



## XVIII Conferenza ESPAnet Italia 2025

16-18 settembre 2025

**“Tecnologia, clima, cambiamento demografico: sfide e risposte**

**di politica sociale in un mondo in transizione”**

**Politecnico di Torino,**

**SESSIONE**

*Transizioni sociali e nuovi bisogni: il ruolo del secondo welfare<sup>1</sup>*

**PAPER<sup>2</sup>**

*“I Progetti Utili alla Collettività (PUC) tra secondo welfare e governance collaborativa:*

*il ruolo del Terzo settore nei contesti metropolitani”*

Sabina Polidori (INAPP)<sup>3</sup>

Sommario: Introduzione e contesto di riferimento - 1. 1. Paradigma e approcci teorici dei PUC - 1.1.1. Paradigma economia civile e approcci welfare generativo e secondo welfare - 1.1.2. Approccio transdisciplinare ai PUC - 1.2. Dalla teoria alla pratica: criticità nella realizzazione dei PUC - 2. Struttura della ricerca e disegno metodologico - 2.1 Disegno della ricerca - 2.2 Metodologia e strumenti - 3. Spazio del Terzo settore nelle città metropolitane - 4. Risultati della ricerca - 4.1 Analisi quantitativa - 4.1.1 Enti titolari - 4.1.2 Enti gestori/attuatori - 4.1.3 PUC nelle città metropolitane - 4.2 Analisi qualitativa - 4.2.1. Temi emergenti nell'attuazione dei PUC nelle città metropolitane - 4.2.2. Lettura interpretativa: dai dati ai concetti - 5. Dalla teoria alla generatività: come si traduce “in prospettiva” di policy - Riflessioni conclusive - Appendice - Bibliografia - Normative, provvedimenti nazionali, giurisprudenza, atti amministrativi

*Le opinioni e le analisi contenute nel presente lavoro sono attribuibili esclusivamente all'autrice e non riflettono necessariamente la posizione dell'ente di appartenenza.*

---

<sup>1</sup> Coordinatrici Chiara Agostini e Anna Rita Guarna di Secondo Welfare.

<sup>2</sup> Paper chiuso il 31/08/2025. Aggiornato, 15/09/2025.

<sup>3</sup> Ricercatrice, Struttura Economia civile e Processi migratori.

## 1. Introduzione e contesto di riferimento

Negli ultimi anni il sistema italiano di contrasto alla povertà ha attraversato una transizione da misure prevalentemente prestazionali a dispositivi che integrano sostegno economico e attivazione sociale. In questo contesto, i Progetti Utili alla Collettività (PUC) – introdotti con il Reddito di cittadinanza (D.L. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla L. n. 26/2019 e DM n. 149/2019) e successivamente confermati o riformulati nelle nuove misure Assegno di Inclusione (AdI) e Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) (D.L. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 85/2023 e DM n. 156/2023) – rappresentano un tassello interessante dell'architettura delle politiche, poiché prevedono la partecipazione dei beneficiari ad attività non retribuite, utili alla comunità, presso amministrazioni pubbliche o Enti del Terzo settore (ETS), senza configurare un rapporto di lavoro e con possibili effetti sanzionatori in caso di inadempienza. Essi configurano un dispositivo che intreccia sostegno economico e attivazione sociale, mirando a generare valore condiviso e responsabilizzazione civica dei beneficiari. L'avvio operativo è stato tuttavia interrotto durante la fase pandemica. Questo ha avuto conseguenze differenziate sui territori e sulle filiere di attuazione, con ritardi nell'attivazione dei progetti, difficoltà organizzative dei Comuni e degli ETS coinvolti e interruzioni temporanee delle attività previste.

A livello territoriale, alcuni precursori dei PUC si riscontrano in esperienze regionali che hanno anticipato logiche di coinvolgimento comunitario e restituzione sociale. In Puglia, i Progetti di sussidiarietà e prossimità – introdotti con l'Avviso pubblico regionale 2016 e formalmente integrati nel Reddito di Dignità (ReD) attraverso il Regolamento regionale n. 8/2016, adottato in attuazione della L.R. n. 3/2016 – hanno rappresentato un laboratorio di partecipazione civica e inclusione sociale. Il Regolamento disciplinava i tirocini per l'inclusione sociale e istituiva un Catalogo regionale articolato in tre sezioni, tra cui una dedicata a soggetti privati senza dipendenti (es. organizzazioni di volontariato, parrocchie, enti caritatevoli), anticipando così la logica dei PUC per la sua natura generativa e partecipata. Le Linee guida regionali del 2020, elaborate con il Forum del Terzo settore Puglia, Confcooperative e Legacoop, hanno rafforzato tale impostazione, promuovendo la co-programmazione, strumenti di amministrazione condivisa e la valorizzazione del capitale sociale nella presa in carico dei beneficiari.

In Piemonte, la L.R. n. 34/2008 sui Progetti di Pubblica Utilità (PPU) prevedeva percorsi rivolti a disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi) e ad altre categorie vulnerabili, tra cui persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, lavoratori con contratti discontinui o a rischio di disoccupazione. I progetti consistevano in inserimenti temporanei in attività di interesse collettivo promosse dai Comuni in collaborazione con cooperative sociali e altri ETS. La selezione avveniva tramite bandi pubblici, con priorità ai nuclei familiari in condizione di fragilità economica. Sebbene la L.R. n. 34/2008 sia stata abrogata e sostituita dalla L.R. n. 32/2023, i PPU continuano ad essere attuati con l'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo, favorire l'inclusione sociale e agevolare la maturazione dei requisiti previdenziali.

In questo perimetro, i PUC trovano un precursore anche a livello nazionale nella misura sperimentale #diamociunamano del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) – art. 12, L. n. 144/2014 e s.m.i. (INAPP 2022). La misura era finalizzata a promuovere la partecipazione attiva a progetti di utilità sociale, nonché alla messa a disposizione e/o alla riqualificazione delle competenze di coloro che beneficiavano di un sostegno al reddito. L'iniziativa si collocava nella logica della restituzione generativa di “valore sociale” da parte del beneficiario nei confronti della comunità, producendo al contempo un arricchimento per quest'ultima. La partecipazione ai progetti avveniva su base volontaria: i beneficiari potevano scegliere liberamente tra le proposte pubblicate sulla piattaforma “cliclavoro”, presentate da Comuni e ETS, entrambi titolari dei progetti. Le attività, pur essendo volontarie, erano progettate per generare impatto concreto sulle comunità locali, incentivando il riconoscimento delle competenze acquisite e la responsabilizzazione civica dei partecipanti. Le attività realizzate dal Terzo settore dovevano comunque generare utilità per l'ente locale, che provvedeva all'approvazione dei progetti. L'iniziativa, pur innovativa, ebbe tuttavia scarso successo, rimanendo un'esperienza circoscritta e poco incisiva sul piano sistemico.

Sul piano analitico e di policy, la letteratura e i documenti istituzionali convergono nel rilevare una duplice ambivalenza dei PUC: da un lato la promessa di inclusione attiva, restituzione sociale e radicamento comunitario; dall'altro, disomogeneità attuativa, debole coordinamento interistituzionale, scarso o tardivo coinvolgimento del Terzo settore e percezione “obbligante” più che abilitante dello strumento. Tali tensioni domandano analisi contestualizzate e comparate, capaci di distinguere tra modelli locali di governance e configurazioni di ingaggio degli ETS, per chiarire le condizioni in cui i PUC possano evolvere da adempimento condizionale a dispositivo generativo.

L'analisi si orienta a ricostruire il quadro normativo e attuativo dei PUC, il ruolo degli ETS e le differenze territoriali, in coerenza con le domande guida riportate nella sezione metodologica, attraverso l'esame di otto città metropolitane: Bari, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Torino e Venezia.

Il quadro teorico adottato è transdisciplinare e combina tre lenti interpretative:

- Economia civile: orizzonte valoriale di reciprocità, sussidiarietà circolare e fiducia nelle relazioni tra PA, ETS e comunità;
- Welfare generativo: traduzione in pratiche di restituzione attiva, empowerment e capacitazione;
- Secondo welfare: infrastruttura per rendere tali pratiche sostenibili e scalabili (governance multilivello, routine integrate, interoperabilità digitale).

Il gap di conoscenza riguarda la distanza tra questo orizzonte e la prassi: i due decreti attuativi (2019; 2023) non istituiscono dispositivi di co-programmazione e co-progettazione specifici per i PUC; nei territori, il coinvolgimento degli ETS – che risulta solo nel riconoscimento formale quale ente gestore e non in un processo sistemico di co-design – è spesso tardivo o strumentale, con effetti sulla qualità dei percorsi e sulla capacità di generare apprendimento e riconoscimento.

Il paper è articolato in più sezioni che seguono una progressione logico-argomentativa e metodologica. La prima sezione, "Introduzione e contesto di riferimento", inquadra il contesto in cui i PUC si sono sviluppati, richiamando i precursori territoriali e le ambivalenze che ne hanno caratterizzato l'attuazione. I paragrafi successivi presentano il quadro teorico e la tensione tra teoria e prassi, illustrando i riferimenti concettuali adottati e le criticità emerse nell'implementazione. Segue la sezione dedicata a dati, materiali e metodi, che descrive il disegno della ricerca, le fasi di lavoro e gli strumenti utilizzati per l'analisi quantitativa e qualitativa. Un'ulteriore sezione inquadra lo spazio del Terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà nei contesti metropolitani, evidenziando il ruolo degli ETS nei PUC. La parte centrale del paper espone i risultati della ricerca, articolati in due sottosezioni: analisi quantitativa, basata sui dati del Catalogo PUC GePI, e analisi qualitativa, che restituisce i temi emergenti e la lettura interpretativa delle interviste ai testimoni privilegiati delle otto città metropolitane. La sezione successiva discute le condizioni abilitanti e le implicazioni di policy, individuando i fattori che possono favorire esiti generativi. Infine, una breve sezione conclusiva sintetizza i principali contributi, indica le direzioni per ricerche future e propone riflessioni. Il lavoro è completato da appendici che raccolgono informazioni di accompagnamento, utili per approfondire i casi analizzati e per supportare e/o integrare la lettura complessiva del paper.

## **1. Paradigma e approcci teorici dei PUC**

### *1.1.1. Paradigma economia civile e approcci welfare generativo e secondo welfare*

La cornice teorica adottata si fonda su un paradigma e due approcci trasformativi – il paradigma dell'economia civile e gli approcci del welfare generativo e del secondo welfare – scelti per la loro capacità di interpretare i PUC non come meri adempimenti burocratici, ma come strumenti di innovazione sociale e di valorizzazione delle risorse territoriali. In contrasto con una visione tradizionale del welfare, centrata su prestazioni standardizzate e condizionalità, questi riferimenti valorizzano le risorse dei territori e promuovono forme di governance collaborativa. In questa prospettiva, i PUC si configurano come strumento ibrido, al crocevia tra inclusione sociale, attivazione al lavoro e promozione della cittadinanza societaria-generativa (§ 1.2).

L'economia civile fornisce la visione generale, stabilendo i principi di reciprocità, sussidiarietà circolare, fiducia e corresponsabilità tra PA, ETS, società civile e comunità. Essa rappresenta il quadro valoriale e culturale su cui si fonda la collaborazione.

In questa cornice, gli ETS possono assumere una configurazione:

- *additivista*, quando si limitano a colmare le lacune di interventi pubblici e di mercato, senza intervenire sulla struttura del sistema, trasformandosi in un "rimedio temporaneo" che non affronta le cause profonde dei problemi;
- *emergentista* quando si riferisce a un intervento che, una volta raggiunta una massa critica, non si limita a un ruolo di supplenza delle istituzioni pubbliche, ma mira a modificare la realtà e il sistema, apportando innovazioni e cambiamenti profondi generando innovazione sociale, promuovendo processi co-partecipativi di co-produzione che favoriscono la corresponsabilità comunitaria, andando oltre il semplice complemento del sistema pubblico (Zamagni 2018, Polidori 2024).

Il welfare generativo<sup>4</sup> ne costituisce l'applicazione operativa, traducendo tali principi in pratiche concrete rivolte ai cittadini, come la restituzione sociale, i percorsi certificabili, il tutoraggio e l'empowerment. Queste pratiche generano capitale sociale e coesione, trasformando la visione in azione concreta a livello individuale e comunitario. Il secondo welfare<sup>5</sup> consente l'infrastrutturazione e la diffusione sistemica di queste pratiche, inserendole in un ecosistema multilivello e organizzato, caratterizzato da governance collaborativa, routine integrate – intese come insiemi di procedure operative formalizzate e condivise tra attori pubblici e privati, stabilmente incorporate nei processi di gestione territoriale e capaci di garantire continuità, coordinamento e replicabilità delle azioni – interoperabilità digitale e infrastrutture di prossimità.

In sintesi: economia civile → dà la visione; welfare generativo → traduce la visione in pratiche di empowerment e partecipazione; secondo welfare → organizza le strutture e le routine per renderle sostenibili e replicabili.

Queste cornici teoriche e operative – dall'economia civile al secondo welfare, passando per il welfare generativo (Tabella 1) – convergono nel riconoscere i PUC come dispositivi trasformativi, capaci di attivare percorsi di capacitazione, responsabilizzazione e rigenerazione comunitaria. Se progettati in coerenza con i principi dell'amministrazione condivisa e della governance partecipata, i PUC possono configurarsi come strumenti di innovazione sociale, in grado di valorizzare il capitale relazionale dei territori, promuovere la sussidiarietà circolare e generare benessere condiviso attraverso la collaborazione tra istituzioni, cittadini e ETS. In questa prospettiva, i PUC non si limitano a misure compensative, ma si affermano come pratiche esperienziali generative, capaci di attivare risorse latenti, rafforzare le reti locali e contribuire alla costruzione di comunità inclusive, resilienti e solidali. La Tabella 1 sintetizza i principali principi e le visioni associate ai tre approcci, evidenziando le connessioni tra visione valoriale, pratiche operative e strutture di governance.

**Tabella 1.** Principi e visioni a confronto: Economia Civile, Welfare Generativo e Secondo Welfare nei PUC

<b>Dimensione</b>	<b>Economia civile</b>	<b>Welfare generativo</b> <i>(di prossimità e comunitario)</i>	<b>Secondo Welfare</b>
Centralità della persona	Persona come soggetto relazionale e attore di reciprocità	Individuo attivo che restituisce valore alla comunità	Cittadino come co-produttore di servizi e risorse territoriali
Reciprocità e corresponsabilità	Sussidiarietà circolare tra Stato, mercato e società civile	Corrispettivo sociale come scambio generativo	Co-progettazione e co-programmazione tra pubblico e privato sociale
Territorialità e prossimità	Comunità locale come spazio di produzione di beni relazionali	Reti di prossimità che attivano risorse e competenze	Partenariati locali e governance multilivello
Superamento dell'assistenzialismo	Rigenerazione delle risorse umane escluse	Attivazione sociale e capacitazione	Innovazione sociale e flessibilità nell'erogazione dei servizi
Ruolo ETS	Attore della società solidale e generatore di beni comuni	Facilitatore di percorsi inclusivi e generativi	Partner strategico nella costruzione del welfare territoriale
Visione del welfare	Etico-relazionale, orientato al bene comune	Generativo e trasformativo	Integrativo e partecipativo
Principi trasversali	Amministrazione condivisa, fiducia, beni relazionali	Prossimità, empowerment, restituzione attiva	Governance multilivello, reti territoriali, innovazione sociale

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

<sup>4</sup> Il welfare generativo è un modello relazionale e trasformativo, fondato sulla corresponsabilità e sulla valorizzazione attiva delle persone. Supera la logica assistenzialistica, promuovendo percorsi di restituzione sociale e crescita comunitaria, in cui i beneficiari sono coinvolti attivamente nel processo. Nei PUC, questo approccio rappresenta il corrispettivo sociale della condizionalità, configurandosi come opportunità di attivazione e riconoscimento. In tale prospettiva, gli ETS non operano come meri erogatori di servizi, ma come attori di prossimità e co-produzione, capaci di attivare risorse relazionali e comunitarie, facilitare percorsi di restituzione e accompagnamento, e contribuire alla costruzione di capitale sociale, in coerenza con i principi di reciprocità e sussidiarietà circolare propri dell'economia civile.

<sup>5</sup> Il secondo welfare si riferisce all'insieme di interventi e infrastrutture sociali attivati al di fuori del perimetro statale, ma in complementarità con esso, attraverso la collaborazione tra attori pubblici, privati e del Terzo settore. Caratterizzato da una flessibilità organizzativa e territoriale, consente di rispondere in modo adattivo ai bisogni emergenti e di integrare le politiche pubbliche con risorse e competenze locali. Nei PUC, contribuisce alla strutturazione di modelli multilivello di governance collaborativa, routine integrate e infrastrutture di prossimità, rendendo sostenibili e replicabili le pratiche generative in coerenza con i principi dell'economia civile.

### 1.1.2. Approccio transdisciplinare ai PUC

L'analisi dei PUC si iscrive in un approccio transdisciplinare, che non si limita a combinare conoscenze provenienti da ambiti diversi, ma mira a creare una visione integrata in cui teoria, valori e pratiche operative si influenzano reciprocamente. In questa prospettiva, il paradigma dell'economia civile e i due approcci di welfare – generativo e secondo welfare – non sono letti come prospettive separate, ma come componenti complementari di un quadro interpretativo unico e dinamico, capace di guidare la progettazione e la realizzazione dei PUC.

L'approccio teorico adottato è transdisciplinare e si articola attorno a tre cornici interpretative integrate:

- **Economia civile:** rappresenta la cornice teorica e valoriale entro cui si colloca una visione del welfare orientata alla reciprocità, alla fraternità e al bene comune. Si distingue per una concezione relazionale dell'agire, cioè la capacità di costruire legami e generare fiducia. La sussidiarietà circolare emerge come principio guida per la collaborazione tra pubblico, privato ed ETS, superando la logica lineare dell'intervento statale o del mercato e promuovendo un approccio che valorizza le risorse e le competenze diffuse nei territori.
- **Welfare generativo:** si fonda sulla valorizzazione del corrispettivo sociale e della restituzione attiva, intesa come scambio positivo tra individuo e comunità. È generativo perché si realizza attraverso pratiche di prossimità e comunitarie, che riconoscono il ruolo centrale delle reti locali, della relazione e della presa in carico territoriale. Questi elementi costituiscono il tessuto vivo dell'inclusione sociale, in cui il benessere non è solo erogato, ma co-costruito in un rapporto dinamico tra cittadini e contesto.
- **Secondo welfare:** si configura come uno spazio dinamico di innovazione sociale, capace di integrare risorse, competenze e visioni provenienti da attori pubblici, privati e ETS. Si fonda su esperienze collaborative come la co-programmazione e la co-progettazione, favorendo la costruzione condivisa di risposte ai bisogni sociali emergenti in una logica di prossimità e territorializzazione degli interventi. Al centro vi è la valorizzazione del capitale sociale, inteso come insieme di relazioni, fiducia e cooperazione che alimentano la resilienza delle comunità e ne potenziano la capacità di auto-organizzazione. Il secondo welfare non si limita a integrare il primo, ma ne estende l'orizzonte, promuovendo una visione generativa e partecipativa del benessere, dove l'innovazione nasce dall'interazione tra istituzioni e cittadini attivi.

Il paradigma dell'economia civile e i due approcci di welfare convergono in una visione trasformativa del welfare, fondata su reciprocità, centralità della persona, valorizzazione delle comunità e governance multilivello. In questa prospettiva, la persona è riconosciuta come soggetto attivo e relazionale, capace di contribuire al benessere collettivo attraverso forme di attivazione sociale e restituzione.

Il Terzo settore assume un ruolo strategico come facilitatore di prossimità, costruttore di legami e co-protagonista delle politiche pubbliche, contribuendo a una governance partecipata e inclusiva (Maino 2023).

La reciprocità è il principio trasversale che connette i tre approcci:

- nella sussidiarietà circolare dell'economia civile, che valorizza la dimensione relazionale dell'agire economico e sociale (Bruni, Zamagni 2004);
- nel corrispettivo sociale del welfare generativo, che implica un impegno attivo del beneficiario verso la comunità (Magatti, Giaccardi 2014);
- nella co-progettazione e co-produzione del secondo welfare, che promuove l'integrazione tra attori pubblici e privati e la valorizzazione delle risorse territoriali (Ferrara, Maino 2011, Maino, Ferrera 2013, 2015).

Nei PUC, se realizzati nella visione dell'economia civile e dei due approcci di welfare, si traducono in scambi positivi tra individuo e comunità, generando valore sociale condiviso.

Anche il principio dell'amministrazione condivisa attraversa i tre paradigmi, concretizzandosi nei PUC come modalità operativa per costruire politiche pubbliche radicate nei territori e capaci di attivare risorse diffuse (Maino, 2023).

La dimensione territoriale è centrale: tutti e tre gli approcci riconoscono che il welfare si costruisce "dal basso", attraverso reti locali, alleanze stabili e forme di governance multilivello. In questo senso, i PUC possono diventare laboratori di innovazione sociale, capaci di rigenerare risorse, competenze e relazioni.

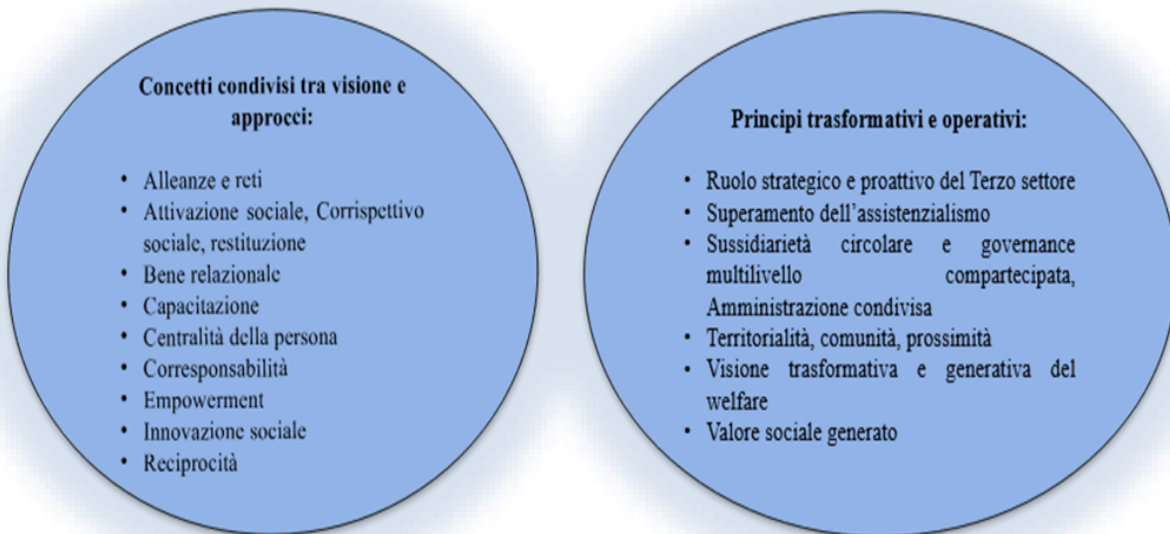
Infine, tutti i modelli propongono un superamento dell'assistenzialismo: il welfare non è più solo redistributivo, ma generativo, civico, solidale e sostenibile. I PUC, se coerenti con questi principi, possono rappresentare un ponte tra politiche di sostegno e percorsi di attivazione, in una visione sistemica e condivisa.

Le dimensioni teoriche e operative sintetizzate nella Tabella 1 trovano una rappresentazione visiva nella mappa concettuale (Rappresentazione 1) che ne evidenzia le convergenze e le potenzialità trasformativa nei PUC.

## Rappresentazione 1. Approccio transdisciplinare ai PUC: un'analisi a livelli



### Elementi che caratterizzano l'approccio transdisciplinare



L'approccio transdisciplinare nei PUC si manifesta nella fusione di saperi e pratiche esperienziali, provenienti da ambiti diversi (economico, sociale, politico, comunitario), con l'obiettivo di trasformare il welfare in chiave partecipativa, relazionale e generativa. Questo consente di superare le logiche settoriali e di costruire interventi integrati che valorizzano il ruolo attivo dei cittadini e delle comunità.

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2024

La Rappresentazione 2 svolge una funzione cruciale nel quadro teorico e operativo del paper, poiché consente di visualizzare in modo integrato la complessità e la natura sistemica dei PUC. L'approccio ecosistemico, qui illustrato, permette di superare una lettura lineare o settoriale delle politiche di attivazione sociale, mettendo in relazione i diversi livelli che compongono l'architettura dei PUC:

- *Livello valoriale* (economia civile): fonda il sistema su principi di reciprocità, sussidiarietà circolare e fiducia, che orientano la collaborazione tra Pubblica Amministrazione, ETS e comunità.
- *Livello operativo* (welfare generativo): traduce i principi in pratiche concrete di restituzione sociale, empowerment e capacitazione, valorizzando la partecipazione attiva dei beneficiari e la costruzione di capitale sociale.
- *Livello infrastrutturale* (secondo welfare): garantisce la sostenibilità e la scalabilità delle pratiche attraverso routine integrate, governance multilivello e interoperabilità digitale.

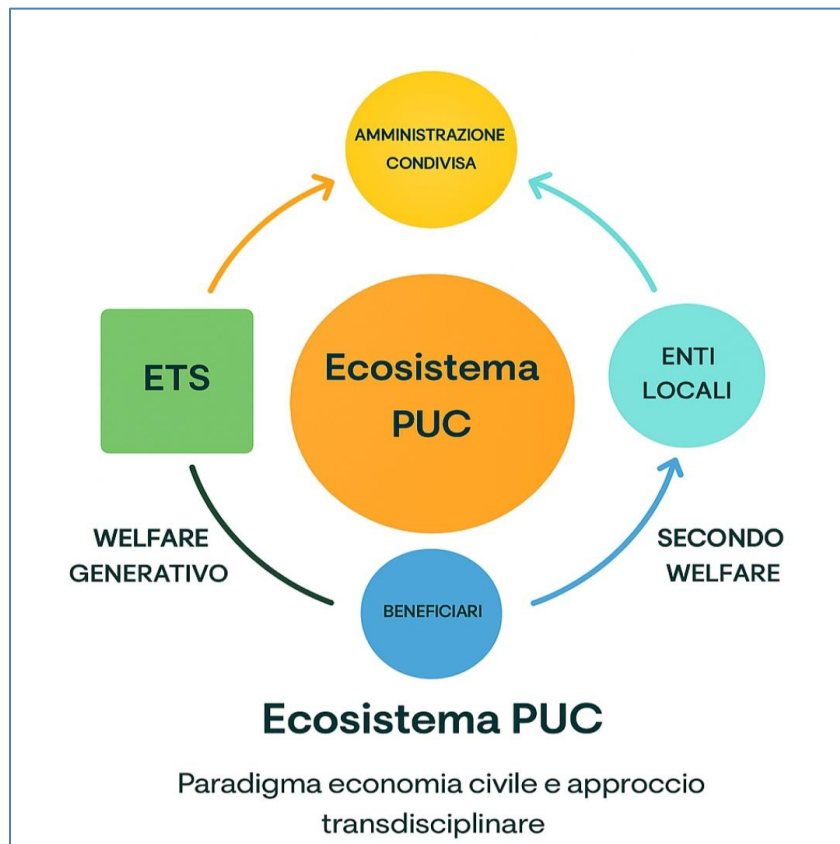
La mappa concettuale evidenzia come solo l'interazione dinamica tra questi livelli e tra i diversi attori coinvolti possa generare valore pubblico condiviso e attivare processi realmente generativi nei territori. In particolare, la rappresentazione mostra che:

- *L'assenza o la debolezza di uno degli elementi dell'ecosistema* (ad esempio, una governance poco integrata o un coinvolgimento solo formale degli ETS) compromette la capacità dei PUC di produrre innovazione sociale e inclusione attiva.

- *La presenza di routine collaborative, co-programmazione e co-progettazione, ossia amministrazione condivisa che è condizione abilitante per il passaggio da una logica di adempimento amministrativo a una logica generativa, in cui i PUC diventano veri laboratori di innovazione sociale.*
- *L'ecosistema multilivello consente di adattare i PUC alle specificità territoriali, favorendo la resilienza delle comunità e la costruzione di reti di prossimità.*

In sintesi, la Rappresentazione 1 non è solo una sintesi grafica, ma uno strumento interpretativo che permette di cogliere la natura trasformativa dei PUC e di individuare le condizioni necessarie affinché questi dispositivi evolvano da misure formali a pratiche generative e inclusive.

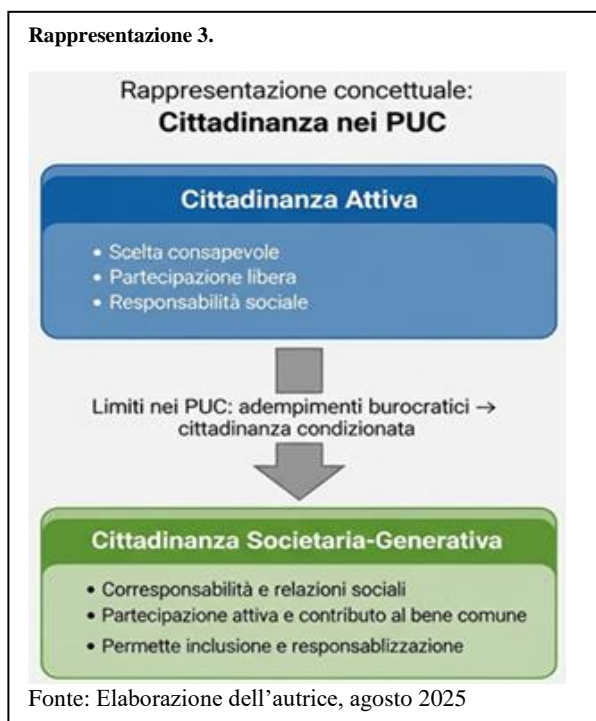
**Rappresentazione 1.** Ecosistema multilivello dei PUC: dal parapubblicidigma dell'economia civile alle pratiche del welfare generativo e alle infrastrutture del secondo welfare.



Fonte: Elaborazione dell'autrice, settembre 2025

## 1.2. Dalla teoria alla pratica: criticità nella realizzazione dei PUC

La visione teorica tracciata nel paragrafo precedente rappresenta un orizzonte di senso per i PUC, che – come emergerà nei paragrafi successivi e nella letteratura di riferimento – non ha trovato piena corrispondenza nella pratica attuativa. Sia nella fase del Reddito di cittadinanza sia nell’attuale configurazione dei PUC all’interno delle misure ADI/SFL, permangono criticità strutturali e operative che hanno ostacolato la piena realizzazione del potenziale teorico dello strumento. L’implementazione dei PUC ha rivelato specifiche criticità nella governance multilivello. Queste si manifestano in una scarsa partecipazione del Terzo settore in qualità di ente gestore e in una carenza di integrazione strutturale con la pubblica amministrazione. Tali limiti si estendono a una ridotta incidenza della co-progettazione (con l’assenza della co-programmazione) e al persistere di una logica ancora



prevalentemente prestazionale e vincolante. Tale prospettiva, come si evince anche dalle interviste ai testimoni privilegiati delle otto città metropolitane, riduce la capacità trasformativa dei PUC, limitandone il ruolo a un mero adempimento burocratico. Questi stessi limiti riducono e condizionano la capacità dei PUC di attivare processi generativi – di prossimità e comunitari – trasformandoli spesso in adempimenti burocratici più che in esperienze di cittadinanza attiva come previsto dai DM del 2019 e del 2023. A mio avviso, non si può parlare, nei PUC, di una cittadinanza pienamente corresponsabile né attiva. Essa si configura frequentemente come cittadinanza condizionata e strumentale, legata all’adempimento degli obblighi previsti dalla misura. Tuttavia, l’effettivo svolgimento delle attività apre uno spazio potenziale per una trasformazione verso forme di cittadinanza societaria-generativa, capace di attivare legami di prossimità, riconoscimento reciproco e partecipazione comunitaria.

Questa forma di cittadinanza unisce la visione di cittadinanza societaria (Donati, 2012) – incentrata sulle relazioni sociali e sulla corresponsabilità – con quella di cittadinanza generativa (Fondazione Zancan, 2015) – focalizzata sull’inclusione attiva e sul contributo delle capacità individuali al bene

comune (Rappresentazione 3).

Affinché questa configurazione possa tradursi in pratiche stabili e sistemiche, è necessario che i dispositivi di governance dei PUC si fondino su principi in grado di valorizzare la corresponsabilità e l’attivazione sociale. In tale prospettiva, la sussidiarietà circolare – ispirata all’economia civile – e le pratiche collaborative del secondo welfare rappresentano riferimenti centrali per la costruzione di modelli di governance partecipativa e generativa. Questi modelli favoriscono la condivisione delle decisioni, il coinvolgimento strategico del Terzo settore e la valorizzazione delle risorse locali, promuovendo una cittadinanza attiva e generativa. In questo contesto, il Terzo settore assume un ruolo strategico come facilitatore di prossimità e partner operativo, contribuendo alla progettazione, gestione e valorizzazione delle attività, nonché al rafforzamento della coesione sociale e delle reti locali.

Nonostante l’adozione di principi quali la sussidiarietà circolare e le pratiche collaborative del secondo welfare, la loro applicazione concreta nei PUC resta spesso incompleta. Tuttavia, questa convergenza resta spesso teorica o narrativa, non ancora tradotta in meccanismi strutturati e diffusi. L’amministrazione condivisa, pur evocata nei documenti e nei discorsi istituzionali<sup>6</sup>, richiede un cambiamento culturale profondo nella governance delle

<sup>6</sup> L’attuazione degli strumenti di amministrazione condivisa nei territori è ancora segnata da una significativa discontinuità tra la narrazione istituzionale e la costruzione di una cultura operativa condivisa. Sebbene tali esperienze siano sempre più presenti nei riferimenti normativi e nei documenti strategici, la loro realizzazione concreta rimane spesso priva di una sistematicità di processo. Ciò accade perché manca una visione strutturata che riconosca la reciprocità non solo come principio valoriale, ma come criterio operativo per la progettazione e la gestione delle politiche pubbliche. I PUC confermano questa tendenza, evidenziando come, pur rappresentando un terreno potenzialmente fertile per l’amministrazione collaborativa, la loro implementazione sia spesso condizionata da approcci discontinui e da una debole formalizzazione dei processi partecipativi.

politiche pubbliche: un passaggio da logiche prestazionali e verticali a pratiche collaborative, partecipative e radicate nei territori. Affinché i PUC si affermino come veri laboratori di innovazione sociale, è necessario rafforzarne la diffusione, superare la frammentazione attuativa e adottare una visione sistemica, in cui il Terzo settore sia riconosciuto come attore strategico e corresponsabile, non più relegato a un ruolo esecutivo. Solo così la sussidiarietà circolare potrà tradursi in amministrazione condivisa effettiva, capace di generare benessere condiviso e rafforzare le comunità locali.

Nei PUC, il riferimento all'amministrazione condivisa è assente nella normativa originaria (DM 149/2019) e solo implicitamente evocato nella disciplina più recente (DM 156/2023). L'analisi comparativa dei due decreti evidenzia una sostanziale continuità: in entrambi i casi il Comune (o altra amministrazione pubblica, come previsto dal DM 156/2023) resta titolare dei PUC, mentre il Terzo settore è coinvolto esclusivamente come ente gestore, con funzioni operative e non strategiche. Nessuno dei due decreti introduce strumenti di amministrazione condivisa né prevede meccanismi strutturali di co-programmazione o co-progettazione. Il DM 156/2023 si limita ad aggiungere aspetti di natura gestionale (spese ammissibili, rendicontazione), senza modificare la logica top-down che caratterizza la governance dei PUC. Questa impostazione riduce il potenziale contributo del Terzo settore come attore di innovazione sociale e co-produzione, limitandone il ruolo a quello di esecutore, sebbene in una collaborazione più strutturata rispetto al DM precedente. In prospettiva, un rafforzamento dei principi di sussidiarietà circolare e delle pratiche di amministrazione condivisa potrebbe favorire una maggiore integrazione tra politiche pubbliche e secondo welfare, trasformando i PUC in veri dispositivi di governance collaborativa.

Pur riconoscendo i limiti attuativi, non va trascurata la cornice di innovazione sociale che caratterizza lo strumento: nonostante un'implementazione frammentata e disomogenea, i PUC conservano il potenziale per evolvere verso pratiche capaci di valorizzare le risorse locali, promuovere l'inclusione attiva e rafforzare il tessuto comunitario, in coerenza con i paradigmi dell'economia civile, del welfare generativo e del secondo welfare.

Le posizioni raccolte (Tabella 2)<sup>7</sup> evidenziano non solo criticità, ma anche proposte di miglioramento e visioni strategiche, frutto di un dibattito che coinvolge ricerca, reti associative e società civile. La Tabella 3 mette in luce le convergenze trasversali tra le fonti, in particolare sulla necessità di superare la logica prestazionale, rafforzare la governance multilivello e riconoscere il Terzo settore come partner strategico. Queste convergenze, pur con sfumature diverse, rimandano all'esigenza di una revisione profonda dello strumento PUC, attraverso una *renovatio giuridica* capace di ridefinirne finalità, strumenti e attori (INAPP 2022; Polidori 2024).

L'inclusione di queste posizioni nel paper è significativa perché consente di ancorare l'analisi a evidenze empiriche e a un dibattito plurale, offrendo un riferimento utile per interpretare le criticità e orientare proposte di revisione, o quantomeno di una nuova logica operativa-trasformativa da parte degli ETS e della Pubblica Amministrazione. Dall'analisi emerge un quadro articolato, frutto anche della pluralità di approcci disciplinari con cui i PUC sono stati indagati. Sebbene concepiti come strumenti di inclusione attiva e innovazione sociale, la loro attuazione risulta fortemente disomogenea sul territorio, con differenze significative tra Comuni in termini di capacità organizzativa e di integrazione tra Centri per l'Impiego, servizi sociali e realtà associative.

Un elemento ricorrente riguarda la percezione dei PUC come obbligo o adempimento burocratico, più che come opportunità di empowerment per i beneficiari. Ciò ha determinato, in diversi contesti, una scarsa attrattività dei progetti e difficoltà nel coinvolgere in modo significativo i destinatari.

La seconda dimensione riguarda il ruolo del Terzo settore. La Tabella 2 evidenzia come gli ETS siano spesso marginali o assenti nella pratica, nonostante il loro potenziale contributo sia riconosciuto dalla normativa e dagli studi. In alcune esperienze locali il Terzo settore ha assunto un ruolo effettivo, partecipando stabilmente alla progettazione e gestione dei PUC; tuttavia, nella maggior parte dei casi, il loro coinvolgimento è solo auspicato o evocato, senza strumenti operativi che ne garantiscano una reale integrazione nella governance.

Questo conferma l'esistenza di un gap tra indicazioni teoriche e pratiche implementative, che rende necessario rafforzare modelli di co-progettazione e governance multilivello, capaci di valorizzare le competenze degli ETS e trasformare i PUC in strumenti realmente generativi per il territorio. Inoltre, la varietà delle fonti conferma l'importanza di considerare il Terzo settore non solo come esecutore operativo, ma come partner strategico nella definizione degli obiettivi, nella personalizzazione dei percorsi e nel rafforzamento del capitale sociale locale.

---

<sup>7</sup> La tabella non intende essere esaustiva, ma rappresenta una selezione ragionata delle principali posizioni emerse nella letteratura e nei documenti analizzati, utile a evidenziare criticità ricorrenti e proposte di miglioramento sia rispetto alla configurazione e all'attuazione dei PUC, sia in relazione al ruolo del Terzo settore.

**Tabella 2.** Sintesi comparativa delle posizioni sui PUC e il Terzo settore

Fonte	Criticità principali PUC	Ruolo del Terzo settore
<i>Alleanza contro la Povertà in Italia (2020)</i>	- Attuazione disomogenea dei PUC- Ruolo dei Comuni non sempre supportato- Coinvolgimento ETS non strutturato- Mancanza di coordinamento tra attori locali	- Evocato come attore strategico- Effettivo in alcune esperienze locali- Mancante in molte realtà- Auspicato come partner stabile da integrare
<i>Alleanza contro la Povertà in Italia (2021)</i>	- Attuazione disomogenea nei territori- Capacità dei Comuni variabile- Coinvolgimento ETS lasciato alla discrezionalità locale- Mancanza di linee guida per co-progettazione	- Evocato come risorsa potenziale- Effettivo dove esistono reti consolidate- Mancante in assenza di formalizzazione- Auspicato come attore da integrare sistematicamente
<i>Caritas Italiana (2021)</i>	- PUC percepiti come obbligo- Scarsa diffusione- Mancanza di senso comunitario	- Evocato: ETS e parrocchie come luoghi di prossimità- Non tematizzato come attore strutturale
<i>Comitato Scientifico RdC (2021)</i>	- Attuazione disomogenea- Basso tasso di coinvolgimento ETS (39%)	- Mancante: ETS non sono attori chiave nei percorsi di inclusione
<i>Rapporto INAPP (2022)</i>	- Coinvolgimento non sistemico- Assenza co-programmazione/co-progettazione- Governance poco chiara- Ostacoli burocratici	- Mancante/Auspicato: ETS formalmente coinvolti ma senza strumenti condivisi; auspicata “renovatio giuridica”
<i>Caritas Italiana (2023)</i>	- Confusione tra attivazione e inclusione- Rischio di standardizzazione	- Auspicato: ETS come co-progettatori e attivatori di inclusione
<i>Lodigiani, Maino (2023)</i>	- PUC poco attrattivi e percepiti come obbligo- Limitata capacità di coinvolgere beneficiari fragili- Mancanza di personalizzazione dei percorsi- Scarsa integrazione tra servizi sociali e CpI	- Auspicato: ETS come attivatori di reti e comunità locali- Ruolo chiave nella co-progettazione e rafforzamento del tessuto sociale- Necessità di governance condivisa e valorizzazione delle competenze degli ETS
<i>Lodigiani, Maino, Agostini Bruno (2023) / Ciarini, Gallo, et al. (2023)</i>	- Implementazione disomogenea nei territori- Sovraccarico dei Comuni- PUC percepiti come punitivi- Scarsa integrazione CpI e servizi sociali- Complessità gestionale e amministrativa	- Evocato/Auspicato: ETS coinvolti nella progettazione e gestione, ruolo non formalizzato; potenziale contributo a co-programmazione e co-progettazione- Possono migliorare attrattività e senso comunitario dei PUC
<i>Novarino (2024), Forum Nazionale del Terzo settore</i>	- PUC rimasti sulla carta o troppo distanti dalle pratiche locali	- Effettivo/Auspicato: ETS e cooperative come motore di sperimentazioni territoriali
<i>Comitato Scientifico RdC (2024)</i>	- PUC poco diffusi- Ostacolati da burocrazia	- Auspicato: ETS da coinvolgere in co-programmazione e co-progettazione
<i>Polidori (2024)</i>	- Coinvolgimento ETS non sistemico e non strutturato- Ruolo spesso strumentale e non paritario- Difficoltà operative e burocratiche nei Comuni	- Mancante/Auspicato: ETS riconosciuti come attori strategici solo in alcune realtà; raccomandata inclusione tramite co-programmazione e co-progettazione; ruolo chiave per innovazione sociale e welfare generativo
<i>Alleanza contro la povertà (2024)</i>	- PUC marginali nel disegno ADI- Rischio di formalismo e discontinuità territoriale	- Auspicato: ETS come co-progettatori e attori locali

**Legenda:** La classificazione adottata consente di distinguere tra ciò che si è già concretamente realizzato nella pratica (**Effettivo**), ciò che è previsto ma non viene attuato o risulta trascurato (**Mancante**), ciò che è suggerito come possibile miglioramento (**Auspicato**) e ciò che è menzionato solo in termini concettuali, senza applicazione operativa (**Evocato**). Questa distinzione è essenziale per comprendere le principali criticità dei PUC e per valutare il potenziale ruolo del Terzo settore nella promozione di percorsi di inclusione attiva e di innovazione sociale.

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

**Tabella 3.** Punti in comune tra le fonti analizzate sui PUC e il Terzo settore

Punto in comune	Descrizione sintetica
Percezione dei PUC come obbligo	I PUC sono spesso vissuti come adempimenti vincolanti, poco attrattivi e privi di senso comunitario
Frammentazione e disomogeneità territoriale	Le modalità di attuazione variano fortemente tra territori, con debolezze organizzative nei Comuni
Coinvolgimento debole del Terzo settore	Il ruolo degli ETS è evocato o auspicato, ma raramente strutturato o strategico.
Assenza di co-programmazione e co-progettazione	Manca un inserimento formale del Terzo settore nei processi di amministrazione condivisa
Necessità di rafforzare la governance	Si propone di migliorare la governance multilivello e superare gli ostacoli burocratici

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

## 2. Struttura della ricerca e disegno metodologico

### 2.1. Disegno della ricerca

La ricerca si articola in due fasi complementari, con l'obiettivo di analizzare il ruolo del Terzo settore nei PUC, le modalità di attuazione da parte dei Comuni e le dinamiche di governance territoriale.

**Fase 1** – Esplorativa-conoscitiva quali-quantitativa (marzo 2021 – maggio 2023)<sup>8</sup>

Questa fase ha ricostruito il quadro regolativo e operativo dei PUC, con particolare attenzione a:

- **Evoluzione normativa e amministrativa:** analisi della cornice giuridica e attuativa dei PUC a partire dal RdC, con riferimento alle misure SFL/ADI, ancora non pienamente operative nel 2023. Sono stati considerati gli strumenti di amministrazione condivisa (co-programmazione, co-progettazione, accreditamento) e il ruolo attribuito agli ETS dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 e dalle Linee guida ministeriali (DM 72/2021; DM 156/2023).
- **Spazio del Terzo settore nei territori e nelle misure di contrasto alla povertà:** la ricerca ha evidenziato come gli ETS rappresentino un attore potenziale e strategico nei percorsi di inclusione sociale e lavorativa, sebbene spesso coinvolti in modo residuale o utilitaristico. È stato analizzato il loro coinvolgimento nei PUC attraverso accordi, manifestazioni di interesse e protocolli locali, con particolare attenzione alle esperienze di co-progettazione. Parallelamente, è stato evidenziato il ruolo dei Comuni come principali titolari e gestori/attuatori dei progetti.
- **Politiche pubbliche regionali e locali:** approfondimento territoriale condotto nelle otto città metropolitane (Bari, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia), mediante focus group con referenti istituzionali. I risultati sono documentati nel Rapporto di ricerca INAPP sui PUC (Polidori, 2024).
- **Analisi dati quantitativi:** sono stati esaminati i dati aperti del Catalogo PUC della piattaforma GePI considerando PUC attivati, terminati e “altro”, con attenzione alle tipologie di enti gestori/attuatori. I Comuni risultano principali titolari e gestori/attuatori dei progetti, mentre gli ETS (OdV, APS, cooperative sociali) hanno una presenza limitata. Sono stati inclusi anche i progetti in categoria “altro” per rappresentare l'intero stock di progetti, evidenziando interesse e coinvolgimento dei Comuni anche quando i progetti non sono ancora operativi. La ricerca ha rilevato criticità nella gestione della piattaforma, nella comunicazione interistituzionale e nella copertura assicurativa.
- **Fotografia del Terzo settore nei territori:** integrazione dei dati del RUNTS e del Censimento ISTAT 2020 sul non profit (ISTAT, 2022). Alla data del 2 maggio 2023 risultano iscritti al RUNTS oltre 103.000 ETS, di cui circa 64.000 nelle otto regioni delle città metropolitane studiate. La presenza degli ETS nei PUC rimane marginale rispetto al loro potenziale, con prevalenza di cooperative sociali di tipo B e forte concentrazione negli ambiti sociale e ambientale.

*Domande di ricerca guida per la fase 1:*

1. Come si è evoluto il quadro normativo e amministrativo dei PUC?
2. Qual è stato il ruolo dei Comuni e degli ETS nell'attuazione dei PUC a livello territoriale?
3. Quali differenze emergono tra le esperienze territoriali?

<sup>8</sup> Il gruppo di lavoro della prima fase di ricerca si componeva della scrivente e delle colleghe Francesca Olleia, Rita Pedullà e Giovanna Giulinao (dal 2023). Attività afferente al PTA 2021-2023 e 2022-2024 “Sviluppo dell’Economia sociale”, responsabile Antonello Scialdone. Dal 2023 anche della collega Giovanna Giuliano.

4. Quali criticità sistemiche e discontinuità territoriali si riscontrano?
5. Come viene percepito il coinvolgimento degli ETS dai referenti comunali?

## 2.2. Metodologia e strumenti

Fase 1 – L’analisi quantitativa ha impiegato dati aperti della piattaforma GePI (02/05/2023), dati IFEL 2023, sono stati utilizzati per calcolare la quota di comuni attivi nei PUC e per misurare la loro capillarità territoriale sul territorio nazionale. Dati ISTAT non profit 2020 e dati del RUNTS al 02/05/2023 (Polidori 2024).

Nell’Appendice 1 viene indicata la lavorazione dei dati per quanto attiene ai dati IFEL 2023.

Per la raccolta dei dati qualitativi nella è stata utilizzata una traccia semi-strutturata, articolata in sezioni tematiche per garantire comparabilità tra i contesti territoriali (Appendice 2). La traccia ha guidato interviste e/o focus group con testimoni privilegiati (referenti comunali, operatori dei servizi sociali e/o referenti PUC) nei capoluoghi delle otto città metropolitane, consentendo di raccogliere dati approfonditi su approcci organizzativi, pratiche operative e percezioni degli attori coinvolti nella gestione dei PUC. Periodo delle interviste: ottobre 2022 – febbraio 2023.

## Fase 2 – Analitico-sistemica e integrata (2024–2025)<sup>9</sup>

Sviluppata nell’ambito dell’Accordo Quadro di cooperazione INAPP–IFEL 2024. Gli strumenti principali sono:

- Questionario semi-strutturato rivolto online ai referenti dei servizi sociali comunali, articolata in cinque sezioni (anagrafica, progettazione, gestione, attuazione, valutazione) per rilevare modalità di implementazione dei PUC, collaborazione con gli ETS e criticità operative.
- Focus group con tre target distinti:
  - Referenti comunali: approfondimento su governance, coordinamento interistituzionale e uso della piattaforma GePI;
  - Enti del Terzo settore: coinvolgimento nei PUC, valore attribuito all’esperienza, difficoltà gestionali e prospettive future;
  - Beneficiari dei PUC: esperienze dirette, motivazioni, relazioni costruite e suggerimenti di miglioramento.

### *Domande di ricerca guida per la fase 2:*

1. Quali sono le modalità prevalenti di progettazione, gestione e attuazione dei PUC da parte dei Comuni?
2. In che modo gli ETS collaborano con i Comuni e quali criticità emergono?
3. Come vengono vissuti i PUC dai beneficiari?
4. Quali prospettive di miglioramento emergono dalle esperienze degli attori coinvolti?

Gli esiti di questa fase sono in fase di elaborazione da parte degli autori. Essi saranno resi pubblici nella pubblicazione specifica editata da EGEA.

## **3. Spazio del Terzo settore nelle città metropolitane**

Lo spazio degli ETS nei PUC si inserisce nella configurazione che gli stessi hanno avuto in questi anni in merito alle politiche pubbliche nelle misure di contrasto alla povertà e/o in provvedimenti ad esse collegate. Nei territori metropolitani analizzati, il coinvolgimento degli ETS si è sviluppato in modo disomogeneo, riflettendo sia la presenza di normative regionali specifiche sia la propensione di attivare strumenti di governance condivisa. Negli otto comuni oggetto di studio e analisi (Bari, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Torino e Venezia), prima o a ridosso delle leggi nazionali di contrasto alla povertà, i governi regionali – ad eccezione della Liguria – hanno provveduto ad emanare leggi/provvedimenti/iniziative ad hoc sulle misure di contrasto alla povertà e/o ad essa collegate che prevedevano uno spazio anche agli ETS.

### *a) Misure di contrasto alla povertà e/o coinvolgimento degli ETS*

- Puglia: L.R. n. 3/2016 sul Reddito di Dignità (ReD), con piattaforma dedicata e coinvolgimento diretto degli ETS nei tirocini di inclusione sociale<sup>10</sup>. Il ReD è ancora attivo in Puglia e la Regione continua a erogare questa

<sup>9</sup> Attività prevista nel PTA 2022-2024 (prorogate al 2025) “Sviluppo dell’Economia sociale”. Gruppo di lavoro della seconda fase è costituito dalla scrivente, da Matteo D’Emilione, Giovanna Giuliano, Antonello Scialdone (REsponsabile della Struttura Economia civile e processi migratori).

<sup>10</sup> Il ReD è ancora attivo in Puglia e la Regione continua a erogare questa misura di sostegno al reddito e all’inclusione sociale, anche se dopo la fine del Reddito di Cittadinanza nel 2024, il ReD ha assunto un ruolo ancora più centrale. Le ultime domande sono state presentate a fine 2023 e inizio 2024. A fronte del contributo economico, i beneficiari devono aderire a un percorso personalizzato di inclusione sociale,

misura di sostegno al reddito e all'inclusione sociale, anche se dopo la fine del RdC nel 2024, il ReD ha assunto un ruolo ancora più centrale. Le ultime domande sono state presentate a fine 2023 e inizio 2024

- Emilia-Romagna: L.R. n. 2/2016 sul Reddito di Solidarietà (ReS), poi modificata dalla L.R. n. 7/2018, con protocolli di intesa e co-progettazione con il Terzo settore. La Regione ha sottoscritto protocolli triennali con il Forum del Terzo settore e i CSV, consolidando pratiche di amministrazione condivisa, sulla scia dell'esperienza della L. 328/200 e i patti di collaborazione sui beni comuni.
- Veneto: D.G.R. n. 2009/2015 e n. 1403/2022 sul Reddito di Inclusione Attiva (RIA), con coinvolgimento degli ETS e dei CSV. Le Linee Guida regionali per la predisposizione dei Piani di Zona dei servizi sociali e sociosanitari 2020/2022 che richiamano il welfare generativo e la costruzione di reti territoriali, con il supporto dei CSV per l'accompagnamento degli ETS<sup>11</sup>.
- Campania: L.R. n. 2/2004 sul Reddito di cittadinanza regionale, non si fa riferimento agli ETS. Il coinvolgimento degli ETS - per orientamento e segretariato sociale, anticipando logiche di presa in carico integrate - è contestualizzato nella cornice della L. 328/2000.
- Lazio: non ha introdotto una misura regionale specifica di contrasto alla povertà prima del RdC. Tuttavia, la L.R. n. 11/2016 sul sistema integrato dei servizi sociali e le Linee guida del 2017 sulla co-progettazione tra PA e ETS sono rilevanti per il tema della governance partecipata.

Nei territori analizzati sono inoltre presenti i Forum territoriali del Terzo settore (in alcuni casi anche territoriali) e i Centri di servizio per il volontariato (CSV), che rappresentano un potenziale, un'infrastruttura strategica per il coinvolgimento degli ETS nei PUC.

*b) Norme, provvedimenti, esperienze regionali non specificamente orientate al contrasto alla povertà, ma rilevanti come precursori dei PUC*

- Puglia: Progetti di sussidiarietà e prossimità, ancora attivi, introdotti con l'Avviso pubblico regionale 2016 e formalmente integrati nel ReD attraverso il Regolamento regionale n. 8/2016, adottato in attuazione della L.R. n. 3/2016, costituiscono un'esperienza di coinvolgimento comunitario e partecipazione civica. Il Regolamento disciplina i tirocini per l'inclusione sociale e istituisce un Catalogo regionale articolato in tre sezioni, tra cui una dedicata a soggetti privati senza dipendenti (es. organizzazioni di volontariato, parrocchie, enti caritatevoli), anticipando la logica dei PUC per la sua natura generativa e partecipata. Le Linee guida regionali del 2020, elaborate con il Forum del Terzo settore Puglia, Confcooperative e Legacoop, rafforzano tale impostazione promuovendo strumenti di amministrazione condivisa e co-progettazione con gli ETS nella presa in carico dei beneficiari (Appendice 3).
- Piemonte: L.R. n. 34/2008 sui Progetti di Pubblica Utilità (PPU), con possibilità di attuazione con cooperative sociali e altri ETS rivolti a soggetti disoccupati da almeno 12 mesi e ad altre categorie vulnerabili, come persone in cerca di occupazione, soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale, lavoratori con contratti discontinui o a rischio di disoccupazione. I progetti prevedevano l'inserimento temporaneo in attività di interesse collettivo, promosse dai Comuni in collaborazione con cooperative sociali e altri ETS. La selezione avveniva tramite bandi pubblici, con priorità ai nuclei familiari in condizione di fragilità economica. Sebbene la L.R. 34/2008 sia stata abrogata e sostituita dalla L.R. n. 32/2023, i PPU<sup>12</sup> continuano ad essere attuati con l'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo, favorire l'inclusione sociale e agevolare la maturazione dei requisiti previdenziali (Appendice 3).

Infine, la Lombardia, in via sperimentale, nel 2015 istituisce il Reddito di Autonomia (RdA), che non rappresenta una forma di sostegno al reddito strutturata, ma un insieme di voucher e contributi economici a tantum, finalizzati a contrastare il rischio di povertà. Il Terzo settore è stato consultato solo a ridosso dell'approvazione della misura, senza che ciò comportasse modifiche sostanziali ai contenuti. Nella D.G.R. n. 5060/2016 si rileva che l'attuazione ha prodotto esiti di qualità per il sistema di welfare, ma non si configura un coinvolgimento strutturato degli ETS. La misura prende il nome dalla proposta delle Caritas Lombarde del 2010<sup>13</sup>, che prevedeva

---

che può includere tirocini in aziende o enti pubblici del territorio. È una misura incompatibile con altre forme di sostegno al reddito a livello nazionale, come l'ADI e il SFL.

<sup>11</sup> Cfr. <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/Pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=392526> – ultima consultazione 25/08/2025.

<sup>12</sup> Oggi denominati Progetti di utilità pubblica.

<sup>13</sup> Cfr. Caritas Lombarde, Scheda Reddito di Autonomia, 2010. Disponibile online: <https://lombardiasociale.it/wp-content/uploads/2011/07/Scheda-Reddito-di-Autonomia.pdf> - ultima consultazione 25/08/2025.

un ruolo proattivo del Terzo settore nella governance, con funzioni di co-progettazione, advocacy e monitoraggio, ma questo impianto non è stato recepito dalla Regione.

Le misure regionali precedenti al RdC e ancor prima al SIA (come ReD, ReS, RIA) e i progetti precursori dei PUC del Piemonte e della Puglia, pur presentando elementi di prossimità con alcune finalità dei PUC, hanno generato esperienze di collaborazione con gli ETS che, tuttavia, non sono state valorizzate come base per un passaggio trasformativo. Tale passaggio si intende operativo attraverso il superamento delle modalità attuative territoriali della L. 328/2000, in favore di un nuovo approccio delineato dall’art. 55 del Codice del Terzo settore. Il potere trasformativo di questo passaggio è rappresentato figurativamente dal “co-” con il trattino, che indica il co-fare, co-costruire, a significare la dimensione relazionale, generativa e condivisa dell’azione pubblica (Polidori, Fonovic 2024). La già richiamata Sentenza n. 131/2020 ha confermato questo approccio, riconoscendo nella co-programmazione e co-progettazione una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, e un modello di welfare municipale, comunitario e di prossimità. Tuttavia, questa trasformazione non è stata resa operativa in modo sistemico nei territori e il coinvolgimento degli ETS nei PUC è rimasto spesso funzionale o marginale, salvo alcune scelte locali più innovative.

#### 4. Risultati della ricerca

##### 4.1. Analisi quantitativa

##### 4.1.1. Enti titolari

Al 2 maggio 2023, nel catalogo PUC della piattaforma GePI (Box 1) risultano caricati 26.062 progetti, così ripartiti: 15.144 terminati, 7.315 attivi e 3.603 in fase di attivazione o validazione, ossia disponibili per l’associazione a un beneficiario, in attesa della validazione della polizza assicurativa o già attivati ma non ancora avviati<sup>14</sup>.

La distribuzione territoriale dei PUC evidenzia una marcata concentrazione nel Sud, con 10.430 PUC, rappresentando la quota più consistente del totale nazionale. Seguono il Nord con 7.793 PUC (di cui 5.688 nel Nord-Ovest e 2.105 nel Nord-Est), il Centro con 3.967 PUC e le Isole con 3.872 PUC. A livello regionale, le incidenze più elevate si riscontrano in Puglia, Campania e Sicilia, mentre la Lombardia si conferma la prima regione del Nord con 3.713 PUC, collocandosi tra le aree più rilevanti dopo le regioni meridionali (Tabella 4, Grafico 1). Particolare attenzione merita la categoria “Altro”<sup>15</sup>, che segnala progetti non ancora pienamente operativi: complessivamente 3.603 PUC, con valori assoluti significativi in Lombardia (551) e Sardegna (517). Anche a livello macro-territoriale emergono differenze: le Isole registrano 750 progetti in questa condizione e il Nord-Ovest 794, mentre il Centro e il Nord-Est si attestano rispettivamente su 364 e 366. Tali evidenze suggeriscono criticità nei tempi di attivazione.

**Tabella 4.** Ripartizioni geografiche e tipologia dei PUC (v.a.)

Ripartizioni geografiche	Regioni/Province Autonome	N. totale PUC	N. PUC attivi	N. PUC terminati	Altro
<b>NORD-OVEST</b>	Piemonte	1.417	306	971	140
	Valle d’Aosta	30	8	1	21
	Liguria	528	116	330	82
	Lombardia	3.713	817	2.345	551
	<b>TOTALE</b>	<b>5.688</b>	<b>1.247</b>	<b>3.647</b>	<b>794</b>
<b>NORD-EST</b>	Trentino-Alto Adige	5	3	0	2
	<i>Bolzano</i>	4	2	0	2
	<i>Trento</i>	1	1	0	0
	Veneto	772	185	411	176

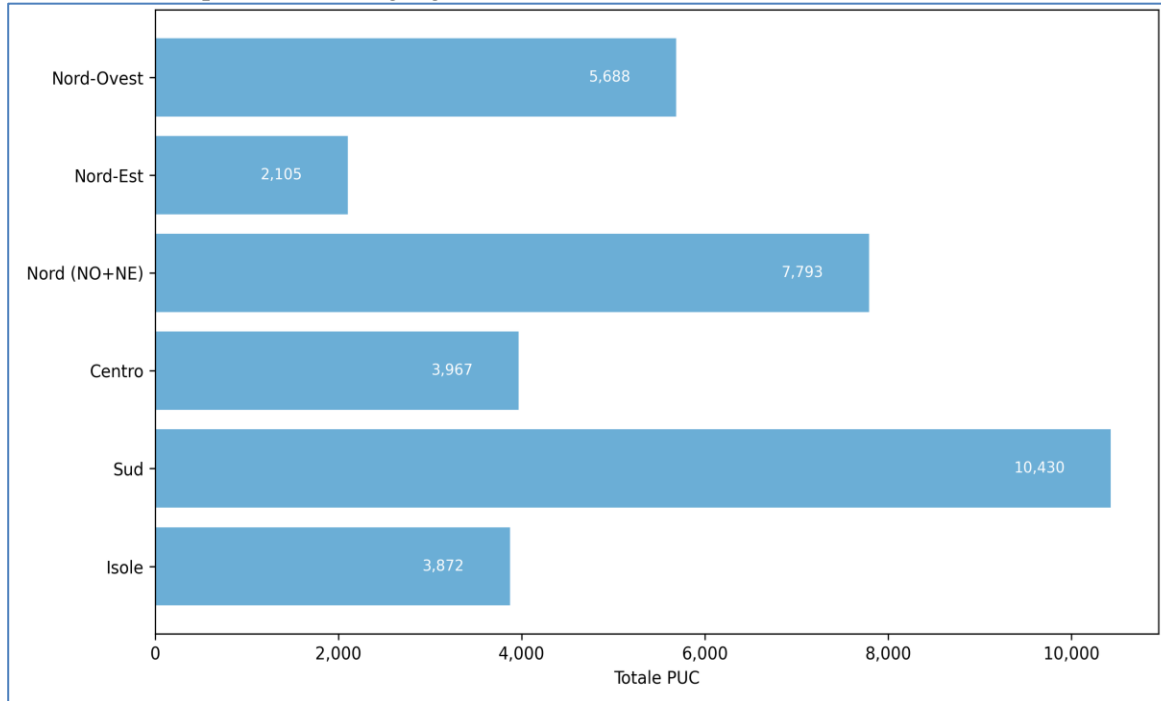
<sup>14</sup> Riferimenti indicati nella piattaforma GePI al 02/05/2023.

<sup>15</sup> Anche essi inseriti nel conteggio, come motivato e indicato nella parte metodologica.

	Friuli-Venezia Giulia	178	15	131	32
	Emilia-Romagna	1.150	258	736	156
	<b>TOTALE</b>	<b>2.105</b>	<b>461</b>	<b>1.278</b>	<b>366</b>
<b>NORD</b>	<b>TOTALE</b>	<b>7.793</b>	<b>1.708</b>	<b>4.925</b>	<b>1.160</b>
	Toscana	874	284	476	114
	Umbria	168	37	100	31
	Marche	612	163	369	80
	Lazio	2.313	636	1.538	139
<b>CENTRO</b>	<b>TOTALE</b>	<b>3.967</b>	<b>1.120</b>	<b>2.483</b>	<b>364</b>
	Abruzzo	1.377	322	826	229
	Molise	461	103	314	44
	Campania	2.520	734	1.493	293
	Puglia	3.320	1.242	1.684	394
	Basilicata	787	255	406	126
	Calabria	1.965	681	1.041	243
<b>SUD</b>	<b>TOTALE</b>	<b>10.430</b>	<b>3.337</b>	<b>5.764</b>	<b>1.329</b>
	Sicilia	2.177	621	1.323	233
	Sardegna	1.695	529	649	517
<b>ISOLE</b>	<b>TOTALE</b>	<b>3.872</b>	<b>1.150</b>	<b>1.972</b>	<b>750</b>
<b>ITALIA</b>	<b>TOTALE</b>	<b>26.062</b>	<b>7.315</b>	<b>15.144</b>	<b>3.603</b>

Fonte: Polidori, *Rapporto INAPP 2024* – Elaborazione dell'autrice su dati della piattaforma GePI/MLPS al 02.05.2023.

**Grafico 1.** PUC per macro-area geografica (al 02/05/2023)



Fonte: Polidori, *Rapporto INAPP 2024* – Elaborazione dell'autrice su dati della piattaforma GePI/MLPS al 02.05.2023.

Tra il 19/04/2022 e il 2/05/2023, in circa 13 mesi, i PUC sono cresciuti da 17.273 a 26.062, con un incremento complessivo di 8.789 progetti e una media di circa 676 PUC al mese (Tabella 5).

La crescita dei PUC non è stata omogenea:

- Il Sud ha registrato l'aumento più consistente (+3.681 PUC), trainato dalla Puglia (+1.136) e dalla Campania (+830).
- Il Nord-Ovest segue con +1.702 PUC, grazie soprattutto alla Lombardia (+1.089).
- Il Centro e le Isole mostrano incrementi più contenuti (+1.275 e +1.315 rispettivamente), mentre il Nord-Est cresce di 816 PUC, con un dato simbolico: il Trentino-Alto Adige passa da zero a cinque progetti.

Questa distribuzione riflette, differenze strutturali: capacità amministrativa, reti territoriali, presenza del Terzo settore e grado di consolidamento delle pratiche di inclusione sociale. Nonostante la spinta normativa, i PUC sono stati spesso percepiti dai Comuni come adempimenti burocratici più che come strumenti di innovazione sociale, con un coinvolgimento del Terzo settore ancora marginale e prevalentemente “utilitaristico”, anziché proattivo e partecipativo (Polidori 2024).

**Tabella 5.**PUC (tutte le tipologie) nella piattaforma GePI aprile 2022-maggio 2023 (v.a.)

Ripartizioni geografiche	Regioni/Province Autonome	N. totale PUC al 02/05/2023	N. totale PUC al 19/04/2022	Incremento PUC al 19/04/2022 – 02/05/2023
<b>NORD-OVEST</b>	Piemonte	1417	994	423
	Valle d'Aosta	30	3	27
	Liguria	528	365	163
	Lombardia	3713	2624	1089
	<b>TOTALE</b>	<b>5688</b>	<b>3986</b>	<b>1702</b>
<b>NORD-EST</b>	Trentino-Alto Adige	5	0	5
	Bolzano	4	0	4
	Trento	1	0	1
	Veneto	772	394	378
	Friuli-Venezia Giulia	178	128	50
	Emilia-Romagna	1150	767	383
	<b>TOTALE</b>	<b>2105</b>	<b>1289</b>	<b>816</b>
<b>NORD</b>	<b>TOTALE</b>	<b>7793</b>	<b>5275</b>	<b>2518</b>
<b>CENTRO</b>	Toscana	874	506	368
	Umbria	168	101	67
	Marche	612	426	186
	Lazio	2313	1659	654
	<b>TOTALE</b>	<b>3967</b>	<b>2692</b>	<b>1275</b>
<b>SUD</b>	Abruzzo	1377	976	401
	Molise	461	297	164
	Campania	2520	1690	830
	Puglia	3320	2184	1136
	Basilicata	787	413	374
	Calabria	1965	1189	776
	<b>TOTALE</b>	<b>10430</b>	<b>6749</b>	<b>3681</b>
<b>ISOLE</b>	Sicilia	2177	1418	759
	Sardegna	1695	1139	556
	<b>TOTALE</b>	<b>3872</b>	<b>2557</b>	<b>1315</b>
<b>ITALIA</b>	<b>TOTALE</b>	<b>26062</b>	<b>17273</b>	<b>8789</b>

Fonte: Polidori, *Nota tecnica INAPP (2022); Rapporto INAPP (2024)*

A integrazione dell'analisi basata su GePI è utile considerare la quota di comuni aderenti ai PUC - definiti come i comuni per i quali risulta almeno un PUC in piattaforma, in qualsiasi tipologia/stato - sul totale dei comuni (IFEL 2023). Questo indicatore percentuale consente di valutare la capillarità territoriale dello strumento e offre un proxy dell'implementazione e, con prudenza interpretativa, dell'interesse locale verso lo “strumenti PUC” e altri aspetti che, comunque, richiedono un ulteriore approfondimento quali-quantitativo.

A livello nazionale, sul totale di 7.901 comuni (FEL 2023), il 57,3% – pari a 4.526 comuni – ha attivato almeno uno o più PUC, con una distribuzione territoriale fortemente disomogenea. Come evidenziato nella Tabella 6 (Appendice 1), le macroaree del Sud e delle Isole presentano i valori medi più elevati di copertura comunale: rispettivamente 87,6% (1.527 su 1.783 comuni) e 80,6% (619 su 768 comuni), seguite dal Centro con 66,4% (692 su 968). Al contrario, il Nord mostra una diffusione più limitata, con il Nord-Ovest al 37,2% (1.288 su 2.992) e il Nord-Est al 20,9% (400 su 1.390).

**Tabella 6.** Percentuale di comuni italiani con almeno un PUC attivato, per regione (IFEL, 07.06.2023 e GePI al 02/05/2023)

Ripartizione geografica	Regione	N_comuni IFEL	PUC Comuni_GePI	% Comuni con PUC (con uno o +)	% Comuni che non hanno realizzato PUC	%
<b>NORD-OVEST</b>	Piemonte	1180	392	33,22	66,78	100,00
	Valle d'Aosta	74	12	16,22	83,78	100,00
	Liguria	234	112	47,86	52,14	100,00
	Lombardia	1504	772	51,33	48,67	100,00
	<b>TOTALE</b>	<b>2992</b>	<b>1288</b>	<b>43,05</b>	<b>56,95</b>	<b>100,00</b>
	Trentino-Alto Adige	282	3	1,06	98,94	100,00
	Veneto	563	179	31,79	68,21	100,00
	Friuli-Venezia Giulia	215	28	13,02	86,98	100,00
	Emilia-Romagna	330	190	57,58	42,42	100,00
<b>NORD EST</b>	<b>TOTALE</b>	<b>1390</b>	<b>400</b>	<b>28,78</b>	<b>71,22</b>	100,00
<b>NORD</b>	<b>TOTALE</b>	<b>4382</b>	<b>1688</b>	<b>38,52</b>	<b>61,48</b>	<b>100,00</b>
<b>CENTRO</b>	Toscana	273	154	56,41	43,59	100,00
	Umbria	92	52	56,52	43,48	100,00
	Marche	225	133	59,11	40,89	100,00
	Lazio	378	353	93,39	6,61	100,00
	<b>TOTALE</b>	<b>968</b>	<b>692</b>	<b>71,49</b>	<b>28,51</b>	<b>100,00</b>
<b>SUD</b>	Abruzzo	305	243	79,67	20,33	100,00
	Molise	136	124	91,18	8,82	100,00
	Campania	550	434	78,91	21,09	100,00
	Puglia	257	249	96,89	3,11	100,00
	Basilicata	131	118	90,08	9,92	100,00
	Calabria	404	359	88,86	11,14	100,00
	<b>TOTALE</b>	<b>1783</b>	<b>1527</b>	<b>85,64</b>	<b>14,36</b>	<b>100,00</b>
<b>ISOLE</b>	Sardegna	377	300	79,58	20,42	100,00
	Sicilia	391	319	81,59	18,41	100,00
	<b>TOTALE</b>	<b>768</b>	<b>619</b>	<b>80,6</b>	<b>19,4</b>	<b>100,00</b>
<b>ITALIA</b>	<b>TOTALE</b>	<b>7901</b>	<b>4526</b>	<b>57,28</b>	<b>42,72</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Dati GePI e IFEL. Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

Queste evidenze richiedono ipotesi differenziate per le diverse aree del Paese. Nel Mezzogiorno e nelle Isole, l'elevata attivazione dei PUC potrebbe essere legata alla maggiore incidenza del Reddito di cittadinanza e alla presenza di reti locali più mobilitate. Nel Nord, invece, la minore diffusione potrebbe riflettere scelte amministrative diverse, una minore pressione sociale o una diversa interpretazione del ruolo dei PUC all'interno delle politiche di inclusione.

Tali differenze vanno lette alla luce delle condizioni di contesto che hanno caratterizzato la fase di avvio dei PUC. Con la Circolare n. 1 del 27/03/2020, il MLPS ha disposto la sospensione degli obblighi connessi alla fruizione del Reddito di Cittadinanza, inclusa la partecipazione ai PUC. Questa sospensione, intervenuta a pochi mesi

dall'entrata in vigore del D.M. n. 149 del 22/2019, ha inevitabilmente rallentato l'implementazione di uno strumento la cui operatività era formalmente prevista da gennaio 2020. L'interruzione si è innestata su un'architettura amministrativo-gestionale già complessa, come confermato anche dalla ricerca qualitativa condotta su otto città metropolitane, che ha evidenziato criticità legate alla scarsa interoperabilità tra le piattaforme GePI e MyAnpal, alla carenza di risorse umane nei servizi sociali e alle difficoltà di attivazione dei progetti, aggravate dal contesto pandemico (Polidori 2024).

#### *4.1.2. Enti gestori/attuatori*

Dei 26.062 PUC presenti sulla Piattaforma GePI, i principali enti gestori/attuatori - con uno o più progetti<sup>16</sup> - risultano essere "Comune/Ambito/Azienda speciale/Consorzio" (17.500). Seguono gli ETS (1.969), mentre le categorie "altro ente pubblico" (484) e "altro" (458) hanno un peso più contenuto. È da sottolineare un numero significativo di PUC sono privi dell'indicazione della tipologia di ente attuatore (5.651) (Tabella 7), dei quali 4.499 risultano riferiti a PUC conclusi (15.144 complessivi) (Polidori 2024).

Dai dati emerge che tra gli ETS attuatori di PUC le cooperative sociali gestiscono 881 PUC, risultando la tipologia maggiormente coinvolta. Tale dato appare coerente con la loro vocazione a favorire l'inclusione sociale e lavorativa di persone fragili o svantaggiate. È ragionevole presupporre che si tratti prevalentemente di cooperative sociali di tipo B, sebbene tale informazione non sia direttamente desumibile dalla piattaforma GePI. Le associazioni di promozione sociale (APS) attuano 589 PUC, a testimonianza della presenza diffusa di realtà associative capaci di attivare reti territoriali e coinvolgere cittadini e volontari in attività di pubblica utilità.

Sebbene il loro numero sia inferiore rispetto alle altre due tipologie, rappresentano comunque attori significativi, in particolare per la specificità delle OdV, che si contraddistinguono per la prossimità ai contesti locali e per la dimensione relazionale. La loro azione, infatti, si caratterizza per la capacità di rispondere ai bisogni emergenti in maniera flessibile e radicata nella comunità, valorizzando reti di solidarietà e forme di partecipazione civica. Sono invece assenti, almeno nei dati disponibili, altre tipologie di ETS previste dal Codice del Terzo settore, come imprese sociali, fondazioni, reti associative o società di mutuo soccorso. Questa assenza segnala una possibile sottorappresentazione di soggetti che, pur rientrando giuridicamente negli ETS, non risultano ad oggi protagonisti nell'attuazione dei PUC.

---

<sup>16</sup> Ciascun ente gestore/attuatore può ospitare uno o più progetti, sulla base di accordi e convenzioni con l'amministrazione comunale.

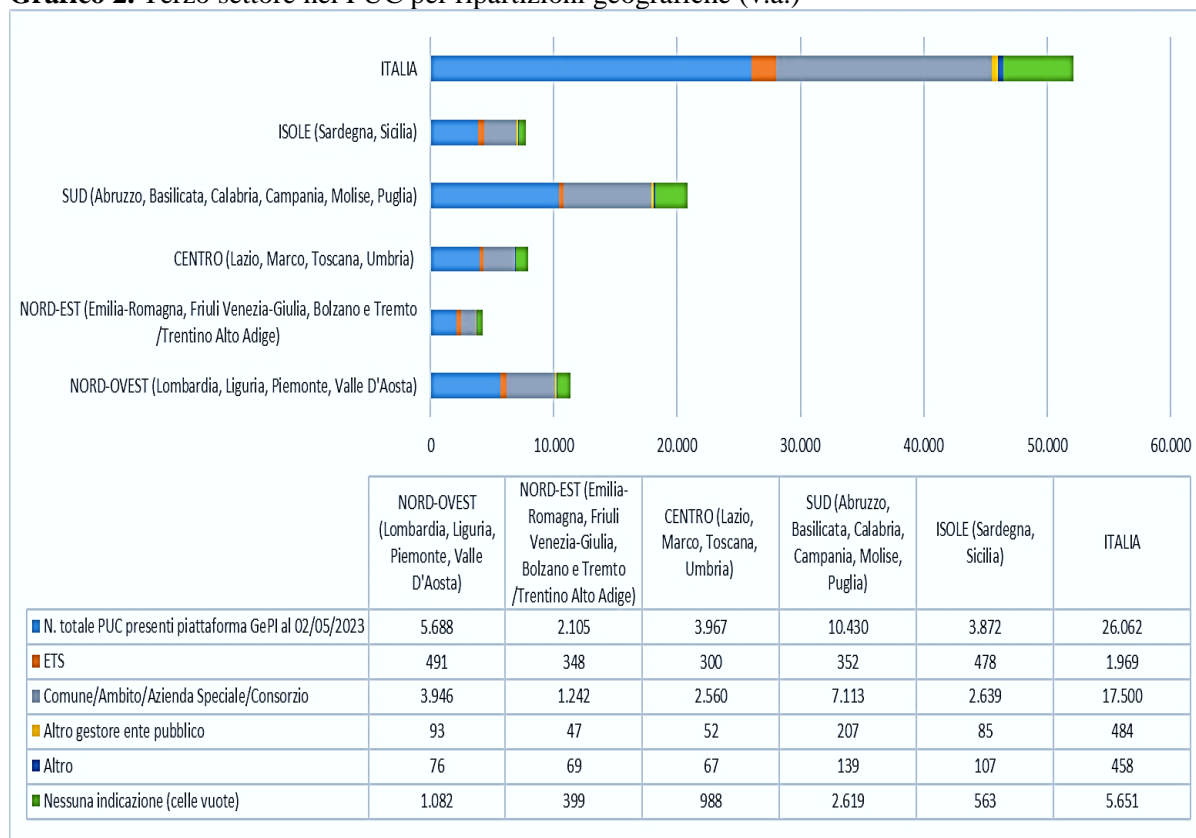
**Tabella 7. Tipologia degli enti gestori/attuatori PUC (v.a.)**

Ripartizioni geografiche	Regioni/Province Autonome	N. totale PUC presenti piattaforma GePI al 02/05/2023	Enti Gestori						
			Odv	Coop. sociali	APS	Comune/Ambito/Azienda Speciale/Consorzio	Altro gestore ente pubblico	Altro	Nessuna indicazione (celle vuote)
		<i>N.B. un comune pu�/potrebbe essere titolare di pi� PUC</i>	<i>N.B. ogni ente pu�/potrebbe essere gestore di piu PUC</i>						
NORD-OVEST	Piemonte	1.417	44	34	38	1.029	30	8	234
	Valle d'Aosta	30	0	6	0	18	0	0	6
	Liguria	528	8	44	4	359	10	5	98
	Lombardia	3.713	96	118	99	2.540	53	63	744
	<b>TOTALE</b>	<b>5.688</b>	<b>148</b>	<b>202</b>	<b>141</b>	<b>3.946</b>	<b>93</b>	<b>76</b>	<b>1.082</b>
NORD-EST	Bolzano	4	0	0	0	4	0	0	0
	Trento	1	0	0	0	1	0	0	0
	Veneto	772	40	53	70	459	13	32	105
	Friuli-Venezia Giulia	178	0	4	2	125	0	1	46
	Emilia-Romagna	1.150	66	40	73	653	34	36	248
	<b>TOTALE</b>	<b>2.105</b>	<b>106</b>	<b>97</b>	<b>145</b>	<b>1.242</b>	<b>47</b>	<b>69</b>	<b>399</b>
CENTRO	Toscana	874	72	41	24	491	20	35	191
	Umbria	168	1	8	0	124	2	3	30
	Marche	612	5	37	6	407	13	15	129
	Lazio	2.313	16	64	26	1.538	17	14	638
	<b>TOTALE</b>	<b>3.967</b>	<b>94</b>	<b>150</b>	<b>56</b>	<b>2.560</b>	<b>52</b>	<b>67</b>	<b>988</b>
SUD	Abruzzo	1.377	3	1	6	899	15	14	439
	Molise	461	0	0	0	401	1	1	58
	Campania	2.520	12	2	1	2.033	18	3	451
	Puglia	3.320	79	91	82	1.616	163	115	1.174
	Basilicata	787	3	6	6	590	3	1	178
	Calabria	1.965	4	6	50	1.574	7	5	319
	<b>TOTALE</b>	<b>10.430</b>	<b>101</b>	<b>106</b>	<b>145</b>	<b>7.113</b>	<b>207</b>	<b>139</b>	<b>2.619</b>
ISOLE	Sicilia	2.177	18	28	3	1.686	25	18	399
	Sardegna	1.695	32	298	99	953	60	89	164
	<b>TOTALE</b>	<b>3.872</b>	<b>50</b>	<b>326</b>	<b>102</b>	<b>2.639</b>	<b>85</b>	<b>107</b>	<b>563</b>
ITALIA	<b>TOTALE</b>	<b>26.062</b>	<b>499</b>	<b>881</b>	<b>589</b>	<b>17.500</b>	<b>484</b>	<b>458</b>	<b>5.651</b>
			<b>ETS 1.969</b>						

Fonte: Polidori, *Rapporto INAPP 2024* – Elaborazione dell'autrice su dati della piattaforma GePI/MLPS al 02.05.2023

Gli ETS gestori/attuatori (491 ETS) di uno o pi  PUC, sono maggiormente presenti nel Nord-Ovest del paese (491) e, a seguire, nelle Isole (478). La Sardegna presenta un numero consistente di PUC/ETS (429) e, come a livello nazionale, gli enti gestori/attuatori ETS sono maggiormente rappresentati dalle cooperative sociali (298) (Grafico 2).

**Grafico 2.** Terzo settore nei PUC per ripartizioni geografiche (v.a.)



Fonte: Polidori, *Rapporto INAPP 2024* – Elaborazione dell'autrice su dati della piattaforma GePI/MLPS al 02.05.2023

#### 4.1.3. PUC nelle città metropolitane

Alla data del 2 maggio 2023, nei 553 Comuni appartenenti alle province dei capoluoghi delle città metropolitane oggetto di studio (Bari, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Torino e Venezia), risultano registrati sulla piattaforma GePI, a livello delle rispettive Regioni (per un totale complessivo di 3.814 Comuni), 14.316 PUC, pari a oltre la metà del totale nazionale (26.062; 55%). La concentrazione più elevata si osserva nei 15 Municipi di Roma Capitale, che da soli raccolgono 75 progetti (Tabella 8).

**Tabella 8a.** PUC nei Comuni oggetto di studio (v.a.)

Regioni	N. Comuni	N. PUC presenti piattaforma GePI (al 02/05/2023)		Comuni delle città dei capoluoghi di provincia oggetto della ricerca	N. Comuni delle rispettive province	N. PUC dei Comuni oggetto della ricerca presenti piattaforma GePI (al 02/05/2023)	
		Tutte le tipologie/stato	Terminati			Tutte le tipologie/stato	PUC terminati
<i>N.B. Un comune può/potrebbe essere titolare di uno o più PUC</i>							
Liguria	234	528	330	Genova	67	17	14
Lombardia	1.502	3.713	2.345	Milano	133	67	53
Veneto	563	772	411	Venezia	44	21	15
Emilia-Romagna	330	1.150	736	Bologna	55	43	30
Lazio	378	2.313	1.358	Roma Capitale	121	20	20
				Roma Capitale/Municipi		75	57
Campania	550	2.520	1.493	Napoli	92	30	15
Puglia	257	3.320	1.684	Bari	41	53	12
<b>Totale</b>	<b>3814</b>	<b>14.316</b>	<b>8.357</b>	<b>Totale</b>	<b>553</b>	<b>326</b>	<b>216</b>

Fonte: Polidori, 2024 Elaborazione dell'autrice su dati ISTAT 2024 e Piattaforma GePi/MLPS al 02.05.2023

Per quanto riguarda il coinvolgimento del Terzo settore, il quadro risulta eterogeneo e disomogeneo. In particolare, a Genova e a Roma Capitale non si rileva alcuna partecipazione degli ETS nei PUC, mentre a Napoli e Venezia la loro presenza è limitata a soli due progetti. Milano è la città con il numero più elevato di ETS coinvolti (47), seguita da Bologna (37) e dai Municipi di Roma (22).

La tipologia di ETS più rappresentata – a differenza del dato nazionale – è quella delle associazioni di promozione sociale, coinvolte in 63 progetti complessivi, di cui 31 localizzati a Bologna. Seguono le cooperative sociali, attive in 43 progetti, e le organizzazioni di volontariato, presenti in 20 iniziative, distribuite in particolare tra Milano (3), Bologna (6), i Municipi di Roma (5) e Bari (4).

Accanto agli ETS, emerge il numero significativamente più elevato di altri enti gestori/attuatori, che ammontano complessivamente a 200 unità (contro i 126 ETS), con una concentrazione rilevante nei Municipi di Roma (53), a Bari (37), a Napoli (28) e a Genova (17) (Polidori 2024) (Tabella 8b).

**Tabella 8b.** ETS nei PUC nei Comuni oggetto di studio

Città	OdV	Coop. sociali	ApS	Totale ETS	Altri enti	Totale altri enti gestori
Genova	0	0	0	0	17	17
Milano	3	28	16	47	20	67
Venezia	0	2	0	2	19	21
Bologna	6	0	31	37	6	43
Roma Capitale	0	0	0	0	20	20
Roma Municipi	5	9	8	22	53	75
Napoli	2	0	0	2	28	30
Bari	4	4	8	16	37	53
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>43</b>	<b>63</b>	<b>126</b>	<b>200</b>	<b>326</b>

Fonte: Polidori, 2024 Elaborazione dell'autrice su dati ISTAT 2024 e Piattaforma GePi/MLPS al 02.05.2023

#### 4.2. Analisi qualitativa<sup>17</sup>

Le interviste e/o focus group (periodo ottobre 2022/febbraio 2023), hanno coinvolto testimoni qualificati/privilegiati degli uffici preposti dei servizi sociali e/o referenti PUC dei Comuni capoluogo delle città metropolitane di Bari, Bologna, Genova, Napoli, Roma Capitale, Torino e Venezia, ad eccezione di Milano che ha individuato quale testimone privilegiato un rappresentante della Cooperativa Spazio Aperto Servizi. La metodologia di riferimento è descritta nel paragrafo 2.2 (Appendice 1), mentre a seguire sono presentate in due passaggi complementari le evidenze di riferimento così tematizzate le quali richiamano l'approccio teorico adottato (Appendice 4).

- Temi emergenti (par. 4.2.1): descrivono ciò che è stato osservato nei diversi contesti territoriali, organizzando le informazioni raccolte in cluster tematici (es. governance, ruolo del Terzo settore, infrastrutture digitali, beneficiari, impatto Covid, criticità).
- Lettura interpretativa (par. 4.2.2): sposta il focus dal “cosa” al “perché” e al “come”, trasformando il dato, risultanze, quantitative in categorie analitiche trasversali (es. amministrazione condivisa, capacitazione istituzionale, empowerment dei beneficiari) e in implicazioni di policy utili per il co-design futuro dei PUC.

##### 4.2.1. Temi emergenti nell'attuazione dei PUC nelle città metropolitane

Questa sezione restituisce in forma sintetica e comparativa le evidenze empiriche raccolte attraverso interviste e focus group, organizzandole in cluster tematici che riflettono le principali aree di criticità e di innovazione nell'attuazione dei PUC. L'obiettivo è fornire una base descrittiva strutturata, utile per la successiva lettura interpretativa.

<sup>17</sup> Questa parte delle interviste e l'analisi di riferimento sono state co-condotte con le colleghe Francesca Olleia e Rita Pedullà, come documentato nel Rapporto di ricerca INAPP 2024. Nel presente paper, l'analisi è stata ulteriormente approfondita e integrata con una lettura interpretativa delle evidenze, finalizzata a collegare i risultati empirici al quadro teorico, alle implicazioni per le politiche pubbliche e alle prospettive future dei PUC.

Le evidenze si articolano attorno a cinque ambiti ricorrenti:

- A) Governance e organizzazione;
- B) Coinvolgimento del Terzo settore;
- C) Infrastruttura digitale e processi: una criticità sistemica nella gestione;
- D) Beneficiari e matching: tra selezione, orientamento e limiti strutturali;
- E) Impatto della pandemia e resilienza adattiva: sospensione nazionale e risposte locali;

#### A) *Governance e organizzazione*

L'analisi comparativa delle città metropolitane evidenzia come la governance dei PUC sia fortemente influenzata dalla presenza o meno di infrastrutture istituzionali pregresse, dalla capacità di coordinamento interservizi e dalla disponibilità di strumenti operativi condivisi. Dove tali condizioni abilitanti sono presenti, la transizione dalle misure ReI al RdC e l'avvio dei PUC risultano più fluidi e coerenti. Al contrario, in contesti caratterizzati da una regia frammentata o da una gestione delegata, prevalgono approcci reattivi e tecnicistici, con minore spazio per la co-progettazione e l'apprendimento interistituzionale.

Bologna rappresenta un caso emblematico di governance “matura”, dove l'Unità intermedia adulti vulnerabili, incardinata nel Dipartimento Welfare, ha garantito continuità operativa e coordinamento con i Cpl. L'esperienza regionale del ReS e l'adozione dell'indice di fragilità hanno contribuito a consolidare un modello di presa in carico integrata, fondato su équipe multiprofessionali e strumenti di valutazione condivisi.

Bari, beneficiando dell'esperienza del ReD regionale e dell'implementazione precoce delle équipe multidisciplinari, ha costruito una filiera organizzativa stabile. L'adozione di procedure codificate (app per la registrazione delle presenze, polizze assicurative, monitoraggio) ha ridotto gli attriti operativi e facilitato l'avvio dei progetti, anche grazie a una collaborazione continuativa con i Cpl.

All'estremo opposto, Genova mostra una governance compartimentata, dove l'ufficio Protezione Civile è stato individuato come case manager per i PUC. Tuttavia, la mancanza di interoperabilità con i servizi sociali ha generato difficoltà nella presa in carico e nell'assegnazione dei beneficiari, evidenziando una fragilità strutturale sulle interfacce sociosanitarie e digitali.

Roma Capitale, con i suoi 15 municipi, adotta una governance decentrata che presenta punti di forza (prossimità, sperimentazioni locali), ma anche criticità legate alla frammentazione intersistema. La mancata interoperabilità tra GePI e MyANPAL e l'assenza di una regia unitaria rallentano la gestione e il monitoraggio dei progetti.

A Torino, la governance si articola su quattro distretti sociali e sanitari, con équipe dedicate e un ufficio ad hoc per il RdC. La città ha investito nella co-progettazione con gli ETS, ma ha anche evidenziato le difficoltà di costruire meccanismi di solidarietà diffusa in contesti metropolitani, dove la verticalità decisionale e la complessità organizzativa ostacolano l'efficacia dei PUC.

Infine, Milano ha affidato la gestione dei PUC a una cooperativa sociale tramite gara pubblica, rinunciando a un coinvolgimento diretto del CSV e del Forum del Terzo settore. La scelta ha garantito operatività, ma ha anche limitato la costruzione di una governance partecipata. La cooperativa ha svolto attività di scouting e ha gestito direttamente la selezione dei beneficiari e il coordinamento dei progetti.

La comparazione tra i casi analizzati conferma che il design istituzionale è determinante per l'efficacia dei PUC. Nei contesti dove la struttura è stata predisposta *ex ante* – con linee guida regionali, équipe integrate e protocolli operativi – i PUC si sono innestati su routine consolidate, come dimostrano i casi di Bologna, Bari e Torino. Al contrario, nei contesti in cui la regia è stata “spostata” (Genova, Milano) o frammentata (Roma, Napoli, Venezia) è emersa una gestione più reattiva e tecnicizzata, con minore capacità di “co-fare” e di coordinamento interistituzionale, che limita la co-partecipazione e la costruzione di reti e/o alleanze collaborative.

#### B) *Coinvolgimento del Terzo settore*

*Bari: coinvolgimento del Terzo settore nei PUC tra apertura formale e approccio utilitaristico.* L'amministrazione ha attivato un avviso pubblico e una manifestazione di interesse per coinvolgere gli ETS nella realizzazione PUC, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale. Gli ETS sono stati considerati sin da subito come “*primi*

*interlocutori*” nella costruzione dei progetti, riconoscendone il ruolo centrale nella capacità di generare iniziative e interventi sul territorio.

Tuttavia, il coinvolgimento si è configurato come *funzionale e strumentale*, più che come parte di un processo di amministrazione condivisa. Non sono stati attivati accordi formali né con il Forum del Terzo settore né con il CSV territoriale e non si rileva l’adozione di strumenti di co-programmazione e co-progettazione.

Il Terzo settore è stato valorizzato, soprattutto, per la sua capacità di abbattere tempi e costi amministrativi: “Il Terzo settore rappresenta una fucina considerevole nell’elaborazione e nella realizzazione dei progetti, nonché dei tempi e costi da abbattere”. Questa visione, pur riconoscendo agli ETS un ruolo operativo rilevante, li colloca in una posizione laterale rispetto alla definizione strategica delle politiche pubbliche. Il loro apporto è stato richiesto per accelerare le procedure, semplificare l’attuazione e ridurre gli oneri burocratici, piuttosto che per co-costruire gli interventi in una logica di corresponsabilità.

Inoltre, il Comune ha implementato una fase preparatoria strutturata all’avvio dei progetti, che include: - selezione e matching dei beneficiari; - sottoscrizione dei progetti personalizzati; - apertura delle polizze INAIL e RC; - utilizzo di una APP dedicata per la registrazione delle presenze e la gestione delle assenze, ma niente che riguarda il rafforzamento del coinvolgimento proattivo degli ETS. Anche se il Comune ha successivamente avviato percorsi di co-progettazione in altri ambiti, nel caso specifico dei PUC non è stato esplicitato un utilizzo ex ante di tali strumenti.

*Bologna: un modello avanzato di collaborazione operativa ex ante con il Terzo settore nei PUC.* L’amministrazione si distingue nel panorama nazionale per aver adottato un approccio strutturato e proattivo al coinvolgimento del Terzo settore nella realizzazione dei Progetti Utili alla Collettività (PUC). La strategia adottata si fonda su una collaborazione operativa ex ante, che ha preceduto l’emanazione dell’avviso pubblico, e si è concretizzata attraverso incontri pubblici con gli Enti del Terzo settore (ETS) e il Centro Servizi per il Volontariato VolaBo. Questa modalità ha permesso di: - ampliare la platea degli ETS coinvolti, favorendo anche il ricambio dei soggetti attuatori; - promuovere la partecipazione attiva degli ETS, non solo come esecutori ma come interlocutori informati e motivati; - monitorare l’effettiva realizzazione dei PUC, attraverso momenti di confronto e verifica con gli enti coinvolti.

L’avviso pubblico, emanato il 23 dicembre 2020 e con scadenza al 2030, è stato concepito come avviso aperto, con aggiornamenti trimestrali. Questa scelta ha avuto una duplice funzione: - Flessibilità gestionale, permettendo l’inserimento di nuovi progetti e la sostituzione tempestiva dei beneficiari non idonei o che interrompono il percorso (es. per inserimento lavorativo); - Ottimizzazione delle risorse, con la richiesta agli ETS di prevedere un numero maggiore di beneficiari per ciascun progetto, garantendo così una maggiore copertura e continuità. Il coinvolgimento del CSV VolaBo è stato formale e anticipato, ma non si è tradotto in un accordo di co-programmazione o co-progettazione. Si tratta, piuttosto, di una collaborazione strutturata, consolidata nel tempo, che si inserisce nel solco della tradizione bolognese di amministrazione condivisa e cittadinanza attiva, promossa da *“oltre vent’anni attraverso patti di collaborazione e regolamenti per la gestione dei beni comuni”*. In sintesi, Bologna rappresenta un modello avanzato di collaborazione operativa con il Terzo settore nei PUC, dove: - la partecipazione è incentivata e facilitata; - il dialogo con gli ETS è continuo e bidirezionale; - la governance è inclusiva, pur senza formalizzare strumenti di co-programmazione o co-progettazione

*Milano: esternalizzazione della regia pubblica e coinvolgimento indiretto del Terzo settore nei PUC.* Il caso di Milano si caratterizza per un coinvolgimento inizialmente debole del Terzo settore nella fase di avvio dei PUC. Nonostante l’amministrazione avesse attivato una manifestazione di interesse rivolta agli ETS del territorio, la risposta è stata molto limitata: solo tre associazioni hanno aderito all’iniziativa. Questo scarso riscontro ha spinto il Comune a modificare radicalmente l’approccio, decidendo di esternalizzare la gestione dei PUC attraverso una gara pubblica. Il servizio è stato affidato, nel maggio 2021, alla cooperativa sociale Spazio Aperto Servizi, che ha assunto il ruolo di ente gestore dei PUC. La cooperativa ha svolto un lavoro certosino di scouting, mappatura e contatto diretto con le realtà associative del territorio, arrivando a coinvolgere 9 associazioni e ad avviare 25 progetti nel biennio 2021–2022. Questa modalità ha *“permesso una crescita operativa significativa”*, ma ha comportato una delega della regia pubblica a valle del processo. Il Comune ha rinunciato a un ruolo diretto di coordinamento e co-progettazione, affidando la gestione a un soggetto terzo. Di conseguenza, il coinvolgimento del Terzo settore è avvenuto in modo indiretto, mediato dalla cooperativa e non attraverso un processo di co-programmazione e co-progettazione con l’amministrazione. L’interazione con gli ETS è stata

prevalentemente tecnica e operativa, finalizzata alla realizzazione dei progetti, senza una cornice di governance condivisa.

*Napoli: partecipazione diffusa del Terzo settore, ma senza regia condivisa.* Nel contesto napoletano, il coinvolgimento del Terzo settore nella realizzazione PUC è stato ampio e radicato, sin dalle fasi iniziali. Le realtà associative del territorio sono state attivamente coinvolte, in particolare nei settori sociale, culturale e ambientale, con una partecipazione che ha assunto forme spontanee e collaborative, ma non formalizzate.

Il Comune ha attivato i PUC nel 2020, con un primo avvio di 14 progetti nel 2021, seguiti da ulteriori iniziative negli anni successivi. Il Terzo settore ha risposto con “accordi e tanta partecipazione”, come riportato dai referenti comunali, evidenziando una vivacità associativa che ha permesso di attivare laboratori, attività di formazione, orientamento e inclusione sociale. Tra i progetti più significativi, viene citata la collaborazione con il Ministero della Giustizia per l’inserimento di soggetti detenuti in percorsi alternativi al carcere. Tuttavia, nonostante la presenza capillare degli ETS, il rapporto con il Comune è rimasto informale: non sono stati sottoscritti accordi specifici né con il Forum del Terzo settore né con il CSV territoriale. Il coinvolgimento è avvenuto senza una regia condivisa, né attraverso strumenti di co-programmazione o co-progettazione. La partecipazione degli ETS è stata quindi spontanea e operativa, ma non sistemica. Il Terzo settore è stato valorizzato per la sua capacità di mobilitare risorse e competenze, ma non è stato riconosciuto come soggetto strategico nella definizione delle politiche pubbliche. La logica prevalente è stata quella della apertura procedurale, con una platea ampia di beneficiari e una rete associativa attiva, ma senza un disegno di governance condivisa.

*Roma Capitale: coinvolgimento formale degli ETS e frammentazione attuativa.* Roma si colloca in una posizione intermedia rispetto ai modelli di governance dei PUC osservati nelle altre città metropolitane. L’amministrazione ha introdotto uno strumento formale di coinvolgimento degli ETS, attraverso l’istituzione dell’Elenco degli Enti del Terzo Settore operanti nel territorio comunale, interessati ad attuare Progetti Utili alla Collettività, attivato tramite avviso pubblico e gestito centralmente dal Dipartimento Politiche Sociali e Salute, con possibilità di declinazione a livello municipale. Tuttavia, questo strumento ha avuto una funzione prevalentemente ricognitiva, finalizzata a raccogliere disponibilità da parte degli enti per ospitare beneficiari del RdC, senza attivare processi di co-programmazione o co-progettazione. Gli ETS sono stati coinvolti come soggetti attuatori potenziali, ma non come co-attori nella definizione degli interventi. La logica sottostante è stata quella di compliance amministrativa, più che di governance collaborativa.

La governance attuativa dei PUC a Roma è risultata frammentata, per almeno tre ordini di fattori: 1. Assenza di un coordinamento operativo forte tra livello centrale e Municipi, che ha limitato la capacità di indirizzo e monitoraggio; 2. Eterogeneità organizzativa e di risorse tra i Municipi, che ha prodotto disomogeneità nell’attuazione e nella capacità di attivare partenariati; 3. Mancanza di standard comuni per procedure e tempi, che ha impedito la costruzione di un modello uniforme di gestione.

Ciò si evince anche da questa affermazione: “*Abbiamo fatto le manifestazioni di interesse per raccogliere disponibilità degli enti, ma la gestione resta molto frammentata*”, che conferma un approccio amministrativo e frammentato, dove l’attivazione dei PUC è stata demandata ai singoli Municipi, con risultati disomogenei e senza una regia unitaria. Il Terzo settore, pur formalmente incluso nel processo, non è stato coinvolto in modo sostanziale nella progettazione, nella valutazione dei fabbisogni o nella definizione degli obiettivi dei PUC.

*Torino: esperienza di co-progettazione sociale, ma coinvolgimento limitato del Terzo settore nei PUC.* Il Comune di Torino presenta un contesto istituzionale avanzato in termini di governance sociale, con una lunga esperienza di co-progettazione nei piani di inclusione sociale. Tuttavia, nel caso specifico dei PUC, il coinvolgimento del Terzo settore risulta limitato e marginale, nonostante la presenza di una rete territoriale potenzialmente attivabile. La città ha strutturato i propri servizi sociali in otto circoscrizioni, articolate in quattro distretti sociali che coincidono con i distretti sanitari. All’interno di ciascun distretto operano équipe multidisciplinari (minori, famiglie, disabilità, anziani), che collaborano con il Polo dell’Inclusione Sociale (PdIS), un’unità dedicata al segretariato sociale e alla gestione del Reddito di cittadinanza. In questo quadro, Torino ha sviluppato tavoli di co-progettazione con enti pubblici, come la Prefettura e la Corte d’Appello, per la costruzione di progetti di inclusione e empowerment. Tuttavia, il Terzo settore non è stato coinvolto direttamente nella realizzazione dei PUC. Le motivazioni addotte dai referenti comunali riguardano principalmente criticità amministrative e gestionali, come la responsabilità penale e assicurativa (INAIL e RC verso terzi), che restano in capo ai dirigenti pubblici. Il Terzo settore viene quindi “usato e coinvolto” solo in fase di orientamento del beneficiario, e non come soggetto attivo nella progettazione o gestione dei PUC. Non risultano attivati accordi formali né con il Forum del Terzo settore né

con il CSV territoriale, e non si rileva l'adozione di strumenti di co-programmazione o co-progettazione specifici per i PUC. I referenti comunali auspicano, per il futuro, un coinvolgimento più strutturato degli ETS, in particolare per attività di formazione, monitoraggio e orientamento, ma al momento il loro ruolo resta accessorio e non strategico.

*Genova: gestione tecnico-amministrativa dei PUC senza coinvolgimento del Terzo settore:* La gestione dei PUC è stata affidata a un ufficio tecnico interno, lo staff della Protezione Civile, individuato dal case manager come responsabile operativo. Questo assetto ha comportato una forte verticalizzazione del processo, con una gestione centralizzata e poco permeabile alla partecipazione esterna. Il Terzo settore non è stato coinvolto nella progettazione né nella realizzazione dei PUC. I referenti comunali hanno dichiarato che, pur riconoscendone potenzialmente l'utilità, *“potrebbe essere utile un loro intervento”*, il coinvolgimento degli ETS non è stato attivato. La motivazione implicita è legata alla semplificazione procedurale: il Terzo settore è percepito come strumento operativo da attivare eventualmente per snellire alcune procedure, ma non come soggetto co-responsabile nella definizione delle politiche pubbliche. Il Terzo settore, in questo contesto, è rimasto estraneo al processo, e la sua assenza è indicativa di una visione amministrativa funzionalista, dove la priorità è la gestione interna e il rispetto delle procedure, più che la costruzione di reti collaborative.

*Venezia: esclusione del Terzo settore dai PUC per preservare la distinzione con la misura RIA.* Nel Comune di Venezia, il coinvolgimento del Terzo settore nella realizzazione PUC è stato deliberatamente escluso. La scelta dell'amministrazione si è basata sulla volontà di mantenere separati i percorsi attuativi del RdCe del Reddito di Inclusione Attiva (RIA), *“una misura preesistente e consolidata nel territorio”*. Il RIA prevede il coinvolgimento dei cittadini in attività di volontariato presso associazioni locali, in cambio di un gettone di presenza. Per evitare sovrapposizioni e confronti impropri tra le due misure, il Comune ha deciso di non coinvolgere gli ETS nei PUC, riservando loro un ruolo esclusivo all'interno del RIA. Questa scelta ha avuto l'effetto di escludere il Terzo settore dalla progettazione e gestione dei PUC, nonostante la sua presenza attiva e strutturata nel territorio. Il Terzo settore non è stato considerato come soggetto strategico nella definizione dei PUC, né come partner operativo. La logica prevalente è stata quella della distinzione funzionale tra misure, con una netta separazione tra ambiti di intervento. Questa impostazione ha limitato le potenzialità di co-produzione e di valorizzazione delle competenze associative, rinunciando a un possibile arricchimento dei PUC attraverso l'esperienza e la capacità di mobilitazione del Terzo settore.

*Il “co-” che manca: modelli di coinvolgimento del Terzo settore e assenza di co-partecipazione nei PUC.* L'analisi comparativa dei casi territoriali evidenzia una assenza strutturale della co-programmazione nei PUC: nessun Comune ha attivato processi formalizzati ex art. 55 del Codice del Terzo settore e/o altre forme collaborative. Le pratiche osservate si distribuiscono lungo un continuum che va dalla collaborazione anticipata (come nel caso di Bologna), all'ingaggio tardivo e strumentale (Milano), fino all'assenza totale di coinvolgimento (Genova, Venezia), passando per forme di formalità procedurale prive di co-design (Roma).

La differenza non risiede nel “se” coinvolgere il Terzo settore, ma nel “quando e come”, e in che misura questo processo si traduca in un'alleanza co-partecipata, fondata sul riconoscimento reciproco e sulla corresponsabilità tra attori pubblici e privati. L'ingaggio anticipato, attraverso tavoli di lavoro, alleanze con CSV e Forum, nonché schemi standard di co-progettazione, consente una co-definizione degli obiettivi, dei ruoli e delle responsabilità. Al contrario, il coinvolgimento tardivo o meramente esecutivo riduce il PUC a una prestazione amministrativa, svuotata di significato generativo.

In questa cornice, il “co-” trasformativo dei modelli co-partecipativi – co-pensare, co-rilevare, co-fare, co-realizzare – resta in larga parte inespresso. Dove il Terzo settore è coinvolto ex ante e strutturalmente, i PUC si avvicinano a una logica collaborativa, ma non ancora generativa. Dove invece l'ETS entra come esecutore o l'ingaggio è tardivo, prevalgono esiti strumentali: copertura dei progetti, adempimento normativo, gestione burocratica.

Questa dinamica riflette una tensione irrisolta tra amministrazione condivisa e amministrazione per adempimento, e richiama il paradigma del Secondo Welfare come spazio potenziale di innovazione. Il Secondo Welfare, infatti, promuove forme di collaborazione tra pubblico e privato sociale, orientate alla costruzione di reti territoriali, alla valorizzazione delle risorse comunitarie e alla generazione di impatto sociale. Tuttavia, nei PUC analizzati, tale paradigma resta sottoutilizzato, e il Terzo settore viene spesso mobilitato per esigenze operative, piuttosto che coinvolto come attore di cambiamento.

### *C) Infrastruttura digitale e processi: una criticità sistemica nella gestione*

L'infrastruttura digitale deputata a supportare l'attuazione dei PUC si configura, nei territori analizzati, come una delle criticità più trasversali e pervasive. Le piattaforme centrali – GePI, MyANPAL, INPS e INAIL – pur essendo strumenti fondamentali per la gestione dei beneficiari e dei progetti, presentano limiti strutturali che compromettono l'efficacia operativa, la tempestività delle procedure e la trasparenza amministrativa. In particolare, si riscontrano gravi problemi di interoperabilità tra i sistemi, con disallineamenti informativi che generano ritardi nell'attivazione dei progetti, difficoltà nel tracciamento dei beneficiari e ostacoli nella rendicontazione. Tali disfunzioni si traducono in una gestione frammentata e poco coordinata, che incide negativamente sulla qualità dei percorsi e sulla capacità delle amministrazioni locali di garantire continuità e monitoraggio. L'assenza di dashboard territoriali integrate e di strumenti di audit condivisi aggrava ulteriormente il quadro, rendendo evidente la necessità di investire in soluzioni digitali interoperabili, capaci di sostenere una governance multilivello e di facilitare il coinvolgimento strategico degli attori locali, in primis il Terzo settore.

La mancanza di interoperabilità tra GePI e MyANPAL è una costante segnalata da quasi tutti i comuni. A Roma Capitale, ad esempio, si evidenzia il disallineamento tra i dati presenti su GePI e quelli dell'INPS, con scarti temporali che possono durare anche mesi. Questo ritardo si ripercuote sull'intera filiera di attivazione dei PUC, generando tempi morti, sostituzioni lente e difficoltà di tracciamento.

A Napoli, la piattaforma GePI è descritta come “*non agevole e funzionale*”, con una procedura che necessita di essere più efficiente e veloce. La comunicazione con i beneficiari avviene spesso tramite raccomandate, con tempi lunghi e rischio di irreperibilità, che bloccano l'avvio dei progetti.

#### *Soluzioni locali e adattamenti*

Alcuni comuni hanno cercato di aggirare le inefficienze sistemiche con soluzioni locali. A Bari, è stata sviluppata una APP dedicata alla registrazione delle presenze, che ha semplificato la gestione quotidiana dei PUC e ha ricevuto feedback positivi dai beneficiari. L'APP consente anche la rendicontazione INAIL e la gestione delle assenze, dimostrando come l'innovazione digitale possa nascere dal basso, in risposta a bisogni concreti.

#### *Problemi di comunicazione e responsabilità*

A Milano, la cooperativa Spazio Aperto Servizi segnala lo scarto tra lo stato del beneficiario e le informazioni disponibili su GePI. La decadenza del beneficio non viene comunicata tempestivamente, causando l'avvio di progetti con beneficiari non più idonei. Anche a Genova, il settore politiche sociali non può operare direttamente su GePI e l'ufficio Protezione Civile “*attinge*” ai beneficiari segnalati dal Cpl, generando discontinuità e mancanza di controllo diretto.

A Torino, pur con una struttura organizzativa avanzata, si evidenzia la assenza di strumenti condivisi tra Cpl e servizi sociali. La città partecipa ai momenti formativi promossi da MLPS e Banca Mondiale (“*lunedì e mercoledì di GePI*”), ma la verticalità delle decisioni e la complessità urbana rendono difficile la gestione integrata.

#### *Assenza di strumenti di monitoraggio*

La mancanza di dashboard territoriali, log unificati e audit trail impedisce una visione d'insieme dei PUC attivi, dei beneficiari coinvolti e delle anomalie di sistema. A Roma, viene esplicitamente auspicata l'introduzione di una Dashboard GePI che consenta il monitoraggio per ambito e municipio, semplificando l'attività di verifica e rendendo più trasparente l'allocazione delle risorse.

### *D) Beneficiari e matching: tra selezione, orientamento e limiti strutturali*

La qualità del matching tra beneficiari e progetti PUC dipende fortemente dalla presenza di processi di profilazione, colloqui preliminari e orientamento personalizzato. Dove questi strumenti sono attivi, il matching risulta più mirato e funzionale.

A Torino, il processo è strutturato: i servizi sociali incontrano direttamente i cittadini, valutano la disponibilità, accompagnano il beneficiario presso la sede del progetto e ne verificano l'idoneità sanitaria. È prevista una formazione sulla sicurezza di base (4 ore) e, in alcuni casi, il rilascio di attestati finali. Tuttavia, la città evidenzia un vincolo strutturale legato alla scala metropolitana: “*Nelle grandi città [...] costruire meccanismi di solidarietà è molto complicato [...] non è così semplice come in una realtà con 10 assistenti sociali*”.

A Bari, la profilazione è affidata agli orientatori delle Equipe Multidisciplinari, che operano in stretta connessione con i Cpl. L'obiettivo è allineare le competenze dei beneficiari con i fabbisogni espressi dai progetti, attraverso un matching che tenga conto delle caratteristiche individuali e delle opportunità offerte.

A Milano, invece, emerge una criticità legata allo scarto temporale tra i tempi formativi richiesti dagli ETS e la durata effettiva del PUC, spesso interrotta da decadenze del beneficio o da difficoltà di abbinamento. La figura

del case manager svolge un ruolo centrale nella selezione, ma il sistema è esposto a interruzioni e riavvii che compromettono la continuità dei percorsi.

Questi casi evidenziano che il tema non è soltanto abbinare i beneficiari ai progetti, ma disegnare percorsi di capacitazione, che includano: 1. tempi utili di apprendimento (orientamento iniziale, formazione specifica, accompagnamento all'ingresso e per tutta la durata del PUC); 2. durata congrua rispetto agli obiettivi; 3. output certificabili, utili anche in ottica di inserimento lavorativo.

Senza questi elementi, il PUC rischia di generare rotazione più che capacitazione, con beneficiari che entrano ed escono dai progetti senza acquisire competenze spendibili. La logica del matching, se non accompagnata da un disegno formativo e trasformativo, si riduce a una allocazione amministrativa, priva di impatto sociale.

#### *E) Impatto della pandemia e resilienza adattiva: sospensione nazionale e risposte locali*

La Circolare n. 1/2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha disposto la sospensione formale dei PUC fino al 17/07/2020. Tuttavia, l'analisi condotta attraverso interviste e/o focus group con testimoni privilegiati ha evidenziato come l'impatto della pandemia sull'attuazione dei PUC sia stato ben più profondo e differenziato rispetto alla sospensione "formale". In numerosi contesti territoriali, le interruzioni sono iniziate prima della circolare e si sono protratte oltre la data indicata, a causa di difficoltà organizzative, chiusura delle sedi associative, incertezza procedurale e carenze gestionali.

Le testimonianze raccolte descrivono un quadro di forte discontinuità operativa. A Bologna, i primi PUC avviati sono stati interrotti dopo pochi mesi, poiché molte associazioni non erano in grado di garantire la continuità delle attività. Il sistema locale ha mostrato una certa fragilità, legata alla dipendenza da reti associative non strutturate. A Napoli, la sospensione dei servizi sociali ha generato effetti a cascata: la presa in carico dei beneficiari è diventata problematica e la ripartenza ha richiesto una redistribuzione dei progetti nei quartieri, con un impegno straordinario da parte degli operatori.

Anche a Roma Capitale, la riattivazione dei PUC è stata ostacolata da problemi gestionali e dalla carenza di personale dedicato, rallentando significativamente il processo.

A Torino, il blocco è stato aggravato da vincoli sanitari, come l'obbligo di green pass e le visite di idoneità, che hanno reso più complesso l'inserimento dei beneficiari. I referenti locali hanno sottolineato come, nei contesti metropolitani, sia più difficile costruire meccanismi di solidarietà diffusa rispetto ai piccoli comuni.

A Genova, la sospensione è stata ulteriormente complicata dal mancato rinnovo dei navigator, indebolendo il supporto operativo. La ripartenza è stata gestita dallo staff della Protezione Civile, ma ha risentito delle difficoltà di comunicazione tra le diverse piattaforme digitali.

A Venezia, pur in assenza di una sospensione esplicita, il Comune ha segnalato una discontinuità nei percorsi PUC, con numerosi abbandoni da parte dei beneficiari per motivi sanitari o familiari. La scelta di non coinvolgere il Terzo settore, per evitare sovrapposizioni con la misura RIA, ha ulteriormente limitato la capacità di risposta integrata.

In altri contesti, la pandemia ha invece stimolato forme di adattamento locale, rivelando una certa flessibilità dello strumento PUC. È il caso di Milano, dove l'avvio dei progetti è coinciso con la fase più intensa della crisi sanitaria. I primi PUC sono stati orientati verso attività di supporto ai servizi sociali, come l'accoglienza e la gestione dei flussi. Il riferimento al "triage" va inteso come filtro sociale e organizzativo, e mostra come i PUC siano stati impiegati per funzioni di utilità pubblica, in risposta a bisogni emergenti.

Infine, alla domanda sulle possibili strategie di miglioramento dei PUC, dalle interviste emerge un quadro di luci e ombre. I PUC sono riconosciuti come strumenti con potenziale di inclusione sociale e di attivazione dei beneficiari, ma scontano limiti strutturali, quali scarsità di risorse, complessità burocratiche e disomogeneità territoriale, che ne riducono l'efficacia. Le proposte raccolte convergono principalmente su alcuni punti chiave: - semplificazione delle procedure amministrative; - maggiore stabilità e continuità progettuale; - rafforzamento della cooperazione tra istituzioni pubbliche e Terzo settore; - attenzione alla qualità delle attività, per garantire reale utilità sociale e valore per i beneficiari; - investimenti nella formazione degli operatori e nel coinvolgimento attivo dei destinatari. Questo quadro evidenzia come il miglioramento dei PUC richieda non solo risorse aggiuntive, ma un approccio integrato che consideri la gestione amministrativa, la cooperazione interistituzionale e l'empowerment dei partecipanti. Queste esperienze dimostrano, infatti, che se opportunamente sostenuti, i PUC possono adattarsi a contesti mutevoli. Tuttavia, per garantire continuità ed efficacia, è necessario disporre di condizioni abilitanti più robuste: una governance stabile, un coinvolgimento strutturato del Terzo settore e un'infrastruttura digitale interoperabile.

La tabella, presentata in dettaglio nell'Appendice 5, riassume in modo comparativo le dimensioni principali dei PUC nelle città metropolitane italiane, evidenziando analogie e differenze nei diversi contesti territoriali.

#### 4.2.2. *Lettura interpretativa: dai dati ai concetti*

La lettura interpretativa non ripete la descrizione dei casi già presentata nei "Temi emergenti", ma ne ricava categorie analitiche trasversali per comprendere i meccanismi che condizionano l'attuazione dei PUC.

Le evidenze mostrano che l'efficacia dei PUC dipende dall'interazione di tre dimensioni:

- A) il grado di amministrazione condivisa e co-prodotto;
- B) la capacità istituzionale delle amministrazioni;
- C) la qualità dell'empowerment dei partecipanti/beneficiari.

Per una sintesi operativa delle evidenze emerse, si veda l'Appendice 6, che propone sia una lettura SWOT delle tre dimensioni che le strategie prioritarie (TOWS)

##### *A) Amministrazione condivisa e co-produzione*

Risultato empirico. Le interviste evidenziano che il coinvolgimento del Terzo settore è stato prevalentemente tardivo e funzionale, con poche eccezioni di ingaggio anticipato. Nessun Comune ha attivato processi formali di co-programmazione e co-progettazione. Si osservano quattro modelli ricorrenti:

- Collaborazione anticipata non formalizzata (es. Bologna, con avvisi aperti e incontri con ETS e CSV);
- Coinvolgimento strumentale per accelerare procedure (es. Bari, Napoli);
- Compliance formale tramite elenchi ricognitivi (es. Roma);
- Esclusione o delega totale (es. Genova, Venezia, Milano).

Interpretazione. La variabile critica è la temporalità dell'ingaggio: quando il Terzo settore è coinvolto ex ante, si creano condizioni per definire obiettivi, ruoli e standard condivisi; quando l'ingaggio è ex post, il PUC si riduce a prestazione amministrativa, priva di valore generativo.

Suggerimenti dai testimoni:

- Avvisi aperti e aggiornabili per garantire flessibilità e sostituzioni rapide;
- Ruolo attivo dei CSV nella promozione e nel supporto tecnico;
- Coinvolgimento degli ETS anche in formazione e monitoraggio, non solo nell'esecuzione.

##### *B) Capacità istituzionale*

Risultato empirico. Le interviste evidenziano che la capacità organizzativa delle amministrazioni è molto disomogenea e si articola su tre aspetti principali:

1. Integrazione tra servizi sociali, lavoro e sanitario
  - Presente in modo strutturato solo in alcuni contesti (Bari, Bologna, Torino), dove operano équipe multidisciplinari e tavoli tecnici.
  - Altrove, la collaborazione è episodica o assente, con conseguente frammentazione nella presa in carico (Roma, Genova, Napoli, Venezia).
2. Infrastruttura digitale
  - Le piattaforme centrali (GePI, MyANPAL, INPS, INAIL) non dialogano tra loro, causando disallineamenti e ritardi nella gestione dei dati (Roma, Napoli, Genova, Milano).
  - Mancano strumenti locali di monitoraggio (dashboard) per controllare in tempo reale progetti attivi, anomalie e sostituzioni (Roma).
  - Queste criticità determinano tempi lunghi per l'attivazione delle polizze assicurative e per la sostituzione dei beneficiari (Torino, Napoli).
3. Standard operativi
  - Non esistono procedure uniformi per onboarding, sicurezza, tutoraggio e sostituzioni: ogni Comune adotta soluzioni proprie, con conseguente variabilità nella qualità dei processi e nei livelli di tutela (tutti i contesti, con differenze marcate tra Bologna e Genova).

Interpretazione. La capacità istituzionale non coincide con la formazione del personale, ma con la presenza di routine integrate, strumenti digitali interoperabili e standard condivisi. Dove queste condizioni mancano, prevale la gestione emergenziale e la dipendenza da soluzioni locali.

Suggerimenti dai testimoni.

- Replicare soluzioni locali come l'APP di Bari per presenze e rendicontazione;
- Introdurre strumenti di monitoraggio territoriale integrati con GePI: al momento delle interviste (fase RdC) i Comuni auspicavano una dashboard per il controllo dei PUC a livello di ambito e municipale (Roma). Tale esigenza è stata in parte soddisfatta con l'attuale dashboard nazionale per ADI, SFL e PUC, ma resta il tema dell'effettivo utilizzo e della possibilità di personalizzare viste sub-territoriali.
- Rafforzare la formazione operativa collegata a strumenti e procedure standard.

### *C) Empowerment dei partecipanti*

Risultato empirico. Dalle interviste e dai focus group condotti nei territori metropolitani emerge una lettura critica dell'esperienza PUC, che si configura più come adempimento prescrittivo che come opportunità di crescita. La misura, nella sua attuazione concreta, risente di una tensione tra la logica della condizionalità e quella dell'empowerment, con effetti rilevanti sulla motivazione e sull'efficacia dei percorsi. In particolare:

- La profilazione e il matching risultano efficaci solo nei contesti in cui operano équipe multidisciplinari (es. Bari, Bologna, Torino), capaci di integrare competenze sociali, lavorative e sanitarie. Altrove prevalgono abbinamenti amministrativi, con rotazioni frequenti e scarsa personalizzazione;
- La formazione è generalmente limitata ai moduli obbligatori sulla sicurezza, senza percorsi professionalizzanti o certificabili;
- L'assenza di attestazioni delle competenze acquisite è diffusa, salvo rare sperimentazioni locali (es. Torino);
- La motivazione dei beneficiari è spesso debole: gli operatori segnalano la necessità di ridurre la frizione con la condizionalità, lavorando su un orientamento motivazionale in ingresso.

Questi elementi portano a una riflessione condivisa: senza percorsi formativi brevi e certificabili, attestazioni spendibili e reti di prossimità, il PUC non produce empowerment, ma si limita a generare adempimento. La misura, così concepita, rischia di non attivare il potenziale né individuale né comunitario.

Dai testimoni qualificati emergono proposte concrete per rafforzare l'efficacia dei PUC:

- Attestazioni di partecipazione e schede competenze come output attesi dei progetti, utili anche per la ricerca attiva del lavoro;
- Orientamento motivazionale in ingresso, per rafforzare l'adesione volontaria e ridurre la percezione di obbligo;
- Validazione delle competenze acquisite, anche attraverso strumenti di riconoscimento informale.
- Reti territoriali che garantiscano continuità post-PUC, attraverso il coinvolgimento di enti del Terzo settore, volontariato, tirocini e percorsi di inserimento lavorativo;

Queste evidenze confermano che l'efficacia dei PUC dipende dalla capacità di costruire percorsi generativi, capaci di valorizzare le competenze, attivare le risorse personali e promuovere legami sociali. In assenza di una cornice nazionale condivisa sull'empowerment, le esperienze positive restano isolate e difficilmente condivisibili con altri contesti territoriali.

## **5. Dalla teoria alla generatività: come si traduce “in prospettiva” di policy**

Nel quadro interpretativo adottato, i PUC sono stati considerati strumenti potenzialmente generativi, non in quanto tali, come evidenziato dagli esiti dell'analisi nelle otto città metropolitane, ma come risultato possibile, ottenibile solo se si attivano specifiche condizioni favorevoli. Tali condizioni abilitanti comprendono competenze, risorse, strumenti e pratiche organizzative che permettono di trasformare i PUC da semplici adempimenti formali obbligatori in dispositivi di innovazione sociale, capaci di mobilitare comunità, stimolare relazioni cooperative tra cittadini, enti pubblici e Terzo settore, e generare valore sociale condiviso.

Tra le principali condizioni identificate vi sono:

- *la capacitazione istituzionale*, ossia la presenza di competenze, strumenti e risorse interne alla Pubblica Amministrazione per progettare e gestire politiche sociali innovative e dialogare efficacemente con il Terzo settore;
- *l'amministrazione condivisa*, che consente di trasformare ETS e PA in co-attori strategici fondati su fiducia, reciprocità e corresponsabilità;

- *l'empowerment* certificabile e di qualità dei partecipanti/beneficiari, cioè la capacità di valorizzare le competenze dei cittadini coinvolti assicurando esperienze significative e processi di apprendimento; e la coerenza multilivello, ossia l'allineamento tra norme, linee guida, programmi locali e strategie nazionali, adattati alle specificità territoriali per evitare discontinuità.

Queste direttrici operano secondo una logica a tre assi integrati, che richiede un cambiamento culturale nei soggetti coinvolti: *l'economia civile* offre la visione generale, fondando la collaborazione su sussidiarietà circolare, fiducia e corresponsabilità tra PA, ETS e società civile; *il welfare generativo* traduce la visione in pratiche operative rivolte ai cittadini, attraverso restituzione sociale, percorsi certificabili, tutoraggio e empowerment, generando capitale sociale e coesione comunitaria; *il secondo welfare* fornisce le strutture necessarie a rendere sostenibile e scalabile l'azione, con governance multilivello, routine integrate, interoperabilità digitale e infrastrutture di prossimità. Da questa prospettiva interpretativa, l'economia civile delinea la visione e i principi relazionali e culturali che guidano l'azione pubblica; il welfare generativo traduce tale visione in pratiche concrete di empowerment, partecipazione e restituzione sociale; il secondo welfare, infine, costruisce le strutture, i processi organizzativi e le infrastrutture necessarie a rendere queste pratiche sostenibili, integrate e scalabili nei contesti territoriali, permettendo ai PUC di configurarsi come strumenti di innovazione sociale e di valorizzazione delle risorse comunitarie.

In questo quadro, il cambiamento culturale richiesto emerge come condizione abilitante fondamentale: non si tratta solo di introdurre nuove norme e procedure, ma di ripensare i ruoli e i rapporti tra PA, ETS e cittadini, promuovendo co-responsabilità, reciprocità e alleanze durature. Questo cambiamento culturale costituisce il filo conduttore che collega la visione (economia civile), la traduzione operativa (welfare generativo) e l'infrastrutturazione scalabile (secondo welfare), trasformando i PUC da adempimenti formali obbligatori in pratiche, esperienze, realmente generative. Ciò implica percorsi brevi certificabili (micro-credential), tutoraggio strutturato e orientamento motivazionale, per garantire apprendimento, riconoscimento delle competenze e reale empowerment dei partecipanti, rafforzando il legame tra sviluppo individuale e benessere sociale condiviso. Tuttavia, come evidenziato dalle analisi empiriche, queste condizioni non risultano attualmente presenti nella maggior parte dei contesti osservati: i PUC rimangono quindi prevalentemente misure amministrative, confermando la distanza tra il potenziale teorico e la prassi attuativa. Ne consegue che le relazioni istituzionali sono, diventano, alleanze aperte e partecipate, orientate alla co-produzione di valore pubblico, favorendo un approccio democratico e inclusivo alla costruzione del bene comune. Strumenti come la co-programmazione e la co-progettazione, previsti dal Codice del Terzo settore (art. 55), incarnano questa prospettiva, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella richiamata sent. 131/2020, secondo cui "l'art. 55 [...], rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, ponendo in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi" (sent. n. 131/2020). In questa stessa direzione, la Corte ha precisato che "il modello configurato dall'art. 55 CTS non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

Va tuttavia rilevato che, nonostante il Codice del Terzo settore, i DM PUC 149/2019 e 156/2023, la stessa richiamata Sentenza della Corte costituzionale e le Linee guida del MLPS del 2021, gli ETS sono individuati nei due decreti attuativi dei PUC esclusivamente come enti gestori/attuatori. In essi, non emerge una prospettiva di amministrazione condivisa, che implicherebbe un coinvolgimento degli ETS come co-attori nella definizione e nella progettazione degli interventi PUC.

Inoltre, a prescindere dal ruolo degli ETS, nemmeno gli enti titolari (Comuni) hanno attivato processi di co-programmazione o co-progettazione dei PUC, almeno come confermato dai testimoni qualificati intervistati nelle otto città metropolitane oggetto dell'analisi in questione. Tali evidenze mettono in luce una criticità strutturale: i PUC rimangono formalmente regolati e obbligatori (adempimento), ma non realizzano pienamente il potenziale generativo che deriverebbe da un vero ecosistema di amministrazione condivisa, in cui PA ed ETS operano come co-attori in alleanza, capaci di innovare e rafforzare comunità e relazioni sociali.

Da queste osservazioni emergono alcune riflessioni accademiche e di policy:

- La trasformazione del potenziale generativo in pratica concreta dipende dalla capacità degli attori di attivare le condizioni abilitanti; senza ciò, i PUC rischiano di restare misure formali prive di impatto sociale significativo.

- La dimensione relazionale del welfare, evidenziata dall'economia civile e dal welfare generativo, conferma l'importanza del capitale sociale, della fiducia e delle reti di prossimità come risorse fondamentali per generare innovazione sociale.
- La scalabilità e sostenibilità dei percorsi dipendono dall'infrastrutturazione proposta dal secondo welfare, ossia governance multilivello, interoperabilità digitale e routine integrate, che rendono replicabili e coordinate le pratiche generative.
- La distanza tra normativa e prassi evidenzia la necessità di politiche di accompagnamento e formazione istituzionale per tradurre principi teorici innovativi in pratiche operative concrete.

## Riflessioni conclusive

Questo contributo ha indagato il ruolo del Terzo settore nei PUC in otto contesti metropolitani, con un duplice obiettivo: - mappare modalità e tempi del coinvolgimento degli ETS nella governance e nella gestione dei PUC; - identificare le condizioni abilitanti perché i PUC evolvano da adempimento prescrittivo a dispositivo generativo. Alla luce delle evidenze presentate, la risposta alla domanda di ricerca è chiara: nei casi osservati, il coinvolgimento degli ETS è risultato prevalentemente tardivo, funzionale o ricognitivo, raramente strutturato in forme di co-programmazione e co-progettazione; di conseguenza, il potenziale generativo dei PUC rimane largamente inespresso, salvo esperienze locali più mature sul piano organizzativo.

Sul piano quantitativo, i dati GePI (02/05/2023) mostrano una forte concentrazione dei PUC nel Mezzogiorno (10.430) rispetto al Nord (7.793), al Centro (3.967) e alle Isole (3.872).

I PUC hanno interessato il 57,3% dei Comuni italiani (4.526 su 7.901) - titolari di uno o più PUC - con punte oltre l'80% nel Sud e nelle Isole. L'ente attuatore/gestore, invece, su 26.062 PUC, 17.500 sono realizzati da Comuni/Ambiti, mentre gli ETS gestiscono 1.969 progetti (soprattutto cooperative sociali, seguite da APS e OdV). Residuali "altro ente pubblico" (484) e "altro" (458); 5.651 PUC senza indicazione.

Nei contesti metropolitani si concentra oltre metà dei PUC nazionali (14.300), ma il coinvolgimento degli ETS resta marginale: assente a Roma e Genova, limitato a Napoli e Venezia, più strutturato a Bologna e, in parte, a Bari. Tutto ciò denota che la loro implementazione è rimasta prevalentemente amministrativa e non generativa. La forte concentrazione nel Mezzogiorno e il ruolo dominante dei Comuni come gestori/attuatori indicano che il Terzo settore, pur formalmente previsto, è stato marginale. Anche nei contesti metropolitani, dove si concentra oltre metà dei PUC nazionali, il coinvolgimento degli ETS è risultato assente o residuale, salvo rare eccezioni.

Questa configurazione conferma l'assenza delle condizioni abilitanti individuate nel quadro teorico: amministrazione condivisa, capacità istituzionale integrata e percorsi di empowerment con esiti certificabili.

Sul piano *qualitativo*, le interviste e i focus group hanno evidenziato tre snodi che spiegano l'efficacia (o l'inefficacia) dei percorsi:

1. Amministrazione condivisa: assenza sistematica di processi ex art. 55 CTS; il "coinvolgimento" avviene spesso ex post o come mero supporto esecutivo, con poche pratiche di ingaggio anticipato.
2. Capacità istituzionale: differenze marcate nella regia interservizi, nella disponibilità di routine integrate e nell'interoperabilità digitale (GePI/MyANPAL/INPS/INAIL), con impatti su tempi, sostituzioni e tutela amministrativa.
3. Empowerment dei partecipanti: prevalenza di matching amministrativo, formazione limitata agli obblighi di sicurezza, assenza di attestazioni/micro-credential, motivazione fragile e percorsi poco spendibili.

Queste evidenze dialogano con la cornice teorica transdisciplinare proposta. L'economia civile offre l'orizzonte valoriale della reciprocità e della sussidiarietà circolare; il welfare generativo traduce tale visione in pratiche di restituzione attiva ed empowerment; il secondo welfare fornisce l'infrastruttura per la scalabilità (governance multilivello, routine, interoperabilità). In questa prospettiva, le tre dimensioni individuate (amministrazione condivisa, capacità istituzionale, empowerment) non derivano da domande dirette, ma da una lettura interpretativa delle evidenze empiriche, guidata proprio da questo quadro teorico, che rappresenta la base per valutare la capacità dei PUC di evolvere da misura condizionale a dispositivo generativo (Appendice 7).

La distanza osservata tra norma e prassi – nei DM 149/2019 e 156/2023 gli ETS restano prevalentemente enti gestori/attuatori, non co-attori e co-attuatori – spiega perché i PUC tendano a rimanere prestazioni amministrative più che esperienze di cittadinanza societaria-generativa e generative.

Laddove compaiono ingaggi ex ante, équipe multidisciplinari e strumenti digitali adeguati, si intravede la possibilità di un salto di qualità verso esiti generativi (capitale sociale, riconoscimento delle competenze, reti di prossimità).

Limiti dello studio. Le analisi quantitative si riferiscono al Catalogo GePI al 02/05/2023 e all'IFEL/ISTAT 2023: la dinamica successiva con ADI/SFL e con il DM 156/2023 non è pienamente catturata. La componente qualitativa della fase 1 si è focalizzata sui referenti comunali (ott. 2022–feb. 2023) nelle otto città metropolitane: ciò può comportare bias di prospettiva e limita la generalizzabilità. Infine, l'eterogeneità delle prassi locali e le criticità di interoperabilità possono aver inciso sulla completezza informativa (es. progetti “Altro”, mancate indicazioni del tipo di ente gestore).

Dall'analisi qualitativa emerge che, in assenza delle condizioni abilitanti, i PUC non riescono a superare la logica del mero adempimento amministrativo. La mancanza di amministrazione condivisa, di capacità istituzionale integrata e di percorsi di empowerment effettivo e documentabile per i beneficiari impedisce ai PUC di generare valore sociale e di attivare processi trasformativi.

Al contrario, quando queste tre condizioni si attivano in coerenza multilivello:

- amministrazione condivisa e ingaggio del “co” ex ante degli ETS;
- capacità istituzionale, basata su routine integrate e interoperabilità digitale;
- empowerment effettivo, documentabile e certificabile, con output riconoscibili e reti di continuità post-PUC.

In assenza di queste condizioni, i PUC restano una misura amministrativa; quando sono presenti, diventano politiche pubbliche trasformative, capaci di generare valore sociale e rafforzare comunità e inclusione. Così i PUC realizzano la promessa dell'economia civile attraverso le pratiche del welfare generativo e l'infrastrutturazione del secondo welfare. In sintesi: dal “co-” narrato al “co-” praticato. Solo così i PUC passano da misura amministrata a politica di innovazione sociale, in grado di produrre valore pubblico condiviso nei territori.

In definitiva, solo la costruzione di un vero ecosistema multilivello – fondato sull'interazione tra visione valoriale, pratiche generative e infrastrutture collaborative – può consentire ai PUC di evolvere da misura amministrativa a politica pubblica trasformativa, capace di generare valore sociale condiviso nei territori-comunità.

Infine, a parte la seconda fase della ricerca – attualmente in corso di chiusura – il lavoro proseguirà con un approfondimento specifico sugli ETS gestori/attuatori dei PUC nelle otto città metropolitane analizzate. Questo focus consentirà di comprendere non solo il ruolo operativo degli ETS, ma anche le condizioni che ne favoriscono (o ostacolano) la partecipazione strategica e la capacità di attivare processi generativi.

L'analisi si concentrerà su tre aspetti chiave:

- Modelli di governance che hanno favorito il coinvolgimento degli ETS come co-attori e non meri esecutori, con particolare attenzione alle pratiche di amministrazione condivisa e agli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore;
- Esperienze generative attivate dagli ETS nei PUC, come percorsi formativi, reti comunitarie e sperimentazioni di micro-credential per il riconoscimento delle competenze;
- Fattori di scalabilità, intesi non come mera replicabilità, ma come capacità di adattamento e trasferibilità delle esperienze più efficaci in contesti diversi, nel rispetto delle specificità locali, in coerenza con le infrastrutture del secondo welfare e il principio di sussidiarietà circolare.

Inoltre, l'intento è di proseguire lo studio e l'analisi dei PUC proseguiranno nell'ambito delle attività afferenti l'economia sociale, con un focus specifico sul conoscere i processi e il cambiamento generato. L'obiettivo è approfondire le dinamiche trasformative attivate dai PUC, osservando in particolare: - capitale sociale creato nei territori: reti di prossimità, fiducia, collaborazione e alleanze tra attori pubblici, ETS e comunità locali; - empowerment individuale: competenze acquisite, percorsi formativi brevi e certificabili (micro-credential), opportunità di inserimento lavorativo; - innovazione sociale: sperimentazione di nuovi modelli di governance collaborativa e co-produzione, capaci di rafforzare la sussidiarietà circolare e la resilienza delle comunità.

## Appendice 1 – Nota metodologica sui dati GePI e IFEL

Nel corso dell’elaborazione dei dati della piattaforma GePI al 2 maggio 2023, riferiti ai comuni che hanno realizzato uno o più PUC, è stata costruita una colonna denominata “% totale”, che somma la percentuale di comuni con PUC e quella dei comuni senza PUC, calcolata rispetto all’universo dei comuni per Regione e ripartizione geografica (IFEL 01/01/2023).

In alcuni casi, la somma non corrispondeva esattamente al 100% (es. 99,98% o 100,04%) per effetto di arrotondamenti, aggregazioni territoriali e conversioni di formato. Quando lo scostamento era minimo (entro  $\pm 0,05$  punti percentuali), si è proceduto a una correzione manuale, applicando un criterio di arrotondamento simmetrico per garantire la neutralità del dato e la coerenza formale, senza alterarne il significato sostanziale (Schneeweiss et al., 2010).

Le correzioni hanno riguardato esclusivamente righe aggregate (Totale Nord, Totale Italia) e tre regioni del Sud e delle Isole (Puglia, Calabria, Sicilia). Le singole regioni del Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, ecc.) non hanno subito modifiche, poiché già coerenti con il 100%.

Tabella. Riepilogo delle correzioni manuali

<i>Ripartizione</i>	<i>Regione</i>	<i>Valore originale</i>	<i>Valore corretto</i>
Nord	Totale Nord	100,02%	100,0%
Sud	Puglia	99,99%	100,0%
Sud	Calabria	100,01%	100,0%
Isole	Sicilia	99,97%	100,0%
Italia	Totale Italia	100,04%	100,0%

## Appendice 2 - Struttura dello strumento di raccolta dati: intervista/focus group

La tabella seguente sintetizza le sezioni, le tematiche e le domande principali utilizzate nelle interviste e/o nei focus group condotti con i referenti comunali e territoriali nell'ambito della Fase 1 della ricerca sui PUC<sup>18</sup>.

Sezione	Tematica	Esempi di domande	Obiettivo di rilevazione
1. Governance e quadro territoriale generale	Organizzazione e gestione delle politiche di inclusione sociale e contrasto alle povertà	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Come sono organizzati i processi di governance a livello regionale e comunale/ambito territoriale?</li> <li>- Come sono strutturati gli uffici comunali/territoriali dedicati alle politiche sociali e al Terzo settore?</li> <li>- Quali rapporti esistono con altri uffici/assessorati del Comune?</li> <li>- Esistono collaborazioni o accordi con Comuni limitrofi, Forum del Terzo settore o Centri di servizio per il volontariato?</li> <li>- Quali strumenti di comunicazione vengono utilizzati per informare cittadini e ETS?</li> </ul>	Rilevare la struttura, le responsabilità e le modalità di coordinamento delle politiche sociali e del Terzo settore sul territorio.
2. Focus sui PUC	Attuazione e operatività dei PUC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Come si è articolato il passaggio dal ReI al RdC?</li> <li>- Come sono organizzati operativamente i PUC e l'ufficio preposto?</li> <li>- Quali modalità di informazione e sensibilizzazione sono adottate sul territorio?</li> <li>- Quali rapporti/accordi esistono con le strutture coinvolte nella realizzazione dei PUC (CIP, ANCI regionale, Ministero del Lavoro, Piattaforma GePI, ANPAL/LPS)?</li> <li>- Come viene coinvolto il Terzo settore nei PUC?</li> <li>- Quali caratteristiche presentano i beneficiari del RdC partecipanti ai PUC?</li> </ul>	Raccogliere informazioni dettagliate sul funzionamento, l'organizzazione, le modalità operative e il coinvolgimento degli ETS nei PUC.
3. Impatti della crisi Covid/post-Covid	Effetti della crisi socio-economica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual è stato l'impatto della crisi Covid/post-Covid sulle fragilità del territorio?</li> <li>- Quali attività hanno realizzato gli ETS in questo contesto.</li> </ul>	Analizzare gli effetti della pandemia sulle misure di inclusione sociale e sul coinvolgimento degli ETS.
4. Criticità e proposte migliorative	Criticità e potenzialità migliorative dei PUC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quali criticità sono emerse nell'attuazione dei PUC?</li> <li>- Quali suggerimenti possono contribuire a migliorare la misura?</li> </ul>	Raccogliere valutazioni operative, ostacoli e indicazioni per eventuali miglioramenti del programma.

<sup>18</sup> Cfr. nel Polidori 2024, Rapporto di ricerca PUC (vedere bibliografia).

### Appendice 3 - Comparativa esperienze regionali: Puglia vs Piemonte vs PUC DM

La tabella comparativa sintetizza le principali caratteristiche dei progetti di utilità sociale e welfare generativo in Puglia e Piemonte, con riferimento anche ai PUC disciplinati dai DM 149/2019 e 156/2023. La tabella permette di evidenziare le differenze e le analogie in termini di finalità, destinatari, soggetti attuatori, tipologia di attività, dimensione di corresponsabilità sociale e approccio normativo.

Tabella.

<b>Dimensione</b>	<b>Puglia (Avviso 2016 / Linee guida 2020)</b>	<b>Piemonte (L.R. 34/2008 – bandi comunali)</b>
<i>Finalità</i>	Attivazione comunitaria, welfare generativo, corresponsività sociale	Inserimento temporaneo in lavori di utilità collettiva, rafforzamento occupabilità
<i>Destinatari</i>	Beneficiari ReD, nuclei in povertà, esclusione sociale	Disoccupati di lunga durata, categorie vulnerabili
<i>Soggetti attuatori</i>	Forte coinvolgimento ETS, co-progettazione con amministrazioni	Enti pubblici preponderanti, ETS come partner
<i>Tipologia attività</i>	Tirocini inclusione sociale, progetti di prossimità, lavori di comunità	Lavori temporanei a beneficio della collettività
<i>Corrispond. sociale / generatività</i>	Forte welfare generativo e restituzione alla comunità	Restituzione alla collettività, attenzione a occupabilità
<i>Approccio normativo</i>	Regionale, con Linee guida e regolamenti integrativi	Regionale, L.R. storica e bandi comunali

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

#### Appendice 4 - Raccordo tra cornice teorica ed evidenze empiriche sui PUC

L'appendice propone una tabella di sintesi che collega in modo esplicito i due paragrafi 4.2.1. e 4.2.2. con il paragrafo 1. La tabella ha l'obiettivo di rendere trasparente il percorso analitico che ha guidato la ricerca: dalla definizione dei principi teorici (sussidiarietà circolare, restituzione/capacitazione, co-produzione territoriale) alla loro traduzione in indicatori osservabili, fino alle evidenze empiriche raccolte attraverso le interviste nei capoluoghi metropolitani.

Tabella.

<i>Cornice teorica</i>	<i>Principio/Concetto chiave</i>	<i>Indicatori osservabili nei PUC</i>	<i>Evidenze empiriche (interviste)</i>
Economia civile	Sussidiarietà circolare	Coinvolgimento di attori diversi (Comuni, ETS, comunità locali); presenza di reti collaborative	“Abbiamo costruito il progetto insieme al Comune e ad altre associazioni, non ci siamo limitati ad eseguire” (Bologna)
Welfare generativo	Restituzione e capacitazione	Attività orientate a sviluppare competenze, autonomia e capacità relazionali dei beneficiari	Milano: beneficiari coinvolti in attività digitali con esiti formativi; Napoli: prevalenza di mansioni ripetitive con scarso valore generativo
Secondo welfare	Co-produzione territoriale	Co-programmazione e co-progettazione con ETS, imprese sociali, fondazioni; attivazione di risorse miste pubblico-privato	Torino: partenariato tra Comune, fondazione bancaria e cooperative sociali; Genova: limitata collaborazione, prevale gestione burocratica
Innovazione sociale (dimensione trasversale)	Dal vincolo amministrativo alla generatività	Evidenze di trasformazione dei PUC in opportunità per la comunità	Venezia: riuso di spazi pubblici con il coinvolgimento di beneficiari e residenti

Fonte: elaborazione dell'autrice, agosto 2025

**Appendice 5 - Sintesi comparativa dei Temi emergenti dei PUC nelle città metropolitane italiane**

La tabella sintetizza i principali temi emergenti dei PUC nelle città metropolitane italiane, rilevati tramite interviste e focus group (ottobre 2022 – febbraio 2023) con referenti comunali e/o testimoni privilegiati. I temi sono organizzati in cluster (governance, ruolo del Terzo settore, infrastrutture digitali, beneficiari, impatto Covid, criticità operative) e costituiscono la base empirica per la lettura interpretativa presentata nei paragrafi 4.2.1. e 4.2.2.

Tabella.

<b>Città</b>	<b>A) Governance e organizzazione</b>	<b>B) Coinvolgimento del Terzo settore</b>	<b>C) Infrastruttura digitale e processi</b>	<b>D) Beneficiari e matching</b>	<b>E) Impatto pandemia e resilienza</b>
<i>Bari</i>	Struttura stabile grazie a ReD regionale ed équipes multidisciplinari; procedure codificate; collaborazione continuativa con CpI.	Coinvolgimento funzionale, non strategico; ETS utilizzati per accelerare tempi e ridurre oneri; nessuna co-progettazione formale.	APP per registrazione presenze e gestione assenze; alcune inefficienze nelle piattaforme centrali.	Profilazione tramite équipes multidisciplinari; matching funzionale, ma senza percorsi professionalizzanti avanzati.	Ripartenza post-Covid gestita con adattamenti locali; fragilità legata a reti associative non strutturate.
<i>Bologna</i>	Governance matura con unità intermedia adulti vulnerabili; équipe multiprofessionali; strumenti condivisi.	Collaborazione anticipata e strutturata; avvisi aperti; incontri con ETS e CSV; assenza di co-progettazione formale.	Piattaforme centrali non sempre interoperabili; gestione locale efficace grazie a soluzioni condivise.	Matching più efficace grazie a équipes multidisciplinari; percorsi di orientamento e valutazione integrata.	Sospensione dei PUC iniziale; ripartenza graduale; fragilità legata alla continuità delle associazioni.
<i>Milano</i>	Gestione affidata a cooperativa sociale; regia pubblica delegata; governance partecipata limitata.	Coinvolgimento ETS indiretto; nessun co-design con il Comune; ETS esecutori tecnici.	Scarto tra informazioni GePI e stato reale dei beneficiari; necessità di monitoraggio più efficace.	Matching soggetto a interruzioni; percorsi frammentati; case manager centrale.	Adattamento durante la pandemia con PUC orientati a supporto servizi sociali; continuità garantita da cooperativa.
<i>Napoli</i>	Governance frammentata; forte ruolo dei quartieri; collaborazione intermittente tra servizi.	Partecipazione diffusa ETS ma senza regia condivisa; assenza di co-progettazione.	GePI poco funzionale; comunicazione con beneficiari lenta; soluzioni locali limitate.	Matching spontaneo; percorsi senza standard formativi; rotazioni frequenti.	Sospensione estesa; ripartenza complessa; redistribuzione progetti nei quartieri.
<i>Roma Capitale</i>	Governance decentrata su 15 municipi; frammentazione intersistema; mancanza regia unitaria.	ETS coinvolti formalmente tramite elenchi ricognitivi; co-programmazione assente.	Disallineamenti GePI/MyANPAL; assenza dashboard territoriali fino a fase recente.	Matching limitato; approccio amministrativo; percorsi senza formazione aggiuntiva.	Interruzioni operative; lentezza nella riattivazione; carenza personale dedicato.
<i>Torino</i>	Governance articolata su 4 distretti sociali-sanitari; équipes dedicate; ufficio RdC; co-progettazione sociale avanzata ma non sui PUC.	Coinvolgimento ETS marginale; attività limitata a orientamento beneficiari; assenza di accordi formali per PUC.	Mancanza strumenti condivisi tra CpI e servizi sociali; formazione su GePI ma gestione complessa.	Matching strutturato grazie alle équipes; percorsi limitati in formazione certificabile; rotazione ridotta.	Vincoli sanitari e complessità urbana rallentano ripartenza; meccanismi di solidarietà difficili.
<i>Genova</i>	Governance compartimentata; ufficio Protezione	Nessun coinvolgimento ETS; Terzo settore	Limitata interoperabilità piattaforme; ufficio	Matching tecnico-amministrativo;	Sospensione Covid complicata dal mancato rinnovo

<b>Città</b>	<b>A) Governance e organizzazione</b>	<b>B) Coinvolgimento del Terzo settore</b>	<b>C) Infrastruttura digitale e processi</b>	<b>D) Beneficiari e matching</b>	<b>E) Impatto pandemia e resilienza</b>
	Civile case manager; gestione verticale e centralizzata.	percepito come supporto eventuale; assenza co-progettazione.	Protezione Civile accede solo a dati segnalati da Cpl.	percorsi non personalizzati.	navigator; ripartenza lenta e discontinua.
<i>Venezia</i>	Governance frammentata; PUC separati da RIA; gestione locale senza regia condivisa.	Terzo settore escluso dai PUC; ruolo riservato a RIA; assenza co-partecipazione.	Gestione digitale con inefficienze; soluzioni locali limitate.	Matching amministrativo; percorsi non strutturati; rotazioni e abbandoni.	Discontinuità dei PUC dovuta a motivi sanitari/familiari; assenza di risposta integrata.

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

## Appendice 6 - Analisi SWOT e strategie TOWS dei PUC: uno strumento di policy

La sintesi delle evidenze empiriche raccolte tramite interviste e focus group è stata organizzata in due strumenti operativi pensati come supporto decisionale per policy maker, amministrazioni locali e attori del Terzo settore:

SWOT sintetica – Una lettura trasversale delle tre dimensioni chiave che condizionano l’efficacia dei PUC:

- Amministrazione condivisa e co-produzione;
- Capacità istituzionale;
- Empowerment dei partecipanti.

La SWOT evidenzia punti di forza, debolezze, opportunità e minacce riscontrate nei contesti analizzati, costituendo la base per interventi mirati e politiche più efficaci.

Strategie operative (TOWS) – Azioni concrete per trasformare le evidenze in interventi, con indicazione dei soggetti responsabili (Comuni, Ambiti territoriali, ETS, CSV, Ministero).

- Le strategie TOWS rappresentano uno strumento di policy operativo, finalizzato a:
- Rafforzare le pratiche efficaci già presenti;
- Ridurre criticità e rischi identificati;
- Favorire la scalabilità delle esperienze più efficaci.

1. Tabella. Sintesi operativa delle evidenze empiriche sui PUC: SWOT e strategie TOWS per dimensione

Dimensione	Punti di forza (S)	Debolezze (W)	Opportunità (O)	Minacce (T)	Strategie TOWS sintetiche (SO Strengths–Opportunities → punti di forza + opportunità → fare di più con ciò che funziona già. WO Weaknesses–Opportunities → debolezze + opportunità → colmare gap sfruttando possibilità esterne)
A) <i>Amministrazione condivisa</i>	Pratiche di ingaggio anticipato (Bologna)	Coinvolgimento ex post prevalente; assenza di co-progettazione formale	Ruolo attivo CSV, avvisi aperti aggiornabili	Overload amministrativo, turnover, PUC ridotti a adempimento	<b>SO:</b> Sfruttare il coinvolgimento anticipato per introdurre procedure flessibili e monitoraggio attivo. <b>WO:</b> Migliorare il coinvolgimento ex ante dei ETS per ridurre il rischio di adempimento passivo.
B) <i>Capacità istituzionale</i>	Équipe multidisciplinari (Bari, Torino); buone pratiche locali	Frammentazione dei servizi; assenza di dashboard e standard operativi	Dashboard nazionale/territoriali; SOP standardizzate; formazione operativa	Ritardi attivazione polizze, dipendenza da soluzioni locali	<b>SO:</b> Replicare buone pratiche locali e integrare dashboard per monitoraggio in tempo reale. <b>WO:</b> Standardizzare procedure e strumenti digitali per ridurre frammentazione e ritardi.
C) <i>Empowerment</i>	Matching personalizzato e percorsi efficaci in pochi contesti	Formazione minima; assenza di attestazioni; motivazione debole	Percorsi brevi certificabili (micro-credential); reti territoriali post-PUC	PUC percepiti come adempimento; isolamento delle esperienze positive	<b>SO:</b> Usare i percorsi personalizzati esistenti per implementare micro-credential e attestazioni. <b>WO:</b> Rafforzare motivazione e empowerment diffondendo reti territoriali e certificazioni.

Note interpretative

- Amministrazione condivisa: non è una dimensione formalmente presente nei PUC, ma emerge come opportunità strategica per il coinvolgimento co-partecipativo del Terzo settore. La SWOT la tratta come categoria analitica, utile per evidenziare le condizioni abilitanti e le criticità.
- Capacità istituzionale: la forza risiede nella presenza di routine integrate e strumenti digitali interoperabili, mentre la debolezza è legata alla frammentazione e alla gestione emergenziale.
- Empowerment: la tensione tra condizionalità e attivazione è centrale. Dove mancano strumenti di riconoscimento e reti di continuità, il PUC perde la sua funzione generativa.

## 2. Strategie operative (TOWS) con attori principali

<i>Strategia</i>	<i>Attori principali</i>
Avvisi aperti e incontri periodici ETS/CSV (modello Bologna)	Comuni/Ambiti, CSV, ETS
Dashboard sub-territoriali integrate con GePI	Ambiti, Regioni, Ministero del Lavoro
Kit nazionale di Procedure Operative Standard (SOP) (processo di accoglienza e inserimento del beneficiario, sicurezza, tutoraggio)	Ministero del Lavoro, ANCI, Regioni
Attestazioni competenze e percorsi brevi certificabili ( <i>micro-credential</i> )	Comuni, ETS, Centri per l'Impiego
Orientamento motivazionale in ingresso	Servizi sociali comunali, CPI, ETS

Fonti delle due tabelle: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

**Appendice 7 - Raccordo tra categorie interpretative, quadro teorico e riscontro empirico nei PUC**

<b>Temi emergenti (interviste)</b>	<b>Categoria interpretativa</b>	<b>Riferimento teorico</b>	<b>Presenza nei PUC</b>
Governance frammentata, assenza di co-programmazione e co-progettazione	Amministrazione condivisa	Economia civile / Secondo welfare	<b>Assente</b>
Disallineamenti GePI, mancanza routine integrate	Capacità istituzionale	Secondo welfare	<b>Debole</b>
Matching amministrativo, assenza attestazioni	Empowerment dei partecipanti	Welfare generativo	<b>Molto limitato</b>

Fonte: Elaborazione dell'autrice, agosto 2025

## Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2024), Audizione sul disegno di legge di bilancio 2025, Roma, 4 novembre. Allegato: Dal Reddito di cittadinanza alle nuove misure (Legge 85/2023): le proposte dell'Alleanza contro la povertà
- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), Position Paper basato sui risultati della ricerca dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 7 ottobre 2021 - <https://www.welforum.it/wp-content/uploads/2021/10/Position-Paper-7-ottobre.pdf>
- Alleanza contro la Povertà in Italia. (2020), Position paper: Reddito di cittadinanza e inclusione attiva, Roma. <https://alleanzacontrolapoveria.it/wp-content/uploads/2020/07/position-paper-abstract-impaginato-1.pdf>
- ANPAL Notizie, 19 ottobre 2020: Ripresa attività PUC
- Caritas Italiana (2023), Riforma delle politiche di contrasto alla povertà: il contributo di Caritas Italiana, Roma. <https://www.caritas.it>
- Caritas Italiana. (2021), Oltre l'ostacolo. VI Rapporto su povertà ed esclusione sociale, Roma. <https://www.caritas.it>
- Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza (2024), Seconda relazione di valutazione del
- Donati P. (2012), La società dei legami. Che cos'è la cittadinanza societaria, Milano: Vita & Pensiero
- Reddito di cittadinanza, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
- Comitato Scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza, (2021), Prima relazione di valutazione del Reddito di cittadinanza, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
- Bruni L., Zamagni, S. (2004), Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica. Bologna, Il Mulino
- Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M., Sacchi S. (2023), La riforma Meloni: un passo indietro e un'occasione mancata, cap. 6, In: Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., Lodigiani, R., Maino, F., Raitano, M. (a cura di), Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia
- Ferrera M., Maino F. (2011), Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive. In Italianieuropei, 3, pp. 17–22 - <https://air.unimi.it/handle/2434/194730>
- IFEL (2023), I Comuni italiani, per regione, 2023, elaborazione IFEL - Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati ISTAT, 7 giugno 2023 - [Regione Campania](#)
- ISTAT (2024), Elenco codici statistici e denominazioni delle unità territoriali al 22.01.2024
- Fondazione Zancan, (2015), Cittadinanza generativa. Percorsi di partecipazione e responsabilità sociale, Padova, Fondazione Zancan
- Lodigiani R., Maino F., Agostini C., Bruno F. (2023), Il RdC nel welfare dei servizi sociali e per il lavoro: pratiche e meccanismi di attuazione, cap. 4, in Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., Lodigiani, R., Maino, F., Raitano, M. (a cura di), Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia,
- Lodigiani R., Maino, F. (2023, aprile), Dopo il Reddito di cittadinanza: rilanciare i PUC senza stravolgerne il senso. Percorsi di secondo welfare. <https://www.secondowelfare.it>
- Fonovic K., Polidori S., (2024), Amministrazione condivisa: un modello per le politiche pubbliche partecipative – europee, nazionali e territoriali. Processo e metodo dell'esperienza del lavoro di rete nelle Marche (caso studio), in A.A.V.V. (2024), XVIII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale: paper, raccolta dei paper presentati in occasione della XVIII edizione del Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Perugia, 18-19 ottobre 2024 - <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4539>
- Magatti M., Giaccardi C. (2014), Generativi di tutto il mondo, unitevi! Manifesto per la società dei liberi. Milan, Feltrinelli
- Maino F., Ferrera M. (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Milano: Secondo Welfare. Disponibile su [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione\\_integrale\\_2R2W.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione_integrale_2R2W.pdf)
- Maino F., Ferrera M. (2013), Primo rapporto sul secondo welfare in Italia. Torino, Centro Einaudi - [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2014/01/PRIMO\\_RAPPORTO\\_SUL\\_SECONDO\\_WELFARE\\_IN\\_ITALIA.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2014/01/PRIMO_RAPPORTO_SUL_SECONDO_WELFARE_IN_ITALIA.pdf)
- Maino, F. (2023), Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare - [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2023/12/Agire-insieme-coprogettazione-coprogrammazione\\_6R2W.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2023/12/Agire-insieme-coprogettazione-coprogrammazione_6R2W.pdf)
- Novarino M. (2024, aprile), I Progetti di Utilità Collettiva (PUC) e il Reddito di Cittadinanza. Welforum- <https://www.welforum.it/pdf-articolo.php?id=51426>
- Schneeweiss H., Komlos J., Ahmad A.S. (2010), Symmetric and Asymmetric Rounding: A Review and Some New Results. *AStA Advances in Statistical Analysis* 94(3): 247–271. Springer-Verlag. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10182-010-0125-2.pdf>

Polidori S. (a cura di), Rapporto di ricerca, Studio e analisi sullo spazio del Terzo settore nei progetti utili alla collettività, INAPP. Agli atti di INAPP, Servizio di Supporto al Coordinamento tecnico-scientifico. In corso di pubblicazione su INAPP: [DSpace Repository :: Home](#)

Polidori S., Nota tecnica INAPP 2022. Agli atti di INAPP, Servizio di Supporto al Coordinamento tecnico-scientifico). In corso di pubblicazione su INAPP: [DSpace Repository :: Home](#)

INAPP (2022), Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro, Catanzaro, Rubbettino Editore Srl (Box 1 – Polidori S.)

Zamagni S. (2018), L'impianto filosofico della riforma del terzo settore, in UBI Comunità, Convegno 09.10.2017: La riforma del terzo settore e gli strumenti di finanziamento, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore - UBI Banca

#### **Normative, provvedimenti nazionali, giurisprudenza, atti amministrativi**

Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 27.03.2020, n. 1, Sistema dei Servizi Sociali – Emergenza Coronavirus - <https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Documenti-norme/Documents/Circolare-27-03-2020.pdf>

Decreto n. 56 del 15.12.2023 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - Disposizioni sui Progetti Utili alla Collettività (PUC) rivolti ai beneficiari dell'Assegno di Inclusione e del Supporto per la Formazione e il Lavoro, ai sensi dell'articolo 6, comma 5 bis del decreto-legge n. 48 del 2023. GU Serie Generale n.14 del 18.01.2024 - <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/dm-156-del-15122023-puc.pdf>

Decreto-Legge 4 maggio 2023 n. 48, Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro. GU Serie Generale n.103 del 04.05.2023

Linee Guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 – D.M. del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31/03/2021

Sentenza Corte cost. n. 131/2020 – <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131>

D.L. 28 gennaio 2019 n.4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, G.U. Serie Generale n.23 del 28.01.2019

Decreto del 22.10.2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC), GU Serie Generale n.5 del 08.01.2020 - <https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Documenti-norme/Documents/DM-22-10-2019.pdf>

D. Lgs 3 agosto 2018 n. 105, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106., GU Serie Generale n.210 del 10-09-2018

D. Lgs 3 luglio 2017 n. 117, Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, GU Serie Generale n.179 del 02-08-2017 – Suppl. Ordinario n. 43

D. Lgs. 15 settembre 2017 n.147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, in G.U. Serie Generale n.240 del 13-10-2017

D.M. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociale 26 maggio 2016, Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale, GU Serie Generale n.166 del 18-07-2016

Legge 8 novembre 2000 n.328 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, G.U.n.265 del 13-11-2000