

Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato

Lavinia Bifulco

L'articolo analizza l'importanza dello Stato rispetto all'innovazione sociale concentrandosi su due temi collegati: il rapporto fra innovazione e conoscenza e il ruolo dello Stato come istituzione per la conoscenza pubblica. Innovazione sociale è un quasi-concetto, dai contorni e dai significati vaghi. Ciò lo rende malleabile e adattabile a punti di vista differenti e al tempo stesso sfuggente e ambiguo. In effetti la realtà empirica dell'innovazione è caratterizzata da un'elevata eterogeneità. Dopo aver messo in evidenza in che modo le istituzioni e lo Stato intervengono

in questo quadro, il saggio discute la dimensione conoscitiva e ideazionale dell'innovazione sociale. L'obiettivo è delineare il profilo di uno Stato innovatore e i problemi che esso incontra alla luce dei cambiamenti dell'azione pubblica in atto negli ultimi decenni. Oltre che supportare processi di upscaling e far fronte al rischio dell'incertezza, questo profilo implicherebbe: mediare e redistribuire poteri ideazionali; sostenere le capacità sociali di configurare nuove connessioni fra problemi e soluzioni; aprire alla discussione pubblica le basi informative delle decisioni.

RPS

1. Introduzione

Diversi motivi hanno contribuito all'importanza crescente che l'innovazione sociale riveste nel dibattito scientifico e nelle strategie europee di *policy*. I vincoli di spesa che gravano sul welfare e la ricerca di fonti di finanziamento e risorse complementari a quelle pubbliche sono sicuramente fra questi.

Nel suo significato di base il tema fa riferimento a «nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che simultaneamente incontrano i bisogni sociali e creano nuove relazioni o collaborazioni sociali» (Murray e al., 2010). Dunque, l'innovazione è sociale in quanto si alimenta di sociale – relazioni, reti, capacità di azione collettiva – alimentandolo a sua volta. Secondo Eapn (2016, p. 8): «la pratica innovativa dovrebbe introdurre novità relativamente a uno o più dei seguenti aspetti: a) identificazione di una nuova esigenza che non è stata precedentemente soddisfatta attraverso servizi o prodotti; b) fornitura di un nuovo prodotto o servizio che soddisfi le necessità reali (individuali, colletti-

ve, della comunità, nuove o vecchie); c) nuovi metodi di fare le cose (produzione, fornitura di servizi) che possono includere nuove tecnologie, nuove forme di organizzazione o nuove relazioni».

Nella sua accezione più spessa, il concetto è portatore di nuovi modi di definire e affrontare le situazioni di esclusione sociale che aprono alla sperimentazione di nuove forme di organizzazione sociale (Moulaert e Vicari Haddock, 2009, p. 60). Come argomentano Mingione e Vicari (2015, p. 103) «l'innovazione sociale comprende le pratiche di auto-organizzazione della società e di auto-produzione di beni e servizi, che costruiscono nuove relazioni sociali e forme alternative o complementari di sostentamento e di protezione sociale [...] una fase nuova di ridefinizione dei rapporti tra Stato, mercato e società civile».

Nella moltitudine di ricerche fiorite su queste basi (abbastanza) comuni è possibile isolare quattro filoni distinti: un primo filone focalizzato sullo sviluppo locale/urbano (Vicari Haddock e Moulaert, 2009), un secondo sulle politiche sociali e i sistemi locali di welfare (Evers e al., 2014; Brandsen e al., 2016a; Ascoli e Pavolini, 2017), un terzo sulla *sharing economy* (Polizzi e Bassoli, 2016), un quarto sulle dinamiche di aggregazione e mobilitazione collettiva (Moulaert e al., 2013). In parallelo, Barbera e Parisi (2017) rintracciano nella letteratura due connotazioni principali del tema: una riformista o «complementare», che enfatizza la coproduzione e la distribuzione collaborativa di beni e servizi senza mettere in discussione l'organizzazione delle economie di mercato; l'altra radicale o «alternativa» che guarda all'innovazione sociale come a un cambiamento strutturale.

Il punto è che innovazione sociale è un quasi-concetto, dai contorni e dai significati vaghi, per di più carico di assunti normativi (Brandsen e al., 2016b). Ciò lo rende malleabile e adattabile a punti di vista differenti – anche di qui il suo successo – e al tempo stesso sfuggente e ambiguo (Barbera e Parisi, 2017).

In realtà, il quadro che emerge dalle evidenze empiriche è tutt'altro che univoco proprio per quanto riguarda gli effetti di inclusione sociale (Mingione e Vicari Haddock, 2015). Inoltre, è quasi unanimemente riconosciuto il fatto che, pur essendo la scala locale il loro terreno di coltura principale, le esperienze innovative realizzate localmente restano fragili, frammentarie e di futuro incerto se non incrociano scale, risorse e poteri più ampi (Cassiers e Kesteloot, 2012). Il bisogno di una infrastruttura istituzionale che sostenga processi di *upscaling* – attraverso regolazioni, politiche, diritti – è di conseguenza una delle indicazioni principali emergenti dalla ricerca accumulata sul

tema (Vicari Haddock e Moulaert, 2009; Oosterlynck e al., 2013; Mingione e Vicari Haddock, 2015; Brandsen e al., 2016a).

Più in generale, a prescindere dalle posizioni assunte in merito alle origini «dall'alto» oppure «dal basso» delle innovazioni, sono in molti a riconoscere l'importanza delle istituzioni per lo sviluppo e il consolidamento delle innovazioni. Come sottolineano Brandsen e al. (2016b, p. 310) dopo aver discusso i risultati della loro ricerca su venti città europee «[...] sarebbe sciocco sostenere che non siano necessarie nuove regole comuni e regolazioni su larga scala. Le innovazioni sociali [...] hanno bisogno di un diverso tipo di intervento dello Stato».

Seguendo queste indicazioni, in questo saggio discuto in che senso lo Stato è importante per l'innovazione sociale concentrandomi su due fuochi collegati: il rapporto fra innovazione e conoscenza e il ruolo dello Stato come istituzione per la conoscenza pubblica. Il primo paragrafo illustra il quadro generale in cui l'innovazione sociale si sviluppa come strategia di *policy*, mettendone in evidenza gli elementi di vaghezza ed eterogeneità. Riprendo poi alcuni dati di ricerca che corroborano l'importanza delle istituzioni e dello Stato. Successivamente, argomento l'importanza della dimensione conoscitiva e ideazionale dell'innovazione sociale e dell'azione pubblica in generale. Nell'ultima parte delinea il profilo di uno Stato innovatore e i problemi che esso incontra alla luce dei cambiamenti dell'azione pubblica in atto negli ultimi decenni.

2. L'innovazione sociale come approccio di *policy*: vaghezza normativa...

Pur non potendo rivendicare l'esclusiva, il contesto dell'Unione conta sicuramente molto rispetto al radicamento e alla propagazione dell'innovazione sociale. Da quando è stato lanciato quasi venti anni fa questo tema ha trovato nel *policy framing* europeo l'ambito principale di legittimazione come strategia di intervento ma anche la fonte più potente della sua vaghezza. Alcune coordinate di base sono comunque rintracciabili. Le accezioni prevalenti a questo livello fanno riferimento principalmente alla qualificazione inclusiva della crescita, dello sviluppo urbano e delle nuove tecnologie, puntando in modo particolare al potenziamento dell'economia sociale e di forme collaborative di produzione di servizi. Il ventaglio dei settori di intervento è decisamente ampio. Nella strategia Europa 2020 l'innovazione sociale è un ingrediente fondamentale della prospettiva che associa crescita e

inclusione, e gioca un ruolo chiave nelle politiche sociali, dando impulso a modelli cooperativi di produzione e fornitura dei servizi. Oltre a ciò, è alla base di numerosi programmi, fra i quali EaSI – *Employment and Social Innovation* –, il programma lanciato di recente dall'Unione che intende sostenere l'innovazione sociale nel campo specifico della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Il rapporto con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e con l'economia digitale è ovviamente considerato strategico, in particolare nelle agende che mettono al centro la crescita economica inclusiva. Si veda per esempio l'iniziativa *Social Innovation Competition* del 2017, finalizzata a «rendere il cambiamento tecnologico e la trasformazione digitale più inclusiva» e a perseguire una crescita economica «che non dovrebbe avvantaggiare solo pochi fortunati ma fornire opportunità a tutti». Come si diceva, il quadro in cui l'idea e le strategie dell'innovazione prendono corpo ha contorni sfrangiati e numerosi elementi di indeterminazione. I confini con altri temi chiave sono indefiniti. Molto ampia è in particolare la sovrapposizione con il *Social Investment*, anch'esso fortemente orientato a enfatizzare le capacità di auto-organizzazione e imprenditorialità sociale. C'è da aggiungere che il significato stesso di ciò che si intende per «nuovo» o «innovativo» è abbastanza evocativo, in ogni caso per nulla stringente. L'innovazione sociale infatti viene spesso associata ad arrangiamenti che sono da tempo in uso nell'azione pubblica, per esempio le partnership pubblico-private.

3. ... e varietà empirica

La vaghezza può essere una risorsa poiché aumenta i gradi di autonomia e amplia lo spettro delle azioni possibili. Ciò è evidente, precisamente, alla scala locale/urbana. Una scala di rilevanza strategica grazie alla prospettiva, molto accreditata nell'Unione, che vede nella città sia lo spazio in cui si riversa più pesantemente la crisi, sia un serbatoio decisivo di risorse per il suo fronteggiamento e la sperimentazione di strategie di crescita e politiche per l'inclusione innovative. *Social Innovation Europe* (Sie), una piattaforma lanciata nel 2011 per iniziativa della Divisione generale per la crescita, sta investendo molte risorse nella diffusione di idee ed esperienze relative all'innovazione sociale nelle città, «a great landscape for social innovation». Un effetto è che le politiche urbane hanno accresciuto il loro credito come campi di innovazione e inclusione sociale e un certo numero di iniziative, in-

terpretabili con la categoria dell'innovazione sociale, hanno ratificato l'importanza di nuovi collegamenti tra trasformazioni sociali e trasformazioni urbane (Evers e al., 2014). Ad agire come motori dell'innovazione sociale si candidano in particolare le reti fra città, come per esempio Urbact, un network che comprende undici città, co-finanziato dal Fondo europeo di Sviluppo regionale e dagli Stati membri, incentrato sullo sviluppo urbano sostenibile.

La varietà di agende e iniziative locali è notevole ma sembra comunque convergere su alcuni fili comuni. La ricerca *Singocom* (MacCallum e al., 2009), che fra il 2001 e il 2004 ha analizzato le iniziative realizzate in nove città europee (Vienna, Berlino, Lille, Cardiff, Newcastle, Anversa, Bruxelles, Milano, Napoli), ha isolato tre cornici principali. Laddove l'inclusione sociale è associata principalmente al coinvolgimento di singoli e gruppi nei processi decisionali, sia come requisito del sistema politico per aprire canali alla partecipazione alle scelte da parte dei cittadini, sia come richiesta formulata dalle comunità locali, gli interventi si basano sulla creazione di spazi aperti ai cittadini. Lo sviluppo economico è l'obiettivo principale degli approcci che privilegiano la creazione di opportunità di occupazione, spesso attraverso la promozione dei mercati sociali. Un terzo *frame* ha la cultura come nucleo e valorizza la città come spazio per produrre e consumare la cultura migliorando la qualità estetica dei luoghi, la costruzione di nuove infrastrutture, la cura del patrimonio artistico e architettonico della città, il sostegno alle comunità artistiche locali (Vicari Haddock, 2009; Bifulco, 2009).

Nell'ambito della ricerca Wilco, incentrata sui sistemi di welfare di venti città europee, Evers e al. (2014) identificano cinque tipologie di approcci e strumenti ricorrenti di innovazione sociale: innovazioni nei servizi e nei modi in cui interagiscono con gli utenti; innovazioni nelle regolazioni e nei diritti; innovazioni nella *governance*; innovazioni nelle modalità di lavoro e di finanziamento; innovazioni riguardanti l'entità dei sistemi locali di welfare.

In Italia un numero crescente di iniziative di innovazione sociale coinvolge le fondazioni di origine bancaria come soggetti finanziatori e decisori (de Leonardis e al., 2016). Il Nord conta il numero maggiore di collaborazioni di questo tipo, ma anche al Sud vi sono esperienze significative¹. In parallelo, nell'ambito dell'economia sociale si intensi-

¹ A Napoli, per esempio, la partnership fra il Comune, alcune organizzazioni del terzo settore e una fondazione bancaria ha promosso una competizione interna-

ficano i rapporti fra organizzazioni del terzo settore e attori economici soprattutto nelle aree di mercato che prefigurano una maggiore convergenza fra finalità sociali ed economiche (l'energia, l'ambiente, le nuove tecnologie, la cultura). Quanto ai target, aumentano le iniziative che, oltre ai soggetti più «tradizionali» della vulnerabilità, mirano ai giovani. Come quelle che nell'ambito di due programmi nazionali – *Meetyoungcities* e *Comunementegiovane* – hanno disegnato una geografia dell'innovazione sociale a macchia di leopardo, con progetti a Bari, Rimini, Massa, Trento, Varese, Piacenza, Prato, Lecce, Milano ecc.

4. Le istituzioni, e lo Stato, contano

A fronte di questa varietà, il discorso pubblico – non solo quello europeo – tende ad attribuire un ruolo preminente alle potenzialità di *agency* e di innovazione presenti nelle comunità locali, sia come propensioni e aggregazioni solidali, sia come interessi di mercato convogliabili verso finalità sociali. E sono insistenti le argomentazioni sulle origini «dal basso» e sulla centralità delle dinamiche di auto-organizzazione. Ciò non esclude che sia riconosciuto un ruolo anche agli attori pubblici e di governo, in particolare a quelli locali e urbani. Il punto è di quale ruolo si tratta. Non a caso numerosi osservatori, compresi influenti *think tanks*, segnalano il rischio che l'innovazione sociale finisca con il legittimare ulteriormente strategie di riduzione severa del welfare pubblico (Murray e al., 2010).

Questo è un nodo delicato, che rimanda alle ristrutturazioni in corso nei sistemi europei di protezione sociale, e a un groviglio di problemi che l'innovazione sociale e le sue incerte implicazioni non aiutano a districare. Ciò detto, l'evidenza empirica può sicuramente aiutare a chiarire le questioni relative a come nascono e si sviluppano le innovazioni.

Numerose ricerche confermano che le iniziative fanno appello alle capacità di auto-organizzazione, ma non equivalgono all'auto-organizzazione *tout court*. Le innovazioni, infatti, hanno origini diverse (Moulaert, Martinelli e González, 2007): possono emergere spontaneamente o essere il frutto della pianificazione intenzionale da parte degli at-

zionale – *Naples 2.0 Social Innovation Competition* – rivolta ai giovani e mirata alla riqualificazione sociale e territoriale della città. Per una rassegna di casi recenti si vedano Barbera e Parisi (2017).

tori politico-amministrativi o, ancora, possono coincidere con miscele variabili di auto-organizzazione sociale e investimenti istituzionali. In ogni caso, anche le iniziative più formalizzate, e iscritte in un quadro istituzionale stringente, vivono delle capacità locali di azione e aggregazione che esse stesse contribuiscono a organizzare. In questo senso, è importante il potenziale di azione e azione sociale disponibile o attivabile localmente, così come le pratiche sociali di auto-organizzazione attraverso le quali le comunità locali negoziano prospettive e strategie relative ai problemi che le riguardano e alle loro soluzioni. Tuttavia, il quadro istituzionale – regolativo e normativo – in cui gli attori sociali sviluppano le loro iniziative è altrettanto importante. Questo quadro può ovviamente avere effetti negativi o anche positivi. In alcuni casi le pratiche sociali possono essere in vario modo sostenute e rafforzate e i governi locali stessi si fanno carico di far precipitare in una rete di azione in grado di auto-alimentarsi capacità che altrimenti sarebbero disperse o de-potenziare. In altri ne derivano fattori di fragilità o di discontinuità. Da parte loro le iniziative che nascono in modo spontaneo sono costantemente messe alla prova dall'esigenza di trovare una sponda appropriata in attori istituzionali in grado di confrontarsi con risorse e pratiche di auto-organizzazione e di sostenerle senza per questo cristallizzarle.

In questo senso, il rapporto fra l'alto e il basso, fra le istituzioni politico-amministrative e la società locale, si presenta come un rapporto di co-determinazione. Le istituzioni rientrano comunque a pieno titolo nel novero dei fattori che aiutano a comprendere perché e come variano le pratiche dell'innovazione e quali differenti condizioni di contesto sono in grado di ostacolarne o sostenerne lo sviluppo (Oosterlynck e al., 2013; Sabato e al., 2015). Al livello meso e micro sono determinanti le relazioni fra gli attori, istituzionali e non-istituzionali, in cui prendono corpo i modelli di *governance*. Al livello macro sono determinanti gli specifici regimi di welfare (Oosterlynck e al., 2013). Di fatto, le potenzialità di innovazione sembrerebbero elevate sia nei regimi universalistici di welfare del Nord Europa, sia in quelli corporativi del Centro Europa, sia in quelli liberali dei contesti anglo-sassoni (meno in quelli mediterranei), ma i primi fanno registrare una maggiore solidità e stabilità delle esperienze (*ibidem*) grazie a una più elevata dotazione di *stateness* che combina capacità di *upscaling* e protezioni sociali robuste.

Le istituzioni contano, dunque, in quanto possono favorire le innovazioni, contribuire a consolidarle e ad accrescerne incisività e portata,

sostenendone la risalita in generalità (Boltanski e Thévenot, 1991). Come molti sottolineano, l'innovazione richiede politiche e istituzioni *enabling*. Un altro tipo di intervento dello Stato, come si diceva in premessa. Ma il concetto di *enabling* non sfugge al destino di vaghezza cui sono andati incontro tutti i temi chiave del cambiamento dell'azione pubblica negli ultimi trent'anni. Coniato in opposizione al modello tradizionale dello Stato, si limita a enfatizzare la capacità di mobilitare interessi/soggetti sociali ed economici creando le condizioni favorevoli alla loro attivazione. Per precisare un po' di più si può aggiungere che è in gioco uno Stato capace di far fronte alla fragilità delle innovazioni. Una fragilità costitutiva, poiché tentare il nuovo significa per definizione esporsi a un'incertezza elevatissima e al rischio di fallimento. È Mariana Mazzucato (2011) a ricordarlo a proposito dell'innovazione economica, argomentando che per questo lo Stato gioca un ruolo centrale nella crescita. Lo Stato, infatti, più del privato – interessato al rischio solo in quanto sia remunerabile alle condizioni più favorevoli – è in grado di accollarsi l'onere dell'incertezza derivante dal tentare il nuovo e di assumersi il peso del rischio di fallire. Potremmo ritenere dunque che vale nel campo sociale ciò che vale nel campo economico, cioè che c'è un pari bisogno di uno Stato innovatore in grado di farsi carico delle incertezze e dei rischi collegati.

5. *Il posto (e il potere) della conoscenza*

Comincia ad affiorare il profilo di uno Stato innovatore. A scanso di equivoci, conviene precisare che lo Stato è qui richiamato in un senso molto generale, lasciando sullo sfondo il riferimento a una più precisa architettura di rapporti fra scale territoriali. I problemi appena richiamati relativi alla frammentarietà dell'innovazione sociale sollecitano sicuramente la capacità regolativa di diversi poteri e livelli istituzionali, ma quel che occorre portare in primo piano a questo punto è la dimensione cognitiva di un profilo del genere. La rilevanza di questa dimensione può essere inquadrata a partire da due punti focali.

a) Innanzitutto il rapporto fra innovazione e conoscenza. Questo rapporto, come è noto, ha preso forza nell'alveo della cosiddetta società della conoscenza sancendo da un lato la centralità delle competenze cognitive nell'ambito economico, dall'altro la fine della dominanza delle concezioni tradizionali di conoscenza improntate al modello del

rational problem solving o incentrate su meccanismi di trasferimento di saperi. Come Richard Lester e Michael Piore (2006) hanno rilevato anni orsono l'innovazione d'impresa si nutre della socializzazione di cornici interpretative oltre che di processi analitici, dell'elaborazione di visioni, delle «conversazioni» attraverso cui si condividono nuove idee generative di nuovi prodotti. Da questo punto di vista la dimensione ideazionale – non solo cognitiva in senso stretto – dell'agire di impresa è fondamentale per chi studia l'innovazione o prova a farla. Ciò è coerente con l'attenzione che gli studi sulle organizzazioni economiche dedicano da diverso tempo ai processi dell'apprendimento, alla formazione delle comunità di pratiche, alla creazione e trasmissione di conoscenze (Nicolini e Gherardi, 2004; Parolin, 2011) e, in parallelo, con l'importanza che vi assumono le conoscenze intese prioritariamente come saperi pratici, taciti e situati, ancorati a oggetti, materiali e tecnologie, imbevuti del contesto in cui vengono prodotti (Parolin, 2011).

Nell'ambito specifico dell'innovazione sociale e istituzionale, prospettive molto prossime a queste sono state tracciate in Italia da Carlo Donolo e Franco Fichera (1988) nel lavoro collettivo di ricerca avviato già alla fine degli anni ottanta. Dalla loro prospettiva, il livello cognitivo dell'innovazione è determinante e la riflessività è un criterio essenziale per qualificare l'innovazione come tale: «L'innovazione non è il nuovo, o ciò che avviene nel mutamento puro e semplice. È quell'incremento di forme di razionalità sociale e politica che risulta tale, alla fine, agli occhi degli attori interessati (*ivi*, p. 23)». Di qui il rapporto strettissimo fra innovazione e apprendimento: entrambi implicano «nuove connessioni fra problemi e soluzioni e interpretazioni più spesse» (Donolo, 1992, p. 59). Infatti «[...] nei processi sociali apprendere è soprattutto dare o riconoscere senso a ciò che non ne aveva o ne aveva un altro. Ciò equivale alla genesi di un nuovo soggetto od oggetto sociale (Donolo e Fichera, 1988, p. 238)». Perciò, l'innovazione è tale se implica contemporaneamente un cambiamento del contesto e un cambiamento dei modi di fare e di pensare degli attori, se questi ultimi sono essi stessi – e si riconoscono come – soggetti del cambiamento (de Leonardis, 1990).

b) Il secondo punto focale rimanda alla dimensione ideazionale dell'azione pubblica. Negletta per decenni, questa dimensione sta guadagnando spazio grazie agli studi sulle politiche pubbliche che applicano gli approcci culturali o discorsivi (Muller, 2000; Schmidt, 2011). Detto

in breve, le idee – le cornici cognitive, i valori, i modelli d'azione, i discorsi, i sistemi di significato – forgiando le azioni e le decisioni pubbliche, esercitando perciò un potere performativo. Ciò significa che nella dotazione di poteri dell'azione pubblica è incluso un potere di tipo ideazionale. Secondo Carstensen e Schmidt (2016) questo potere comprende tre forme principali: il potere *attraverso* le idee, cioè «la capacità degli attori di convincere altri attori ad accettare e ad adottare le proprie opinioni su cosa pensare e fare» (*ivi*, p. 320); il potere *sulle* idee, che è legato all'imposizione delle idee e al potere degli attori di opporre resistenza all'inserimento di idee alternative nell'arena decisionale; il potere *nelle* idee, che coinvolge processi di potere istituzionale.

Motivi più specifici per riconoscere la rilevanza della dimensione cognitiva dell'azione pubblica chiamano in causa le basi informative delle politiche, cioè le informazioni e le conoscenze su cui si basano le decisioni collettive e le scelte di giustizia in esse implicate (Sen 1991, 1992). Il ricorso oggi generalizzato a dati e sistemi informativi da parte di decisori e decisioni alla ricerca di validazioni oggettive è legato all'assunto che esse abbiano una natura prettamente fattuale. Ma è proprio questa natura che va messa in discussione (Salais, 2008). Come sostiene Ota de Leonardis (2009, p. 74), occorre riconoscere «che i dati non hanno nulla di grezzo, essendo essi stessi un risultato di processi, cognitivi e normativi insieme, nei quali si producono selezioni, definizioni, classificazioni e scelte di ciò che dev'essere considerato pertinente e definito per l'appunto come un dato». Si tratta di decostruire la pretesa di oggettività delle basi informative dell'azione pubblica «portando alla luce le componenti normative ad esse intrinseche, il loro essere fondate su processi di scelta, selezione e giustificazione. In una parola, il loro carattere politico» (*ivi*, p. 75). Un carattere che lavora all'unisono con la loro performatività, il meccanismo noto a chi si occupa di conoscenza secondo il quale «ogni discorso agisce sul suo oggetto» (Callon, 2008, p. 12). Dati e informazioni intervengono su ciò che rilevano, dunque «non si limitano a registrare una realtà sociale preesistente, ma contribuiscono a formarla, influenzando i modi in cui le persone la concepiscono, agiscono su di essa e al suo interno» (Salais, 2013, p. 23).

La conoscenza pubblica, da questo punto di vista, non è mai una semplice descrizione fattuale, ma «costituisce un processo di costruzione che crea consenso intorno a un certo modo di descrivere le cose: quando questa descrizione diventa universalmente accolta, risulta

legittimata e comunemente accettata come dato di fatto. Diventa cioè una conoscenza comune che non viene più messa in discussione» (*ibidem*). Detto altrimenti, diventa una scatola nera.

Il collasso tra fattuale e normativo, tra fattuale e politico (de Leonardis e Giorgi, 2013, p. 145), intrinseco al modo in cui oggi normalmente è organizzata la conoscenza pubblica, è perciò un potente dispositivo di messa in forma della realtà sociale come realtà data e indiscutibile.

6. Stato neomanageriale e quantificazioni

Questi punti focali consentono di avanzare ulteriormente nel tentativo di precisare il ruolo *enabling* delle istituzioni riguardo all'innovazione sociale. Oltre che supportare processi di *upscaling* e far fronte al rischio dell'incertezza, questo ruolo implicherebbe: mediare e redistribuire poteri ideazionali; sostenere le capacità sociali di configurare nuove connessioni fra problemi e soluzioni ridefinendo in questo modo il contesto istituito dell'azione; aprire alla discussione pubblica le basi informative delle decisioni.

Da qui si apre un fronte amplissimo di questioni impossibile da affrontare in queste note. Ma una va isolata perché più delle altre tocca quello che oggi è il nervo scoperto del rapporto fra innovazione, azione pubblica e conoscenza. Essa riguarda i formati specifici della conoscenza pubblica che si sono imposti nel solco della ristrutturazione neomanageriale dello Stato. Ristrutturazione che, sullo sfondo più generale della penetrazione del neoliberalismo nell'ambiente politico-istituzionale del continente europeo, è il frutto di un mix complesso di meccanismi isomorfici e circostanze nazionali specifiche (Pollitt e Bouckaert, 2000). In Francia, paese di radicata tradizione repubblicana e giacobina, la posta in gioco è stata una modernizzazione in grado di rendere lo Stato più efficiente ma soprattutto meno sovrachiante. Nel Regno Unito le riorganizzazioni amministrative hanno preso forza in concomitanza con le riforme di stampo neoliberalista che hanno interessato per primo il settore sanitario. Nell'Europa mediterranea il *leitmotiv* è stata la riduzione degli sprechi.

La geografia del cambiamento è perciò molto vasta e ci sono differenze e varietà da considerare. In ogni caso, in sintonia con un clima che accorda molta fiducia alle capacità auto-organizzative degli attori sociali ed economici domandando, per converso, meno Stato, i principi

organizzativi della gerarchia e del riferimento alla legge hanno perso terreno quasi ovunque. L'adesione al modello regolativo del mercato è andata di pari passo con la diffusione di modelli gestionali tipici delle aziende mercantili, incentrati sul parametro dell'efficienza (Clarke e Newman, 1997; Power, 1997). E sono mutate le logiche del potere pubblico, grazie alla proliferazione di strumenti per governare «a distanza», che puntano ad attivare e mobilitare cittadini e collettività (Lascoumes e Le Galès, 2004). Strumenti grazie ai quali i poteri pubblici comandano meno ma non per questo controllano meno. Il controllo è diventato «soft», ma ciò non significa che abbia allentato la presa. Ciò è evidente se si pensa a quanto possono essere cogenti i meccanismi di controllo associati alle tecniche di misurazione e monitoraggio (*audit, ranking, benchmarking* ecc.), la cui crescita esponenziale è una tendenza generalizzata sintetizzata molto efficacemente dai due termini complementari di «società dei controlli» (Power, 1997) e «Stato valutativo» (Neave, 2012).

Questa tendenza va osservata più da vicino perché tocca il cuore delle questioni relative ad azione pubblica, conoscenza e innovazione. L'intensificarsi dell'uso di dati e misurazioni da un lato è il frutto di spinte operanti fin dagli albori del *New Public Management* – in primo luogo la spinta a sostituire la presunta inefficienza delle burocrazie pubbliche con la presunta superiorità del mercato sulla burocrazia, come sottolinea Power (1997) –, dall'altro riflette le metamorfosi in atto nel contesto odierno del capitalismo finanziario, come segnala per esempio la diffusione di tecniche di misurazione di impatto finalizzate ad attrarre gli investitori finanziari nelle politiche pubbliche, specie quelle sociali (Chiapello, 2015).

La quantificazione è perciò il meccanismo principale che dà forma alla conoscenza pubblica (de Leonardis e Neresini, 2015) in un quadro che va letto alla luce di un cambiamento profondo: il passaggio dal governo attraverso la legge al governo attraverso i numeri (Miller, 2001; Rose, 1991; Supiot, 2015). Una metamorfosi del potere che va ridefinendo i rapporti fra Unione europea e Stati membri (Supiot, 2015), fra livelli centrali e livelli locali (Faucher e Le Galès, 2010), fra attori pubblici e attori privati/finanziari (Chiapello, 2015).

Ciò che va richiamato qui è il rapporto fra questi formati della conoscenza pubblica, la reattività (Espeland e Steven, 2008) degli strumenti di misurazione, gli effetti di reificazione e di neutralizzazione della valenza politica dell'azione pubblica. Per riprendere sul punto Alain Desrosières (2011, p. 377): «La quantificazione [...] crea un nuovo modo

di pensare, di rappresentare, di esprimere il mondo e di agire su di esso [...] Una volta accaduto che le procedure di quantificazione siano codificate e routinizzate, i loro prodotti sono reificati. Essi tendono a diventare “la realtà”, in un modo apparentemente irreversibile».

La depoliticizzazione dell'azione pubblica chiama in causa i parametri stessi di misurazione. Come sottolinea Gianfranco Poggi (2013), l'efficienza, notoriamente un pilastro dello Stato neomanageriale, «esprime una scelta di valore e non una verità scientifica» (*ivi*, p. 136). Più precisamente: «L'assolutizzazione neoliberale dell'efficienza è una legittima presa di posizione politica che cerca di far prevalere un condivisibile o contestabile orientamento dell'opinione pubblica, non un teorema scientifico. [...] Non c'è alcuna ragione scientifica per cui l'opinione pubblica, e la scelta politica, non possano invece privilegiare sistematicamente od occasionalmente criteri diversi dall'efficienza» (*ibidem*).

Questo scenario ha risvolti problematici evidenti rispetto all'innovazione sociale: le voci di chi interagisce con la conoscenza pubblica, in qualità di cittadino, di organizzazione solidale, di soggetto escluso interessato da un progetto di inclusione, rischiano di essere depotenziate o silenziate alla radice. Una volta che le basi informative siano naturalizzate o reificate è molto difficile che siano dibattute, contestate, ridefinite. Né tanto meno sembra avere molte *chances* la redistribuzione di poteri ideazionali. L'innovazione in quanto processo cognitivo riflessivo esigerebbe quanto meno condizioni di apertura e di pluralismo perché si possano dischiudere le scatole nere. In più, in quanto si tratti di innovazione specificamente volta all'inclusione sociale, esigerebbe la valorizzazione della componente soggettiva ed esperienziale della conoscenza anche degli «esclusi» (Borghesi e Giullari, 2015) e azioni in diverso modo volte ad alimentare, riconoscere, far pesare i loro punti di vista, cioè la loro *capability for voice* (de Leonardis e Negrelli, 2012), nei modi in cui la conoscenza pubblica e le basi informative sono organizzate.

7. Conclusioni

L'articolo conferma l'importanza che lo Stato riveste rispetto ai processi di apprendimento di cui si nutre l'innovazione sociale. Uno Stato *enabling*, da questo punto di vista, è quello che si fa carico di promuovere opportunità e condizioni per ampliare e redistribuire i poteri ideazionali: il potere di mobilitare e negoziare cornici cognitive e

normative, di discutere e rielaborare problemi e soluzioni più o meno cristallizzati, naturalizzati e reificati.

Un ruolo di questo tipo si confronta con molti fattori avversi. L'ottimismo in proposito, in effetti, sembra quanto meno azzardato. Per quanto riguarda l'Italia, oltre a processi che avanzano da tempo su scala globale, pesano condizioni e debolezze endogene. Mi riferisco in particolare a quella crisi cognitiva che qualche anno fa Carlo Donolo (2011) ha identificato come il nocciolo della crisi della nostra vita pubblica, ricollegabile al deficit di visioni che paralizza la politica, ai limiti del nostro sistema della ricerca e dell'istruzione universitaria, alla pervasività dei modelli di comportamento e di consumo diffusi attraverso certi generi televisivi, alla propensione autoreferenziale delle nostre élite.

In ogni caso il punto non è il mancato allineamento agli standard correnti in Europa o nel mondo. La conoscenza pubblica in Italia soffre non tanto per un gap da colmare quanto per un eccesso di adesione corriva ai formati che stanno accrescendo la loro presa un po' ovunque nel solco delle ristrutturazioni neo-manageriali dello Stato. Un caso esemplare è quello della valutazione delle politiche che, entrata tardivamente nel nostro contesto istituzionale, punta oggi quasi esclusivamente sulle ragioni e sulle logiche della misurabilità, con relativo corredo di approcci positivisti/sperimentali (Busso, 2015; Mozzana, 2017), a scapito delle ragioni e delle logiche dell'apprendimento, cioè delle fondamenta originarie su cui poggiano lo sviluppo e la legittimazione della valutazione come processo democratico (Stame, 2016).

Non resta che spendere due ultimi argomenti per rafforzare la rilevanza del tema. Il primo riguarda, appunto, il rapporto fra conoscenza, apprendimento e democrazia. In Italia questo tema non ha ricevuto normalmente grande attenzione, né nel dibattito pubblico né nella teoria sociale e politica. Altrove può contare su contributi illustri. Basti pensare al pragmatismo americano, precisamente alla riflessione di John Dewey su pubblico, democrazia e *inquiry*. O a come Martha Nussbaum (2011), criticando le iniziative prese nel campo scolastico dalla ex presidenza Obama, ha difeso le virtù del sapere umanistico, un sapere «disinteressato» che, a suo parere, rappresenta il nutrimento principale della democrazia e della cittadinanza responsabile.

Il secondo argomento riguarda la politica, intesa in senso lato come «il regno del possibile», da cui trae alimento «la possibilità che la società sia costituita differentemente» (Wood e Flinders, 2014, p. 162), distinguendosi in questo dal regno della necessità «in cui le cose semplice-

mente accadono e la contingenza è assente» (*ivi*, p. 165). L'innovazione sociale, implicando una possibile ridefinizione delle relazioni fra Stato, mercato e società civile, ha un'intrinseca natura politica di questo tipo. Detto diversamente, l'innovazione sociale ha una natura politica se e quando è volta «non solo a ottenere risorse materiali o immateriali per i soggetti esclusi, ma anche a ridefinire norme e valori alle radici dell'esclusione» (Eizaguirre e al., 2013, p. 2012). E viceversa: se non è associata ad azioni che alimentano e rendono accessibile il «regno del possibile», l'innovazione sociale rischia di impoverire ulteriormente la nostra vita pubblica e politica.

RPS

Lavinia Bifulco

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2017, *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F. e Parisi T., 2017, *L'innovazione sociale radicale*, in Quarta A. e Spanò M. (a cura di), *Rispondere alla crisi*, Ombre Corte, Verona, pp. 55-66.
- Bifulco L., 2009, *Pratiche organizzative per l'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 75-122.
- Boltanski L. e Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.
- Borghi V. e Giullari B., 2015, *Trasformazioni delle basi informative e immaginazione sociologica*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 379-404.
- Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A. (a cura di), 2016a, *Social Innovations in the Urban Context*, Springer, Dordrecht.
- Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A., 2016b, *The Good, the Bad and the Ugly in Social Innovation*, in Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A. (a cura di), *Social Innovations in the Urban Context*, Springer, Dordrecht, pp. 303-310.
- Busso S., 2015, *What works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 479-502.
- Callon M., 2008, *What Does it Mean to Say that Economics is Performative?*, in MacKenzie D., Muniesa F. e Siu L. (a cura di), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton University Press, Princeton, pp. 311-357.
- Carstensen M.B. e Schmidt V.A., 2016 *Power Through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism*, «Journal of European Public Policy», vol. 23, n. 3, pp. 318-337.
- Cassiers T. e Kesteloot C., 2012, *Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities*, «Urban Studies», vol. 4, n. 9, pp. 1909-1924.
- Chiapello E., 2015, *Financialisation of Valuation*, «Human Studies», vol. 38, n. 1, pp. 13-35.
- Clarke J. e Newman J., 1997, *The Managerial State*, Sage, Londra.

- de Leonardis O., 1990, *Il terzo escluso*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O., 2009, *Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 73-84.
- de Leonardis O. e Negrelli S. 2012, *A New Perspective on Welfare Policies. Why and How the Capability for Voice Matters*, in de Leonardis O., Negrelli S. e Salais R. (a cura di), *Democracy and Capabilities for Voice*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 11-36.
- de Leonardis O. e Giorgi A., 2013, *Sulle tracce della depoliticizzazione nel governo della città*, in Borghi V., de Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragion pratica*, Liguori, Napoli, pp. 135-168.
- de Leonardis O. e Neresini F., 2015, *Introduzione. Il potere dei grandi numeri*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 371-378.
- de Leonardis O., Belotti E., Bifulco L., Bricocoli M., Caselli D., Sabatinelli S. e Savoldi P., 2016, *L'ambiguità dell'innovazione sociale nel welfare e la centralità della questione abitativa*, in Urban@it, Centro nazionale studi politiche urbane, *Rapporto sulle città*, il Mulino, Bologna, pp. 246-259.
- Desrosières A., 2011, *Buono o cattivo? Il ruolo del numero nel governo della città neoliberale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3, pp. 373-397.
- Donolo C., 1992, *Il sogno del buon governo*, Anabasi, Milano.
- Donolo C., 2011, *Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. e Fichera F., 1988, *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones, A., Martinez-Celorrío X. e García M., 2013, *Multilevel Governance and Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 4, n. 9, pp. 1999-2016.
- Espeland W. e Stevens M., 2008, *A Sociology of Quantification*, «European Journal of Sociology», vol. 49, n. 3, pp. 401-436.
- Eapn - European Anti-Poverty Network, 2016, *The Contribution of Meaningful Social Innovation to Reducing Poverty and Social Exclusion in Europe*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2016/03/2016-EAPN-Social-Innovation-Booklet.pdf>.
- Evers A., Ewert B. e Brandsen T. (a cura di), 2014, *Social Innovations for social cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, Emes European Research Network, Wilco project, Liegi, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.pdf>.
- Faucher F. e Le Galès P., 2010, *Les gouvernements New Labour: Le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Presses de Sciences - Po, Parigi.
- Lascoumes P. e Le Galès P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parigi.
- Lester M. K. e Piore M. J., 2006, *The Missing Dimension*, Harvard University Press, Harvard.
- MacCallum D., Moulart F., Hillier J. e Vicari S. (cura di), 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Aldershot.
- Mazzucato M., 2011, *The Entrepreneurial State*, Demos, Londra.
- Miller P., 2001, *Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter*, «Social Research», vol. 68, n. 2, pp. 379-396.

- Mingione E. e Vicari Haddock S., 2015, *Politiche urbane e innovazione sociale*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino: un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 97-108.
- Moulaert F. e Vicari Haddock S., 2009, *Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di) *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 56-75.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood, A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *International Handbook of Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Moulaert F., Martinelli F. e González S., 2007, *Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Developments between the Path Dependency and Radical Innovation*, «European Urban and Regional Studies», vol. 14, n. 3, pp. 195-209.
- Mozzana C., 2017, *Profiling People in Employment Policies: A Matter of Definition*, paper presentato alla Conferenza *Governing by Numbers. Key Indicators and the Politics of Expectations*, Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg, 5-7 ottobre.
- Muller P., 2000, *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*, «Revue française de science politique», vol. 50, n. 2, pp. 189-208.
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, disponibile all'indirizzo internet: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>.
- Neave G., 2012, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. Issues in Higher Education*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Nicolini D. e Gherardi S., 2004, *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Carocci, Roma.
- Nussbaum M. C., 2011, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, il Mulino, Bologna.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Wukovitch F., Saruis T., Barberis E. e Leubolt B., 2013. *Exploring the Multi-level Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling*, «ImPROVE Discussion Paper», n. 13/12, Anversa.
- Parolin L., 2011, *Tecnologia e sapere pratico nella società della conoscenza*, Franco Angeli, Milano.
- Poggi G., 2013, *La burocrazia. Natura e patologie*, Laterza, Roma-Bari.
- Polizzi E. e Bassoli M., (a cura di), 2016, *Le politiche della condivisione*, Giuffrè, Milano.
- Pollitt C. e Bouckaert G., 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Power M., 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.
- Rose N., 1991, *Governing by Numbers: Figuring out Democracy*, «Accounting, Organizations and Society», n. 16, pp. 673-692.
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G., 2015, *The Eu Framework for Social*

- Innovation - Between Entrepreneurship and Policy Experimentation*, «ImPROvE Discussion Paper», n. 15/21, Anversa.
- Salais R., 2008. *Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre)-exemple de l'action publique européenne*, in de Munck J. e Zimmermann B. (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Raisons pratiques, vol. 18, Editions de l'Ehess, Parigi, pp. 297-326.
- Salais R., 2013, *Le convenzioni come strumenti di policy: l'Europa e la «decostruzione» della disoccupazione*, «Sociologia del Lavoro», n. 129, pp. 22-39.
- Schmidt V. A., 2011, *Discursive Institutionalism*, in Fischer F. e Forester J. (a cura di) *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, Durham, NC, pp. 85-113.
- Sen A. K., 1991, *Welfare, Preferences and Freedom*, «Journal of Econometrics», n. 50, pp. 15-29.
- Sen A.K., 1999, *Development as Freedom*, University Press, Oxford.
- Stame N., 2016, *Valutazione pluralista*, FrancoAngeli, Milano.
- Supiot A., 2015, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, Parigi.
- Vicari Haddock S., 2009, *La rigenerazione urbana: un concetto da rigenerare*, in Vicari S. Haddock e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 19-50.
- Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), 2009, *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna.
- Wood M. e Flinders M., 2014, *Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental*, «Policy & Politics», vol. 2, n. 2, pp. 151-170.