

Nuovi partenariati pubblico-privato per l'innovazione sociale: un'esperienza amministrativa

New Public-Private Partnerships for Social Innovation: An Administrative Experience

Marco De Giorgi

Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Università LUISS

Aurelio Lupo*

Consigliere parlamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana, CERVAP

DOI: 10.30.448/AP.2025.1.08

Sommario: 1. Introduzione – 2. L'evoluzione della pubblica amministrazione verso l'innovazione sociale: un percorso di trasformazione – 3. La policy del Fondo per l'innovazione sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri: una spinta al cambiamento – 4. I primi dati sulle partnership – 5. Una classificazione degli outcome della sperimentazione – 6. Conclusioni.

Il paper analizza il ruolo della pubblica amministrazione italiana nel promuovere l'innovazione sociale, focalizzandosi sull'esperienza del Fondo Innovazione Sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il lavoro esplora la necessità di un cambio di paradigma da parte della PA, passando da un modello di gestione tradizionale a uno più collaborativo e orientato ai percorsi di co-progettazione e co-creazione del valore pubblico. Lo studio si concentra sull'analisi dei progetti finanziati dal Fondo, evidenziando la multi-settorialità delle partnership, il ruolo strategico della PA come soggetto abilitatore dei processi di innovazione, la nascita di nuovi framework collaborativi e l'orientamento alla misurazione e valutazione degli impatti. Dall'analisi proposta emerge come l'innovazione sociale possa generare un circolo virtuoso tra dimensione sociale e sostenibilità economico-finanziaria, contribuendo a un utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse pubbliche.

The paper analyzes the role of the Italian public administration in promoting social innovation, focusing on the experience of the Social Innovation Fund of the Presidency of the Council of Ministers. The work explores the need for a paradigm shift by the PA, moving from a traditional management model to a more collaborative one, oriented towards the co-creation of public value. It focuses on the analysis of the projects funded by the Fund, highlighting the multi-sectoral nature of partnerships, the strategic role of the PA as a facilitator, the creation of new collaborative framework, the importance of measuring and evaluating social impact. The analysis shows how social innovation can generate a virtuous cycle between the social dimension and economic and financial sustainability, contributing to a more efficient use of public resources.

Le document analyse le rôle de l'administration publique italienne dans la promotion de l'innovation sociale, en se concentrant sur l'expérience du Fonds pour l'Innovation Sociale de la Présidence du Conseil des Ministres. Le travail explore la nécessité d'un changement de paradigme de la part de l'administration publique, passant d'un modèle de gestion traditionnel à un modèle plus collaboratif et axé sur la co-création de valeur publique. Il se concentre sur l'analyse des projets financés par le Fonds, en mettant en évidence la nature multisectorielle des partenariats,

Parole chiave: innovazione sociale, partenariato pubblico-privato, pubblica amministrazione
Keywords: social innovation, public-private partnerships, social impact, public administration
Mots clés: innovation sociale; partenariats public-privé; administration publique

le rôle stratégique de l'administration publique en tant que facilitateur et le processus complexe de mesure de l'impact social. Il démontre comment l'innovation sociale peut générer un cercle vertueux entre la dimension sociale et la durabilité économique et financière, contribuant à une utilisation plus efficace des ressources publiques.

*Autore corrispondente; e-mail: aureliolupo@gmail.com
Articolo ricevuto l'8/07/2024 - accettato il 27/08/2024

1. Introduzione

L'innovazione sociale ha catturato l'attenzione della comunità internazionale come un potente motore di crescita economica e sviluppo sostenibile. Il tema è uscito dalle aule universitarie per diventare un driver delle agende di Governo. Tuttavia, definire univocamente questo concetto si rivela un compito sfidante, data la sua natura multiforme e la varietà di approcci utilizzati nella letteratura per descriverla.

La comprensione dell'innovazione sociale spesso si scontra con alcuni preconcetti fortemente radicati nella cultura comune. È fondamentale, pertanto, chiarire alcuni malintesi o pregiudizi che possono ostacolare una visione completa di questo fenomeno. Il primo riguarda l'ambito di azione dell'innovazione sociale. Non si tratta di un fenomeno esclusivo del terzo settore o delle imprese sociali, ma coinvolge anche aziende for-profit che integrano gli impatti sociali nelle loro strategie aziendali, sviluppando prodotti e servizi con un valore aggiunto per la comunità. Un altro equivoco riguarda la relazione tra innovazione sociale e innovazione tecnologica. Sebbene l'utilizzo di internet e delle nuove tecnologie possa facilitare l'innovazione sociale, il suo fulcro risiede nel capitale umano e nella costruzione di nuovi framework collaborativi. L'innovazione sociale punta a creare connessioni tra le persone, favorendone l'empowerment e la partecipazione attiva al cambiamento. È altrettanto importante sfatare l'idea che l'innovazione sociale segua un percorso lineare e prevedibile. Al contrario, si tratta di un processo spesso circolare e *disruptive*, che può generare cambiamenti destabilizzanti ma necessari per la trasformazione sociale. L'innovazione può innescare effetti a catena in settori diversi da quello di origine, creando nuove sfide e opportunità. Infine, è errato pensare che l'innovazione sociale riguardi solo sperimentazioni rivolte a gruppi o target specifici. I progetti di innovazione sociale devono mirare alla scalabilità e all'inclusione, per raggiungere un impatto significativo sull'intera collettività, generare trasformazioni sociali e contribuire alla creazione di valore pubblico.

Un punto di partenza per comprendere l'innovazione sociale è il report europeo "*Vision and trends of social innovation for Europe*" (2017), che presenta quattro approcci distinti: l'approccio pragmatico, focalizzato sulle attività innovative che rispondono a bisogni sociali e sono promosse da organizzazioni con finalità sociali (Mulgan 2006); l'approccio sistemico, che evidenzia la capacità dell'innovazione sociale di generare cambiamenti profondi nella società (Westley e Antadze 2010); l'approc-

cio manageriale, che sottolinea il miglioramento delle soluzioni rispetto al passato grazie a modelli organizzativi e tecniche più efficaci (Phills et al. 2008); l'approccio critico che mette in discussione il modello neoliberista e valorizza i processi decisionali dal basso (Moulaert, et al. 2013).

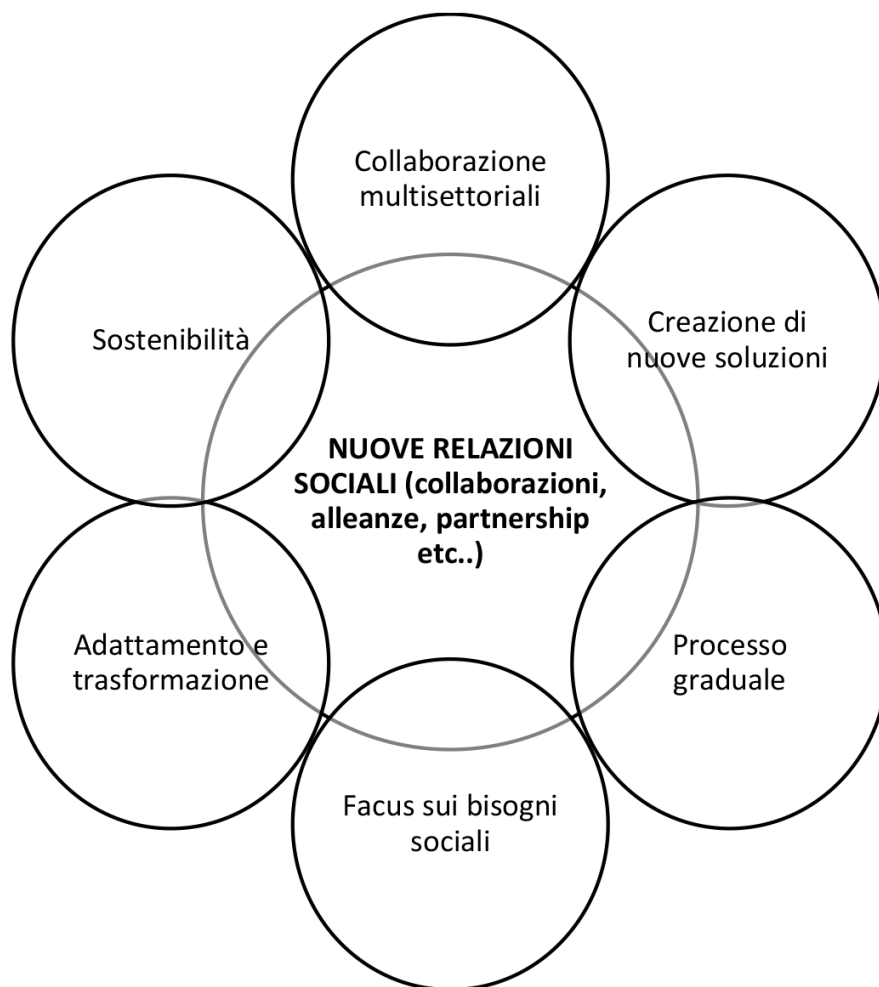
Questa varietà di approcci riflette la complessità dell'innovazione sociale, un concetto che attraversa diverse discipline e contesti. Non esiste una singola definizione universalmente accettata, ma piuttosto un mosaico di prospettive che enfatizzano diversi aspetti.

Un tentativo di sintesi di queste diverse prospettive è stato offerto nel precedente studio di De Giorgi e Lupo (Franco Angeli, 2022): mirando costruire una definizione capace di orientare i *practitioner* nelle progettualità, l'innovazione sociale viene definita come un *"processo collaborativo multi-settore basato su nuove relazioni sociali (come collaborazioni, alleanze, partnership ecc.) di invenzione, progettazione, sperimentazione, sostegno, diffusione e sistematizzazione di nuove soluzioni (prodotti, servizi, mercati, modelli organizzativi) orientate alla soddisfazione di vecchi e nuovi bisogni sociali che migliorano la capacità di adattamento e trasformazione della società, generando un miglior uso e sviluppo del capitale esistente (umano, sociale, economico e ambientale) secondo i criteri della sostenibilità"*

La definizione proposta pone come fulcro dell'innovazione sociale la creazione di "nuove relazioni sociali" (collaborazioni, alleanze, partnership ecc.) e individua alcuni elementi chiave (Figura 1):

- 1) **Collaborazione multi-settoriale.** L'innovazione sociale richiede la collaborazione tra diversi attori, pubblici, privati e del terzo settore, per condividere risorse, competenze e conoscenze.
- 2) **Processo graduale.** L'innovazione sociale necessita di una certa gradualità che riduce le incertezze e permette di acquisire la necessaria consapevolezza delle complessità in gioco, con un processo generativo che passa attraverso la sperimentazione, la diffusione e, infine, la sistematizzazione di nuove soluzioni.
- 3) **Focus sui bisogni sociali.** L'obiettivo principale dell'innovazione sociale è quello di rispondere ai bisogni sociali, migliorando la qualità della vita delle persone e delle comunità in modo strutturale, cioè con un impatto intenso, diffuso e duraturo.
- 4) **Creazione di nuove soluzioni.** L'innovazione sociale implica lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi, modelli organizzativi e approcci che affrontano le sfide sociali in modo efficace.
- 5) **Adattamento e trasformazione.** L'innovazione sociale mira a migliorare la capacità della società di adattarsi ai cambiamenti e di trasformarsi per affrontare le sfide future.
- 6) **Sostenibilità.** Le soluzioni dell'innovazione sociale devono essere sostenibili nel lungo termine, generando un miglior uso e sviluppo del capitale esistente (umano, sociale, economico e ambientale) in modo integrato.

Figura 1 – Elementi chiave dell'innovazione sociale



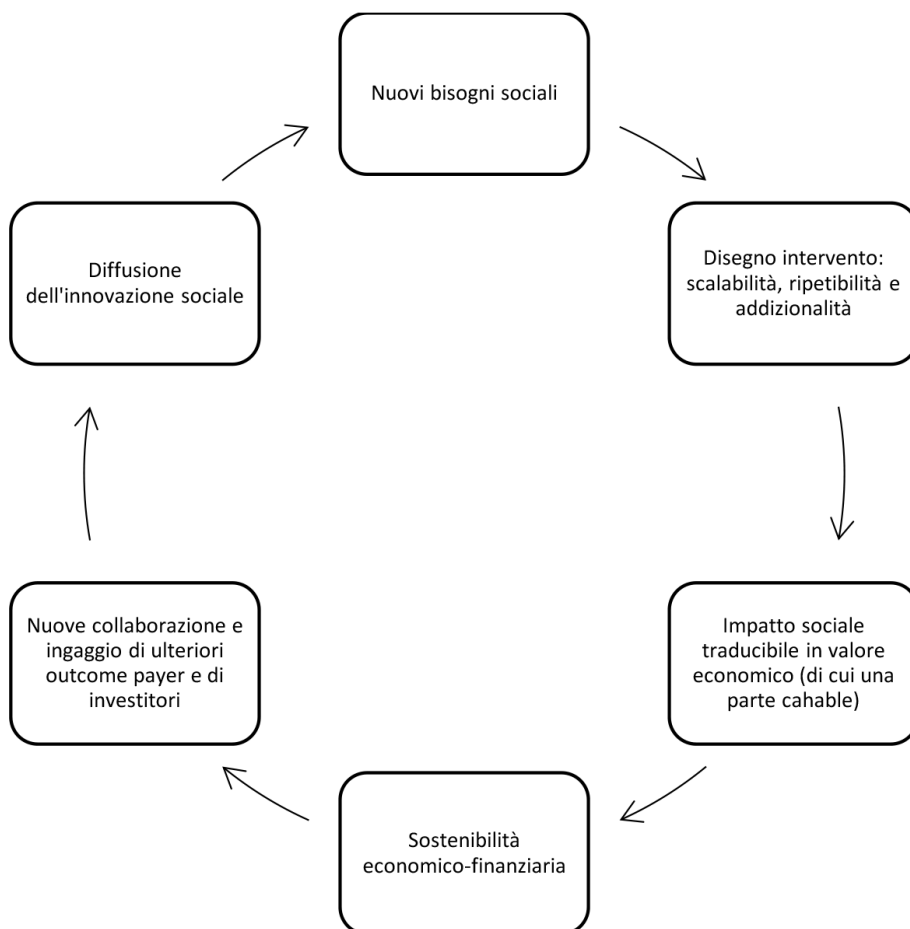
Fonte: De Giorgi M., Lupo A., 2022

Per quanto sopra, i processi di innovazione mirano a generare un cambiamento sociale e un nuovo approccio culturale, dissolvendo i confini dei sistemi valoriali dei diversi attori e facilitando un dialogo tra il settore pubblico, privato, non profit e la società civile, combinando le varie logiche istituzionali e superando i vincoli tradizionali che impediscono la collaborazione inter-settoriale. L'innovazione sociale, pertanto, mira a rendere meno definiti e chiari i confini tra i vari settori, i quali si presentano più sfumati, mutevoli in base ai vari contesti (Avellino et al. 2015), in quanto, così facendo, si facilita l'ibridazione delle idee, dei valori, dei ruoli e dei capitali al fine di affrontare problematiche sociali.

A contribuire all'allineamento valoriale tra i diversi soggetti e al rafforzamento dei processi di innovazione sociale è l'intensità dei rapporti economico-finanziari tra i soggetti. Tali rapporti, se gestiti secondo criteri della sostenibilità, migliorano la stabilità del processo innovativo, rafforzano i legami, ne creano di nuovi, favoriscono il consolidamento di certe

soluzioni e la loro sistematizzazione nel tempo, anche di fronte a shock destabilizzanti. La dimensione sociale dell'innovazione è, quindi, strettamente connessa alla sostenibilità economico-finanziaria attraverso una progettualità che elabora strategie in cui l'impatto sociale genera anche valore economico-finanziario. La sostenibilità sociale è fortemente intrecciata con la sostenibilità finanziaria. Tuttavia, per garantire benefici economici superiori ai costi è importante la leva esercitata proprio sulla dimensione sociale del progetto. Tale leva deve essere capace di coinvolgere più soggetti possibili tra quelli che possono avere un'intenzionalità nella generazione di un impatto sociale per il vantaggio che questi possono trarre dalla progettualità sottostante al processo innovazione, così da attrarre più competenze e risorse economico-finanziarie nella progettualità stessa. Ne consegue che la dimensione sociale dell'innovazione supporta la sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa e viceversa, in un circolo virtuoso che aiuta la diffusione stessa dell'innovazione in termini di scalabilità e ripetibilità (Figura 2).

Figura 2 – Il circolo virtuoso tra dimensione sociale e sostenibilità economico-finanziaria



Fonte: De Giorgi M., Lupo A., 2022

Nei successivi paragrafi è analizzata, per prima, la trasformazione necessaria per la pubblica amministrazione, anche in termini di nuovi paradigmi del *management* pubblico, per predisporre all'abilitazione dei processi di innovazione sociale; a seguire vengono descritti gli elementi essenziali del Fondo innovazione sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri; infine, è effettuata un'analisi dei dati sulla sperimentazione del suddetto fondo, con particolare riferimento alle partnership e agli *outcome*.

2. L'evoluzione del management pubblico verso l'innovazione sociale: un percorso di trasformazione

La Pubblica amministrazione si trova oggi ad affrontare sfide sempre più complesse legate a vecchi bisogni sociali crescenti, nuovi bisogni emergenti in un quadro di risorse pubbliche limitate. La costruzione di processi di innovazione sociale si è già posta nella ricerca accademica e nella pratica amministrativa come un modo attraverso cui affrontarle. Il soggetto pubblico, pertanto, è chiamato a svolgere un ruolo cruciale in questo scenario anche qualora ad essere utilizzati non sono approcci di tipo tradizionali ma progettualità più complesse, come quelle dell'innovazione sociale. Infatti, tra i diversi studi, tale dato emerge con forza nella ricerca SI-DRIVE condotta da Howaldt *et al* nel 2016, che mappando più di mille casi di innovazione sociale in tutto il mondo e rilevando le diverse forme di espressione, gli svariati campi di applicazione, gli approcci, i diversi attori coinvolti e i diversi modi con cui l'innovazione ha impattato nella vita delle persone, rileva il ruolo cruciale svolto dalla pubblica amministrazione come abilitatrice dei processi di innovazione. Nello specifico, dalla ricerca citata si deduce come i manager pubblici, se opportunamente formati, possano svolgere un ruolo decisivo nel rendere il sistema istituzionale più permeabile ai processi di innovazione dal basso. Richiamando la schematizzazione usata in De Giorgi, M. Lupo, A. (2022), essi possono svolgere un ruolo di *developer*, ovvero di soggetti deputati alla creazione di spazi di condivisione in cui si realizzano le suggestioni, le ispirazioni, le proposte, le idee, nonché dove si interpretano i bisogni e si eseguono le progettualità; oppure di *promoter* dei processi di innovazione sociale, ovvero di soggetti disposti ad apportare le infrastrutture, le risorse umane, strumentali ed economiche necessarie per la realizzazione del loro primario obiettivo: raggiungere l'impatto sociale desiderato. Tuttavia, nella prospettiva di un processo di sviluppo di progettualità multi-attore, non si esclude che la pubblica amministrazione possa "fluttuare" tra uno o più ruoli, tra i quali, oltre ai richiamati ruoli di *developer* e di *promoter*, figura anche quello di *supporter*, ovvero di soggetto che rende possibile la scalabilità e la disseminazione dell'innovazione sociale, al fine di trasferire e condividere le conoscenze tra diversi attori anche oltre l'ecosistema di riferimento, collegando persone, idee e risorse, nonché realizzando uno scambio di pratiche per la crescita e l'incontro tra la domanda e l'offerta di innovazio-

ne sociale; oppure di *knowledge provider*, ovvero soggetto che apporta le conoscenze chiave per l'innovazione o conoscenze speciali che arricchiscono i processi di innovazione, anche valutando la disponibilità e la qualità dei dati e degli strumenti di misurazione, la robustezza delle analisi o l'appropriatezza dei target.

La pubblica amministrazione, per cogliere le opportunità dell'innovazione sociale e diventarne un attore chiave, deve attivare dei processi riorganizzativi per il superamento di alcuni ostacoli (Mulgan et al. 2021) quali:

- Resistenza al cambiamento. La cultura burocratica e la rigidità dei processi possono ostacolare l'adozione di approcci innovativi. La paura del fallimento e la mancanza di incentivi possono frenare la sperimentazione e l'assunzione di rischi.
- Scarsità di risorse. Le limitazioni di budget e la pressione per l'efficienza possono limitare gli investimenti in progetti di innovazione sociale a lungo termine.
- Complessità del contesto. Le sfide sociali sono spesso complesse e interconnesse, richiedendo soluzioni integrate e multi-stakeholder. La PA può avere difficoltà a navigare in questo contesto e a collaborare efficacemente con altri attori.
- Complessità tecnica e onerosità della misurazione dell'impatto. La valutazione dell'impatto sociale può essere complessa e richiede metodi e strumenti adeguati. La PA potrebbe non avere le competenze o le risorse necessarie per una valutazione rigorosa.
- Quadro normativo. Le normative e le procedure amministrative possono essere un ostacolo all'innovazione sociale che richiede flessibilità e adattamento.

Tali cambiamenti implicherebbero per la PA l'intraprendenza (in alcuni casi) o il rafforzamento (in altri casi) di percorsi di trasformazione organizzativa e manageriale. Tali percorsi richiederebbero il superamento di alcuni limiti del *New Public Management* (NPM), ovvero del paradigma teorico che ha influenzato la pubblica amministrazione, in Italia, negli ultimi trenta anni, per rafforzare l'applicazione di paradigmi come il *Public Value Management* (PVM) e la *Public Governance* (PG), orientati alla co-creazione di valore pubblico¹ e alla collaborazione con la società civile e il mercato.

¹ Il termine stesso valore pubblico trova in sé un significato, che seppur oggetto di un ampio dibattito e di diverse interpretazioni nel mondo accademico, orienta l'azione amministrativa su profili gestionali e strategici coerenti con i percorsi di innovazione sociale. Per constatare questo, basta citare alcune tra le più rilevanti definizioni di valore pubblico. Secondo Moore (1995) il valore pubblico è "il miglioramento delle condizioni di vita della comunità". Per Bryson et al. (2015) riveste particolare importanza il processo di creazione del valore pubblico, che deve essere democratico, partecipativo e inclusivo. Perciò il valore pubblico emerge attraverso il dialogo, la deliberazione e la collaborazione tra diversi attori, inclusi cittadini, funzionari pubblici e stakeholder. Per Osborne et al. (2016) il valore pubblico non è semplicemente creato dalla PA, ma co-creato attraverso interazioni e collaborazioni tra diversi attori, inclusi cittadini, imprese e organizzazioni no-profit.

In tale trasformazione, un primo aspetto da sottolineare è il passaggio da una razionalità limitata dettata dal fine istituzionale a processi di co-creazione di valore. Il NPM, pur introducendo elementi di modernizzazione nella PA, come sistemi di programmazione e controllo, enfasi sugli output e maggiore autonomia dei dirigenti, presenta limiti intrinseci che ostacolano lo sviluppo di processi di innovazione sociale. L'approccio del NPM, infatti, si basa su una razionalità limitata al raggiungimento del fine istituzionale, trascurando la complessità del contesto sociale e organizzativo, soprattutto nell'epoca post-pandemia. La PA opera spesso come un'unità autoreferenziale, concentrandosi sull'efficienza interna e sulla competizione con gli altri attori. I sistemi di *performance management* si limitano alla misurazione degli input e degli output, senza considerare gli *outcome* e l'impatto sociale generato. (Cepiku 2005; Deidda Gagliardo 2015; Lévesque 2013). Il PVM e la PG appena citati, invece, propongono un cambio di paradigma, spostando l'attenzione dalla mera erogazione di servizi alla co-creazione di valore pubblico come fine ultimo dell'azione amministrativa. La PA si apre alla collaborazione con la società civile e il mercato, operando in network multi-attore e multilivello, dove la condivisione di conoscenze, risorse e competenze diventa un elemento chiave per affrontare le sfide sociali. I sistemi di *performance management* si evolvono per includere la misurazione dell'impatto sociale, andando oltre l'efficienza e l'efficacia interna. (Cepiku, 2005; Deidda Gagliardo, 2015; Lévesque, 2013).

Secondo aspetto importante della trasformazione che deve affrontare la PA per diventare efficace nell'abilitazione dei processi di innovazione sociale è lo sviluppo di una *governance* partecipativa e il coinvolgimento degli *stakeholders*. La transizione verso l'innovazione sociale richiede, infatti, l'adozione di forme di *governance* che coinvolgano i cittadini e gli stakeholder in tutte le fasi del processo. Perciò, i soggetti esterni devono essere coinvolti non solo nella fase di fornitura e produzione di un servizio (*co-production*), ma anche della fase di ideazione e progettazione (*co-design*), nella fase decisionale strategica, nella gestione del progetto (*co-governance* e *co-management*), nonché nella fase di monitoraggio e valutazione della performance e dell'impatto generato (*co-assessment*). La PA è chiamata ad evolvere il proprio approccio nei confronti del cittadino, ormai non più mero utente-consumatore (tipico del NPM), riconoscendone il ruolo attivo e propositivo nella definizione e realizzazione di soluzioni innovative ai bisogni sociali. (Lévesque, 2013). Nello specifico, le forme di *governance* partecipativa si basano su *network* e *partnership* collaborative, dove la PA assume un ruolo di facilitatore e coordinatore, promuovendo la condivisione di informazioni, buone pratiche e risorse tra i diversi attori. Questo approccio favorisce lo sviluppo di un ecosistema dell'innovazione sociale, dove le sinergie tra pubblico, privato e società civile generano un surplus di valore per la comunità (Idem, 2013).

Terzo aspetto è l'equilibrio tra approcci strategici diversi. L'implementazione di processi di innovazione sociale richiede un equilibrio dinamico tra approcci strategici strutturati, tipici del PVM, e approcci destrutturati, tipici della PG (Deidda Gagliardo 2015). Il PVM prevede, infatti, una pianificazione pre-determinata e esplicita della creazione di valore pubblico, con l'utilizzo di modelli specifici di valutazione della performance. La PG, invece, si basa su processi di co-creazione spontanei, dove il valore sociale emerge dalla collaborazione, mediazione e negoziazione con la collettività. (Idem 2015). La scelta dell'approccio più adeguato dipende dal contesto specifico, dal tipo di innovazione sociale da sviluppare e dalle caratteristiche del network di attori coinvolti.

Infine, quarto aspetto fondamentale è che la transizione verso l'innovazione sociale richiede una profonda evoluzione del ruolo della dirigenza pubblica. Nello specifico, come sostenuto da Bason (2021), esplorando il ruolo della leadership pubblica nel guidare l'innovazione sociale, sono identificati cinque principi chiave per una leadership efficace nell'innovazione sociale:

- **Visione e direzione:** i leader devono avere una chiara visione di come l'innovazione sociale possa contribuire a creare una società migliore e devono essere in grado di comunicare questa visione in modo efficace agli stakeholder.
- **Cultura collaborativa:** i leader devono promuovere una cultura di collaborazione e fiducia all'interno della PA e con gli stakeholder esterni. Ciò implica la creazione di spazi di dialogo, la condivisione di informazioni e risorse e il riconoscimento del valore dei diversi contributi.
- **Sperimentazione e apprendimento:** i leader devono incoraggiare la sperimentazione e l'assunzione di rischi calcolati. L'innovazione sociale richiede un approccio iterativo, in cui si impara dai fallimenti e si adattano le soluzioni in base ai feedback degli stakeholder.
- **Valutazione dell'impatto:** i leader devono essere in grado di misurare l'impatto sociale delle iniziative di innovazione, utilizzando dati e feedback degli stakeholder per valutare l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.
- **Sostenibilità e scalabilità:** I leader devono assicurarsi che le iniziative di innovazione sociale siano sostenibili nel tempo e possano essere scalate per raggiungere un impatto più ampio.

Sul punto, proprio la sperimentazione, citata tra i predetti principi chiave, assume un ruolo decisivo per lo sviluppo dell'innovazione nella pubblica amministrazione. Daglio, M. e Teli, M. (2022), attraverso una rassegna della letteratura sul ruolo della sperimentazione nella pubblica amministrazione, oltre ad affermare come questa sia cruciale per la promozione della partecipazione e della collaborazione, inseriscono tra i suoi benefici alcuni effetti che sono cruciali per l'innovazione sociale:

- verificare l'efficacia di nuove idee e soluzioni in contesti reali, prima di implementarle su larga scala, riducendo il rischio di fallimento e adattare le soluzioni in base ai feedback ricevuti;
- identificare le sfide e gli ostacoli che si presentano nell'implementazione di nuove politiche o servizi, e sviluppare strategie per superarli;
- valutare l'efficienza e l'efficacia delle soluzioni prima di investire risorse su larga scala, garantendo un uso ottimale del denaro pubblico e testare diverse opzioni, identificando quelle che hanno un maggiore impatto sui problemi sociali, migliorando l'efficacia delle politiche pubbliche;
- aumentare la fiducia dei cittadini nella PA e rafforzare la sua legittimazione se condotta in modo trasparente e con una valutazione rigorosa dei risultati;
- dimostrare la volontà della PA di adattarsi alle esigenze della comunità e di trovare soluzioni innovative ai problemi sociali, rafforzando il suo legame con i cittadini.

Inoltre, la letteratura recente riconosce la crescente complessità e incertezza dei problemi sociali, sottolineando l'importanza della sperimentazione per testare soluzioni in contesti reali e adattarsi a situazioni impreviste (Andrews e Brewer, 2023).

La letteratura scientifica, inoltre, suggerisce il contributo determinante della tecnologia nell'accrescimento della capacità della PA di fare innovazione, quale strumento fondamentale per facilitare la partecipazione dei cittadini e degli stakeholder ai processi decisionali e alla co-creazione di soluzioni innovative (Mu, Wang, Song, 2022; Clifton, Fuentes, Garcia, 2020). Una buona analisi dei dati e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale può supportare la PA nell'identificazione dei bisogni della comunità, nella valutazione dell'impatto delle iniziative e nello sviluppo di soluzioni più mirate ed efficaci.

Il percorso di cambiamento richiesto alla PA per l'innovazione sociale richiede un cambio di mentalità influenzato anche dall'acquisizione di nuove competenze, nuovi modi di operare e l'adozione nuove forme di *governance*. Tali forme di *governance* devono lasciare spazio a forme diffuse, basate su network e partnership frutto di nuovi framework collaborativi e di leadership civili (Lévesque 2013). Si incentiva così la condivisione di finalità ed obiettivi, lo scambio di informazioni, di conoscenza, di buone pratiche tra le organizzazioni e, in generale, con il contesto esterno, esercitando collaborazioni basate su un'architettura di *governance* che offre "spin-off benefit" a tutti i partecipanti. Queste collaborazioni innovative riducono il rischio insito nell'innovazione di fallire nella creazione di valore pubblico, in quanto l'innovazione stessa può fare affidamento sulla mobilitazione di ulteriori risorse, tangibili e intangibili, provenienti dalla comunità e modellarsi meglio rispetto alle condizioni del contesto socio-economico di riferimento.

In sintesi, la PA può assumere un ruolo multiforme e complesso nell'innovazione sociale, che vada ben oltre la semplice erogazione di servizi, facilitando la co-creazione, regolando il rapporto con un investitore e un valutatore dell'impatto, e promuovendo al contempo una cultura dell'innovazione al suo interno e nella società nel suo complesso.

Pertanto, l'innovazione sociale rappresenta insieme una sfida e un'opportunità per la PA, che deve evolvere verso modelli manageriali orientati alla co-creazione di valore pubblico e alla collaborazione con la società civile e il mercato.

3. La policy del Fondo innovazione sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri: una spinta verso la trasformazione

Chiarito il ruolo della pubblica amministrazione nei processi di innovazione sociale, si passa ad analizzare quella che si può definire una delle prime esperienze di gestione di processi innovazione sociale da parte di un'amministrazione pubblica centrale. Nel 2018, con la legge di bilancio, viene istituito, per la prima volta in Italia, il Fondo per l'innovazione sociale, dotato di uno stanziamento iniziale di 25 milioni di euro per il triennio 2018-2020, con l'obiettivo espresso di favorire e potenziare l'innovazione sociale secondo gli standard europei e così rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni locali di realizzare interventi innovativi e di creare reti collaborative multi-settoriali per rispondere ai bisogni sociali emergenti. Con un successivo regolamento, adottato con DPCM 21 dicembre 2018 e integrato con DPCM 16 aprile 2019, sono state definite le modalità di funzionamento e accesso al Fondo e sono state chiarite le finalità della sperimentazione affidata alla responsabilità del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri come cabina di regia. I presupposti, la disciplina e le caratteristiche gestionali del suddetto Fondo rappresentano un *unicum* nel panorama delle iniziative delle amministrazioni centrali e, per tali ragioni, una sfida che assume un'estrema rilevanza dal punto di vista amministrativo e delle politiche pubbliche.

L'impostazione dell'Avviso pubblico, attraverso cui è stato avviato il programma sperimentale, ha mirato a promuovere un approccio sistemico e graduale all'innovazione sociale. L'obiettivo, infatti, è stato quello di supportare le amministrazioni locali nell'ideazione, sperimentazione e sistematizzazione di soluzioni innovative, favorendo la collaborazione con il settore privato e l'utilizzo di strumenti di finanza d'impatto sociale. La premessa di tale approccio è che nonostante il crescente interesse e le numerose iniziative a livello locale, l'innovazione sociale spesso fatica a raggiungere una dimensione sistemica e a generare un impatto duraturo. Il "Position paper" allegato all'Avviso pubblico ha individuato alcuni dei principali limiti che ostacolano oggi la scalabilità e l'efficacia dell'innovazione sociale:

- difficoltà di raccordo con le politiche pubbliche: spesso le iniziative di innovazione sociale nascono dal basso, con uno scarso collegamento alle politiche pubbliche e ai tradizionali meccanismi di finanziamento; questo può limitarne la diffusione e la sostenibilità nel lungo termine;
- disomogeneità territoriale: la distribuzione sul territorio di attori del settore privato in grado di supportare e finanziare progetti di innovazione sociale è spesso disomogenea, creando disparità di opportunità tra diverse aree geografiche;
- difficoltà di costruire reti collaborative in presenza di modelli ispirati alla logica *command and control*: la creazione di partenariati pubblico-privato stabili e duraturi può essere complessa, a causa di differenze culturali, obiettivi divergenti e mancanza di fiducia reciproca fra gli attori.

Per superare questi limiti e promuovere un ecosistema dell'innovazione sociale più solido e inclusivo, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha assunto un ruolo di catalizzatore e abilitatore, sostenendo, anche finanziariamente, la sperimentazione di soluzioni innovative per affrontare la soddisfazione di bisogni emergenti, rafforzare le capacità amministrative e promuovere la creazione di network territoriali. Inoltre, per superare i limiti tradizionali dei finanziamenti pubblici e favorire la scalabilità delle iniziative, il Fondo per l'Innovazione Sociale si è ispirato ai principi della finanza d'impatto sociale. Questo modello di finanziamento combina obiettivi economici e sociali, misurando l'impatto generato dai progetti e incentivando gli investitori a sostenere iniziative che creano valore pubblico. Uno degli strumenti chiave della finanza d'impatto sociale, promosso dalla suddetta sperimentazione sull'innovazione sociale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è proprio lo schema *pay by result* (PBR), che prevede l'erogazione dei fondi da parte della pubblica amministrazione solo a fronte della verifica del raggiungimento di risultati sociali predefiniti. I vantaggi di tale scelta consistono nel fatto che essa: a) promuove l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche (la PA paga solo per i risultati effettivamente ottenuti, garantendo un utilizzo ottimale del denaro pubblico); b) trasferisce il rischio finanziario al settore privato (gli investitori privati assumono il rischio di un eventuale insuccesso del progetto, liberando risorse pubbliche per altre iniziative); c) incoraggia la collaborazione tra diversi attori (lo schema PBR richiede la creazione di partnership tra la PA, i fornitori di servizi e gli investitori privati, favorendo la collaborazione e la condivisione di competenze); d) promuove la misurazione dell'impatto sociale (il raggiungimento dei risultati sociali viene misurato e valutato da un soggetto indipendente, garantendo la trasparenza e l'*accountability*).

La sperimentazione ha individuato come soggetti beneficiari i comuni capoluogo e le città metropolitane, riconosciuti come attori chiave per

la promozione dell'innovazione sociale a livello locale. La gestione del fondo è stata articolata in un Programma triennale che si sviluppa in tre interventi progressivi e propedeutici:

- studio di fattibilità e pianificazione esecutiva: questa fase iniziale prevede la realizzazione di studi di fattibilità per valutare ampiezza e profondità del bisogno sociale, analizzare esperienze nazionali e internazionali, definire indicatori di impatto sociale e pianificare la sperimentazione;
- sperimentazione: in questa fase, le idee progettuali selezionate vengono messe alla prova attraverso una sperimentazione sul campo, finalizzata a verificare l'efficacia, la sostenibilità e la replicabilità delle soluzioni proposte nello studio di fattibilità;
- sistematizzazione: i progetti che hanno dimostrato la loro efficacia nella fase di sperimentazione possono accedere a questa fase, che prevede il consolidamento dei risultati e l'estensione dell'impatto sociale attraverso l'utilizzo di strumenti di finanza d'impatto sociale.

In tutti i progetti finanziati dal Programma, il partenariato pubblico-privato ruota attorno alla presenza di almeno quattro attori:

- una pubblica amministrazione locale che ha la responsabilità di individuare sul territorio i bisogni sociali prioritari, sui quali concentrare l'attenzione e le risorse, e di valutare l'effettivo impatto sociale della policy nel suo complesso;
- il fornitore del servizio (provider) che assume la responsabilità della produzione ed erogazione dei servizi generativi di impatto sociale;
- l'investitore o finanziatore privato che immette risorse private per consentire la scalabilità dei progetti sulla base della traduzione finanziaria degli impatti sociali generati;
- il valutatore che ha il compito di misurare, in modo indipendente, l'impatto sociale con modelli affidabili. Oltre a questi attori, il partenariato può includere altri soggetti pubblici e privati che apportano competenze e risorse specifiche.

I progetti proposti devono rientrare in una delle seguenti aree di intervento, considerati prioritari per il *policy maker*:

- Inclusione sociale: Interventi volti a migliorare le condizioni di vita di gruppi svantaggiati o vulnerabili, come donne vittime di violenza, giovani, minori, persone con disabilità e soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro.
- Animazione culturale: Iniziative per favorire la produzione e la fruizione di attività culturali e formative, con particolare attenzione al recupero delle periferie urbane.
- Lotta alla dispersione scolastica: Attività mirate a prevenire e contrastare l'abbandono scolastico e a migliorare il successo formativo degli studenti.

Tra i più importanti criteri di valutazione delle progettualità, adottati dal Comitato nazionale, figurano la rilevanza del bisogno sociale individuato, l'originalità dell'idea progettuale, la capacità di creare un approccio innovativo ai servizi pubblici, integrando diverse forme di innovazione (tecnologica, sociale e di processo), la scalabilità e replicabilità (per estendere l'impatto generato dal progetto ad altri contesti e di replicarlo in modo sostenibile), la capacità del progetto di generare benefici economici e sociali per la pubblica amministrazione, di favorire la creazione di strumenti di finanza d'impatto sociale e di rafforzare le collaborazioni tra diversi attori.

Dopo la pubblicazione dell'avviso, il 5 aprile 2019, il monitoraggio dei progetti pervenuti alla data del 31 maggio 2020, ha registrato la partecipazione di 79 progetti. Di questi sono stati ammessi al primo intervento, cioè per lo studio di fattibilità e la pianificazione esecutiva, 21 progetti. Terminato tale primo intervento, sono stati ammessi alla seconda fase, dedicata alla sperimentazione, 18 progetti. Attualmente, il Programma è nella fase di passaggio dalla sperimentazione alla sistematizzazione.

4. I primi dati sulle partnership

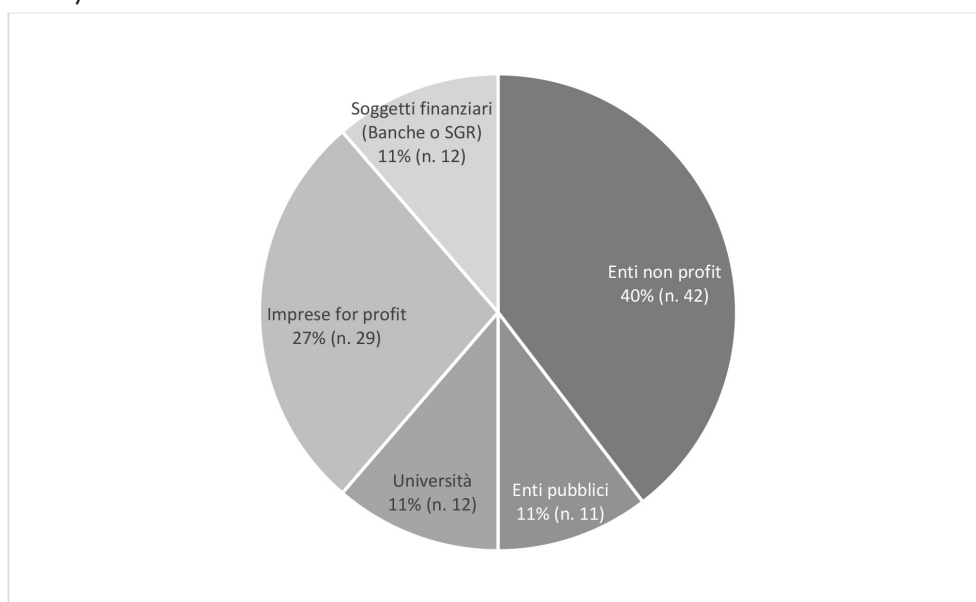
I primi risultati della sperimentazione del Fondo innovazione sociale (pubblicati sul sito del Dipartimento della funzione pubblica) forniscono un primo quadro importante per comprendere le modalità con cui la pubblica amministrazione, e nel caso di specie, i soggetti beneficiari individuati nelle Città metropolitane e nelle città capoluogo di provincia, hanno reagito alla proposta di creare nuove forme di partenariato pubblico-privato che abilitassero processi di innovazione dal basso. Per svolgere tale analisi occorre considerare che, da un lato, i soggetti beneficiari erano chiamati obbligatoriamente a rispettare alcuni standard sia sulle *partnership* che sull'individuazione degli *outcome* (si rinvia al paragrafo precedente), dall'altro, possedevano un certo margine di discrezionalità nell'impostare la progettualità considerando i suddetti standard come standard minimi.

Come già accennato, la fase centrale della sperimentazione ha visto la partecipazione di 18 progettualità. Rispetto ai 4 soggetti individuati dall'avviso come obbligatori nella composizione del partenariato (Pubblica amministrazione capofila inteso come la Città metropolitana o il comune capoluogo di provincia proponente, soggetto fornitore del servizio, investitore/finanziatore e soggetto valutatore), complessivamente i soggetti coinvolti dal Programma non sono stati solo 72 (4 soggetti per 18 progetti), in quanto le progettualità proposte hanno visto la partecipazione di ulteriori 52 soggetti, per un totale complessivo di 124 soggetti coinvolti. È evidente, quindi, come i partecipanti al programma abbiano colto una caratteristica basilare dell'approccio utilizzato nell'innovazione sociale, ovvero l'attribuzione di valore alla partecipazione e al coin-

volgimento nell'ottica di creare nuove relazioni sociali attraverso nuovi framework collaborativi e nuove partnership.

L'innovazione sociale, come già detto nei precedenti paragrafi, ha bisogno di ibridare valori anche grazie alla multi-settorialità della composizione delle *partnership* (Figura 3). Infatti, esclusa la pubblica amministrazione proponente, complessivamente, hanno partecipato alle *partnership* 42 enti non profit (pari al 40% dei soggetti), 29 soggetti for profit (pari a 27% dei soggetti), 11 enti pubblici (pari al 11% soggetti individuati), 12 università (pari al 11% dei soggetti individuati) e, infine, 12 soggetti finanziari (pari all'11% dei soggetti).

Figura 3 – Dati sui soggetti delle *partnership* (oltre il soggetto capofila) nella fase di sperimentazione del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)



Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

Come già dimostrano le tendenze evidenziate in altre ricerche sull'innovazione sociale (si veda la già citata ricerca SI-DRIVE), il settore non profit è un soggetto più che rilevante nelle *partnership* per l'innovazione sociale. I soggetti del terzo settore, infatti, assumono un ruolo importante in termini di *developers*, per cui, grazie alla conoscenza sul campo, apportano le infrastrutture, il personale e la conoscenza tecnica per i progetti di innovazione sociale, anche se non sempre hanno le *business knowledge* e le *managerial skills* necessarie. Molto interessante è anche l'evidenza di una buona partecipazione nelle *partnership* anche di aziende *for profit* che, nella idea comune, sono considerati soggetti meno interessati all'innovazione sociale. In realtà, le aziende private *for profit*, come i soggetti del terzo settore, possono assumere un'importante funzione di *developers*. In questi casi, le aziende *for-profit* possono

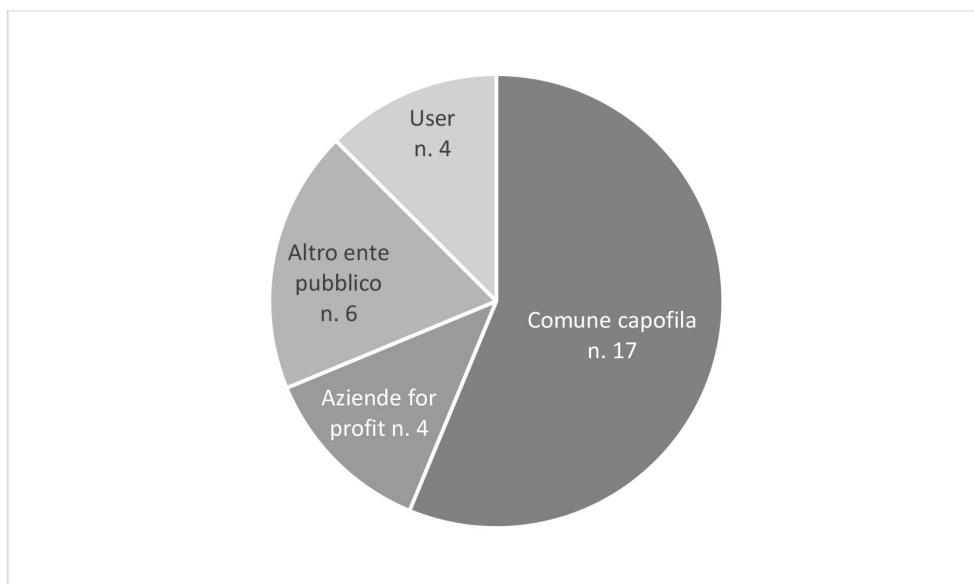
apportare all'interno delle *partnership* le già citate *business knowledge* e *managerial skills*, che sono elementi fondamentali per lo sviluppo di progettualità sostenibili in termini economico-finanziari. Non si esclude, tuttavia, che tali aziende possano assumere anche la funzione di *promoter* dell'impatto sociale, cioè di soggetti che internalizzano nella propria *mission* quella di generare valore sociale. In questi casi, come si sottolinea in De Giorgi e Lupo (2022), l'azienda *for-profit* è chiamata a svolgere un ruolo da "alchimista moderno", in quanto deve far sì che il valore economico passi attraverso l'identificazione di un modello di social-business in grado di convogliare nelle pratiche di innovazione, sostenibilità economica e sociale. L'innovazione sociale, tramite tali modelli, non è più un risultato eventuale dell'attività economica ma diventa parte integrante del fare impresa, in quanto la produzione di un impatto sociale, di tipo strutturato, ovvero rilevante, diffuso e di lungo termine, rappresenta un elemento costitutivo della strategia aziendale. Come si evidenzia in letteratura (Schmitt 2014), gli effetti positivi della creazione di valore sociale in modo integrato con i processi produttivi incidono su dinamicità, reputazione, legittimazione nel contesto di riferimento, in altre parole, sull'innovatività stessa. Più in generale, i processi di innovazione possono incidere, in modo determinante, sulla crescita della competitività delle aziende stesse.

Seppur solo in 8 progetti (su 18), nella fase della sperimentazione del Fondo innovazione sociale, ulteriori soggetti coinvolti nelle *partnership* sono stati *altri* enti pubblici (oltre il soggetto pubblico capofila). In alcuni casi, tale coinvolgimento è stato ispirato dalla idea di creare alleanze nell'ambito di *mission* istituzionali comuni. Per una parte, tali alleanze hanno riguardato collaborazioni di tipo verticale, coinvolgendo enti pubblici sovraordinati. Per altra parte, il coinvolgimento è stato mirato a creare collaborazioni orizzontali nell'ambito di progettualità complesse che necessitavano di più competenze. Il principale ruolo che si riscontra per gli enti pubblici è quello di *promoter* dell'impatto sociale, nella particolare funzione di *outcome payer*, cioè di soggetto disposto a pagare per generare un valore sociale. Infatti, generalmente è la pubblica amministrazione che, per missione istituzionale, può essere definita uno dei principali soggetti candidati a svolgere la funzione di *outcome payer*. Anche altri soggetti, oltre quelli pubblici, possono essere disposti ad apportare risorse al fine di generare un impatto sociale coerente con la propria missione istituzionale (si pensi ad esempio alle fondazioni filantropiche o anche le aziende *for-profit*), ma è inevitabile che la pubblica amministrazione assuma il ruolo più rilevante.

Approfondendo l'analisi del ruolo dell'*outcome payer* nella sperimentazione del Fondo innovazione sociale, in 17 progetti su 18, il comune capofila, cioè la città metropolitana o il comune capoluogo di provincia, è anche uno degli *outcome payer* del progetto. In alcuni tra questi, e nello specifico in 7 casi, le progettualità individuano altri *out-*

come *payer* oltre il comune capofila, per un totale di 14 soggetti. Tra questi soggetti, 7 sono imprese *for profit* e 6 sono altre pubbliche amministrazioni (oltre l'ente capofila). In 4 casi, si riscontra l'individuazione di uno specifico *outcome payer*: il soggetto beneficiario del progetto, cioè l'*user*. Diverse ricerche dimostrano come gli *user* di un progetto possono svolgere un ruolo importante di *knowledge provider*, in quanto principali tester e fornitori di feedback utili per il miglioramento dei servizi (Terstriep et al. 2020). Nei progetti citati, tuttavia, l'*user* assume un ruolo ancora più rilevante in quanto *promoter* dell'innovazione e quindi considerato soggetto dotato di intenzionalità nel generare impatto sociale e per questo disposto a svolgere anche la funzione di *outcome payer* (Figura 4).

Figura 4 – Dati sugli *outcome payer* presenti nelle partnership dei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)

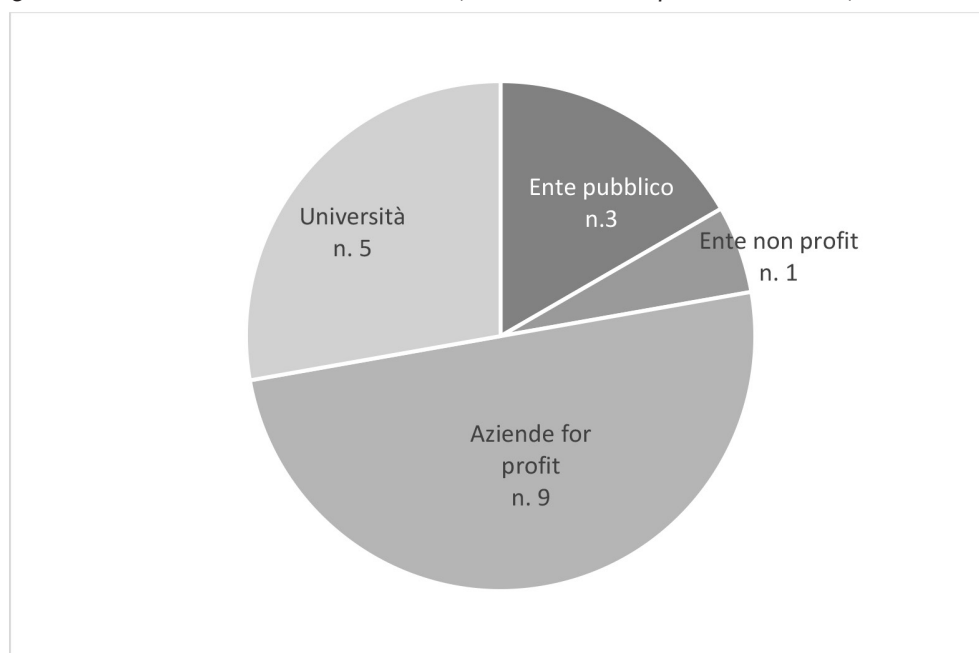


Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

Altro dato da rilevare è il coinvolgimento nelle *partnership* delle università. Sul punto, alcune ricerche hanno evidenziato che le organizzazioni che si occupano di ricerca e di diffusione del sapere, se in generale hanno un ruolo importante nell'innovazione, non sono così rilevanti nei percorsi di innovazione sociale nella pratica (Idem, 2020). Il dato che emerge nelle progettualità del Fondo innovazione sociale conferma in parte tale marginalità. Solo in 5 progetti (per 7 università coinvolte) sono presenti come partner assumendo principalmente la funzione *knowledge provider* nella fase di progettazione e stesura dello studio di fattibilità. Inoltre, altra forma di coinvolgimento delle università che si riscontra nella sperimentazione del Fondo Innovazione sociale è come soggetto valutatore indipendente dell'impatto sociale (in 5 progetti). In entram-

bi i ruoli, cioè come *knowledge provider* o come valutatore, è evidente come le università sono funzionali ad apportare le conoscenze speciali che arricchiscono i processi di innovazione, rientrando tra coloro che forniscono servizi di consulenza o di *advisor* delle operazioni, valutando la disponibilità e la qualità dei dati e degli strumenti di misurazione, la robustezza delle analisi o l'appropriatezza dei target, così da divenire garanti dell'impatto sociale. Tuttavia, ritornando alla riscontrata marginalità del coinvolgimento delle università, proprio in merito alla scelta del soggetto valutatore indipendente, in 13 casi la scelta non è ricaduta su università ma su società private (in 9 progetti), su altri enti pubblici (in 3 casi) o su enti non profit (in 1 caso). Si deduce che sono le società private, che operano in un contesto di mercato, ad essere principalmente considerate soggetti che possiedono le competenze più adeguate per svolgere le valutazioni d'impatto (Figura 5).

Figura 5 – Dati sul valutatore indipendente individuato nelle partnership dei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)

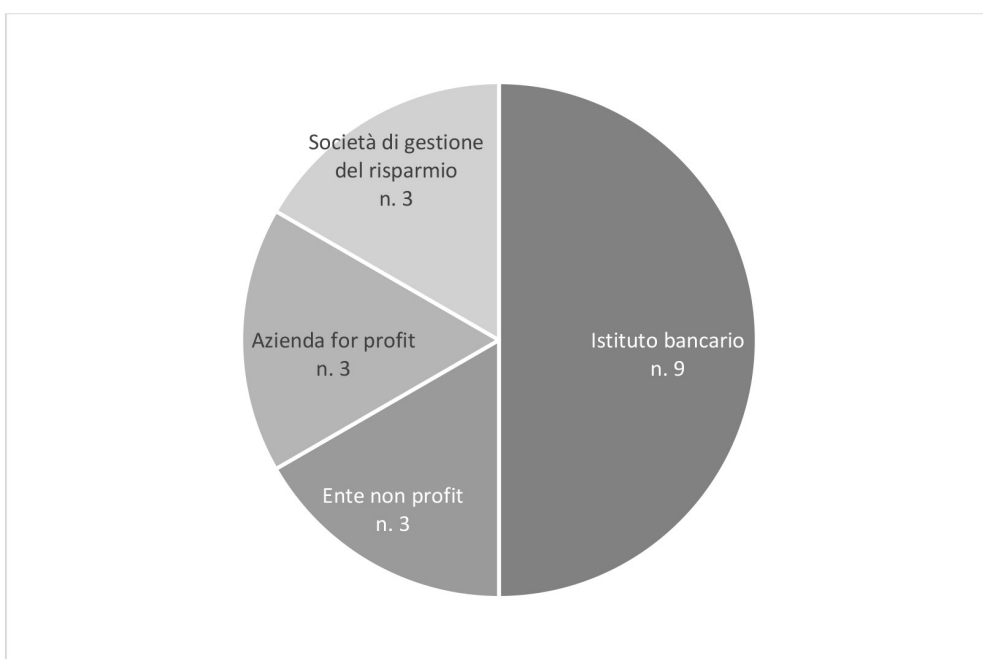


Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

Altro soggetto che rientra nella *partnership*, è il soggetto finanziario nella funzione di investitore o finanziatore. Tali soggetti sono coinvolti proprio nell'ambito di uno dei requisiti richiesti dall'avviso del Fondo innovazione sociale per garantire la presenza di altre fonti di risorse, oltre quelle pubbliche. Pertanto, il principale ruolo a questi ascritto è quello di *supporter*, ovvero di coloro che rendono possibile la scalabilità e la disseminazione dell'innovazione sociale, attraverso strumenti fi-

nanziari mirati al raggiungimento di un impatto sociale. Soggetti, quindi, disposti ad investire o a finanziare in progetti che, da un lato, generano addizionalità in termini di aumento della qualità delle condizioni sociali in aree sotto-capitalizzate e, dall'altro, producono un rendimento finanziario. Infatti, in ben 12 progetti su 18 (Figura 6), il soggetto investitore/finanziatore è una banca o una società di gestione del risparmio (in 3 progetti è invece un'azienda for profit, mentre, in altri 3 casi è un ente del terzo settore).

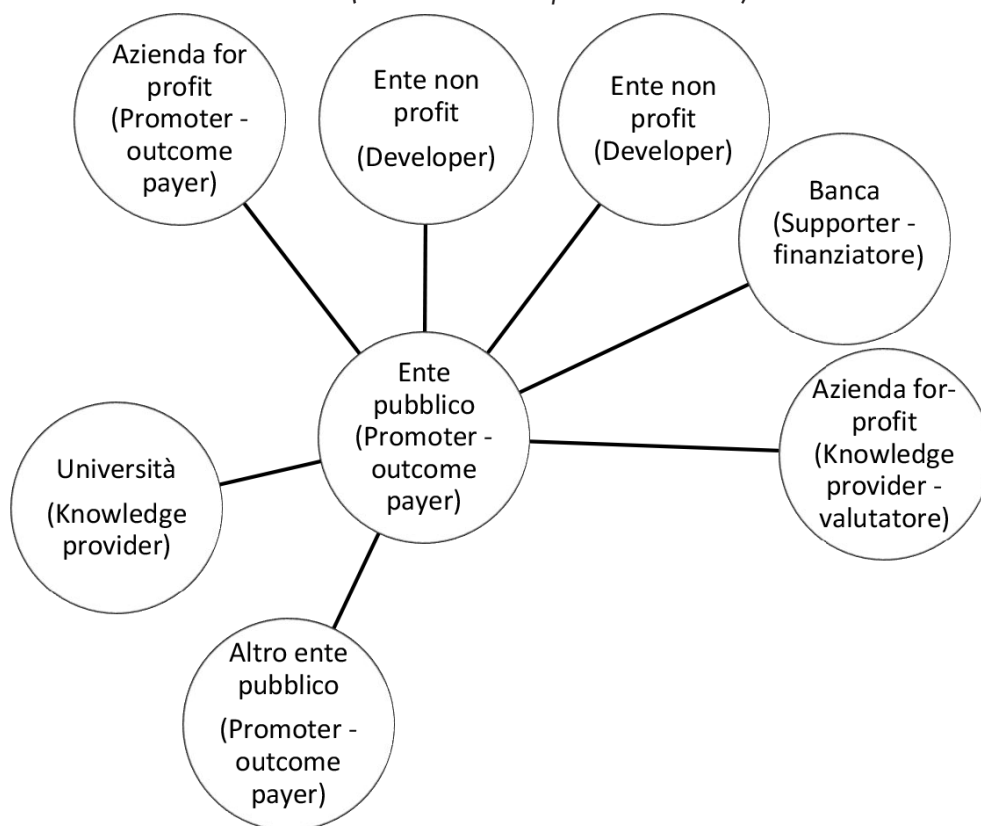
Figura 6 – Dati sui soggetti finanziari individuati nelle partnership dei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)



Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

Se si dovesse rappresentare una partnership "tipo" che emerge dalla sperimentazione del Fondo innovazione sociale, questa conterebbe sicuramente sulla presenza, oltre del comune capofila, di almeno due enti non profit e di un'azienda for profit; come soggetto valutatore indipendente di un'azienda for profit specializzata e, come soggetto finanziatore, di un istituto bancario. A questi si aggiungerebbe, seppur come condizione non necessaria, un altro ente pubblico ed un'università (Figura 7).

Figura 7 – Rappresentazione della partnership "tipo" che emerge nei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)



Fonte: proprie elaborazioni

5. Una classificazione degli outcome della sperimentazione

Si è già accennato alla generazione di un impatto sociale strutturato e duraturo come principale punto di caduta di un processo di innovazione sociale e del modo in cui questo interseca la dimensione sociale con la sostenibilità economico-finanziaria. E si è già accennato agli ostacoli che frenano la pubblica amministrazione ad un cambio di passo in tale direzione e ai paradigmi manageriali che faciliterebbero tali processi. Da questo punto di vista, analizzare i dati emersi dalla sperimentazione del Fondo innovazione sociale permette di osservare un cambiamento importante dal punto di vista strategico nella progettualità per la pubblica amministrazione.

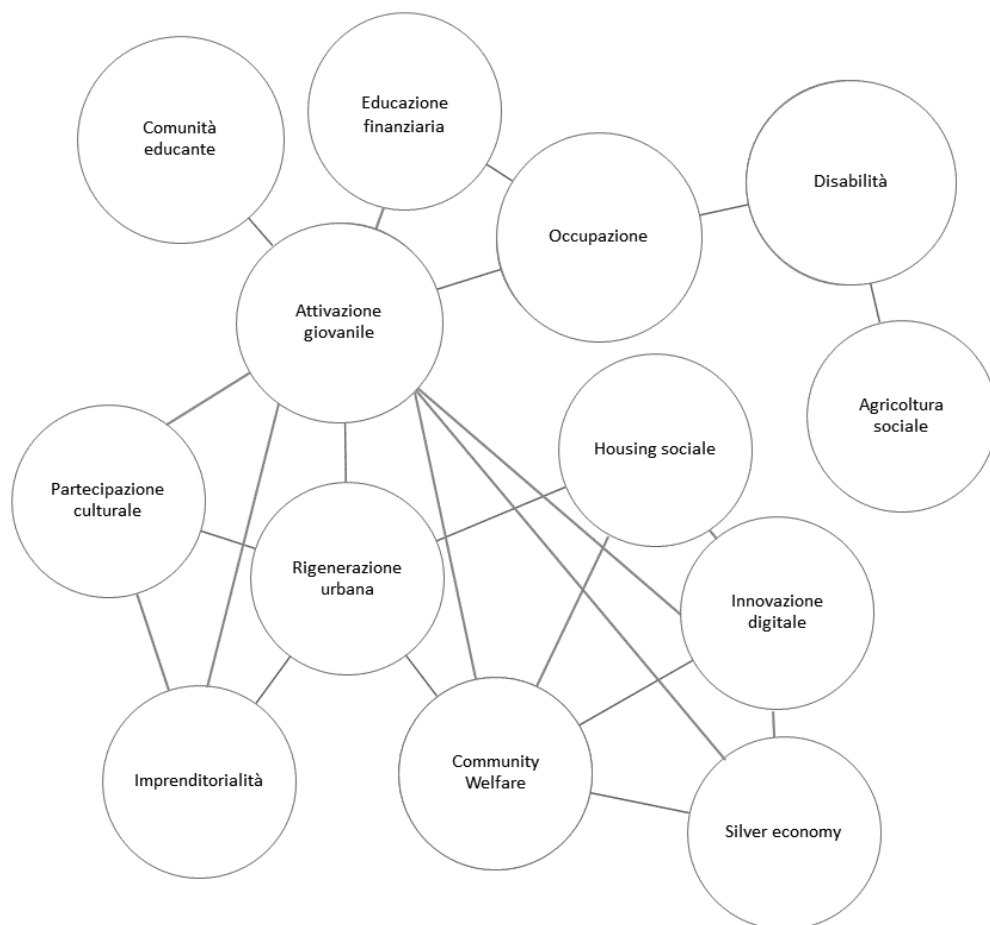
L'Avviso pubblico ha previsto tre aree di intervento scelte sulla base delle priorità del vertice politico al momento della sua adozione: inclusione sociale, animazione culturale e dispersione scolastica. La prima area di intervento è quella che ha vista la principale offerta progettuale: ben 15 progetti su 18 e in 4 casi tale area di intervento è stata abbinata con un'altra area di intervento (3 progetti abbinano l'inclusio-

ne sociale all'animazione culturale e alla dispersione scolastica). È evidente, da questo punto di vista, una forte tendenza univoca delle progettualità alla inclusione sociale, vuoi per le competenze degli enti territoriali, vuoi per quelle che sono le principali vocazioni dei soggetti del terzo settore.

Un dato forte di complessità e varietà che emerge dai primi risultati della sperimentazione è, invece, negli *outcome* e nella misurazione dell'impatto sociale. Rispetto alle tre aree di intervento individuate e alle soluzioni prospettate, i partecipanti alla sperimentazione sono stati chiamati a fare, a monte, una profonda analisi dell'ampiezza e profondità dei bisogni sociali che si intendono affrontare e, a valle, un'attenta definizione degli *outcome*, ovvero dei cambiamenti che si vogliono generare. Nel caso dei 18 progetti di innovazione sociale, complessivamente, sono state individuati 172 *outcome*, con una media di più di 9 *outcome* per progetto. L'individuazione di più *outcome* per progetto dipende dalla necessità di allargare la valutazione dell'impatto generato dal progetto, non limitandolo solo al così detto *outcome* primario (considerato come il cambiamento più importante che si desidera) e determinando degli *outcome* secondari, considerati come ulteriori cambiamenti desiderati che catturano la multi-dimensionalità degli interventi proposti e gli interessi dei vari *stakeholders*.

Raggruppando gli *outcome* in grandi aree e segnando tutte le volte in cui queste coesistono all'interno di un medesimo progetto, è possibile fare anche una valutazione della capacità di creare una progettazione complessa e multisettoriale. Attraverso la rappresentazione con un diagramma a rete osserviamo che i diversi *outcome* possono essere classificate in 12 aree tra i quali esistono 22 interconnessioni. Si evincono due aree di *outcome* che fanno da nodi principali: l'attivazione giovanile e la rigenerazione urbana (Figura 8). L'attivazione giovanile, intesa come *empowerment* delle nuove generazioni (presente in ben 6 progetti) si lega infatti a ben altre 9 aree di *outcome*, mentre la rigenerazione urbana (presente in ben 7 progetti) si lega ad altre 5. È proprio con la capacità di creare combinazioni tra scopi diversi, sfruttando le interdipendenze, che si agevola lo sviluppo di soluzioni innovative che rafforzano complessivamente l'*outcome* finale e si rende più sostenibile, economicamente e socialmente, un'iniziativa di innovazione (De Giorgi e Lupo).

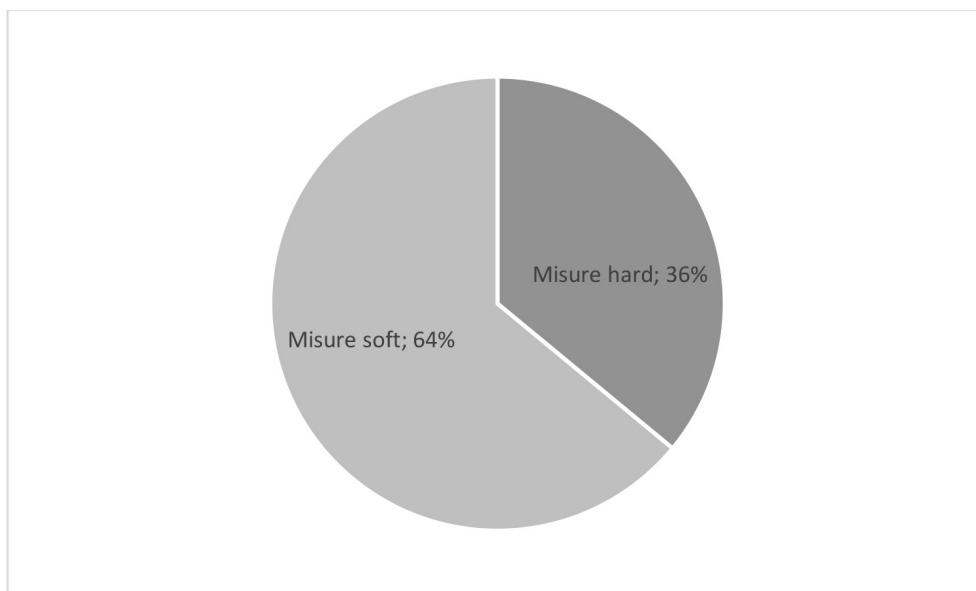
Figura 8 – Diagramma di rete sul tipo di soluzione individuate e sulle interconnessioni nei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)



Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

Proseguendo l'analisi dei dati sul monitoraggio emerge un altro dato importante. La misurazione del raggiungimento dei risultati conta l'individuazione, complessivamente, di ben 300 indicatori, pari ad una media di 16 indicatori per progetto. Non tutte le misure sono "hard", ovvero oggettivamente rilevabili con bassi livelli di incertezza. In alcuni casi, infatti, (nel 36% degli indicatori) si ricorre a misure "soft" (Figura 9), ovvero derivanti da misurazioni soggettive (come le autovalutazioni).

Figura 9 – Misure hard e soft nei progetti del Fondo innovazione sociale (Intervento 2 – Sperimentazione)



Fonte: proprie elaborazioni da dati Monitoraggio progetti in corso al 31 gennaio 2024

L'utilizzo di un grande numero di indicatori mostra già di per sé un importante cambio di passo nel modo di progettare per la pubblica amministrazione che, come anzi detto, sconta spesso la mancanza di competenze e di risorse per una misurazione rigorosa dei risultati. Infatti, la misurabilità dell'impatto sociale generato è una caratteristica rilevante ai fini dello sviluppo di conoscenze, dell'*accountability* del progetto nei confronti degli stakeholder, nonché dell'utilizzo di forme contrattuali *outcome oriented* del tipo *pay by result*.

Il notevole uso di indicatori per la misurazione dell'impatto crea inevitabilmente la necessità di utilizzare delle *proxy*, ovvero delle misure indirette degli *outcome* desiderati a causa della difficile misurazione degli *outcome* primari e secondari. Nei 18 progetti, complessivamente, le *proxy* utilizzate sono 140, spesso per rendere coerente l'avanzamento del progetto con la rilevabilità dei risultati, soprattutto nei casi in cui l'*outcome* è rilevabile solo nel lungo periodo e quindi oltre i tempi del progetto stesso e oltre le esigenze contrattuali che legano i diversi soggetti coinvolti nel partenariato pubblico-privato. Il dato che emerge è l'uso di *proxy* che spesso fanno riferimento a risparmi o a maggiori entrate pubbliche, cercando di superare gli ostacoli dovuti ai limiti di budget che incontrano le pubbliche amministrazioni stesse rispetto ai bisogni sociali emergenti e, soprattutto, alimentando il sopracitato circolo virtuoso tra dimensione sociale e sostenibilità economico-finanziaria del progetto (tipico di un processo di innovazione sociale nella definizione qui considerata) tramite, in questo caso, il bilancio pubblico (Tabella 1).

Tabella 1 – Alcuni esempi di proxy utilizzate nei progetti del Fondo innovazione sociale relative a risparmi per la PA (Intervento 2 – Sperimentazione)

Descrizione progetto	Esempi di proxy
<p>Comune capofila: Torino “Homes4All” a Torino il diritto all’abitazione si innova”</p> <p>È un progetto nato per affrontare l'emergenza abitativa Homes4All promuove una strategia di <i>housing</i> innovativa attraverso l'individuazione di blocchi di proprietà, liberi o occupati, di diversa provenienza (aste giudiziarie, alloggi sfitti, donazioni) da affidare alla gestione di una startup.</p> <p>La società procede, in caso di alloggi vuoti, a ristrutturare, valorizzare o mettere a disposizione dei canali dell'affitto sociale e, in caso di alloggi occupati, a supportare gli inquilini in caso di situazioni debitorie. Il progetto si concentra inoltre sulla promozione di meccanismi partecipativi, collaborativi e inclusivi di abitazione che trova nell'ecosistema di Torino Social Impact (la piattaforma che riunisce più di ottanta soggetti che si occupano a vario titolo di innovazione sociale e economia d'impatto sul territorio) il contesto ottimale di sviluppo.</p> <p>Il progetto si caratterizza per alcuni elementi innovativi: outcome su temi abitativo-immobiliari e di politiche sociali (servizi socio-assistenziali); accreditamento dell'ente gestore come ETS e costituzione di un Community Land Trust (quest'ultimo quasi inedito nel sistema italiano); alto potenziale di replicabilità su temi analoghi, interesse a costruire rete con attori (finanziari/asset management) del real estate e sperimentare campagne di equity crowdfunding; presenza di strutture di sostegno all'ecosistema di innovazione sociale del progetto già formalizzata (Torino Social Impact).</p>	<p>- Risparmio pubblico sul costo delle strutture temporanee pari a 1.000 euro a famiglia al mese;</p> <p>- Risparmio pubblico sui contributi erogati per famiglia incapiente (in 2 anni): 18.000 euro</p> <p>- Risparmio pubblico sui contributi erogati per famiglie parzialmente capienti (in 2 anni): 20.400 euro</p>
<p>Comune capofila: Bergamo HOLD on: invecchiamento rigener-Attivo</p> <p>Il progetto sperimenta un'innovazione di processo nei servizi all'invecchiamento, con l'introduzione di un nuovo modello di welfare di comunità in grado di ottimizzare l'allocazione e la destinazione delle risorse – sia pubbliche che private - attraverso il coinvolgimento partecipativo dei cittadini. L'impatto atteso del progetto hOLD on è di sostenere un invecchiamento attivo della popolazione andando così a generare sia un ritardo negli accessi alle RSA sia un risparmio per i costi dei servizi erogati dall'attore pubblico, il Comune di Bergamo.</p> <p>I principali obiettivi del progetto sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ritardare di almeno cinque anni l'accesso degli anziani al sistema dei servizi alla non autosufficienza, con un approccio preventivo e proattivo più che riparativo e reattivo; 	<p>- Incidenza positiva in termini di risparmio sulla spesa per la salute media per anziano: riduzione della spesa pubblica annuale di euro 1.223,53 per anziano.</p> <p>- Maggiori possibilità di partecipazione dei cittadini alla co-produzione dei servizi: valore aggiuntivo al budget pubblico per i servizi assistenziali domiciliari pari a 93.600€/anno.</p>



Descrizione progetto	Esempi di proxy
<p>- contenere la domanda di assistenza, riducendo di almeno il 25% i costi del sistema e migliorando la qualità di vita degli anziani e di chi se ne prende cura.</p> <p>Il progetto si snoda attraverso quattro azioni fondamentali: la promozione di un sistema di servizi in filiera ad alto valore aggiunto; la presenza di piattaforme fisiche e virtuali di ricomposizione sociale, che si sostengono economicamente e socialmente con logiche market-driven anche grazie al coinvolgimento del privato; l'adozione di innovativi format di esternalizzazione dei servizi pubblici; la diffusione di forme di solidarietà mutualistica a livello di micro-comunità.</p> <p>L'impatto atteso ha i suoi effetti nel rafforzamento della capacità di governo del sistema legato alla socialità nella terza età e nel miglioramento della qualità dell'invecchiare nel suo complesso grazie ad un welfare orientato alla ri-generazione dei legami comunitari con effetti migliorativi del sistema, scardinando l'idea di un servizio sociale in attesa che l'utente si presenti per soddisfare un bisogno assistenziale; e una nuova cultura dell'operatore pubblico come case manager dinamico e proattivo, più orientato alla lettura di bisogni inespressi e dotato di strumenti nuovi, sia dal punto di vista tecnologico (piattaforma digitale one-stop-shop, anche con logiche blockchain) che dal punto di vista relazionale (Hub di territorio);</p>	
<p>Comune capofila: Catanzaro "IA-IA-Ò"-RETE DI FATTORIE SOCIALI PER L'INCLUSIONE E L'AUTONOMIA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ E DEI CARE LEAVERS</p> <p>Il progetto promuove la nascita di una rete di fattorie sociali orientate al supporto di soggetti disabili, delle loro famiglie e dei care leavers. Per fare questo, il comune di Catanzaro supporta l'attivazione di un centro sul proprio territorio che funga da catalizzatore, orientatore ed erogatore di servizi, nonché centro di riferimento e supporto per la rete e per ogni singolo nodo.</p> <p>L'obiettivo principale del progetto consiste nell'attivazione di percorsi di inserimento che contribuiscono a favorire la crescita di autostima e l'acquisizione di competenze sociali e professionali dei giovani coinvolti. A conclusione del percorso, gli stessi giovani sono inseriti nel circuito dei servizi erogati dalla Rete, acquisendo il ruolo di Tutor nei confronti di ulteriori utenti, disabili o svantaggiati, che entreranno come fruitori dei servizi della Rete stessa.</p> <p>I risultati del progetto favoriscono il miglioramento della qualità di vita dei soggetti con disabilità, delle loro famiglie e dei care leavers attraverso lo sviluppo di un modello di Centro Diurno Sperimentale diffuso che utilizza</p>	<p>Risparmio per il comune sulla retta socio-assistenziale per i soggetti non avviati al lavoro di circa il 10% sull'investimento contabile in bilancio, e di circa 1% sulla spesa storica in passato investita dal Comune su trasferimenti della Regione Calabria per il finanziamento dei servizi socioassistenziali dei Centri Diurni.</p> <p>Incremento delle entrate del Comune, a seguito di creazione di nuova impresa o di maggiore competitività e redditività di quelle esistenti, a livello di tributi locali, di imposte comunali sul reddito, nonché di oneri di urbanizzazione nei casi di rilascio di permessi di costruire o SCIA per iniziative infrastrutturali connesse alla creazione d'impresa</p>



Descrizione progetto	Esempi di proxy
cicli, strutture e risorse di una rete di fattorie sociali per l'inclusione sociale e lavorativa, nonché per l'erogazione di terapie ricreativo-riabilitative. Tali risultati contribuiscono a /prevenire i rischi sociali, sanitari e giudiziari di medio/lungo termine correlati alle attuali condizioni di vita in Calabria di disabili e care leavers e a efficientare la spesa pubblica sociale, sanitaria e giudiziaria attualmente erogata per i beneficiari, introducendo meccanismi di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso la costruzione di specifici modelli di collaborazione interistituzionale tra Comune e Regione.	

Fonte: dati Monitoraggio del Dipartimento funzione pubblica - progetti in corso al 31 gennaio 2024

6. Conclusioni

La sperimentazione del Fondo Innovazione Sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresenta un'esperienza molto significativa nel panorama italiano dell'innovazione sociale. Il programma, tuttora in corso di attuazione, ha dimostrato come la pubblica amministrazione possa svolgere un ruolo cruciale nel promuovere un ecosistema della innovazione sociale, supportando lo sviluppo di soluzioni innovative per rispondere ai bisogni sociali emergenti.

L'analisi dei primi dati relativi alle partnership e agli outcome dei 18 progetti finanziati dal Fondo evidenzia alcuni elementi chiave dei modelli proposti:

1) **la multi-settorialità delle partnership:** le progettualità del Fondo hanno visto la partecipazione di un numero significativo di attori pubblici e privati (124), con una forte presenza di enti del terzo settore e aziende for-profit. Questo dimostra come l'innovazione sociale richieda un approccio collaborativo che superi i confini tradizionali della dicotomia pubblico/privato o profit/non profit, favorendo l'ibridazione delle idee, dei valori, dei ruoli e dei capitali;

2) **il ruolo del management pubblico:** la pubblica amministrazione, oltre a svolgere la funzione di "outcome payer", assume un ruolo chiave come facilitatore e coordinatore delle partnership, promuovendo la condivisione di informazioni, buone pratiche e risorse tra i diversi attori. Serve a tal fine, una specifica formazione del management pubblico anche in materia di analisi e gestione dei rischi, contratti *outcome oriented* e finanza sociale;

3) **la complessità della misurazione dell'impatto sociale:** l'individuazione di un numero elevato di *outcome* (172) e indicatori di performance (300) nei progetti del Fondo dimostra la crescente attenzione verso una valutazione multidimensionale dell'impatto sociale, andando oltre la semplice misurazione degli output. Tuttavia, la misurazione di *outcome* complessi e la necessità di utilizzare *proxy* per valutare i risulta-

ti a lungo termine rappresentano una sfida per le pubbliche amministrazioni, che necessitano di sviluppare competenze e risorse adeguate per una valutazione rigorosa dei risultati ai quali agganciare qualsiasi sistema di incentivi pubblici;

4) **il circolo virtuoso tra dimensione sociale e sostenibilità economico-finanziaria**: la sperimentazione del Fondo ha mostrato come l'innovazione sociale possa generare un impatto positivo anche sulla sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative. Il ricorso a *proxy* che misurano risparmi o maggiori entrate per i bilanci pubblici testimonia come l'approccio dell'innovazione sociale sia in grado di generare un valore pubblico che si traduce in un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche.

In conclusione, la sperimentazione del Fondo Innovazione Sociale rappresenta un'importante passo in avanti verso un modello di *governance* orientato alla co-creazione di valore pubblico e alla collaborazione tra pubblico, privato e società civile. Tuttavia, per consolidare questo modello e favorire una diffusione capillare dell'innovazione sociale sul territorio, è necessario rafforzare le capacità delle pubbliche amministrazioni, garantire una formazione specifica al management pubblico, promuovere una cultura dell'innovazione all'interno delle PA e sviluppare strumenti di misurazione e valutazione dell'impatto sociale più solidi e affidabili. Proprio su questo ultimo punto, potrebbero snodarsi ulteriori approfondimenti in un proseguo della ricerca per un'analisi degli *outcome* raggiunti e dei relativi indicatori rispetto alla profondità dei bisogni sociali, al contesto di riferimento e al partenariato.

Bibliografia

- ADDARI F., LIPPARINI F. (2017), *Vision and Trends of Social Innovation for Europe*, Commissione Europea.
- ANDREWS R., BREWER G. A. (2023), "The challenge of public sector innovation: Aligning resources with priorities, *Public Administration Review*, 83(1), 130-143.
- AVELINO F., DUMITRU A., LONGHURST N., WITTMAYER J., HIELSCHER S., WEAVER P., CIPOLLA, C., AFONSO R., KUNZE I., DORLAND J., ELLE M., PEL B., STRASSER T., KEMP R., HAXELTINE A. (2015), "Transitions towards new economies? A transformative social innovation perspective" (TRANSIT working paper).
- BASON C. (2021), *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, Policy Press.
- CEPIKU D. (2005), "Governance: un riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", *Azienda Pubblica*, 23(1).
- CLIFTON J., DÍAZ FUENTES D., LLAMOSAS GARCÍ, G. (2020), "ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review". *Information Polity*, 25(1), 25-48.

- DE GIORGI, M., LUPO, A. (2022), *Governare l'incertezza, Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano: Franco Angeli.
- DEIDDA GAGLIARDO, E. (2015), "Il valore pubblico. La nuova frontiera della performance", *RIREA*, 30(1), 1-475.
- HOWALDT J., SCHRÖDER A., KALETKA C., REHFELD D., TERSTRIEP J. (2016), *Mapping the world of social innovation: A global comparative analysis across sectors and world regions*, TU Dortmund: SI-DRIVE Social Innovation: Driving Force of Social Change.
- LÉVESQUE B. (2013), "Social innovation in governance and public management systems: toward a new paradigm?" In MOULAERT F., MACCALLUM D., MEHMOOD A., HAMDOUCH A. (Eds.), *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Edward Elgar Publishing.
- MU R., WANG Y., SONG H. (2022), "How does technological system design affect value creation? A systematic literature review of digital co-production", *Global Public Policy and Governance*, 2(4), 400-426.
- MOULAERT F., MACCALLUM D., HILLIER J. (2013), "Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice", in F. M. MOULAERT, *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar Publishing.
- MULGAN G. (2006), *Collaboration and Collective Impact: How Can Funders, NGOs and governments Achieve More Together?* London: NESTA.
- MULGAN G., TUCKER S., ALI R., SANDERS B. (2021), *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, London: Nesta.
- PHILLS J., DEIGLMEIER K., MILLER D. (2008), "Rediscovering social innovation", *Stanford Social Innovation Review*, 6.
- SCHMITT J. (2014), *Social Innovation for Business Success: Shared Value in the Apparel Industry*, Springer Gabler.
- TERSTRIEP J., REHFELD D., KLEVERBECK M. (2020), *Favourable social innovation ecosystem(s)? – An explorative approach*, SIMPACT – Boosting the Impact of Social Innovation through Economic Underpinning, European Planning Studies.
- WESTLEY F., ANTADZE N. (2010), "Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact", *Innovation Journal*, 15(2), 1-19.