

Istituzioni del welfare e innovazione sociale: un rapporto conflittuale?

Tatiana Saruis, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

RPS

A partire da una ricognizione della letteratura su innovazione sociale e trasformazioni della governance, l'articolo evidenzia il rapporto – a tratti conflittuale – fra dinamiche di innovazione e istituzioni del welfare. La letteratura di riferimento non raramente vede, infatti,

queste ultime come un ostacolo a processi di innovazione. Le istituzioni del welfare hanno e possono avere, tuttavia, un ruolo sia di promozione che di supporto ai processi di innovazione sociale, mentre le virtù della società civile vanno situate nel contesto istituzionale in cui agiscono.

1. Introduzione

L'aumento della reattività delle istituzioni e degli interventi di welfare al mutamento dei bisogni è un tema centrale nella riflessione scientifica e pratica sulle trasformazioni dello stato del benessere. Da tempo – e più frequentemente negli ultimi anni – il concetto di «innovazione sociale» (d'ora in poi: Is) viene considerato da più parti la chiave per proporre soluzioni alle carenze del welfare.

Tuttavia un'analisi approfondita del rapporto fra Is e welfare – e quindi dei vantaggi e svantaggi di questo modo di inquadrare il discorso sulle nuove politiche sociali – richiede qualche precisazione, in primo luogo terminologica. Is è, infatti, concetto polisemico: la sezione 1 fornisce un quadro di diversi filoni di letteratura, individuando le implicazioni per una riflessione, che verrà sviluppata nella sezione 2, sul rapporto fra Is e welfare. Data una certa tendenza «anti-Stato» nelle definizioni prevalenti di Is, la questione del rapporto fra istituzioni pubbliche del welfare, mercato e società civile richiede, infatti, una riflessione che, accanto ai contributi reali e potenziali al rinnovamento, ne evidenzia anche i possibili rischi e distorsioni. A tal proposito, questo articolo proverà a rispondere ai seguenti interrogativi: Può l'Is fare a meno delle strutture statuali del welfare? Qual è il ruolo delle istituzioni pubbliche in relazione all'Is? Quali configurazioni del welfare mix producono

quali conseguenze? Quali le sfide aperte per un'innovazione che preservi e rafforzi, non sminuisca, la portata «sociale» del welfare? Si evidenzierà il ruolo del welfare pubblico come fonte di innovazione, e le condizioni che lo possono rendere contesto fertile per la promozione di Is. Al contempo verranno descritte le condizioni che permettono alla società civile di assumere un ruolo rilevante rispetto all'Is, mettendo in luce fattori abilitanti e ostacoli all'assunzione condivisa di responsabilità e alla partecipazione sociale di cittadini e organizzazioni. Infine, si evidenzierà come l'innovazione possa essere influenzata dall'interazione, dalle dinamiche e dalle relazioni che si vengono a creare tra pubblico e privato, nelle diverse configurazioni del welfare mix. Le conclusioni riassumono le principali evidenze e questioni aperte sul rapporto fra Is e istituzioni del welfare.

Le riflessioni qui presentate si basano su un'analisi della letteratura sull'Is e le trasformazioni del welfare, con particolare attenzione alla sua governance, nutrita anche dallo studio di casi empirici nel quadro del progetto europeo *Improve – Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation* (2012-2016)¹.

2. Di cosa parliamo quando parliamo di Is

Espressione ambigua, utilizzata diversamente da diverse comunità accademiche e politiche, Is fa il suo esordio negli anni settanta nell'ambito degli studi sullo sviluppo urbano e territoriale. In questo contesto assume un significato legato all'azione collettiva in risposta a bisogni emergenti, con particolare enfasi sui movimenti sociali e sul terzo settore (Chambon e al., 1982; Moulaert e al., 2017).

Negli anni ottanta e novanta si sviluppa una nuova significazione, pur *statu nascenti*, connessa alle trasformazioni del welfare e alle partnership pubblico-privato nel sociale (Ayob e al., 2016). Dagli anni duemila poi

¹Questo contributo si basa sulle riflessioni e la ricerca condotta nell'ambito del progetto *Improve (Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation)*, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del settimo Programma quadro (Ref. 290613, 2012-2016). Per ulteriori informazioni si veda il sito internet: <http://improve-research.eu/>.

Gli esiti complessivi della ricerca su Is e organizzazione del welfare sono stati pubblicati preliminarmente in Cantillon e Vandenbroucke (2014). L'analisi più completa si trova in Cantillon e al. (2019), mentre l'approfondimento sull'Is si trova in Oosterlynck e al. (2019).

la riflessione sull'Is prospera, uscendo dall'ambito accademico per fare il suo ingresso in documenti politici e strategici e in programmi di finanziamento a diversi livelli, mantenendo però contorni piuttosto sfumati. L'Is rimane quindi un *contested concept*, un concetto cioè con una complessità interna tale da essere soggetto a diverse interpretazioni: può essere descritto in modo diverso da diversi attori, è incline a subire cambiamenti nel tempo e – riconosciuta la sua contestabilità – è oggetto di una competizione tra attori per imporre una definizione (Ayob e al., 2016). In effetti, chi si è cimentato in un esame della letteratura sull'Is (Cahill, 2010; Young Foundation, 2012; Godin, 2012; Moulaert e al., 2017) ha sottolineato l'assenza di definizioni condivise, la sua multidisciplinarietà e complessità, tentando al più classificazioni tutt'altro che definitive.

Nella battaglia delle idee, la definizione che (almeno in Europa) sembra prevalente, dopo essere stata adottata in alcuni documenti determinanti per la costruzione di una politica europea sull'Is, è quella che fa riferimento a «nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che allo stesso tempo soddisfano bisogni sociali (più efficacemente delle alternative esistenti) e creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (Bepa, 2010, p. 33; traduzione nostra). Tale definizione intende per innovazione «la capacità di creare e implementare nuove idee che dimostrino di produrre valore» (*ibidem*), un valore appunto sociale, che riguarda aspetti come la qualità della vita, il benessere e la solidarietà più che il profitto. In altre parole, le innovazioni sociali sono innovazioni che sono sociali sia nei fini che si pongono, sia nei mezzi che utilizzano per raggiungerli (*ibidem*).

Questa definizione discende da una letteratura anglosassone, che associava all'Is la progettazione, implementazione e diffusione di nuove idee che funzionano meglio delle esistenti per soddisfare i bisogni sociali (Mulgan, 2007). L'Is su cui si concentra questa letteratura rientra prevalentemente (a) nel paradigma dell'attivazione delle persone in condizione di vulnerabilità socio-economica, affinché (ri)diventino soggetti economici produttivi (Oosterlynck e al., 2013) e (b) nel discorso sull'aumento di efficacia ed efficienza del welfare – con un approccio tipico della retorica sull'ottimizzazione della spesa pubblica (Sabato e al., 2015).

Centrale in questo approccio è la figura dell'imprenditore sociale, che applica principi e metodi imprenditoriali ai servizi di welfare e li innova migliorandone i risultati (Mulgan, 2007; Murray e al., 2010) – all'interno dell'ordine socio-economico esistente, senza porsi l'obiettivo di superare le cause strutturali che generano i bisogni sociali a cui risponde

(Fougère e al., 2017). Accanto a questa dimensione in qualche modo economicista, ne è presente anche una più sociale, relativa alla trasformazione collaborativa e inclusiva della governance, per promuovere modelli dove imprenditori sociali, terzo settore, cittadini e destinatari dei servizi possono trovare rappresentanza (Mulgan, 2007). Questo doppio focus sul prodotto e sul processo è una caratteristica ricorrente di molte definizioni di Is. Mumford, ad esempio, la definisce come «la generazione e implementazione di nuove idee riguardo a come le persone dovrebbero organizzare le loro attività interpersonali, o le interazioni sociali, per raggiungere uno o più obiettivi comuni» (Mumford, 2002, p. 253; traduzione nostra).

Tuttavia alcune definizioni introducono un elemento di radicalità nella dimensione del processo, suggerendo che l'Is abbia a che fare con la trasformazione di assetti costituiti. Su questo filone si innesta una letteratura, prevalentemente continentale e canadese, che riconosce all'Is una valenza politica esplicita per la mobilitazione di persone e gruppi vulnerabili e per un cambiamento strutturale della società. Questa letteratura ha come riferimento studi sullo sviluppo territoriale, e al suo interno si distinguono un approccio geografico (Moulaert e al., 2005, 2007, 2010) e uno politologico, focalizzato sull'analisi delle relazioni istituzionali e organizzative, in particolare sul legame tra lo Stato e l'Is (ad esempio, Chambon e al., 1982; Oosterlynck e al., 2013).

Ci sono poi tentativi di fare sintesi tra i diversi approcci, tra cui Gero-metta e al. (2005) – così come integrato da Moulaert e al. (2005) –, che definiscono l'Is sulla base di tre dimensioni: a) la risposta a bisogni sociali non soddisfatti dal mercato e dallo Stato (dimensione del contenuto); b) il cambiamento nelle relazioni sociali, con particolare riferimento alla governance e alla partecipazione – in particolare dei gruppi sociali esclusi (dimensione del processo); c) l'incremento delle *capabilities* socio-politiche e dell'accesso alle risorse necessarie per la soddisfazione dei bisogni sociali (dimensione dell'*empowerment*). Questa definizione coniuga elementi del filone anglosassone, come la focalizzazione sulla risposta a bisogni sociali non soddisfatti, elementi del filone euro-canadese, come la dimensione politica e di *empowerment* per il superamento delle cause strutturali che generano i bisogni, e l'elemento del processo, della governance e delle relazioni sociali, comune a entrambi gli approcci. L'applicazione operativa di questa definizione multidimensionale è, come precisano Moulaert e al. (2005), contestuale: il quadro istituzionale, sociale ed economico in cui si sviluppa l'Is è determinante nel definire in concreto il bisogno sociale cui ci si riferisce e la percezione

della sua non soddisfazione; la definizione dei gruppi sociali esclusi e dell'innovatività dei modelli di governance; le risorse necessarie a cui questi gruppi devono poter accedere, nonché le modalità di accesso. Questo non significa che l'Is sia localmente circoscritta, ma che ha una rilevanza locale pur essendo – nei casi di maggior successo – anche capace di stabilire connessioni con attori sovra-locali per la sua adozione su più ampia scala e diffusione in altri contesti (Oosterlynck e al., 2019; Fontan e al., 2004; Moulaert e al., 2005). L'organizzazione multi-scalare delle politiche sociali contemporanee comporta un'attenzione sia al livello locale, come laboratorio sociale privilegiato per il sorgere di iniziative di Is (Le Galès, 2002; Kazepov, 2005), sia alla distribuzione spaziale di risorse, opportunità e rischi per lo sviluppo dell'Is stessa (Oosterlynck e al., 2019). Risorse come un contesto legislativo favorevole, la disponibilità di risorse economiche significative, la possibilità di influenzare le decisioni politiche nel settore di interesse, l'accesso a reti che possono accelerare l'Is sono spesso disponibili a livello regionale, nazionale, europeo, molto più che a livello locale (*ibidem*). Per questo motivo è fondamentale ragionare sul ruolo che le istituzioni pubbliche giocano sia nell'essere protagoniste dell'Is, sia nel creare un ambiente favorevole al suo sviluppo.

2. Istituzioni pubbliche, welfare mix e Is

Il dibattito sull'Is assegna un ruolo centrale al terzo settore, spesso considerando la sua terzietà non solo in alternativa, ma anche in opposizione alle istituzioni pubbliche e al mercato profit, ritenuti non in grado di individuare e soddisfare tempestivamente ed efficacemente bisogni e aspirazioni emergenti (Hirst, 2002). In questo senso, il terzo settore, con le sue soluzioni innovative, rimediarebbe ai fallimenti del mercato e del pubblico. Ma se la capacità di innovazione del mercato è di solito ritenuta implicita (per quanto non lo sia la sua portata sociale, come ribadito chiaramente in Bifulco, 2017), per via della pressione della domanda (Schumpeter, 1942; Hirschman, 1982; Offe, 2000; Gerometta e al., 2005), quella delle istituzioni pubbliche è più spesso ritenuta discutibile. In particolare, la critica al welfare pubblico è mirata alle amministrazioni centrali: si mette in discussione il contributo positivo dello Stato e si ritiene che il suo intervento causi distorsioni, dipendenze e interferenze nei meccanismi di innovazione che a livello locale sorgerebbero e si auto-regolerebbero quasi spontaneamente (Lane e al., 2009, p. 144).

RPS

Tatiana Saruts, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

Le amministrazioni locali e il terzo settore sarebbero dunque più capaci di promuovere Is grazie alla prossimità ai cittadini – che consentirebbe di individuare problemi e soluzioni e di attivare risorse e reti sociali per farvi fronte (Andreotti e al., 2012). La relazione tra istituzioni pubbliche e Is è dunque considerata problematica (Lane e al., 2009), soprattutto per via di rigidità burocratiche che le renderebbero conservatrici, tese a riprodurre identicamente se stesse (Chambon e al., 1982; MacCallum e al., 2009). L'Is è spesso ritenuta una strategia per superare i blocchi e le resistenze di un settore pubblico poco incline ad affrontare problemi complessi e in trasformazione, per avversione al rischio e al cambiamento (Young Foundation, 2010).

Meno spesso vengono evidenziati sia gli sforzi di innovazione fatti dal settore pubblico negli ultimi decenni per affrontare una profonda crisi e una stagione di riforme che l'hanno trasformato, spesso profondamente, sia il suo contributo all'innovazione perseguita tramite sinergie con attori di mercato e della società civile e le condizioni che consentono un apporto positivo di tutti gli attori che compongono il welfare mix (ad esempio, Moulaert e Nussbaumer, 2008; Eizaguirre e al., 2012). Il ruolo delle istituzioni pubbliche, come si vedrà, rimane fondamentale nei processi di Is. D'altro canto non si può dare per scontato il contributo positivo del mercato e del terzo settore all'Is – il primo essendo volto a perseguire (e conservare) le condizioni migliori per il tornaconto privato, il secondo in un equilibrio variabile tra la propria autoconservazione e promozione e il perseguimento di finalità sociali.

La contrapposizione tra istituzioni pubbliche e Is appare dunque semplicistica. Benché tale rapporto possa essere problematico, occorre relativizzare le critiche: non sempre e non ovunque il bilancio tra flessibilità e rigidità burocratica, organizzazioni e reti di relazioni, innovazione e conservazione è identico. Diverse combinazioni di assetti organizzativi e condizioni contestuali pongono specifici limiti e opportunità all'innovazione.

2.1 Istituzioni pubbliche e Is: una relazione «problematica» ma imprescindibile

Ripercorrendo le analisi sulla crisi del welfare (a partire da Castles, 2004, Esping-Andersen, 1996 e, con sguardo più critico, Alber, 1988), l'antistatalismo di certi cultori dell'Is non sorprende. Si tratta di una linea di pensiero che discende dal dibattito sulla sua sostenibilità avviato dopo i *Trente Glorieuses*, che ha analizzato gli effetti dei mutamenti politici, sociali, demografici, culturali ed economici che ne hanno nel tempo

minato l'efficacia ed efficienza, talora fino a mettere in discussione la sua stessa ragion d'essere (Castel, 1995; Taylor-Gooby, 2005; Bonoli, 2006). Le critiche di diverso approccio – neomarxiste e neoliberiste (Mead, 1986; Murray, 1984; Gough, 1979; O'Connor, 1973; Offe, 1984) – hanno evidenziato, da un lato, l'oppressività (per esempio, nei rapporti di genere e classe) delle forme consolidate di protezione sociale; dall'altro, la compressione dell'autodeterminazione e l'alterazione delle regole di mercato dovute alla natura burocratica del welfare state. L'esito complessivo di queste considerazioni è un insieme di istanze di partecipazione e di arretramento del welfare pubblico in favore del terzo settore e del mercato – pur variabile a seconda del prevalere di una logica rispetto all'altra e alla *path-dependency* rispetto ai principi regolativi del welfare (Pierson, 2000). L'idea comune di fondo è che, se lo Stato è l'attore più rilevante nella produzione delle politiche sociali durante i *Trente Glorieuses*, la crisi del welfare state è parte della crisi dello Stato stesso. A partire da questa considerazione si è aperto un processo di destatalizzazione (Jessop, 2002; Swyngedouw, 2009), riarticolazione istituzionale e territoriale delle politiche di welfare (Kazepov, 2010) e riconfigurazione complessiva del welfare state (Gilbert, 2004), pur con differenze profonde tra contesti nazionali e locali.

In primo luogo sono state introdotte misure di razionalizzazione amministrativa e coordinamento tra organizzazioni e settori e/o fusioni di diversi ambiti di policy (ad esempio sociale e occupazionale). Sebbene sempre con rilevanti differenze nazionali, le pubbliche amministrazioni si sono riorganizzate, anche riducendo il pubblico impiego, i costi dei servizi e la spesa pubblica (Oecd, 2008). Le riforme improntate al *New Public Management* (Pollitt e al., 2007) hanno teso a migliorare l'efficienza e controllare i costi, ad esempio esternalizzando alcune funzioni. Nuovi obiettivi e filosofie di intervento – come l'attivazione o l'*empowerment* – sono state pensate a contrasto delle «trappole» della dipendenza dal welfare (Dean e Taylor-Gooby, 1992; Ferrera, 1998).

In secondo luogo una forte tendenza al decentramento caratterizza molte riforme del welfare dopo i *Trente Glorieuses*², con due finalità: la deburocratizzazione e la sussidiarietà verticale. L'idea è che soluzioni più adeguate e tempestive possano nascere dalle organizzazioni più prossime ai cittadini (Fung, Wright, 2003; Powell, 2007; Moulart e al., 2010). Dunque, la dimensione locale è considerata ideale per soddisfare

² Sebbene ci siano evidenze di nuove forme di coordinamento con esiti di ricentralizzazione (van Berkel e al., 2011).

i bisogni, ma anche per mobilitare risorse per affrontarli. La sussidiarietà orizzontale e quella verticale sono interconnesse: l'attivazione locale delle comunità si basa sul riconoscimento dei problemi e l'intervento tramite reti di prossimità e risorse plurali sul territorio. Infatti, si suppone che i sistemi di welfare locali siano più efficaci ed efficienti, partecipativi e sostenibili (Kazepov, 2010; Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012).

Infine, la condivisione di funzioni e la creazione di reti miste pubblico-privato, profit-non profit, ha mirato ad accrescere efficacia ed efficienza dei sistemi di welfare e ad espandere e diversificare i servizi (Ascoli e Ranci, 2002; Ferrera e Hemerijck, 2003). Il presupposto è che organizzazioni e reti plurali e complementari siano in grado di rispondere meglio alla complessità dei bisogni attraverso competenze e risorse combinate in modi specifici. Il coinvolgimento della società civile nella programmazione, progettazione e implementazione dell'intervento sociale mira anche a rinnovare la democrazia. La legittimità e la democraticità dei processi partecipati sarebbero (ancora una volta in modo vario e non omogeneo) garantite attraverso specifiche tecnologie della governance, che prevedono metodi e strumenti per assicurare trasparenza e *accountability* (Fung e Wright, 2003; Goodin, 2003). Ciò ha implicato un certo cambiamento culturale per la pubblica amministrazione: da un'impostazione gerarchica a una (anche) di rete e di mercato, con funzioni di coordinamento.

Il welfare attraversa dunque in questi decenni una stagione di grande innovazione, per cui l'idea di immobilismo e avversità al cambiamento come tratto distintivo è per lo meno discutibile.

Tuttavia queste condizioni, punto di partenza scontato per una certa letteratura sull'Is, devono essere considerate criticamente: simili strategie di riforma hanno avuto esiti diversi in contesti diversi e non tutti i cambiamenti sono di per sé socialmente innovativi secondo la definizione usata sopra.

Innanzitutto, non necessariamente il decentramento e l'esternalizzazione implicano deburocratizzazione e garantiscono il miglioramento degli interventi sociali o dell'*accountability* (Christensen e Læg Reid, 2007; Somerville e Haines, 2008). Queste finalità necessitano di condizioni specifiche, come un sistema coerente per gestire la sussidiarietà verticale, il rinnovamento delle burocrazie centrali dello Stato affinché svolgano compiti di coordinamento e la sincronizzazione di diverse dimensioni (compiti, competenze, risorse). La creazione di nuovi livelli istituzionali o la loro riarticolazione, la redistribuzione delle competenze, la creazione del welfare mix possono favorire reti complicate e difficili da

coordinare e connettere per perseguire coerenti finalità di policy (Kazepov, 2010).

Inoltre, il decentramento e la riorganizzazione del welfare hanno spesso comportato conseguenze negative sui diritti sociali (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012), con forme di deresponsabilizzazione istituzionale (Swyngedouw, 2009) e trasferimento di funzioni alle amministrazioni locali senza adeguate risorse (il decentramento della penuria messo in luce da Keating, 1998) – una fonte di incremento delle disegualianze territoriali.

Infine, la localizzazione delle competenze rende più difficile affrontare sfide sistemiche. Il rischio è di privilegiare politiche e misure orientate ad agire solo su effetti locali, non avendo risorse e strumenti per affrontare le più complesse e generali sfide e cause dei problemi economici e sociali, che vanno oltre i limiti del contesto.

2.2 L'Is e la società civile: un rapporto privilegiato, non privo di rischi

In questo quadro, negli ultimi decenni le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo sempre più attivo nella programmazione, progettazione, finanziamento e implementazione delle politiche di welfare. Una serie di argomentazioni sostiene il loro protagonismo, tra cui appunto la loro presunta sensibilità all'Is (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012). Pur non mancando le critiche a tale visione e le riflessioni sui potenziali rischi (Anheier, 2005; Ascoli e Ranci, 2002; Bifulco, 2017), queste organizzazioni sono in genere ritenute in grado sia di decodificare la complessità dei bisogni e rischi sociali (facilitando la diversificazione e l'individualizzazione degli interventi), sia di migliorare trasparenza e *accountability*, creando reti multiple e controllo reciproco tra organizzazioni – contribuendo alla generale efficacia ed efficienza del welfare e ad una maggior legittimazione delle decisioni politiche.

Tuttavia la società civile non agisce nel vuoto. Le sue potenzialità di innovazione sono legate sia ai rapporti instaurati con le amministrazioni locali, sia all'impostazione del welfare statale (Bode, 2006; Ewert ed Evers, 2014). Una prima interpretazione – già sopra accennata – vede le istituzioni del welfare essenzialmente come ostacolo: le pratiche innovative differiscono da quelle consolidate perché risolvono il «blocco» imposto alla società dalle istituzioni pubbliche; l'intervento pubblico può essere persino considerato una «minaccia» all'autonomia delle organizzazioni della società civile e alla libera competizione tra idee e soluzioni innovative (Chambon e al., 1982; Lane e al., 2009; MacCallum

e al., 2009; Young Foundation, 2010), tanto che l'Is sarebbe un sostituto funzionale della cooperazione pubblico-privato ove «si crea una significativa distanza tra lo Stato e la società civile» (Swyngedouw, 2009, p. 69; nostra traduzione).

Questa letteratura per certi versi «apologetica» della società civile rischia di essere meno attenta a rischi e squilibri nella governance partecipata e nel welfare mix (Bifulco, 2017). Uno dei più rilevanti riguarda la sussidiarietà passiva, che vede una delega di funzioni e responsabilità al terzo settore senza adeguati dispositivi di disciplina delle relazioni pubblico-privato, la tutela dell'interesse comune e del bene pubblico e/o l'adeguata allocazione di risorse (Kazepov, 2010). Il welfare mix organizzato, supportato da uno Stato interventista e da un mercato coordinato, ha il suo contraltare in un welfare mix disorganizzato, in concomitanza con la generale deregolamentazione dell'economia, con partnership più «volatili» e procedure di finanziamento e strategie di coinvolgimento del terzo settore basate su modelli competitivi, di breve termine e orientati alla performance (Bode, 2006). In contesti in cui si abbinano burocrazia e regole di mercato, l'Is può degenerare nella malattia della «innovatività» (Barberis e al., 2018): la governance per progetti a breve termine da un lato richiede una professionalizzazione che sterilizza la vivacità delle azioni *grassroots* e tende a creare *grant coalitions* che si stabilizzano nel tempo; dall'altro trasforma l'innovazione in una retorica da spendere per vincere progetti che sostituiscono servizi (si veda anche Bode, 2006; Ewert ed Evers, 2014).

Un altro rischio è nell'idea che la società civile sia *sic et simpliciter* la voce degli esclusi, intrinsecamente orientata al bene comune. Il *modus operandi* delle organizzazioni del terzo settore in termini di trasparenza, efficienza, efficacia, capacità di innovazione, analizzato empiricamente, ha mostrato anche distorsioni e squilibri (Ascoli e Ranci, 2002; Anheier, 2005; Swyngedouw, 2009): queste possono diventare dominanti o monopoliste, scivolare verso l'auto-conservazione e l'oligarchizzazione, privilegiare obiettivi di sopravvivenza e consolidamento rispetto alla promozione di Is (Goldsmith e al., 2010). In tale ottica, il freno all'Is è dato da processi di chiusura organizzativa – pubblici e privati – che ostacolano la dinamicità complessiva di un contesto (Lane e al., 2009). Al contrario, la portata innovativa, così come l'efficacia e l'efficienza, delle singole organizzazioni e delle reti miste dipende anche dal reciproco rinforzo che si viene a creare tra società civile e ambiente (istituzionale). Il settore pubblico deve mantenere il faro delle finalità politiche e promuovere strategie di innovazione, costruendo capacità di inclusione di

nuovi partecipanti: il rinnovamento del welfare non può essere completamente affidato a dinamiche spontanee. La passività delle istituzioni può creare sistemi disfunzionali. La delega delle responsabilità pubbliche a soggetti di mercato o della società civile non offre adeguate garanzie di tutela dei cittadini, ma neppure di miglioramento e innovazione. Le istituzioni pubbliche rimangono attori cruciali sia come garanti di processi di governance democratici e trasparenti (sebbene in un nuovo ruolo) sia di sistemi di *accountability*, pur restando aperta la questione della garanzia di flessibilità e apertura all'innovazione.

3. Conclusioni: le sfide per le relazioni pubblico-private e l'Is

Istituzioni pubbliche, organizzazioni di mercato e della società civile agiscono, reagiscono e interagiscono. Le prime, strutturando il contesto normativo e allocando risorse, creano opportunità od ostacoli a idee, progetti e azioni. Le altre lavorano e sviluppano le proprie strategie in uno spazio di azione pre-strutturato. La critica del welfare pubblico ha spesso sottovalutato la rilevanza del contributo delle istituzioni dello Stato nella configurazione di un welfare mix capace di innovazione sociale. La dialettica nello spazio politico e delle politiche può essere variamente configurata, con modalità di partecipazione che derivano da tradizioni e culture locali. La caratterizzazione di nuovi welfare mix è connessa ai modelli di welfare, così come a specificità locali (Ascoli e Ranci, 2002; Anheier, 2005), e alcuni assetti istituzionali risultano più stimolanti per promuovere, sviluppare e istituzionalizzare soluzioni innovative.

Una grande sfida per le istituzioni pubbliche è nella capacità di mantenere il controllo del welfare mix supportando al contempo l'autonomia e la capacità di auto-organizzazione del terzo settore e del privato di mercato, evitando sia di delegare che di assumere un ruolo assistenzialistico e passivizzante. Si tratta di costruire equilibri fra gerarchia, reti e mercati che richiedono competenze di coordinamento per molti contesti nuove rispetto al tradizionale agire pubblico – tanto che i processi di riorganizzazione hanno mostrato effetti assai diversificati in diversi contesti. Gli stessi orientamenti di policy hanno infatti creato combinazioni variabili in base a condizioni locali e assetti preesistenti (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1993; Kazepov, 2010): «I paesi nordici sono stati i più aperti all'Is come strumento per rinnovare il proprio modello sociale e promuovere le proprie performance sociali ed economiche. Anche gli attori dei paesi anglosassoni sono stati molto proattivi nel perseguire un'intensa deregolamentazione negli anni ottanta e nel bisogno

RPS

Tatiana Saruts, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

di ripensare l'erogazione dei servizi. I paesi continentali con le loro pesanti tradizioni istituzionali sono stati meno reattivi, lasciando che l'Is fosse un supplemento che però non penetrava nel sistema. Nei paesi del Mediterraneo la persistenza di sistemi forti di solidarietà informale ha inibito i processi e nei paesi dell'Est Europa la debolezza della società civile, priva di organizzazioni e capacità autonome, è stato un severo ostacolo» (Bepa, 2010, pp. 10-11; nostra traduzione). Questa immagine offre un quadro netto, ma parzialmente superato: i paesi continentali sono stati a lungo una «landa gelata» (Palier e Martin, 2008) ma hanno cominciato ad innovarsi nell'ultimo decennio; quelli mediterranei non mancano di pratiche innovative – pur frammentate, distribuite in modo diseguale e raramente messe a sistema (Kazepov, 2008).

La silenziosa riconfigurazione del welfare (Gilbert, 2004) ha interessato tanto la pubblica amministrazione, quanto il mercato e la società civile. In questo complesso processo di ripensamento, riorganizzazione e redistribuzione di poteri e funzioni l'innovazione è «sociale» se preserva e rafforza, o per lo meno non sminuisce, la portata «sociale» del welfare (Bifulco, 2017). Sbilanciare il compito primario dell'inclusione verso il mercato e la società civile rischia infatti di riprodurre e rafforzare le disuguaglianze sociali e territoriali, mettendo a frutto le risorse dove ci sono ma non compensando gli svantaggi e, in più, di ricreare logiche di paternalismo, frammentazione e aleatorietà dell'intervento. Rischi non necessariamente compensati, come si è visto, da una scontata e spontanea capacità di innovazione.

La più grande sfida per le istituzioni pubbliche è nella capacità di mantenere il controllo del welfare mix supportando al contempo l'autonomia e la capacità di auto-organizzazione del terzo settore e del privato di mercato, evitando sia di delegare che di assumere un ruolo assistenzialistico e passivizzante. Si tratta di costruire equilibri fra gerarchia, reti e mercati che richiedono competenze di coordinamento per molti contesti nuove rispetto al tradizionale agire pubblico – tanto che i processi di riorganizzazione hanno mostrato effetti assai diversificati in diversi contesti.

Nel complesso, facendo tesoro delle indicazioni emerse dalla letteratura, possiamo evidenziare almeno tre aspetti per i quali il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'ambito dell'Is è (o può essere, superando i pregiudizi anti-Stato) cruciale:

1) *La promozione e il supporto di una cultura innovativa*: investimenti nel territorio, creazione di opportunità e arene di confronto, facilitazione di nuove relazioni, formazione di figure esperte nel «produrre» innovazione e nella generalizzazione delle buone pratiche, supporto alla ricerca

(nella sperimentazione e valutazione) sono misure che in capo all'attore pubblico assumono garanzie importanti (Gertler e Wolfe, 2002; Harrison, 2008).

2) *La promozione, il rafforzamento e il coordinamento di reti miste*: la condivisione di risorse, saperi e interventi tra attori diversi richiede funzioni di coordinamento, garanzia di trasparenza e terzietà, in cui l'attore pubblico può essere centrale, sviluppando un sistema coerente di servizi e interventi, sincronizzando le politiche, evitando frammentazioni, duplicazioni e sprechi (Fung e Wright, 2003; Moulaert e al., 2010).

3) *Il presidio della responsabilità pubblica su diritti e doveri dei cittadini*: creando un sistema di *accountability* efficace e democratico per la valutazione dei servizi e a garanzia dell'appropriatezza delle loro prestazioni, evitando la casualità nella distribuzione delle opportunità e anche proteggendo le persone più fragili nell'accesso al welfare, l'attore pubblico può fungere da garante di equità (Fung e Wright 2003; Goodin, 2003) e preservare la dimensione più «sociale» del welfare (Bifulco, 2017) che rischia di essere erosa o comunque messa in ombra da un'innovazione intesa in termini di efficacia ed efficienza.

Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1988, *Is there a crisis of the welfare state?*, «European Sociological Review», n. 4, pp. 181-207.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi, E., 2012, *Local Welfare Systems*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Anheier H.K., 2005, *Nonprofit organizations*, Routledge, Londra.
- Ascoli U. e Ranci C., 2002, *Dilemmas of the Welfare Mix*, Kluwer Academic/Plenum, New York-Londra.
- Ayob N., Teasdale S. e Fagan K., 2016, *How Social Innovation «Came to Be»*, «Journal of Social Policy», vol. 45, n. 4, pp. 635-653.
- Barberis E., Grossman K., Kullmann K., Skovgaard Nielsen R. e Hedegaard Winther A., 2018, *Governance Arrangements Targeting Diversity in Europe*, «Urban Geography», pubblicato online il 24 settembre.
- Bepa - Bureau of European Policy Advisors, 2010, *Empowering People, Driving Change*, Commissione europea, Bruxelles.
- Bifulco L., 2017, *Social Policies and Public Action*, Routledge, Londra.
- Bode I., 2006, *Disorganized Welfare Mixes*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, n. 4, pp. 346-359.
- Bonoli G., 2006, *New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies*, in

- Armingeon K. e Bonoli G. (a cura di), *The Politics of Postindustrial Welfare States*, Routledge, Londra, pp. 3-26.
- Cahill G., 2010, *Primer on Social Innovation*, «The Philanthropist», n. 23, pp. 259-271.
- Cantillon B., Goedemé T. e Hills J. (a cura di), 2019, *Decent Incomes for All*, Oup, Oxford.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F., 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction*, Oup, Oxford.
- Castels F.G., 2004, *The future of the welfare state, Crisis Myths and Crisis Realities*, Oup, Oxford.
- Chambon J.L., David A. e Devevey J.M., 1982, *Les innovations sociales*, Puf, Parigi.
- Christensen T. e Laegreid P., 2007, *The Whole-Of-Government Approach to Public Sector Reform*, «Public Administration Review», n. 67, pp. 1059-1066.
- Dean H. e Taylor-Gooby P., 1992, *Dependency Culture*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones A., Martinez-Celorrio X. e Garcia M., 2012, *Multilevel governance and social cohesion: bringing back conflict in citizenship practices*, «Urban Studies», n. 49, pp. 1999-2016.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1996, *Welfare States in Transition*, Sage, Londra.
- Ewert B. ed Evers A., 2014, *Blueprints for the Future of Welfare Provision?*, «Social Policy and Society», vol. 13, n. 3, pp. 423-432.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin J. e Trubeck D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oup, Oxford, pp. 88-128.
- Fontan J.M., Klein J.L. e Tremblay D.G., 2004, *Innovation et société*, «Géographie, Economie, Société», n. 6, pp. 115-128.
- Fougère M., Segercrantz B. e Seeck H., 2017, *A Critical Reading of the European Union's Social Innovation Policy Discourse*, «Organization», vol. 24, n. 6, pp. 819-843.
- Fung A. e Wright E.O. (a cura di), 2003, *Deepening Democracy*, Verso, Londra-New York.
- Gertler M.S. e Wolfe D.A., 2002, *Innovation and Social Learning Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Goldsmith S., Georges G. e Burke T.G., 2010, *The Power of Social Innovation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gerometta J., Häusserman H. e Longo G., 2005, *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance*, «Urban Studies», n. 42, pp. 2007-2021.

- Gilbert N., 2004, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oup, Oxford.
- Godin B., 2012, *Utopias of Innovation*, «Project on the Intellectual History of Innovation - Working Papers», n. 11.
- Goodin R.E., 2003, *Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector*, «European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie», vol. 44, n. 3, pp. 359-396.
- Gough I., 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Press, Londra.
- Harrison D., 2008, *Social Innovation: an Institutionalized Process*, in Drewe P., Klein J. e Hulsbergen E. (a cura di), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam, pp. 51-62.
- Hirschman A.O., 1982, *Rival Interpretations of Market Society*, «Journal of Economic Literature», n. 20, pp. 1463-1484.
- Hirst P., 2002, *Renewing Democracy Through Associations*, «The Political Quarterly», vol. 73, n. 4, pp. 409-421.
- Jessop B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Kazepov Y. (a cura di), 2005, *Cities of Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Kazepov Y., 2008, *The Subsidiarization of Social Policies*, «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar, Aldershot.
- Lane D., Van Der Leeuw S., Pumain D. e West G., 2009, *Complexity Perspectives in Innovation and Social Change*, Springer, Berlino.
- Le Galès, P., 2002, *European Cities*, Oup, Oxford.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari Haddock S., 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham.
- Mead L., 1986, *Beyond Entitlement*, Free Press, New York.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E. e González S., 2005, *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, «Urban Studies», vol. 42, n. 11, pp. 1969-1990.
- Moulaert F., Martinelli F., González S. e Swyngedouw E., 2007, *Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities*, «European Urban and Regional Studies», vol. 14, n. 3, pp. 195-209.
- Moulaert F. e Nussbaumer J., 2008, *La logique sociale du développement territorial*, Puq, Montréal.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E. e González S., 2010, *Can Neighbourhoods Save the City?*, Routledge, Londra-New York.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D. e Leubolt B., 2017, *Social Innovation as a Trigger for Transformations*, Commissione europea, Bruxelles.
- Mulgan, G., 2007, *Social innovation*, «Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Papers».

- Mumford M.D., 2002, *Social Innovation*, «Creativity Research Journal», vol. 14, n. 2, pp. 253-266.
- Murray C., 1984, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, Nesta, Londra.
- O'Connor J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York.
- Oecd, 2008, *The State of the Public Service*, Oecd, Parigi.
- Offe C., 1984, *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londra.
- Offe C., 2000, *Civil Society and Social Order*, «European Journal of Sociology», n. 41, pp. 71-94.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Saruis T. e Leubolt B., 2013, *The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics*, «Improve Discussion Paper», n. 13/03.
- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y. (a cura di), 2019, *Local social innovation to combat poverty and exclusion: a critical appraisal*, Policy Press, Bristol.
- Palier B. e Martin C., 2008, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell, Oxford.
- Pierson P., 2000, *Three Words of Welfare State Research*, «Comparative political studies», n. 33, pp. 791-821.
- Pollitt C., Van Thiel S. e Holmburg V., 2007, *New Public Management in Europe*, Palgrave, Londra.
- Powell M., 2007, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, Bristol.
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G., 2015, *The Eu Framework for Social Innovation*, «Improve Working Paper», n. 15/21.
- Schumpeter J.A., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, Londra.
- Somerville P. e Haines N., 2008, *Prospects for Local Co-Governance*, «Local Government Studies», n. 34, pp. 61-79.
- Swyngedouw E., 2009. *Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance beyond the State*, in Maccallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari Had-dock S. (a cura di), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham, pp. 63-78.
- Taylor-Gooby P., 2005, *Pervasive Uncertainty in Second Modernity*, «Sociological Research Online», vol. 4, n. 10.
- van Berkel R., de Graaf W. e Sirovátka T. (a cura di), 2011, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Young Foundation, 2010, *Study on Social Innovation*, European Union/Young Foundation, Bruxelles.
- Young Foundation, 2012, *Social Innovation Overview*, Tepsie project, Commissione europea, Bruxelles.