

L'innovazione sociale è un approccio emergente per attuare politiche e affrontare in modo nuovo bisogni, problemi, rischi e opportunità, a fronte della riduzione delle risorse disponibili.

Questo volume propone alle Pubbliche Amministrazioni la sperimentazione di processi di *social innovation* per svolgere al meglio il proprio ruolo e guardare alla realtà in maniera differente. Vengono suggeriti, inoltre, interventi sulla capacità istituzionale per attrezzare la P.A. ad essere un soggetto attivo e cogliere, così, le opportunità offerte dai fondi e dai programmi comunitari 2014-2020.



AZIONI DI SISTEMA  
PER LE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

## OUT OF THE BOX

### CAPACITÀ ISTITUZIONALE E INNOVAZIONE SOCIALE NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

37



AZIONI DI SISTEMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



**L**a Capacità Istituzionale per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza è stata individuata dalla Commissione Europea come un'importante area di miglioramento su cui intervenire nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007/2013, tanto da dedicarle un Asse specifico sia nei Programmi Operativi Nazionali (FSE e FESR) sia in quelli Regionali (PO FSE) al fine di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi e per fornire servizi migliori alla cittadinanza".

Anche nella programmazione dei Fondi SIE 2014/2020, il miglioramento della Capacità Istituzionale è stato considerato una variabile critica molto significativa per l'Italia; infatti, l'Obiettivo Tematico 11 è stato rivolto proprio a "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente" e un Programma Operativo Nazionale è stato dedicato appositamente ai temi della "Governance e Capacità Istituzionale". Formez PA, attuatore degli interventi promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica per l'attuazione della Capacità Istituzionale nei Programmi Operativi 2007/2013, si sforza di rappresentare un punto di riferimento per tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi Operativi anche nel 2014/2020.

Questa collana, oltre a diffondere i risultati dei progetti realizzati, ha l'ambizione di provare a valorizzare quanto emerso nell'ambito delle Azioni di Sistema, promuovendo riflessioni e dibattiti sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Harald Bonura  
Commissario Straordinario Formez PA





# 37

## **OUT OF THE BOX**

### **CAPACITÀ ISTITUZIONALE E INNOVAZIONE SOCIALE NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020**

**Formez** PA

## Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

La politica regionale e di coesione viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziati dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

Nel ciclo di programmazione 2007/2013 i Fondi Strutturali sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975. Esso finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese;
- il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958. Favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione.

Gli obiettivi sulla politica di coesione per il periodo 2007-2013 sono:

- Obiettivo "Convergenza" - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le Regioni italiane che vi rientrano sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Per l'Italia vi rientrano tutte le Regioni non appartenenti all'Ob. Convergenza.
- Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

In base al Quadro Strategico Nazionale (QSN), elaborato da ogni Stato membro, è stata definita la strategia da realizzare attraverso i Programmi operativi (PO) nazionali, regionali e interregionali, declinata in priorità. La Priorità 10 è dedicata alla Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci. Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 (PON-GAS), adottato dalla Commissione europea con Decisione del 21 novembre 2007, ha l'obiettivo generale di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei di Long Life Learning (LLL), occupazione, innovazione, formazione e qualità del lavoro nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza". Come stabilito dal QSN, l'Autorità di Gestione (AdG) del PON GAS è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione - Div III, che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) quale Organismo Intermedio (OI) per lo svolgimento dei compiti dell'AdG e per l'attuazione degli Obiettivi specifici dell'Asse E - Capacità Istituzionale - e di un Obiettivo specifico dell'Asse G - Assistenza tecnica - del PON GAS. Nello specifico l'Asse E "Capacità Istituzionale" del PON GAS persegue l'obiettivo globale di "promuovere e rafforzare le competenze della Pubblica Amministrazione", articolando la finalità generale all'interno di cinque Obiettivi specifici. All'interno dell'Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione Pubblica" - Azione 1 "Sostegno all'innovazione dei modelli organizzativi per la gestione unitaria dei programmi operativi", rientra il progetto "Capacity Sud".

Il progetto si propone di rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale, accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza delle amministrazioni dell'Obiettivo Convergenza, attraverso il consolidamento di strutture e competenze del personale regionale e degli altri attori coinvolti nei Programmi Operativi Regionali FSE e FESR, il rafforzamento e la promozione di reti di collaborazione istituzionale e la capitalizzazione e il trasferimento di esperienze, prassi e innovazioni nell'attuazione degli interventi strutturali. L'accento si pone soprattutto sugli interventi di *capacity building* per la chiusura efficace della programmazione 2007/2013 e la preparazione degli interventi del nuovo ciclo di programmazione nel quadro della Strategia Europa 2020.

<b>Programma Operativo</b>	PON "Governance e Azioni di Sistema", Asse E "Capacità istituzionale"
<b>Progetto</b>	Capacity Sud (cod. progetto: UFPPA/GAS/1/FSE/5.I/2011/001)
<b>Fonte di finanziamento</b>	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 [IT051PO006]
<b>Autorità di Gestione</b>	Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, ex Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
<b>Organismo intermedio</b>	Dipartimento della Funzione Pubblica
<b>Destinatari</b>	Regioni, Province, Comuni, Partenariato socio-economico
<b>Ente attuatore</b>	FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. Responsabile del progetto: <b>Anna Gammaldi</b>
	Testo a cura di: <b>Marco Ruffino</b> Hanno collaborato: <b>Susanna Costantini, Maura Montironi, Patrizia Sorbini</b> Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



*Navigando in rete, è sempre più frequente imbattersi nelle espressioni “social innovation” e “innovazione sociale”. Una banale interrogazione di Google restituisce oltre 5 milioni di risultati. Appare subito chiaro che si tratta di un insieme diversificato di temi, immagini e contesti e che la social innovation è un robusto attrattore di problemi e di (ricerca di) soluzioni che accomuna Paesi a diversi livelli di sviluppo, ambiti di policy tradizionalmente separati e soggetti differenziati.*

*La social innovation appare dunque un approccio per la concezione e la messa in atto di politiche di medio e lungo termine, per rispondere in modo nuovo a bisogni, rischi ed opportunità concretamente presenti negli ordinari contesti di vita e di azione.*

*Inoltre il tema è presente anche nella programmazione 2014/2020 dei fondi SIE e uno dei programmi diretti, il Programma dell’Unione europea per l’occupazione e l’innovazione sociale – EaSI, è ad esso specificatamente dedicato.*

*Le istituzioni pubbliche sono viste, da tutte le scuole di pensiero, come un soggetto chiave della social innovation, in quanto attori dello sviluppo soprattutto su scala territoriale. Non si tratta di un riconoscimento formale, né della attribuzione a priori di funzioni di guida e governo. Infatti i processi di innovazione sociale non hanno necessariamente bisogno di un contesto istituzionale: nascono anche in modo spontaneo, come risposta collettiva a problemi emergenti o non risolti.*

*A volte, progetti esistenti di innovazione sociale sono invisibili alle istituzioni, non integrandosi con le politiche “ordinarie”. Ovviamente i soggetti pubblici possono (e debbono) fare molto per facilitare lo sviluppo ed il sostenibile radicamento di innovazioni sociali. Anche perché, spesso, è l’istituzione a trovarsi in una situazione di necessità, ad esempio quando non dispone di risorse sufficienti per dare risposta ai bisogni, o verifica uno scarso impatto delle proprie politiche, pur a fronte di rilevanti sforzi. Superare tali limiti richiede la costruzione di nuovi modelli di policy e schemi di azione,*



*basati sulla ridefinizione dei rapporti con i beneficiari e fra pubblico e privato, largamente inteso.*

*Parlare di innovazione sociale significa fornire alle istituzioni un possibile approccio alternativo per svolgere il proprio ruolo, in risposta al rischio di divenire (o di essere percepite come) un soggetto passivo che, posto di fronte ai limiti delle risorse, si trova suo malgrado più a ridistribuire povertà che a garantire diritti ed a produrre benessere. Scegliere la via dell'innovazione significa assumere l'idea che i modelli storici di welfare e, più ampiamente, di sviluppo economico e sociale sono giunti ai loro limiti di coerenza ed applicabilità. È richiesta, dunque, una riflessione non teorica sul loro superamento, che passa per una diversa articolazione dei ruoli fra istituzioni, mercati, società civile e singoli cittadini. Un diverso modo di governare e di amministrare.*

*Spesso di fronte alle crisi prevale, istintivamente, una sorda resistenza al “nuovo”, un implicito arroccarsi sulla ripetizione, in forme sempre meno adeguate, degli schemi consolidati di comportamento.*

*Per la Pubblica Amministrazione (e non solo) innovare richiede di “guardare fuori dalla scatola” della propria storia, non per negarne il valore, ma per cogliere le risorse e le possibilità effettivamente presenti, per quanto non esplicite, né ovvie.*

*A sua volta, guardar fuori è possibile e non dissipativo solo se questa azione è accompagnata da un vero rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa lungo tutto il processo: dalla concezione delle policy alla loro attuazione, passando per l'evoluzione della governance.*

*Fra social innovation e capacità istituzionale vi è un doppio rapporto: la prima richiede il rafforzamento della seconda ma, al contempo, la pratica di nuovi comportamenti e schemi di azione è in sé un processo di sviluppo di capacità, che arricchisce il patrimonio di governo della PA.*

*L'obiettivo del testo è avviare una riflessione su questo nesso: come attrezzare la PA per farsi promotore ed attore attivo dell'innovazione sociale, per restare il soggetto istituzionale cardine dei diritti e delle opportunità, guardando alle opportunità offerte dai fondi e dai programmi comunitari, che chiamano le amministrazioni ad una diversa progettualità: integrata, di rete, aperta alle dinamiche spontanee, ma anche metodologicamente attenta alla definizione degli obiettivi, al disegno dei modi, all'efficacia degli impatti ed alla valutazione dei risultati.*

*Per “guardare fuori dalla scatola” si propone un percorso articolato in 4 passaggi:*





- *partendo da un inquadramento della tematica che muove dall'idea che siamo giunti ai limiti di una storia e che l'innovazione sociale è uno dei possibili approcci per superare questo momento, si fornisce una definizione operativa della social innovation, evidenziando i rischi di considerarla una panacea e di approcciarla in modo poco attrezzato;*
- *si propongono, poi, sette ipotetiche storie di "fallimento" di politiche pubbliche, che evidenziano che "sempre più spesso le soluzioni tradizionali non rispondono più ai problemi; a volte, anzi, li peggiorano", ponendo in evidenza alcune criticità tipiche delle situazioni reali;*
- *si rileggono, quindi, le sette storie critiche in termini di possibili comportamenti alternativi da parte delle istituzioni pubbliche e degli altri attori, con l'idea che "per dare risposte nuove, bisogna spesso farsi, a monte, domande nuove", illustrando il passaggio fondamentale di tutto il ragionamento, che, con metafora scacchistica, è definito "la mossa del cavallo": guardare i problemi da una differente prospettiva;*
- *si conclude con una riflessione sui modi per dotare una istituzione pubblica di un capitale di capacità coerente con concreti processi di social innovation nel territorio, in risposta a bisogni reali, guardando anche alla programmazione 2014/2020, agendo in modo integrato e partecipato.*

*Contrariamente ad una prassi consolidata, il volume non ruota attorno alla presentazione di casi di best practice esistenti, perché si è ritenuto che muovere da casi negativi aiuti di più ad affrontare concretamente i bisogni. Riconoscersi nei problemi offre il vantaggio di partire dalla propria realtà, passo iniziale di un'autentica ricerca di soluzioni nuove e contestuali.*

*Il testo è inoltre la porta di accesso ad uno spazio virtuale dedicato al dibattito, al confronto ed all'approfondimento raggiungibile all'indirizzo <http://www.innovatoripa.it/groups/competenze-rete-capacity-sud>, mentre alla pagina <http://capacitaistituzionale.formez.it/> è a disposizione un sito interamente dedicato alla capacità istituzionale.*

*Il volume nasce da un connubio di esperienze, idee e stimoli diversi – emersi negli ultimi anni nell'ambito di più progetti gestiti da Formez PA – che hanno trovato nel progetto "Capacity Sud" la possibilità di crescere e strutturarsi in una riflessione matura e formalizzata quale può essere una pubblicazione.*

*Alla realizzazione di questo progetto editoriale hanno direttamente collaborato giovani risorse per le quali l'attività è stata anche palestra per con-*



*solidare esperienze, creare relazioni e avviare analisi su ambiti di policy che, nei prossimi anni, faranno da filo conduttore a molte future iniziative nell'ambito delle attività cofinanziate. Il nostro intento è quello di suggerire agli operatori del settore piste di lavoro certamente innovative, ma allo stesso tempo in grado di raggiungere soddisfacenti livelli di efficacia ed efficienza.*

# INDICE



## CAPITOLO 1

### GIUNTI AI LIMITI

<b>La possibile strada dell'innovazione sociale</b>	<b>13</b>
1. Il cambiamento necessario	15
2. Che cos'è l'innovazione sociale e che ruolo ha nelle politiche pubbliche	16
3. Cosa l'innovazione sociale non è: alcune derive da evitare	27
4. Cosa ci si attende al termine di un progetto di innovazione sociale	28
5. Come affrontare l'innovazione sociale in modo realistico	30

## CAPITOLO 2

### QUANDO LA SOLUZIONE È UNA PARTE DEL PROBLEMA

<b>Storie critiche</b>	<b>33</b>
1. Nuovi problemi, vecchie soluzioni	35
2. Esercizio: trova i limiti	37
2.1 "Abbiamo le risorse, ma non riusciamo ad utilizzarle..."	38
2.2 "Non abbiamo più risorse, e i bisogni crescono..."	45
2.3 "Abbiamo usato tutte le risorse, ma (questa volta) non abbiamo raggiunto gli obiettivi..."	50
3. A cosa non abbiamo pensato	59



### **CAPITOLO 3**

#### **CAMBIARE DOMANDE PER AVERE RISPOSTE**

##### **La mossa del cavallo**

63

1. Nuovi problemi, nuove soluzioni 65
2. Esercizio: cambia le regole 75
  - 2.1 Partire dai bisogni per rispondere ai problemi 75
  - 2.2 Moltiplicare il valore collettivo, a parità di risorse impiegate 82
  - 2.3 Coinvolgere per creare significati condivisi e sbloccare i processi decisionali e attuativi 93
3. A cosa abbiamo provato a pensare in modo diverso 100

### **CAPITOLO 4**

#### **COSTRUIRE CAPACITÀ DI INNOVAZIONE SOCIALE**

105

1. Capacità istituzionale e/è innovazione sociale 107
  - 1.1 L'innovazione sociale come risorsa di capacità istituzionale e amministrativa 107
  - 1.2 La capacità istituzionale e amministrativa come risorsa per l'innovazione sociale 109
2. Sviluppare capacità di innovazione sociale nella nuova programmazione 117
  - 2.1 Un quadro favorevole 117
  - 2.2 Alcune possibili mosse per avviare il processo 119

### **CAPITOLO 5**

#### **PER APPROFONDIRE**

##### **Cosa cercare**

123



## **CAPITOLO 1**

**13**

### **GIUNTI AI LIMITI La possibile strada dell'innovazione sociale**





*Risorse e sogni costantemente trasformati in strategie [...] costituiscono la miglior prova di quella che io chiamo “la politica della possibilità”, contro la “politica della probabilità” nell’epoca della globalizzazione.*

Arjun Appadurai, 2014

## 1. Il cambiamento necessario

---

La citazione di Appadurai contrappone due modalità di affrontare la realtà (possibilità e probabilità), schierandosi decisamente a favore della prima. È un passaggio molto importante, che richiede di essere visto in maggior dettaglio.

Una lunga storia, della quale è facile ricordare i successi, ha fissato un insieme di visioni e di pratiche di azione che orientano in modo automatico il riconoscimento dei problemi, la valutazione delle risorse, l’individuazione degli schemi “corretti” di *problem solving* e di presa delle decisioni. In quanto basate sull’esperienza e sulla continuità del senso comune, queste *routine* sono parte costitutiva della “politica della probabilità”, per la quale è razionale accoppiare ai problemi in essere le soluzioni che hanno dimostrato nel tempo di essere più efficaci. Soluzioni, dunque, che si ritiene possano essere di successo. Detto in modo più diretto, è il passato ad indirizzare “saggiamente” i comportamenti verso il futuro. Ma il ricorso alle probabilità a priori è realmente razionale solo se il contesto a cui le soluzioni sono applicate è stabile e prevedibile, in quanto sostanzialmente comparabile con la porzione di esperienza dei decisori. Il rovescio della medaglia è che questo approccio è destinato a fallire in modo rilevante quando si confronta con situazioni strutturalmente diverse da quelle attese.

La “politica della possibilità” fa ricorso ad un altro tipo di razionalità, maggiormente costosa e sicuramente più aperta all’*alea* dell’incertezza, basata sull’innovazione, anche discontinua, dei comportamenti decisionali. Il “possibile” (ovvero ciò che non viola vincoli di sistema) è una categoria molto più ampia del “probabile”, comprendendo anche l’insieme di alternative e





punti di vista che normalmente non vengono presi in considerazione, in quanto ritenuti non pertinenti o, più semplicemente, insoliti. Nel possibile dimorano anche i sogni trasformabili in strategie, a cui Appadurai fa riferimento. Infatti il *focus* del probabile è la ricerca di una risposta, il *focus* del possibile è innanzitutto la messa in discussione della domanda, in modo da allargare il novero delle posizioni sotto cui il problema può essere visto, fino a spingersi a modificarne la sua stessa natura, scoprendo che in realtà ciò di cui il processo decisionale deve occuparsi è “altro”, più fondamentale e coerente con il nuovo contesto. Spesso a tale movimento si accompagna lo spostamento dell'attenzione dalle cause (ciò che appare indiscutibilmente ovvio) alle ragioni (ciò che, con assai più forza sotterranea, ha determinato l'insorgere delle cause).

Passare dal probabile al possibile difficilmente avviene in modo spontaneo. Anche posti di fronte a molteplici fallimenti, la reiterazione del noto (ciò che nella scienza delle decisioni è chiamato *exploitation*) tende a prevalere sull'*exploration*, la ricerca di ciò che noto non è (March e Olsen, 1992). Giungere ai limiti di un problema non è di per sé sufficiente a far evolvere il modo di pensarlo. La prospettiva del probabile si impone da sola; la prospettiva del possibile richiede, invece, una esplicita scelta culturale, prima ancora che politica o tecnica. Ciò può avvenire solo se gli attori interessati hanno un adeguato livello di capacitazione ed un buon livello di motivazione. Il volere, in ogni caso, è la risorsa chiave, prima ancora delle competenze.

Nella sua essenza, la *social innovation* è un processo collettivo per passare dalla politica del probabile a quella del possibile. Se non si guadagna la sicurezza di un esito felice, si pone quantomeno in fattiva discussione la certezza dell'insufficiente.

Intraprendere un percorso di innovazione sociale significa, soprattutto per le istituzioni pubbliche, “*guardare fuori dalla scatola*” delle proprie *routine*, assumendo coscientemente una quota di rischio, da condividere costruttivamente con il novero degli attori interessati dal problema, dai portatori dei bisogni ai diversi *stakeholder*.

## 2. Che cos'è l'innovazione sociale e che ruolo ha nelle politiche pubbliche

Non esiste una definizione univoca di innovazione sociale, ma non si tratta di un problema. Piuttosto, la pluralità di posizioni che si può facilmente



rinvenire in letteratura e nel dibattito è il segno che ci si trova di fronte ad un fenomeno emergente: un insieme di tentativi di ridefinire dal basso, attraverso pratiche sperimentali e condivise, un diverso paradigma di azione. Peraltro, processi di innovazione sociale vi sono sempre stati nella storia umana, per quanto con forme differenti, in ragione delle condizioni di contesto (Phills *et al.*, 2008).

La più compatta definizione di natura politica giunge nel 2013 dalla Commissione europea, al termine di un percorso di studio ed elaborazione strutturatosi a partire dal 2011. Come scrivono gli ex Commissari Johannes Hahn (politiche regionali) e Laszlo Andor (politiche del lavoro, degli affari sociali e dell'inclusione), *“per il nostro contesto, definiamo innovazioni sociali quelle innovazioni che sono sociali al contempo nei loro fini e nei loro mezzi, restando aperte alle possibili declinazioni territoriali, culturali, etc. In tal senso, il “sociale” è tale sia nel “come” (il processo), sia nel “perché” (gli obiettivi sociali e societali che si intendono raggiungere).”*<sup>1</sup> È una definizione ricca di conseguenze non così scontate. Proviamo ad esaminarne alcune, facendo riferimento al più generale dibattito in corso.

17

#### A) Cose realmente diverse sono prodotte in modo realmente diverso

L'innovazione sociale richiede un approccio “profondo”. Il suo fine non è la semplice evoluzione del contenuto di una *policy* o di un intervento rivolto ad una determinata categoria di portatori di bisogni, quanto del processo attraverso cui le politiche e le azioni sono concepite, realizzate, valutate e governate. Il risultato atteso da una innovazione sociale è, dunque, la modificazione stabile dei comportamenti e delle relazioni di un insieme ampio di attori – istituzionali e non – finalizzata a rispondere ad un bisogno in modo migliore e più sostenibile.

Questo aspetto è colto bene da un'altra definizione ampiamente citata in letteratura: *“Nuove soluzioni (prodotti, servizi, modelli, mercati, processi, etc.) che simultaneamente rispondono ad un bisogno sociale (più efficacemente di una soluzione già esistente) e portano a nuove o rafforzate capacità, relazioni e ad un miglior uso delle risorse. In altre parole, l'innovazione sociale risponde alla società ed al contempo ne rafforza la capacità di azione”* (Caulier-Grice *et al.*, 2011).

Al centro della *social innovation* vi è, dunque, l'evoluzione del processo

<sup>1</sup> Nostra traduzione della presentazione del volume *“Guide to social innovation”*, a cura della Commissione europea. Si rimanda alla bibliografia per tutte le fonti citate.



con cui si affronta un bisogno, come condizione per giungere ad un “prodotto” (una risposta) realmente diverso e maggiormente coerente. Questo approccio può essere visto a diversi livelli di profondità, dalla più immediata risposta ad una precisa domanda sociale, non risolta né dal mercato, né dalle istituzioni, alla più ampia azione “societale”, rivolta ad affrontare problemi più generali legati all’uso delle risorse, quali la sostenibilità, la giustizia intergenerazionale, il significato di crescita e benessere.

## **B) L'innovazione sociale è molto più ampia delle politiche sociali (interessando anche le politiche economiche)**

L’aggettivo “sociale” è assunto in una prospettiva strutturale. È questo un aspetto molto importante e non sempre ovvio, conseguenza del precedente. L’innovazione tecnologica, organizzativa e delle forme di impresa può essere un potente strumento per ridefinire assai più ampie modalità di azione rispetto ai bisogni sociali.

Guardiamo, ad esempio, al caso reale delle persone con ridotte capacità di mobilità ed autonomia. Una tipica risposta al bisogno è la messa a disposizione di un supporto domiciliare di cura, attraverso personale a ciò professionalizzato, eventualmente integrato dall’apporto del volontariato. Un processo di *social innovation* può invece partire dall’idea di estendere, attraverso lo sviluppo di opportune tecnologie digitali (domotica rivolta all’*e-inclusion*), l’ampiezza dei funzionamenti autonomi dei portatori del bisogno, agendo in condizioni di sicurezza e controllo flessibili, personalizzabili e adattive. Ciò cambierebbe parte significativa delle caratteristiche del contesto, consentendo schemi di servizio meno “invasivi” (in ragione del guadagno di capacità dei destinatari), meno costosi e più qualificati (possono essere presi in carico bisogni di profilo più alto). Giungere ad un simile risultato richiede un processo non riducibile ad un semplice sviluppo tecnologico, meno che mai nell’idea di sostituire un operatore con una macchina. Occorre invece una partecipazione convergente ed integrata di una pluralità di attori: dall’impresa che, pur restando *for profit*, si pone in una logica di ricerca sociale verso il bisogno, agli operatori professionali, dal volontariato, ai destinatari finali (le persone con ridotta capacità), in un progetto che abbia chiari e misurabili obiettivi comuni e porti a condividere problemi, rischi, opportunità e risposte. Ogni attore è portatore di capacità e di una posizione rilevante nella ricerca di una soluzione innovativa. È un processo “*win-win*”, dove ognuno ottiene (in caso di esito positivo) un vantaggio non altrimenti raggiungibi-

le agendo singolarmente. Analoghi esempi possono riguardare bisogni sociali nel senso ampio del termine, dalla valorizzazione di risorse culturali alla lotta alla povertà, passando per il recupero delle risorse rurali, la riqualificazione dei tessuti urbani e le *smart cities*.

Poco o nulla di quanto evocato può accadere spontaneamente: occorre costruire condizioni di avvicinamento e di convergenza fra una pluralità di attori, in un contesto di lealtà e fiducia reciproca. È compito delle istituzioni pubbliche (come usualmente accade, ad esempio negli USA e nel Regno Unito, con le fondazioni filantropiche) attivare e promuovere un simile ambiente. L'innovazione sociale può, dunque, essere un modo per fare innovazione tecnologica, mettendo al centro i bisogni e le possibilità (invece che le sole tecniche), in una logica partenariale.



### C) L'innovazione sociale è rivolta a produrre valore sociale, non valore di mercato

Nell'esempio precedente si è volutamente fatto riferimento ad un soggetto di impresa *for profit*. Anch'esso, al pari delle istituzioni e del cosiddetto "terzo settore", può essere – con vantaggio di tutti – parte di un approccio di *social innovation*, se assume una prospettiva indirizzata a rispondere a bisogni collettivi invece che a preferenze di consumatori. L'innovazione sociale è (ovviamente) rivolta a produrre primariamente valore sociale, non valore di mercato. Il partenariato che sviluppa soluzioni domotiche per persone con problemi di mobilità non è una *joint venture* con finalità commerciali, per massimizzare il ritorno finanziario di un investimento; è invece parte di un più generale impegno alla qualificazione del *welfare* pubblico, che restituisce sostenibili benefici anche ai soggetti privati di impresa che lo partecipano. Benefici altrimenti non raggiungibili (soprattutto per le PMI), tangibili in senso economico, ma non dominati dalla usuale logica egoistica del gioco a somma zero. Va da sé che, se non tutte le imprese sono (purtroppo) affidabili attori di un processo di *social innovation*, molte possono diventarlo in presenza di opportune condizioni politiche, culturali e di contesto. Un approccio interessante e relativamente diffuso anche in Italia è basato sul riferimento della responsabilità sociale. Si apre da qui anche la strada della cosiddetta "economia sociale", sulla quale però non ci si addentra in questa sede.

Come recita un'altra definizione reperibile in letteratura, "*l'innovazione sociale è ispirata dal desiderio di rispondere ai bisogni sociali che possono essere tralasciati dalle forme tradizionali di mercato privato e che*



*spesso sono poco serviti o non risolti dai servizi pubblici*” (BEPA, 2011). La *social innovation* ha dunque un importante rapporto con il più ampio insieme delle politiche di sviluppo economico, nel momento in cui porta a definire prodotti, processi e modelli attraverso un approccio che è sociale “nei mezzi e nei fini”. Non a caso, l'innovazione sociale è una tematica trasversale ad un ampio insieme di iniziative politiche della Commissione europea: dalla piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale all'Agenda Digitale, dalla partnership per l'invecchiamento attivo ed in buona salute al programma di ricerca & sviluppo Orizzonte 2020, ai fondi strutturali. Tutto ciò richiede un approccio “di sistema”, che attraversi e superi le usuali barriere organizzative fra politiche, anche all'interno delle istituzioni.

#### **D) Per rispondere ai problemi l'innovazione sociale parte dai bisogni**

Bisogni e problemi non sono sinonimi. Intendiamo qui per problema la manifestazione critica di un bisogno, in ragione delle caratteristiche di un determinato contesto. Ad esempio, il bisogno di istruzione diviene un problema in assenza di una adeguata offerta educativa o della possibilità di accedere ad essa, per ragioni economiche, sociali o culturali. Il bisogno di partecipazione attiva alla società diviene un grave problema in presenza di discriminazioni, insufficiente capacitazione o assenza di reali opportunità lavorative. In questo senso, ai bisogni sono strettamente legate le politiche che definiscono il campo dei diritti, mentre ai problemi le politiche di intervento, concretamente rivolte al loro effettivo esercizio. La finalità della *social innovation* è migliorare la capacità strutturale di soddisfare i bisogni (e, dunque, di garantire l'effettività dei diritti) attraverso un diverso modo di rispondere ai problemi in essere.

Non si tratta di una questione filosofica, ma di istituire una chiara relazione fra i mezzi ed i fini. Assumere la sola dimensione del problema porta ad approcci di tipo reattivo e curativo, focalizzati sulle caratteristiche puntuali (e spesso negative) di specifici *target*, con il possibile paradosso di amplificare i rischi di segregazione ed esclusione. Problema e bisogno non sono sinonimi, soprattutto nei funzionamenti sociali. Chi “ha un problema” ha un rapporto con la società più debole di chi condivide con gli altri un bisogno, partendo da una situazione di minor dotazione di risorse. Muovere dai bisogni consente di coinvolgere in modo attivo una pluralità di attori, con e senza problemi, attivando un processo che porti a ridefinire una complessiva modalità di risposta, in grado di produrre valore per tutte le parti in gioco.

Sapere (e voler) passare dai problemi ai bisogni, costruendo un'adeguata dotazione di capitale sociale, è una condizione chiave per attivare un sostenibile approccio di innovazione sociale.

### E) Non esiste innovazione sociale senza soggettività sociale

L'innovazione sociale è prodotta da attori sociali (inclusi i soggetti economici, quando agiscono in una logica sociale) e produce società, in quanto rafforza o ridefinisce i funzionamenti organizzati collettivi. Nella letteratura anglosassone e francese è in questo senso frequente trovare l'aggettivo "societale", che ha il significato più ristretto di "relativo alla società" considerata nei rapporti fra forze strutturali, senza riferirsi dunque alle dinamiche interpersonali<sup>2</sup>. Al di là della precisione linguistica, è essenziale comprendere che la *social innovation* è "sviluppata con" e "da" persone e non "consegnata a" o "prodotta per" loro.

I modi con cui si attiva e si conduce un progetto di innovazione sono, dunque, parte inscindibile dell'approccio stesso: non vi può essere contraddizione fra i mezzi ed i fini. Del resto, come si è già visto, la finalità dell'approccio è il rafforzamento della capacità complessiva di azione di una porzione di società, anche attraverso la maggiore partecipazione attiva dei gruppi vulnerabili, marginalizzati o/e sottorappresentati. In questo senso, "*la social innovation implica cambiamenti nelle relazioni di potere, l'aumento della capacitazione socio-politica e dell'accesso alle risorse da parte dei beneficiari, in modo da abilitarli ad affrontare i loro propri bisogni*" (Caulier-Grice *et al.*, 2011).

Un compito primario delle istituzioni pubbliche è lo sviluppo delle condizioni di effettiva partecipazione di tutti gli attori potenzialmente interessati a dare risposta al bisogno, ad iniziare evidentemente dai relativi portatori. Particolare importanza, per la dote di capitale sociale e relazionale che può essere apportata, va riconosciuta al "settore informale", ovvero all'insieme delle attività spontanee intraprese da individui, famiglie e comunità, non ricomprese nella tradizionale tripartizione "Stato, Mercato e Terzo settore". Si tratta di guardare in modo ravvicinato alle forme spontanee di mutuo supporto e cura, volontariato, partecipazione a gruppi di interesse, movimenti sociali espressione di posizioni civili, nonché ai processi di "economia della condivisione" (*sharing economy*), con

<sup>2</sup> Per semplificare, mentre si dice "Piero (uno specifico individuo) ha abilità sociali, è una persona sociale", etc., non si direbbe mai "Piero ha caratteristiche societali".





particolare attenzione al ruolo delle comunità digitali e dei *social network*. Per semplificare: sono centrali gli scambi sociali basati sulla unità di valore del tempo messo a disposizione ed agito collettivamente, invece che sul denaro.

Riconoscere soggettività sociale significa distribuire diritti di ascolto (più che semplicemente di parola) e di partecipazione alla presa delle decisioni ad una maggiore platea di *stakeholder* (ad iniziare dai portatori dei bisogni), più estesa delle forme tradizionali di rappresentanza. L'innovazione sociale pone in evoluzione anche il tradizionale riferimento della *governance*. Come si scrive volentieri in letteratura, la *social innovation* richiede una “*alleanza fra top e bottom, o fra ciò che chiamiamo le ‘api’ (gli individui creativi dotati di idee ed energia) e gli ‘alberi’ (le grandi istituzioni con il potere ed il denaro necessari per sostenere le cose alla scala reale)*” (Murray *et al.*, 2010).

#### F) Per fare grandi cose occorre l'approccio concreto delle piccole cose

La profondità dei risultati attesi dalla *social innovation* non può essere raggiunta se non partendo da un bisogno specifico e procedendo progressivamente a spirale. La concretezza è essenziale per orientare e focalizzare i percepiti dei vari attori coinvolti, rendendo visibile ad ogni passo il cammino percorso, gli scambi istituiti ed avvenuti, l'avvicinamento alla meta. Il primo passo è la comprensione e la corretta rappresentazione del bisogno che motiva l'innovazione. Come già ricordato, non si tratta necessariamente di partire da un problema o da una conclamata criticità. Molti processi sociali spontanei nascono dal riconoscimento o dalla “scoperta” della possibilità (p.e. attraverso le forme digitali di interazione comunitaria) di avviare una dinamica di miglioramento del proprio ambiente. Un caso tipico è l'idea di rifunzionalizzare uno spazio urbano per migliorare la qualità della vita collettiva. Creatività e volontà di riappropriazione del territorio non necessariamente rispondono a tensioni e degrado. La spinta al “meglio” è un potente motore aggregativo comunitario, che contiene in sé le potenzialità alla base di un processo di *social innovation*. Al contempo, non tutte le situazioni critiche, pur in presenza di bisogni conclamati, possono essere direttamente affrontate in questa prospettiva, per assenza delle condizioni minime di fiducia e credibilità necessarie ad alimentare una dinamica collettiva “convergente”. La condizione prima è, dunque, il riconoscimento di un bisogno che possa essere credibilmente affrontato in modo innovativo.

Seguono a questa fase i tipici passaggi dello sviluppo delle idee e, una volta scelta una fra queste, della prototipazione dell'intervento, rivolta a testarne la fattibilità e gli esiti attraverso la messa in pratica su piccola scala. Si tratta sempre di passaggi collettivi, aperti alla varietà degli apporti ed alla partecipazione ampia al processo decisionale. Come si è richiamato nell'*incipit* del capitolo, la politica della possibilità ha potenzialmente maggiori impatti di quella della probabilità. Scegliere richiede particolare attenzione ad evitare l'eliminazione precoce di idee nuove solo perché "diverse" da quanto ordinariamente praticato. Vi è qui una grande responsabilità dell'istituzione pubblica, soprattutto se in posizione di finanziatore del progetto, nell'assumere coscientemente la propria quota di rischio, in un processo i cui esiti non sono definiti a priori, come in ogni genuino tentativo di innovazione. Da cui deriva l'importanza cruciale del rapporto circolare fra sviluppo delle idee e loro realizzazione "in piccolo", una volta fissati con chiarezza gli obiettivi ed i risultati attesi. Non si tratta però di adottare un approccio rigido: "*uno dei temi comuni dell'innovazione sociale contemporanea è che spesso si lavora meglio passando velocemente alla pratica, piuttosto che spendere troppo tempo sviluppando strategie e piani dettagliati*" (Murray et al., 2010). È un altro modo per ricordare la centralità dell'apprendimento diretto, per prova ed errore, del processo di costruzione sociale. Il percorso non lineare che deriva da un approccio iterativo non è probabilmente efficiente, ma risponde molto bene alle esigenze di "tenuta" della coalizione di interessi eterogenei di solito raccolti attorno ad un progetto di *social innovation*, facilitando la risoluzione dei conflitti interni.

Dagli esiti della sperimentazione prototipale (una volta gli stessi riconosciuti positivi dagli attori interessati, *in primis* i portatori del bisogno), prende successivamente avvio l'implementazione, rivolta a fare dell'innovazione una pratica ordinaria. Qui il ruolo dell'istituzione è determinante, sul piano non tanto delle risorse economiche (impegnate maggiormente nella fase iniziale), quanto dell'evoluzione delle condizioni normative e di regolazione della *policy*. Il risultato dell'azione sociale viene adottato come riferimento istituzionale e, secondo i casi, di mercato.

Infine, gli esiti locali possono essere oggetto di due ulteriori livelli di sviluppo: l'estensione del modello ad altri contesti coerenti per caratteristiche di bisogno e condizioni (*scaling-up*) ed il cambiamento sistemico del processo attraverso cui sono definite e realizzate le *policies*, attraverso il ridisegno delle sue logiche. Si tratta in entrambe le situazioni della valo-







rizzazione delle “lezioni apprese” attraverso l’approccio pratico della *social innovation*. Il riferimento è ai comportamenti di medio termine di una “amministrazione riflessiva”, in grado di porre il cambiamento al centro dei suoi ordinari funzionamenti. Nella logica dei fondi strutturali, come detto esplicitamente orientati a sostenere processi di innovazione sociale, *scaling-up* e cambiamento sistemico sono i migliori valutatori del successo dei progetti avviati dalle comunità locali, verso la diffusione dei loro esiti nello spazio politico-istituzionale comunitario.

I sei punti introdotti fanno comprendere l’importanza, le opportunità e le difficoltà dell’approccio della *social innovation*. Esso va visto come una componente delle politiche di sviluppo ampiamente intese, rivolta a ridefinire su scala locale ed in modo concreto i rapporti fra economia, società ed istituzioni, in risposta non effimera ad un bisogno. Non ha dunque molto senso sviluppare pratiche di innovazione sociale “in sé”, o guardando esclusivamente all’ambito delle politiche sociali. Né è possibile agire “da soli”, con un approccio direttivo *top-down* o nei meri termini dell’adempimento amministrativo. Occorre una amministrazione agile, orientata ed in grado di condividere quote di rischio con altri soggetti, gestendo i possibili conflitti di interesse.

Parte essenziale delle teorie e dei modelli sulla *social innovation* giungono da contesti marcatamente diversi da quello italiano, per posizione delle istituzioni, orientamento dell’impresa, ruolo delle fondazioni e delle istituzioni *non profit*. Luoghi ove si sono radicati nel tempo valori che rendono più agevole, anche dal punto di vista del pensiero e della riconoscibilità sociale, l’avvio di credibili processi. Se si guarda agli USA, al Regno Unito ed ai Paesi del Nord Europa, pur interessati da sistemi di *welfare* profondamente differenti, si osserva un significativo impegno economico, non solo delle istituzioni pubbliche, rivolto alla promozione ed al sostegno della *social innovation*, accompagnato da modalità valutative rigorose. Come ricorda un report della Commissione europea “*un effettivo assessment è essenziale per assicurare un buon livello di comprensione di cosa la social innovation può raggiungere – e di come possa essere sviluppata velocemente ma in modo competente. Ciò significa mettere in esercizio metriche e conoscenze sul ‘campo della social innovation’ per i policy makers; e analisi di risultati, efficienza ed impatti dei progetti e dei programmi a supporto delle decisioni di investimento dei finanziatori*” (EC, 2012).

La programmazione 2014-2020 dei fondi SIE pone a disposizione delle istituzioni pubbliche significative risorse dedicabili all’innovazione sociale,



modulate all'interno dei Programmi Operativi sulla base delle scelte di indirizzo compiute. In particolare, il FSE è individuato all'art. 9 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 come il riferimento per *“promuove [re] l'innovazione sociale in tutti i settori che rientrano nel suo ambito d'applicazione [...] al fine di sperimentare, valutare e sviluppare soluzioni innovative, anche a livello locale o regionale, al fine di affrontare i bisogni di carattere sociale, con la partecipazione di tutti gli attori interessati e, in particolare, delle parti sociali”*. È inoltre disposto che gli Stati membri possano identificare gli ambiti di intervento anche *“in una fase successiva”* alla definizione dei programmi operativi, durante la loro attuazione.

La Commissione *“facilita lo sviluppo delle capacità in materia di innovazione sociale, in particolare sostenendo l'apprendimento reciproco, la creazione di reti e la diffusione e la promozione di buone prassi e metodologie”*.

Le risorse del FSE sono accompagnate da uno specifico programma, denominato EaSI – Programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale. Di quest'ultimo termine è fornita una definizione formale nel Reg. (UE) n. 1296/2013 che conferma gli elementi incontrati lungo il capitolo<sup>3</sup>. EaSI è rivolto a *“sostenere le azioni dirette ad accelerare l'innovazione sociale per rispondere alle esigenze sociali non soddisfatte o insufficientemente soddisfatte, relativamente alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, alla promozione di un alto livello di occupazione sostenibile e di qualità, alla garanzia di adeguata protezione sociale, alla prevenzione della povertà e al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'accesso alla formazione per le persone vulnerabili, tenendo nel dovuto conto il ruolo degli enti regionali e locali. Il programma dovrebbe inoltre fungere da catalizzatore di partenariati e reti transnazionali tra operatori pubblici, privati e del terzo settore nonché favorire il loro coinvolgimento nella definizione e nell'attuazione di nuovi modi per affrontare le esigenze e le sfide sociali pressanti”*. La limitata dotazione finanziaria sottolinea la natura di strumento rivolto alla sperimentazione di politiche sociali, intese come *“gli interventi programmatici che offrono una risposta innovativa alle esigenze sociali, attuati su piccola scala e in condizioni che garantiscono la possibilità di misurare tale impatto, prima che siano ripetuti su scala più ampia in caso di risultati*

<sup>3</sup> Innovazioni *“che hanno sia finalità sia mezzi sociali, e in particolare quelle che fanno riferimento allo sviluppo e all'attuazione di nuove idee (riguardanti prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali e, contemporaneamente, creano nuovi rapporti o collaborazioni sociali, fornendo un beneficio alla società e promuovendo la capacità di agire della stessa”* [Art. 2, Reg. (UE) n. 1296/2013].

*convincenti.*” Chiara è dunque la potenziale complementarità dei suoi esiti con la dotazione di FESR e FSE, nella fase di *scaling-up*.

Il tema dell'innovazione sociale è inoltre presente lungo tutta l'articolazione del Programma Quadro europeo di ricerca ed innovazione Orizzonte 2020, attraversando svariate tematiche di natura propriamente tecnologica. Ciò in quanto *“le conoscenze sociali e culturali sono un'importante fonte di creatività e innovazione, anche nel settore sociale, pubblico e delle imprese. In molti casi, inoltre, le innovazioni sociali e basate sulle esigenze degli utenti precedono lo sviluppo di tecnologie, servizi e processi economici innovativi”*. Infine, anche il Regolamento istitutivo del programma Erasmus+ esplicita, nell'ambito della cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi, il sostegno a *“forme di partenariato strategico tese a sviluppare e realizzare iniziative congiunte, comprese iniziative per la gioventù ed il rafforzamento dell'economia sociale”*.

Non vi è dunque un particolare problema di dotazione di risorse politiche, finanziarie e normative, almeno a livello di contributo europeo. Il punto chiave è la capacità di utilizzarle in modo integrato ed efficace.

L'Italia presenta alcuni rilevanti fattori di forza, dalla diffusa dotazione di “creatività adattiva”, alla lunga pratica di processi di sviluppo locale partecipativo. Ciò in presenza di un crescente ed anticiclico sviluppo dell'economia sociale, ampiamente intesa (Unioncamere, 2014). Sono condizioni importanti per dotarsi di una strategia d'uso delle risorse europee rivolte alla *social innovation* che giungono con la nuova programmazione. Tanto più che i severi effetti della crisi economica estendono come non mai negli ultimi decenni l'ambito dei bisogni (ad iniziare dalla dimensione della popolazione in condizione di povertà o a rischio di entrarvi), a fronte della netta contrazione delle risorse necessarie per dare ad essi sufficienti risposte, nel *welfare* e nelle politiche del lavoro.

Come si è visto, però, risorse e bisogni non sono in sé condizione sufficiente per avviare e porre in continuità, sulla corretta via, realistici e produttivi processi di innovazione sociale. Vi sono indubbiamente freni culturali, che contribuiscono a rendere poco ricevibile e “credibile” nel nostro Paese il nuovo approccio. Vi è una diffusa abitudine a sperimentare con modalità poco strutturate. Vi sono infine inevitabili incoerenze fra gli ordinari funzionamenti amministrativi ed i comportamenti necessari per agire l'innovazione sociale, che richiedono flessibilità programmatica ed attuativa, assunzione di quote di rischio, integrazione e trasversalità, capacità di apprendimento organizzativo dall'esperienza.



Assumere la prospettiva della *social innovation* richiede, dunque, di definire ed affrontare lo sviluppo della capacità istituzionale ed amministrativa, all'interno della PA come verso il partenariato, ampiamente inteso.

### 3. Cosa l'innovazione sociale non è: alcune derive da evitare

Le caratteristiche costitutive della *social innovation* aiutano a dare anche una lettura di cosa essa non sia, esercizio utile per evidenziare i rischi di facili generalizzazioni del discorso. In sintesi didascalica, l'innovazione sociale:

- non è un approccio cosmetico: essa va rivolta a rispondere in modo stabile a determinati problemi, agendo sul piano dei bisogni. Al termine di un progetto di innovazione (o, di frequente, una volta terminato il budget) ci si attende una situazione positivamente differente da quella iniziale. Se la natura sperimentale giustifica il possibile non raggiungimento pieno dell'obiettivo, è comunque necessario ottenere risultati visibili in linea con la finalità. Un'idea innovativa può rivelarsi non completamente adeguata alla realtà, ma gli esiti del processo di “*trial and error*” devono essere significativi almeno in termini di apprendimento collettivo, dotazione di capitale sociale e relazionale, percezione dell'istituzione pubblica;
- non è la soluzione ordinaria ai problemi ordinari: non tutte le criticità necessitano di essere affrontate attraverso un approccio innovativo. Nella più parte dei casi una miglior qualità amministrativa ed un rafforzamento del quadro di *governance* sono sufficienti a raggiungere performance adeguate. Se ai bisogni corrisponde una adeguata dotazione di risorse (normative, economiche, di competenze...), i problemi vanno risolti lavorando sulla qualificazione dei funzionamenti ordinari delle istituzioni pubbliche e, ove del caso, del mercato. La *social innovation* può essere invece utile ove si verificano i limiti strutturali degli approcci tradizionali e/o ove i problemi/i bisogni eccedano le risorse disponibili;
- non è la soluzione di tutti i problemi: un progetto di *social innovation* è fortemente contestuale, richiedendo un insieme di condizioni peculiari umane, tecniche, economiche e, a volte, normative. Se il successo locale può (e deve) essere una buona risorsa per generalizzare l'approccio (*scaling-up*), si può giungere ad impatti molto significativi, ma sempre all'interno della classe di problemi affrontata. Occorre dunque integrare l'innovazione sociale nelle politiche ordinarie, come condizione per la loro evoluzione, ma non sostituirla genericamente ad esse, con il rischio di minarne presto la credibilità;





- non è l'economia irregolare: obiettivo della *social innovation* è giungere a modi stabili di produzione di valore per tutti gli attori, *in primis* i portatori dei bisogni a cui si intende rispondere. L'esito del processo non può dunque essere un'estensione dell'incerto perimetro dell'economia informale, soprattutto ove esso contenga forme precarie di lavoro e di esercizio "opaco" di attività produttive. Un fine dell'innovazione è lo sviluppo di nuovi modelli di economia sociale, accompagnati dalla creazione di impresa e dall'evoluzione di quella esistente, soprattutto in risposta ai fallimenti del mercato e dell'agire pubblico. Si tratta di costruire un nuovo paradigma, non di legittimare – sotto copertura di un concetto a tutt'altro rivolto – pratiche deboli. Al contrario, è interessante valutare se le situazioni "grigie" esistenti, esito di arrangiamenti precari a fronte di condizioni di emergenza, celano opportunità di sviluppo, una volta rilette in positivo. La creatività che emerge dal bisogno può essere una risorsa, a condizione di riportarla in un quadro di risorse e funzionamenti di effettivo valore sociale;
- non è un mero esercizio intellettuale: molti spunti positivi presenti in letteratura, accompagnati da una significativa dotazione di risorse finanziarie proprie del nuovo settennio dei fondi strutturali, possono favorire approcci più ideologici che ancorati alla realtà. Partire dai bisogni e dai loro portatori è l'antidoto più sicuro per evitare il prevalere della teoria sulla pratica partecipata;
- non è un adempimento: l'esplicito orientamento dei Regolamenti (UE) sui fondi SIE in materia di innovazione sociale spinge ad attivare interventi sperimentali lungo tutto il settennio di programmazione, sostenuti dal punto di vista dell'orientamento politico e di metodo da diversi materiali (fra cui una specifica guida) a cui abbiamo già fatto cenno nei precedenti paragrafi. Opportunità, attese comunitarie e dotazione di risorse possono paradossalmente generare un'idea di "dovere passivo" dell'Amministrazione pubblica, portando all'avvio di progetti motivati più dalle opportunità di spesa e da "esigenze di presenza" che da un reale approccio ai bisogni. La qualità dei processi decisionali partecipati è il principale antidoto a questo rischio potenziale.

#### 4. Cosa ci si attende al termine di un progetto di innovazione sociale

---

Innovare, lo si è ripetuto più volte, è sempre associato ad una nozione di rischio. Costruire ciò che non c'è espone a diverse possibilità di errore, rela-

tive tanto all'uso dei mezzi quanto alla scelta degli obiettivi. Non per questo le attività sperimentali vanno viste come tentativi sottratti alla programmazione ed alla valutazione. Al contrario, dove maggiore è l'incertezza, maggiore deve essere l'attenzione alla qualità progettuale e realizzativa, nonché al monitoraggio ed alla valutazione *in itinere* e finale.

Guardando agli esiti da questa prospettiva, è necessario distinguere fra il progetto ed il processo di innovazione. Con il primo termine si intende una stretta unità di luoghi, attori, tempi, risorse ed azioni, rivolta al conseguimento di uno o più obiettivi specifici, misurabili nel loro raggiungimento. Nel caso dell'innovazione sociale, i progetti hanno anche sempre la funzione di attivare un processo dotato di consistenza ed evoluzione proprie, che porti ad una più generale modificazione dei funzionamenti sociali. I progetti terminano, il processo resta e, auspicabilmente, evolve.

Un esempio può rendere più evidenti alcune implicazioni. Un quartiere deprivato di strutture collettive vive significativi problemi di disagio sociale, ai quali l'Amministrazione pubblica ha cercato di rispondere costruendo un piccolo parco giochi. Già una settimana dopo l'inaugurazione lo stesso era divenuto il regolare bersaglio di atti vandalici. Diversi tentativi di accrescere il controllo non hanno sortito particolare esito; nel tempo, l'indisponibilità di risorse ha impedito il ripristino delle originarie condizioni. Ragioni di incolumità hanno, infine, portato alla temporanea chiusura dell'area. È una storia di problemi (il parco giochi non è più agibile, le risorse pubbliche sono terminate, l'amministrazione ha dimostrato, suo malgrado, una scarsa capacità di presidio del proprio territorio...), in comune ai quali vi è il bisogno di una migliore qualità della vita, che interessa verosimilmente tutti gli abitanti del quartiere, inclusi gli stessi vandali. Questi ultimi hanno "scelto" di esprimerlo attraverso un comportamento patologico, che ha ridotto ancor più le risorse collettive del vivere civile, alimentando un circuito dissipativo divenuto autoconsistente.

Il caso di insuccesso ha insegnato che l'esistenza del parco giochi dipende dalle caratteristiche dell'ambiente in cui è inserito, molto più di quanto esso possa modificare l'ambiente stesso. È un classico problema di sostenibilità di una politica. Uscire da questa situazione richiede la creazione di condizioni sociali idonee a realizzare esperienze di successo, che mostrino una concreta possibilità di qualificazione del contesto. Si tratta di spezzare un circolo vizioso, partendo da un punto di attacco migliore del parco giochi.

È una tipica situazione in cui l'approccio della *social innovation* potrebbe rivelarsi utile. Un obiettivo di processo può essere identificato nella isti-





tuzione di meccanismi aggregativi che portino i residenti – assieme alle istituzioni – a riprendere il controllo del quartiere, attraverso forme attive di partecipazione inclusiva. L'obiettivo di progetto, funzionale a tale risultato atteso, deve essere una realizzazione concreta, da individuare attraverso una attenta analisi partecipata dai soggetti interessati dal bisogno. Se il *target* di riferimento restano i bambini, si può ad esempio immaginare lo sviluppo di forme di gioco basate sulla condivisione di risorse (tempo, spazi, esperienza...) fra abitanti, imprese (commercio ed artigianato di prossimità), istituzioni scolastiche, associazionismo sportivo e volontariato. Uno spazio gioco allargato al quartiere, ampio e vario quanto i percorsi che l'azione sociale (degli adulti) rendono possibile, invece che chiuso nel facile bersaglio del piccolo parco dedicato. “Sdoppiato”, se del caso, in una risorsa digitale di *social networking*, che renda ancor più evidente e vissuta la dimensione di rete sociale.

Rispetto a questa possibile impostazione, la valutazione degli esiti dell'azione di *social innovation* può portare a letture non ovvie. Possono verificarsi casi di parziale non raggiungimento dell'obiettivo di progetto (lo schema dello spazio gioco diffuso si rivela, per ragioni tecniche, solo parzialmente applicabile), accompagnati però da significative evoluzioni dei funzionamenti sociali (il progetto crea consapevolezza della natura collettiva dei bisogni, sviluppa disponibilità alla condivisione di risorse, “non delega” all'istituzione pubblica...), sui quali possono essere incardinati altri progetti, anche rivolti a *target* differenti. “*Una innovazione sociale dovrebbe essere più efficace di una soluzione esistente. Ovvero dovrebbe creare uno sviluppo misurabile in termini di risultati – che possono interessare la qualità, il livello di soddisfazione degli utenti, il tasso di adozione, la riduzione dei costi o un maggior impatto, così come un rafforzamento del benessere o della coesione sociale*” (Caulier-Grice *et al.*, 2011).

## 5. Come affrontare l'innovazione sociale in modo realistico

È una questione chiave. Per darsi una risposta non rituale conviene modificare la domanda in “*Qual è il grado di innovazione che il sistema degli attori interessati è in grado di fare proprio?*”. Si è già visto come esso non dipenda linearmente dal livello di bisogno; è anzi probabile che la sua crescita porti ad una riduzione della possibilità di affrontarlo, in ragione dell'indebolimento degli attori e del grande consumo di risorse in situazioni conflittuali.

Anche gli attori pubblici non sono esenti da questo problema. Le istituzioni sono per loro stessa natura “conservative”, in quanto devono primariamente garantire stabilmente il mantenimento di un insieme di diritti, relazioni, opportunità e vincoli. L'esercizio del potere “razionale-legale” determina il ricorso a modelli organizzativi gerarchico-funzionali, poveri di risorse utili all'avvio di processi auto-evolutivi. La natura di soggetto pubblico determina una bassa soglia di tolleranza agli errori e, dunque, non incentiva l'assunzione del rischio, anche dove la normativa stessa lo consenta. Vi è dunque una consistente tensione potenziale fra il campo del *policy making*, dal quale possono muovere input all'innovazione, ed il campo del *decision making*, a cui è affidata l'attuazione della politica mediante atti esecutivi. Per l'istituzione pubblica, l'innovazione possibile esprime l'equilibrio fra esigenze – legittime e contrapposte – di stabilità e di risposta ai nuovi bisogni sociali.

Al contempo, le istituzioni pubbliche hanno un'ampia dotazione di strumenti per attivare dinamiche innovative nel proprio ambiente. Esse possono agire attraverso una specifica evoluzione del quadro normativo; l'incentivazione economica; la redistribuzione di soggettività ai portatori dei bisogni ed agli attori sociali, praticando processi decisionali inclusivi; la creazione di luoghi ed esperienze che favoriscano lo sviluppo di capitale relazionale e sociale, attraverso occasioni di apprendimento collettivo. In definitiva, il “pubblico” può affrontare la *social innovation* riducendo vincoli e sostenendo opportunità, esattamente nei limiti della sua capacità di compiere su se stesso un analogo processo.

Diviene allora necessario porsi una ulteriore e definitiva domanda: “*Quali sono le possibilità di attivare un simile cambiamento interno?*” La risposta risiede nella costruzione di adeguata capacità istituzionale ed amministrativa. Il tema attorno a cui ruota questo volume.









## CAPITOLO 2

33

# **QUANDO LA SOLUZIONE È UNA PARTE DEL PROBLEMA**

**Storie critiche**





*Ciò che riguarda tutti può essere risolto soltanto da tutti. Ogni tentativo del singolo di risolvere per conto suo ciò che riguarda tutti è destinato a fallire.*

Friedrich Dürrenmatt, 1962

## 1. Nuovi problemi, vecchie soluzioni

---

Per rendere concreto il concetto di innovazione sociale nel campo ampio delle politiche pubbliche, introduciamo sette casi idealtipici di “fallimento” di processi decisionali e attuativi. Usiamo il termine fallimento nel significato proprio della letteratura economica, riferendoci a quelle situazioni di scelta caratterizzate da difficoltà di realizzazione, stasi, forti problemi di ricomposizione degli interessi, elevato impiego di risorse ed incertezza dei risultati ottenuti. Quando, cioè, le collaudate *routine* delle istituzioni e dei principali attori in gioco non si dimostrano adeguate allo scopo. Oltre a non condurre ai risultati attesi, la perdita di capacità di incidere sulla realtà alimenta un diffuso senso di sfiducia nelle istituzioni, favorendo comportamenti conflittuali e delegittimanti, che allontanano ancor più la costruzione collettiva delle possibili soluzioni. In tal modo i problemi stagnano o si aggravano, le risorse si consumano senza produrre valore, il vivere civile ne esce corrosivo.

Le caratteristiche stesse della *social innovation* hanno portato a privilegiare questo approccio rispetto alla più usuale proposta di *buone pratiche*. Partire dai nodi critici è apparso utile soprattutto dal punto di vista del metodo: innovare non può essere visto come mera riproduzione di una soluzione eccellente sviluppata in un altro contesto, bensì come attivazione di un processo partecipato e diffuso che trae spunto e logica da altre positive esperienze, le rilegge, ricrea, modifica ed adatta attraverso una specifica azione istituzionale e sociale. L'idea è dunque di iniziare la riflessione dalla *pars destruens* (gli schemi di fallimento che accompagnano i problemi non risolti), affidando al successivo capitolo la *pars construens* (gli schemi di innovazione sociale che possono essere messi in campo).



Posti di fronte ad un esito negativo, ci si può interrogare sulle ragioni dell'insuccesso partendo da due differenti prospettive: il problema e la soluzione. Parlare di soluzioni significa discutere primariamente di mezzi e di schemi con cui sono state impiegate le risorse; parlare di problemi significa discutere primariamente di bisogni, significati e caratteristiche dei contesti di azione. Istintivamente, almeno nella cultura occidentale, parlare a lungo dei problemi è percepito come una grave perdita di tempo, se non come una nascosta volontà di evitare l'azione. Un rilevante lavoro di ricerca della soluzione si presenta, invece, come un comportamento positivo, ispirato da principi di impegno e costruzione. Tale gerarchia di valori, giustificabile in situazioni ordinarie, diviene presto incoerente se il contesto di azione è interessato da significativi mutamenti. Dove, cioè, le caratteristiche dei problemi sono cambiate, limitando la possibilità di ricorrere a schemi tradizionali di risposta. I meta-casi di fallimento trattati nel capitolo rappresentano, in diversa misura, esempi di non corretto rapporto fra problemi e soluzioni.

Detto in termini più generali, vi è una grande differenza fra lavorare sulle risposte (la ricerca della soluzione) e lavorare sulle domande (la comprensione autentica del problema). Nel primo caso, i decisori tendono a concentrare la propria energia nella scelta del "migliore" fra gli schemi di azione già presenti e collaudati, adattandolo successivamente al caso concreto. È una modalità "ortodossa" e, come tale, poco costosa di pensare ed agire, in quanto coerente con la struttura organizzativa, la storia, le *routine*, le tradizioni e la stessa identità collettiva. In letteratura economica si parla di "*soluzioni alla ricerca dei loro problemi*". Nel secondo caso occorre, invece, concentrare l'energia nella definizione accurata delle caratteristiche della situazione, in senso estensivo (quali sono i reali confini, chi sono i portatori di interessi...) e nelle interdipendenze presenti (cosa lega fra loro, in un sistema lontano dall'equilibrio desiderato, i vari attori, gli interessi in gioco, i vincoli e le risorse...). Non si tratta di giungere alla "conoscenza perfetta", come condizione (utopica) per la razionale presa delle decisioni, quanto di sviluppare una inedita capacità di porsi domande meno ovvie e più aderenti alla realtà su cui si intende intervenire. È un approccio "eterodosso", costoso non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche per le conseguenze sociali e personali derivanti dalla assunzione di rischio (agire in modo innovativo), in caso di insuccesso.

Quando i fallimenti derivanti dall'uso degli schemi tradizionali si accumulano, è segno che il contesto è mutato. Occorre allora ridefinire la logica del proprio approccio decisionale. Usando un aforisma, è *molto improbabile*

*dare una risposta giusta ad una domanda errata*, restando purtroppo sempre possibile dare una risposta impropria ad una domanda corretta. Nel tempo ordinario, i fallimenti decisionali hanno origine soprattutto da quest'ultima causa; nei momenti di discontinuità, incertezza e cambiamento profondo la ragione strutturale è indubbiamente la prima.

Un passo fondamentale nell'approccio all'innovazione sociale è dunque partire genuinamente dai problemi, rinunciando alla naturale inclinazione a leggerli ed inquadrarli in termini di schemi di soluzione già conosciuti. Non si tratta di rinunciare alla propria esperienza, ma di usarla come risorsa di apprendimento, per accrescere la capacità di "andare oltre". Del resto, l'esperienza non è quanto accaduto, ma ciò che si fa di quanto è accaduto. A fronte del cambiamento non lineare del mondo, sembra oggi necessario investire nel *problem setting* (qualificare la domanda) molto più di quanto si è abituati a fare, come condizione essenziale per giungere attrezzati ad un *problem solving* (trovare risposte accettabili ad una domanda corretta) effettivamente adeguato. La vera innovazione, in definitiva, avviene quando cambia il modo di porsi le domande, risorsa per interrogarsi da una diversa prospettiva sulle relative, possibili risposte.



## 2. Esercizio: trova i limiti

I sette meta-casi proposti sono stati costruiti a tavolino, a partire da una pluralità di situazioni reali (non solo italiane), con l'intento di facilitare il lettore nella ricerca di assonanze con la propria esperienza. Il loro ruolo è fornire spunti interpretativi per rileggere, nelle dovute proporzioni, le esigenze locali di innovazione degli schemi di pensiero ed azione. Molte altre esemplificazioni sarebbero possibili; quelle proposte guardano in particolare alle possibili ricadute, in termini di capacità istituzionale, sulle amministrazioni pubbliche e sul partenariato, nell'ambito della programmazione 2014-2020 dei fondi SIE<sup>4</sup>. La più parte dei casi non è riferita allo specifico dominio delle politiche sociali; si vuole con ciò rendere evidente la maggior ampiezza ed autonomia del concetto di *social innovation* discussa nel primo capitolo.

<sup>4</sup> Fondi Strutturali e di Investimento Europei, ovvero Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.



Saranno brevemente trattate tre tipologie di problemi che, con un linguaggio colloquiale, definiamo attraverso le seguenti affermazioni critiche:

- “Abbiamo le risorse, ma non riusciamo ad utilizzarle...”
- “Non abbiamo più risorse, ed i bisogni crescono...”
- “Abbiamo usato tutte le risorse, ma (questa volta) non abbiamo raggiunto gli obiettivi...”

I meta-casi sono proposti come altrettanti esercizi di pensiero. Non è necessario leggerli tutti, né seguire l'ordine di presentazione. È invece utile scegliere criticamente quelli che appaiono più promettenti per riflettere sui bisogni di innovazione della propria Amministrazione.

## 2.1 “Abbiamo le risorse, ma non riusciamo ad utilizzarle...”

Si tratta di situazioni caratterizzate da vischiosità o paralisi del processo decisionale ed attuativo, spesso concluse dal disimpegno automatico delle risorse allocate e dal logoramento dell'immagine e della credibilità istituzionale. La prospettiva della *social innovation* aiuta a porre il problema in termini diversi dalla tradizionale categoria dell'inefficienza amministrativa, focalizzando l'attenzione sul ruolo guida che i vari portatori di interessi possono assumere in un processo decisionale inclusivo, favorendo l'evoluzione della Pubblica Amministrazione verso modelli a rete.

### “Non è più possibile decidere da soli”

#### *Quando, senza la partecipazione, gli interventi sono bloccati dal territorio*

C'era una volta un territorio in cui l'Amministrazione pubblica decise di localizzare una centrale per la produzione di energia a biomasse, in risposta all'esigenza di riconversione di una attività industriale oramai cessata<sup>5</sup>. Ma ne nacque un esteso conflitto, che portò al fallimento del progetto. Quella che segue è la storia di questa esperienza.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha inclu-

<sup>5</sup> Oppure un inceneritore, un campo nomadi, una prigione, un aeroporto, una ferrovia ad alta velocità...



so l'energia fra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni<sup>6</sup>, la Regione X decise di adottare il primo "Piano energetico regionale per il risparmio energetico e la promozione delle fonti rinnovabili", con cui definì le linee di indirizzo e di intervento di breve e medio periodo. Il Piano, redatto attraverso il coinvolgimento dei soli *stakeholder* del settore energetico, assunse carattere generale, senza individuare specifiche traiettorie di sviluppo locale nel lungo termine.

La Regione affidò alle Province il compito di attuare il Piano energetico tramite Piani provinciali (PEP), nonché conferendo ad esse l'autorizzazione all'installazione ed all'esercizio degli impianti non riservati alle competenze statali e regionali. I Comuni furono invece chiamati solo a recepire i PEP ed a realizzare progetti di riqualificazione energetica dei sistemi urbani, in collaborazione con le *public utilities* locali. Anche le Province e i Comuni non pensarono di coinvolgere gli attori territoriali pubblici e privati nei propri processi di programmazione attuativa in ambito energetico-ambientale e di fonti rinnovabili<sup>7</sup>, non realizzando particolari attività di comunicazione per spiegare i benefici attesi dalle scelte operate.

In parallelo a questo processo, il territorio del Comune Z della Provincia Y subiva una forte crisi economica. A causa delle scelte di politica agraria comunitaria era infatti stato chiuso da poco un importante zuccherificio. La Regione, la Provincia ed il Comune, assieme al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali ed alle organizzazioni degli imprenditori agricoli, decisero dunque di sviluppare un progetto per convertire la filiera agricola dello zucchero in una filiera agro-energetica, basata sulla coltivazione di girasoli, materia prima per una centrale a biomasse. Nell'idea delle istituzioni pubbliche, la centrale avrebbe fornito in modo virtuoso una risposta sia ai problemi economici locali, sia alla strategia di diversificazione energetica. Il Comune, attraverso uno studio di fattibilità commissionato ad un soggetto specializzato, propose la costruzione di una centrale dimensionata per assorbire interamente i sottoprodotti derivati dalla coltivazione locale di girasole, in modo da garantire un sicuro mercato di

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 117 Costituzione, si assegna allo Stato il compito di definire le linee guida e i principi generali della politiche energetiche, alle Regioni si attribuiscono i compiti legislativi e regolativi, mentre le funzioni amministrative sono di competenza dei Comuni (ex art. 118 Costituzione), con la possibilità di trasferire poteri alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato in base a principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

<sup>7</sup> Imprescindibilmente legate al territorio, alla tutela dell'ambiente, alle politiche locali di sviluppo economico e di crescita occupazionale.





sbocco alla nuova filiera agricola, sostitutiva di quella saccarifera. Questa proposta fu però bocciata da Regione e Provincia sulla base di un altro studio, commissionato all'Università, nel quale, per ragioni di convenienza economica, si individuava come necessario un impianto di assai maggior potenza. L'idea era di creare condizioni più favorevoli per attrarre nel progetto un partner privato, disponibile ad investire risorse proprie nella costruzione della centrale e ad impegnarsi per 10 anni all'acquisto dei derivati della produzione locale di girasoli. La maggior taglia energetica dell'impianto avrebbe richiesto l'acquisto di biomasse anche da produttori esterni all'area, parte dei quali stranieri.

Regione, Provincia e Comune stipularono con le organizzazioni sindacali dei lavoratori dell'ex-zuccherificio un Accordo di programma per riconvertire lo stabilimento saccarifero e, in parallelo, un secondo accordo di filiera con le principali organizzazioni agricole regionali.

Quando le popolazioni locali vennero a sapere dell'esistenza degli accordi, nacquero alcuni comitati spontanei contrari alla costruzione della centrale. Da un lato, il progetto non sembrava legato allo sviluppo del territorio, non essendone percepita l'importanza economica ed occupazionale; dall'altro i timori sotto il profilo ecologico e di tutela ambientale erano amplificati dalla dimensione della centrale e dal ricorso a combustibili "importati" da altre aree. Si diffuse presto tra la popolazione un classico atteggiamento di tipo NIMBY (*Not In My Back Yard*, letteralmente "non nel mio giardino"), di rifiuto e contrasto alla costruzione della centrale, motivato dall'idea che le esternalità negative, vere o presunte (ad esempio dal punto di vista della salute della popolazione o dell'impatto ambientale) si sarebbero riversate praticamente solo sulla popolazione del Comune e della Provincia, mentre i benefici sarebbero stati ripartiti tra più soggetti, anche imprenditoriali e stranieri. La comunità locale percepì inoltre la riconversione dell'area dalla filiera saccarifera a quella agro-energetica come una minaccia alla propria identità storica.

La costruzione della centrale divenne uno dei temi chiave delle campagne elettorali amministrative locali, terreno di scontro fra partiti e liste civiche, minando ulteriormente il debole sostegno politico al progetto e diffondendo nell'opinione pubblica un'impressione negativa su tutta l'operazione. Dopo le elezioni, le forze politiche si divisero sul sito in cui costruire l'impianto e sul sostenere o meno il progetto di riconversione, creando ritardi ed aumentando le tensioni sociali. L'impresa privata disponibile a sostenere l'investimento fu accusata di pensare solo al suo ritorno economico e



non anche al benessere delle popolazioni locali. Al contempo, anche i rapporti fra i diversi livelli istituzionali di governo coinvolti si fecero sempre più tesi. La Regione difendeva a spada tratta il progetto di riconversione, che avrebbe a suo dire innalzato la produzione energetica da fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi del Piano energetico regionale; il Comune sottolineava la sproporzione tra la potenza della centrale da costruire, le esigenze di sviluppo locale e le conseguenze ambientali, anche a fronte della necessità di importare la maggior parte dei prodotti da utilizzare per la produzione energetica; la Provincia manteneva un ruolo intermedio.

In questo quadro, i movimenti di opposizione si mossero consolidando ed allargando la protesta, costruendo organizzazioni formali e cercando alleanze con altre organizzazioni che godevano già di una certa solidità e prestigio. Anche associazioni di tutela ambientale di livello nazionale si interessarono alla situazione e, oltre a lamentare la mancata partecipazione al processo di definizione della *policy*, alimentarono le polemiche sottolineando l'impatto negativo del progetto sull'ambiente e l'incoerenza del progetto "a filiera lunga" (importazione di biomasse) con il Piano energetico regionale, basato su una logica di filiera corta. Infine anche le associazioni degli agricoltori, pur avendo stipulato nella prima fase del processo accordi con la Regione, iniziarono ad opporsi al progetto, sostenendo che favoriva più le produzioni estere che quelle del territorio.

Nel corso dei mesi si susseguirono numerose mobilitazioni e proteste di cittadini e associazioni, nonché incontri formali e informali tra le parti interessate promossi da attori istituzionali e della società civile, con il coinvolgimento di vari esperti che di volta in volta supportavano l'una o l'altra fazione. Ciò portò di fatto al blocco di qualsiasi attività. La Regione ed il Comune furono costretti ad istituire tavoli di concertazione per individuare il sito in cui localizzare l'impianto e programmare l'*iter* realizzativo e autorizzativo dell'attività, tavoli che si arenarono a fronte della indisponibilità delle parti coinvolte di addivenire ad un accordo. Alla fine, anche l'investitore privato valutò che non era più conveniente procedere, decidendo di focalizzare la propria azione su altri territori.

### *I nodi critici*

- *Una forte mancanza di dialogo e condivisione tra gli attori, pubblici e privati, legittimamente portatori di istanze diverse, ma privi di un quadro di riferimento comune, rivolto a definire e a rendere evidente l'interesse generale.*



- *La mancata disponibilità (effettiva) delle istituzioni ad ascoltare attivamente le istanze degli oppositori (pubblici e privati).*
- *Una non chiara ripartizione di competenze e poteri tra i livelli di governo coinvolti, con conseguente rivendicazione conflittuale di ruolo da parte dei vari soggetti.*
- *La progettazione dell'attività con approccio top-down, senza considerare adeguatamente le istanze territoriali, in assenza di meccanismi di partecipazione, acuiti dal non coinvolgimento degli attori locali nel decision making e dall'assenza di facilitatori di processo.*
- *La scarsa trasparenza del progetto, negli obiettivi e nelle scelte, con la diffusa percezione di una sproporzione tra costi e benefici dell'attività.*
- *Un insieme di procedure amministrative inadeguate per gestire conflitti territoriali e localizzativi.*

### **“È già troppo tardi!?”**

#### ***Quando il tempo passa in modo inconsapevole***

C'era una volta un'Amministrazione regionale che, a seguito dell'emanazione di una normativa nazionale di riordino di un settore, doveva predisporre una propria legge di pianificazione che ridisegnasse politiche ed interventi sulla base del nuovo approccio, concertandone i contenuti con gli altri livelli programmatori (Ministero, Province e Comuni).

Trattandosi di materia di competenza concorrente, la legge nazionale si limitava ad individuare le linee fondamentali di assetto, demandando alle Regioni la disciplina degli strumenti di pianificazione e programmazione ed assicurando la partecipazione del Ministero competente. Agli enti pubblici territoriali era richiesto di conformare la propria attività pianificatoria agli indirizzi ed ai criteri regionali, adeguando gli strumenti in uso, anche attraverso la partecipazione dei soggetti privati operanti nel settore. Il riassetto era stato definito a fronte di un'intricata stratificazione normativa venuta a maturare in un ventennio, basata su una concezione ormai antiquata delle politiche e caratterizzata dalla presenza a livello locale di numerosi strumenti territoriali e settoriali di pianificazione, in larga misura sovrapposti e non coordinati.

Nella Regione X, nei primi mesi successivi all'approvazione della legge nazionale, nessuno sembrò dare grande importanza all'obbligo di ridefinire

il contesto normativo. A seguito dell’emanazione di una circolare esplicativa da parte del Ministero competente e di una crescente attenzione del mondo universitario, il Dirigente del Servizio preposto iniziò a comprendere che “*qualcosa andava fatto*”. Decise pertanto di commissionare uno studio alla locale Università, per “*capire meglio*” cosa chiedeva la legge. Passato un anno, durante il convegno di presentazione dei risultati della ricerca, la Regione si rese meglio conto della complessità della materia, data dall’esistenza – a livello provinciale e locale – di numerosi strumenti di pianificazione ancora vigenti, ancorati nella storia e dei quali era necessario tener conto. Comprese inoltre che, inevitabilmente, la legge regionale avrebbe impattato anche su altri settori, di competenza di altri Assessorati e Servizi.

Nel frattempo erano però maturate improrogabili necessità attuative. Si decise dunque di iscrivere all’ordine del giorno della Giunta Regionale una delibera inerente provvedimenti cautelari e d’urgenza di salvaguardia e tutela del settore, rimandando la legificazione a tempi più lunghi. Durante la seduta, per contingenze impreviste, si decise di rimandare la deliberazione. Nella seduta successiva, dopo una veloce disamina della questione, apparve utile approfondire meglio la situazione, commissionando un ulteriore studio ad un ente di ricerca regionale, rivolto ad acquisire indicazioni più dettagliate sul quadro programmatico nazionale, regionale, provinciale e comunale. Dopo sei mesi, a fronte dei risultati dello studio, venne redatta ed approvata la legge regionale che, oltre a introdurre modifiche alla normazione di altri ambiti, istituì lo strumento di programmazione (Piano Settoriale Regionale), da adottare entro dodici mesi. Erano trascorsi tre anni dall’emanazione del Testo Unico originario, interessato nel frattempo da alcune modifiche, sulla base dei problemi attuativi riscontrati nel Paese.

Gli uffici regionali si misero al lavoro per la redazione del Piano Settoriale Regionale ma, dopo alcune settimane, altre urgenze legate ad adempimenti comunitari e nazionali distrassero risorse dall’attività, lasciando il documento in *stand by*. Si era, intanto, entrati in periodo di elezioni amministrative; il cambio di vertice alla guida della Regione e il conseguente *turn over* negli uffici fece ulteriormente distogliere l’attenzione dalla redazione del Piano. A qualche mese dall’insediamento, il nuovo dirigente del Servizio preposto, a seguito di una riunione al Ministero, si rese conto del fortissimo ritardo maturato rispetto all’obbligo di adozione del Piano Settoriale Regionale. Chiese dunque ad una assistenza tecnica esterna di predisporre una bozza di Piano, utilizzando gli studi commissionati dai predecessori.





Passati tre mesi, la bozza di Piano venne presentata, in uno specifico incontro, a Province e Comuni, nell'ipotesi di trovare un facile consenso su quanto in esso contenuto. Contrariamente alle attese, gli enti locali, supportati da associazioni del territorio, ne contestarono numerosi aspetti. Veniva intanto a determinarsi una nuova situazione di urgenza, che portava all'approvazione da parte della Giunta di alcune norme specifiche di tutela, delle quali si rendeva necessario tener conto nella stesura definitiva del Piano.

Durante questo *iter*, in un Comune della Regione si verificò un evento imprevisto assai negativo, che rese evidente all'attenzione dell'opinione pubblica l'inadempienza della Regione di fronte all'obbligo definito anni prima dalla legge nazionale, già ottemperato da quasi tutte le altre Regioni. Sulla scia dell'indignazione dei cittadini, la stampa locale e le associazioni di settore puntarono i riflettori sul problema e, per diverse settimane, non si parlò di altro. Giunti a questo punto, il Governatore della Regione capì che non vi era più tempo da perdere, e fece tutto quanto in suo potere per accelerare l'adozione del Piano. Si giunse alla sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra Regione e Ministero per l'elaborazione e la definizione congiunta dello strumento di pianificazione; furono recepite le principali indicazioni fornite da Province e Comuni e finalmente il Consiglio Regionale adottò il Piano. Erano trascorsi oltre cinque anni dalla promulgazione della legge quadro.

### *I nodi critici*

- *Il netto prevalere della “cultura dell'adempimento” (p.e. il recepimento della legge nazionale come assolvimento di un obbligo) sulla “cultura della programmazione partecipata” (p.e. la valorizzazione degli spazi di progetto e coinvolgimento aperti dalla rilegificazione, a fronte della opportunità di ridefinire l'intero quadro della materia, superando le stratificazioni storiche).*
- *La scelta di modalità decisionali sostanzialmente dilatorie: al di là della risposta ad un bisogno informativo, l'assegnazione di “ricerche” a soggetti terzi diviene un modo per “mostrare di agire” senza agire.*
- *Il mancato coinvolgimento dei portatori di interesse e degli altri livelli di programmazione interessati, con la conseguente riduzione degli stimoli positivi all'azione, in un contesto già scarsamente reattivo.*
- *La conseguente opacità della comunicazione, anche sulla base del presupposto fallace che gli altri attori (istituzioni locali, stakeholder privati) avessero il medesimo orientamento valoriale della Regione.*

## 2.2 “Non abbiamo più risorse, e i bisogni crescono...”

Sono i casi, sempre più frequenti, in cui l'Amministrazione si trova a dover rispondere a bisogni primari, consolidati o in crescita, senza poter più contare sulla usuale dotazione di risorse. Uno schema tipico di risposta è la riduzione proporzionale dell'ampiezza degli interventi (dal punto di vista sia della platea dei beneficiari, sia delle caratteristiche di contenuto ed intensità), ad invarianza del modello storico di programmazione e produzione. Gli esiti di questa apparente razionalità sono spesso molto critici, scontentando (per ragioni diverse) la più parte dei vari portatori di interessi. L'approccio della *social innovation* aiuta a ridefinire le caratteristiche del problema, verso una diversa articolazione dei ruoli e delle relazioni fra gli attori, inclusi quelli rilevanti in termini di bisogni ma usualmente poco coinvolti nel processo decisionale. Questo approccio favorisce l'“invenzione” di nuove modalità di risposta, maggiormente coerenti con il vincolo economico e, al contempo, non particolarmente penalizzanti rispetto ai destinatari.



### “Meno fondi, dunque meno servizi?”

#### *Quando dalla riduzione delle risorse finanziarie deriva una riduzione dei servizi erogati dal pubblico*

C'era una volta un'Amministrazione comunale che, ad inizio mandato, si era trovata ad ereditare un cospicuo indebitamento, esito delle gestioni precedenti e nettamente superiore alle risorse proprie. Si rese dunque necessario definire ed approvare un robusto piano di rientro, costruito in una situazione di emergenza. Per superare a priori le probabili tensioni politiche, anche in seno alla Giunta, il Sindaco scelse la strada del taglio lineare dei costi. Si trattava di *“una dolorosa ma necessaria politica di sacrifici, volutamente ripartita, per ragioni di pari trattamento, su tutte le voci di bilancio”*. Per lo specifico delle politiche sociali, tale scelta determinò automaticamente l'impossibilità di coprire i costi di 5 asili nido, dei quali si decise a cascata la chiusura. Sarebbe così venuta meno l'accoglienza di circa 300 bambini, interessando in larga misura quartieri ad elevata densità abitativa.

La notizia si diffuse in città ancor prima della nota ufficiale dell'Assessore competente. La forte tensione che ne seguì si scaricò direttamente sull'Ufficio preposto alla gestione delle iscrizioni che, nelle more del-



la possibile revisione della politica comunale, decise cautelativamente di non accogliere le iscrizioni per i 5 asili nido oggetto del possibile intervento di chiusura. Solo a nuovo anno scolastico avviato, ed in risposta ad una forte mobilitazione della società civile, il Sindaco presentò alla cittadinanza un piano generale di riforma del sistema degli asili nido del territorio comunale. Esso prevedeva la chiusura di “solo” 3 strutture, realizzando parte degli ulteriori, necessari risparmi attraverso l’aumento del rapporto tra bambini ed educatori e l’esternalizzazione del servizio pomeridiano, da affidare a soggetti privati (cooperazione sociale). Si provvedeva inoltre ad agire anche dal lato dei ricavi, attraverso l’introduzione di un contributo unico indifferenziato da parte delle famiglie beneficiarie. Secondo l’Assessore competente, la riforma intendeva rispondere ad una duplice esigenza dell’Amministrazione comunale: *“rientrare dei debiti contratti dalle precedenti Giunte e garantire un servizio di qualità alla cittadinanza”*.

Le reazioni al piano di riforma furono fortemente critiche. Da una parte le associazioni di cittadini lamentarono il rischio di un’esclusione dal servizio per le famiglie a basso reddito e di una riduzione della qualità, stante la non continuità didattica tra mattina e pomeriggio, determinata dall’intervento di operatori diversi. Dall’altra, anche gli educatori comunali avviarono una protesta contro il piano dell’Amministrazione comunale, che – a loro dire – avrebbe messo a rischio, a breve, i propri posti di lavoro. *“Se passa l’idea che i servizi sono esternalizzabili, pian piano lo saranno interamente”*, aveva espresso con chiarezza il comunicato delle organizzazioni sindacali.

Ad anno scolastico ormai inoltrato, lo scontro tra Amministrazione comunale e parti in causa non solo non accennava a ridursi, ma entrava in una nuova fase critica, segnata dall’occupazione di alcuni asili nido da parte dei lavoratori in stato di agitazione. L’Assessore competente, non ritenendo utile la costituzione di un tavolo di confronto con le diverse parti in causa, accusava la strumentalizzazione di una situazione non dovuta all’attuale amministrazione, ma ereditata e causata dalla mala gestione precedente. L’opposizione politica in Consiglio comunale si limitava ad affermare che *“si è verificato quanto avevamo preannunciato”*.

La situazione caotica ebbe come più grave conseguenza l’allontanamento delle famiglie dagli asili nido: paradossalmente, alla riduzione dell’offerta era seguita una modesta copertura dei posti disponibili, le strutture presentandosi semivuote. Questa situazione era dovuta in parte all’au-



mento delle rette di iscrizione, in parte alla diffusione di notizie – non sempre verificabili – di abbassamento della qualità del servizio. Nel primo caso, erano le famiglie appartenenti alle fasce di reddito basse a non poter fruire dell’asilo; nel secondo, le famiglie con reddito medio-alto, preferendo l’offerta privata, si allontanavano da quella pubblica.

Consapevole della gravità della situazione, il Sindaco decideva di intervenire, definendo un’azione congiunta con l’Amministrazione regionale:

- il Comune si impegnava al rilascio di un maggior numero di autorizzazioni per l’apertura di strutture private;
- la Regione, con fondi propri, prevedeva un bando per la copertura delle spese sostenute dalle famiglie per le rette pagate alle strutture private.

Anche queste misure risultarono però poco incisive, anche in ragione dell’assenza di soggetti privati sul territorio in grado di sostenere nel breve termine un’iniziativa complessa quale l’apertura di un asilo nido. I bandi del Comune per l’apertura di nuovi spazi a gestione privata – concepiti peraltro in modo molto tradizionale – andarono pressoché deserti.

### *I nodi critici*

- *Un approccio “per caduta”, rivolto a rispondere ad una esigenza generale (ripianamento del deficit) invece che ad una domanda specifica (asili nido). Ciò porta a “perdere di vista” il bisogno, che esce completamente dal campo progettuale e decisionale. L’obiettivo chiave è il risparmio, non il servizio in un contesto di minori risorse.*
- *La conseguente assenza di attenzione sulla possibilità di ripensare interamente la modalità di rispondere al bisogno. Immediato prevalere della logica del taglio lineare, ad invarianza del modello di produzione.*
- *La modifica delle caratteristiche del servizio definita solo successivamente, a partire da esigenze esterne, senza coinvolgere i vari portatori di interessi, nuovamente nella sola logica della riduzione del costo e dell’aumento dei ricavi.*
- *Una visione lineare e semplicistica della realtà (taglio lineare, aumento delle tariffe...), a fronte di comportamenti apparentemente “contro-intuitivi” dei beneficiari.*
- *La mancata capacità dell’Amministrazione di fare rete per acquisire risorse a sostegno di un progetto di innovazione, attraverso un diverso coinvolgimento della Regione e dei Comuni limitrofi.*





**“Ho fatto, ho fatto, ma non ho visto niente!”**

***Quando una politica fallisce per carenza di risorse immateriali***

C'era una volta un'Amministrazione che, dotata di adeguate risorse finanziarie, aveva deciso di intraprendere una innovativa politica di sviluppo, basata sul rafforzamento dei sistemi produttivi locali. Seguendo le indicazioni provenienti da un gruppo di lavoro universitario, si era scelto di sostenere progetti “di filiera”, rivolti a raggruppamenti di beneficiari. *“Il ragionamento è chiaro”*, disse il Dirigente del Dipartimento in apertura della conferenza stampa di presentazione dell'iniziativa. *“Vi sono obiettivi strategici per il territorio che nessun attore economico è in grado di raggiungere da solo, stante la dimensione dell'investimento richiesto. Noi ora, invece di distribuire le risorse in modo puntuale sulle singole imprese, come fino ad oggi abbiamo fatto, investiamo su poche grandi reti di soggetti, autocostruite, che definiscano e realizzino progetti utili tanto ad ognuno di essi, quanto alla collettività nel suo complesso. La parola chiave è «sistema»”*.

Per tale ragione, si era deciso di ammettere a finanziamento solo interventi di dimensione non inferiore ad un cospicuo volume di risorse, a fronte dell'importanza degli obiettivi e delle azioni ipotizzate. Stante l'immaginabile complessità realizzativa dei progetti, l'avviso pubblico prevedeva una sola scadenza, in modo da assicurare un congruo tempo di sviluppo delle attività, senza correre il rischio di avvicinarsi pericolosamente a condizioni di disimpegno automatico per ritardo nella spesa. I tecnici dell'Amministrazione avevano inoltre definito alcuni meccanismi utili ad evitare che alcune filiere potessero aggiudicarsi la più parte delle risorse, disequilibrando l'intervento pubblico ed acuendo le disparità territoriali. Per ogni ambito era stato definito un budget complessivo di risorse, allocabili anche interamente su un solo grande progetto. Cosciente della novità dell'intervento, l'Amministrazione aveva deciso di accompagnare l'avviso pubblico con una rilevante azione promozionale ed un presidio di assistenza tecnica sul territorio, facilmente accessibile a sportello o su appuntamento, anche attraverso relazioni con le principali Associazioni di categoria.

*“Con questo intervento cambiamo passo. Le risorse impegnate costituiscono una massa critica inedita ed adeguata alla completa realizzazione di interventi strutturali, in un orizzonte temporale di breve termine. L'attenzione che l'Amministrazione ha profuso nella messa a punto dell'avviso garantisce la qualità e la trasparenza dei criteri di programmazione ed*

assegnazione. Ora il futuro è nella vostra capacità di risposta”, aveva concluso il Dirigente. “Sono certo che ci farete molto lavorare per scegliere i progetti più adeguati”.

Per quanto non esplicitato nell’avviso, un obiettivo dell’azione pubblica era la promozione di comportamenti di cooperazione fra imprese, a partire da una situazione di radicata abitudine alla competizione per l’accesso ai mercati e per l’acquisizione delle risorse scarse, determinanti per il successo. Come l’Università aveva più volte sottolineato nello studio preliminare alla scelta di *policy*, era del tutto necessario stimolare strategie del tipo “cooperare per competere”, creando un ambiente favorevole all’esercizio di comportamenti una volta tanto non da “gioco a somma zero”. “Mettendo risorse economiche importanti creiamo una evidente convenienza ad agire in modo comune. Approvando un solo progetto spingiamo gli attori verso coalizioni ampie. La griglia di valutazione delle proposte è inoltre chiaramente orientata a premiare forme aggregative non effimere, scoraggiando decisamente le coalizioni opportuniste.” Nel gergo dell’Amministrazione, il progetto era stato così soprannominato “il catalizzatore” e, ovviamente, vi era molta attesa sugli esiti.

Infine, un obiettivo di servizio che in tal modo si intendeva raggiungere era lo “spostamento a valle” dello spinoso problema della redistribuzione delle risorse, che aveva da sempre richiesto all’Amministrazione di svolgere un ruolo di mediazione fra interessi puntuali, al quale si era storicamente risposto allargando la platea dei beneficiari e diminuendo il valore minimo dei progetti eligibili a finanziamento. Ma, come si era visto, tale comportamento non aveva prodotto impatti strutturali.

Nelle prime tre settimane, il presidio di assistenza tecnica e gli stessi uffici regionali furono assai impegnati a rispondere a molte domande di singole imprese, spesso accompagnate dai propri commercialisti. Si dimostrò invece poco attivo il canale delle Associazioni di categoria. Contrariamente alla usuale prassi, a mano a mano che la scadenza si avvicinava la “pressione” sull’Amministrazione andava scemando, invece di farsi più rilevante. Voci di corridoio riferivano, inoltre, di una situazione di stallo, data dalla apparentemente insuperabile presenza di veti incrociati fra gruppi di potenziali beneficiari. Due settimane prima del termine, l’Assessore iniziò a chiedersi se non valesse la pena di far emergere una richiesta, da parte delle Associazioni di categoria, di proroga dei termini. Ma un sondaggio informale in tale direzione spese ben presto tale ipotesi.

L’avviso andò ampiamente deserto. Anche i pochi progetti proposti non





avevano la solidità di requisiti richiesti dal tipo di politica adottato. “*Ma come è possibile comportarsi così? Ma non vedete che avete perduto risorse?*”, si lasciò scappare di dire un funzionario, una volta incontrato un possibile beneficiario in un corridoio. “*Non è mica vero... Ora dovrete fare un nuovo avviso, tornando alla tradizione. Avete solo perduto tempo.*”

### *I nodi critici*

- *La difficoltà dell’Amministrazione di comprendere che le risorse immateriali, quali il capitale sociale ed i valori culturali alla base dei comportamenti cooperativi, non sono “producibili” semplicemente finanziando un avviso che richiede obbligatoriamente un comportamento di cooperazione.*
- *La scelta di spostare il costo della regolazione sull’insieme dei beneficiari, in presenza di una forte cultura individualista ed orientata alla redistribuzione puntuale.*
- *Il prevalere di una logica di programmazione non partecipata, diretta da finalità e modelli corretti, ma troppo lontani dalle condizioni reali del contesto.*

### **2.3 “Abbiamo usato tutte le risorse, ma (questa volta) non abbiamo raggiunto gli obiettivi...”**

Si ricomprendono i casi in cui la reiterazione di schemi storici di comportamento non porta più (spesso con sorpresa dei decisori) ai risultati attesi. Ciò acuisce la distanza fra agire istituzionale e percezione di valore delle politiche da parte della società nel suo complesso. Differentemente dalla tipologia precedente, qui il vincolo non è la ridotta dotazione economica, ma il mutuo adattamento degli attori chiave storici (ad esempio la Pubblica Amministrazione ed i suoi fornitori) a modalità di azione non più coerenti con il contesto a cui la *policy* è rivolta. Il *focus* è dunque l’introduzione di nuove logiche di programmazione ed azione, attraverso un sensibile allargamento della platea dei soggetti interessati dalla produzione di valore. Il ricorso ad un processo di innovazione sociale consente di superare con minor difficoltà le resistenze al cambiamento e di ridisegnare logiche e modalità di produzione inedite.

**“Senza una visione strategica spendere non serve”*****Quando realizzare servizi senza progettare la gestione non apporta benefici alla collettività***

Il Comune X, ubicato nella seconda cintura della città capoluogo regionale, è caratterizzato da un contesto socio-economico complesso, segnato da una rilevante disoccupazione giovanile e dalla presenza di comunità di migranti che, prima della crisi economica, avevano raggiunto una condizione di discreta integrazione. Da tempo, però, il crescente pendolarismo verso il capoluogo, unica soluzione alla mancanza di opportunità occupazionali *in loco*, aveva iniziato a generare problemi identitari in una collettività già in difficoltà, con il rischio concreto per il Comune di veder ridotto il senso di appartenenza dei suoi abitanti, trasformandosi in una estrema “periferia-dormitorio” della limitrofa grande città.

Anche quello che, per anni, era stato un centro di conservazione dell’identità, della cultura e delle tradizioni locali, ossia la biblioteca comunale, soffriva per la mancanza di fruitori e per le precarie condizioni strutturali. L’umidità ed il freddo mettevano a rischio la conservazione dei libri, mentre l’impossibilità di aggiornamento del patrimonio e gli orari di apertura sempre più ridotti sembravano essere la causa della drastica riduzione di interesse da parte della cittadinanza. Più volte la responsabile della biblioteca aveva richiesto al Sindaco di essere supportata, al fine di garantirne l’agibilità e la fruizione come luogo di lettura e studio, ma le era stato sempre risposto che l’Amministrazione non disponeva delle risorse necessarie.

Dopo anni di attesa, grazie all’improvviso sblocco di risorse statali, l’Amministrazione comunale aveva potuto accedere ad alcuni finanziamenti finalizzati al recupero e alla rifunzionalizzazione delle biblioteche comunali. Si era pertanto deciso di ristrutturare l’edificio che ospitava la biblioteca civica (un palazzo del XVIII secolo, situato nella piazza principale), intervenendo sulla messa in sicurezza della struttura e degli spazi interni, nonché sulla riqualificazione delle aule di lettura e della strumentazione per la fruizione (tavoli, sedie, armadi, postazioni informatiche, connessione internet). Era stato incrementato il numero degli abbonamenti a riviste specialistiche, in formato cartaceo e *on line* e, attraverso l’attivazione di un contratto a tempo determinato part time per un aiuto bibliotecario, si era riusciti ad incrementare l’orario di apertura, garantendo l’accesso tutte le mattine e tre pomeriggi a settimana, dalle 15,00 alle 17,30.





Dopo alcuni mesi di lavoro finalmente venne inaugurata la nuova biblioteca. Il Comune attivò una notevole campagna di promozione dell'evento; furono invitati ad intervenire politici di livello regionale, nonché autori di fama. Dopo il primo mese, passato l'entusiasmo e la curiosità iniziale della cittadinanza, la biblioteca era tornata ad essere vuota. La bibliotecaria e l'Assessore alla Cultura iniziarono a porsi alcune domande: *“Come mai una volta la biblioteca era un importante centro di aggregazione e adesso, completamente ristrutturata, non riesce a suscitare alcun interesse?”*; *“Cosa non abbiamo capito?”*; *“Dove bisogna incidere?”*.

Dopo una serie di riflessioni fu chiaro che il problema stava nel profondo mutamento che aveva caratterizzato il contesto sociale negli ultimi anni. La biblioteca non poteva essere più solo un centro di conservazione e diffusione di un sapere statico, ma doveva divenire centro creativo che, di pari passo alle trasformazioni delle abitudini di vita della collettività locale, potesse contribuire alla creazione di nuova cultura, nuova integrazione e nuovo valore sociale. Tutti convenivano ora su tali considerazioni, ma difficile era individuare le modalità per affrontare i nuovi bisogni e far sì che il Comune tornasse ad essere un centro vitale.

La prima idea fu di organizzare degli eventi che promuovessero i “creativi locali”: mostre, concerti, presentazioni di libri, ma fu ben presto molto chiaro che gli spazi interni non avrebbero consentito nulla di ciò. La struttura era articolata in un ingresso non molto grande, dove era gestita l'attività di prestito, due sale di lettura (una tradizionale ed una informatizzata) e la “sala grande”, nella quale erano conservati i libri, totalmente occupata dai nuovi scaffali. Sicuramente non vi erano spazi sufficientemente grandi per ospitare concerti (senza contare che non era stata prevista alcuna insonorizzazione, né una adeguata scala antincendio) e mostre. Se fosse stato possibile organizzare un dibattito, il numero dei partecipanti sarebbe stato forzatamente ridotto. *“Se ci si fosse posti il problema al momento della ristrutturazione, non sarebbe stato impossibile pensare ad una diversa organizzazione degli spazi, anche acquisendo strutture divisorie mobili, disponibili in relazione alle diverse esigenze di utilizzo”*, si disse sconsolata la bibliotecaria.

Un'altra idea poteva essere quella di estendere l'accesso in orari alternativi, ad esempio con alcune aperture serali, sul modello del “caffè letterario”. Bisognava però intervenire sul personale: chi avrebbe garantito l'apertura, chi si sarebbe occupato della ristorazione? Era sicuramente necessario integrare le risorse impegnate, ma per far ciò bisognava reperire nuovi mez-



zi finanziari, cosa non semplice. Forse si sarebbe potuto chiedere il supporto di sponsor privati, ma i tempi non sarebbero stati immediati. Rimaneva comunque il problema della ristorazione. Anche volendo garantire un servizio molto “di base”, bisognava trovare un adeguato spazio interno, acquisire la strumentazione necessaria ed individuare un responsabile del servizio. La via della concessione ad un soggetto esterno sembrava difficile, in assenza di condizioni minime di ritorno dell’investimento, se non di mera copertura dei costi.

I mesi passavano e sembrava non ci fosse una via d’uscita. Ogni soluzione appariva di difficile realizzazione, richiedendo nuovi interventi strutturali in grado di mettere la biblioteca a servizio di un’idea di gestione.

### *I nodi critici*

- *Il mancato coinvolgimento preliminare degli attori potenzialmente interessati all’uso di uno spazio collettivo. La risposta (rilanciare la biblioteca) ha così preceduto la domanda (affrontare un mutato insieme di bisogni e di funzionamenti sociali), sostituendosi ad essa.*
- *Un investimento in risorse fisiche non preceduto da una valutazione/progettazione del modello gestionale. I “contenuti” (libri e riviste) si sono spontaneamente “imposti” nel processo decisionale (cosa di più ovvio in una biblioteca...), determinando implicitamente un forte insieme di vincoli di uso dello spazio.*
- *La mancata visione della sostenibilità a medio-lungo termine del progetto, in un contesto difficile. L’Amministrazione non ha valutato l’opportunità di fare del progetto di ristrutturazione un’occasione per aggregare risorse (sociali, umane, tecniche, economiche...) diffuse nel territorio. La biblioteca si è configurata molto più come un “fine” che come un “mezzo”.*

### **“Far bene le solite cose non basta più”**

**Quando, nell’immaginario collettivo, le politiche formative non producono valore**

C’era una volta un’Amministrazione pubblica che vedeva crescere sempre più le critiche alle proprie politiche formative, nonostante la tranquilla stabilità del proprio sistema di offerta. “Questi corsi servono solo a pagare gli enti che li realizzano”; “Sono tutti soldi sprecati, mentre cresce



*la disoccupazione*”; “*Sotto sotto vi sono molti interessi...*”. Queste ed altre affermazioni rilanciate dalla stampa non potevano non preoccupare i responsabili delle politiche, ma anche i dipendenti pubblici direttamente interessati. “*Noi non abbiamo mai avuto storie di corsi fantasma*”; “*Tutti i controlli, anche della Commissione europea, hanno testimoniato qualità e correttezza del nostro operato*”; “*Non son pochi i giovani che trovano lavoro*”, ed altre affermazioni del medesimo sentire erano divenute, agli occhi dei più, poco significative, suonando alla meglio come una difesa d’ufficio. Dopo pochi mesi avrebbe avuto inizio operativo la nuova programmazione 2014-2020. Che fare?

L’Amministrazione X aveva ormai da anni consolidato la propria pratica di programmazione ed attuazione dell’offerta formativa, nell’ambito delle politiche rivolte a giovani non occupati. Si trattava essenzialmente di attività corsuali, basate sul classico schema “attività di aula + *stage* conclusivo”. La significativa affluenza di risorse, derivanti dalle ultime due tornate di programmazione del FSE, aveva generato prima, e consolidato poi, un ampio insieme di soggetti attuatori. Al nucleo originario delle agenzie espressione di *stakeholder* storici (parti sociali, *no profit*) si era progressivamente affiancato un rilevante gruppo di “imprenditori della formazione”, con un notevole ampliamento del mercato dell’offerta. Il dispositivo di accreditamento, per quanto basato su requisiti articolati ed applicato in modo corretto, non aveva consentito una particolare regolazione del fenomeno. Gli esiti occupazionali, contenuti anche in ragione della persistente crisi economica, apparivano comunque in linea con quelli dei territori confinanti.

Questo quadro di “tranquilla normalità”, che un economista – riferendosi al concetto di ciclo di vita – non avrebbe esitato a definire “maturo”, iniziava a presentare nell’ultimo anno alcuni segni critici. Sfogliando la rassegna stampa, e ripensando ai fatti di tutti i giorni, ad iniziare da quelle che chiamava volentieri “le chiacchiere da bar”, il responsabile della programmazione cercò di mettere a fuoco il problema.

L’aspetto più visibile era la diffusa critica di autoreferenzialità dell’offerta formativa, che nell’immaginario collettivo finiva per assumere anche connotazioni oscure e certamente negative. Gli “scandali” che ciclicamente comparivano nelle cronache nazionali alla voce “corsi di formazione” favorivano probabilmente una lettura negativa a prescindere. Il fatto incontestabile che il sistema locale non fosse interessato da alcuna patologia non era riconosciuto come una garanzia di valore e serietà. “*Nel fondo, credo che il cittadino medio non faccia distinzione fra noi e gli altri*”, pensò, “*E*



*immagina che le risorse, invece di servire a dare lavoro a chi non l'ha, siano in realtà soprattutto usate per mantenere in piedi il sistema".* L'aumento del numero degli organismi formativi aveva determinato una massiccia risposta agli avvisi pubblici, che si era trasformata in un notevole aggravio per l'Amministrazione, dal punto di vista della gestione dei procedimenti. Più offerta non significava del resto maggiore qualità: la più parte delle proposte, nel tempo, si era allineata ad uno standard medio che ne rendeva poco agevole la distribuzione in graduatoria, a seguito di valutazione. Da qui l'effetto collaterale della crescente micro-conflittualità verso l'Amministrazione delle agenzie "escluse" dai finanziamenti per raggiunto limite delle risorse, testimoniato dal numero di richieste di accesso agli atti. Invece di portare innovazione, la competizione aveva dunque generato anche fra i soggetti attuatori una critica percezione della redistribuzione delle risorse, la cui gestione consumava rilevanti energie pubbliche. La rigorosa correttezza dell'agire amministrativo non era più una risposta sufficiente ai vecchi ed ai nuovi problemi.

Anche i partecipanti ai corsi, pur in un quadro positivo di giudizi, soprattutto grazie al rapporto con le imprese sviluppato durante gli *stage*, percepivano che alla loro esperienza mancava qualcosa. *"È un po' come se con queste risorse comprassimo tanti "posti a sedere" in aule di formazione, da un'offerta poco differenziata"*. Anche se la qualità di ciò che in quelle aule accadeva era sostanzialmente buona, l'idea di scarsa utilità e senso del "parcheggio" tendeva a prevalere. Invece di vedere il bicchiere mezzo pieno, ovvero l'occupazione creata, lo sguardo dei più si focalizzava sulla parte mezza vuota, rappresentata dal sempre maggior numero di disoccupati e, di recente, anche di chi aveva quasi rinunciato a cercare lavoro.

*"Dobbiamo produrre valore"* – disse l'Assessore. *"Soprattutto adesso che arrivano le nuove risorse del Fondo sociale europeo, e la stampa ci incalza con una pressante richiesta di discontinuità"*. Già oggi le risorse pubbliche producevano occupabilità, occupazione, posti di lavoro nel sistema formativo, supporto alle imprese alla ricerca di risorse umane creative e qualificate. il valore, in definitiva, era tutto questo. Ma sembrava non bastare più. Anche la rilevante tradizione di buona amministrazione appariva insufficiente, se non quasi un ostacolo. *"Il tema è il valore. Ma forse non è chiaro, né agli altri, né a noi stessi, cosa esso debba significare"*.

### *I nodi critici*

- *Un sistema formativo maturo, nei comportamenti dell'offerta e della*





*Pubblica Amministrazione, posto di fronte ad un contesto mutato nei suoi funzionamenti economici, di mercato del lavoro e sociali.*

- *Una sempre maggiore difficoltà di indirizzo e governo dove, per l'Amministrazione pubblica, avere le risorse ed una consolidata esperienza non è sinonimo di effettiva capacità di indirizzo politico e di regolazione del "mercato" da essa stesso creato.*
- *Una visione del concetto di valore fortemente ancorata ad una "tradizione" di interventi, tale da rendere il FSE sinonimo di "corsi di formazione".*
- *Una relativa chiusura del sistema attorno alla relazione "a due" fra Amministrazione pubblica ed organismi formativi, caratterizzata sia dall'adattamento reciproco dei comportamenti, sia dalla crescente insufficienza delle modalità di regolazione.*

### **"Per crescere non basta intervenire in modo puntuale"**

#### ***Quando la spesa non produce valore e genera insoddisfazione***

C'era una volta un'area interna caratterizzata da un paesaggio rurale interessante e da un patrimonio materiale ed immateriale diffuso, che stentava però a trovare una propria identità, a riconoscersi e ad essere riconosciuta come luogo in cui pensare un progetto di vita ed intraprendere iniziative economiche. Sebbene esistesse ancora una tradizione artistica di produzione di ceramiche e manufatti del cuoio, e negli ultimi anni si fossero sviluppati alcuni agriturismi e *bed & breakfast*, il rischio di spopolamento da parte dei giovani restava alto.

Nell'area vi era un bene culturale di pregio di proprietà pubblica (una dimora storica, dotata di parco), che poteva essere trasformato in un attrattore culturale in grado di attivare lo sviluppo turistico locale. Fu così che l'ente territoriale proprietario si trovò impegnato nella definizione e nella successiva conduzione di un ambizioso progetto di restauro, attivando tutte le procedure necessarie per la realizzazione dei lavori, relativi agli elementi strutturali interni ed esterni, al recupero ed al riallestimento dei manufatti artistici presenti e del mobilio, nonché alla ricostruzione dei giardini storici. Un'opera complessa, autorizzata dalla Conferenza dei servizi ai sensi della legge 241/90, nell'ambito della quale si giunse, non senza difficoltà, ad un'intesa tra tutti gli enti interessati, con l'ottenimento dell'autorizzazione da parte del soprintendente responsabile.



Si trattava di un bene di notevoli dimensioni, comprensivo di spazi interni passibili di usi distinti (mostre temporanee, eventi, presentazioni di libri...) e di spazi esterni atti ad ospitare rappresentazioni e *performance* artistiche. Oltre al recupero ed al restauro, l'ente proprietario aveva ipotizzato un generico piano di fruizione, da realizzare anche con l'apporto di partner privati, da meglio specificare in un secondo momento. *“Adesso il problema è il restauro. È su quello che dobbiamo concentrare tutte le nostre energie”*, aveva ripetuto più volte l'amministratore responsabile del progetto. Al termine dei lavori, il piano di gestione e fruizione non era ancora stato approntato. Il tempo oramai stringeva, e si decise di avviare la promozione del bene “in sé”, senza riferimenti strutturati ad altre realtà di aree limitrofe ed alle tradizioni materiali del territorio. Due cooperative sociali della zona si aggiudicarono la gestione dei servizi di base (bigliettazione, visita guidata, comunicazione, pulizia e giardinaggio).

In parallelo all'avvio della fruizione furono intraprese prime attività di *fund raising* e ricerca di sponsor, rivolte a raccogliere risorse per garantire in ogni caso gli oneri di gestione ordinaria (fra cui la manutenzione), indubbiamente molto più elevati dei ricavi ottenibili dalla bigliettazione e dal magro bilancio dell'ente proprietario. Ma gli esiti dell'operazione apparvero poco significativi; il sistema delle imprese, non coinvolto nella fase progettuale, manifestò notevoli dubbi ad intervenire con un apporto finanziario, senza potere partecipare in maniera attiva alle scelte di gestione. L'uso del bene mise inoltre in evidenza un ulteriore problema, non previsto: l'assenza di investimenti sul sistema viario e sul trasporto pubblico locale portò, infatti, a problemi di accessibilità del sito, soprattutto durante i giorni festivi, che finirono per limitare il numero di visitatori, scoraggiati dalle inattese difficoltà.

Ad un anno dall'inaugurazione, apparve inoltre evidente che al pur significativo numero di arrivi non corrispondeva un significativo incremento delle presenze e dell'utilizzo delle strutture ricettive e di ristorazione del territorio. I visitatori si fermavano esclusivamente per il tempo strettamente necessario alla visita, non avendo altri obiettivi di permanenza. Nessuno aveva pensato di disegnare e comunicare un'offerta integrata con i valori e le risorse presenti nel territorio. Ad esempio, non erano state individuate porte di accesso al territorio dove promuovere l'insieme delle risorse esistenti; anche il sistema della segnaletica era incompleto. Inoltre il numero dei visitatori del bene era decisamente inferiore a quanto stimato in fase progettuale. Gli incassi non garantivano un volume di risorse



sufficiente per coprire i costi della gestione ordinaria, con la conseguente riduzione delle risorse professionali impiegate, ad iniziare da quelle poste a disposizione da parte delle cooperative sociali. In sostanza, al cospicuo investimento per la ristrutturazione non aveva fatto seguito un significativo ritorno in sviluppo locale. Tale dato finì per determinare un progressivo allontanamento della collettività nei confronti dell'ente territoriale.

Per cercare di superare questa situazione, l'estate successiva l'ente decise di investire nella programmazione di una serie di eventi a cadenza settimanale, da realizzare nei giardini del bene recuperato, coinvolgendo nel processo gli attori locali significativi. Grazie al sostegno economico di alcune imprese e con il supporto dell'associazionismo culturale fu possibile organizzare in breve tempo quattro rappresentazioni artistiche (teatro e danza) di discreta qualità. Anche in questo caso, però, i risultati non furono quelli sperati: alla adeguata partecipazione della collettività locale non fece seguito l'attesa partecipazione di visitatori e di abitanti dei territori limitrofi.

*“E ora?”, si disse il responsabile dell'iniziativa. “Cosa possiamo fare? Di questo passo, non riusciremo a garantire i livelli minimi di servizio necessari per mantenere aperta la struttura in modo continuativo. Ad ogni riduzione dei costi segue una ancor maggiore riduzione dei ricavi. E molti iniziano a chiedersi se non sia più produttivo sostenere altri progetti. Sembra la Bella Addormentata. Chi potrà svegliarla?”.*

### ***I nodi critici***

- *La mancanza di un progetto integrato alla scala territoriale, nel quale il bene assumesse un ruolo trainante ma non esclusivo, in una prospettiva di medio e lungo termine.*
- *A monte, la mancanza di una governance locale allargata, necessaria per poter definire un “prodotto-sistema”, mettendo in rete le diverse risorse del territorio (beni culturali; settori economici distintivi, quali l'agroalimentare e l'artigianato; trasporti), con l'obiettivo di garantire accessibilità, fruibilità, servizi accessori al visitatore/turista.*
- *La lettura del valore in termini di beni fisici invece che di “intelligenza del sistema”, con la conseguente sottovalutazione della definizione del modello di gestione, soprattutto in una logica di medio e lungo termine.*

### 3. A cosa non abbiamo pensato

Per quanto fra loro diversi, i meta-casi proposti sono accomunati da alcune “assenze”: domande non poste e punti di osservazione della realtà non assunti dagli immaginari protagonisti, in quanto non appartenenti alla storia ed alle tradizioni delle istituzioni in cui essi agiscono. Riconoscere questi limiti è essenziale per poterli superare. Ciò che non è parte del pensiero, non può a maggior ragione essere parte dell’azione.

La prima caratteristica diffusa è la scarsa ampiezza del concetto di valore. Il processo decisionale è orientato esclusivamente dall’obiettivo “ultimo” (realizzare un’opera, un servizio...), senza prendere in considerazione gli effetti del processo attuativo e/o del funzionamento di quanto prodotto. Ciò porta, anche in casi di apparente successo, ad un dispendio di risorse molto maggiore dei risultati ottenuti. Il problema nasce di solito dalla errata o incompleta definizione e presa in carico del bisogno, in tutte (o in molte) delle sue dimensioni essenziali. Ad esempio, si può costruire una piscina per rispondere ad esigenze piuttosto differenti: agonistiche, sportive, di educazione alla salute, di aggregazione sociale, di riqualificazione di un’area urbana, etc. Ad ognuno di questi bisogni corrisponde una diversa concezione di valore, una differente articolazione del processo decisionale ed una diversa logica funzionale e costruttiva dell’impianto. La piscina “in sé” avrà in tutti i casi una vasca, degli spogliatoi ed altre necessarie strutture, ma il disegno dei suoi spazi (interni ed esterni) e del suo rapporto con il contesto sarà, di volta in volta, diverso. Il tema chiave è riuscire a vedere il bisogno in una prospettiva multidimensionale: dove cioè la piscina, per restare nell’esempio, sia una risorsa per il più ampio insieme “ragionevole” di attori e di interessi che insiste in quel territorio, nonché attorno al suo processo realizzativo. La piscina produce tanto più valore quanto più diviene una costruzione ed un oggetto sociale, in senso estensivo. A parità di denari investiti, si può dunque ottenere solo una piscina (un impianto, disegnato per un certo specifico uso prevalente, e magari successivamente afflitto da esigenze di gestione a cui non si è in grado di dare risposta attraverso un ordinario approccio), un luogo di aggregazione, una porzione di un più ampio sistema sociale che funziona meglio, il simbolo di una identità collettiva, e via immaginando. Se il processo nasce e si struttura attorno alla apparente razionalità esclusiva di un obiettivo specifico i rischi di autoreferenzialità divengono molto consistenti. Un approccio basato sull’innovazione sociale è la risposta preventiva a tale possibilità, allargando e “lateralizzando” il quadro dei soggetti e dei signifi-



cati a cui riferire tutto l'iter "tecnico" di progettazione, realizzazione e gestione. È dunque utile rileggere i meta-casi di fallimento nella prospettiva costruttiva della moltiplicazione del valore.

Un secondo aspetto importante, collegato al precedente, è la ridotta ampiezza del concetto di risorse. Nei nostri meta-casi, esse sono infatti assunte essenzialmente in termini economico-finanziari, con una sottovalutazione sistematica dell'importanza decisiva, nella realizzabilità di una politica, dell'insieme dei beni immateriali, dal capitale relazionale a quello sociale, passando per i sistemi di conoscenza. La riduzione al solo dominio strettamente economico rimanda all'idea che tutti i problemi siano in ultima *ratio* risolvibili attraverso scambi di natura monetaria. Come a dire che "ogni cosa ha un prezzo" (e che, dunque, basta pagarlo per poterla avere). Vi sono almeno due limiti a tale impostazione: uno propriamente teorico, che deriva dalla irrealtà dell'assioma che vuole ogni transazione umana riducibile alla sola dimensione dell'interesse economico ("vi sono cose che il denaro non può comperare"); un secondo di tipo pragmatico, legato ai problemi strutturali dell'attuale fase dello "sviluppo economico" ("non vi è più denaro per comperare le cose"). Visti assieme, i due limiti ci ricordano che il ricorso a sistemi di scambio non monetario non è una risposta "di ripiego" alla carenza di denaro, una sorta di "economia della povertà", determinata dall'esigenza di "fare di necessità virtù". Una quota di beni essenziali alla vita ed alle politiche è producibile solo al di fuori dello scambio economico "classico", attraverso pratiche sociali basate sulla co-costruzione, la cooperazione, il dono, la reciprocità. A loro volta, questi processi si rendono possibili solo in presenza di comportamenti fondati sulla partecipazione e la collaborazione, la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità, la trasparenza e la reale presa in conto della pluralità degli interessi e delle opzioni presenti. La costruzione di capitale relazionale, capitale sociale e quadro di significati condivisi rende possibile immaginare ed istituire risposte innovative ai problemi comuni, non appiattite sulla sola razionalità dello scambio monetario. Un sistema di prestazioni e controprestazioni come funzionamenti sociali, che crea, ridistribuisce e celebra appartenenza ed identità. Senza questa dinamica non è del resto possibile estendere la produzione di valore, della quale si è parlato ad inizio di paragrafo.

Il terzo aspetto saliente è il costo del cambiamento. In nessuno dei meta-casi raccontati, né la forte pressione che arriva dall'ambiente (minori risorse, maggiore conflittualità), né l'evidenza del fallimento sono stati sufficienti ad attivare una riflessione "fuori dagli schemi". Anche nella realtà, la forza del-

la tradizione si presenta spesso come un forte vincolo implicito, orientando i comportamenti anche al di là della stessa volontà dei decisori. Superare questa naturale “difesa” è possibile anche attraverso una severa azione individuale di tipo autoriflessivo, ma è molto più agevole e realistico fare ricorso all’interazione con gli altri, all’insieme degli sguardi esterni dei portatori di altre visioni ed istanze. A condizione però che ciò avvenga in un contesto di confronto costruttivo. Il che rimanda a quanto sopra introdotto.

L’analisi dei meta-casi evidenzia dunque che valore, risorse e cambiamento sono le tre cose alle quali abbiamo poco pensato, con gli esiti di fallimento visti. Cambiamento rimanda direttamente al sostantivo “innovazione”; valore e risorse rimandano all’aggettivo “sociale”. È giunto il momento di voltare pagina.







## CAPITOLO 3

63

### **CAMBIARE DOMANDE PER AVERE RISPOSTE** La mossa del cavallo







*L'esperienza non è quello che succede all'uomo.  
È quello che l'uomo fa con quello che succede.*

Karl Weick, 1993

## 1. Nuovi problemi, nuove soluzioni

L'esame dei casi critici dovrebbe aver reso più chiaro il significato non retorico che si vuole dare all'espressione "innovazione sociale": un diverso approccio ai problemi, rivolto alla costruzione di soluzioni sostenibili ed effettive. Si può affrontare una realtà critica solo se si coglie "il nuovo" che essa contiene e se si apprende ad usarlo come risorsa.

Proviamo a fare ancora un piccolo esercizio mentale. Mettiamo a confronto queste due frasi:

- *“Per affrontare il problema di questa mattina stiamo usando una norma, un metodo, una logica che abbiamo sviluppato poco più di dieci anni fa”.*
- *“Per affrontare i problemi emergenti nel nuovo millennio stiamo facendo ricorso ad approcci del secolo passato”.*

Se da un punto di vista formale le due espressioni – ad oggi – sono sostanzialmente equivalenti, in termini di pensiero esse si differenziano sensibilmente. La prima è una accettabile, se non positiva, continuità con la nostra storia, le tradizioni, l'identità; la seconda segnala l'importanza, se non l'urgenza, di porre in discussione noi stessi, nel rapporto con il contesto in cui operiamo e con i fenomeni su cui dobbiamo agire. Il lieve disagio che la seconda formulazione ci può procurare è una micro-risorsa per iniziare a pensare in modo diverso. Dire la stessa cosa con un altro approccio, linguisticamente un po' spiazzante, è un piccolo esempio di "mossa del cavallo": invece di procedere in linea retta – perpendicolare o obliqua – sulla scacchiera, abbiamo scelto di introdurre nella nostra traiettoria una discontinuità laterale. Il paesaggio ed i possibili corsi di scelta ora sono sensibilmente diversi da prima. Ma non per questo siamo andati in "fuori gioco".



66

Il punto di partenza è dunque saper cambiare le domande, come condizione per produrre risposte inedite. Valore e Risorse sono due concetti utili per compiere questo (stra)ordinario esercizio. Ed è proprio nella diversa articolazione dei rapporti fra valore e risorse che si può identificare la *social innovation*.

Nella figura 3.1 si propone un possibile modello applicabile ai nostri casi. Si tratta di un adattamento della classica catena del valore sviluppata da Michael Porter negli anni Ottanta del '900. La figura mostra sei possibili riferimenti utili per interrogarsi sul disegno e le ricadute di una politica. Quattro di essi, disposti in cerchi nidificati, costituiscono l'asse primario di ogni intervento pubblico: la risposta ai bisogni di uno specifico soggetto (*target* primario) e gli effetti che una politica può/deve avere su ambiti via via di maggiore ampiezza e minore specificità (*target* indiretti, sistema locale e reti lunghe). Perché ciò avvenga occorrono una adeguata dotazione di risorse collettive ed un insieme di istituzioni pubbliche efficienti, efficaci ed innovative.

**Figura 3.1**

**Un modello semplice di catena del valore, guardando all'innovazione sociale**



Fonte: Formez PA, 2014

Esaminiamo tutto ciò in dettaglio.

Con *target* primario intendiamo i destinatari diretti dell'azione pubblica. Per riprendere l'esempio relativo alla costruzione della piscina, con cui si è



concluso il precedente capitolo, essi sono i “fruitori primi” dell’impianto sportivo: atleti o semplici cittadini interessanti al nuoto, a seconda dell’orientamento del decisore. A questo livello della catena, il valore è dato dalle caratteristiche intrinseche del bene (quante vasche, quanto lunghe e profonde, quali ambienti attrezzati...) e dalle modalità di accesso (quali e quante persone possono fruirne, per quali attività, in quali unità di tempo...).

Facendo un passo a ritroso, troviamo i *target* intermedi. Si raccolgono sotto questo termine tutti gli attori che possono avere una relazione diretta “di secondo ordine” con la politica pubblica di cui sopra. Ad esempio, i soggetti interessati alla gestione del bene (le società sportive, una cooperativa sociale...) e/o alla sua integrazione operativa in un più ampio sistema di servizi/di realizzazioni (p.e. l’associazione che vede la piscina come una potenziale risorsa solidaristica ed educativa, attribuendo al nuoto il significato di “mezzo”, dove il fine è l’inclusione sociale dei minori o di un altro pubblico non sportivo, in uno specifico contesto territoriale). Questa logica d’uso evidenzia *in nuce* due aspetti, fra loro potenzialmente contraddittori:

- da un lato, se veramente si riuscisse ad usare la piscina *anche* in una prospettiva allargata, il ritorno in valore collettivo dell’investimento sarebbe molto più alto, a parità di risorse impiegate per la sua realizzazione;
- dall’altro, non si può che guardare con preoccupazione ai rischi di conflitto allocativo che derivano dalla possibile compresenza di più *target*, interessati da strategie e logiche di accesso non immediatamente compatibili, a fronte degli inevitabili vincoli di struttura.

Visto in una prospettiva tradizionale, il decisore pubblico rischia di trovarsi nella sgradevole situazione di avere a che fare con una pluralità di richieste confliggenti di uso del bene (tutte legittime), a fronte della difficoltà di garantire con la propria dotazione di risorse economiche livelli accettabili di funzionamento. La scelta più ragionevole può apparire quella di “stringere” attorno alle esigenze del solo *target* primario, escludendo le istanze che giungono dai *target* intermedi, in quanto “oggettivamente non accoglibili”. Se nel tempo le risorse continuano a scemare, tale schema di azione finirà per amplificare il conflitto allocativo, trasformando il bene pubblico in una risorsa per gli “*happy few*” (i pochi felici) collocati nell’estrema punta della freccia del valore, fino al raggiungimento dei prevedibili limiti di sostenibilità. Invece di creare ricchezza, si ridistribuirà povertà.

Cambiare la prospettiva, attuando la “mossa del cavallo”, aiuta ad evitare un fallimento da esito bloccato. La pluralità di interessi può essere vista come



una risorsa chiave, anziché un problema non risolvibile. Invece di ricondurre la gestione del bene alla sola relazione di mercato con un fornitore di servizi, si può istituire un articolato insieme di rapporti non monetari (o non solo monetari) con e fra gli attori interessati ai vari, possibili usi. Si tratta di costruire un sistema di “scambi inclusivi”, dove ogni attore ottiene ruolo ed accesso in funzione della sua capacità e disponibilità a definire ed attuare soluzioni comuni. È il circuito “chi fruisce gestisce” e “chi gestisce fruisce”, nei limiti degli apporti resi.

Superare schemi di gioco a somma zero richiede la compresenza di almeno due condizioni:

- forme di governo basate su processi effettivamente partecipativi, che possono trovare anche il supporto di specifici strumenti contrattuali non tradizionali, quali ad esempio i PPP – Partenariati Pubblico-Privati;
- modalità organizzative tali da creare esternalità positive, attraverso un uso intelligente ed innovativo dei fattori produttivi apportati da ogni soggetto. Si intende con tale termine una situazione in cui i comportamenti di un attore creano vantaggio ad altri, senza però che esso debba assumere maggiori costi o, comunque, ridurre i suoi benefici.

È una innovazione tanto nei fini a cui è rivolta (rispondere ad una pluralità di bisogni sociali), quanto nei mezzi con cui avviene (costruire risorse sociali per rispondere ai bisogni stessi): una *social innovation*. Tornando al caso della piscina, lo sviluppo di schemi di integrazione fra *target* primario e *target* intermedi (p.e. fra la società sportiva interessata all’insegnamento del nuoto – anche in chiave agonistica – e un soggetto rivolto all’inclusione sociale) può recare beneficio ad entrambi, non solo in chiave di riparto/riduzione di costi, ma anche attraverso l’allargamento della dotazione di risorse comuni di natura immateriale (identità, appartenenza, valori). Le differenze divengono una opportunità, se l’istituzione pubblica è in grado di ricomporle ed utilizzarle in un adeguato processo di *governance*.

A questo livello della catena, il valore è dato dalle modalità con cui il bene è fruito (quanti diversi *target* accedono attraverso schemi comuni, mantenendo ruoli distinti) e gestito (quanti attori trovano ruoli interessanti partecipando alla “soluzione” delle esigenze comuni). I giovani a cui sono rivolte le politiche di inclusione possono divenire, oltreché nuotatori – e, a volte, anche campioni – i supporter della squadra locale, i costruttori e gli animatori di un progetto di raccolta fondi, il “prolungamento” in determinati ambienti sociali dell’identità di gruppo..., ricevendone in cambio una riconoscibile

posizione di valore. Analoghe possibilità, *mutatis mutandis*, riguardano le altre tipologie di attori, dalla società sportiva, alle famiglie, al volontariato, etc. In ogni caso, immaginando che la via della *social innovation* lasci comunque molti problemi ampiamente irrisolti, la scelta di passare da un approccio focale (*target* primario) ad uno più “laterale” (*target* primario + *target* intermedi) allarga la platea dei portatori e dei percettori di valore. Banalmente: se nell’approccio semplice gravitavano attorno all’impianto 100 persone, in quello integrato se ne possono ipotizzare 300, variamente articolate, molte delle quali mai in vasca, ma tutte “impigliate” nella rete di fatti, relazioni, significati, che fa del “bene-piscina” un riferimento per una più ampia porzione di società, trovando in ciò parziale soluzione alle proprie esigenze di funzionamento sostenibile. Un luogo molto meno confliggente di quanto, all’inizio, si potesse supporre. Il passaggio dal primo al secondo schema avviene aggiungendo intelligenza al sistema. È questo un compito primario delle istituzioni pubbliche.

Trasformare un problema in risorsa attraverso una prospettiva allargata di valore è maggiormente fattibile se praticato da subito come chiave del *policy making*. Prima, cioè, che il fallimento dell’impostazione tradizionale lo renda comunque necessario ma, a quel punto, in presenza di fratture di difficoltosa ricomposizione e scarsa legittimazione del decisore istituzionale. Inoltre, prendere in considerazione *ex ante* la prospettiva del maggior valore propria della compresenza organica di più soggetti ed istanze porta molto probabilmente alla definizione di requisiti funzionali del bene diversi da quelli concepiti pensando al solo *target* primario ed alla sua univoca prospettiva d’uso. Il riferimento ad un bene fisico, utilizzato qui a meri fini esemplificativi, può facilmente essere generalizzato all’insieme delle *policy* pubbliche aventi ad oggetto contenuti immateriali.

Procedendo verso i cerchi di maggiore ampiezza, troviamo un riferimento collettivo ampio e dai confini sfumati, denominato “Sistema locale”. Raccogliamo qui tutti gli attori che possono essere influenzati dalla strategia primaria (ed a maggior ragione da quella allargata), pur senza esserne interessati direttamente. La piscina è immersa in un contesto interessato da logiche, vincoli e funzionamenti complessi, con i quali interagisce ben al di là di quanto realisticamente progettabile. Il successo dell’impianto può accrescere il traffico veicolare, aumentare o diminuire il commercio di prossimità, favorire o meno la rifunzionalizzazione di aree adiacenti, interessare il valore delle unità immobiliari, modificare l’itinerario di una linea di trasporto pubblico, etc. Il contesto può a sua volta mutare le sue relazioni con il resto del tes-





suto urbano, anche dal punto di vista del valore simbolico ad esso attribuito, facendone un riferimento positivo per l'intera comunità (una *success story*, anche per chi non è interessato all'arte natatoria) o negativo (il fallimento di un disegno di riqualificazione, la percezione dell'incapacità di migliorare la realtà, l'idea che si spenda male il denaro pubblico, a fronte di altri problemi, percepiti come più importanti). I cambiamenti del contesto retroagiscono a loro volta sulla sostenibilità gestionale della piscina, ad esempio rispetto al possibile problema del vandalismo. Nessuno di questi esiti di sistema è contenuto nelle mere caratteristiche dell'impianto sportivo, né è esaurito dai suoi funzionamenti propri, anche quando allargati ai *target* intermedi. È compito di un approccio "valore/risorse" esplorare, costruire e governare, per quanto utile e possibile, questa ulteriore dimensione. Evitando gli eccessi della pianificazione integrale, è opportuno porsi la domanda guida di quanto la realizzazione focale della *policy* (realizzare la piscina) possa/debba interagire con l'ambito della prossimità estesa, o quanto comunque rischi di farlo "da sola", come effetto collaterale non atteso, né ipotizzato. Del resto:

- le risorse per realizzarla e, almeno in parte, per gestirla provengono verosimilmente dalla fiscalità generale. La scelta di investire su questo bene/servizio equivale ad una minor priorità, o alla semplice eliminazione, di possibili alternative di impiego che interessano l'intera collettività;
- possono esistere gruppi di pressione o interessi, più o meno organizzati, favorevoli o contrari alla scelta, in grado di strumentalizzare il *policy* ed il *decision making*, trasformando la questione nel simbolo di una battaglia di principi, che può condurre anche al collasso del processo attuativo;
- il successo o l'insuccesso dell'operazione ha effetti diffusi al di fuori degli stretti confini d'uso, agendo sulla trama delle interdipendenze della società ampia, in particolare nel delicato rapporto di riconoscimento e fiducia nelle istituzioni.

Non è dunque un esercizio teorico esplorare l'applicazione del modello valore/risorse alla dimensione del sistema locale, nella direzione di massimizzare – attraverso le opportune scelte – entrambi i termini. Si tratta di definire la piscina non come "oggetto in sé", ma attraverso le sue possibili relazioni con l'ambiente di riferimento. È un modo di procedere meno esposto a rischi di autoreferenzialità, che implica nuovamente l'attivazione di processi partecipativi e la ricerca di esternalità positive. A tale fine occorre chiedersi a quali bisogni "di altra natura" l'operazione complessiva può apportare un contributo laterale, e sotto quali condizioni di processo ciò possa avvenire.



nire. E, al contempo, a quali potenziali minacce può essere esposta, interagendo con i funzionamenti in essere del contesto. Anche in questo caso, il tema chiave è la combinazione intelligente dei fattori produttivi, presi ad una scala ampia. Qui l'innovazione sociale può facilmente incontrare temi quali la *smart specialization*<sup>8</sup> e le *smart cities*<sup>9</sup>, non riducibili del resto alla sola dimensione dell'innovazione tecnologica.

In questa prospettiva, la piscina è un nodo che scambia energia ed informazioni con altri nodi di rete, lungo protocolli materiali (le condotte del riscaldamento, le relazioni con l'agricoltura urbana...) ed immateriali (internet). I funzionamenti interni possono divenire una risorsa per altre esigenze del sistema complessivo, così come quest'ultimo, nel suo ordinario procedere, può partecipare senza costo aggiuntivo alla regolazione dei funzionamenti interni. La piscina "luogo reale" può facilmente assumere anche una veste virtuale, che ne consenta una rilevante integrazione funzionale e simbolica con altri contesti, nell'esperienza sociale della contemporaneità. Maggiore integrazione può significare, ad esempio, minori costi di fruizione (programmazione degli accessi) e di controllo (sguardo collettivo sullo stato del bene e sulle modalità di suo utilizzo).

A questo livello della catena, il valore è dunque dato dal livello di integrazione e dalle interdipendenze positive che la *policy* ha con il contesto ampio in cui si colloca e dal quale trae le risorse di realizzazione. Banalmente, le 300 persone del *target* focale ed ampio possono divenire, per contenuti di scambio diversi, molte di più, dal commercio di prossimità all'evento di piazza che celebra un risultato sportivo importante e simbolicamente aggregante.

<sup>8</sup> Il concetto di *smart specialization* è stato elaborato a livello europeo e indica strategie d'innovazione, flessibili e dinamiche, concepite a livello regionale, ma valutate e sistematizzate a livello nazionale con l'obiettivo di:

- evitare la frammentazione degli interventi e mettere a sistema le politiche di ricerca e innovazione;
- sviluppare strategie d'innovazione regionali che valorizzino gli ambiti produttivi di eccellenza tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale.

<sup>9</sup> Con il documento *smart city* elaborato da Cassa depositi e prestiti, definiamo *smart* una città che:

- secondo una visione strategica e in maniera organica, impiega gli strumenti dell'ICT come supporto innovativo degli ambiti di gestione e nell'erogazione di servizi pubblici, grazie anche all'ausilio di partenariati pubblico-privati-persone, per migliorare la vivibilità dei propri cittadini;
- utilizza informazioni provenienti dai vari ambiti in tempo reale e sfrutta risorse sia tangibili (ad esempio infrastrutture di trasporto, dell'energia e delle risorse naturali) sia intangibili (ad esempio capitale umano, istruzione e conoscenza, e capitale intellettuale delle aziende);
- è capace di adattare se stessa ai bisogni degli utenti, promuovendo il proprio sviluppo sostenibile.





Infine, va considerata un'ulteriore tipologia di soggetti implicabili nell'approccio valore/risorse, denominata "Reti lunghe". È oramai riferimento comune il concetto di sistema "glocale", espressione ad un tempo di una dimensione locale (quella di cui si è parlato fino ad ora) e di una posizione nell'ambito di un contesto globale, preso ampio a piacere. Non tenere conto di quest'ultimo termine può diminuire sensibilmente la sostenibilità e gli esiti di una politica. Come si è introdotto nel primo capitolo, il paradigma debole della *social innovation* nasce in risposta ai raggiunti limiti di un modello economico e sociale, che interessa una amplissima parte del mondo. In questo senso i problemi locali, al di là delle loro caratteristiche contestuali, sono per molti aspetti effetto di problemi generali e comuni. Includere nel processo decisionale il riferimento delle reti lunghe aiuta a capire la differenza fra cause (locali) e ragioni (globali), mettendo meglio a fuoco queste ultime. Con il vantaggio di una maggiore sostenibilità delle risposte.

Nel "globale" vi sono risorse importanti, che è possibile far valere su scala locale se si costruiscono le adeguate connessioni e gli opportuni circuiti di scambio. Inscrivere il locale nel globale è un passaggio fondamentale di qualunque approccio di marketing territoriale. La disponibilità di partner esterni apre possibilità di messa in rete dell'intero contesto, ben al di là della piscina "in sé". Ovviamente nessuno verrà da un'altra regione europea per svolgere attività natatoria nel contesto preso ad esempio. Vista in modo semplicistico, l'unica relazione immaginabile fra locale e globale è far partecipare ad un torneo internazionale la squadra sportiva "di casa". Ma si può andare oltre. La piscina (o, meglio, l'approccio complessivo di ideazione e gestione) può divenire parte di un più ampio progetto candidabile al finanziamento di un programma europeo che non ha per contenuto lo sport o un'opera pubblica, ma lo sviluppo di pratiche di innovazione sociale, sperimentando modelli successivamente generalizzabili e riproducibili su dimensioni maggiori. È proprio in questa direzione che vanno le indicazioni di integrazione fra FESR, FSE, FEASR e programmi diretti della Commissione europea (come Orizzonte 2020 ed EaSI).

È molto improbabile agire verso il globale secondo un approccio lineare, del tipo "*prima si costruiscono le partnership, poi si usano*". Più fruttuoso è il movimento opposto: concepire una *policy* a carattere innovativo, guardando anche ai casi ampiamente disponibili in letteratura e da questa, una volta consolidata una sufficiente massa critica locale, muovere verso i potenziali partner esterni, interessati da simili caratteristiche di processo. Se qui il *focus* apparente è la piscina, altrove potrebbe essere una biblioteca, un cen-

tro culturale, la realizzazione di orti urbani, il *co-housing* o altro ancora. È l'intelligenza dell'operazione che costituisce la risorsa di scambio verso le reti lunghe.

A questo ultimo livello di impatto, il valore è dato dalla maggiore dotazione di risorse economiche, di metodo, apprendimento, visibilità e legittimazione apportato dalla proiezione globale del contesto locale. È assolutamente possibile limitare l'approccio ai soli livelli interni; i vantaggi della "globalizzazione" della *policy* vanno valutati, a fronte dei relativi costi di attivazione, in base alle specifiche caratteristiche del contesto di intervento ed all'intensità del cambiamento che ad esso si intende apportare.

Le quattro posizioni, dal locale al globale, su cui si articola l'asse centrale della catena del valore vanno riconosciute ed affrontate secondo un approccio iterativo e circolare. Ogni stazione può assumere una funzione ed un significato diversi a seconda delle scelte che interessano le altre. È la coerenza complessiva che dà le maggiori garanzie di intercettare ampia parte del valore teoricamente disponibile, identificando e mobilizzando la pluralità di risorse possibili. Ciò che si richiede è dunque un approccio di tipo sistemico.

Tornando ancora alla figura, resta da parlare dei due riferimenti che circondano i quattro cerchi fino a qui esaminati. Il primo riferimento è denominato risorse collettive, qui assunte nell'accezione di dotazione di risorse immateriali necessarie per l'esercizio di processi sociali inclusivi: il capitale sociale, ampiamente inteso, il capitale relazionale, le competenze, le norme che, complessivamente, determinano il "perimetro del possibile". Se tali riferimenti comuni sono deboli o negativi, ad esempio per condizioni storiche o crisi emergenti, è molto difficile agire schemi di innovazione, sociale e non solo. Come si è già ricordato, per i decisori innovare è sempre sinonimo di assumere rischi, visto che al tentativo di superamento di prassi consolidate (per quanto inadeguate) non corrispondono esiti scontati. Rendere il rischio socialmente accettabile è una condizione di base per la progressiva adesione al cambiamento, innescando un processo virtuoso. Maggiori sono le dotazioni di fiducia, lealtà, adesione ai principi alla base della società civile, maggiore è la possibilità di intraprendere processi di cambiamento. Le crisi, portando alla riduzione delle risorse, acuiscono il generalizzato ricorso a comportamenti opportunistici. L'energia individuale è "razionalmente" rivolta ad acquisire per sé "ciò che (ancora) c'è (prima che lo facciano altri)", piuttosto che alla partecipazione ad un processo di costruzione collettiva di "ciò che manca" (demandando a non meglio identificati "altri", fra cui le istituzioni, il relativo impossibile compito). È la versione comune del noto dilemma del prigioniero, in esito al quale si



ha di solito una rilevante erosione delle risorse collettive. Sono proprio i contesti segnati da questi problemi ad avere maggiori necessità di innovazione sociale. Non avendone però immediata possibilità.

Nella definizione di una *policy*, si tratta dunque di porsi due gruppi di domande:

- come ed in che limiti la dotazione in essere delle risorse collettive consente l'avvio di una strategia di innovazione sociale? Da quali ambiti ed occasioni è meglio partire, per disporre di ragionevoli possibilità di successo? Fino a dove è possibile spingere il processo?
- verso quali risorse collettive va rivolta la produzione di valore possibile attraverso l'innovazione sociale?

Si tratta di due problemi complementari, che vanno affrontati assieme. L'obiettivo comune è avviare un circolo virtuoso, partendo dal punto di minor resistenza e rivolgendo le energie al rafforzamento del più debole fra i fattori ritenuti importanti. In una logica incrementale, è il successo a generare il successo. Si è già ricordata ad inizio del volume la differenza fra la politica della probabilità e la politica della possibilità. L'innovazione sociale è di solito in sé poco probabile, in quanto rivolta all'evoluzione di situazioni radicate. Quanto sia possibile dipende molto dalla capacità di dare una corretta risposta alla coppia di questioni ora viste.

L'ultimo riferimento proposto dal modello di catena del valore è dato dalle istituzioni pubbliche. Esse vanno viste come i soggetti chiave per sostenere una strategia di *social innovation*, a condizione di non dimenticare la natura multi-attore e la centralità del processo decisionale ed attuativo di tipo partenariale. Se l'innovazione sociale non può essere esito di una stretta logica *top-down* (mancando l'essenza della costruzione collettiva delle risposte), non è neppure immaginabile che essa possa trovare miglior risultato al di fuori di (se non addirittura in opposizione a) una cornice istituzionale, che garantisca stabilità e generalizzabilità ai risultati ottenuti. L'innovazione è tale quando porta *anche* ad un effettivo cambiamento del funzionamento delle istituzioni, per gli aspetti di *government* e di *governance*. Rimandando all'ultimo capitolo del volume per una trattazione del tema, anche in questo caso è necessario, in sede di *policy* e *decision making*, porsi due ordini di domande:

- quanto l'Amministrazione pubblica è attrezzata per affrontare il tema dell'innovazione sociale? Il che equivale a chiedersi quanto sia utile o necessario accompagnare il processo – dall'identificazione dei sostenibili ambi-

ti di progetto al disegno dei progetti sperimentali – con specifiche azioni di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa;

- quanto l'Amministrazione pubblica deve essere essa stessa beneficiaria del valore prodotto dall'innovazione, utilizzando i progetti come una opportunità evolutiva del proprio *modus operandi*?



Analogamente a quanto visto per la dotazione di risorse collettive, si tratta anche in questo caso di due problemi complementari. L'obiettivo comune è raggiungere un livello di capacità istituzionale che consenta l'avvio del processo e possa continuare ad evolvere grazie alle risorse di azione ed esperienza da esso stesso apportate. Come si vedrà nel prosieguo, più che agire sul piano delle norme (la predisposizione di una ipotetica legge o direttiva sull'innovazione sociale), è opportuno creare diffuse opportunità di attivazione di pratiche *bottom-up*, dotate di buoni margini di evoluzione. A questo fine, il modello di catena del valore può essere un utile strumento di supporto. Si tratta ora di sperimentarne l'applicazione sulla carta, affrontando in modo evolutivo i casi critici altrove esaminati.

## 2. Esercizio: cambia le regole

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente possono essere applicate per rileggere in modo positivo i casi critici proposti nel secondo capitolo. Si tratta di esercitarsi alla “mossa del cavallo”, cercando di modificare il punto di vista da cui si affronta il problema. Abbiamo ora un approccio (l'innovazione sociale) ed un paio di strumenti (i concetti di risorsa e di valore) da utilizzare.

Articoliamo il nostro esercizio in tre parti, che rappresentano altrettante nuove domande da utilizzare per guardare in modo diverso alla realtà.

### 2.1 Partire dai bisogni per rispondere ai problemi

È la strada maestra della *social innovation*. Invece che partire dal problema in sé, si tratta di considerare da subito l'insieme dei bisogni ad esso correlati. Ciò apporta due vantaggi:

- si evita di contrapporre, anche involontariamente, un bisogno più manifesto ad altri bisogni, al momento meno critici, ma comunque presenti. Per quanto sia certamente necessario darsi delle priorità di azione, va posta



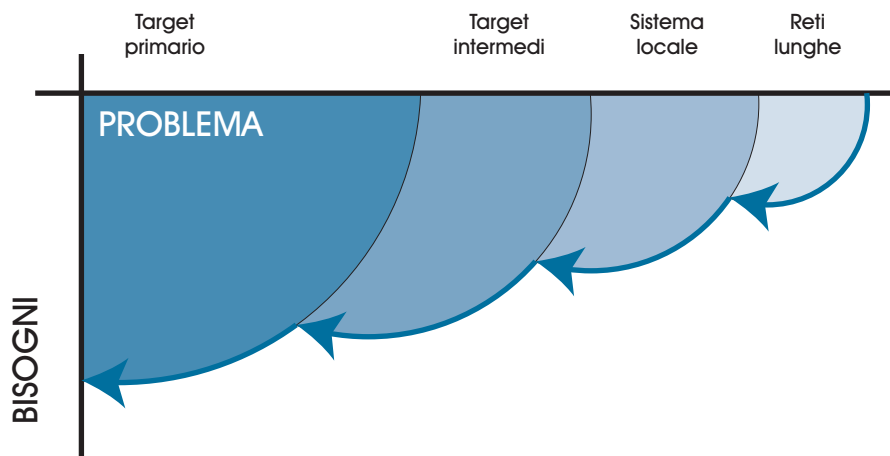
attenzione a non cadere in situazioni di “gioco a somma zero,” dove la scelta a favore di una priorità diviene automaticamente la messa in secondo ordine delle altre, con il potenziale insorgere di conflitti e separatezze. Un esempio classico è quello delle politiche sociali rivolte a particolari *target* deboli (p.e. migranti, Rom...), che rischiano di essere facilmente oggetto di strumentalizzazione da parte di altri *target*, anch’essi legittimi portatori di bisogni comparabili (p.e. disporre di una casa, di un certo livello di assistenza...), se pur con caratteristiche differenti. Affrontata in tal modo, qualunque scelta, a favore di qualunque gruppo e di qualsiasi priorità, diviene una “risposta negativa” verso altri gruppi e problemi (“*perché loro? perché non prima noi?*”). La scarsità di risorse impedisce ovviamente il ricorso ad un approccio estensivo (“*diciamo di sì un po’ a tutti*”), comportamento che, del resto, equivale ad una non scelta. Una ancor più severa carenza di mezzi può rendere insufficiente anche la risposta mirata ad un solo *target*, finendo per scontentare tutti;

- si costruisce un quadro più ampio di analisi del problema e di concezione delle possibili soluzioni, in grado di mobilitare attori e risorse secondo una logica convergente. L’approccio della *social innovation* richiede di ripensare il problema a partire dagli effetti e dalle cause comuni a più destinatari, ripercorrendo a ritroso la catena del valore (dal portatore primario del problema, ai portatori intermedi di bisogni, al sistema locale ed alle reti lunghe). Possono così essere portate in evidenza risorse potenziali non immediatamente visibili ed immaginate soluzioni del problema focale come parte della risposta a bisogni più ramificati ed estesi. Pensare “*out of the box*” aiuta ad immaginare soluzioni a somma positiva, dove un po’ tutti guadagnano quando anche gli altri guadagnano, invece che a somma zero (“*o noi, o loro. E dunque noi*”). Soluzioni probabilmente diverse da quelle che spontaneamente vengono alla mente, quando ci si focalizza in modo troppo puntuale.

Come si vede nel semplice schema della figura 3.2, l’approccio della *social innovation* cerca di ricondurre una gerarchia di bisogni e di relativi portatori di interessi ad una non ovvia unità di intenti.

Figura 3.2

## Partire dai bisogni per rispondere ai problemi



Fonte: Formez PA, 2014

Proviamo a rileggere su questo schema alcuni casi critici del precedente capitolo.

**“Meno fondi, dunque meno servizi?”. Quando dalla riduzione delle risorse finanziarie deriva una riduzione dei servizi erogati dal pubblico**

Il problema è il livello di servizi di asilo nido; il bisogno è la sostenibilità collettiva di una politica di austerità che, se impostata su una logica di taglio lineare diffuso, finirà verosimilmente per interessare un’ampia pluralità di attori. Bisogna dunque chiedersi quanto una “soluzione locale” possa diventare “un costo o una opportunità globale”. L’obiettivo della riduzione di spesa è stato perseguito attraverso tre approcci: *i*) chiusura di alcuni asili; *ii*) esternalizzazione di parte del loro funzionamento, attraverso il ricorso ad appalti di servizi verso cooperative sociali; *iii*) aumento generalizzato della tariffa di accesso. Ma:

- la riduzione del numero di asili non interessa solo il *target* primario (le famiglie con bimbi). Ha conseguenze su altri soggetti (gli anziani a supporto dei nipoti; le imprese in cui lavorano i genitori, ed in particolare le mam-





me...), impatta sul sistema locale (dal mercato del lavoro alla qualità della vita) e, in modo indiretto, con il più generale sistema a rete (una non elevata qualità della vita retroagisce negativamente con la possibilità di attrarre investimenti ed attività produttive; possono crearsi fenomeni di migrazione verso aree vicine, con conseguente pendolarismo...);

- la riduzione del costo di produzione dei servizi interessa le famiglie (possibile diminuzione della qualità del servizio, data dalla non continuità didattica fra attività mattutine e pomeridiane), i lavoratori degli asili (diminuzione del loro ruolo, con percezione di possibili conseguenze negative di medio termine), alcuni soggetti del sistema locale e delle reti lunghe (p.e. la cooperazione sociale e gli operatori privati interessati al potenziale mercato, il volontariato);
- l'aumento delle tariffe interessa non solo le famiglie (influenzando direttamente il loro processo decisionale verso gli asili), ma anche l'offerta privata (che vede estendersi il proprio mercato potenziale), la struttura sociale (chi non ha risorse e non può ritirarsi dal mercato del lavoro cercherà una risposta in reti familiari e di auto-aiuto) e – a livello di sistema locale e reti lunghe – i rapporti fra pubblico e privato, anche in un quadro di medio termine (nuove opportunità strategiche per i soggetti di impresa già presenti nel territorio e per le possibili *new entry*).

Passare dal problema al bisogno significa tener conto, nel disegno della soluzione, dell'intero campo di attori e dinamiche sopra schematicamente introdotto. Se si segue questa prospettiva, una cosa balza immediatamente agli occhi: il tema chiave è la ridefinizione di un nuovo modello di produzione (del servizio di asilo nido, ma probabilmente anche di altre opportunità socio-educative e socio-assistenziali), che ricomponga organicamente i vari portatori di interessi, garantendo diritti (p.e. qualità, condizioni di accesso, occupazione...) e ridistribuendo oneri (costi, impegni, comportamenti...). Per giungere a ciò, occorre una Amministrazione pubblica capace di sviluppare una adeguata progettualità innovativa, attraverso un non banale esercizio di ascolto, condivisione, costruzione di risorse condivise. Adesso abbiamo una domanda probabilmente complessa, ma più adeguata e stimolante di quella originaria: il problema non è più come ridurre un servizio, ma come innovarne le caratteristiche di realizzazione ed uso. Prende avvio un processo di innovazione.

**“Senza una visione strategica spendere non serve”. Quando realizzare servizi senza progettarne la gestione non apporta benefici alla collettività**

Il problema è il funzionamento della biblioteca; il bisogno è la ridefinizione di un insieme di dinamiche sociali, che rafforzino la capacità complessiva di auto-riconoscimento e di governo diffuso del territorio locale. In questo caso l'Amministrazione è cosciente del bisogno, ma è catturata dalla “soluzione” più a portata di mano. Un classico caso in cui una risposta pre-costituita (la biblioteca in sé) è “andata alla ricerca della propria domanda” (il bisogno identitario della comunità), assunto involontariamente più come contesto di giustificazione che come reale riferimento di *policy*. Il mezzo si è ben presto trasformato in un fine. In effetti:

- la realizzazione della biblioteca non riguarda solo il *target* primario dei potenziali fruitori ordinari (una netta minoranza della popolazione), ma anche diversi altri attori (chiunque abbia un interesse a condividere in pubblico una propria idea, creazione artistica, rappresentazione, o sia semplicemente alla ricerca di un riferimento fisico di valenza collettiva nello spazio urbano);
- l'attivazione dei servizi complementari (il caffè letterario, le mostre, le conferenze...) ha un potenziale impatto sull'associazionismo culturale ed il volontariato, le istituzioni scolastiche (ad esempio guardando all'educazione degli adulti) ed i soggetti formativi, le imprese della ristorazione, le testate media ed internet locali, gli studi di fotografia, etc. Per ognuno di essi può significare l'opportunità di “mettere in condivisione” una propria specificità, incluse le attività di natura *for profit*;
- anche per le reti lunghe può non essere indifferente la possibilità di disporre di un accesso ad un idoneo e riconoscibile spazio fisico nel Comune X, utile per veicolare a basso costo propri contenuti, utilizzando il valore aggregativo. Ciò in particolare se si guarda alle possibilità di integrazione con la logica digitale.

Ripensare il mezzo nella più strategica prospettiva dei fini significa definire la biblioteca in una prospettiva relazionale verso tutti i possibili *target* della catena del valore. È probabile che questo esercizio porti a scoprire una soluzione abbastanza lontana da quella di un luogo centrato sulla fruizione silenziosa ed individuale di pubblicazioni scritte. Uno spazio che acquisti senso per i diversi *target* (più sono, più ci si avvicina al raggiungimento del vero obiettivo) richiede verosimilmente una geometria flessibile ed adattiva,







sia nelle caratteristiche fisiche, sia nel modello di gestione. Il tema chiave è l'invenzione di un modello di biblioteca molto "poroso e ricettivo", sicuramente più costoso da concepire (e, forse, da realizzare), ma maggiormente in grado di produrre valore, rispondendo in modo integrato ad una pluralità di bisogni. Il problema ora non è più come ristrutturare la biblioteca, ma come innovare l'idea di spazio di lettura e fruizione, nei rapporti fra singoli individui e gruppi, fra analogico e digitale, fra locale e globale. Bisogna decisamente "uscir fuori dalla scatola".

***"Far bene le solite cose non basta più". Quando, nell'immaginario collettivo, le politiche formative non producono valore***

Il problema è la percezione delle politiche formative; il bisogno è l'iscrizione di una pluralità di attori all'interno di processi di apprendimento partecipato, a partire da una situazione consolidata e, come tale, non più oggetto di discussione. La domanda chiave è chiedersi quanto la formazione corsuale risponda al più generale bisogno di apprendimento. È probabile che i corsi siano di qualità ed abbiano esiti occupazionali non inferiori ad altri contesti, ma:

- in ragione del modello ad "aula chiusa", solo poche persone dotate di specifici requisiti possono parteciparvi. Il limite delle risorse non consente di estendere l'offerta anche ad altri *target* (ad esempio gli adulti occupati, le imprese, i cittadini), che resterebbe in ogni caso insufficiente rispetto alla dimensione del bisogno potenziale;
- anche il coinvolgimento degli attori nel processo è limitato. Al di là dei "soliti noti" (gli enti accreditati, il partenariato sociale...) non sembrano esservi significative relazioni con i *target* intermedi (le imprese, fatte salve quelle coinvolte in attività di *stage*; la scuola, l'università, l'associazionismo ed il volontariato...), il sistema locale (le relazioni fra i contenuti della formazione ed i funzionamenti economici, sociali e civili) e le reti lunghe (il supporto allo sviluppo del territorio in un mondo globale);
- la chiusura del "mercato" non favorisce alcuna innovazione significativa. Gli standard raggiunti assumono una funzione di garanzia di livello minimo omogeneo che tende ad appiattire la competizione, spostandola su un terreno di equilibrio ridistributivo. A sua volta, ciò crea la sensazione diffusa di un sistema autoreferenziale, che non arriva a confrontarsi e ad integrarsi con le diverse esigenze ed opportunità presenti nel sistema locale e nelle reti lunghe.



Il sistema dell'offerta formativa (dal modo con cui l'Amministrazione pubblica la programma fino a come gli organismi la realizzano) non si è adeguato ai cambiamenti avvenuti nell'economia e nella società, fino ad esserne percepito come una componente "a parte". Il valore che esso indubbiamente contiene non entra a far parte di più ampi circuiti, non si integra nel sistema degli scambi del territorio. Ridotto nelle sue potenzialità, esso risulta anche invisibile ai più.

Il tema chiave è la ridefinizione del ruolo dell'offerta formativa (delle sue risorse economiche, professionali, di sapere ed apprendimento) in uno spazio a rete, locale e globale, come condizione per migliorare l'efficacia dei propri compiti di istituto (strumento di politica attiva del lavoro) e, al contempo, per restituire valore ad una più ampia platea di attori economici e sociali. Il problema ora è sviluppare una nuova logica di programmazione ed attuazione, maggiormente coerente con le mutate condizioni di contesto. Ripetere non basta più.

***“Per crescere non basta intervenire in modo puntuale”. Quando la spesa non produce valore e genera insoddisfazione***

Il problema è la valorizzazione di un bene di pregio; il bisogno è il complessivo sviluppo di un territorio, interessato da un significativo consumo di risorse sociali ed identitarie. L'ente pubblico ha coscienza del bisogno ma, come nel caso della biblioteca, il mezzo finisce per imporsi sul fine, oscurandolo. In effetti:

- il valore producibile dalla dimora storica (il nostro *target* primario) non può essere ridotto al numero di persone che vanno a visitarla. La dimora è un attrattore che crea valore solo se i flussi generati sviluppano un più complessivo rapporto con le varie risorse presenti nel territorio. Diviene dunque necessario disegnare la sua ristrutturazione (o, meglio, la sua rifunzionalizzazione) a partire da un approccio di rete, esplorando (ed immaginando anche in modo creativo) le possibili interconnessioni con tutti i *target* intermedi (agricoltura, artigianato, ristorazione e ricettività, trasporti, altre risorse culturali, ma anche istituzioni scolastiche...), le reti locali (associazionismo economico, sociale, ricreativo e culturale, sportivo...) e le reti lunghe (l'iscrizione del bene nei circuiti alla scala regionale e di Paese);
- tanto quanto la dimora può essere una risorsa rispetto ad una pluralità di bisogni presenti sul territorio, così l'assenza di una prospettiva di sistema



può paradossalmente trasformarla in una criticità per alcuni attori, nel momento in cui la sua attivazione modifichi l'equilibrio (di per sé povero) in essere. Un maggior flusso di arrivi focalizzato sul bene può portare alla congestione della rete viaria (un costo distribuito su una più o meno ampia porzione di società locale) senza contropartite in valore. Il rafforzamento delle attrazioni culturali svolte presso la dimora storica (p.e. una stagione di spettacoli) può drenare risorse abitualmente destinate a sostenere altre manifestazioni, importanti per gli abitanti dei luoghi, amplificando la distanza fra *target* primario e contesto;

- per quanto la strategia sia chiaramente l'utilizzo del bene come attrattore verso il mercato esterno, è necessario considerare con attenzione anche quali funzioni stabili esso può assumere verso i residenti. L'obiettivo non è l'aumento dei volumi di visita "a spese" della collettività locale, quanto l'integrazione della risorsa in una logica di rete, anche in risposta alle esigenze identitarie del territorio.

La scelta di anteporre la ristrutturazione fisica (la componente *hard*) al disegno della strategia d'uso (la componente *soft* di "intelligenza del sistema", ancor più fondamentale della prima nella produzione di valore) ha portato a definire, senza particolare consapevolezza, numerosi vincoli, non facilmente superabili nella successiva fase di gestione. Da ciò deriva il netto squilibrio fra risorse collettive impegnate e ritorno (sia puntuale, sia collettivo) dell'investimento.

Il tema chiave (a questo punto), è la ridefinizione di un progetto di sistema che rilegga il bene in una logica di rete, in modo da massimizzare il suo notevole valore di risorsa rispetto alla pluralità di bisogni, interessi ed opportunità in campo. Bisogna imparare a definire le cose a partire dalle loro possibili relazioni con il loro contesto.

## 2.2 Moltiplicare il valore collettivo, a parità di risorse impiegate

Il secondo passaggio chiave, simmetrico e complementare al primo, è la restituzione di valore a tutti gli attori riconosciuti come portatori di bisogni, facendo leva sulle modalità con cui si dà risposta al problema da cui si è partiti. L'approccio della *social innovation* richiede di rispondere ad un'altra domanda non ovvia, ovvero "*come dare qualcosa a tutti, concentrando le risorse sul target principale*". Vista in modo classico, tale questione appare irresolubile. Moltiplicare il valore a parità di risorse impiegate è possibile se si rie-

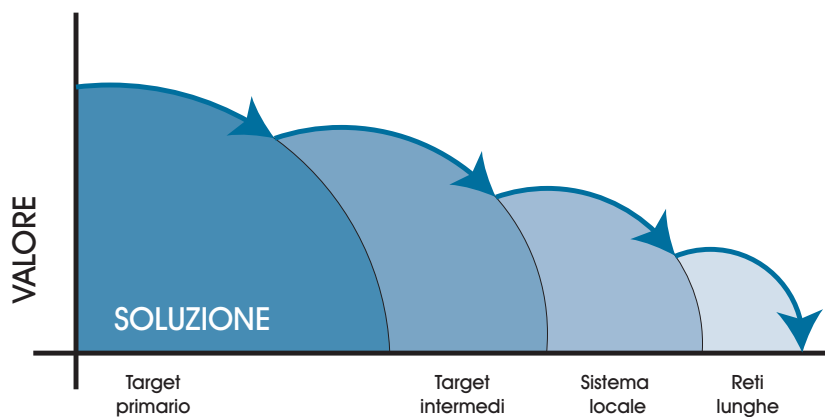
scono ad attivare delle “esternalità positive”. È un tema di grande rilevanza pratica (oltre che molto importante anche nel dibattito economico), sul quale sono già stati sviluppati alcuni ragionamenti strettamente attinenti alla nuova programmazione dei fondi SIE 2014-2020<sup>10</sup>. Una esternalità positiva si produce quando, ad invarianza di risorse e di impatti sul beneficiario primario (senza cioè che egli abbia in alcun modo a rimetterci), una *policy* distribuisce opportunità e valore ad altri attori, grazie alla modalità con cui è realizzata.

Come si schematizza in figura 3.3, si tratta di chiedersi quali effetti possono propagarsi dai destinatari primi dell'intervento verso gli altri segmenti della catena del valore, in modo da disegnare una soluzione equilibrata fra risposta (locale) al problema ed approccio (globale) ai bisogni. Ovviamente l'“invenzione” dei modi richiede un forte approccio di *social innovation*, che ponga in discussione e superi i *format* tradizionali di azione, probabilmente molto radicati nell'immaginario dei decisori. Un esercizio che, come vedremo nella parte conclusiva del volume, è favorito dal rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa.



**Figura 3.3**

**Moltiplicare il valore collettivo, a parità di risorse impiegate**



Fonte: Formez PA, 2014

<sup>10</sup> Si veda in particolare Formez PA (2012), *Costruire capacità amministrativa integrata. Attrezzare la PA per programmare e gestire i Fondi strutturali nella strategia Europa 2020*, Collana Azioni di Sistema per le PA, n. 33, Roma, Formez PA.

**“Meno fondi, dunque meno servizi?”. Quando dalla riduzione delle risorse finanziarie deriva una riduzione dei servizi erogati dal pubblico**



84

Le risorse pubbliche sono impiegate per il funzionamento degli asili nido pubblici, inclusa la remunerazione degli operatori della cooperazione sociale impegnati nelle attività pomeridiane. Una quota è inoltre posta direttamente a disposizione delle famiglie, per l'acquisto di servizi sul mercato privato. Complessivamente, esse appaiono insufficienti rispetto all'ampiezza dei bisogni. Questo dato di realtà va integrato con la presa in conto delle risorse private, economiche in senso stretto (possibilità di pagare quote di accesso all'asilo) ed ampio (p.e. quote di tempo di cura erogabili da componenti delle famiglie e da soggetti del volontariato), anch'esse in sé ovviamente non sufficienti. Come si è detto, il tema chiave è la ridefinizione di un modello di produzione del servizio, che attraverso i diversi strati di bisogni e risorse, integrandoli attraverso opportuni moltiplicatori di valore.

A fini puramente didattici (dare una vera risposta alla situazione descritta richiede uno specifico lavoro di analisi e sviluppo in contesto) alcuni fronti di lavoro possono essere:

1. *In primis*, un netto spostamento del *focus* dal tema del “risparmio economico” a quello della costruzione di una “comunità educativa larga”, dove diversi soggetti (asili nidi pubblici, cooperazione e soggetti privati, volontariato, famiglia) condividano un progetto ed un adeguato modello di servizio. Si tratta di prendere atto che il contesto è mutato, e che i problemi “di sistema” possono essere risolti solo attraverso un approccio di sistema. La delega totale all'istituzione pubblica, vista come il “risolutore unico” dei problemi collettivi, non è più praticabile. È anche sempre più difficile sostenere schemi del tipo “*un problema = una risposta*”. Occorre ricentrare il confronto e la proposta sul bisogno (i processi evolutivi dei bambini) e sulla qualità della risposta, riconoscendo le specificità che ogni attore può apportare sul piano dei processi educativi e di cura, nonché i vincoli/le disponibilità che lo caratterizzano. Il *focus* è doppio:
  - a. evitare a priori i rischi di conflittualità (ideologica, allocativa...) tipici di un gioco a somma zero (pubblico contro privato; abbienti vs meno abbienti);
  - b. rispondere anticipatamente alla giusta critica della “rottura” del rapporto fra educatore e bambino (nel passaggio dal mattino al pomeriggio) con un progetto centrato su caratteristiche positive: pedagogie, socializzazione, livelli di servizio.

2. Sulla base del modello condiviso, lo sviluppo di ipotesi di organizzazione di un dispositivo di produzione aperto ai contributi di più attori, meno oneroso in termini di costi e maggiormente redistributivo in termini di risorse disponibili. Dove “*tutti diano qualcosa (in ragione del fatto che il bisogno è comune) e tutti ricevano un valore proporzionale (al bisogno ed alle risorse poste a disposizione)*”. Qui risiedono i contenuti tecnici della *social innovation*, come discontinuità rispetto alle pratiche tradizionali di articolazione ed erogazione del servizio. La risposta al *target* primario deve allargare gli scambi:
- a. ai *target* intermedi: cooperazione, volontariato (inclusi i membri della “famiglia lunga”), ma anche soggetti *for profit* dotati di specifiche caratteristiche entrano organicamente a far parte del modo di rispondere, traendone equamente risorse per i propri funzionamenti, economici e sociali;
  - b. al sistema locale: le diseconomie collettive derivanti da una insufficiente dotazione di asili nido, quali p.e. quelle date dalle maggiori difficoltà lavorative delle donne, possono portare ad un maggior coinvolgimento attivo, come *donor*, di imprese interessate da politiche di responsabilità sociale, disponibili a creare micro-nidi aziendali integrati con quelli a valenza territoriale, recuperando economie gestionali. Più in generale, si disegna qui tutta la prospettiva del c.d. “secondo *welfare*”;
  - c. alle reti lunghe: i Comuni limitrofi e la Regione possono trarre importanti benefici da un miglior equilibrio della città, in termini di riduzione/prevenzione dei possibili processi di trasferimento dei costi (p.e. nel caso di fenomeni di pendolarismo) e di apprendimento di nuovi modelli di servizio. Si tratta di prendere in conto una dimensione territoriale più estesa di quella locale, guardando soprattutto al ruolo che il progetto può assumere nei confronti della Regione, fino a qui chiamata solo a contribuire alla parziale copertura dei costi. Anche in questo caso si tratta di adottare una prospettiva di valore, restituendo all’istituzione regionale gli esiti della sperimentazione come una risorsa da utilizzare nella più generale definizione delle politiche pubbliche in campo socio-educativo e socio-assistenziale. La logica dello scambio può consentire anche una più ampia acquisizione di mezzi (non solo finanziari), spezzando da subito le prevedibili criticità allocative (“*perché dare denari al loro Comune, invece che al nostro?*”).

Una diversa filosofia del servizio, opportunamente tradotta in una concreta modalità realizzativa oggetto di sperimentazione, consente la multipli-



cazione del valore delle risorse impiegate, riducendo i costi occulti (*sunk costs*) propri di un modello di intervento puntuale, invece che di sistema e creando capitale sociale e senso collettivo.



**“Senza una visione strategica spendere non serve”. Quando realizzare servizi senza progettare la gestione non apporta benefici alla collettività**

Le risorse pubbliche sono impiegate per la ristrutturazione degli spazi, la gestione corrente (personale, dotazioni librerie, canoni e manutenzioni) e la realizzazione di attività culturali *ad hoc*. Complessivamente esse appaiono strettamente sufficienti a garantire il funzionamento di base della biblioteca, ma non le consentono di raggiungere il fine della *policy*, rispetto ai bisogni aggregativi ed identitari. Purtroppo, le caratteristiche della ristrutturazione pongono oggi vincoli rilevanti e strutturalmente insuperabili, dei quali è necessario tener conto. Come si è detto, il tema chiave è superare il modello tradizionale di biblioteca, in coerenza con la mutata realtà sociale, locale e globale.

A fini puramente didattici (dare una vera risposta alla situazione descritta richiede uno specifico lavoro di analisi e sviluppo in contesto) alcuni fronti di lavoro possono essere:

1. La ridefinizione collettiva dei possibili significati dello spazio attrezzato denominato “biblioteca”. In una visione storica (e comunque non sostenibile dal punto di vista delle sue caratteristiche fisiche) la biblioteca è “il centro”, verso cui convergono le risorse; in un approccio a rete si tratta invece di far sì che essa sia “un centro”, ovvero un nodo importante in quanto connettore fra altri nodi – egualmente rilevanti nella complessiva mappa urbana – attraverso cui fluiscano (entrino ed escano) risorse. Per dirlo con una espressione tecnica, la biblioteca deve assumere una elevata “centralità di flusso” nella complessiva trama degli scambi sociali. In questa prospettiva, il suo ruolo è facilitare e qualificare le relazioni, ponendo la propria specificità al servizio di tanti differenti percorsi, che in essa possano incontrarsi. Se si assume la logica di rete, rafforzare il nodo “biblioteca” richiede di lavorare non tanto e solo su di esso, ma piuttosto sulle funzioni e sulla qualità del tessuto in cui è immerso, sviluppando legami ed investendo (per quanto possa sembrare paradossale) anche sui nodi adiacenti. Più la biblioteca è connessa ad altri contesti, più la sua centralità “di flusso” cresce; più i nodi a cui essa è connessa sono forti, più for-

te diviene la biblioteca stessa. Rispetto alla catena del valore:

- a. i *target* intermedi (dall'associazionismo culturale ai semplici cittadini) possono vedere la biblioteca come uno spazio distintivo in cui rappresentare le proprie aspirazioni (proporre idee e progetti) e realizzazioni, aderendo ad un protocollo comune di regole di accesso e condivisione. L'obiettivo è giungere ad un insieme molto vasto di iniziative prevalentemente *bottom-up* (tali da attirare una pluralità di attori, fra loro molto diversificati), da incardinare in un programma stabile ed "istituzionale" di eventi, in modo che la biblioteca sia perennemente al centro di diverse "correnti" di funzionamento sociale. Maggiore è la forza aggregativa dei soggetti impegnati a fare della biblioteca la loro "vetrina", maggiore sarà la sua sostenibilità. In termini di *policy*, si può ad esempio legare la concessione di contributi o di patrocini pubblici a progetti culturali privati a condizione che in essi anche la biblioteca trovi un suo coerente ruolo: un classico esempio di moltiplicazione di valore delle risorse, agendo sulle loro modalità d'uso;
- b. il sistema locale comprende attori economici e sociali (dalle istituzioni scolastiche alle imprese) che possono identificare la biblioteca come un luogo verso cui rivolgere parte dei propri processi di produzione e trasmissione di saperi e cultura, in ragione della sua natura pubblica. Non si tratta solo e tanto di chiedere risorse in termini di *sponsorship*, quanto di fare ricorso alle esternalità positive. Ad esempio, una scuola, un'associazione, un ente di formazione, un'impresa possono scegliere, nei propri ordinari funzionamenti, di utilizzare (e valorizzare) la biblioteca per attività che svolgerebbero comunque in altri spazi, senza aggravio di costi e con conferimento di valore collettivo. In cambio, essi devono ricevere un adeguato valore di immagine, visibilità, appartenenza ed iscrizione sociale, diventando "membri attivi" del sistema;
- c. le reti lunghe comprendono virtualmente tutti i soggetti interessati a sviluppare relazioni con il contesto e che, come tali, possono leggere la biblioteca come un'"interfaccia" di accesso dotata di particolari caratteristiche di visibilità e legittimazione. Ancora una volta la condizione necessaria per svolgere questo ruolo è "essere nel flusso" dei processi di comunicazione, istituendo un circuito virtuoso fra il globale ed il locale. La centralità nel contesto locale risponde ai bisogni di proiezione dei soggetti esterni; al contempo, la loro partecipazione aumenta la centralità della biblioteca sia nel proprio contesto, sia nelle reti lunghe.







2. La conseguente “destrutturazione logica” della biblioteca attuale, rafforzandone gli aspetti di flusso bidirezionale (prestito, incontro, condivisione...) rispetto a quelli di fruizione statica (lettura in sala). Ciò richiede di creare una dialettica fra spazio fisico e spazio digitale, in modo che il secondo moltiplichi il primo, al di là dei suoi propri limiti. Qui la *social innovation* può trovare forti risorse diventando anche un progetto di innovazione tecnologica, utile anche per estendere il capitale relazionale in direzioni non usuali (p.e. dipartimenti di scienze ed ingegneria informatica), in coerenza con la più complessiva strategia.

Per dare corpo alle diverse suggestioni esemplificative occorre definire un progetto dotato di precise caratteristiche, comune ad una pluralità di attori, sperimentale nell’approccio e munito di un capitale iniziale di risorse, economiche, di creatività e metodo. È anche necessario immaginare da subito un diverso modello di gestione della biblioteca, garantendo una *governance* funzionale all’equilibrio fra i diversi portatori di interessi coinvolti. Come si è richiamato in altra parte del libro, un processo di *social innovation* riarticola i rapporti fra gli attori. Ne uscirà dunque modificato anche il ruolo dell’istituzione pubblica “proprietaria” della biblioteca.

**“Far bene le solite cose non basta più”. Quando, nell’immaginario collettivo, le politiche formative non producono valore**

Le risorse pubbliche impiegate sono rivolte a sostenere l’integralità dei costi di progettazione e realizzazione dell’offerta formativa, incluso il riconoscimento di una modesta indennità di frequenza ai partecipanti. La sostanziale chiusura del sistema formativo lo porta ad essere percepito come auto-referenziale, al di là degli esiti del proprio agire. Qui il problema non è la quantità di risorse, ma la scarsa ampiezza/ridistribuzione del valore da esse prodotto. Come si è detto, il tema chiave è il passaggio dalla formazione (per pochi) all’apprendimento (per molti), ad invarianza della spesa.

A fini puramente didattici (dare una vera risposta alla situazione descritta richiede uno specifico lavoro di analisi e sviluppo in contesto) un fronte di lavoro può essere:

1. Introduzione di modalità di programmazione e valutazione delle proposte formative che portino ad un ampliamento dei beneficiari, ad invarianza del *target* primario (disoccupati). Ciò ad esempio rendendo obbligatoria o

premiare la previsione di attività, a cura degli allievi nell'ambito dell'ordinaria progressione didattica, rivolte a creare valore verso altri soggetti, proiettando all'esterno il funzionamento del corso, in modo da renderne visibili le caratteristiche e maggiormente trasmissibili i contenuti. Anche in questo caso si tratta di allargare gli scambi verso:

- a. *target* intermedi, quali le imprese, mediante una maggior focalizzazione degli *stage*, a diretto supporto di attività aziendali sostenute p.e. da altri fondi strutturali, come il FESR. Ciò implica un maggior coordinamento a monte all'interno della Amministrazione pubblica nel processo di programmazione;
- b. sistema locale, con riferimento ai cittadini singoli o organizzati (associazionismo), ad esempio attraverso progettazione e realizzazione, da parte degli studenti, di micro-attività/seminari/conferenze/blog a carattere di educazione permanente, visti anche come occasioni strutturate di valutazione didattica degli apprendimenti da essi maturati. I corsi divengono, attraverso questo approccio, delle risorse di comunità, senza per questo smarrire la propria finalità e le necessarie caratteristiche costitutive. Da un lato, si rafforza la “didattica del fare”, dall'altro si sviluppa la “rendicontabilità sociale” delle attività formative svolte. È a tal fine sufficiente lo sviluppo di una rete partenariale fra organismi formativi e idonei soggetti sociali che, in quanto rappresentanti di bisogni, si configurino come “commitenti” verso il corso. Un esempio pratico è dato dal precedente caso della biblioteca, se pensiamo a corsi di formazione professionale negli ambiti informatico, di comunicazione, della grafica, ma anche della ristorazione;
- c. sistema a rete, con riferimento primario al web, visto come luogo in cui conferire in modo strutturato gli apprendimenti maturati, ad esempio finalizzando i lavori di progetto, interessati da valutazione didattica, allo sviluppo dei contenuti di wikipedia e di portali pubblici tematici. L'esempio è fortemente estensibile ad altri ambiti, quali le comunità *on line* e, per altri aspetti, la valorizzazione degli *open data* di origine pubblica. L'uso delle risorse del corso (le *expertise* degli insegnanti, il lavoro svolto dai partecipanti) può portare, ad invarianza di costo, alla creazione di nuove opportunità non solo didattiche, ad esempio rafforzando la costruzione di reti partenariali, utili per sviluppare ulteriori progetti a valore per la comunità locale. In questa prospettiva, l'istituzione pubblica che finanzia, l'ente formativo che realizza e le risorse umane impegnate divengono altrettanti “terminali intelligenti” di una rete di opportunità, disponibile all'intera collettività locale.





Ad invarianza di risorse economiche, con un maggior impegno di risorse di intelligenza e cooperazione è dunque possibile, in un approccio di *social innovation*, trasformare un'ordinaria programmazione di politiche formative in un generatore di occasioni di apprendimento, partecipazione e sviluppo del capitale relazionale per una rilevante pluralità di soggetti. In questa logica, un singolo corso, oltre a qualificare 15 allievi, può fornire sostegno a progetti reali di 15 imprese, generare 5 seminari pubblici o all'interno di scuole secondarie superiori, sviluppare ed aggiornare i contenuti di 40 pagine web e proiettare il contesto locale in 2 comunità digitali, utili per sviluppare partenariati e pratiche di scambio ben al di fuori dello specifico formativo. Perché tutto ciò si renda possibile è necessario qualificare le modalità di programmazione e attuazione, trasversalmente a tutti i soggetti interessati, partendo dai loro bisogni di apprendimento. Ritroviamo anche qui l'essenza del concetto di innovazione sociale, che agisce allo stesso tempo “sul come” e “sul perché”.

**“Per crescere non basta intervenire in modo puntuale”. Quando la spesa non produce valore e genera insoddisfazione**

Le risorse pubbliche sono utilizzate per la complessa ristrutturazione del bene, la sua gestione e la realizzazione di manifestazioni ed attività rivolte ad attirare pubblico. La netta insufficienza del ritorno dell'investimento non consente neppure la copertura dei costi minimi di gestione, a fronte di diverse criticità di rapporto con il territorio. La necessità di mantenimento porta inoltre ad un forte drenaggio di risorse, con un conseguente impoverimento del tessuto in cui il bene è iscritto, che finisce per generare una “doppia povertà”. Come si è detto, il tema chiave è la ridefinizione di un progetto di sistema (dal marketing strategico alle modalità di gestione) che utilizzi il bene come forte attrattore di rete, in modo da massimizzare il valore che “attraversa” il territorio, più che quello focalizzato sul bene “in sé”.

Molte delle considerazioni già svolte trattando il caso della biblioteca si possono applicare, *mutatis mutandis*, anche a questo contesto. Non è importante solo e tanto il numero di turisti (e residenti) che fruiscono del bene; è invece fondamentale qualificare le modalità con cui ciò avviene, ovvero i “tragitti” che essi compiono nel sistema territoriale, attraversandone i vari nodi. Si tratta, dunque, di passare da un'idea di attrattore dotato di valore assoluto ad un “attrattore di rete”; la strategia va rivolta ad accrescere ciò che

è stato definito “centralità di flusso” del sistema locale. Ciò è possibile rafforzando il tessuto delle relazioni fra i diversi nodi, ovvero – per usare una metafora – “stringendo le maglie”:

- guardando ai fruitori, si tratta di ridurre i loro costi di transazione all’interno della rete. Si riassumono sotto questa espressione gli aspetti informativi (conoscere in modo facile e stimolante le possibilità presenti nell’area ed i modi per poterle combinare in una esperienza di fruizione coerente con le proprie caratteristiche), logistici (trasporti) e di accesso ai servizi (riduzione delle code, sconti/premi proporzionali al numero di nodi visitati/di attività svolte, disponibilità di servizi di *care...*). Una modalità non particolarmente originale, ma fino ad oggi del tutto assente nell’area, è la creazione di “*pass*”, quali ad esempio carte di sconto a pagamento forfettario, disegnate per le diverse macro-tipologie di fruitori, inclusi i residenti. Il *focus* non è il guadagno diretto (quanto si ricava dalla loro vendita), ma l’amplificazione dei flussi di esperienza, attraverso la navigazione delle maglie di rete. Le *card* (che possono avere come logo il bene al centro della precedente strategia di sviluppo, in funzione di evidente richiamo di immagine) divengono in questo senso un modo per pensare il territorio, “vederne” l’identità (la pluralità dei vari luoghi accessibili), essere guidati a vivere le proprie esperienze. Molto importante è evitare la netta separazione fra turisti e residenti: ciò che conta per tutti è la fruizione del sistema, nei diversi gradi di appartenenza ad esso. Per il turista, l’esperienza non è solo la visita dei beni o la partecipazione ad eventi, ma anche la relazione con le caratteristiche sociali, dall’accoglienza all’“immersione” nei luoghi. Ciò richiede che alcune esperienze siano vissute “gomito a gomito” con i residenti. Dal punto di vista della moltiplicazione del valore, questo approccio implica che le risorse impegnate per le attività culturali “locali” (per i residenti) siano anche poste a contribuzione di quanto offerto ai “turisti”, e viceversa, superando la politica del gioco a somma zero, che finirebbe per generare criticità allocative insostenibili, distribuendo povertà, invece di aumentare la ricchezza. Un altro elemento fondamentale (come già nel caso della biblioteca) è il passaggio dal contesto fisico a quello digitale. Si tratta di anticipare e, soprattutto, prolungare l’esperienza dei luoghi, anche attraverso il rafforzamento delle relazioni mediante le *social communities*. Si può immaginare facilmente un progetto che sviluppi dei *donor* di informazione, intesi come persone che – per interessi propri e ruolo posseduto – si rendono disponibili ad accogliere su internet gli ospiti potenziali o reali, supportandoli secondo vari schemi di interazione, a





volte estesi anche alla successiva accoglienza fisica. Un caso tipico sarebbe quello degli studenti dei corsi di formazione a tematica turistica, richiamati nel precedente caso;

- guardando ai “produttori”, rappresentati da tutti gli attori agenti sul territorio, si tratta di sviluppare forme innovative di cooperazione, in modo da superare il più possibile la logica “un sito=un soggetto ed un modello di gestione”. Anche in questo caso, il riferimento deve essere una organizzazione a rete, più efficiente nei costi e, soprattutto, più integrata nell’approccio verso le risorse ed i loro fruitori. Maggiore è l’insieme delle competenze comuni possedute dai vari operatori (pubblici, del privato *for profit*, del privato sociale), maggiore è la capacità di agire integrando le specificità del proprio ruolo in un prodotto-servizio comune. Forme produttive a rete consentono inoltre una maggiore flessibilità adattiva, in questo caso importante in ragione del peso della stagionalità. Identificare le competenze distintive e crearle/trasferirle attraverso gli opportuni processi di apprendimento è parte della strategia di sviluppo. Attraverso di essi è possibile far interagire diverse tipologie di attori (giovani e meno giovani; occupati e non; pubblici e privati; di ambito culturale e di ambito turistico; etc.), in modo da rafforzare anche la dotazione di capitale sociale necessaria per dare sostenibilità al progetto. Diversi schemi di moltiplicazione del valore sono possibili per attivare tali processi, muovendo come sempre da un diverso e più qualificato uso delle risorse ordinariamente già disponibili;
- infine, guardando alle reti lunghe, sembra utile seguire un approccio di “iscrizione plurale” del territorio. Nelle opportune forme, le risorse presenti vanno messe a disposizione degli attori locali per promuovere le proprie attività verso l’esterno, attirando flussi in ingresso e qualificando la loro appartenenza. Al di là del marketing territoriale istituzionale, ed a suo rilevante complemento, va posto in gioco il capitale relazionale di ogni soggetto insediato nell’ambito locale. Anche in questo caso, si tratta di moltiplicare il valore attraverso un gioco a somma positiva, dove ogni significativa “donazione” al sistema locale del patrimonio di conoscenze da parte di un soggetto è accompagnata e “premiata” dalla possibilità di utilizzare risorse collettive: dal marchio alle strutture fisiche.

Tutti gli esempi richiamati hanno in comune un punto chiave: per innovare il “prodotto” (tutto ciò che rende attrattivo e utilmente fruibile il territorio) è necessario innovare il “processo” (i modi con cui si produce) e, a maggior ragione, la cultura ed il modello di *governance* soggiacenti. Senza

forme significativamente nuove di governo (dalla presa delle decisioni strategiche sulla formulazione del *marketing mix* e l’allocazione delle risorse, fino alla gestione dei dispositivi di produzione) non sarà possibile innescare e mantenere le modalità di azione sopra indicate.

Qui si situa l’approccio della *social innovation*. Le varie ipotesi di sviluppo possono anche essere viste dalla sola prospettiva del marketing territoriale o dei beni culturali: una questione “da tecnici” che, come tale, resterebbe confinata in un ristretto ambito di decisori ed esperti. Se la dimensione tecnica è certo necessaria, il punto vero è però la creazione di un senso collettivo diffuso, il reale orientamento di una ampia pluralità di attori e la accresciuta partecipazione “convergente”, per dare una risposta comune ai bisogni individuali e collettivi. Una nuova *governance* locale significa anche modificare i rapporti fra ciò che fanno le istituzioni, il mercato e la società, nelle sue forme organizzate (p.e. volontariato) e non (semplici cittadini). Se si torna all’esempio della rappresentazione in Internet del contesto, si può facilmente immaginare l’importanza di ridisegnare le relazioni fra l’Agenzia per la Promozione Turistica (APT) e tutti gli altri attori che possono contribuire, secondo modalità meno formali e strutturate, ad animare le comunità di accoglienza. Nessuno può avere l’esclusiva di una funzione chiave, ma non è neppure possibile limitarsi ad accostare sommativamente gli approcci individuali dei singoli soggetti locali. Ancora una volta, i “mezzi” non sono separabili dai “fini”.

### 2.3 Coinvolgere per creare significati condivisi e sbloccare i processi decisionali e attuativi

Fino a qui abbiamo visto diversi casi connotati, in sede di definizione della *policy*, da un debole o assente approccio di catena del valore. Fra le sette storie critiche ve ne sono però altre interessate non tanto da questo problema, quanto da una grave carenza del processo decisionale, in termini di ascolto e partecipazione dei vari portatori di interessi e bisogni. L’esito comune di tale situazione è la paralisi o il fortissimo rallentamento dell’azione, con effetti profondamente negativi, anche sul piano della credibilità delle istituzioni.

In genere, un processo attuativo si blocca quando non c’è un particolare interesse intorno al suo oggetto o vi è conflitto fra allocazione delle risorse (chi assume i costi) e redistribuzione del valore atteso (chi godrà dei benefici attesi). Se si instaura e si alimenta la percezione di un disequilibrio, la frammentazione, la difesa del “particolare” e la (micro)conflittualità assumeran-





no un peso via via crescente, fino alla paralisi. Ove sussista tale pericolo, un approccio ispirato ai principi della *social innovation* può costituire un'ottima via per definire un corretto e condiviso "ordine del discorso". Prima di discutere del bilanciamento fra costi e valore, vi è infatti la necessità di *costruire un quadro collettivo di senso condiviso, entro il quale svolgere il confronto, valutare le diverse alternative e, infine, assumere una decisione.*

Non si tratta necessariamente di ricercare il consenso generale, ma di far sì che il confronto e le scelte avvengano dopo aver garantito alle parti una adeguata soggettività, guardando con particolare attenzione agli attori con maggiori bisogni e minor voce per rappresentarli direttamente. Chi è (o si percepisce) escluso dal processo decisionale, non sarà a priori disponibile a discutere la propria posizione in vista di un interesse collettivo più alto, visto che a tale dimensione non gli è richiesto/consentito partecipare. Si è disposti a pensare anche agli interessi "di tutti" (invece che eminentemente solo ai propri) solo dove si riconosce di far parte dei "tutti". La restrizione della partecipazione inibisce inoltre la possibilità di acquisire risorse potenzialmente importanti, delle quali non è neppure percepita la possibile presenza.

Come si è già visto più volte:

- partire dai bisogni, invece che dal problema, è il modo più corretto per individuare il primo perimetro degli attori rilevanti, restando in ogni caso necessario estendere il *set* a mano a mano che il processo di analisi e disegno delle possibili soluzioni faccia emergere una più ampia trama di interessi legittimi;
- lavorare sulla domanda (evitando di partire, anche inconsapevolmente, da una risposta già definita) è un'altra componente chiave per impostare la tematica della partecipazione. Confrontarsi sulla domanda approfondisce e chiarisce il quadro di senso, riducendo di molto le dinamiche di conflitto. In questo approccio le divergenze assumono più facilmente un valore costruttivo, in quanto ragionevolmente riconducibili ad una sintesi più alta, attraverso un allargamento o una riformulazione del problema. Si può giungere in tal modo ad una agenda delle priorità più articolata e comprensiva, nella quale ognuno ritrovi ad un tempo sia il proprio specifico, sia la globalità dei problemi in campo. Al contrario, il confronto sulle risposte (soprattutto se la domanda è data per ovvia e, come tale, non discussa) è di solito un'immediata sorgente di irrigidimento delle posizioni e di conseguente contrapposizione, facilmente degenerabile in "a priori" ideologici e difese del proprio "particolare".

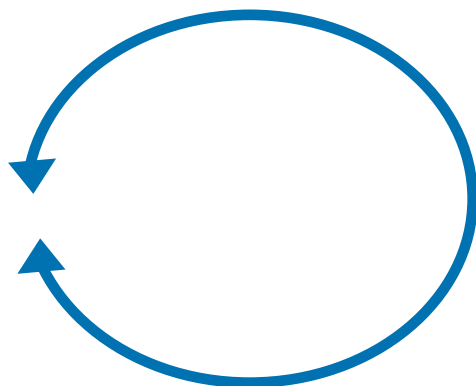
Come rappresentato nella spartana figura 3.4<sup>11</sup>, il coinvolgimento va visto come un processo convergente, mosso da due distinte esigenze:

- da un lato, la possibilità data ai vari attori di rappresentare i propri bisogni e di partecipare alla definizione della risposta;
- dall'altro, la richiesta agli attori delle risorse necessarie per affrontare i bisogni, prima fra tutte la disponibilità ad accettare soluzioni sub-ottimali per la propria posizione, nel momento in cui sono chiari il valore che ne deriva a tutti i soggetti in gioco (equilibrio redistributivo) ed al sistema nel suo complesso (effettività e sostenibilità della *policy*).



**Figura 3.4**

**Coinvolgere per creare significati condivisi e sbloccare i processi**



Fonte: Formez PA, 2014

Questo doppio movimento, che può apparire banale, ha in realtà un importante significato:

- se si agisce solo nella direzione della risposta al bisogno, non saremmo in un caso di innovazione sociale, in quanto tutta l'azione sarebbe polarizzata sul raggiungimento dei fini ("*a chi rispondiamo*"), senza costruzione di nuovi mezzi;
- al contrario, se si agisce solo nella direzione della mobilitazione delle

<sup>11</sup> Nel successivo paragrafo si renderà più chiara la ragione del ricorso a questa semplice immagine.



risorse, nuovamente non saremmo in un caso di *social innovation*, in quanto l'azione risulterebbe polarizzata sui mezzi (“*chi deve contribuire*”), senza significativa evoluzione del fine.



96

Agire al contempo sui fini e sui mezzi è, come più volte ricordato, il tratto distintivo della *social innovation*. Ciò implica la costruzione di una nuova relazione fra bisogni e risorse, alla cui base vi è necessariamente il ridisegno dei processi partecipativi. Muovendo da questo principio, concludiamo l'esame dei casi critici introdotti nel capitolo 2.

**“Non è più possibile decidere da soli”. Quando, senza la partecipazione, gli interventi sono bloccati dal territorio**

È il caso del doppio fallimento della politica energetica e della strategia di riconversione economica di un territorio. Ricorrendo allo schema appena introdotto, si osservano evidenti problemi di ampiezza della partecipazione, non convergenza dei fini ed indisponibilità delle risorse necessarie per decidere. Invece di una dinamica rivolta alla costruzione di un punto di equilibrio collettivamente accettato, se ne instaura una di tipo fortemente centrifugo, ove ad ogni attore viene a mancare la possibilità o l'interesse a pensare in termini più ampi del proprio orizzonte. Nel complesso, il sistema locale non è in grado di dotarsi di una strategia per attirare soggetti esterni interessati ad insediarsi “a valore” nell'area, né – a maggior ragione – di presentarsi con una voce sola verso di essi.

È un esempio limite rispetto all'usuale riferimento della *social innovation*, ma non è affatto fuori tema. Il punto chiave è la non avvenuta riconciliazione fra i fini (lo sviluppo sostenibile del territorio) ed i mezzi (la riconversione delle attività produttive). In tale passaggio è in gioco l'identità storica della società locale; è rispetto a tale dimensione profonda che le diverse alternative di scelta sono percepite, esaminate e valutate. L'identità è per sua natura conservativa, favorendo comportamenti ripiegati sulla tradizione ed il “particolare”. Modificare l'identità richiede che la comunità – o per lo meno parte saliente dei suoi attori – attraversi un processo di apprendimento collettivo, in esito al quale giunga a costruire nuovi riferimenti consensualmente validati. Ciò è possibile solo se si agisce sulle modalità con cui sono affrontati il *policy* ed il *decision making*. I nuovi fini non possono essere raggiunti con mezzi storicamente datati. Il tema non è dunque semplicemente l'allar-

gamento della partecipazione “in sé”, ma l’evoluzione del modo con cui essa avviene e la profondità del risultato a cui deve condurre.

Occorre, dunque, istituire il doppio circuito di cui si è parlato ad inizio di paragrafo:

- è necessaria una piena partecipazione di *tutti* gli attori significativi per l’identità collettiva, non solo di quelli strettamente funzionali alle tematiche agricole ed energetiche. In difetto, non si riuscirebbe ad agire sul nodo di fondo, che richiede di pensare globalmente il futuro sociale, ambientale ed economico dei luoghi;
- è necessario che si istituiscano condizioni per cui ogni attore possa “cedere” una parte delle proprie prerogative, in cambio della appartenenza sostitutiva al “nuovo”. Ogni soggetto sociale deve passare dall’essere parte di un problema all’essere parte di una soluzione.

Tutto ciò può accadere se le istituzioni pubbliche, *in primis*, assumono un approccio fortemente globale (evitando di trattare il problema per singole componenti, fra loro separate) e proattivo (ricercando la partecipazione attorno alla questione chiave dello sviluppo come identità, dalla tradizione zuccheriera al possibile futuro energetico verde). Si tratta di costruire una cornice ampia, che faccia da riferimento alle singole questioni potenzialmente critiche (la taglia della centrale, il ricorso o meno all’“importazione” di risorse dall’esterno, il riparto dei benefici...), contestualizzandole nella loro dimensione di “mezzi”. È in questo passaggio che l’approccio della *social innovation* può apportare valore e concretezza all’esercizio della partecipazione, riprendendo in particolare tre principi visti nella prima parte del volume: *i*) produrre valore sociale, prima che valore di mercato; *ii*) partire dai bisogni, invece che dai problemi e *iii*) ridistribuire soggettività a tutti gli attori. Un riferimento può essere quello della attivazione di *communities* (anche digitali) di sviluppo, promosse dalle Amministrazioni pubbliche, ma affidate in gestione – sulla base di un protocollo trasparente – alle formazioni sociali interessate. Oltre al diritto di parola, va soprattutto garantito che le parole siano ascoltate, divenendo visibile parte del discorso “a più voci” che struttura il processo decisionale.

### “È già troppo tardi!?”. *Quando il tempo passa in modo inconsapevole*

È il caso del travagliato ed inefficiente *iter* di approvazione di un importante strumento di programmazione su scala territoriale, che lascia sul cam-





po numerose (micro)fratture istituzionali e, verosimilmente, maggiori costi nelle successive fasi attuative. Un'occasione parzialmente perduta di definizione di regole per il futuro. Differentemente dall'esempio precedente, qui la non chiarezza del fine prevale sull'insufficienza dei mezzi, concorrendo a determinarla. L'approccio "adempimentale" ha impedito al tema di acquisire la necessaria importanza nell'agenda politica complessiva. I comportamenti rivolti a procrastinare la decisione (come l'affidamento di "ricerche" a soggetti variamente specializzati) hanno ulteriormente allontanato dal necessario riferimento della partecipazione della pluralità di attori interessati agli esiti del processo.

Anche qui si è in presenza di una situazione non tipicamente ascrivibile alla categoria dell'innovazione sociale, ma che da essa può trarre importanti vantaggi. In effetti, ciò che è mancata in modo assoluto è proprio l'idea di innovazione: a fronte di un panorama variegato e composito di pratiche locali storicizzate, la definizione di un nuovo quadro normativo regionale poteva essere una formidabile occasione per ridisegnare un orizzonte di sviluppo, attraverso un'azione collettiva. La poca rilevanza del *commitment* politico è stata fortemente amplificata dal non coinvolgimento iniziale degli attori chiave, che avrebbe garantito – forse anche in modo a volte "sgradevole", ma non di meno utile – il mantenimento di una sufficiente dinamica. In assenza di ciò, la velocità del processo è coincisa strettamente, nella prima parte dell'*iter*, con quella interna all'istituzione di esso formalmente responsabile (la Regione). A riprova di ciò, si osserva come il processo sia giunto al suo termine grazie alle pressioni ed ai sussulti esterni, passando attraverso la messa in crisi dell'istituzione stessa.

Se il tema vero era (avrebbe dovuto essere) l'innovazione, così come preconizzato dalla legge quadro nazionale, sarebbe dunque stato necessario disegnare un approccio fortemente centrato sulla acquisizione di varietà, tanto nel *problem setting* (la comprensione attiva dello stato in essere) quanto nel *problem solving* (lo sviluppo di alternative normative). Dove la parola "varietà" assume il significato di pluralità legittima dei bisogni e delle opzioni, inclusa la possibilità di dissonanze e disaccordi. Incorporare la partecipazione attiva sarebbe stata l'unica via sicura per garantire, in tempi coerenti con i bisogni, un esito dalle caratteristiche non scontate. Nuovamente si torna alla centralità della produzione di significati collettivi, come sostanza dell'azione normativa. Come si è più volte detto, la *social innovation* non va confusa con le politiche sociali: in questo caso, il settore oggetto di regolazione era di tutt'altra natura, ma i bisogni e le caratteristiche di fondo avreb-

bero comunque consigliato un approccio di partecipazione attiva, guidata ma non determinata dal solo agire delle istituzioni. La strada dell'innovazione sociale può dunque essere utile in tutti i casi in cui si rischiano distonie fra il tempo dell'Amministrazione e i tempi della società, disegnando il processo di partecipazione proprio in funzione di tale problema.



**“Ho fatto, ho fatto, ma non ho visto niente!”. Quando una politica fallisce per carenza di risorse immateriali**

È il caso dell'esito negativo di un approccio “illuminista” (un'ottima “politica di carta”), posto di fronte alla realtà. Il fine è ben esplicitato e sono poste in campo azioni e risorse economiche per raggiungerlo, esclusivamente limitate però alla dimensione “tecnica” del discorso, dando per scontata l'esistenza di condizioni di fondo adeguate. Il fallimento della politica coincide chiaramente con la non evoluzione del comportamento degli attori a cui la stessa è rivolta, che alla fine segnano una apparente “vittoria della normalità”, quando l'Amministrazione è costretta a tornare all'usuale schema di redistribuzione puntuale.

Ad un secondo livello di lettura, si osserva in realtà il fallimento comportamentale degli attori cui la politica era rivolta, che non hanno saputo cogliere l'opportunità data, “inventando” una nuova modalità di regolazione dei propri rapporti (superamento di logiche puntuali e a somma zero, giungendo a significative forme di cooperazione locale). Ad un ulteriore approfondimento, emerge altresì come essi siano stati “lasciati soli” dall'istituzione, di fronte ad un cambiamento più postulato come ovvio e naturale che visto nella sua intima natura di modificazione di una cultura e di un *modus operandi* consolidato. È importante approfondire questo aspetto:

- l'Amministrazione sa che è utile, se non necessario, passare da comportamenti puntuali a comportamenti coalizionali, ed a tal fine fornisce un incentivo economico di supporto a tale evoluzione. È uno schema lineare del tipo “bisogno→risposta”;
- quello che l'Amministrazione invece non si chiede è come mai questo bisogno, dopo anni ed anni di dibattito economico sulla necessità di “cooperare per competere” e sugli scarsi esiti dei micro finanziamenti a pioggia, sia ancora presente. E dunque cosa ha impedito agli attori economici di evolvere spontaneamente nella direzione “razionale” attesa. È solo un problema di mancanza di incentivi pubblici, o vi sono altre ragioni soggiacenti?

Rispondere a questa domanda *prima* di definire la propria *policy* evita di assumere scelte giuste sulla carta ma poi impraticabili nella realtà.

Dagli elementi che il caso fornisce, il vero bisogno sembra essere quello di una profonda innovazione della cultura di impresa, attraverso l'introduzione di valori coerenti con i comportamenti coalizionali richiesti dall'evoluzione dello scenario economico, ben prima che dalle azioni pubbliche. È un bisogno a cui non è possibile dare una risposta diretta, attraverso un semplice schema di incentivazione. Occorre qui una innovazione sociale, proprio nel significato di attivazione di processi partecipati che sviluppino le risorse immateriali oggi assenti, dal capitale sociale (fiducia) a quello relazionale, passando per il rafforzamento delle competenze di impresa necessarie per definire una razionale strategia di cooperazione e gestirne l'attuazione. Un simile processo non può mai avere caratteristiche *top-down*, ma richiede strutturalmente la partecipazione attiva (meglio ancora il "possesso") da parte degli attori di cui è attesa l'evoluzione. Compito dell'Amministrazione è di istituire le condizioni favorevoli, partecipare al suo governo, ma non sostituirsi alle interazioni ed alle occasioni di apprendimento collettivo che da esso si attendono. Non si può fare un avviso pubblico per promuovere lo sviluppo della cultura della "cooperazione a fini di competizione", ma si può avviare un progetto di *social innovation* che ne sia al contempo mezzo e fine, magari rivolto alla definizione condivisa dell'avviso pubblico di cui si è rilevato il fallimento.

Con tutte le cautele del caso (prima fra tutte, la riduzione dei rischi di conflitti di interesse) la partecipazione diviene la condizione e la risorsa per istituire un intervento economico, la cui regia e gestione restano nelle mani del soggetto pubblico.

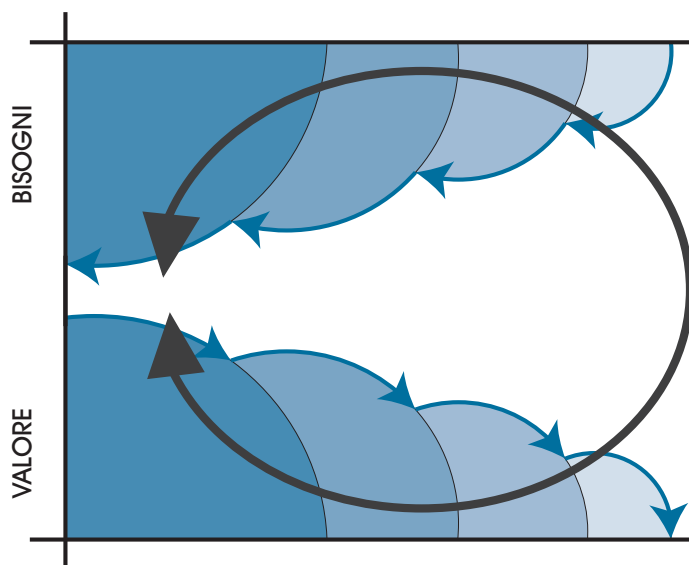
### 3. A cosa abbiamo provato a pensare in modo diverso

Se ricomponiamo in un unico schema le tre operazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, otteniamo una stilizzazione del processo di innovazione sociale, visto nella prospettiva della Pubblica Amministrazione. Esso riassume "*cosa abbiamo provato a pensare in modo diverso*", riorientando le domande e la modalità di dare ad esse risposta. Definiamo in sintesi questo approccio "Bisogni, Valore, Partecipazione" (figura 3.5):



Figura 3.5

## L'approccio completo: bisogni, valore, partecipazione



Fonte: Formez PA, 2014

- in alto, “partire dai bisogni per rispondere ai problemi”. Si tratta di ricomporre, attorno alla questione focale, il maggior numero di attori e di interessi, anche apparentemente lontani. Ciò in modo da ridefinire la natura del problema, superandone le tradizionali rappresentazioni ristrette. In tal modo, le criticità che interessano alcuni attori divengono parte specifica di più generali bisogni sociali, senza perdere priorità ma, al contempo, evitando di restare il problema di pochi, facilmente isolabili dal contesto. È questa la parte del modello che si occupa in modo più diretto dei fini della *social innovation*;
- in basso, “moltiplicare il valore collettivo, a parità di risorse impiegate”. È il movimento complementare al precedente. Si tratta di far sì che la risposta innovativa da dare alla questione focale sia utile, in diversa misura, al più ampio insieme di bisogni in cui essa si iscrive. In tal modo, si evita a priori la possibile conflittualità fra attori attorno alla allocazione delle risorse (“perché prima loro? perché non noi?”), soprattutto quando le stesse sono comunque insufficienti a dare risposte adeguate anche ad una sola





parte di questioni, se affrontate secondo il tradizionale approccio puntuale (“*un problema=una soluzione*”). È questa la parte del modello che si occupa più direttamente dei mezzi della *social innovation*;

- sovrapposto alle due componenti, “*coinvolgere per creare significati condivisi e sbloccare i processi decisionali ed attuativi*”. È il circuito che, attraverso le opportune forme dirette di partecipazione, consente agli attori di esprimere la propria soggettività, conoscere e comprendere le posizioni altrui, essere legittimati come parte attiva, ampliare l’orizzonte entro cui inscrivere i problemi, riconoscendone le comuni caratteristiche di bisogno. È il luogo dinamico in cui avviene la costruzione dei nuovi scambi (“*in quale misura si dà risposta a quali bisogni*”; “*quali e quante risorse ogni attore, a tal fine, impegna*”; “*come si garantisce l’equo governo delle politiche e delle modalità di loro realizzazione*”; ...) e maturano le condizioni necessarie per la presa di decisioni condivise. Un luogo in cui è compito primario delle istituzioni pubbliche attivare i processi, orientarne il senso e garantirne la legittimità, senza però assumere in modo deterministico ed esclusivo la loro conduzione. In ciò risiede l’esercizio della *governance*. Operando sul piano dei significati e delle decisioni, questa parte di modello interessa sia i fini, sia i mezzi della *social innovation*.

È importante osservare come la divisione dell’approccio in tre componenti abbia un valore essenzialmente didattico. Il processo di innovazione sociale si sviluppa e prende corpo attraverso l’interazione progressiva e ripetuta di tutti gli aspetti trattati, ognuno dei quali acquisisce possibilità e significato nelle relazioni che matura con gli altri.

In conclusione, praticare ciò che abbiamo definito le “mosse del cavallo” non può dunque ridursi ad atti estemporanei e, per loro natura, isolati, ma richiede una complessa articolazione di pensiero ed azione, positivamente aperta all’incertezza propria del cambiamento. La sola dotazione di risorse economiche rivolte ad avviare progetti sperimentali di *social innovation*, quali quelle poste a disposizione dalla programmazione 2014-2020 dei fondi SIE, non garantisce in sé alcun esito felice. Non trascurabile è il rischio che al loro impiego non corrisponda la produzione di un adeguato valore collettivo, quanto meno in termini di esperienza acquisita. L’innovazione e la creatività non possono essere attivate “a comando”, né strette nel rispetto di rigidi protocolli di azione prestabiliti. Neppure possono essere affidate all’incerta sorte dello spontaneismo degli attori, che possono limitarsi ad esprimere solo interessi di parte o, ancor più facilmente, riproporre involontariamente

le usuali logiche di comportamento. Per tacere, infine, del rischio che i soggetti maggiormente portatori di bisogni restino esclusi dall'esercizio di ruoli attivi, anche per assenza di rappresentanza.

Per “uscire dalla scatola” è necessario investire sulla costruzione di un adeguato livello di capacitazione delle istituzioni pubbliche e dell'ampio partenariato, storico ed allargato. Costruire seriamente capacità è parte integrante del fare innovazione. Tanto come, al contempo, un vero processo di *social innovation* crea di per se stesso capacitazione. Ritroviamo nuovamente lo stretto rapporto fra evoluzione dei fini ed evoluzione dei mezzi.









## **CAPITOLO 4**

**105**

# **COSTRUIRE CAPACITÀ DI INNOVAZIONE SOCIALE**





## 1. Capacità istituzionale e/è innovazione sociale

Innovazione sociale e capacità istituzionale hanno fra loro un rapporto biunivoco: per innovare occorre capacità; a sua volta l'innovazione produce risorse per affrontare in modo migliore la realtà. A seconda della prospettiva, questo doppio legame può assumere caratteristiche positive o negative, presentandosi come circolo virtuoso (la capacità produce innovazione, che a sua volta rafforza la capacità) o vizioso (la mancanza di capacità blocca il cambiamento; la stasi impedisce lo sviluppo della capacità). Il punto chiave è spezzare il circuito negativo, per istituire positive dinamiche auto-evolutive. A tal fine occorre costruire capacità di innovazione, agendo in modo integrato su entrambe le leve.

### 1.1 L'innovazione sociale come risorsa di capacità istituzionale e amministrativa

Innovare non richiede atti eroici o occasioni straordinarie ed irripetibili. Come la storia insegna, è raro che un cambiamento solido e sostenibile sia prodotto da brevi ed intensi episodi "rivoluzionari", basati sul radicale sovvertimento di struttura, valori e comportamenti. Prevale piuttosto l'azione irreversibile, spesso "carsica", di forze accumulate nel tempo, che progressivamente modificano le condizioni del sistema, spostandone insensibilmente il centro di gravità, fino a rendere possibili nuovi funzionamenti. A volte un episodio quasi casuale agisce da innesco o da rivelatore di un cambiamento in realtà già avvenuto nelle sue condizioni di possibilità. Si rendono così palesi percorsi e possibilità da esplorare. La società si scopre diversa nell'identità, nelle prospettive di futuro, nella capacità di affrontarle.

L'innovazione aiuta a pensare la realtà in modo differente e spinge a credere possibile il cambiamento. Dove "pensare" e "credere" sono due risorse



alla base della capacità istituzionale. Prima di tutto il pensiero: si può decidere solo su ciò che entra a far parte dei nostri processi cognitivi; ciò che non è pensato (e, a maggior ragione, non è pensabile) non può essere in alcun modo agito. Ampie parti di “realtà reale” (cose effettivamente esistenti) e di “realtà potenziale” (cose che è possibile far esistere) restano sistematicamente escluse dal nostro campo decisionale semplicemente perché non sono mai entrate a far parte dei nostri pensieri. Esporsi all’innovazione significa allargare il campo mentale del possibile, superando i limiti dell’ovvio. Aumenta in tal modo la varietà cognitiva e si rafforza la capacità di guardare oltre lo stato in essere, immaginare possibilità diverse, ridefinire le domande alla base dei problemi che non siamo stati in grado di risolvere. “Uscire dalla scatola” è in primo luogo pensare a cosa può esservi al di fuori di essa.

La seconda risorsa è “credere”, nel senso di inscrivere nell’orizzonte del possibile parte di ciò che si è pensato, dopo aver riflettuto sulla sua sensazione e possibilità. Se manca il credere, manca alla base la possibilità di azione: il processo decisionale subisce un arresto. Posti di fronte agli inevitabili rischi, l’energia dei decisori si consuma nella ricerca di impossibili certezze a priori della bontà degli esiti. Credere, adottando una ipotesi di futuro ed assumendo le relative responsabilità, fa dunque parte delle capacità fondamentali di concepire e realizzare una politica, in generale ed a maggior ragione rivolta a far evolvere la realtà.

Rileggere il processo innovativo compiuto dagli altri aiuta a credere possibile il cambiamento anche per il proprio contesto di azione. Non si tratta di procedere per semplice mutazione di ciò che altrove ha dimostrato funzionare. Non è la riproduzione che genera innovazione, né essa garantisce della replicabilità del successo. Ma è la comprensione più profonda dei modi con cui gli altri, interessati da vincoli non meno rilevanti dei nostri, hanno saputo immaginare una diversa realtà ed istituire condizioni per raggiungerla. Le pratiche positive sono un esempio tangibile delle politiche del possibile, rispetto a quelle (scontate) del probabile e dell’ovvio.

L’innovazione è un processo che avanza attraverso sussulti, stasi, occasioni spontanee, imperfetta visibilità delle cause e dei loro effetti immediati e di lungo periodo. Spinto dalla necessità, ma anche affidato alle contingenze ed al caso. Un processo di natura complessa, non lineare e non determinabile a priori nella sua traiettoria ultima. Nel suo svolgersi, esso insegna ad affrontare e risolvere nuovi problemi, richiede di abbandonare le *routine* consolidate a favore dell’esplorazione di modalità, anche radicalmente alternative, di comportamento. Una volta avviato, il processo costringe a confrontarsi con situa-



zioni e decisioni non ordinarie, crea attese e stimoli, richiede approfondimenti ed assunzione di maggiori responsabilità, porta a dover comunicare in modo nuovo ed a rendere conto delle scelte compiute. Tutto ciò è maggiormente per l'innovazione sociale, rivolta ad allargare il perimetro degli attori coinvolti in modo attivo, modificare il loro posizionamento e le loro relazioni, attribuire ruoli inediti, giungere a schemi di cooperazione, riarticolare la trama dei rapporti istituzionali e di potere. Agendo sulle modalità di risposta ai bisogni, la *social innovation* è inoltre un forte generatore di competenze tecnico-attuative, richiedendo la co-evoluzione delle usuali *practice* amministrative.

Una reale dinamica di innovazione, anche nel caso in cui raggiunga esiti parziali rispetto alle premesse ed alle attese, genera sempre capacità di pensiero e di azione, che a loro volta modificano il sistema, al di là del risultato tangibile acquisito. Per queste ed altre ragioni, che qui per brevità non richiamiamo, innovare ha spontaneamente fra le sue conseguenze lo sviluppo ed il rafforzamento della capacità istituzionale, amministrativa ed attuativa degli attori (*in primis* la Pubblica Amministrazione). La cosiddetta “capacità del nuovo”.

## 1.2 La capacità istituzionale e amministrativa come risorsa per l'innovazione sociale

Nel volume si è cercato di mettere a fuoco alcune caratteristiche di comportamento delle istituzioni pubbliche, utili per avviare e sostenere un processo di *social innovation*. Si tratta ora di rileggere tali riferimenti dal punto di vista della capacità istituzionale ed amministrativa ad essi necessaria. Ciò in modo da fornire ai lettori una lista non esaustiva di tematiche su cui riflettere in termini di autovalutazione e piste di sviluppo.

Alcuni caratteri essenziali del processo di innovazione sono la partecipazione “dal basso”, la flessibilità e l’adattività alle dinamiche del contesto, la condivisione costruttiva delle finalità e la visibile rendicontazione dei progressi compiuti:

- da un lato si tratta di proprietà non spontaneamente coerenti con gli ordinari funzionamenti delle istituzioni pubbliche, fondati sul riferimento rigido, strutturato e stabile dei procedimenti amministrativi;
- dall’altro, la *social innovation* trova maggiori assonanze con altre caratteristiche dell’Amministrazione pubblica oggetto di sviluppo negli ultimi anni, dal tema ampio dei processi decisionali inclusivi e della *governance*, alla trasparenza degli atti, fino alla specifica tematica degli *open data*.

Un aspetto chiave dello sviluppo di capacità è la messa in coerenza di queste due polarità, entrambe necessarie.

Si è visto come un punto chiave sia “*partire dai bisogni per rispondere ai problemi*”. Ciò implica la capacità delle istituzioni di allargare lo sguardo ai diversi *target* potenzialmente interessati/coinvolgibili nella *social innovation*. Maggiore è la profondità di questo preliminare esercizio, maggiori sono le potenzialità innovative della risposta. La competenza necessaria è, *in primis*, l'integrazione programmatica interna alle istituzioni. È probabile che i progetti di innovazione sociale nascano nell'ambito del settore delle politiche sociali, favoriti in ciò anche dalla struttura del quadro delle risorse (p.e. l'asse Inclusione sociale dei PO FSE). Da qui deve partire un rilevante coinvolgimento, almeno di natura esplorativa, di tutte le altre articolazioni di *policy* potenzialmente rilevanti per l'identificazione dei bisogni, all'interno dell'istituzione capofila (p.e. la Regione), come verso le altre Amministrazioni pubbliche specifiche per competenze e territorio (p.e. Comuni). Il problema critico di natura sociale da cui si muove è determinato da variabili ed ha conseguenze di natura economica, di mercato del lavoro, educative e culturali, informative (p.e. nei possibili rapporti con l'Agenda digitale) e di governo del territorio (p.e. nell'assetto urbanistico, nella dotazione di servizi, nello stato delle risorse ambientali...). Esse vanno per quanto possibile fatte emergere, già a livello di ipotesi preliminari di lavoro. Ulteriori approfondimenti sono possibili, come si è visto, anche in direzioni meno immediate, quale p.e. la Ricerca e Sviluppo in ambito tecnologico, se si valuta possibile un suo realistico contributo in termini di mezzi (si pensi ad esempio all'aumento di autonomia degli anziani non completamente autosufficienti, mediante il ricorso alla domotica).

La capacità di coinvolgere, attivare interesse, tessere relazioni trasversalmente al modello di divisione del lavoro della amministrazione non può essere ricondotta alle caratteristiche individuali di un pugno di dirigenti e funzionari bene intenzionati. Due aspetti fondamentali a cui la *capacity building* può dare forza sono:

- la trasmissione orizzontale dei fondamenti di pensiero della *social innovation*, rivolta a mettere in evidenza i vantaggi derivanti all'istituzione dalla sua possibile adozione, così come i limiti ed i rischi, in caso di eccessiva generalizzazione dell'approccio. Un punto essenziale è configurare chiaramente l'intervento nella logica del gioco a somma positiva, restituendo ad ogni destinatario il valore ad esso potenzialmente proprio ed evitando letture, da parte dei vari attori istituzionali coinvolti, del tipo “*ci stanno chie-*

*dendo le nostre risorse per sostenere le loro attività”;*

- lo sviluppo di forme stabili e leggere di coordinamento trasversale, una volta individuati i temi su cui avviare il processo di *social innovation*. Va in questo senso verificata con attenzione la possibilità di utilizzare in modo mirato le forme di coordinamento fra politiche già in essere, quali ad esempio quelle previste per l’attuazione dell’Asse urbano del PO FESR o delle aree interne del PSR FESR. I riferimenti principali sono l’“amministrazione a rete” e il lavoro per processi.

Non è impossibile, né sconsigliabile avviare un progetto anche in assenza di integrazione interna alle istituzioni, ma devono essere chiari i rischi potenziali che si corrono, fra i quali la riduzione degli impatti, la sovrapposizione non organica con altre *policy* e la difficoltà a ricomporre successivamente il processo, nel caso in cui siano gli attori esterni coinvolti a sollecitare un approccio più organico.

Un secondo punto chiave è la costruzione del partenariato di programmazione, inteso come l’istanza attraverso cui l’istituzione pubblica acquisisce le informazioni “di campo” su bisogni e schemi di risposta, stimola la progettualità diffusa, discute e verifica le proprie strategie, elabora – attraverso l’esercizio della *governance* – le razionalità di programmazione.

Alcuni aspetti importanti sono, come detto, l’ampiezza della composizione del partenariato, la capacità di dare voce agli attori direttamente portatori di bisogni, la distribuzione bilanciata dei diritti e delle responsabilità. Occorre qui un articolato *set* di competenze di attivazione e gestione delle *partnership*, con particolare attenzione a:

- la definizione, a partire dal *Codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei*, delle regole di identificazione degli attori e di governo della loro partecipazione, guardando anche alla tematica del potenziale conflitto di interessi. Come più volte rimarcato, è molto importante prevedere idonee modalità di coinvolgimento attivo dei portatori dei bisogni più critici, nel caso in cui essi non godano già di adeguata rappresentanza;
- il coinvolgimento attivo dei soggetti della cooperazione, del terzo settore e, in genere, delle formazioni sociali di natura volontaria, portatrici di esperienza, capitale relazionale e capitale sociale, in quanto direttamente operanti sui bisogni oggetto di potenziale intervento attraverso la *social innovation*;
- il coinvolgimento di soggetti anche a carattere *for profit*, nell’ambito delle







indicazioni europee sulla Responsabilità Sociale delle Imprese e sulla stessa interpretazione ampia di “impresa sociale” proposta dal Regolamento (UE) n. 1296/2013 relativo al programma EaSI;

- l’allargamento della partecipazione anche ai singoli cittadini, attraverso opportune forme di coinvolgimento anche supportate da tecnologie digitali. Un positivo effetto collaterale atteso dalle dinamiche di *social innovation* è la crescita della disponibilità sociale all’impegno volontario su tematiche legate all’interesse collettivo ed al benessere comune. In un momento storico di crisi delle istituzioni (anche private), ben espresso dal calo generalizzato di fiducia nella serietà dei loro propositi e nella loro capacità di dare risposta alla crisi, il ritorno dell’impegno diretto dei singoli cittadini, attraverso dinamiche di aggregazione a carattere “costruttivo”, diviene una componente importante della stessa tenuta democratica. Soprattutto se ciò accade attorno a questioni che, per loro natura, acuiscono le divisioni e le contrapposizioni fra soggetti, generando pericolose dinamiche di esclusione e conflitto;
- l’equilibrio fra partner storicamente istituzionali (p.e. rappresentanze economiche e sociali di carattere generale) e *stakeholder* emergenti, in quanto espressione di problematiche e contesti specifici. In presenza di una crescente frammentazione sociale e del logoramento dei riferimenti comuni, la capacità collettiva di fare sintesi del “particolare” all’interno di *policy* generali è posta fortemente in crisi. Ricomporre in un contesto le varie razionalità legittime – probabilmente fra loro confliggenti, se lasciate a se stesse – è una condizione essenziale per dare risposta ai bisogni in modo sostenibile. Più in generale, si pone l’esigenza di articolare i rapporti fra *partnership* finalizzate alla *social innovation* e partenariato istituito, ai sensi dei Regolamenti (UE), per l’attuazione dei fondi SIE;
- l’equilibrio fra apporti informativi (manifestazione dei bisogni e delle opportunità) ed apporti decisionali (espressione di orientamenti e priorità, di impatto generale), relativamente alla definizione della strategia di *social innovation*. È il tema delicato della redistribuzione allargata dei diritti attivi, evitando al contempo il rischio di blocco del processo deliberativo per mancanza di accordo fra gli attori. L’articolazione fra diritto di parola (o, meglio, della garanzia del diritto ad essere ascoltati) e diritto di partecipazione alla definizione delle regole è forse il punto maggiormente sensibile di qualsiasi progetto di innovazione sociale. Ogni avanzamento politico e metodologico su questo fronte è parte fondante del valore aggiunto dell’intero processo. Ne consegue l’importanza di affidare al partenariato stesso,

sotto la guida dell'istituzione di riferimento, la definizione del proprio codice di condotta.

Per tutte le ragioni evocate, è opportuno che il partenariato di programmazione assuma una forma stabile “a geometria variabile”, in modo da garantire costante presidio e memoria storica, gestendo al contempo in modo fluido gli ingressi e le eventuali uscite di attori, secondo i principi della massima trasparenza e rendicontabilità dei propri funzionamenti. Evidenti sono le possibili implicazioni anche in termini di *e-democracy*.

Il terzo aspetto chiave è la programmazione esecutiva delle azioni di *social innovation*, rivolta all'acquisizione di proposte progettuali, alla loro valutazione ed al conseguente eventuale sostegno. Diverse problematiche interessano questa fase centrale:

- *in primis*, occorre giungere ad essa avendo costruito un forte *commitment* politico sui fini, ovvero sulla necessità di fare ricorso all'innovazione sociale, con tutte le implicazioni di “assunzione positiva della indeterminatezza” che ne conseguono. Il *focus* è dunque sul *policy making*, nei passaggi fra la *governance* (il disegno partenariale della programmazione strategica) ed il *government* (l'assunzione della strategia come atto proprio dell'istituzione);
- sulla base delle indicazioni del *commitment*, va affrontata la definizione delle modalità di presentazione e valutazione delle proposte. Più i progetti esprimono dinamiche partecipate, meno è direttamente praticabile la forma del tradizionale avviso pubblico con successiva graduatoria di merito. Vi sono infatti due problemi: il potenziale conflitto di interessi (gli attori del partenariato coinvolti nella programmazione sono verosimilmente gli stessi interessati ad acquisire le risorse per realizzare i progetti) e la creazione di contrapposizioni fra formazioni sociali, nel probabile caso di insufficienza delle risorse assegnabili. Un rischio altamente contraddittorio con le finalità complessive. Nondimeno, non sono superabili i vincoli di contendibilità, né appare possibile procedere per “distribuzione a pioggia”. Una seria valutazione di impatto atteso e sostenibilità dei progetti è condizione irrinunciabile per ottenere modelli innovativi, successivamente trasferibili in maggiore scala. Occorre sviluppare capacità di programmazione pre-competitiva, ad esempio articolando il processo in due fasi:
  - una sul modello del “concorso di idee”, utile per allargare la partecipazione, istituendo un primo “scambio” (in termini di visibilità, concorso alla definizione della *policy* e, ove del caso, limitata contribuzione eco-





nomica) aperto a tutti gli attori implicati. Grazie ad essa si ottengono informazioni molto utili per definire in modo contestuale le caratteristiche della programmazione esecutiva “selettiva”;

- una seconda a carattere competitivo, attraverso un avviso che favorisca – sulla base degli esiti della fase precedente – i processi aggregativi fra soggetti/progetti dotati di *ratio* comuni, la loro reale contribuzione attraverso il conferimento di risorse proprie (non necessariamente finanziarie) e, ove utile, determini a priori una segmentazione delle risorse per ambiti territoriali e/o tematici. Ciò in modo da coprire un vario insieme di tipologie, nella numerosità consentita dai limiti delle risorse economiche in gioco e dalla rigorosa applicazione del principio di concentrazione, in modo che ogni progetto disponga della massa critica ad esso necessaria.

La rilevante estensione del periodo di programmazione consiglia inoltre di adottare un approccio scalare, avviando i processi di *social innovation* con un budget ridotto e aumentando la disponibilità per annualità successive, sulla base dell’attenzione e degli esiti ottenuti;

- è inoltre strettamente utile definire il modello di gestione dei progetti sperimentali di innovazione sociale già in sede di programmazione esecutiva. La varietà dei casi richiederà un equilibrio fra “regole rigide” (i vincoli posti a garanzia del corretto impiego delle risorse pubbliche) e “regole adattive” (gli ambiti in cui è ammessa la possibilità di ridefinizione *in itinere* delle pratiche legittime, in ragione di aspetti non prevedibili). È questo uno dei maggiori banchi di prova del rafforzamento della capacità amministrativa, consentendo l’introduzione di reale innovazione nelle norme e nelle pratiche, con ricadute potenzialmente rilevanti anche al di fuori dello specifico ambito. In questo quadro possono assumere importanza anche forme quali il *Pre-Commercial Public Procurement* (PCP) ed i Partenariati Pubblico-Privati (PPP), opportunamente rivisitati;
- da ultimo, è altrettanto necessario che in sede di programmazione esecutiva sia definito ed adottato, quale impegno pubblico vincolante, il modello di monitoraggio e valutazione dei progetti, anche come supporto al tema delle regole adattive di cui al punto precedente.

Integrazione interna, partecipazione esterna e passaggio dalla programmazione strategica a quella esecutiva pongono complessivamente un ulteriore tema chiave: la capacità di *governance* della *social innovation*. La vastità dell’argomento, molto presente in letteratura e nelle pratiche, non ne consiglia qui la trattazione. Sembra utile però porre l’attenzione sull’importanza del-



l'equilibrio fra *policy* e *decision making*, intendendo con il primo termine la definizione degli orientamenti di fondo (verso cosa e perché attivare l'approccio dell'innovazione sociale) e con il secondo l'implementazione attuativa delle politiche, attraverso la programmazione esecutiva e la successiva realizzazione dei progetti. Si è più volte richiamata la natura aperta di qualsiasi processo di innovazione, con la conseguente impossibilità di definirne rigidamente a priori il corso di azione. Vi è però al contempo l'esigenza di imprimere un effettivo indirizzo alle sperimentazioni sostenute dalle risorse pubbliche. Ciò porta al tema dell'equilibrio fra *policy* e *decision making*. Il fine ultimo della *social innovation*, la sua ragione politica, va sottratto alle dinamiche contingenti di negoziazione; la "configurazione realizzativa" (obiettivi intermedi, geometria ad assetto variabile della partecipazione, regole adattive...) può, e probabilmente deve, essere oggetto di ridefinizione *in itinere*. Occorre dunque un *decision making* in grado di accettare e gestire discontinuità (anche negli atti amministrativi), senza mai eccedere dai vincoli di indirizzo fissati dal *policy making*.

Un'ulteriore capacità chiave, non solo per le Amministrazioni pubbliche ma, estesamente, per tutti gli attori implicati nella realizzazione, è relativa alla gestione dei progetti. Se da un lato è essenziale adottare logiche di *project management* (già in sede di richiesta delle proposte), è altrettanto importante evitare che gli strumenti di programmazione e gestione confliggano implicitamente con la natura sperimentale delle azioni. Come richiamato anche nel primo capitolo, la letteratura sulla *social innovation* riconosce che "*spesso si lavora meglio passando velocemente alla pratica, piuttosto che spendere troppo tempo sviluppando strategie e piani dettagliati*". Occorre dunque un *project management* orientato alla gestione consapevole dei processi di apprendimento che necessariamente devono accompagnare le sperimentazioni, costituendone di fatto il cuore del valore aggiunto.

Questo tema ne richiama, in chiusura, altri tre. Il primo è la comunicazione della politica e dei singoli progetti di *social innovation*, che richiede l'adozione di modalità specifiche, in ragione della pluralità dei destinatari (dai portatori dei bisogni agli *stakeholder*), della necessità di rendicontazione sociale delle risorse impegnate e della diffusione degli esiti. In ogni caso, comunicare è una funzione da prevedere necessariamente da subito, in sede di pianificazione e gestione.

Il secondo è la più volte richiamata valutazione, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Essa è fondamentale nel garantire il corretto rapporto fra *policy* e *decision making* e, come tale, va disegnata e pianificata già in sede di proposta di



progetto esecutivo. È dunque opportuno che tale vincolo sia esplicitato come obbligo negli avvisi pubblici di chiamata delle proposte, con attenzione alla previsione di una adeguata dotazione di risorse dedicate, anche attraverso l'eventuale ricorso a soggetti terzi (valutazione indipendente di terza parte), ove le dinamiche del partenariato lo consiglino.

Da ultimo, una competenza chiave è relativa alla pianificazione ed alla gestione dello *scaling-up* dei progetti di innovazione sociale che hanno dimostrato di raggiungere i propri fini, se pur nei limiti del contesto in cui sono stati svolti. Come già ampiamente introdotto altrove, la *social innovation* non è solo rivolta a dare risposte a bisogni e problemi locali, ma deve apportare un contributo più generale all'evoluzione dei modi con cui le politiche sono definite ed attuate, verso una riarticolazione dei rapporti fra istituzioni, mercato e formazioni sociali. La ridefinizione di una norma è, ad esempio, un esito indiretto particolarmente rilevante, che porta a moltiplicare il valore del singolo progetto, estendendolo ad un intero dominio applicativo. Come in tutti i casi di innovazione, il punto chiave è il passaggio dal progetto al processo: il primo è necessariamente limitato nel tempo, nei beneficiari e nelle risorse; il secondo attraversa ordinariamente i funzionamenti collettivi. Per riprendere una metafora introdotta nel primo capitolo, lo *scaling-up* segna il momento in cui la politica della possibilità diviene, sulla base dell'esperienza maturata, politica della probabilità.

In conclusione di riflessione, il quadro di relazioni strette fra innovazione e sviluppo della capacità istituzionale ed amministrativa può far sorgere dubbi sulla reale possibilità ed opportunità, per le istituzioni pubbliche, di avviare i processi descritti. O, per lo meno, può farle orientare ad una politica "dei due tempi": prima il raggiungimento di un certo livello di capacitazione interna, e solo successivamente, l'attivazione della *social innovation*. L'esperienza altrui, per quello che la letteratura mostra, non consiglia particolarmente questo tipo di approccio lineare. Interazioni, circolarità, esposizione alla varietà ed all'imprevisto sono sempre elementi essenziali di ogni apprendimento reale. Se ne può (e se ne deve) definire l'ampiezza possibile e governare le dinamiche, ma non è produttivo sottrarsi ad esso.

Una strada utile per bilanciare rischi ed opportunità è il confronto partenariale fra istituzioni, soprattutto quelle direttamente titolari di programmi operativi dei fondi SIE (Ministeri, Regioni), anche attraverso forme laboratoriali e comunità di pratica.

## 2. Sviluppare capacità di innovazione sociale nella nuova programmazione

### 2.1 Un quadro favorevole

Come si è già sommariamente introdotto nel primo capitolo, il nuovo ciclo di programmazione dei fondi SIE e dei programmi diretti della CE destina alla *social innovation* risorse significative, promuovendone anche l'uso integrato fra strumenti. Una ancor maggiore attenzione è posta nel rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, alla quale è, come noto, interamente dedicato l'ultimo degli 11 obiettivi tematici comuni ai fondi, traduzione della Strategia Europa 2020.

In sede di Accordo di Partenariato sono definiti alcuni risultati attesi strettamente funzionali sia all'innovazione sociale, sia al relativo rafforzamento di capacità. In particolare:

- nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9, il risultato 9.7 “Rafforzamento dell'economia sociale) ricomprende azioni quali:
  - la promozione di progetti e di partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale, alla responsabilità sociale di impresa e allo sviluppo del *welfare community*;
  - la promozione dell'inclusione sociale da realizzarsi nell'ambito della responsabilità sociale d'impresa;
  - il rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore in termini di efficienza ed efficacia della loro azione;
  - il rafforzamento delle attività delle imprese sociali di inserimento lavorativo;
  - e, espressamente, la “*sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale nel settore dell'economia sociale*”;
- nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11, acquistano particolare rilievo i risultati:
  - 11.1 “Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici”, per gli aspetti di “*Open Government per favorire trasparenza, collaborazione e partecipazione realizzati tramite il coinvolgimento di cittadini/stakeholder e iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici, la partecipazione civica e il controllo sociale*”;
  - 11.3 “Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione”, per gli aspetti di “*qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholder*”, “*rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA, attraverso lo sviluppo di competenze*”;





*mirate all'impiego del "Pre-commercial public procurement", "sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholders, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative", "diffusione, sensibilizzazione e formazione ai fini della considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici";*

- 11.6 "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico", ad esempio per azioni quali *"migliorare le capacità di programmazione e di progettazione delle politiche pubbliche, attraverso formazione innovativa integrata, peer learning, reti, diffusione di strumenti di supporto"* e *"miglioramento, diffusione e applicazione di metodi di valutazione appropriati (ex ante, in itinere ed ex post)"*.

Una preliminare analisi dei Programmi Operativi FSE nazionali e regionali evidenzia una ampia pluralità di approcci di *policy* al tema dell'innovazione sociale, differenziati sulla base delle caratteristiche dei contesti e dei quadri di programmazione, ma accomunati da alcuni tematismi, fra cui:

- il ricorso alla *social innovation* per affrontare problematiche strutturali del sistema dell'offerta di servizi socio-assistenziali e socio-educativi, verso l'evoluzione delle modalità di produzione, per ragioni di equità e sostenibilità;
- la saldatura con le politiche attive del lavoro, la creazione ed il rafforzamento dell'impresa sociale e del terzo settore, il sostegno allo sviluppo della responsabilità sociale dell'impresa *for profit*, anche verso il c.d. "secondo *welfare*";
- la centralità della dimensione territoriale urbana e rurale, contesti entro cui è in larga misura preconizzata la realizzazione dei progetti;
- l'attenzione, variamente declinata, all'integrazione con le linee di *policy* di altri obiettivi tematici, il FESR e il FEASR, rafforzata dal riferimento diffuso al programma EaSI;
- le relazioni da istituire fra PON e POR, attorno alla definizione, sperimentazione e diffusione degli esiti di modelli e pratiche.

È importante ricordare come il Regolamento (UE) n. 1305/2013 relativo al FSE preveda esplicitamente che *"gli ambiti per l'innovazione sociale che corrispondono alle esigenze specifiche [possano essere definiti anche] in una fase successiva, durante l'attuazione"*<sup>12</sup>. Ampia è dunque la possibilità di

<sup>12</sup> Art. 9, comma 2.

declinare le linee contenute nei PO, in coerenza con le caratteristiche evolutive dei singoli contesti di intervento.

L'approvazione dei Programmi Operativi FSE, vista in modo integrato con quanto definito in ambito FESR e FEASR, costituisce dunque l'immediata opportunità di attivazione di progetti di *social innovation*. Al contempo, le istituzioni titolari di Programmi sono impegnate nell'avvio dei propri PRA – Piani di Rafforzamento Amministrativo, che possono assumere un importante ruolo di accompagnamento programmato allo sviluppo delle capacità di innovazione sociale. Per quanto questa tematica non sia in essi esplicitamente presente, in ragione della specifica natura dello strumento, essi costituiscono il contesto unitario di programmazione ed attuazione di interventi sinergici “di quadro”, anche in ragione della trasversalità del PRA rispetto a tutti i fondi SIE ed ai soggetti programmatori ed attuativi di “Il livello” (Organismi Intermedi). È dunque consigliabile provare a dare una lettura orientata di tali strumenti.

È infine opportuno ricordare che il contenuto dei PRA non coincide con quello – tematicamente più ampio – dell'Obiettivo Tematico 11, oggetto dello specifico asse di capacità istituzionale e amministrativa dei PO. Vi è dunque ampio spazio per collocare in questo ambito le azioni propedeutiche da rivolgere al partenariato, ampiamente inteso.

## 2.2 Alcune possibili mosse per avviare il processo

Non è questa la sede nella quale fornire una manualistica per definire azioni di capacità istituzionale funzionali all'innovazione sociale. L'impegno è di mantenere nel tempo attenzione e possibilità di confronto, attraverso iniziative specifiche, anche a carattere di laboratorio, accompagnate da una specifica *community on line*, per i cui dettagli si veda il successivo capitolo. In questa prospettiva, è sembrato utile introdurre a titolo esemplificativo pochi spunti concreti di lavoro, sulla cui possibilità si rimanda ai lettori, in ragione delle caratteristiche dei propri contesti di intervento.

Un primo fronte di lavoro potrebbe essere definito “pro-innovazione”. Si tratta di introdurre, in operazioni basate su modelli di programmazione tradizionali e ben noti (avvisi pubblici), poche regole innovative, di forte stimolo alla adozione di nuovi comportamenti. L'idea è di giocare sul rapporto fra continuità e discontinuità, riducendo i “costi del nuovo” (anche dal punto di vista dei procedimenti amministrativi), ma al contempo attivando dinamiche che possano essere colte e fatte proprie per lo meno dalla parte più







attenta del sistema dell'offerta. È un approccio non ancora pienamente di *social innovation*, che può essere visto come un "training" verso di essa, in tutti i casi in cui sia opportuno avviare il cambiamento in modo incrementale. Riprendendo, ad esempio, il caso delle politiche formative trattato nei capitoli precedenti<sup>13</sup>, si può immaginare di introdurre nei nuovi avvisi clausole (o, semplicemente, premialità) rivolte a richiedere proposte orientate alla moltiplicazione del valore a parità di risorse impiegate, attraverso l'innovazione dei modi con cui la formazione è realizzata. Un altro esempio già rilevabile in diverse pratiche, ed esplicitamente previsto dall'Accordo di Partenariato, è l'introduzione di clausole sociali nell'ambito di appalti pubblici FESR, in modo coordinato con le politiche attive per l'occupazione e l'inclusione sociale sostenute dal FSE. Ciò in modo da promuovere lo sviluppo di schemi di pensiero e di azione che qualifichino i funzionamenti del mercato, senza per questo alterarne i principi base di regolazione. Modalità di pro-innovazione possono essere generate abbastanza facilmente applicando l'approccio presentato nel capitolo 3.

Sul lato opposto, un altro fronte importante (se non, forse, sempre necessario) è avviare laboratori aperti sull'innovazione sociale, rivolti a co-costruire un linguaggio ed una visione comuni ai vari attori, rafforzare le dinamiche di partecipazione, il reciproco riconoscimento e l'emersione di bisogni, risorse e scenari di *policy*. Differenti tipologie di interventi possono essere qui immaginate (si pensi, ad esempio, alle pratiche di costruzione collettiva di "ideari", diffuse in quasi tutti i territori, spesso fortemente intrecciate con modalità di *e-participation* ed *e-democracy*), tutte rivolte a creare consapevolezza, ridistribuire soggettività e facilitare *problem setting* e *problem solving* alla base della definizione della politica di *social innovation*. La definizione del *format* di tali ambienti di relazione e sviluppo va vista come parte dell'innovazione stessa, puntando sulla creatività e gli apporti di un nucleo forte di attori, operatori e testimoni sociali, più vario (e, in parte, imprevedibile) della usuale *partnership* socio-economico-istituzionale. Ai laboratori vanno assegnati precisi obiettivi, risorse e responsabilità (ad esempio, concludere i lavori entro un certo termine e presentarli, attraverso modalità trasparenti, ad uno specifico *commitment*), in modo da responsabilizzare i partecipanti e fare assumere loro ruoli coerenti con le finalità pubbliche dell'azione. Una forte saldatura appare inoltre doversi

---

<sup>13</sup> Vedi il caso "Far bene le solite cose non basta più". Quando, nell'immaginario collettivo, le politiche non producono valore.

realizzare con le azioni di capacità istituzionale rivolte al rafforzamento del partenariato.

Dai laboratori può derivare, come passaggio successivo, il ricorso a modalità di richiesta pre-competitiva di progetti semi-strutturati, come nel caso dei “concorsi di idee” a cui si è già fatto cenno. La metodologia da adottare va rivolta alla costruzione di relazioni e forme di cooperazione fra attori, ma soprattutto alla attivazione di dinamiche che attraversino ed “intridano” il tessuto sociale, siano vissute come occasione di costruzione di comunità e di espressione di creatività ed impegno personale, in vista di una chiara finalità collettiva. Si tratta di dare un “terreno di coltura” alla domanda di etica presente nella società e non sempre/non più in grado di trovare una risposta nei funzionamenti ordinari delle istituzioni, ampiamente intese. Si tratta altresì di istituire veri e propri scambi visibili fra impegno e riconoscimento del merito, agendo molto più sul piano dei simboli (la restituzione pubblica delle proposte, esaminate applicando criteri e metodi che inverino credibilità e valore della Amministrazione pubblica promotrice) che su quello della remunerazione economica. Nessun progetto, in ogni caso, va escluso dalla possibilità di essere visto e valutato liberamente dai cittadini.

Un ovvio fronte di lavoro, tipico di contesti già avanzati sul piano delle risorse collettive di partecipazione e progetto, è quello della innovazione di modelli e dispositivi di politiche sociali (ma anche ambientali, culturali...). Il punto di attacco è di solito una precisa situazione di bisogno/problema, già riconosciuta come tale dagli attori chiave. L'obiettivo è il disegno di approcci alternativi, il più possibile basati sul coinvolgimento attivo dei portatori primi delle istanze e delle necessità, e la loro sperimentazione in campo, anche attraverso il confronto fra differenti schemi di azione. Siamo realmente nel cuore della *social innovation*, così come inquadrata in questo volume.

Da ultimo, sembra ancora opportuno segnalare l'importanza del confronto aperto fra Amministrazioni, secondo percorsi e modalità strutturate, rivolte allo sviluppo delle competenze di programmazione, attuazione e valutazione. È l'ambito delle azioni di sistema previste dal PON Inclusionione e riprese dai PO di FSE di tutte le Regioni, ma lo è altresì delle azioni rivolte al rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa. In ideale ripresa del tema con cui si è aperto il volume, è importante non solo favorire l'emersione delle buone pratiche, ma anche la riflessione congiunta sui fattori critici, le situazioni di cui è difficile vedere possibilità di sblocco, i raggiunti (e superati) limiti di sostenibilità di parti essenziali dell'intervento pubblico. Che costituiscono altrettanti bisogni e risorse di cambiamento.







## **CAPITOLO 5**

**123**

**PER APPROFONDIRE**  
**Cosa cercare**





Come si è visto, sotto la dizione “*social innovation*” si ritrovano approcci interdisciplinari differenziati, spesso fortemente pragmatici e sperimentali. La descrizione delle pratiche prevale sui contributi teorici, questi ultimi rivolti a sistematizzare i fenomeni emergenti, attraverso la costruzione di quadri e principi di riferimento. Parte prevalente della letteratura sulla *social innovation* è disponibile esclusivamente in lingua inglese. Ciò per almeno tre ragioni: le caratteristiche politico-culturali dei luoghi in cui il processo è nato e si è radicato, l’impatto dei programmi internazionali (fra cui quelli della Commissione europea) che ne sostengono lo sviluppo, l’importanza della diffusione e del confronto su scala mondiale fra gli attori impegnati.

Per qualsiasi approccio di innovazione sociale, il web è dunque centrale, non solo come sorgente primaria di informazione ed approfondimento, ma (soprattutto) per mettere in rete i progetti locali. Una condizione molto importante se si guarda alla loro sostenibilità nel medio e lungo termine.

L’invito che rivolgiamo al lettore è di diventare un navigatore attivo e critico, in un arcipelago sicuramente molto articolato, sempre stimolante e mai completamente definito. Più che rotte certe, sembra produttivo proporre pochi punti di partenza, articolati in tre nuclei: i documenti fondamentali nel dibattito europeo, guardando all’immediato campo di applicazione dei fondi strutturali; gli approfondimenti di letteratura, scelti fra quelli utilizzati per redigere il volume sulla base della facilità di recupero nella rete, attraverso gli usuali motori di ricerca; alcuni siti utili per avvicinare pratiche e partner di potenziale interesse.

Fare innovazione sociale da soli non si può. I problemi incontrati da un attore possono essere una risorsa per un altro e trovare soluzioni grazie ad un terzo. Un’esperienza maturata in un contesto può far nascere un’idea in un ambito molto differente. Un dubbio o una difficoltà di reperimento di informazioni possono attivare un dibattito a distanza ricco di ipotesi di futuro. Innovare è necessariamente interagire, costruendo risorse relazionali e sociali. Per questa ragione il lavoro non termina qui. Poniamo a disposizione di tutti all’in-

dirizzo <http://www.innovatoripa.it/groups/competenze-rete-capacity-sud> uno spazio web di discussione, e un sito tematico sulla capacità istituzionale al link <http://capacitaistituzionale.formez.it/>



126

### I documenti chiave delle politiche europee

BEPA (2011), *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)

Commissione europea (2011), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 25.10.2011, COM(2011) 681 def.

European Commission (2013), *Guide to Social Innovation*, Bruxelles [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/social\\_innovation/social\\_innovation\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf)

European Commission (2012), *Strengthening social innovation in Europe. Journey to effective assessment and metrics*, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/social-innovation/strengthening-social-innovation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/social-innovation/strengthening-social-innovation_en.pdf)

European Commission (2011), *Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions {SEC(2011) 1278 final}.

Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le Decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE.

Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la Decisione n. 1982/2006/CE.

Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della Decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.



Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

### Su modelli e pratiche

AA.VV. (2014), *Manuale delle migliori pratiche di e-participation*, [www.eparticipation.eu](http://www.eparticipation.eu)

Andrew C., Klein J-L. (2010), "Social Innovation: What is it and why is it important to understand it better", *Les Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques.

Adam Arvidsson A., Giordano A. (2011), *Il libro bianco sulla innovazione sociale*, edizione italiana di Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The open book of social innovation*, London, The Young Foundation.

Bekkers V.J.J.M., Tummers L.G., Stuijzand B.G., Voorberg W. (2013), *Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework*, LIPSE Working papers (no. 1), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Borzaga C., Bodini R. (2012), "What to Make of Social Innovation? Towards a Framework for Policy Development", *Euricse Working Paper* n. 36.

Busacca M. (2013), "Oltre la retorica della Social Innovation", *Impresa sociale*, n. 2, pp. 39-54.

Caulier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W., (2012) "Defining Social Innovation". A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels, European Commission, DG Research.





Cogo G. (2012), *I social network nella Pubblica Amministrazione*, Maggioli editore.

Commissione europea (2013), “*Guide to social innovation*”, febbraio, 2013.

Emilson A., Seravalli A., Per-Anders Hillgren P-A. (2011), “Participatory approaches in design for social innovation”, *Swedish Design Research Journal*, n. 1/11, pp. 23-29.

Euricse (2011), *Social Innovation. Analisi dell’Innovazione Sociale sulla stampa generalista ed economica negli Stati Uniti, in Europa e in Italia (gennaio 2010 - giugno 2011)*, Dossier n. 2.

ForumPA (2012), “*Innovazione Sociale made in Italy. Un laboratorio per nuove forme di governo*”, Appunti ForumPA.

Gerometta J., Haussermann H., Longo G. (2005), “Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City”, *Urban Studies*, vol. 42:11, pp. 2007-2021.

Moulaert F., Mac Callum D., Mehmood A., Hamdouch A. (2013), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Mulgan G. (2007), *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, and How it Can Be Accelerated*, Oxford, Said Business School.

Mulgan G. (2006), “The Process of Social Innovation”, *Innovations*, Spring 2006, pp. 145-162.

Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The open book of social innovation*, London, The Young Foundation.

Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2009), *Social Venturing*, London, NESTA.

Nicholls A., Murdock A. (2012), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*, London, Palgrave Macmillan.

OECD (2010), “Social Entrepreneurship and Social Innovation”, in *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD Publishing.

Phills Jr. J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), “Rediscovering Social Innovation”, *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2008.

Tecnostruttura (2013), *Approfondimento - Innovazione Sociale. Le sfide dell’innovazione sociale nella programmazione 2014-2020*, Quaderni, 29 marzo 2013.

Unioncamere (2014), “*Imprese, comunità e creazione di valore. L’economia reale attraverso il contributo delle imprese familiari, della cooperazione e dell’imprenditoria sociale*”, Centro Studi Unioncamere.

**Altri riferimenti citati nel volume**

Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

Formez PA (2012), *Costruire capacità amministrativa integrata. Attrezzare la P.A. per programmare e gestire i Fondi strutturali nella strategia Europa 2020*, Collana Azioni di Sistema per le PA, n. 33, Roma, Formez PA.

Cassa Depositi e Prestiti (2013), *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*.

March J.G., Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino.

Porter M. (1987), *Il vantaggio competitivo*, Milano, Edizioni di Comunità.

Weick K. (1993), *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, Milano, ISEDI.

**Nel web***Italia*

<http://capacitaistituzionale.formez.it/>

[http://wikipa.formez.it/index.php/Innovazione\\_sociale](http://wikipa.formez.it/index.php/Innovazione_sociale)

<http://www.csreinnovazionesociale.it/>

<http://www.euroinfocilia.it/innovazione-sociale/>

<http://www.innovatoripa.it/groups/competenze-rete-capacity-sud>

<http://www.pionero.it/tag/social-innovation/>

<http://www.torinosocialinnovation.it/>

*Altri Paesi*

<https://webgate.ec.europa.eu/socialinnovationeurope/>

<http://www.euclidnetwork.eu/>

<http://www.nesta.org.uk/>

<http://youngfoundation.org/>

<http://imaginationforpeople.org/en/projects/>

<http://socialinnovation.se/en/?lang=en>

<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund>







### **Quaderni**

---

- 77.** La PA vista da chi la dirige - Rapporto 2012
- 78.** La PA vista da chi la dirige - Rapporto 2013

### **Azioni di Sistema per le Pubbliche Amministrazioni**

---

- 33.** Costruire capacità amministrativa integrata - Attrezzare la PA per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020
- 34.** Organizzazione e governance dei servizi per il lavoro - Manuale operativo
- 35.** Osservatori sul mercato del lavoro locale - Lo sviluppo di un modello sostenibile
- 36.** I servizi per l'impiego nell'ottica della transizione scuola-lavoro

**Formez PA**

Centro servizi, assistenza, studi e formazione  
per l'ammodernamento delle P.A.

*viale Marx 15, 00137 Roma*

*tel. +39 06 84892643*

*editoria@formez.it*

*www.formez.it*

*Stampa Tipografia O.GRA.RO. s.r.l.  
Vicolo dei Tabacchi, 1 – 00153 Roma*

*Finito di stampare nel mese di maggio 2015  
Pubblicazione non in vendita*