Le principali direttrici di riforma possono essere sintetizzate in tre punti chiave:

1- istituzionalizzare la cooperazione, stabilizzando le unioni di comuni come enti permanenti, dotati di bilancio e personale proprio;

2- costruire capacità amministrativa, attraverso la formazione continua di dirigenti e funzionari dedicati;

3- rafforzare la governance regionale, trasformando la Regione in un soggetto di meta-coordinamento, capace di garantire continuità, supporto tecnico e valutazione. A cascata le province che in Lombardia sono dodici, potrebbero diventare il raccordo tra la regione e i comuni, ridando anche quel valore che la riforma incompiuta ha tolto loro. La cooperazione deve inoltre essere sostenuta da una fiscalità locale riformata, che riconosca alle unioni capacità di entrata propria e autonomia finanziaria. Senza risorse stabili, la governance condivisa resta una formula vuota.

In conclusione la vicenda delle forme aggregative di funzioni tra comuni in Italia e in Lombardia è, in fondo, la storia di una riforma mancata. Gli strumenti giuridici sono stati creati, ma non è maturata una cultura politica e amministrativa capace di sostenerli. Le unioni di comuni e le gestioni associate non hanno fallito in sé; hanno fallito per come sono state concepite: come obblighi burocratici, non come scelte di governance.

Eppure, oggi più che mai, la cooperazione intercomunale rappresenta una condizione necessaria per la sopravvivenza amministrativa di molti enti e per la qualità della democrazia locale. Per invertire la rotta, servono allora azioni concrete:

- trasformare le unioni di comuni in istituzioni stabili, con durata minima garantita e funzioni fondamentali obbligatorie, così da evitare la loro precarietà politica;
- ricostruire la legittimazione democratica delle unioni, introducendo rappresentanze proporzionali dei consigli comunali e strumenti di consultazione pubblica periodica;
- creare una Scuola lombarda della cooperazione intercomunale, sul modello francese, per formare figure professionali capaci di gestire amministrazioni integrate;

- investire sulla transizione digitale, costruendo piattaforme comuni per gestione documentale, contabilità e servizi al cittadino, riducendo i costi e migliorando la trasparenza;
- promuovere una nuova narrazione pubblica della cooperazione, spiegando ai cittadini che mettersi insieme non significa rinunciare all'identità, ma rafforzarla attraverso l'efficienza e la qualità dei servizi.

In definitiva, la sfida non è più soltanto normativa, ma culturale e strategica.

La **cooperazione intercomunale** deve essere riconosciuta come architrave di un nuovo municipalismo solidale, in cui l'autonomia non si misura sulla solitudine, ma sulla capacità di fare sistema.

Solo allora le forme aggregative potranno diventare non un episodio transitorio della storia amministrativa italiana, ma il cardine di una nuova stagione di governo locale, più integrata, equa e sostenibile.

7. Alcune esperienze territoriali virtuose

Di seguito si analizzeranno due casi di esperienze territoriali virtuose che oggi operano nel territorio lombardo e che stanno oltre che aggregando comuni, stanno favorevolmente creando valore per i territori. Il primo esempio racconto l'evoluzione della soc. SEVAT scrl, società partecipata pubblica della Comunità Montana della Val Trompia, esempio di come l'aggregazione non si regge solo su finanziamenti regionali, ma sta sempre più generando valore per i territori su diversi fronti. Nel secondo approfondimento, si racconterà l'esperienza dell'"HUB delle Competenze" quale forma discendete dal Piano Territoriale Regionale 2025–2030 che prevede l'integrazione tra enti locali puntando a rendere le aggregazioni "hub di innovazione locale", capaci di gestire piattaforme digitali comuni e dati territoriali integrati. I due esempi vengono illustrati perché potrebbero essere il punto di partenza per nuove esperienze di riorganizzazione territoriale o per l'implementazione di esperienze esistenti e virtuose.

7.1 Il caso della Comunità Montana della Val Trompia e la soc. partecipata pubblica Sevat S.c.r.l.

La Valle Trompia, situata nella parte settentrionale della provincia di Brescia, rappresenta uno dei territori più significativi della Lombardia per densità produttiva, stratificazione storica e capacità di auto-organizzazione istituzionale. Lungo i circa trenta chilometri che separano il capoluogo bresciano dal passo di Maniva, la valle si estende come una dorsale industriale e sociale che, sin dal Medioevo, ha fondato la propria identità sull'estrazione e lavorazione del ferro, sulle manifatture metalmeccaniche e su una diffusa cultura del lavoro comunitario. In questo contesto, la Comunità Montana di Valle Trompia nasce formalmente nel 1974, in applicazione della legge n. 1102 del 1971, che istituiva tali enti come forme di cooperazione sovracomunale per la gestione associata di servizi e lo sviluppo integrato delle aree montane. L'ente, con sede a Gardone Val Trompia, riunisce oggi 18 comuni – tra cui Bovegno, Collio, Tavernole, Gardone, Sarezzo e Lumezzane – per una popolazione complessiva di circa 80.000 abitanti distribuiti in un territorio prevalentemente montano, ma fortemente industrializzato lungo l'asse del fiume Mella[242].

Fin dalla sua istituzione, la Comunità Montana si è distinta per una forte vocazione alla cooperazione intercomunale, assumendo progressivamente funzioni di pianificazione territoriale, gestione forestale, tutela ambientale e promozione turistica. Tuttavia, a partire dagli anni Duemila, le riforme del sistema delle autonomie locali e la contrazione delle risorse pubbliche hanno posto le amministrazioni della valle di fronte a una duplice sfida: mantenere livelli adeguati di servizi e rafforzare la capacità tecnica dei piccoli comuni, spesso privi di personale qualificato e di strumenti gestionali adeguati.

La risposta a questa sfida è stata la gestione associata dei servizi, promossa dalla Comunità Montana come ***laboratorio di innovazione amministrativa***. Attraverso uffici condivisi, poli catastali e sportelli unici per le imprese, gli enti della valle hanno sperimentato forme di collaborazione che hanno anticipato le logiche della governance

[242] Comunità Montana di Valle Trompia, Statuto e Relazione programmatica 2022–2024, Gardone Val Trompia, 2022.

multilivello e della cooperazione territoriale introdotte dalla legislazione successiva. Queste esperienze hanno creato un capitale relazionale e organizzativo che si sarebbe rivelato decisivo per il salto di qualità successivo: la costituzione della SEVAT Scrl.

La nascita di SEVAT nel 2019 rappresenta infatti l'esito di un percorso di consolidamento istituzionale e di innovazione amministrativa durato oltre un decennio. La società – interamente pubblica e partecipata dai comuni della valle e dalla Comunità Montana – è stata concepita come strumento tecnico e strategico per la progettazione e gestione delle opere pubbliche, secondo il modello della Committenza Ausiliaria Integrale. Essa si propone di fornire ai soci un supporto operativo in tutte le fasi del ciclo dell'investimento pubblico: dall'ideazione alla progettazione, dall'affidamento alla realizzazione, fino alla rendicontazione e manutenzione.

L'esperienza di SEVAT si inserisce così nella traiettoria evolutiva di un territorio che, pur segnato da criticità strutturali e processi di deindustrializzazione, ha saputo valorizzare la propria tradizione cooperativa e trasformarla in un modello contemporaneo di amministrazione abilitante. La società rappresenta oggi un punto di riferimento nazionale nel dibattito sulle società in house come strumenti di rigenerazione della capacità amministrativa locale e di produzione di valore pubblico.

Come osserva Sabino Cassese nella prefazione al volume "Effetto SEVAT", "la Valle Trompia offre la prova che anche in Italia è possibile costruire un'amministrazione che funziona, quando le istituzioni locali sanno cooperare, condividere risorse e riconoscere la dimensione pubblica dell'efficienza"[243]. Partendo da questo retroterra, il presente paragrafo analizza il modello SEVAT come laboratorio di ibridazione organizzativa e innovazione territoriale, mettendo in dialogo la riflessione empirica sviluppata nel modello Sevat con le teorie più recenti sul public value management e sulle organizzazioni ibride nel settore pubblico. L'obiettivo è duplice: comprendere i fattori che hanno reso possibile il successo di SEVAT e trarre da esso indicazioni utili per un modello riorganizzativo territoriale lombardo e per una riforma più ampia della

[243] Sabino Cassese, "Alla ricerca di un'amministrazione che funzioni", in Adriano Baffelli (a cura di), Effetto SEVAT. Società in-house e creazione di valore pubblico (Milano: SEVAT/Ance Brescia, 2023), 11.

pubblica amministrazione italiana, orientata alla creazione di valore collettivo e alla ricostruzione della fiducia istituzionale.

Negli ultimi vent'anni, la pubblica amministrazione italiana ha vissuto un processo di trasformazione strutturale che ha posto al centro del dibattito il tema della efficienza amministrativa e della creazione di valore pubblico. La crescente complessità delle politiche pubbliche, unita ai vincoli di bilancio e alla crisi del modello burocratico tradizionale, ha reso evidente la necessità di ripensare le forme organizzative con cui lo Stato e gli enti territoriali producono servizi e beni collettivi. In questo scenario, le società in house providing si sono affermate come una delle soluzioni più discusse e, al contempo, più promettenti di modernizzazione della macchina pubblica.

Il presente paragrafo intende esaminare il modello SEVAT come laboratorio di ibridazione organizzativa, ponendolo in relazione al quadro teorico delle società in house e alla più ampia letteratura sul public management. Il modello Sevat che verrà analizzato vuole essere un esempio virtuoso che può essere replicato nella costruzione di una pubblica amministrazione più efficiente, responsabile e vicina ai territori.

Le società in house rappresentano un'evoluzione ibrida delle tradizionali aziende pubbliche, nate per conciliare l'interesse generale con gli strumenti del diritto privato. La loro origine si colloca nel diritto europeo: la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, a partire dalla sentenza Teckal del 1999 (C-107/98), ha definito i criteri che consentono alle amministrazioni di affidare direttamente servizi a società controllate senza ricorrere al mercato, purché sussista un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi interni e l'attività della società sia svolta in via prevalente a favore dell'ente controllante.

Il diritto italiano ha recepito questa impostazione nel Codice dei contratti pubblici (oggi d.lgs. 36/2023), individuando nell'in house una modalità di gestione dei servizi pubblici locali e di funzioni amministrative che, pur mantenendo una personalità giuridica distinta, rimane parte integrante della sfera pubblica. Si tratta, come ha osservato Sabino Cassese, di una "amministrazione per via indiretta", che amplia la capacità operativa dello Stato senza snaturarne la funzione di garanzia del bene

comune[244]. La peculiarità di queste società risiede nella loro duplice natura. Da un lato, esse sono imprese soggette al diritto privato, con bilanci, organi e contratti regolati da norme civilistiche; dall'altro, agiscono nell'ambito di un mandato pubblico, perseguendo finalità di interesse generale, sottoposte a regole di trasparenza, controllo e contabilità pubblica. Questa ibridazione genera un equilibrio delicato tra efficienza e legittimità: l'autonomia gestionale, strumento di flessibilità e innovazione, deve convivere con la necessità di garantire imparzialità, responsabilità e coerenza con gli obiettivi pubblici[245]. Il dibattito dottrinale italiano si è a lungo interrogato sulla loro effettiva natura. Parte della letteratura giuridica (Clarich, Fracchia) ha sottolineato il rischio di una "privatizzazione dell'amministrazione", in cui l'uso delle forme societarie potrebbe tradursi in elusione delle garanzie di evidenza pubblica e di controllo democratico[246]. Altri autori, come Capano e Meneguzzo, hanno invece evidenziato il potenziale innovativo dell'in house come "strumento intermedio di governance", capace di integrare competenze tecniche e capacità di coordinamento tra livelli istituzionali diversi[247]. L'esperienza delle società in house può dunque essere letta come una risposta organizzativa alla crisi dello Stato amministrativo novecentesco: non più un'amministrazione "gestore unico", ma una rete di soggetti cooperanti che condividono risorse, responsabilità e conoscenze. In questo senso, le società in house non rappresentano un'anomalia, bensì una manifestazione della trasformazione reticolare dello Stato contemporaneo. Dal punto di vista del public management, le società in house incarnano quella che Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, docenti di SDA Bocconi- School of management, definiscono una forma di "organizzazione ibrida". In esse coesistono logiche economiche e logiche pubbliche:

[244] Sabino Cassese, Alla ricerca di un'amministrazione che funzioni,
[245] Marco Fracchia, Le società pubbliche tra diritto amministrativo e diritto civile (Bologna: Il Mulino, 2018), 44–46.
[246] Marcello Clarich, Le società pubbliche: diritto ed economia delle partecipazioni statali (Bologna: Il Mulino, 2017), 89–94.
[247] Giliberto Capano e Marco Meneguzzo, "Public Governance e innovazione nella pubblica amministrazione", Rivista Italiana di Public Management 2 (2015): 45–60.

la ricerca dell'efficienza, propria del mercato, e la finalità sociale, propria dell'amministrazione[248].

Il paradigma dell'*hybrid organizing* riconosce che queste tensioni non sono patologiche, ma fisiologiche. Esse costringono le organizzazioni a sviluppare competenze di bilanciamento dinamico: capacità di adattare le proprie pratiche gestionali, i sistemi di controllo e le politiche del personale a obiettivi multipli e talvolta divergenti. Come osserva Moore, la missione della pubblica amministrazione non è la massimizzazione del profitto, bensì la creazione di valore pubblico, ossia la produzione di benefici collettivi percepiti come legittimi e desiderabili dalla cittadinanza[249].

Le società in house, se ben governate, possono diventare motori di tale valore. La loro flessibilità operativa consente di sperimentare nuove modalità di erogazione dei servizi, di attrarre professionalità qualificate e di reagire più rapidamente ai cambiamenti del contesto normativo ed economico. Tuttavia, proprio questa autonomia può generare rischi di "*mission drift*", quando le logiche economiche prevalgono su quelle pubbliche o quando l'indirizzo politico perde la capacità di orientare la strategia societaria. Proprio uno dei rischi più insidiosi che accompagnano le società in house è quello che la letteratura internazionale definisce "*mission drift*", ossia lo scostamento progressivo della missione originaria dell'organizzazione rispetto agli obiettivi per i quali essa è stata istituita. Il fenomeno, ampiamente studiato nel campo delle imprese sociali e delle organizzazioni ibride, si verifica quando le pressioni economiche o operative conducono a una ridefinizione implicita o esplicita delle priorità strategiche, generando un disallineamento tra finalità pubblica e comportamento organizzativo[250]. Nel caso delle società in house, il mission drift si manifesta quando le logiche di efficienza gestionale o di sostenibilità economica tendono a prevalere sulla missione di servizio pubblico che giustifica la loro esistenza.

[248] Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, Le organizzazioni ibride come partner strategico per lo sviluppo della PA, in Effetto SEVAT, 43–52.
[249] Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995), 28–31.
[250] Battilana, Julie, and Matthew Lee. "Advancing Research on Hybrid Organizing—Insights from the Study of Social Enterprises." Academy of Management Annals 8, no. 1 (2014): 397–441.

Tale rischio è strutturale: poiché queste società operano con strumenti privatistici, esse sono soggette a indicatori di performance, bilanci economici e obiettivi di produttività che, se non adeguatamente bilanciati, possono spingere verso una progressiva aziendalizzazione dell'agire pubblico. In altri termini, l'organizzazione può virare per "fare bene le cose sbagliate": ottimizzare i processi, ma perdere di vista la propria funzione collettiva. Le organizzazioni ibride vivono in una costante tensione tra due poli valoriali: da un lato la logica economico-manageriale, orientata all'efficienza e alla sostenibilità; dall'altro la logica pubblica, orientata alla legittimazione, alla giustizia distributiva e al valore sociale prodotto[251]. Il *mission drift* si manifesta quando il primo polo domina sul secondo, spesso in modo non intenzionale, attraverso piccole deviazioni operative che nel tempo alterano la direzione complessiva dell'ente.

Nel contesto italiano, questo rischio è aggravato da due fattori strutturali. Il primo è la debolezza dell'indirizzo politico-amministrativo: quando gli enti soci non esercitano un controllo analogo effettivo, o quando mancano obiettivi strategici chiari, la società tende ad autoreferenzializzarsi, definendo autonomamente le proprie priorità. Il secondo è la pressione ambientale derivante dal contesto competitivo e normativo, che induce le in house a rincorrere opportunità di mercato o bandi di finanziamento al di fuori della propria missione statutaria, pur di garantire la sopravvivenza economica. Sabino Cassese ha efficacemente descritto questo rischio come una forma di "deriva funzionale" tipica di molte istituzioni pubbliche italiane, dove l'assenza di una visione condivisa produce una moltiplicazione di obiettivi e una dispersione di energie[252]. Nelle società in house, tale deriva assume una dimensione più sottile, perché è mascherata dal linguaggio dell'efficienza e della produttività. Il pericolo non è tanto l'inefficienza, quanto la perdita di senso pubblico: l'organizzazione continua a funzionare, ma non sa più perché.

Il caso SEVAT appare particolarmente interessante proprio perché mostra una consapevolezza di questo rischio e adotta strumenti di prevenzione. La costante

[251] Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, Le organizzazioni ibride come partner strategico per lo sviluppo della PA, in Adriano Baffelli (a cura di), Effetto SEVAT. Società in-house e creazione di valore pubblico (Milano: SEVAT/Ance Brescia, 2023), 48–50.
[252] Sabino Cassese, La nuova costituzione economica (Roma: Laterza, 2012), 112–114.

interlocuzione con gli enti soci, la definizione annuale di obiettivi condivisi e la misurazione del valore pubblico generato (in termini di investimenti attivati, servizi migliorati e impatti territoriali) rappresentano antidoti concreti al *mission drift*. In tal modo, la società mantiene saldo il legame con la propria funzione originaria di supporto tecnico e strategico alla Comunità Montana e ai comuni aderenti, evitando di trasformarsi in un operatore di mercato privo di identità pubblica.

La lezione che si può trarre è che l'autonomia, pur essendo condizione necessaria per l'efficienza, deve sempre essere accompagnata da meccanismi di orientamento valoriale: una governance partecipata, sistemi di controllo non solo finanziario ma anche etico e sociale, e una cultura organizzativa che riconosca la centralità del bene comune. In assenza di tali elementi, il rischio non è solo quello di uno scostamento operativo, ma di una vera e propria mutazione genetica dell'amministrazione pubblica, in cui la forma privata finisce per svuotare la sostanza pubblica della funzione.

Il nodo cruciale, pertanto, non è la natura giuridica dello strumento, ma la qualità della governance: il modo in cui vengono esercitati il controllo analogo, la definizione degli obiettivi, la rendicontazione dei risultati e la valorizzazione del capitale umano.

La SEVAT Scrl nasce da un percorso di lungo periodo che affonda le proprie radici nel 2008, quando la Comunità Montana di Valle Trompia, in provincia di Brescia, avviò le prime gestioni associate tra i comuni aderenti. L'obiettivo era duplice: garantire efficienza amministrativa e rafforzare la capacità tecnica di enti locali di piccole dimensioni.

Negli anni successivi, l'esperienza si consolidò attraverso la gestione condivisa di servizi tecnici e digitali – dal Polo catastale allo Sportello Unico per l'Edilizia – e, successivamente, con la creazione del Gruppo di Azione Locale Gölem, vincitore di importanti bandi regionali e fondazioni. Da questa esperienza, nel 2019, prese forma la soc. SEVAT, società interamente pubblica partecipata da 18 amministrazioni locali, con il compito di fornire supporto tecnico, amministrativo e gestionale agli enti soci.

La soc. SEVAT si distingue per la sua missione di committenza ausiliaria integrale, cioè la capacità di gestire per conto dei comuni l'intero ciclo di vita delle opere

pubbliche: dalla progettazione alla gara, dall'esecuzione alla rendicontazione. Questo modello ha permesso di superare la cronica frammentazione amministrativa e la scarsità di personale tecnico, garantendo efficienza e continuità.

Tra il 2020 e il 2024, la società ha gestito oltre 67 milioni di euro di investimenti, contribuendo all'attrazione di oltre 70 milioni di finanziamenti esterni e alla realizzazione di più di 90 interventi in materia di rigenerazione urbana, edilizia pubblica, infrastrutture sociali e mobilità dolce[253]. Tali risultati testimoniano come l'in house possa diventare un moltiplicatore di capacità amministrativa, trasformando i vincoli di scala e di personale in opportunità di cooperazione e innovazione. SEVAT non agisce come mero esecutore tecnico, ma come soggetto di sviluppo territoriale, promotore di strategie integrate e facilitatore della governance locale.

Tra i **punti di forza** del modello SEVAT si possono individuare quattro dimensioni principali.

In primo luogo, la **flessibilità gestionale**: l'applicazione del diritto privato consente alla società di assumere personale qualificato, di attivare contratti dinamici e di rispondere rapidamente alle esigenze dei soci. Ciò ha permesso di costituire un team giovane e digitalmente competente, capace di affrontare sfide tecniche e normative con approcci innovativi.

In secondo luogo, la **capacità di attrarre risorse esterne**. La soc. SEVAT ha dimostrato che la professionalizzazione della funzione progettuale e la presenza di competenze trasversali (urbanistiche, economiche, ambientali) costituiscono un vantaggio competitivo nei confronti dei bandi regionali, nazionali ed europei.

In terzo luogo, **la governance multilivello**. Il modello di consorzio tra enti pubblici consente una pianificazione integrata e una gestione condivisa delle priorità, superando la logica del "campanile". La società funge da luogo di coordinamento stabile tra amministratori, tecnici e stakeholder territoriali.

[253] Armando Sciatti e Fabrizio Veronesi, Maggiore efficienza pubblica. Si può fare?, in Effetto SEVAT, 17–27. Brescia Novembre 2025 Maggioli editore

Infine, la **dimensione etico-valoriale**. Come sottolineano Sciatti e Veronesi, l'elemento motivazionale del personale, fondato sull'appartenenza al territorio e sul desiderio di "fare qualcosa di utile per la propria comunità", costituisce un capitale sociale prezioso[254]. L'efficienza tecnica si salda così con una visione civica della funzione pubblica.

Nonostante i risultati conseguiti, l'esperienza SEVAT non è priva di **criticità**. La prima riguarda la **sostenibilità finanziaria**: l'elevata dipendenza dai bandi e dai trasferimenti straordinari può esporre la società a cicli di instabilità. È dunque necessario consolidare un modello di autofinanziamento basato su tariffe o canoni commisurati al valore dei servizi erogati. Un secondo rischio concerne la **dispersione della missione.** L'ampliamento eccessivo delle funzioni potrebbe trasformare la società in un contenitore di servizi eterogenei, perdendo il focus strategico. È fondamentale, in questo senso, mantenere un chiaro orientamento al valore pubblico e un controllo politico consapevole.

Infine, la **vulnerabilità organizzativa**: la dipendenza da personale qualificato e la difficoltà di trattenere competenze rare in un mercato competitivo richiedono politiche attive di formazione e fidelizzazione. L'adozione di strumenti di welfare aziendale e la costruzione di una cultura condivisa rappresentano risposte efficaci, ma devono essere sostenute da un quadro normativo che riconosca la specificità delle in house.

Prospettive e valenza propositiva: verso un modello di amministrazione abilitante

Il modello SEVAT offre spunti preziosi per una riflessione propositiva sulla riforma della pubblica amministrazione locale. In un Paese caratterizzato da oltre seimila comuni di piccole dimensioni, la sfida non è solo quella di "fare rete", ma di costruire infrastrutture organizzative permanenti che garantiscano competenze, efficienza e continuità. Le società in house possono assolvere questa funzione, a condizione che siano governate con trasparenza, partecipazione e visione strategica. Da un punto di vista normativo, sarebbe auspicabile una semplificazione del quadro regolatorio che oggi disciplina l'in house, ancora appesantito da sovrapposizioni tra diritto

[254] Ibid., 26.

amministrativo e diritto societario. Una maggiore chiarezza sui margini di autonomia gestionale, accompagnata da sistemi di controllo ex post basati su risultati e impatti, favorirebbe la responsabilizzazione degli amministratori. Sul piano gestionale, l'esperienza SEVAT suggerisce l'importanza di sviluppare competenze di *hybrid management* un approccio manageriale che nasce dall'esigenza di governare in modo efficace le organizzazioni che si collocano all'intersezione tra pubblico e privato, tra missione sociale e sostenibilità economica. Il concetto di *hybrid management* si è affermato negli ultimi due decenni all'interno della letteratura sul public value management e sul new public governance, in risposta ai limiti del New Public Management (NPM) di matrice anglosassone. Se quest'ultimo aveva tentato di importare nel settore pubblico i principi della gestione aziendale – efficienza, performance, accountability – il paradigma ibrido propone una prospettiva più sofisticata: non una mera "managerializzazione" dell'amministrazione, ma una integrazione consapevole e critica di logiche differenti, capace di generare valore collettivo senza rinunciare alla sostenibilità gestionale[255]. Nelle organizzazioni ibride, come le società in house, i manager sono chiamati a muoversi in un campo di tensioni permanenti: tra controllo politico e autonomia professionale, tra norme pubblicistiche e strumenti privatistici, tra stabilità e innovazione. L'abilità di chi governa tali enti non consiste nel risolvere queste tensioni, ma nel trasformarle in leve di apprendimento organizzativo, mantenendo coerenza tra missione, risorse e risultati[256], ruolo perfettamente interpretato dal direttore della soc. Sevat arch. Fabrizio Veronesi. Come evidenziano Battilana e Lee, l'ibridazione organizzativa richiede la costruzione di capacità cognitive e relazionali specifiche: la capacità di leggere il contesto politico e normativo, di tradurre le finalità pubbliche in obiettivi operativi misurabili, di mediare tra interessi divergenti e di gestire la complessità interistituzionale[257]. In altri termini, *l'hybrid manager* deve saper combinare la cultura della performance con quella del

[255] Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995), 27–33.
[256] Giovanna Fosti, Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, "L'irresistibile fascino delle organizzazioni ibride nel contesto pubblico," Economia & Management 3 (2021): 58–63.
[257] Julie Battilana e Matthew Lee, "Advancing Research on Hybrid Organizing—Insights from the Study of Social Enterprises," Academy of Management Annals 8, no. 1 (2014): 397–441.

servizio pubblico, integrando le competenze tecnico-economiche con una profonda sensibilità etica e civica. Nel caso di SEVAT, questa competenza si traduce in pratiche concrete di gestione. La società ha costruito un modello in cui il rigore procedurale coesiste con l'innovazione operativa, la pianificazione strategica con la partecipazione dei soci, la flessibilità contrattuale con la trasparenza amministrativa. Il management di SEVAT agisce come cerniera tra l'istituzione politica e la macchina operativa, traducendo le visioni degli amministratori locali in progetti attuabili, rispettosi delle normative ma al contempo capaci di rispondere alle esigenze del territorio. Questa capacità di mediazione rappresenta il cuore *dell'hybrid management*: non una semplice "somma" di logiche, ma un processo continuo di adattamento e bilanciamento. Si tratta di un approccio che riconosce l'impossibilità di separare nettamente la sfera economica da quella pubblica e che, proprio per questo, promuove una nuova forma di professionalità pubblica. **L'ibridazione non è solo organizzativa, ma culturale**: implica un modo diverso di concepire il lavoro pubblico, fondato sulla responsabilità diffusa, sulla misurazione del valore sociale prodotto e sulla capacità di agire in rete. In termini più ampi, l'hybrid management può essere interpretato come una risposta alle sfide della governance contemporanea, in cui i confini tra pubblico, privato e non profit sono sempre più porosi. La complessità dei problemi collettivi – dalla transizione ecologica alla rigenerazione urbana – richiede organizzazioni capaci di cooperare oltre i tradizionali confini amministrativi. In questo scenario, le società in house possono assumere il ruolo di nodi abilitanti di una rete pubblico-privata orientata al valore pubblico, a condizione che i loro dirigenti e funzionari sviluppino competenze relazionali, strategiche e riflessive tipiche del management ibrido. L'esperienza SEVAT, da questo punto di vista, costituisce una palestra di formazione per una nuova generazione di manager pubblici: professionisti capaci di operare in ambienti normativi complessi, di gestire risorse eterogenee e di conciliare risultati economici e impatti sociali. Il loro compito non è soltanto quello di "fare funzionare" l'amministrazione, ma di restituirle senso e legittimità attraverso pratiche di gestione orientate al bene comune.

Come sottolineano Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, *l'hybrid management* non è una semplice competenza tecnica, ma una forma di leadership pubblica fondata sulla

capacità di "tenere insieme mondi diversi": la politica e la tecnica, l'interesse collettivo e la sostenibilità economica, la tradizione amministrativa e l'innovazione digitale[258]. In questo equilibrio dinamico si gioca il futuro delle società in house e, più in generale, della pubblica amministrazione italiana. In tal senso, la società in house può diventare un "abilitatore istituzionale", in grado di tradurre politiche complesse in risultati tangibili e condivisi.

Infine, è necessario riaffermare la **dimensione etica e comunitaria del servizio pubblico**. Come ricordava Cassese, "una pubblica amministrazione che funziona" non è solo quella che rispetta le norme o raggiunge i target di efficienza, ma quella che "fa vivere la Repubblica nelle sue articolazioni territoriali". Il caso SEVAT mostra che, anche nei contesti periferici, è possibile costruire modelli di eccellenza amministrativa se si investe in capitale umano, fiducia e cooperazione.

L'esperienza di SEVAT dimostra che l'innovazione nella pubblica amministrazione non nasce da riforme astratte, ma da pratiche concrete di collaborazione e responsabilità. Le società in house, se concepite come strumenti di governance territoriale e non come mere appendici operative, possono rappresentare la spina dorsale di una amministrazione abilitante, capace di accompagnare lo sviluppo sostenibile dei territori.

In conclusione il modello SEVAT si pone dunque come paradigma replicabile, ma non imitabile meccanicamente: la sua forza risiede nell'**intreccio tra visione politica, competenza tecnica e partecipazione civica**. In un'epoca segnata da crisi di fiducia e frammentazione istituzionale, la lezione della Comunità montana della Valle Trompia è chiara: una pubblica amministrazione che funziona è possibile, se torna ad essere comunità.

7.2 L'Hub della conoscenza come infrastruttura cognitiva territoriale

Lo studio dello sviluppo territoriale negli ultimi trent'anni ha evidenziato un cambiamento significativo nel modo di interpretare i processi economici e sociali.

[258] Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito, Le organizzazioni ibride come partner strategico per lo sviluppo della PA, in Adriano Baffelli (a cura di), Effetto SEVAT. Società in-house e creazione di valore pubblico (Milano: SEVAT/Ance Brescia, 2023), 47–51.

Sempre più studiosi sottolineano che la competitività dei territori non dipenda soltanto dalla disponibilità di risorse materiali, ma dalla capacità di apprendere, condividere e riprodurre conoscenza in modo continuo. Lundvall ha definito questa trasformazione attraverso il concetto di *learning economy*, intendendo con ciò sistemi economici nei quali l'apprendimento rappresenta la principale fonte di valore e di vantaggio competitivo[259]. Tale visione è stata approfondita ulteriormente da Cooke e Morgan attraverso il paradigma dei *Regional Innovation Systems*, secondo cui l'innovazione nasce dall'interazione strutturata tra imprese, enti pubblici, università e società civile[260].

È in questo quadro teorico che si inserisce l'esperienza dell'Hub della Conoscenza, un'infrastruttura territoriale che si propone di generare processi collettivi di apprendimento, cooperazione e innovazione. L'Hub non si presenta come un progetto circoscritto o come un intervento episodico, ma come un dispositivo istituzionale capace di mettere in relazione attori eterogenei del territorio e di trasformare tali relazioni in percorsi condivisi di sviluppo. La sua struttura integra dimensioni formative, progettuali e di ricerca, con l'obiettivo di creare un ambiente favorevole alla produzione e alla circolazione del sapere[261]. L'Hub della Conoscenza è stato istituito nel 2022 su iniziativa di Cassa Padana Banca di Credito Cooperativo, un attore fortemente radicato nel territorio e tradizionalmente impegnato nella promozione del capitale sociale e dello sviluppo locale. L'iniziativa ha trovato nella Fondazione Politecnico di Milano un partner strategico di grande rilevanza, in grado di portare competenze scientifiche, metodologiche e operative. La sede ufficiale dell'Hub, situata a Villa Seccamani a Leno, funge da centro di coordinamento di un ecosistema territoriale che comprende la Bassa Bresciana, il Cremonese e il Mantovano. Si tratta di un contesto complesso, caratterizzato da una forte frammentazione amministrativa e da una carenza diffusa di competenze specialistiche nelle amministrazioni pubbliche. Il territorio presenta inoltre fenomeni di invecchiamento demografico e di

[259] Bengt-Ake Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, London–New York, 1992.
[260] Philip Cooke, Kevin Morgan, *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
[261] "Hub della Conoscenza – Documento di presentazione", Cassa Padana BCC e Fondazione Politecnico di Milano, Leno–Milano, 2022.

spopolamento giovanile che rendono urgente l'adozione di strategie innovative per rigenerare il capitale umano. Nonostante queste criticità, l'area è caratterizzata da un tessuto produttivo dinamico, composto prevalentemente da piccole e medie imprese, e da un capitale sociale significativo che costituisce una risorsa essenziale per attivare processi di cooperazione. È proprio all'interno di questa ambivalenza – fragilità strutturali da un lato e risorse comunitarie dall'altro – che l'Hub ha trovato terreno fertile per sviluppare un modello di intervento basato sulla collaborazione stabile tra attori istituzionali, economici ed educativi.

Uno dei tratti distintivi dell'Hub è la direzione scientifica affidata al professor Giuliano Noci, Ordinario di Strategia e Marketing al Politecnico di Milano. Il suo contributo teorico, maturato attraverso anni di ricerca sul rapporto tra innovazione, imprese e territorio, ha permesso di adottare un approccio metodologico denominato *strategic design for territorial innovation*. Questo modello non si limita a trasferire conoscenze tecniche o a proporre soluzioni precostituite, ma mira a generare processi di trasformazione attraverso l'ascolto degli attori, la co-progettazione delle soluzioni e la sperimentazione di pratiche innovative[262].

Il *strategic design for territorial innovation* si radica nell'integrazione di tre tradizioni teoriche. La prima è quella del *design thinking*, che considera l'innovazione come un processo iterativo e partecipativo, fondato sulla centralità degli stakeholder e sulla prototipazione. La seconda è rappresentata dalla teoria dei sistemi territoriali complessi, che interpreta il territorio come un insieme di relazioni e interdipendenze tra soggetti pubblici, privati e sociali. La terza deriva dal management strategico, orientato alla definizione di visioni condivise di lungo periodo e alla loro traduzione in azioni coordinate e misurabili[263]. Questa integrazione consente di superare la dicotomia tradizionale tra conoscenza teorica e pratica, generando percorsi di apprendimento applicato e di governance collaborativa.

[262] Giuliano Noci, *Innovazione sistemica e territorio: Strategie, modelli e strumenti*, Egea, Milano, 2016.
[263] Tim Brown, *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*, HarperCollins, New York, 2009;

Il gruppo di ricerca della Fondazione Politecnico di Milano, coordinato dal professor Noci, svolge un ruolo fondamentale nella gestione dei processi metodologici dell'Hub. Esso si occupa di analizzare i bisogni del territorio, facilitare i percorsi di co-progettazione, monitorare gli impatti delle attività e valutare la qualità delle relazioni attivate. In questo senso, l'Hub non è un semplice contenitore di attività, ma un luogo in cui analisi scientifica e sperimentazione pratica si alimentano reciprocamente[264].

L'approccio metodologico adottato dall'Hub si traduce in un processo di lavoro ciclico articolato in fasi di diagnosi, ideazione, prototipazione, sperimentazione e valutazione. Questo processo ha permesso di strutturare tre principali linee di intervento. La prima riguarda la *formazione dei giovani*: sette istituti scolastici sono stati coinvolti in percorsi di project work dedicati alla comunicazione territoriale, alla sostenibilità ambientale e all'innovazione digitale, con la partecipazione di oltre trecento studenti. Questi percorsi hanno favorito non solo il potenziamento delle competenze digitali e progettuali dei giovani, ma anche una maggiore connessione tra scuola e sistema produttivo locale[9].

La seconda linea di intervento si concentra *sull'innovazione della pubblica amministrazione*. L'Hub ha promosso un'indagine tra i comuni della Bassa Bresciana, che ha evidenziato la presenza di alcune esperienze consolidate di gestione associata nei settori dei tributi, dell'ambiente e dei servizi digitali. Tuttavia, molti amministratori hanno segnalato difficoltà legate alla scarsità di personale qualificato, all'onerosità del coordinamento intercomunale e alla resistenza al cambiamento da parte delle strutture burocratiche. L'Hub svolge in questo ambito una funzione di facilitatore istituzionale, promuovendo processi di cooperazione e sviluppando strumenti di supporto alla modernizzazione amministrativa[10].

La terza linea riguarda la *filiera agroalimentare*, per la quale sono state avviate sperimentazioni dedicate all'agricoltura 4.0 e alla tracciabilità dei prodotti grazie anche a un finanziamento regionale di 300.000 euro per il triennio 2024–2026. Queste

[264] Fondazione Politecnico di Milano, "Rapporto metodologico Hub della Conoscenza", Milano, 2023.

sperimentazioni hanno coinvolto imprese agricole e zootecniche interessate a sviluppare processi produttivi più efficienti e sostenibili[265].

L'Hub della Conoscenza non è soltanto un contenitore di progetti, ma rappresenta un vero e proprio ecosistema della conoscenza. Tale impostazione può essere letta alla luce del modello dei *knowledge ecosystems* elaborato da Carayannis e Campbell, secondo cui l'innovazione nasce dalla co-produzione di conoscenza tra soggetti diversi, appartenenti sia alla sfera istituzionale che a quella produttiva e civile[266]. La prospettiva della *Quadruple Helix*, teorizzata da Etzkowitz e Leydesdorff, evidenzia ulteriormente come l'interazione tra università, imprese, governo e società civile sia indispensabile per generare valore pubblico[267].

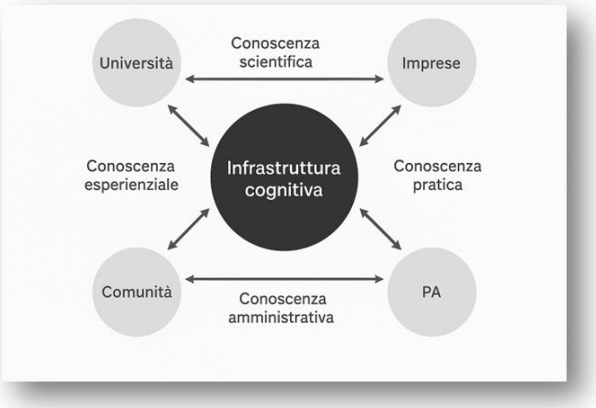
L'esperienza dell'Hub è particolarmente significativa perché dimostra che anche territori non metropolitani, tradizionalmente considerati meno propensi all'innovazione, possono diventare laboratori dinamici di sviluppo se dotati di adeguate infrastrutture relazionali e se sostenuti da un capitale sociale attivo. La Bassa Bresciana, con la sua forte vocazione agricola e la sua rete di piccole imprese, mostra come l'innovazione non sia un processo riservato ai grandi centri urbani, ma possa emergere anche in contesti periferici quando sono presenti condizioni di cooperazione e fiducia reciproca[268].

Il contributo più rilevante dell'Hub consiste nella sua capacità di funzionare come una ***infrastruttura cognitiva***. Le infrastrutture cognitive si distinguono dalle infrastrutture materiali perché non trasportano beni o persone, ma idee, competenze e significati. Esse permettono la trasformazione dell'apprendimento individuale in apprendimento

---

[265] Regione Lombardia, "Delibera di finanziamento progetti di innovazione agroalimentare 4.0 (2024–2026)", Milano, 2024.
[266] Elias G. Carayannis, David F. J. Campbell, *Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems*, Springer, New York, 2012.
[267] Henry Etzkowitz, Loet Leydesdorff, "The Triple Helix of University–Industry–Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development", *EASST Review*, vol. 14, 1995, pp. 14–19;
Henry Etzkowitz, *The Triple Helix: University–Industry–Government Innovation in Action*, Routledge, London–New York, 2008.
[268] "Hub della Conoscenza – Documento di presentazione".

collettivo e contribuiscono alla creazione di visioni condivise che orientano l'azione pubblica e privata nel territorio. L'Hub svolge questa funzione creando connessioni stabili tra mondi differenti, generando fiducia tra attori spesso distanti e costruendo continuità istituzionale che va oltre i singoli mandati politici[269].



A livello teorico, la nozione di infrastruttura cognitiva richiama il pensiero di Manuel Castells e la sua descrizione della *network society*, intesa come società in cui le reti di conoscenza costituiscono la nuova forma primaria di organizzazione sociale ed economica[270]. Essa richiama anche gli studi di Foray e David sull'economia della conoscenza, i quali sottolineano l'importanza delle istituzioni intermediarie nel facilitare la circolazione dei saperi e nel creare condizioni favorevoli all'innovazione[271].

Nel caso dell'Hub, l'infrastruttura cognitiva si materializza attraverso la creazione di spazi condivisi di progettazione, la costruzione di linguaggi comuni tra attori eterogenei e la diffusione di pratiche collaborative che permettono al territorio di diventare un organismo capace di apprendere, adattarsi e innovarsi nel tempo.

[269] Dominique Foray, Paul A. David, "Knowledge Economies: Principles, Policies and Measurement", OECD Working Papers, Paris, 2003.
[270] Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishing, Oxford, 1996.
[271] Dominique Foray, *The Economics of Knowledge*, MIT Press, Cambridge (MA), 2004.

Il modello dell'Hub presenta numerose potenzialità. La presenza di una direzione scientifica autorevole e di una struttura metodologica solida consente di integrare efficacemente analisi accademiche e sperimentazione pratica. La capacità di creare connessioni tra università, imprese, amministrazioni e scuole rappresenta un ulteriore elemento di forza, insieme alla solidità del capitale sociale attivato e alla volontà degli attori locali di collaborare.

Tuttavia, l'Hub deve confrontarsi con alcune criticità strutturali. La misurazione dell'impatto rappresenta un elemento ancora fragile: gli indicatori utilizzati sono prevalentemente qualitativi e descrittivi, e manca un sistema di valutazione quantitativa in grado di misurare i risultati in termini comparabili e longitudinali. Inoltre, il coordinamento tra i comuni aderenti richiede risorse che molti enti non sono in grado di garantire, mentre le differenze di capacità amministrativa e di disponibilità finanziaria generano asimmetrie che rendono complessa la governance associata. A ciò si aggiunge la necessità di definire un modello di sostenibilità economica che permetta all'Hub di consolidarsi nel lungo periodo.

In prospettiva, l'ulteriore rafforzamento dell'Hub dipenderà dalla capacità di sviluppare strumenti avanzati di valutazione dell'impatto, di consolidare la partecipazione dei comuni più piccoli e di attivare forme di corresponsabilità economica tra i partner. L'Hub potrebbe così diventare un riferimento per la riorganizzazione della governance territoriale lombarda, contribuendo alla creazione di sistemi reticolari integrati in cui imprese, istituzioni e università collaborano stabilmente per generare valore condiviso, attrattività e sviluppo sostenibile.

L'Hub della Conoscenza è dunque un'interessante esperienza di diffusione della cultura collaborativa, per lo sviluppo dei territori, che verrà successivamente considerato per il modello di nuova organizzazione proposto.