione, che garantisca che il partecipante meno avvantaggiato riesca, nonostante la disuguaglianza, a massimizzare la sua quantità di beni sociali primari. Ciò richiede che il livello accettabile di disuguaglianza sia scelto dallo stesso svantaggiato.

Il principio funziona abbastanza bene in ciascun caso sfruttando le caratteristiche normative dell'economia sociale. Partiamo dalle cooperative che proteggono un particolare stakeholder, in quanto soggetto debole in un mercato in cui imprese di capitali (grande distribuzione, oppure sviluppatori immobiliari) rette dal principio di profitto eserciterebbero potere di mercato verso i consumatori, i piccoli produttori o verso cittadini in cerca di abitazioni abbordabili. Queste cooperative perseguono in modo egualitario un interesse settoriale svantaggiato che in loro assenza subirebbe uno scostamento dal principio di differenza, e pongono, quindi, al primo posto le persone diversamente dall'interesse dell'investitore di capitale, che qui non può perseguire il profitto. La disuguaglianza di mercato a svantaggio, ad esempio, dei consumatori o dei cittadini in cerca di abitazione viene contenuta dallo scopo stesso della cooperativa, la quale cerca invece di massimizzare il benefico per queste categorie svantaggiate.

Si consideri il caso dell'organizzazione di economia sociale che provvede alla produzione e gestione di una infrastruttura come bene comune. Lo scopo è un "interesse generale", che corrisponde all'assunzione di una prospettiva generale, come è necessario fare a causa della condizione di "velo di ignoranza" sugli interessi influenzati. La natura collettiva della proprietà e la mancanza dello scopo di profitto garantiscono che l'infrastruttura sia gestita secondo un criterio di non escludibilità e tendenzialmente di uguale accesso. Se contributi alla produzione devono essere dati, e se qualche stakeholder avanza pretese basate sul contributo differenziale dato al finanziamento o costruzione dell'infrastruttura, allora la governance democratica garantisce che questa disuguaglianza sia la minima possibile per ottenere lo scopo o quella che permette comunque il massimo accesso da parte degli utenti più svantaggiati.

Analogamente, per la produzione da parte di cooperative sociali o associazioni di servizi di welfare, come sanità e istruzione: lo scopo è l'interesse generale che equivale al punto di vista imparziale, e mette in primo piano la persona (il beneficiario) più che l'interesse del produttore di profitto, sfruttando le asimmetrie informative. La mancanza dello scopo di profitto riduce l'incentivo ad estrarre un vantaggio da parte del produttore, il che è coerente con l'eguaglianza di accesso (impossibilità di discriminare in base al prezzo). Se, tuttavia, per fornire servizi sanitari ed educativi vengono avanzate pretese di remunerazione differenziate e crescenti da parte dei produttori (nella cooperativa o nell'associazione), queste possono essere accettate solo fino a che siano la soluzione migliore per massimizzare la posizione della parte svantaggiata tra i beneficiari, e ciò è favorito dalla governance democratica multi-stakeholder, in cui gli stakeholder svantaggiati (beneficiari) sono adeguatamente rappresentati.

La cooperativa di lavoro ha come scopo la protezione del lavoratore dall'abuso di autorità dell'imprenditore, oltre che dare accesso al bene sociale principale di un lavoro decente. Lo scopo dell'impresa è in linea col primato della persona e di un interesse di categoria identificata come soggetto svantaggiato, che altrimenti subirebbe l'opportunismo della controparte. La proprietà del lavoratore e l'assenza di scopo di profitto proteggono dalla creazione di un'eccessiva disuguaglianza.

3.3. Non c'è economia sociale senza giustizia distributiva

In tutti i passaggi precedenti abbiamo visto che le caratteristiche normative dell'organizzazione di economia sociale sono funzionali ad attuare i principi della giustizia come equità⁷. Ma cerchiamo di essere chiari circa la portata di questo argomento: benché riteniamo che le "ragioni per agire" di giustizia facciano necessariamente parte dell'economia sociale, non diciamo che dall'affermazione della giustizia come equità segua esclusivamente l'economia sociale. È evidente che anche altre istituzioni possono soddisfare

⁷ In effetti analogo esercizio sulla corrispondenza tra principi di giustizia e scopi dell'economia sociale potrebbe essere realizzato con una alternativa visione della giustizia distributiva, secondo l'approccio delle capacità. Per questa idea di giustizia si veda Sen, 2009.

e corrispondere a principi di giustizia – istituzioni pubbliche a garanzia del principio di eguale libertà, delle uguali opportunità, della giusta allocazione dell'autorità e del potere politico, e della produzione di beni sociali primari che sarebbe impossibile assicurare senza la tassazione, oppure imprese socialmente responsabili che trattano autorità, reddito e ricchezza equamente.

Diciamo piuttosto che nel framework dell'economia sociale le ragioni per agire sono “necessariamente” coerenti con la giustizia come equità e le caratteristiche del framework ci appaiono convalidate nella prospettiva della giustizia. Al contempo, benché affermare che le ragioni per agire di coloro che partecipano all'organizzazione sono ragioni di giustizia non sia sufficiente per implicare che siamo nell'economia sociale (in effetti ci sono imprese caratterizzate in modo sostanziale dalla responsabilità sociale⁸ ed enti della pubblica amministrazione in cui questo accade), tuttavia “è sufficiente” essere nell'economia sociale per poter dire che le ragioni per agire sono ragioni di giustizia. Sempre, quando siamo nell'economia sociale, le ragioni per agire sono ragioni di giustizia e non possiamo rendere conto di tali organizzazioni, e del loro emergere come istituzioni stabili grazie a un modello mentale condiviso e un framework comune, se non in termini di ragioni di giustizia. L'economia sociale è un sottoinsieme dell'attuazione della giustizia come equità. Quindi – sosteniamo – quando siamo nell'economia sociale siamo in un'istituzione funzionale all'attuazione della giustizia come equità. E più ancora, quando esaminiamo le quattro categorie di enti e organizzazioni (più le imprese sociali) dal punto di vista di ragioni di giustizia per agire, ci viene naturalmente in mente il framework dell'economia sociale.

4. Senso di giustizia, preferenze di conformità, economia sociale

L'argomento sull'importanza del punto di vista o delle ragioni di giustizia per agire, al fine di selezionare o attivare il framework dell'economia sociale (e generare le conseguenti istituzioni in equilibrio), è stato presentato anche in riferimento al framework così come (deficitariamente) formulato dalla Commissione. Ma ben più netta sarebbe l'implicazione dai requisiti organizzativi alle ragioni per agire se, tra le caratteristiche dell'organizzazione di economia sociale, fosse esplicitamente statuito che nel suo patto costitutivo sono stabiliti esplicitamente o implicitamente principi di giustizia distributiva o comunque l'affermazione di una funzione distributiva secondo principi di giustizia – il che è ampiamente riconosciuto sia in lavori teorici che empirici sull'impresa sociale (Borzaga, Galera, 2023).

Questo punto diventa essenziale in questa sezione, in cui affermiamo che l'organizzazione di economia sociale, in quanto presenti la caratteristica suddetta (in armonia con gli altri requisiti), sviluppa aspettative e motivazioni dei partecipanti all'impresa che si traducono in una attitudine o una preferenza a garantire conformità agli stessi i principi di giustizia costitutivi. Ciò configura uno stato di equilibrio che può essere ragionevolmente sostenuto da aspettative, cioè un'istituzione la quale presenta la tipica corrispondenza tra conformità alla regola di condotta e sistema di aspettative reciproche che predicono lo stato di equilibrio stesso.

4.1. Senso di giustizia

Prendiamo come punto di avvio l'interessante, ma insoddisfacente spiegazione dell'organizzazione non profit da parte di Hansmann (1980, 1981, 1988): secondo questo argomento, il vincolo alla distribuzione degli utili servirebbe a obliterare l'incentivo ad appropriarsi come profitto delle rendite derivanti dallo sfruttamento di asimmetrie informative tra produttori e utenti di beni di welfare. Obiezione a questo argomento è che il vincolo alla distribuzione degli utili può variamente essere aggirato dal comportamento opportunistico, conferendo lautissimi premi in termini di benefit e remunerazioni elevate al management e agli amministratori.

⁸ Per questa nozione di responsabilità sociale d'impresa si veda Sacconi (2004, 2006, 2011a, 2011b e, più recentemente, 2023).

Così un'organizzazione non profit che in equilibrio faccia il suo compito non sarebbe possibile. Questa sarebbe la conclusione cui si giungerebbe in modo analogo al caso della *tragedy of the commons* (Hardin, 1968), ai paradossi del votante e del contributo volontario alla produzione di beni pubblici, e all'impossibilità dell'impresa cooperativa (Alchian, Demsetz, 1972), cioè ritenere impossibili di stati sociali possibili, che vengono esclusi solo perché le premesse di analisi economica sulle motivazioni degli agenti sono troppo pessimistiche. Trattandosi della possibilità di organizzazioni non profit, sembra naturale congetturare che il modello economico di preferenza vada emendato.

Per farlo si potrebbe fare ricorso a spiegazioni sociologiche esogene, che vanno a recuperare le basi delle preferenze in motivazioni ideologiche o religiose preesistenti e del tutto indipendenti e da ciò che accade nell'interazione interna alle organizzazioni economiche o nella scelta della loro costituzione (Rose-Ackerman, 1997). Si è cercato, invece, di sfruttare l'idea che le deliberazioni sui principi e gli accordi costitutivi sulla forma istituzionale delle organizzazioni non profit possa aver un ruolo nel sollecitare l'attivazione di motivazioni che spingono alla conformità sui principi deliberati, assieme a generare le aspettative reciproche dei partecipanti circa la conformità alle stesse deliberazioni (in linea con il metodo della complementarità tra forma istituzionale e sviluppo delle preferenze, Ostrom, 2005).

Non si tratterebbe perciò di una mera spiegazione conformista, secondo la quale i partecipanti si adeguano e desiderano adeguarsi alle aspettative normative degli altri. Al contrario, l'adesione dipenderebbe da ragioni morali per agire, derivanti da scelte costitutive fatte dagli agenti e replicate nel corso del tempo, accordi razionali imparziali sui principi dell'organizzazione aventi un significato morale per i partecipanti, con la valenza normativa di un impegno. Al contempo però – evitando il solipsismo di chi aderisce a principi come se fosse in isolamento, senza considerazione per la loro accettazione da parte degli altri – si farebbe l'ipotesi che l'intensità motivazionale di queste ragioni per agire non sia indifferente alle credenze che abbiamo su ciò che gli altri fanno e credono. Sia, cioè, condizionata dalle credenze circa il grado di conformità proprio e altrui, date le credenze reciproche. Insomma, le aspettative di conformità altrui contano non perché è importante conformarsi a queste aspettative, ma perché la forza motivazionale della conformità al principio normativo è calibrata in base alla credenza circa il livello di conformità di ciascuno dato ciò che crede degli altri.

Non sorprendentemente, la risposta a questo problema era già stata *in nuce* suggerita da John Rawls (1971, 1993) come tesi di psicologia morale a sostegno della giustizia come equità. Dice Rawls: quando abbiamo considerato giuste le istituzioni attraverso la scelta dietro velo di ignoranza, e sappiamo che gli altri le hanno considerate giuste, e in aggiunta abbiamo conoscenza comune circa il fatto che gli altri agenti facciano la loro parte nel rispettare i principi delle istituzioni giuste, allora noi sviluppiamo un senso di giustizia che è un atteggiamento favorevole alla conformità a detti principi, con il quale reciprociamo (conformità contro conformità) al comportamento atteso degli altri. Così le istituzioni giuste, accettate dietro al velo di ignoranza generano le motivazioni che provvedono alla loro attuazione e stabilità e che vincono gli incentivi a defezionare.

Da osservare che qui la reciprocità non è quella diretta tra due parti che si beneficiano reciprocamente (come accade in Rabin, 1993). Ciò che noi reciprociamo è un comportamento di conformità ai principi, se e solo se abbiamo approvato gli stessi principi. Dunque, si tratta di una motivazione morale che ha origine in un accordo, avente un significato normativo dovuto all'essere principi che ipoteticamente chiunque accetterebbe e all'aver assunto un impegno per via di accordo. Tuttavia, il desiderio di fare la cosa giusta non è indipendente dalle aspettative sul comportamento altrui. Un accordo, di cui non si attende l'osservanza, non attiva desideri di fare la cosa giusta.

Quest'idea di psicologia morale è stata tradotta in un modello di preferenze di conformità in giochi comportamentali, caratterizzati dalla mancanza di soluzioni di equilibrio che siano reciprocamente ed equamente vantaggiose per tutti i partecipanti, o dalla loro inverosimilità (Grimalda, Sacconi, 2005; Sacconi,

Grimalda, 2005, 2007; Sacconi, 2007; Sacconi, Faillo, 2009; Degli Antoni, Sacconi, 2023; Sacconi, Faillo, Ottone, 2011; Faillo, Ottone, Sacconi, 2015; Cecchini Manara, Sacconi, 2019b). Ad esempio, si consideri il gioco dell'esclusione (una variante con più partecipanti del *dictator game*) con due o più giocatori forti, che in equilibrio si appropriano di tutta una somma disponibile senza lasciar alcunché a un giocatore debole (*dummy player*). Questa soluzione paradossalmente è efficiente (poiché non vi è una soluzione dominante in cui tutti ottengano di più), ma certamente molto iniqua verso il *dummy*.

In giochi siffatti si introduce l'ipotesi che in una fase iniziale gli stessi giocatori (forti e deboli, ecc.) partecipino a una sessione di comunicazione, discussione o negoziazione, precedente l'avvio del gioco vero e proprio. Fase in cui possono accordarsi su un principio distributivo col quale risolvere il gioco stesso dopo la fase di comunicazione. Circa l'accordo assumiamo che sia raggiunto dietro un velo di ignoranza, che nasconde il ruolo che ciascun giocatore occuperà nel gioco che verrà giocato dopo l'accordo (chiamiamolo gioco *ex post*). Ipotizziamo, inoltre, che i partecipanti alla comunicazione (chiamiamola fase *ex ante*) sappiano che qualunque cosa essi concordino non esisterà alcun meccanismo esterno in grado di imporre l'esecuzione. Né loro potranno influire direttamente sul comportamento della controparte. Potranno soltanto decidere se (per parte loro) scegliere l'azione coerente con l'attuazione, cioè fare la propria parte nell'attuazione dell'accordo.

La funzione di utilità dei giocatori cambia in base all'ipotesi di complessità motivazionale, dando adeguato peso all'accordo *ex ante* sul principio distributivo. Ci sono due tipi di preferenze, quelle di tipo consequenzialista tradizionale, che ordinano gli esiti del gioco in base alla quantità di conseguenze desiderabili che ne otteniamo, e (ecco la novità) quelle deontologiche o di conformità a principi (concordati). Queste riflettono il grado di coerenza tra gli esiti del gioco e un criterio distributivo che assegna ai vari giocatori quote in base alla proporzione fissata dal principio.

La misura della coerenza è la base per inserire una componente di preferenza per la conformità, ovvero un parametro rappresentativo della forza motivazionale del "desiderio di essere giusti" (conformarsi al principio). Pesato, tuttavia, con un indice rappresentativo delle credenze che i giocatori intrattengono circa la loro reciproca conformità. Così il giocatore considera il suo grado di conformità, data la sua credenza sul comportamento altrui, e considera, inoltre, la conformità attesa degli altri giocatori data le loro credenze sul suo comportamento. Combinando questi due indici otteniamo un indice totale di conformità al principio come funzione delle credenze. Pertanto, per livelli di conformità attesa elevati questa componente di "desiderio di essere giusti" diverrà interamente efficace nella funzione di utilità del giocatore, mentre se vi è aspettativa di significativa deviazione (propria o della controparte) dalla piena conformità, il peso del desiderio di conformarsi si ridurrà fino a svanire.

Il modello cattura il punto che abbiamo prima esposto. Vi è una motivazione ad essere giusti secondo quanto riconosciuto nell'accordo. Se io, però, non credo che tu ti conformerai, allora la motivazione – benché in astratto potrebbe esser la base di un valore di utilità elevato – si spegne. Al contrario, se le aspettative di reciproca conformità sono elevate.

Le conseguenze per la soluzione dei giochi ovviamente dipendono dal peso assunto per ogni esito dalla motivazione di conformità. Se tale motivazione, pesata per l'indice di conformità, ha un valore elevato, potrà controbilanciare le utilità materiali e far sì che esiti che precedentemente non erano equilibrati ora lo siano. Ad esempio, nel gioco dell'esclusione ammettere il *dummy player* ai benefici della spartizione può diventare una combinazione di strategie di equilibrio dei due giocatori forti.

4.2. Conferme sperimentali

La teoria ha ricevuto varie conferme sperimentali, specie con riferimento al gioco dell'esclusione e sue

varianti (Sacconi, Faillo, 2009; Sacconi, Faillo, Ottone, 2011; Faillo, Ottone, Sacconi, 2015; Degli Antoni, Faillo, Francés-Gómez, Sacconi, 2022), che esprime la logica di situazioni in cui, ad esempio, due *fundraiser* possono appropriarsi del frutto della raccolta o utilizzarlo per migliorare i servizi resi al beneficiario dell'associazione non profit, oppure i cittadini possono rifiutarsi di offrire alcun accesso ai servizi pubblici di welfare al migrante, oppure votare perché questo avvenga; manager e rappresentanti degli azionisti possono escludere tutti gli altri stakeholder dall'accedere a parte degli utili, oppure accordarsi perché la distribuzione del surplus sia equa; infine, operatori e amministratori della cooperativa sociale possono colludere per aumentare le proprie remunerazioni, sacrificando gli investimenti a favore dei beneficiari, oppure concordare di avere una distribuzione equa che destini al miglioramento della qualità una quantità significativa degli avanzi di gestione.

Non tanto sorprendentemente dietro al velo d'ignoranza circa il fatto di essere il giocatore forte o debole, i giocatori concordano sulla distribuzione egualitaria. I risultati sono però sorprendenti e stabili nel gioco *ex post*: i partecipanti scelgono di attuare l'accordo anche se è a loro evidente che non è nel loro interesse materiale farlo e, inoltre, si aspettano che la controparte faccia lo stesso, benché sia pure chiaro che non sarebbe nel suo interesse farlo.

In effetti, risulta dall'analisi dei dati che fare l'accordo influisce sulle credenze (di default, coloro che fanno l'accordo sulla distribuzione equa pensano che gli altri lo rispettino) e per questa via l'accordo influisce anche sulla preferenza, poiché attiva la componente di preferenza per la conformità. Chi fa l'accordo attiva il desiderio di esser giusto, quando vi è aspettativa della reciproca conformità. Ma il bello è che questa aspettativa si riscontra praticamente sempre quando c'è stato l'accordo, ed essa sembra proprio dipendere dall'accordo: se abbiamo concordato, di default crediamo che gli altri si attengano.

Come tutto ciò aiuta a rispondere al problema della possibilità dell'organizzazione di economia sociale? In coerenza con il modello generale congetturiamo che l'organizzazione non profit sia fondata su un accordo imparziale tra i suoi stakeholder circa un principio distributivo di giustizia sociale, in grado di stabilire la distribuzione del surplus. Assumiamo che l'adesione al principio costitutivo svolga una funzione motivazionale che si aggiunge alle preferenze materiali, ma che può anche operare in modo da controbilanciarle. Assumiamo, inoltre, che i lavoratori e gli amministratori per qualche motivo si aspettino reciprocamente un'elevata conformità. La conseguenza sarà la comparsa di un equilibrio in cui lavoratori e amministratori dell'organizzazione non profit dedicano un'elevata quantità degli utili al miglioramento della qualità dei servizi in favore del beneficiario, anche se ciò contraddice il loro auto-interesse. Questo è un equilibrio del gioco che dimostra la possibilità che un'organizzazione non profit sia un'istituzione stabile, che adempie alla sua missione produttiva, posto che possa essere interpretata anche come una missione distributiva secondo un principio di equità.

4.3. Conseguenze per il disegno di istituzioni

Questi risultati debbono esser presi in considerazione per il disegno delle istituzioni dell'economia sociale schematizzato dal framework. Il risultato base è che si possono ottenere risultati significativi dalle organizzazioni di economia sociale sul piano dell'equità, oltre che dell'efficienza, ammesso che esse possano realizzare accordi imparziali tra stakeholder sulle politiche, cui daranno attuazione anche senza vincoli esterni stringenti, poiché gli accordi su principi di giustizia attivano credenze e preferenze di conformità. Se sono in grado – il che dipende dalla missione e dalla struttura di governance – di utilizzare procedure di deliberazione e di accordo tra gli stakeholder che replichino su piccola scala la logica del contratto sociale, non c'è giustificazione per le istituzioni pubbliche o private di mettere da parte gli obbiettivi di equità, in quanto non avrebbero il sostegno di incentivi sufficienti nella fase di attuazione (Degli Antoni, Faillo, Francés-Gómez, Sacconi, 2022). Al contrario, equilibrio ed equità vanno di pari passo, purché il disegno istituzionale e organizzativo di queste istituzioni riconosca centralità alla pratica degli accordi *ex ante*, basati su deliberazione o contrattazione imparziale, tramite la quale

si rinnovi l'adesione ai principi costitutivi e si concordi sull'applicazione dei principi alle singole policy.

Date le loro caratteristiche istituzionali, cui si aggiunge l'esser esplicitamente fondate su un principio di giustizia continuamente utilizzato per deliberare su accordi tra gli stakeholder circa politiche distributive, le organizzazioni dell'economia sociale, in particolare, possono generare da sé le motivazioni che spingono ad applicare tali politiche. Ciò consiste nel replicare su piccola scala il contratto sociale più generale, che stabilisce la produzione e distribuzione dei beni sociali primari, specializzandone i contenuti in riferimento ad aree particolari e parziali.

Ciò ovviamente presuppone che, rispetto ai termini del contratto sociale generale, tali contratti locali e settoriali servano a riempire spazi di discrezionalità lasciati aperti dall'incompletezza contrattuale e dalle numerose contingenze imprevedute⁹. In quanto autonome e in grado di esprimere un significativo grado di autogoverno (ovviamente nei limiti della legge) le organizzazioni dell'economia sociale possono, infatti, deliberare imparzialmente l'applicazione dei principi alle questioni particolari, in modo del tutto coerente con l'ipotesi di democraticità della governance multistakeholder e di indipendenza istituzionale. Dietro il velo di ignoranza, gli accordi possono estendersi a partecipanti di ogni numerosità purché possano dialogare anche attraverso supporti informatici, e il loro anonimato non sarebbe un limite, ma un vantaggio, che non pregiudica, ma sostiene l'efficacia motivazionale (Sacconi, 2015).

Perciò le organizzazioni di economia sociale dovrebbero essere viste come delegate a specializzare il contratto sociale generale sulla produzione e distribuzione di particolari beni e servizi (beni sociali primari, beni comuni, capacità fondamentali¹⁰) con riferimento ad ambiti locali e settoriali, mediante ulteriori contratti sociali su piccola scala.

Sorge, però, un problema: chi garantisce che l'interpretazione del contratto sociale generale, offerta dalla sua versione locale, deliberata dagli stakeholder delle organizzazioni di economia sociale, non sia parrocchiale, troppo inclinata a favorire certi interessi o valori locali, valutazioni favorevoli a certi standard di eccellenza per certi funzionamenti, ma non per altri, e imponga particolari concezioni del bene o particolari interessi? In questo caso, infatti, ne andrebbe dell'universalismo dell'offerta di questi beni¹¹. Se poi certi stakeholder non fossero di fatto rappresentanti (neppure dietro velo di ignoranza) in questi esercizi di scelta collettiva e di democrazia deliberativa su scala locale e settoriale, gli esiti potrebbero risentirne sostanzialmente.

Vi sarebbe perciò un *trade-off*, da un lato, tra la capacità dell'economia sociale di generare senso di giustizia, cioè motivazioni di adesione alle istituzioni giuste, ma al contempo dare interpretazioni parziali del contratto sociale, che possono favorire certe posizioni particolari, rispetto, ad esempio, la possibilità che il passaggio dal patto costituzionale all'attuazione delle policy da parte della pubblica amministrazione sia più fedele alle premesse, sebbene frattanto non faccia ricorso a nuovi accordi imparziali per riempire le falle del contratto sociale incompleto e, quindi, non generi preferenze di conformità e senso di giustizia.

In ciò che segue suggeriremo un tentativo di rispondere a questo problema basato sulla consueta distinzione tra contratto costituzionale e post-costituzionale (Buchanan, 1975; Sacconi, 2006¹²). Come vedremo, questa distinzione offre la flessibilità richiesta dall'incompletezza del contratto costituzionale e offre opportunità di pattuire contratti post costituzionali che generino senso di giustizia. Mentre il primo stabilisce l'allocazione

⁹ Si veda Donaldson, Dunfee, 1995 per una teoria dei macro e micro contratti sociali che enfatizza l'autonomia dei secondi.

¹⁰ Per l'inserimento dei funzionamenti in questa prospettiva si veda Sen 1995 e Fia, Sacconi 2019.

¹¹ Sono debitore a Elena Granaglia per la comprensione della rilevanza di questo problema.

¹² Per una discussione recente su questo metodo si veda Pies ecc. e Ghirlanda, Sacconi, 2024.

iniziale di diritti, libertà, capacità e altre dotazioni di base secondo un principio distributivo egualitario o relativo ai bisogni, il contratto post costituzionale si occupa di impiegare queste dotazioni per dare vita (via contratti post costituzionali) a una molteplicità di coalizioni produttive (associazioni, imprese, ecc.) di varia natura, alle quali gli agenti collaborano con dotazioni sostanzialmente simmetriche e ricavandone remunerazioni in proporzione ai contributi dati, in modo che però riflette ancora l'uguaglianza delle dotazioni iniziali o la loro proporzionalità al bisogno.

La ragione per cui facciamo uso di principi di giustizia distinti tra fase costituzionale e post costituzionale è che nella prima fase si allocano dotazioni (di diritti e altro) su qualcosa che non è ancora stato prodotto da nessuno, che perciò ha caratteristica di "manna dal cielo". Così, in mancanza di ogni legittima pretesa basata sul contributo, la loro distribuzione non può che esser uguale o basata sulla sola differenza legittima, che è quella dei bisogni a causa di differenze naturali di capacità (più talenti = meno bisogni). Nel contratto post costituzionale, invece, ciascuno contribuisce a diverse associazioni produttive e può avanzare pretese basate sul contributo. I payoff a questo stadio non sono "manna dal cielo" e ciascuno è responsabile pro quota dell'ammontare di beni prodotti (Sacconi, 2006, 2011b).

La pulizia concettuale di questo schema dipende dal fatto che le due fasi possano esser accuratamente distinte e poste in ordine logico: il passo costituzionale è una preconditione in grado di regolare il secondo passo, post costituzionale, e non accade che l'oggetto dell'accordo al secondo passo, sia una dotazione oggetto di distribuzione al primo passo (contratto costituzionale), altrimenti le pretese basate sui contributi (che intervengono solo al secondo passo) potrebbero condizionare o contrastare le pretese basate sui bisogni o l'uguaglianza di base (primo passo), creando un loop sconcertante.

Tuttavia, non è ovvio come questa distinzione sia assicurata nel caso del contratto post costituzionale delle organizzazioni dell'economia sociale, impegnate proprio a produrre beni sociali principali, aventi "rango costituzionale". Il punto è che il contratto costituzionale può bensì allocare diritti su beni sociali primari, libertà di accesso per ottenere capacità fondamentali, ecc. Ma quando si passa al secondo stadio, quello del contratto post costituzionale, vi è un comparto dell'economia in cui si producono alcuni di questi beni aventi status costituzionale. Questi beni non appaiono solo come input (dotazioni), ma anche come output delle attività previste dal contratto post istituzionale.

Ad esempio, l'uguale diritto alla salute influisce sull'assetto di ogni organizzazione, impresa o associazione istituita a livello post costituzionale per operare nel campo della sanità. Ma la salute delle persone viene garantita grazie ai prodotti e servizi generati dalle organizzazioni che operano in fase post costituzionale, e in cui vengono perciò avanzate pretese basate sul contributo. Nei contratti post costituzionali questi stakeholder tenderanno perciò a condizionare la soddisfazione dei diritti costituzionali dei malati alla soddisfazione delle loro pretese basate su contributo.

Ciò richiede chiaramente che nei processi deliberativi a livello post costituzionale sia introdotto un "criterio sostanziale di priorità" tra i due tipi di pretese: quelle relative all'attuazione e specificazione locale e parziale dei diritti costituzionali, basate sul bisogno, e quelle basate sui contributi dati alla produzione di beni e capacità, ad esempio, nel campo della salute, che sono certamente legittimi in fase post-costituzionale, ma non tali da mettere in discussione o rinegoziare l'attuazione dei diritti costituzionali alla salute (Sacconi, 2011).

Le organizzazioni pubbliche o di economia sociale o privata che si occupano di questi beni dovranno concepire il contratto post costituzionale come accordo a sua volta in due stadi. Al primo dei quali si concorda ancora dietro velo di ignoranza la specificazione di quanti e quali beni sociali primari produrre e distribuire in un tempo e spazio determinato, in risposta alla specificazione dei diritti costituzionali dei cittadini. Solo "dopo" questa fase potrà prendere avvio la seconda fase del contratto post costituzionale, in cui le varie parti avanzano

pretese basate sul contributo.

L'idea è che la prima sessione abbia priorità sulla seconda: prima i diritti e i bisogni sanitari di una data area vengono concordati imparzialmente, poi compatibilmente con questi diritti, le pretese di trarre vantaggio da attività produttive entrano in contrattazione tra di loro, senza che possano però condizionare l'attuazione del contratto costituzionale.

Questo è un vincolo sulle organizzazioni e istituzioni oggetto di contratto post costituzionale, che dovrebbe esser messo in atto via processi di democrazia deliberativa multistakeholder. Oltre a far valere criteri di argomentazione imparziale questi processi deliberativi, per analogo criterio di imparzialità, devono rispettare il "criterio sostanziale di priorità", secondo cui le parti prima stabiliscono per via di accordo i piani attuativi dei diritti costituzionali secondo i bisogni e solo dopo si accordano sui contributi dati e sulle remunerazioni relative.

Il lettore potrà adesso apprezzare le virtù del framework dell'economia sociale che, imponendo il vincolo sulla distribuzione degli utili, trattiene le parti nel contratto post costituzionale dal cercare di soverchiare le pretese basate sui bisogni con la pretesa di profittare basata sui contributi. Al contempo, una volta che il contratto post costituzionale è equo (può essere deliberato dietro al velo) le preferenze di conformità spingono l'organizzazione di economia sociale a darne attuazione.

L'universalismo del contratto costituzionale si trasmette così al contratto post costituzionale e assicura che l'interpretazione del contratto sociale non sia arbitraria e troppo influenzata da alcuni degli stakeholder, che ne fanno parte (ad esempio i medici o le aziende farmaceutiche a fronte dei malati o di cittadini interessati alla prevenzione) e che di norma sono soggetti più forti di coloro i cui bisogni dovrebbero avere primato costituzionale.

Per concludere, le considerazioni sull'economia sociale, vista come insieme di organizzazioni fondate su principi di giustizia concordati mediante accordi imparziali, e che generano senso di giustizia, inducono a ribadire la raccomandazione che la Commissione europea ne riveda la formulazione, nel senso di includere la "quinta caratteristica" di cui in più punti di questo scritto abbiamo lamentato l'assenza. Potremo allora concludere che, rientrando nel framework di economia sociale, emendato come qui suggerito, queste organizzazioni facciano qualcosa che nessuna altra istituzione pubblica o privata fa altrettanto bene: generare "senso di giustizia", sia in forma specifica, rispetto a settori particolari di produzione di beni sociali e capability, sia in forma generale rispetto alla stabilità e osservanza di principi di giustizia con rilievo costituzionale. Qualcosa di cui non solo l'economia sociale, ma la preservazione delle democrazie liberali in Europa ha oggi estremo bisogno.

Bibliografia

Alchian, A. & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62, pp. 777-795.

Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, Mass., MIT Press.

Aoki, M. (2007). Endogenizing Institutions and Institutional Change. *Journal of Institutional Economics*, 3(1), pp. 1-31.

Appadurai, A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. In Rao, V. & Walton, M. (Eds.). *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 59-84.

Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago, University of Chicago Press.

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio (ACRI) (2023). Ventottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria. Anno 2022. Roma, ACRI. <https://www.acri.it/wp-content/uploads/2023/07/Rapporto-2022-web.pdf>.

Bacharach, M. (2006). *Beyond Individual Choice, Teams and Frames in Game Theory*. Ed. Gold, N. & Sugden, R. Princeton N.J., Princeton University Press.

Baggio, M., Cecchini Manara, V., Faillo, M. & Sacconi, L. (2019). *Social Impact Finance: The Role of Motivations. Theory and Experimental Evidence*. Paper presentato in occasione del XIII Colloquio Scientifico di Iris Network, pp. 1-9.

Balduzzi, R. (2013). La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale. In Balduzzi, R. & Servetti, D. *Manuale di diritto sanitario*. Bologna, Il Mulino.

Banca d'Italia (2024). Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia. *Relazione annuale anno 2024 – Centotrentunesimo esercizio*. Roma, Banca d'Italia.

Barraket, J., Eversole, R., Luke, B. & Barth, S. (2019). Resourcefulness of Locally-oriented Social Enterprises: Implications for Rural Community Development. *Journal of Rural Studies*, 70, pp. 188-197.

Basu, K. (2018). *The Republic of Beliefs*. Princeton, Princeton University Press.

Bernardoni, A. (2023). Le cooperative sociali di inserimento lavorativo in Italia: settori di intervento e dinamiche economico-patrimoniali. *Impresa Sociale*, n. 4. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/le-cooperative-sociali-di-inserimento-lavorativo-in-italia-settori-di-intervento-e-dinamiche-economico-patrimoniali>.

Bernardoni, A. & Picciotti, A. (2024). Relazione tra redditività e dimensione aziendale nelle cooperative sociali italiane. *Impresa Sociale*, n. 4. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/relazione-tra-redditivita-e-dimensione-aziendale-nelle-cooperative-sociali-italiane>.

Berranger, C., Monni, S. & Realini, A. (2020). *Cooperative bene comune*. Roma, Roma Tre-Press.

Bertolini, P., Montanari, M. & Peragine, V. (2008). Poverty and Social Exclusion in Rural Areas. Final Study Report. Estratto da https://iris.unimore.it/bitstream/11380/606205/1/rural_poverty_en.pdf.

Bianchi, M., Caputo, M. L., Lo Cascio, M. & Baglioni, S. (2023). Migrants in the Economy of European Rural and Mountain Areas: A Cross-national Investigation of their Economic Integration. *Journal of Rural Studies*, 99, pp. 62-70.

Binmore, K. (1989). Social Contract I: Harsanyi and Rawls. *The Economic Journal*, 99, pp. 84-102.

Binmore, K. (2005). *Natural Justice*. Oxford, Oxford University Press.

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, pp. 132-153.

Borzaga, C., Depedri, S. & Tortia, E. C. (2011), Organizational Variety in Market Economies and the Role of Cooperative and Social Enterprises: A Plea for Economic Pluralism. *Journal of Cooperative Studies*, 44(1), pp. 19-30.

Borzaga, C. & Galera, G. (2012). The Concept and Practice of Social Enterprise. Lessons from the Italian Experience. *International Review of Social Research*, 2(2).

Borzaga, C. & Galera, G. (2023). *La rivoluzione dell'impresa sociale. Per un rinnovato protagonismo della società civile*. Milano, Feltrinelli.

Borzaga, C. & Marocchi, G. (2022). L'inserimento lavorativo, malgrado le politiche. *Impresa Sociale*, 2. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/inserimento-lavorativo-malgrado-le-politiche>.

Borzaga, C. & Sacconi, L. (2022). Discorsi sull'impresa sociale. Un confronto tra Carlo Borzaga e Lorenzo Sacconi. *Impresa Sociale – Editoriale*, n. 4, pp. 5-25.

Borzaga, C. & Salvatori, G. (2024). Sul concetto e la rilevanza dell'economia sociale [On the Concept and Relevance of the Social Economy], *EURICSE Working Papers*, n. 133/24.

Borzaga, C. & Tortia, E. C. (2006). Worker Motivations, Job Satisfaction and Loyalty in Public and Non-profit Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35 (2), pp. 225-248.

Borzaga, C. & Tortia, E. C. (2017). Co-operation as Co-ordination Mechanism: A New Approach to the Economics of Co-operative Enterprises. In Michie, J., Blasi, J. R. & Borzaga, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative and Co-owned Businesses*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 55-75.

Bouchard, M. J. (2023). Statistical Measurement. In Yi I. (Ed.). *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy: A Collective Work of the United Nations Inter-Agency Task Force on SSE (UNTFSSSE)*. London, Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803920924>.

Buchanan, J. (1975). *The Limits of Liberty*, Chicago, Chicago University Press.

Camagni, R. (2009). Territorial Capital and Regional Development. In Capello, R. & Nijkamp, P. (Eds.). *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. London, Edward Elgar Publishing.

Cecchini Manara, V. & Sacconi, L. (2019a). Institutions, Frames, and Social Contract Reasoning. *EconomEtica Working Papers*, n. 71.

Cecchini Manara, V. & Sacconi, L. (2019b). Compliance with Socially Responsible Norms of Behavior: Reputation vs. Conformity. *EconomEtica Working Papers*, n. 73.

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.

Cerlini, S. (2025). NEET un problema da affrontare lontano dai luoghi comuni. *Lavoce.info*, 30 aprile. <https://lavoce.info/archives/107692/neet-un-problema-da-affrontare-lontano-dai-luoghi-comuni/>.

Cersosimo, D. & Licursi, S. (2023). *Lento Pede. Vivere nell'Italia estrema*. Roma, Donzelli Editore.

Chaddad, F. R. & Cook, M. L. (2004). Understanding New Cooperative Models: An Ownership-control Rights Typology. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 26(3), pp. 348-360.

Chaves-Avila, R. (2021). *Producing Statistics on Social and Solidarity Economy: Policy Recommendations and Directions for Future Research* (UNTFSSSE Knowledge Hub Working Paper). UNRISD & UNTFSSSE. <https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2021/08/WP-2021-SSE-Stats-Chaves-Avila.pdf>.

Chelli, F. M. (2025). *Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto*. Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/04/Istat-Audizione-Commissione-Transizione-demografica-1-aprile-2025.pdf>.

Cheney, G., Santa Cruz, I., Peredo, A. M. & Nazareno, E. (2014). Worker Cooperatives as an Organizational Alternative: Challenges, Achievements, and Promise in Business Governance and Ownership. *Organization*, 21(5), pp. 591-603.

Christen, J. (2004). *Peace and Stability Through Sustainable and Economic Development*. St. Gallen: Swiss Agency for Development and Co-operation. Estratto da: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PEACE%20CRIMEA_water_supply_systems_-_SDC.pdf.

CIRIEC (2006). *Manual for Drawing up the Satellite Accounts on Cooperatives and Mutual Societies*. Brussels, European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General. <https://www.ciriec.uliege.be/en/publications/etudesrapports/manual-for-drawing-up-satellite-accounts-of-companies-in-the-social-economy-co-operatives-and-mutual-societies-2006/>.

CNEL (2025). *Rigenerazione e ripopolamento delle aree territoriali marginali – Osservazioni e Proposte*. Assemblea 25 giugno. <https://www.cnel.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte>.

Commins, P. (2004). Poverty and Social Exclusion in Rural Areas: Characteristics, Processes, and Research Issues. *Sociologia Ruralis*, 44(1), pp. 60-75.

Commissione europea (2009). International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank (2009). *System of National Accounts 2008*, New York, United Nations.

Commissione europea (2010). A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth (COM(2010) 2020 definitivo). Bruxelles, Commissione europea. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_en.pdf.

Commissione europea (2011). Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale. (COM(2011) 682 definitivo). Bruxelles. Commissione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0682>.

Commissione europea (2019). Il Green Deal europeo (COM(2019) 640 definitivo). Bruxelles, Commissione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52019DC0640>.

Commissione europea (2020). *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*. COM(2020) 758 final. Estratto da: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758>.

Commissione europea (2020). Agenda europea per le competenze per una competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (COM(2020) 274 definitivo). Bruxelles, Commissione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0274>.

Commissione europea (2021). *Building an Economy that Works for People: An Action Plan for the Social Economy* (SEAP). Luxembourg, Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/12083>.

Commissione europea (2022). *European Care Strategy*. COM(2020) 440 final. Estratto da: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0440>.

Commissione europea, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Nazioni Unite, & Banca. (2025). *System of National Accounts 2025* (Rev. 6, Pre-edit version). https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/2025_SNA_Pre-edit.pdf.

Commissione europea, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank (2009). *System of National Accounts 2008*, New York, United Nations.

Commissione europea: European Innovation Council and SMEs Executive Agency, CIRIEC, EURICSE, Spatial Foresight, Carini, C., Galera, G., Tallarini, G., Chaves Avila, R., Sak, B., & Schoenmaeckers, J. (2024). *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy : improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/880860>.

Commissione europea-EISMEA (2024). *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy: improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*. Autori: Carini, C., Galera, G., Tallarini, G., Chaves Avila, R., Sak, B. & Schoenmaeckers, J., Lussemburgo: Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea. Estratto da: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8aa2a5cb-74a7-11ef-a8ba-01aa75ed71a1/language-en>.

Consiglio dell'Unione europea (2023). *Council Recommendation of 27 November 2023 on Developing Social Economy Framework Conditions* (OJ C 2023/1344). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202301344.

Cooter, R. & Ulem, T. (1988). *Law and Economics*. Boston, Pearson/Addison Wesley.

De Blasio, N., Giorgione, G. D. & Moretti, A. (2018). *L'Italia che non ti aspetti. Manifesto per una rete dei piccoli comuni del Welcome*. Roma, Città Nuova.

De Vidovich, L., Tricarico, L. & Zulianello, M. (2021). *Community Energy Map: A Survey of Early Experiences of Renewable Energy Communities*. Milano, Franco Angeli.

Degli Antoni, G. & Sacconi, L. (2013). Social Responsibility, Activism and Boycotting in a Firm–stakeholders Network of Games with Players' Conformist Preferences. *Journal of Socio-Economics*, 45, pp. 216-226.

Degli Antoni, G., Faillo, M., Francés-Gómez, P. & Sacconi, L. (2022). Liberal Egalitarian Justice in the Distribution of a Common Output. Experimental Evidence and Implications for Effective Institution Design. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 1, pp.1-18.

Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57(2), pp. 347-359.

Denoza, F. (2002). *Norme efficienti*. Milano, Giuffrè Editore.

Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres: Histoire de la raison statistique*. Paris, Éditions La Découverte.

Dezau, A. & North, D. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kiklos*, 47(1), pp. 1-3.

Di Iacovo, F., Moruzzo, R., Rossignoli, C. & Scarpellini, P. (2014). Transition Management and Social Innovation in Rural Areas: Lessons from Social Farming. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 20(3), pp. 327-347.

Donaldson, T. & Dunfee, T.W. (1995). Integrative Social Contracts Theory. *Economics and Philosophy*, Vol. 11, pp. 85-112.

Esposito, M. (2024). *Vuoto a perdere. Il collasso demografico Come invertire la rotta*. Soveria Mannelli, Rubettino, p. 17.

EURICSE (2016). *Libro bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*. Trento, EURICSE.

EURICSE (2020). Imprese di comunità e beni comuni. Un fenomeno in evoluzione, *EURICSE Research Reports*, n. 18|2020. Autori: C. Burini & J. Sforzi. Trento, EURICSE.

EURICSE (2022). Le comunità intraprendenti in Italia, *EURICSE Research Reports*, n. 23|2022. Autori: J. Sforzi, C. Burini, C. De Benedictis, L. Bettani. D. Gaudio. Trento, EURICSE.

EURICSE (2023). Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, *EURICSE Research Report*, 25. Autore: L. Fazzi. Trento, EURICSE.

EURICSE (2024). Le imprese di comunità in Italia. Tratti distintivi e traiettorie di sviluppo, *EURICSE Research Reports*, n. 36|2024. Autori: J. Sforzi, A. Spalazzi, C. De Benedictis, S. Scarafoni. Trento, EURICSE.

EURICSE (2025). La mercatizzazione dei servizi sociali nel welfare locale in Italia, *EURICSE Research Report*, 43. Autori: Fazzi L., Decorte J., Maturo M., Pisani G. Trento, EURICSE.

Faillo, M., Ottone, S. & Sacconi, L. (2015). The Social Contract in the Laboratory. An Experimental Analysis of Self-enforcing Impartial Agreements. *Public Choice*, 163(3-4), pp. 225-246.

Fantozzi, R., Gabriele, S. & Zanardi, A. (2023). Risorse per la sanità: dove colpirà l'inverno demografico. *Lavoce.info*, 22 dicembre. <https://lavoce.info/archives/103228/risorse-per-la-sanita-dove-colpira-linverno-demografico/>.

Fia, M. & Sacconi, L. (2019). Justice and Corporate Governance: New Insights from Rawlsian Social Contract and Sen's Capabilities Approach. *Journal of Business Ethics*, 160(4), pp. 937-960.

Franzini, M. (2013). I "tanti" beni comuni e le loro variegate conseguenze economiche. In Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco (Eds.). *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari. Una discussione interdisciplinare a più voci sul concetto di beni comuni*, Annali 2010-2012, Roma.

Frishmann, B.M. (2005). An Economic Theory of Infrastructure and Commons Management. *Minnesota Law Review*, 89, pp. 917-1030.

Frishmann, B. M. (2012). *Infrastructure, The Social Value of Shared Resources*, Oxford, Oxford University Press.

Galera, G. (2009). The 'Re-Emergence' of Social Enterprises in CEE and the CIS. In Destefanis, S. & Musella, M. (Eds.). *Paid and Unpaid Labour in the Social Economy: An International Perspective*. Heidelberg, Physica-Verlag HD, pp. 245-262.

Galera, G. (2020). Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore. *Impresa Sociale*, 2, p. 35.

Galera, G. & Tallarini, G. (2023). L'inserimento lavorativo in una prospettiva europea. *Impresa Sociale*, 1. <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/inserimento-lavorativo-in-una-prospettiva-europea>.

Ghirlanda, P. & Sacconi, L. (2024). A Better Account of Constitutional Contractarianism implies a Cooperative Form of Governance of the Sharing Economy: Critical Assessment of Hielscher, Everding, and Pies' (2022). Ordo-responsibility in the Sharing Economy: A Social Contracts Perspective. *Business Ethics Quarterly*. Published online, pp. 1-23.

Giustizia amministrativa, Consiglio di Stato, Trasformazione delle università private in società di capitali, Cons. St., sez. cons. atti norm., 14 maggio 2019, n. 1433 – Pres. Zucchelli, Est. Carpentieri.

Goffman, I. (1974). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston, Northeastern University Press.

Grimalda, G. & Sacconi, L. (2005). The Constitution of the Not – For – Profit Organisation: Reciprocal Conformity to Morality. *Constitutional Political Economy*, 16(3), pp. 249-276.

Hansmann, H. B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 89, pp. 835-898.

Hansmann, H. B. (1981). Consumer Perception of Nonprofit Enterprise: Reply. *Yale Law Journal*, 90, pp. 1633-1638.

Hansmann, H. B. (1988). Ownership of the Firm. *Journal of Law Economics and Organization*, 4(2), pp. 267-304.

- Hansmann, H. B. (1996). *The Ownership of Enterprise*. Cambridge MA, Harvard University Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- Harsanyi, J. C. & Selten, R. (1988). *A General Theory of Equilibrium Selection*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Huff, J. (2001). Parental Attachment, Reverse Culture Shock, Perceived Social Support, and College Adjustment of Missionary Children. *Journal of Psychology and Theology*, vol. 29(3), pp. 246-264.
- International Conference of Labour Statisticians (ICLS). (2023). *Room document: 15 – Measuring the Social and Solidarity Economy (SSE): A Roadmap towards Guidelines Concerning Statistics of the SSE*. 21st International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 11–20 October. International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/meetingdocument/wcms_894547.pdf.
- International Labour Organization (ILO) (2022). Report VI – *Decent Work and the Social and Solidarity Economy*. International Labour Conference, 110th Session. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/110/decent-work-and-social-and-solidarity-economy>.
- Istat (2024a). Popolazione residente e dinamica della popolazione Anno 2023. *Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni*, 14.
- Istat (2024b). La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future. *Statistiche Focus*, 29 luglio.
- Istat (2025). Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione. *Statistiche Report Previsioni della popolazione residente e famiglie Base 1/1/2024*, 28 luglio.
- Johnson-Laird, P.N. (1986). *Mental Models towards a Cognitive Science of Language, Inference and Consciousness*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choices. *Sciences, New Series*, 211(4481), pp. 453-458.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (2000). *Choices, Values, and Frames*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Katz, D. (1979). *La psicologia della forma*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Kelly, D., Steiner, A., Mazzei, M. & Baker, R. (2019). Filling a Void? The Role of Social Enterprise in Addressing Social Isolation and Loneliness in Rural Communities. *Journal of Rural Studies*, 70, pp. 225-236.
- Knickel, K., Redman, M., Darnhofer, I., Ashkenazy, A., Chebach, T. C., Šūmane, S. & Rogge, E. (2018). Between Aspirations and Reality: Making Farming, Food Systems and Rural Areas more Resilient, Sustainable and Equitable. *Journal of Rural Studies*, 59, pp. 197-210.
- Koltai, L. & Rácz, K. (2019). Social Enterprises in the Food Sector. *Munkaügyi Szemle*, 62 évfolyam, 5 szám.

- Kreps, D. (1990). Corporate Culture and Economic Theory. In Alt, J.E. & Shepsle, K.A. (Eds.). *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kustepeli, Y., Gulcan, Y., Yercan, M. & Yildirim, B. (2020). The Role of Agricultural Development Cooperatives in Establishing Social Capital. *The Annals of Regional Science*, 70(3), pp. 681-704.
- Lakoff, G. (2006). *Thinking Points Communicating our American Value and Vision*. New York, Ferrar, Staris and Giroux Publisher.
- Lakoff, G. (2009). *The Political Mind*. New York, Penguin.
- Lazic, S. & Gasparini, M. L. (2023). Community-Based Tourism Initiatives as a Tool for Empowering Indigenous Communities: Evidence from the Yucatan Peninsula, Mexico. *Tourism Cases*, tourism202300051.
- Legrenzi, P., Girotto, V. & Johnson-Laird, P.N. (1993). Focussing in Reasoning and Decision Making. *Cognition*, 49, pp. 37-66.
- Lewis, D. (1969). *Convention. A Philosophical Study*. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Lichter, D. T. & Schafft, K. A. (2016). People and Places Left Behind. In Brady, D. & Burton, L.M. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, p. 317.
- MacKinnon, D., Béal, V. & Leibert, T. (2024). Rethinking 'Left-behind' Places in a Context of Rising Spatial Inequalities and Political Discontent. *Regional Studies*, 58(6), pp. 1161-1166.
- Marocchi, G. (2017). Appalti riservati: le modifiche introdotte dal nuovo codice degli appalti. *Welforum*, 15 dicembre. <https://www.welforum.it/appalti-riservati-le-modifiche-introdotte-dal-nuovo-codice-degli-appalti/>.
- Marocchi, G. (2023). Molte delle cose che credevamo sull'inserimento lavorativo sono false. *Impresa Sociale*, 1 <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/molte-delle-cose-che-credevamo-sull-inserimento-lavorativo-sono-false>.
- Marocchi, G. (2024). Le cooperative sociali, tra dati e narrazioni. *EURICSE Working Paper Series*, 134. <https://euricse.eu/it/publications/wp-134-24-le-cooperative-sociali-tra-dati-e-narrazioni/>.
- Marocchi, G. et al. (2022). *Report Understanding User (digital) Skill Needs in WISEs B-WISE Project*. Brussels, Commissione europea. https://www.bwiseproject.eu/Portals/bewise/OpenContent/Files/1130/WP2_Report.pdf.
- Milanovic, B. (2018). *Global Inequality*. London, Routledge.
- Ministero dell'interno (2025). *XXIII Rapporto annuale SAI*. Roma, Eurolit srl.
- Mori, P. A. & Spinicci, F. (2010). La cooperazione di utenza nei servizi pubblici: un'indagine comparativa. Le cooperative di utenza in Italia e in Europa. *EURICSE Research Report*, 2|11. Trento, EURICSE.
- Naldi, L., Nilsson, P., Westlund, H. & Wixe, S. (2021). Amenities and New Firm Formation in Rural Areas. *Journal of Rural Studies*, 85, pp. 32-42.

Nazioni Unite (UN) (2023). *Resolution on Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development*. Adopted by the United Nations General Assembly, 77th Session, 27 March. <https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/04/A-77-L60.pdf>.

Nazioni Unite (UN) (2024). *Promoting the Social and Solidarity Economy for Sustainable Development*. Note by the Secretary-General, Seventy-ninth session, United Nations General Assembly.

Nazioni Unite (UN) (2025). *Handbook on Management and Organization of National Statistical Systems* (Version 2025/A). United Nations Statistics Division. <https://unstats.un.org/capacity-development/handbook/index.cshhtml>.

Nazioni Unite divisione statistica (UNSD) (2003). *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf.

Nazioni Unite divisione statistica (UNSD) (2018). *Handbook for Satellite Accounts on Non-profit Institutions and Related Institutions*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf.

OECD & European Union (2022). *Policy Brief on Making the most of the Social Economy's Contribution to the Circular Economy*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

OECD & European Union (2025). *Labels for the Social Economy, Local Economic and Employment Development (LEED)*. Paris, OECD Publishing.

Olmedo, L. & O'Shaughnessy, M. (2022). Community-based Social Enterprises as Actors for Neo-endogenous Rural Development: A Multi-stakeholder Approach. *Rural Sociology*, 87(4), pp. 1191-1218.

Olmedo, L., van Twuijver, M. & O'Shaughnessy, M. (2023). Rurality as Context for Innovative Responses to Social Challenges. The Role of Rural Social Enterprises. *Journal of Rural Studies*, 99, pp. 272-283.

Openpolis (2024). *Perché è un problema se le famiglie più povere sono quelle con più figli*. <https://www.openpolis.it/perche-e-un-problema-se-le-famiglie-piu-povere-sono-quelle-con-piu-figli/>.

Openpolis (2025). *Come i divari educativi alimentano il fenomeno dei NEET*. <https://www.openpolis.it/come-i-divari-educativi-alimentano-il-fenomeno-dei-neet/>.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1998). Self-governance of Common Pool Resources. In Newman, P. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London, Macmillan.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, Princeton University Press.

Ostrom, E., Walker, J. & Gardner, R. (1992). Covenant with and without the Sword: Self-Governance is Possible. *The American Political Science Review*, 86(2), pp. 404-417.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea (2017). *Pilastro europeo dei diritti sociali* (opuscolo), 17 novembre. Göteborg, Unione europea. https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

Peredo, A. M. & Chrisman, J. J. (2006). Toward a Theory of Community-based Enterprise. *Academy of Management Review*, 31(2), pp. 309-328.

Pérotin, V. (2013). Invited Paper: Worker Cooperatives: Good, Sustainable Jobs in the Community. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 2(2), pp. 34-47.

Pioggia, A. (2024). *Diritto sanitario e dei servizi sociali*. Torino, Giappichelli Editore.

Pisani, G. & Decorte, J. (2023). L'integrazione socio-sanitaria come asse di un nuovo modello di assistenza. Il possibile ruolo del Terzo settore, *EURICSE Working Paper Series*, 128.

Pollock, A. (2015). Social Entrepreneurship in Tourism. *The Conscious Travel Approach*. TIPSE Tourism. Estratto da: <https://www.conscious.travel/wp-content/uploads/2018/03/Conscious-Tourism-TIPSE-2016-1.pdf>.

Posner, R. (1986). *Economic Analysis of the Law*. Boston, Little Brown and Company.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud (2025). *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne*, marzo. https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf.

Rabin, M. (1993). Incorporating Fairness into Game Theory and Economics. *American Economic Review*, 83(5), pp. 1281-1302.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. Columbia, Columbia University Press.

Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Edited by Erin Kelly, Harvard University Press.

Rose-Ackerman, S. (1997). Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-profit Firm. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8(2), pp. 120-134.

Sacconi, L. (2000). *The Social Contract of the Firm: Economics, Ethics and Organization*. Berlin, Springer Verlag.

Sacconi, L. (2004). Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa. Una 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, pp. 107-150.

Sacconi, L. (2006). A Social Contract Account for CSR as Extended Model of Corporate Governance (I): Rational Bargaining and Justification. *Journal of Business Ethics*, 68(3), October, p. 258-281.

Sacconi, L. (2007). A Social Contract Account for CSR as Extended Model of Corporate Governance (II): Compliance, Reputation and Reciprocity. *Journal of Business Ethics*, 75(1), September, pp. 77-96.

Sacconi, L. (2011). From Individual Responsibility to 'Shared' Social Responsibilities: Concepts for a New Paradigm, *EconomEtica Working Paper*, 3/1 (printed in Towards a Europe of Shared Social Responsibilities: Challenges and Strategies, Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing, p. 35-81. - Trends in social cohesion).

Sacconi, L. (2011a). A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of its Implementation (Part I): The Multi-stakeholder Model of Corporate Governance. In Sacconi, L., Blair, M., Freeman, R.E. & Vercelli, A. (Ed. by), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 157-193.

Sacconi, L. (2011b). A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of its Implementation (Part II): Fairness and Equilibrium. In Sacconi, L., Blair, M., Freeman, R.E. & Vercelli, A. (Ed. by), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 194-254.

Sacconi, L. (2011c). A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of its Implementation (Part III): Conformism and Equilibrium Selection. In Sacconi, L., Blair, M., Freeman, R.E. & Vercelli, A. (Ed. by), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Sacconi, L. (2015). Beni comuni, contratto sociale e governance cooperativa dei servizi pubblici locali. In Sacconi, L. & Ottone, S. (a cura di). *Beni comuni e cooperazione*. Bologna, Il Mulino, p. 175-214.

Sacconi, L. (2023). Governo di impresa sostenibile e nuova analisi economica del diritto Sustainable Corporate Governance and New Law & Economics. *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 3, pp. 642-697.

Sacconi, L. & Faillo, M. (2009). Conformity, Reciprocity and the Sense of Justice. How Social Contract-based Preferences and Beliefs Explain Norm Compliance: The Experimental Evidence. *Constitutional Political Economy*, (21.2), p. 171-201.

Sacconi, L., Faillo, M. & Ottone, S. (2011). Contractarian Compliance and the Sense of Justice: A Behavioral Conformity Model and its Experimental Support. *Analyse und Kritik*, 33(1), pp. 273-310.

Sacconi, L. & Grimalda, G. (2005). L'insorgenza dell'impresa sociale: il ruolo delle preferenze ideali e del conformismo. *Impresa Sociale*, Vol. 15, 74, 4, p. 108-132.

Sacconi, L. & Grimalda, G. (2007). Ideals, Conformism and Reciprocity: A Model of Individual Choice with Conformist Motivations, and an Application to the Not-for-Profit Case. In Porta, P. L. & Bruni, L. (Eds). *Handbook of Happiness in Economics*, Cheltenham Northampton, Mass., Elgar.

Sacconi, L. & Ottone, S. (2015) (Eds.). *Beni comuni e cooperazione: una prospettiva etica, economica e giuridica*. Bologna, Il Mulino.

Sen, A. (1995). *Inequality, Reexamined*. New York, Oxford University Press.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge Mass. Harvard University Press.

Sforzi, J. (2018). Imprese di comunità e sviluppo locale. In Mori, P.A. & Sforzi, J. (Eds.). *Imprese di comunità: Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*. Bologna, Il Mulino, pp. 107-190.

Sforzi, J. & Mori, P. A. (2018). *Imprese di comunità: Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*. Bologna, Il Mulino.

Shelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press.

Spalazzi, A., Sforzi, J. & de Renzis, A. (2025). Local Action Groups and Community-Based Enterprises: Fostering Aggregation and Local Development towards a Long-Term Vision for Rural Areas. *Scienze Regionali*, 1, pp. 1-30.

Steiner, A. & Teasdale, S. (2019). Unlocking the Potential of Rural Social Enterprise. *Journal of Rural Studies*, 70, pp. 144-154.

Sugden, R. (1998). Conventions. In Newman, P. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London, Macmillan.

Svimez (2024). *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna, Il Mulino.

Tantillo, F. (2023). *L'Italia vuota. Viaggio nelle aree interne*. Bari, Editore Laterza.

Tortia, E. C. (2008). Perceived Fairness and Worker Well-Being: Survey- Based Findings from Italy. *Journal of Socio- Economics*, 37(5), pp. 2080-94.

Tortia, E. C., Sacchetti, S. & López-Arceiz, F. J. (2022). A Human Growth Perspective on Sustainable HRM Practices, Worker Well-Being and Organizational Performance. *Sustainability*, 14, 11064. <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/17/11064>.

Unioncamere (2024). *Economia sociale. I fabbisogni professionali e formativi delle imprese dell'economia sociale, Indagine 2023 di Unioncamere e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*. Roma, Unioncamere. <https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/EconomiaSociale.pdf>.

Unione europea (2021). Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017. *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 107, 26 marzo 2021, pp. 30-89. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj>.

United Nations (1993). Commission of European Communities and Others. *System of National Accounts 1993*. Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division (2003), Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts. *Studies in Methods*, Series F, n. 91. New York, United Nations.

UNRISD – United Nations Research Institute for Social Development (2020). *Social and Solidarity Economy for the Integration of Migrants and Refugees Experiences from three European cities*. Estratto da: <https://cdn.unrisd.org/assets/library/briefs/pdf-files/rpb31-sse-migrants-refugees-europe.pdf>.

van Twuijver, M. W., Olmedo, L., O'Shaughnessy, M. & Hennessy, T. (2020). Rural Social Enterprises in Europe: A Systematic Literature Review. *Local Economy*, 35(2), pp. 121-142.

Gli autori



Chiara **Carini**

Ricercatrice senior presso EURICSE, dove si occupa dell'analisi dei dati sull'economia sociale e ha recentemente contribuito al rapporto *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* promosso dalla Commissione europea. È lead author del *Technical Working Group on Social and Solidarity Economy Statistics* dell'*United Nations Task Force on Social and Solidarity Economy* e svolge il ruolo di co-relatrice del gruppo di lavoro del GECES sui dati e le statistiche per l'economia sociale.



Stefano **Consiglio**

Presidente della Fondazione Con il Sud dal maggio del 2023. Professore ordinario di Organizzazione aziendale e Presidente della Scuola delle Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. È componente del direttivo della School of Public Management e del centro Federica Web Learning dell'Università di Napoli Federico II. Consigliere di Amministrazione del Parco Archeologico di Pompei.



Sara **de Heusch**

È direttrice di Social Economy Europe e, in quanto tale, è anche membro del GECES, della Task Force delle Nazioni Unite sull'Economia Sociale e Solidale (SSE) e del gruppo di collegamento con la società civile del CESE. È inoltre membro del Consiglio di Amministrazione della Coop des Communs e ha lavorato per quasi 15 anni per la cooperativa Smart. Da 20 anni lavora a livello internazionale all'incrocio tra ricerca e advocacy su temi quali l'economia sociale, l'impatto dell'evoluzione digitale sul lavoro, l'accesso alla protezione sociale, la governance partecipativa sul luogo di lavoro e i beni comuni.



Stefania **Della Queva**

Primo ricercatore Istat, presso la Direzione centrale delle statistiche economiche, dove si occupa di rilevazioni sulle istituzioni non profit e sulle imprese, ricoprendo ruoli di responsabilità.

I suoi interessi di ricerca si concentrano sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale, la coesione sociale, il benessere e la qualità della vita.



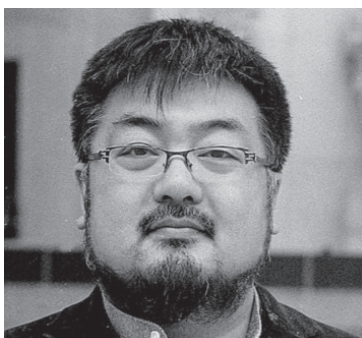
Sara **Depedri**

Ricercatrice senior presso EURICSE, dove si dedica principalmente alla valutazione dell'impatto sociale, affiancando le organizzazioni dell'economia sociale attraverso attività di consulenza, formazione e ricerca. I suoi diversi interessi spaziano dall'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate alla qualità del lavoro, fino ai temi della governance, del welfare e della salute, con un'attenzione speciale al Terzo settore e ai metodi quantitativi.



Simel **Esim**

È un'economista turco-americana con un dottorato in Economia conseguito presso l'American University di Washington, DC, e dal 2012 guida l'ILO Cooperatives Unit (COOP), prima donna a dirigerla dal 1920. Ha coordinato il rapporto ILO 2022 su *Decent Work and the Social and Solidarity Economy*, contribuendo alla relativa risoluzione e alla strategia 2023-2029. È membro di WIEGO sin dalla sua fondazione e oggi fa parte del board.



Hyungsik **Eum**

È un esperto di economia sociale e solidale che, dal maggio 2025, lavora come Technical Officer presso l'ILO COOP/SSE nell'ambito del progetto *Strengthening the Social and Solidarity Economy (SSE) Knowledge Base*. Le sue competenze includono lo sviluppo di statistiche su cooperative e SSE, la ricerca su lavoro e occupazione nelle entità dell'SSE e l'analisi dei processi di istituzionalizzazione e delle nuove forme organizzative. È dottorando in Sociologia all'Università di Liegi.



Giulia **Galera**

Ricercatrice senior presso EURICSE. I suoi interessi di ricerca si concentrano principalmente sul ruolo e sulle potenzialità delle imprese sociali nei contesti in transizione, sul concetto di impresa sociale e la sua evoluzione normativa, e sull'impatto delle imprese sociali sullo sviluppo locale. Siede nel Consiglio di Amministrazione della rete EMES ed è presidente dell'impresa sociale Miledù.



Paola **Iamiceli**

Presidente di EURICSE dal giugno 2025. Professoressa ordinaria di Diritto privato alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Trento. È attivamente coinvolta in progetti di ricerca internazionali sui temi del diritto europeo, dei diritti fondamentali, della governance delle filiere sostenibili, della transizione digitale e dell'intelligenza artificiale. Ha, inoltre, approfondito in particolare le forme di impresa sociale in Europa, il Terzo settore e le reti di imprese anche in ambito sociale.



Gianfranco **Marocchi**

Condirettore della rivista Impresa Sociale, vicedirettore di Welforum.it. Ha una lunga esperienza di lavoro nel Terzo settore e nella pubblica amministrazione. Svolge attività di formazione, ricerca e consulenza su temi quali l'amministrazione condivisa, l'integrazione lavorativa, l'impresa sociale.



Michele **Mazzetti**

Ricercatore experienced presso EURICSE, dove si occupa di servizi sanitari e sociali, lavoro, welfare e governance collaborativa tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni dell'economia sociale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano il diritto del lavoro, le politiche sociali, il diritto migratorio e antidiscriminatorio, ambiti in cui ha pubblicato diversi studi. Svolge incarichi di docenza in diritto del lavoro e social policy in atenei italiani e internazionali.



Manuela **Nicosia**

Primo ricercatore presso la Direzione centrale delle statistiche economiche dell'Istat, è impegnata nelle attività di produzione e ricerca per le statistiche strutturali sulle imprese, istituzioni pubbliche e non profit. Coltiva tra i recenti interessi di ricerca il tema dell'innovazione sociale.



Caterina **Ottobri**

Ricercatrice junior presso EURICSE. Ha collaborato con la Fondazione Eni Enrico Mattei ed è stata assegnista di ricerca presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, concentrandosi sull'analisi dell'impatto e dell'innovazione sociale degli spazi culturali e creativi indipendenti sul territorio locale.



Giacomo **Pisani**

Ricercatore experienced presso EURICSE dove si occupa di welfare, lavoro, sanità territoriale e nuove forme di collaborazione fra amministrazioni pubbliche e Terzo settore. In passato ha svolto attività di ricerca, in qualità di assegnista e borsista di ricerca, presso l'Università di Torino, l'Iisf (Istituto Italiano per gli Studi Filosofici), l'Airi (Associazione Italiana per la Ricerca Industriale). Fa parte dei comitati di redazione della "Rivista di Filosofia del diritto" e della rivista "Sociologia del diritto".



Lorenzo **Sacconi**

È professore ordinario di Politica economica all'Università degli Studi di Milano, ove ha diretto il dottorato di ricerca internazionale in *Law Ethics and Economics for Sustainability*, membro del coordinamento del Forum disuguaglianze e diversità e direttore del centro interuniversitario EconomEtica. In precedenza è stato ordinario di politica economica all'Università di Trento. *Past president* della Società Italiana di Diritto & Economia ha fondato EBEN Italia ed è stato membro dei consigli direttivi di EURICSE e di GBS. È stato, inoltre, rappresentante italiano nel comitato consultivo degli esperti del Consiglio d'Europa per la redazione del *Charter for an Europe of shared responsibility*. Negli ultimi 30 anni ha assistito numerose aziende e associazioni imprenditoriali per lo sviluppo di codici etici.



Gianluca **Salvatori**

Segretario generale di EURICSE, membro del GECES (Gruppo di esperti della Commissione europea sulla economia sociale) e della United Nations Task Force on Social and Solidarity Economy, vicepresidente del Centro nazionale di competenza sull'innovazione sociale (SEED). In precedenza ha ricoperto incarichi come dirigente della Fondazione Bruno Kessler e come Assessore alla ricerca e innovazione della Provincia autonoma di Trento.



Jacopo **Sorzi**

Ricercatore senior presso EURICSE. I suoi interessi di ricerca si concentrano principalmente sullo sviluppo locale, sulle politiche di sviluppo e sulle istituzioni locali, con particolare riguardo a quelle di tipo cooperativo, alle istituzioni politiche, ai partenariati pubblico-privato e alle diverse forme di auto-organizzazione delle comunità.



Sabrina **Stoppiello**

Primo ricercatore Istat. Responsabile della Rilevazione campionaria multiscopo sulle istituzioni non profit, parte integrante del Censimento permanente. Nel suo percorso di studi e ricerche si è occupata prevalentemente di istituzioni non profit e Terzo settore, volontariato, economia sociale, sviluppo locale e innovazione sociale.



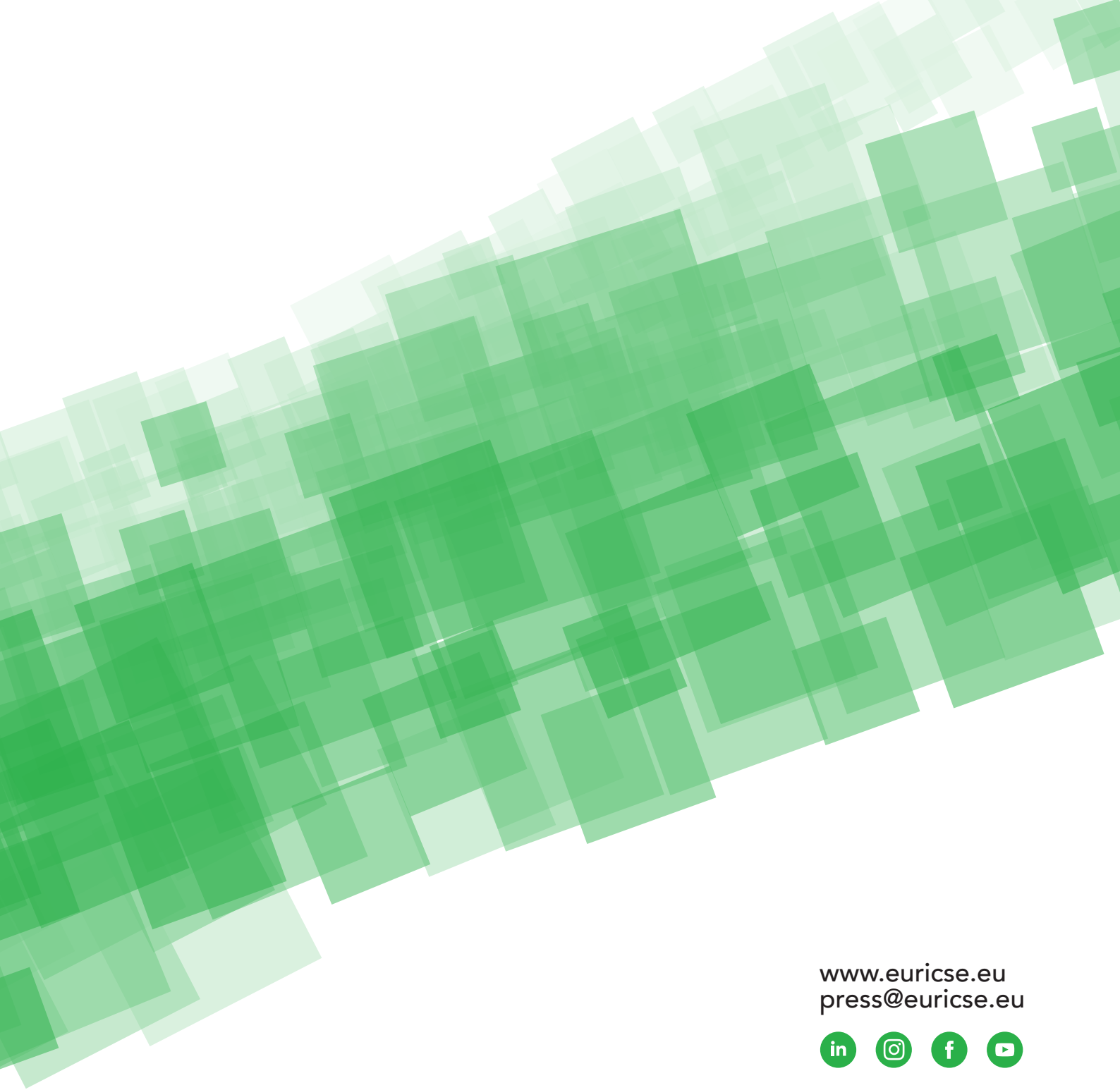
Giulia **Tallarini**

Ricercatrice junior presso EURICSE. I suoi interessi di ricerca si concentrano principalmente sul ruolo dell'economia sociale e delle imprese sociali a livello nazionale e internazionale, con particolare attenzione al tema dell'inserimento lavorativo.



Ermanno Celeste **Tortia**

Professore associato presso l'Università degli Studi di Trento. Le sue attività di ricerca si concentrano su economia delle istituzioni, economia del comportamento, economia dell'impresa, organizzazioni industriali, economia del personale e gestione risorse umane nel contesto dello studio delle organizzazioni del Terzo settore e dell'economia sociale, con un focus specifico diretto alle imprese cooperative (cooperative di lavoro e cooperative sociali) e alle imprese sociali.



www.euricse.eu
press@euricse.eu

