

# Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione?

## Nota introduttiva

**Andrea Ciarini e Stefano Neri**

RPS

Un ampio dibattito si è sviluppato in questi anni sul tema dell'innovazione sociale in relazione ai processi e alle pratiche di riorganizzazione delle reti di welfare territoriale. I concetti e le definizioni che in questo contesto sono associati all'innovazione sociale presentano un certo grado di eterogeneità, prestando il fianco a interpretazioni molto diverse tra loro. In effetti, in un quadro generale di progressivo ridimensionamento dell'offerta pubblica, frammentazione istituzionale e differenziazione territoriale, sull'innovazione sociale si sono misurati sia approcci tesi ad assecondare l'ulteriore arretramento del pubblico e la privatizzazione dei servizi, sia posizioni critiche volte di contro a rigenerare l'azione pubblica e rivendicare nuovi diritti sociali. In linea generale possiamo intendere l'innovazione sociale come quell'insieme di nuove pratiche emerse per soddisfare bisogni sociali nuovi o rimasti senza risposta, capaci di modificare i comportamenti degli individui, delle istituzioni e degli attori sociali implicati nelle reti di governance.

Il successo di questo concetto e l'enfasi che gli ha rivolto lo stesso discorso politico europeo nascondono tuttavia una debolezza, data dall'assenza di un preciso quadro teorico di riferimento e dalla vaghezza con cui queste pratiche vengono a più riprese invocate come scelte quasi obbligate e depoliticizzate, indipendenti cioè dai contesti e da un'approfondita analisi dei bisogni cui dovrebbero dare risposta (Vicari e Mingione, 2015). Dall'altro lato è probabilmente proprio questa vaghezza che ha permesso all'innovazione sociale, nelle sue diverse definizioni, di conquistare un certo spazio nel dibattito politico e accademico sul welfare, in particolare al livello micro delle pratiche e delle azioni territoriali da intraprendere per rendere sostenibile la spesa e al tempo stesso favorire innovazioni dal basso compatibili con un crescente protagonismo degli attori associativi. A ben vedere non si tratta di una assoluta novità. C'è un filo rosso che collega l'innovazione sociale a diversi filoni di letteratura, da quello sui welfare mix tra la metà degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila (Ascoli e Ranci, 2003; Evers e Laville, 2004), agli studi sul *rescaling* territoriale (Brenner, 2005; Ferrera, 2005; Kazepov e al., 2010) e sulle nuove pratiche di partecipazione

democratica al policy making (Paci, 2008; Andreotti e al., 2012), fino a tutto il vasto ambito di ricerca sulle politiche di sostegno all'inclusione sociale e lavorativa dei gruppi più vulnerabili (Ferrera, 2014; Maino, 2017).

Anche così facendo, però, non si esaurisce la portata teorica di questo concetto. Sull'innovazione sociale hanno fatto leva infatti anche coloro che hanno guardato all'attivismo delle società locali e dei suoi attori, soprattutto quelli privati, come sostituti funzionali (in prospettiva) dell'offerta pubblica, tacciata di immobilismo e inefficienza, e chi invece, da prospettive radicalmente opposte, in questo attivismo vede uno spazio di mobilitazione per la rivendicazione di un nuovo interventismo pubblico di fronte al crescere dell'esclusione sociale e delle disuguaglianze. Vi è d'altra parte chi considera l'innovazione sociale un ambito nel quale sperimentare nuovi modi di affidamento dei servizi (si veda Dorigatti e al., 2018) e nuove forme di finanziamento (si veda Ciarini, 2018), con tutto quello che ne consegue in termini di pressioni alla finanziarizzazione. E chi sempre all'innovazione sociale rivolge la propria attenzione per dare conto delle nuove forme di mutuo aiuto e «resistenza» che si diffondono in reazione ai processi di privatizzazione e di finanziarizzazione, come in passato, prima del decollo del moderno welfare state, facevano sindacati, leghe operaie e società di mutuo soccorso per contrastare le tensioni prodotte dalla prima modernizzazione capitalistica (Vicari e Mingione, 2015).

È chiaro qui il riferimento a Polanyi e al doppio movimento che per molti aspetti non è troppo lontano, almeno nella sua parte *destruens*, da quello che negli ultimi anni è scaturito in conseguenza della crisi economica e finanziaria, da un lato imponendo tagli alla spesa sociale, dall'altro assoggettando l'offerta pubblica a ulteriori ondate di privatizzazione. Pensiamo proprio all'Italia e all'impatto che la crisi ha determinato sulle finanze degli enti locali, di fatto i livelli che più hanno pagato i costi del riaggiustamento strutturale determinato dalle misure di austerità (Pavolini e al., 2015).

Negli anni precedenti alla crisi diversi fattori avevano contribuito a rafforzare i livelli territoriali. Vi erano anzitutto fattori sociali riguardanti la natura dei rischi sociali, per effetto dei quali i territori e le politiche sociali erano stati investiti di crescenti responsabilità. Perché era all'interno delle reti di governance territoriale che il sistema dei servizi era chiamato a rispondere a una domanda sociale sempre più composita e individualizzata. Ma non era solo una questione di quantità e qualità della domanda sociale a incidere sul rafforzamento delle politiche sociali

territoriali. Non meno importanti apparivano anche quelle trasformazioni di ordine culturale relative alla concreta possibilità di prendere parte, individualmente o collettivamente, alla costruzione delle politiche (Paci, 2008), all'interno di nuovi meccanismi partecipativi che vedevano coinvolti le amministrazioni, le organizzazioni associative e private, i gruppi di cittadini, le famiglie e i singoli utenti. Vi era infine una terza ragione che spingeva in direzione della territorializzazione delle politiche. Dopo una lunga fase di centralizzazione e standardizzazione dell'offerta di protezione sociale, il decentramento amministrativo gettava nuova luce sulle iniziative delle società locali e dei suoi diversi attori sociali (pubblici, privati, non profit). È interessante notare questo spostamento perché, se l'affermazione dei moderni welfare state aveva portato nell'ambito delle istituzioni centrali le espressioni dell'assistenza gravitanti intorno alle comunità, il movimento che si intravedeva in quella fase andava in direzione contraria, dal centro verso le periferie, con tutto quello che ne conseguiva in termini di spinte alla differenziazione interna ma anche di maggiore possibilità di sperimentazione e innovazione dal basso. In tutto questo vi erano anche molte ambiguità. Come conciliare per esempio la promozione di istanze universali, quali quelle espresse dall'affermazione delle istanze di «capacitazione» e partecipazione consapevole al policy making, con il carattere «particolare» insito in molti dei legami comunitari (come reti di reciprocità ascritte, di piccolo gruppo) che affioravano da alcune esperienze di nuovo welfare comunitario?

Si trattava e si tratta ancora oggi di questioni a cui non è facile dare una risposta esaustiva, tanto più alla luce dei pericoli di scivolamento entro soluzioni identitarie o neo-comunitariste che in alcuni casi sembrano profilarsi. Tagli e riduzioni di spesa limitano oggi fortemente il raggio d'azione degli enti locali, mentre i bisogni continuano a crescere. Mai come in quest'ultima fase domande vecchie e nuove si saldano le une con le altre, senza tuttavia le risorse necessarie a fornire risposte al passo con i tempi. Da un lato i territori non riescono a soddisfare la domanda sociale, una domanda sempre più diversificata, individualizzata e non legata solo al lavoro. Dall'altro assistiamo da tempo a una redistribuzione di ricchezza verso i gruppi sociali a più alto reddito come ha ben mostrato il lavoro di Piketty (2013; si veda anche Atkinson, 2015), con le fasce medie e medio-basse spinte sempre più ai margini. Rispetto agli anni immediatamente precedenti alla crisi siamo dunque di fronte a una nuova ondata di tagli e riduzioni delle leve di intervento pubblico, a favore di soluzioni private che avanzano in svariati ambiti

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

di welfare. In tutto questo le aspettative di partecipazione e attivazione che tanta attenzione avevano attirato in passato, anche rispetto ai rapporti tra gli attori coinvolti nelle reti di governance territoriale, rischiano di essere non solo indebolite ma altresì sussunte in un disegno di ulteriore residualizzazione delle politiche sociali. La stessa idea di «welfare community», su cui pure negli anni passati si erano misurate diverse posizioni, alcune delle quali tendenti a valorizzare gli spazi del privato sociale e del terzo settore in una chiave integrativa dell'intervento pubblico, rischia di legittimare opzioni al ribasso, in cui il richiamo alla società civile nasconde in realtà la richiesta di deleghe senza responsabilità. Ha scritto di recente Lavinia Bifulco (2017) che se l'innovazione sociale tende ad attribuire un ruolo preminente agli attori della società civile e alle forme spontanee dell'auto-organizzazione, ciò non toglie che lo Stato non rivesta una funzione strategica nell'orientare, mobilitare e negoziare gli spazi d'azione che si aprono all'innovazione sociale. Questo aspetto è oggi di fondamentale importanza, al fine di sfatare interpretazioni distorte dell'innovazione sociale fondate sulla inefficienza della pubblica amministrazione come dato di natura a fronte della superiorità del mercato e dell'agire di comunità. Queste posizioni celano dietro di sé giudizi di valore che poco hanno a che vedere con il concreto farsi dei processi di innovazione, i quali possono scaturire dalle istituzioni o viceversa dall'auto-organizzazione o anche da un mix di entrambi.

Insomma, come sottolinea ancora Bifulco (*ivi*) le istituzioni contano nell'innovazione sociale. Ed è da qui che prende avvio la riflessione proposta in questo numero. Che ruolo ha l'attore pubblico nelle pratiche di innovazione sociale? Quale è il confine tra integrazione e sostituzione nei rapporti con gli attori auto-organizzati? Quanto e in che misura siamo di fronte a risposte che innalzano la qualità dell'azione pubblica, e a quali condizioni? Per circoscrivere intanto il campo di osservazione intorno a cui è costruita la sezione monografica di questo numero della *Rivista delle Politiche Sociali*, possiamo dire che qui non siamo interessati ai programmi di riforma su larga scala, ovvero ai cambiamenti in corso o da apportare al fine di contribuire al ridisegno delle policy. L'innovazione sociale rimanda a contesti e dinamiche relazionali più micro che si interfacciano con i processi decisionali e con le pratiche territoriali (Moulaert e al., 2013). C'è tuttavia un nesso con il livello macro che va tematizzato e su cui influiscono diversi fattori, sociali e istituzionali. I contributi raccolti esaminano con prospettive di analisi differenti alcune esperienze di innovazione sociale in Italia e in alcuni paesi

europei su diversi ambiti di policy. Senza pretese di esaustività (dato anche l'oggetto di analisi) essi forniscono chiavi di lettura utili a mettere a fuoco il rapporto tra la dimensione dell'innovazione, quella organizzativa, e l'implementazione, spesso trascurata nel policy design. In questa ottica le pratiche esaminate contribuiscono a definire un ambito di ricerca-azione, che può dare spunti per l'analisi delle politiche pubbliche. Il primo contributo di Saruis, Colombo, Barberis e Kazepov ha anzitutto il merito di presentare uno spaccato dei vari filoni di letteratura che si sono intrecciati intorno all'innovazione sociale. Tra gerarchia e autonomia, ovvero tra controllo e capacità di auto-organizzazione, l'innovazione sociale è di per sé un terreno mobile, sottoposto alle influenze istituzionali e a spazi d'azione per gli attori sociali che presentano una certa variabilità. In tutto questo, se certamente questi ultimi hanno a disposizione margini di autonomia significativi per sperimentare soluzioni meno eterodirette, lo spazio pubblico non è assolutamente ininfluente. È infatti il tipo di azione pubblica che a ben vedere orienta l'innovazione in una direzione o nell'altra, se verso assetti neopaternalisti, come li chiamano gli autori, oppure verso soluzioni in grado di favorire apertura e inclusività delle reti territoriali del welfare. A questo fine vengono identificati alcuni nodi cruciali dell'azione pubblica orientata all'innovazione sociale. Il primo riguarda il supporto alla creazione di arene di confronto, sperimentazione e partecipazione, con adeguati investimenti, soprattutto sui processi di facilitazione. In secondo luogo, il coordinamento tra le funzioni pubbliche e private, sincronizzando le politiche ed evitando duplicazioni o sovrapposizioni. Terzo, il presidio della responsabilità pubblica per quanto riguarda la valutazione dei servizi, l'equità e l'accesso, soprattutto nei confronti delle fasce di popolazione più vulnerabili. All'interno di interpretazioni dell'innovazione sociale molto schiacciate su obiettivi di efficientamento delle risorse (si pensi ai modelli di *payment-by-results* che dal Regno Unito iniziano a diffondersi anche in Italia) i rischi di «selezione avversa» sono sempre dietro l'angolo, soprattutto nei confronti dei gruppi più a rischio.

Sullo sfondo rimane il carattere ambivalente dell'innovazione sociale, il suo essere «Giano bifronte», come sottolineano Alteri, Cirulli e Raffini. Da un lato, sostengono questi autori, i nuovi modelli di welfare territoriale si fondano su pratiche di innovazione prodotte dal basso, dall'altro queste stesse pratiche corrono il rischio di legittimare e rafforzare il *laissez-faire* piuttosto che il governo collaborativo. Il contributo che qui viene presentato prende in esame pratiche di *cohousing* e *coworking*, ponendo

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

l'attenzione su alcuni dei rischi principali che tendono a profilarsi. Il primo rischio è che queste finiscano per favorire e sovra-rappresentare i soggetti più dotati di capitale e più privilegiati, alimentando quindi le disuguaglianze e l'idea stessa del conflitto nello spazio urbano. Il secondo rischio attiene invece all'ambiguità e all'ambivalenza del concetto stesso di «innovazione sociale», così come di «resilienza», come etichette cui ricorrere per puntare sulla responsabilizzazione degli individui in presenza di una deresponsabilizzazione del pubblico.

Queste diverse ambivalenze riguardano più piani interconnessi tra loro: le pratiche, le policy, la governance, il ruolo delle autorità pubbliche, degli attori privati, delle organizzazioni sociali, dei corpi professionali e amministrativi. Da qui l'esigenza di arrivare ad analisi che siano in grado di tenere conto dei contesti istituzionali e del ruolo degli attori che vi operano, a partire dai cosiddetti *Street Level Bureaucrats*.

Il terzo contributo, di Bonetti, Johansen e Villa, rivolge la propria attenzione a questi aspetti, esaminando con un approccio di *street level* quanto e come le strategie di questi attori, con le loro pratiche formali e informali, contribuiscono a dare forma all'innovazione sociale e organizzativa. Si tratta di un approccio su cui l'analisi comparata è ancora manchevole, concentrando più spesso l'attenzione sul disegno di policy e le prescrizioni istituzionali. Le dinamiche organizzative, tanto più nel pubblico, sono invece determinanti, per gli effetti che ne derivano sul piano della effettiva implementazione e anche dei risultati inattesi. L'articolo prende in esame due casi di politiche territoriali per il lavoro e l'inclusione in Italia e Norvegia. Sulla scorta dell'analisi proposta, l'articolo mette in evidenza la complessità dei problemi che spesso ostacolano la realizzazione delle politiche, ben al di là delle variabili macro, riferibili agli assetti istituzionali. Da questo punto di vista, l'innovazione sociale si scontra con effetti inattesi e pratiche informali, che i disegni di policy non possono pensare di espungere dall'alto, richiedendo piuttosto un percorso inverso, da un lato più *bottom-up*, dall'altro più esposto a problemi di coordinamento. Sullo sfondo, la comparazione tra i due casi consente a ogni modo di trarre spunti interessanti per il contesto italiano, laddove si sottolinea come nel sistema norvegese l'innovazione organizzativa tenda a coinvolgere tutti i livelli del sistema istituzionale, potendo contare su una concezione più pragmatica dell'azione pubblica, aperta alla ridefinizione costante di strategie e pratiche di apprendimento organizzativo. Di contro, in Italia le pressioni burocratiche e il proceduralismo spesso tendono a indebolire gli stessi intenti di innovazione sociale nel settore pubblico.

Ai temi dell'innovazione sociale «nella» e «per la» pubblica amministrazione sono dedicati anche i contributi di Della Rocca, relativo al caso italiano, e quello di Hansen, che illustra l'esperienza della Danimarca. Entrambi i saggi si concentrano sul ruolo che la partecipazione degli utenti e dei cittadini, in forme non tradizionali, può svolgere nella promozione di processi di cambiamento delle strutture e dei servizi pubblici, anche combinandosi con quella dei lavoratori. A questo proposito, la letteratura sulla partecipazione solitamente si concentra sul ruolo della partecipazione nei processi di formazione e deliberazione delle policy, mentre in questi saggi il focus dell'analisi è individuato nelle potenzialità, ancora poco esplorate, dei meccanismi di partecipazione dell'utenza finalizzati al cambiamento dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione.

Per comprendere a fondo le forme assunte dalla partecipazione degli utenti e dei cittadini, a nostro avviso essa va inquadrata nella sua evoluzione storica. In Danimarca la partecipazione dei cittadini risale ai decenni precedenti la Seconda guerra mondiale; ciò è evidente soprattutto in alcuni settori, tra cui quello scolastico su cui si concentra il saggio di Hansen. All'interno di un regime di welfare «socialdemocratico», caratteristico dei paesi scandinavi (Esping-Andersen, 1990), essa ha l'obiettivo di contribuire a promuovere la democratizzazione delle istituzioni e della società, in continuità e non certo in contrasto con il sistema di rappresentanza politica e con quello delle relazioni industriali, altamente istituzionalizzato e concertativo.

Nel caso italiano la partecipazione dei cittadini (prima e più che degli utenti) nasce ed emerge negli anni settanta, rispondendo anche in questo caso a istanze di democratizzazione e di coinvolgimento dei cittadini nella vita e nel funzionamento delle organizzazioni e delle istituzioni pubbliche (Moro, 2007). In questo contesto essa ottiene riconoscimenti normativi, soprattutto nelle riforme delle istituzioni scolastiche (1974), del decentramento comunale (1976) e della sanità (1978). Tali forme di partecipazione diretta assumono natura integrativa e complementare rispetto ai canali di rappresentanza politico-partitica e a quelli sindacali, cui finiscono per essere meramente subordinate. A differenza che nel caso danese, esse rimangono prive di meccanismi operativi in grado di garantirne l'efficacia o vengono progressivamente svuotate di ruolo e di peso sotto il profilo sostanziale.

In un contesto politico e sociale profondamente mutato, la partecipazione viene rilanciata negli anni '90, in modo coerente con i principi del New Public Management (per un lavoro comparativo aggiornato, Pollitt

RPS

Andrea Carini e Stefano Neri

e Bouckaert, 2017) e, quindi, all'interno di processi di riforma volti a introdurre moduli organizzativi e gestionali ispirati a quelli in uso nelle aziende private. In quest'ottica il coinvolgimento degli utenti, più che dei cittadini, è concepito principalmente a livello operativo e prevalentemente in termini di monitoraggio delle condizioni di accesso e della qualità dei servizi erogati dalle organizzazioni pubbliche. Tali compiti possono essere svolti direttamente dagli utenti/consumatori o, talvolta, anticipando tendenze più recenti, da organizzazioni che li rappresentano, come associazioni degli utenti e dei loro familiari od organizzazioni non-profit. Inoltre le forme di coinvolgimento degli utenti sono di fatto subordinate a meccanismi volti a garantire il principio di libertà di scelta del fornitore, da parte dell'utente, in diversi settori dei servizi pubblici, spesso organizzati sotto forma di mercati o quasi-mercati. Sia il saggio di Della Rocca sia quello di Hansen si soffermano su questa fase, che ha lasciato un'eredità molto evidente nelle pubbliche amministrazioni di tutti i paesi avanzati, per quanto, com'è noto, i meccanismi e gli strumenti del New Public Management abbiano avuto applicazione e impatto differenti a seconda dei contesti nazionali.

Tra la fine degli anni '90 e il decennio successivo si diffondono poi forme di partecipazione più ricche e articolate sia sotto il profilo dei soggetti coinvolti sia sotto quello delle finalità assegnate. Da una parte, i soggetti principali della partecipazione diventano gli *stakeholders*, vale a dire, per riprendere Della Rocca, «coloro che hanno un interesse specifico (*hold*) sulla posta in gioco (*stake*) anche se non dispongono necessariamente di un potere formale o di esplicita competenza giuridica o contrattuale», il che può comprendere gruppi di utenti e loro associazioni, organizzazioni di volontariato e non profit, organizzazioni degli interessi, comitati locali, imprese od ogni altro soggetto potenzialmente interessato alla questione oggetto di dibattito e di deliberazione. Dall'altra, l'oggetto della partecipazione, soprattutto nelle forme non tradizionali, si estende a uno spettro molto ampio e potenzialmente indeterminato di materie. Molto spesso esse riguardano scelte di politica pubblica, secondo modalità frequentemente stabilite dalle normative di settore. La partecipazione non tradizionale può però interessare anche scelte relative all'organizzazione interna e alla gestione delle strutture-pubbliche, con ricadute dirette o indirette sul personale e le condizioni di lavoro.

Di particolare interesse sono poi i casi in cui gli strumenti partecipativi riescono a mettere assieme ed integrare utenti, *stakeholders* e rappresentanti interni delle pubbliche amministrazioni ossia dirigenti e lavoratori.



In questo modo, per riprendere le parole di Della Rocca, la partecipazione «dall'esterno» si combina con quella «dall'interno» e si creano le condizioni necessarie, anche se non sempre sufficienti, per lo sviluppo di processi di innovazione organizzativa dotati del necessario consenso per essere effettivamente attuati. Nelle loro espressioni migliori, quale quella raccontata da Della Rocca nell'ultima parte del suo saggio, i gruppi di lavoro o i comitati di questo tipo possono dar vita a vere e proprie «comunità di pratiche» (Wenger, 1998; si veda anche Balduzzi, 2019) tra lavoratori, dirigenti pubblici, esperti, utenti, cittadini, innescando processi di apprendimento condiviso all'interno e all'esterno dell'organizzazione pubblica che può rappresentare un patrimonio comune utile ben al di là del singolo caso da cui ha avuto origine l'esperienza partecipativa.

La partecipazione orientata al cambiamento organizzativo appare assai differente in Italia e in Danimarca: nel primo caso è decisamente meno istituzionalizzata ed è prevista solo di rado dalla normativa; nel paese scandinavo, invece, rappresenta una forma più ordinaria e formalizzata di partecipazione. Come tale, in Danimarca essa risulta più omogenea e uniformemente diffusa sul territorio, ma anche limitata a una funzione consultiva, ormai consolidata. In Italia, invece, l'ampia indeterminazione in cui si muovono le esperienze di partecipazione le rende assai eterogenee, poco replicabili, ma anche dotate di una capacità di influenza sulle decisioni organizzative molto più aperta a esiti non scontati: questi infatti possono andare dall'assoluta irrilevanza a una vera e propria concertazione di alcune scelte gestionali e di funzionamento interno, con un impatto diretto o indiretto non solo sull'utenza ma anche sulle condizioni di lavoro (si veda anche Neri, 2016).

In questo senso, un tema importante affrontato nei due saggi, soprattutto in quello danese, riguarda l'impatto dei meccanismi di partecipazione degli utenti sulla regolazione del lavoro e sul sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico. Rimandando ad altre sedi per una discussione approfondita sulla questione, dai contributi qui riportati emerge che in Danimarca forti associazioni degli utenti e forti organizzazioni sindacali, così come meccanismi di partecipazione degli utenti e sistemi di rappresentanza sindacale istituzionalizzati a tutti i livelli, non collaborano e non si pongono in competizione, ma coesistono dividendosi competenze e sfere di intervento. In tale divisione gli utenti e le loro associazioni tendono a non affrontare tematiche o a formulare proposte suscettibili di influire sul lavoro e sulla sua regolazione, a costo di limitarne l'efficacia. Nel caso italiano sembra emergere un quadro in

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

RPS

INNOVAZIONE SOCIALE, AUTO-ORGANIZZAZIONE E AZIONE PUBBLICA. NOTA INTRODUTTIVA

cui il basso grado di istituzionalizzazione della partecipazione degli utenti e la carenza di regolazione normativa, da una parte, forniscono opportunità maggiori di incidere concretamente sull'organizzazione e la regolazione del lavoro, dall'altra, rischiano invece di condannarla a un ruolo meramente formale (si rimanda anche a Neri e Bordogna, 2015).

In Italia la bassa istituzionalizzazione della partecipazione e dell'innovazione sociale è legata anche al fatto che esse continuano a muoversi entro un quadro di pratiche scollegate da un quadro coerente di indirizzi centrali. Tale mancanza si ricollega ai caratteri di più lungo periodo di un sistema di welfare, quello italiano, segnato non solo da profonde varietà interne ma anche da una debolezza dell'apparato amministrativo centrale (Ferrera, 1996; Ciarini, 2012). A ben vedere, insomma, i problemi insiti nel decentramento e nelle stesse pratiche di innovazione sociale in un paese come l'Italia non agiscono solo in periferia ma anche sul centro del sistema amministrativo. Non è dunque solo un problema di risorse calanti quello che condiziona il welfare territoriale. Sebbene il problema delle risorse costituisca un nodo ineludibile, vi sono altre questioni che richiederebbero una pari attenzione, a cominciare dal ruolo e dagli strumenti di intervento in capo all'amministrazione centrale nel guidare i processi di riforma e coordinare gli sforzi di innovazione sui territori. Tanto più considerando lo storico policentrismo che caratterizza questo paese. Questo tratto policentrico è un fatto in qualche modo incompressibile che apre a sbocchi già in partenza differenziati tra loro. Ma anche il polo opposto, ovvero la ricerca di sole soluzioni auto-indotte, appare inadeguato, prestando il fianco alla riproduzione di diversità e differenze interne senza soluzioni di discontinuità. Da questo punto di vista quello che appare ineludibile è oggi più che mai il rafforzamento di una infrastruttura amministrativa centrale in grado di promuovere quei contesti facilitanti di cui parlava Donolo (2011; si veda anche Trigilia, 2011), per la piena espressione della società nelle sue varie espressioni economiche, associative, culturali. Senza di essi e senza politiche in grado di vincolare tutti gli attori, centrali e periferici, al rispetto di obiettivi condivisi, il rischio che si intravede è quello di un ulteriore rafforzamento delle spinte centrifughe, che già sono in atto. La fase corrente di tagli alla spesa sociale che si scaricano soprattutto in periferia, ovvero sugli enti locali, è assai lontana dalla prospettiva appena richiamata. In questo quadro aumentano le distanze tra i territori, tra chi per tradizioni amministrative pregresse e ricchezza delle reti sociali, sfrutta l'innovazione sociale per consolidare salti modernizzanti e chi, stretto più ai margini, assiste alla dismissione

dei servizi senza che gli attori auto-organizzati possano offrire alternative o soluzioni in grado di controbilanciare l'impoverimento del welfare locale.

I due contributi di Busacca e Ambrosi, pur da prospettive di analisi diverse, entrano nel vivo di queste contraddizioni. Busacca esamina alcuni processi di innovazione sociale avviati in Veneto e finalizzati a ridefinire ruoli e funzioni degli assistenti sociali in relazione a pratiche di innovazione sociale che sono andate emergendo negli ultimi anni. I tre studi di caso presentati: «Tre cuori» (una piattaforma di welfare aziendale), le «Alleanze per la famiglia» (una rete regionale per promuovere il welfare di comunità e le politiche di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro) e i «Piani di intervento in materia di politiche giovanili» (un programma sempre della Regione Veneto per le politiche giovanili) affrontano temi diversi tra loro ma tutti accomunati dal tentativo di ridefinire i ruoli di attori chiave delle politiche sociali come gli assistenti sociali (delle strutture pubbliche e private) nella sperimentazione di progetti innovativi. Come scrive Busacca, questi tre diversi progetti di innovazione sociale tendono a ridefinire ruoli e spazi di agency per gli attori pubblici e privati, ma dentro una tradizione amministrativa fortemente influenzata dalla centralità della sussidiarietà orizzontale e dalla valorizzazione delle istanze comunitarie. Da un lato i risultati di queste iniziative risultano fortemente dipendenti dalla presenza di una solida dimensione politica della regolazione, dall'altro non possono essere presi come soluzioni pronte per l'uso, trasferibili da un contesto all'altro. Ma esiste allora una ricetta comune verso cui incardinare lo sviluppo delle pratiche di innovazione sociale? Sulla base delle evidenze che emergono dai vari contributi crediamo si possa dire che non esiste, né probabilmente è auspicabile, un modello unico di innovazione sociale. Queste pratiche sono fortemente dipendenti dai contesti locali. Non è detto che un disegno tipicamente sussidiario delle politiche sociali sia più attrezzato rispetto a modelli più dirigisti. Cosa ben diversa sarebbe ragionare in termini di obiettivi di sistema cui ancorare gli spazi di auto-organizzazione. E qui ritorna di centralità il lavoro sui contesti facilitanti di Donolo (2011), senza i quali le differenze nei rendimenti istituzionali sono destinate ad aumentare. In quest'ottica il saggio di Ambrosi allarga lo sguardo ai processi di programmazione partecipata alle politiche sociali, in un contesto, quello relativo alla città di Roma, che assomma in sé molti dei problemi appena richiamati. Come rimarca Ambrosi nel suo saggio, da laboratorio di innovazione e sperimentazione avanzata della 328/2000 (la legge quadro di riforma dell'assistenza)

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

Roma nel volgere di un decennio si è trovata a fare i conti con una profonda crisi del sistema di welfare territoriale. Da quella fase al sostanziale blocco degli anni più recenti, l'articolo mette in luce le fragilità di un sistema di welfare cittadino frammentato e insufficiente, in cui i rapporti con il terzo settore vengono improvvisamente irrigiditi, favorendo coalizioni spartitorie culminate nell'inchiesta giudiziaria del dicembre 2014. All'interno di un quadro di sostanziale inadeguatezza pubblica viene evidenziato da Ambrosi come siano andate emergendo esperienze di mutuo aiuto che tramite reti di reciprocità ma anche meccanismi di mercato tentano di fornire risposte sul fronte di vecchi e nuovi bisogni. Queste esperienze assumono le forme più variegate, caratterizzandosi tuttavia soprattutto per il fatto di essere orientate a ricostruire legami sociali che il forte impoverimento dei servizi e dell'azione pubblica (sostanzialmente bloccata) ha indebolito.

Chiude la sezione monografica di questo numero un saggio di Maino e Razetti. In questo lavoro l'innovazione sociale è esaminata su un piano diverso da quelli trattati in precedenza. In questo caso, infatti, da un lato entriamo in uno specifico settore di policy, il *Long term care* (Ltc), e dall'altro lo si fa in riferimento alle spinte che vengono dal quadro comunitario sugli indirizzi di policy nazionali. Il Ltc è uno dei settori più carenti in Italia dal punto di vista del disegno istituzionale. Lo stesso non si può dire della spesa, sostanzialmente in linea con i maggiori paesi europei e in ogni caso ben superiore alla totalità dei fondi nazionali per le politiche sociali. È interessante in questo quadro il confronto con gli indirizzi comunitari, al fine di esaminare se e quanto l'innovazione sociale, così come formulata e promossa dalle istituzioni comunitarie, sia in un qualche rapporto con il quadro nazionale. Secondo Maino e Razetti il quadro comunitario ha iniziato a identificare i tratti specifici dell'innovazione sociale in riferimento al Ltc, anche tenuto conto dei diversi contesti e regimi di cura. Tenuto conto delle barriere alla scalabilità tra le varie esperienze nazionali, le priorità su cui intervenire vengono individuate nell'integrazione tra le prestazioni *cash* e *kind*, nella qualificazione dell'assistenza formale e nel sostegno alla cura familiare. L'innovazione sociale da sola non può rompere i circuiti della bassa spesa o del disallineamento istituzionale. Così come non può essere richiesto all'innovazione sociale il compito di sostituirsi alla capacità delle istituzioni, in primis di quelle nazionali, di promuovere contesti territoriali abilitanti, capaci di integrare il livello della sperimentazione, e anche dell'auto-organizzazione, nel sistema istituzionale. Sono due livelli distinti ma che necessariamente dovrebbero essere integrati in una azione

pubblica più ordinata, meno esposta da un lato al vuoto proceduralismo, dall'altro ai pericoli di una eccessiva autonomia senza coordinamento.

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Atkinson A., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Balduzzi G., 2019, *Istituzioni e organizzazioni: servono nuovi occhiali per leggere il cambiamento*, in Monica A. e Balduzzi G. (a cura di), *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee*, Pavia University Press, Pavia, pp. 99-110.
- Bifulco L., 2017, *Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 261-278.
- Brenner N., 2005, *Governance urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 27-51.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., 2018, *Tra finanza e innovazione sociale. Pressioni esterne e varietà nazionali*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 185-207.
- Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione dei beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 33-67.
- Donolo C., 2011, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
- Dorigatti L., Mori A. e Neri S., 2018, *Pubblico e privato nei servizi educativi. Il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 209-231.
- Esping Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Evers A. e Laville J.L. (a cura di), 2004, *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ferrera M., 2014, *Social Innovation beyond the State: Lessons from Recent Italian Experiences*, in Van Oorschot W., Peeters H. e Boos C. (a cura di), *Invisible Social Security Revisited: Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Publishers, Tielt, Belgio, pp. 145-160.
- Ferrera M., 2005, *The boundaries of welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University, Oxford.

- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 17-37.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham.
- Maino F., 2017, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.
- Moro G., 2007, *Anni settanta*, Einaudi, Torino.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *The International Handbook on Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.
- Neri S., 2016, *Fiducia e partecipazione istituzionale degli utenti nelle aziende sanitarie. Riflessioni su un'esperienza regionale*, in Vicarelli G. (a cura di), *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni di benessere*, pp. 61-75.
- Neri S. e Bordogna L., 2015, *New Challenges for Public Services Social Dialogue: Integrating Service User and Workforce Involvement in Italy*, National Report, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: [www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/research/hrm/National-Report-Italy.docx](http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/research/hrm/National-Report-Italy.docx).
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Leon M., Guillén A.M., Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain*, «Comparative European politics», n. 1, pp. 56-76.
- Piketty T., 2013, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Torino.
- Pollitt C. e Bouckaert G., 2017, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford.
- Triglia C., 2011, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 41-75.
- Vicari S. e Mingione T., 2015, *Innovazione sociale e politiche urbane*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 97-108.
- Wenger E., 1998, *Communities of Practices: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge.