

Reti territoriali e innovazione latente. Il caso del programma We.Ca.Re. della Regione Piemonte

Niccolò Aimò¹, Luigi Nava², Gianfranco Pomatto³ e Augusto Vino⁴

Abstract

Il paper analizza il programma We.Ca.Re della Regione Piemonte, ispirato al concetto di innovazione sociale delle politiche di welfare e cofinanziato con i Fondi Strutturali. Sulla base di quattro studi di caso l'analisi suggerisce che il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità utile a stimolare l'avvio di alcuni cambiamenti di carattere incrementale nelle politiche di welfare locale, facendo leva su di un potenziale di innovazione latente dei territori. L'impatto della pandemia da coronavirus è stato molto rilevante, ma non univocamente negativo.

Parole Chiave

Governance, Innovazione sociale, Politiche Sociali, Attuazione, Valutazione

Introduzione

La Regione Piemonte ha promosso nel corso degli ultimi anni un ambizioso programma denominato We.Ca.Re con uno stanziamento di circa 6,4 Milioni di Euro tratti dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 e ripartiti tra 22 progetti attuati tra il 2017 e il 2021 da estese partnership pubblico private.

Il programma ha un duplice obiettivo: da un lato aspira a promuovere e radicare singole esperienze di innovazione sociale nei territori⁵; dall'altro lato ambisce a stimolare un processo di *policy change* delle politiche di welfare territoriale nella direzione di un modello definibile come "welfare di comunità".

Attraverso la realizzazione di 4 studi di caso la presente indagine si è proposta di verificare se il programma abbia stimolato qualche mutamento delle politiche di welfare a livello locale⁶. Il paper è così strutturato: il primo paragrafo è dedicato alla letteratura di riferimento; il secondo paragrafo illustra il metodo di indagine e presenta i casi studiati; il terzo paragrafo sviluppa l'analisi; il quarto paragrafo espone le conclusioni.

¹ IRES Piemonte, aimo@ires.piemonte.it

² IRES Piemonte, nava@ires.piemonte.it

³ IRES Piemonte, pomatto@ires.piemonte.it

⁴ IRES Piemonte, augusto.vino@libero.it

⁵ Sul concetto di innovazione sociale si veda Barbera e Parisi 2019.

⁶ Una precedente indagine è contenuta in Aimò et al. (2020).

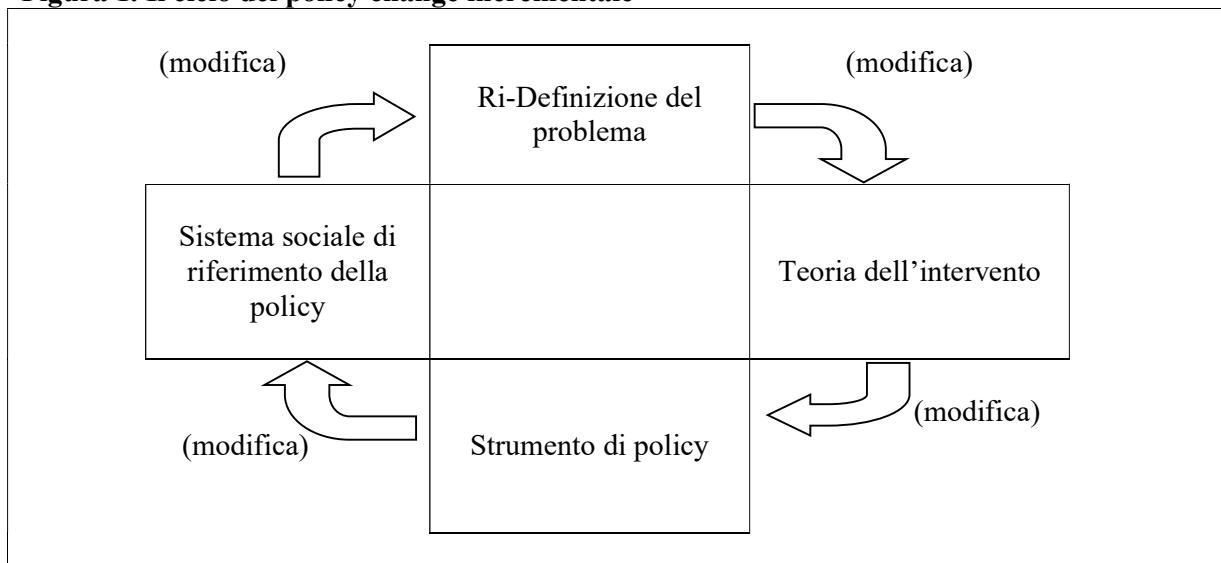
1. Il *policy change*

I cambiamenti radicali delle policy sono estremamente rari (Sabatier 1988; 2005; Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Cerna 2013) e sono paragonabili alle rivoluzioni scientifiche descritte da Kuhn (Hall 1993; Capoccia e Kelemen 2007). Un programma come We.Ca.Re non può dunque ragionevolmente determinare, da solo, cambiamenti delle politiche di welfare territoriale di questa portata. Può tuttavia ambire a stimolare un processo di *policy change* basato su cambiamenti di carattere incrementale che consistano nell'introduzione di elementi di significativa discontinuità⁷ rispetto alla situazione pregressa nella definizione del problema e/o nella teoria dell'intervento e/o negli strumenti di policy (Hecló 1974; Hall 1993; Bennett e Howlet 1992).

Una discontinuità introdotta nella definizione del problema ha spesso conseguenze a cascata sulla teoria dell'intervento e sugli strumenti di policy. Allo stesso tempo il cambiamento può anche innestarsi a partire dagli strumenti di policy e i loro concreti dispositivi attuativi (Cashore e Howlett 2007; Capano e Lippi 2010). È ampiamente dimostrato, del resto, che gli strumenti di policy sono anche veicoli di valori e sono in grado di produrre conseguenze indipendenti dagli stessi obiettivi ad essi attribuiti (Linder e Peters 1990; Howlett e Ramesh 2006; Lascoumes e Le Galès 2009; Palier 2009; Howlett 2011). Un ruolo rilevante può inoltre essere giocato dalla configurazione della rete degli attori che progettano e/o attuano le politiche, anche definibile sistema sociale di una policy (Vino 2018). Una modifica consistente della rete con l'ingresso di attori nuovi può produrre una ridefinizione del problema e di conseguenza della teoria dell'intervento. D'altro canto può valere anche il rapporto inverso: la modifica dello strumento di policy può a sua volta indurre una modifica della rete degli attori coinvolti nella sua attuazione, ossia determinare cambiamenti nel sistema sociale di riferimento della policy.

Il processo di *policy change* di carattere incrementale può quindi essere rappresentato come un ciclo continuo in cui le discontinuità introdotte in uno degli elementi che lo compongono possono determinare a loro volta altre discontinuità in altri elementi (Figura 1).

Figura 1. Il ciclo del *policy change* incrementale



⁷ Sul concetto di discontinuità si veda il capitolo primo di Rossi P. (2019).

2. Il metodo e i casi studiati

Con il bagaglio di concetti di riferimento richiamati nel precedente paragrafo sono stati realizzati 4 studi di caso selezionati tra i 22 progetti finanziati dalla Regione Piemonte in modo da coprire *partnership* differenziate in funzione della collocazione geografica e del contesto socio-economico, del bacino di popolazione coperto e della dimensione del progetto finanziato.

La Tabella 1 propone un quadro riassuntivo delle caratteristiche e dei contenuti dei 4 casi studiati.

Tabella 1. I casi studio

Ente capofila	Popolazione	Finanziamento €	Principali contenuti del progetto
CISSACA Alessandria	643.111	867.617,14	- costituzione di un ufficio di progettazione multiattore - realizzazione di una piattaforma on line con un catalogo interattivo dei servizi e delle risorse disponibili sul territorio - percorsi di integrazione socio-lavorativa di soggetti fragili - percorsi di sostegno alla famiglia e alla genitorialità basati sulla domiciliarità e il supporto <i>peer to peer</i> - azioni nell'ambito delle politiche abitative per persone e famiglie vulnerabili
CISS Borgomanero	154.325	234.782,47	- percorsi di integrazione socio-lavorativa di soggetti fragili - estensione del bacino di utenti e potenziamento degli interventi preventivi dei centri famiglia - potenziamento dello sportello per immigrati
CSA Alba	105.475	216.701,57	- interventi finalizzati allo sviluppo di relazioni cooperative e forme di mutuo scambio all'interno di quartieri di edilizia popolare - orti sociali che coinvolgano beneficiari di sostegno economico - servizio di mutuo trasporto
CISSA Pianezza	87.792	200.327,31	- percorsi di integrazione socio-lavorativa di soggetti fragili in ambito agricolo - azioni nell'ambito delle politiche abitative per persone e famiglie vulnerabili

Ciascun caso è stato studiato combinando una analisi di carattere documentale con interviste in profondità a testimoni privilegiati individuati presso gli enti capofila e i principali partner di progetto (da tre a cinque interviste per ogni caso, per complessivi sedici attori intervistati).

L'analisi ha inteso rispondere a queste domande:

- il programma We.Ca.Re ha promosso l'introduzione di elementi di discontinuità nelle politiche di welfare territoriale?
- che ruolo ha svolto l'evoluzione della pandemia da coronavirus?
- quali sono i giudizi espressi dagli attori locali in merito ai risultati conseguiti?

3. L'analisi

3.1 Definizione dei problemi e strumenti di policy

Nei casi studiati sono rintracciabili due tipi di discontinuità riguardanti la definizione dei problemi e gli strumenti di policy adottati:

- rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati;
- queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati.

Con riferimento al primo tipo di discontinuità introdotta si può citare ad esempio il caso dell'intervento sulla emergenza abitativa del Consorzio di Pianezza. Siamo qui in presenza di un problema non certo di recente emersione. Possiamo anzi dire che si tratti di un problema "refrattario", confinato in una sorta di "terra di nessuno" tra le competenze dei Consorzi e quelle dei Comuni. Il tentativo avviato con We.Ca.Re. va nella direzione di strutturare un quadro di regole condivise, percorsi di confronto e di cooperazione tra i Comuni del territorio, il Consorzio ed i soggetti che gestiscono i servizi di housing sociale per provare a progettare soluzioni di più ampio respiro per i nuclei famigliari in situazione di difficoltà rispetto all'abitazione.

Nella stessa direzione – l'avvio di un tentativo innovativo rispetto al problema "storico" della casa – va uno dei progetti con capofila il Consorzio di Alessandria, in questo caso con una maggiore accentuazione sul tema delle "fasce grigie", ossia degli utenti finora ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Anche in questo caso, il tentativo avviato è quello di definire regole, linee di azione, ruoli dei diversi attori pubblici e privati, per costruire un sistema di intervento finora sostanzialmente inesistente.

Ancora simile, sotto diversi aspetti, è il progetto a favore dei minori messo in campo dal progetto We.Ca.Re. di Borgomanero. Il tema del rapporto delle famiglie con le fragilità e le difficoltà legate all'infanzia è anch'esso un tema consolidato nella sfera di azione dei consorzi socio-assistenziali. In questo caso è interessato da una ridefinizione del problema e da un conseguente tentativo di rivedere gli strumenti di intervento, ponendo l'accento sul versante della prevenzione rispetto a quello della riparazione delle situazioni già compromesse. A questo fine è stato avviato un tentativo basato sulla attivazione di sedi di confronto strutturato tra molteplici attori del territorio per individuare e definire prassi comuni di lavoro e momenti di formazione ed accompagnamento alle famiglie.

Ancora, è possibile citare il progetto sempre di Borgomanero finalizzato agli inserimenti lavorativi, rivolto alle persone con disabilità e, più in generale, in una condizione di fragilità. Siamo in presenza di un problema da tempo nell'agenda degli interventi dei Consorzi. Il tentativo consiste nell'adottare un approccio all'inserimento lavorativo che ponga maggiore attenzione al contesto aziendale che accoglie gli utenti rispetto a quanto classicamente avviene in questo tipo di interventi prevedendo percorsi di formazione dei tutor aziendali e l'introduzione della nuova figura di "magister" dei tutor.

Parzialmente differenti sono i casi che si possono qualificare nella categoria "modalità innovative - problemi inediti/non affrontati". Tale è ad esempio il caso dell'intervento del progetto di Alba su

alcuni quartieri, sia in Alba città che in alcuni comuni del territorio, finalizzato ad attivare risorse dei quartieri per affrontare e gestire le proprie problematiche.

Sotto questo aspetto è analogo il progetto di Alessandria che prevede la costruzione di una piattaforma online dei servizi del welfare territoriale e che al tempo stesso consenta ai singoli cittadini o associazioni sia di segnalare una propria situazione di bisogno sia di offrirsi come risorsa per affrontare problemi segnalati da altri cittadini o associazioni.

Si tratta di progetti che si possono considerare in linea con il modello del “welfare di comunità”, in cui gli utenti stessi dei servizi possano costituire una risorsa per affrontare i problemi comuni ad una collettività.

3.2 Le relazioni tra gli attori

L'attore pubblico ha avuto in tutti i territori un ruolo di regia e di governo, non sempre privo di incertezze, del processo di attuazione del programma We.Ca.Re.

Talvolta gli elementi di discontinuità introdotti con We.Ca.Re si riallacciano a pregresse esperienze già condotte nell'ambito degli enti gestori. È ad esempio il caso di Alba in cui l'approccio del welfare di comunità e al “beneficiario-come-risorsa” è maturato all'interno del Consorzio stesso, stimolato anche, nel tempo, dall'intervento sulle povertà, dapprima con risorse del Consorzio stesso, e successivamente con il Reddito di Inclusione ed il Reddito di Cittadinanza. Si trattava di un approccio in qualche misura non ancora prevalente, seppur già presente nelle modalità di azione del Consorzio, che ha trovato in We.Ca.Re. l'occasione per mettersi ulteriormente alla prova e tentare di consolidarsi.

Per comprendere appieno le dinamiche attivate con We.Ca.Re è tuttavia necessario allargare lo sguardo agli altri attori coinvolti nella sua formulazione e attuazione. Significativo è il ruolo svolto da esperti esterni e dagli attori del privato sociale, che sono spesso i soggetti che avevano in precedenza sperimentato le modalità innovative di intervento poi mutate in We.Ca.Re. È ad esempio il caso degli interventi per l'inserimento lavorativo, dove è una cooperativa presente a Borgomanero che ha sperimentato negli anni un approccio parzialmente differente da quello praticato dai Consorzi e dai servizi pubblici; è il caso delle politiche abitative o della piattaforma online con il catalogo degli interventi ad Alessandria, dove sono soggetti privati i titolari di esperienze che vengono assunte come riferimento. Talvolta si attinge a pratiche condotte al di fuori del proprio territorio, connettendo le reti locali a reti più ampie. Particolarmente esemplificativa a quest'ultimo proposito è l'esperienza di Alessandria, dove operatori della cooperativa che ha realizzato la piattaforma online e costruito il catalogo – unitamente agli operatori dei Consorzi coinvolti – avevano realizzato una simile esperienza per censire le risorse territoriali disponibili per affrontare l'emergenza Covid, a sua volta mutuando l'idea da una esperienza realizzata all'interno di un progetto rivolto in questo caso ai migranti a Napoli e poi replicata a Ravenna.

Si può in definitiva sostenere che i Consorzi hanno provato ad aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori. Al tempo stesso, attori privati o del privato sociale hanno dovuto affrontare problematiche, talvolta anche a loro sconosciute, progettando non solo le soluzioni tecniche a fronte di precise indicazioni dei Consorzi, ma provando più a monte nel percorso progettuale a definire i problemi e gli obiettivi realisticamente conseguibili, in un rapporto sostanzialmente “alla pari” con i Consorzi.

Nei casi studiati ne è quindi conseguita una qualche discontinuità nel sistema delle relazioni e si può sostenere che, durante l'attuazione di We.Ca.Re e con riferimento a questo progetto, le reti territoriali si sono arricchite, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori.

3.3. La variabile covid

L'impatto della pandemia è stato duplice.

Da un lato l'impossibilità per molti mesi di realizzare attività che prevedessero interazioni in presenza ha fortemente penalizzato i progetti che richiedevano non solo una significativa interazione con l'utenza, ma anche una costante interazione e confronto tra gli operatori.

D'altro canto, però, la pandemia ha avuto anche l'effetto di aumentare sotto qualche aspetto il grado (se non anche il tipo) di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori, sia nell'interazione con gli utenti e nella "costruzione" del servizio da offrire.

Alcuni progetti – come ad esempio quello di agricoltura solidale del Consorzio di Pianezza – non hanno trovato modalità operative per poter realmente decollare. Altri invece sono stati ripensati attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche: l'intervento sulle famiglie del progetto di Borgomanero ha ampiamente utilizzato un diffuso social network (Facebook) per costruire relazioni con gli utenti ma anche per offrire servizi e consulenza, ad esempio agli asili nido del territorio. Il progetto sui quartieri di Alba ha riconvertito molti dei momenti di incontro previsti ad attività online, come ad esempio i "caffè online", attraverso cui sperimentare anche forme di interculturalità. Sempre nel We.Ca.Re. di Alba, il progetto sul trasporto è stato completamente ridisegnato, trasformandolo in attività di presidio solidale del territorio, attraverso l'introduzione della figura della "sentinella" ed una più stretta interazione con i sindaci dell'Alta Langa.

3.4. I risultati percepiti

Pur scontando ritardi e riprogettazioni il giudizio degli attori locali intervistati sui risultati conseguiti è sostanzialmente positivo.

Rimane tuttavia la netta percezione che in molti casi si siano poste delle premesse che necessitino di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto.

La dimensione di risultato che rimane più in ombra, sulla quale si registrano i minori avanzamenti, è invece quella della governance delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Molti progetti We.Ca.Re. si ponevano obiettivi di uniformare gli interventi di ambiti territoriali molto ampi, come nel caso dell'alessandrino-astigiano o del progetto con capofila Borgomanero, dove si pensava a We.Ca.Re. come opportunità per avanzare nella unificazione delle forme di gestione, oggi suddivise in enti diversi. Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati.

4. Conclusion

La comparazione dei casi suggerisce che il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità utile a stimolare l'avvio di alcuni cambiamenti di carattere incrementale nelle politiche di welfare locale.

L'attuazione del programma sembra aver agito nei territori da catalizzatore utile a richiamare l'attenzione su problemi che si possono considerare refrattari o che non costituiscono il fulcro delle attività ordinarie degli enti gestori e a promuovere parziali innovazioni o integrazioni dell'offerta esistente nell'ampio alveo del welfare di comunità. Almeno in alcuni casi, sembra aver inoltre stimolato un consolidamento delle reti locali, favorendo l'avvio di forme di coordinamento periodiche tra i principali attori o di processi finalizzati alla convergenza delle regole di accesso ai servizi e alle prestazioni da parte di diversi enti gestori di territori contigui. L'impatto della pandemia è stato molto rilevante, ma non univoco: ha rallentato in modo consistente l'attuazione degli interventi, ma ha anche aumentato sotto qualche aspetto il grado di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità inedite di interazione.

Il programma We.Ca.Re. è in definitiva "atterrato" nei diversi territori, interagendo con il tessuto locale e, almeno in alcuni casi, intercettando e valorizzando esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale. L'aver fatto emergere questo potenziale latente di innovazione è probabilmente il più significativo risultato di We.Ca.Re e le leve che sembrano aver giocato un ruolo nell'innescare, almeno in alcuni territori, questo processo sono essenzialmente tre.

In primo luogo, la stessa adozione di una politica che aveva come proprio esplicito obiettivo la promozione dell'innovazione sociale ha avuto l'effetto di cambiare in qualche misura le "regole del gioco" per gli attori dei sistemi di welfare locale, forzandoli ad individuare problemi e/o soluzioni con almeno degli elementi di discontinuità.

In secondo luogo, il metodo suggerito dal dispositivo del programma, del confronto, della condivisione, dell'allargamento delle interlocuzioni, ha portato a ridefinire, almeno parzialmente, problemi e soluzioni attraverso lo scambio ed il confronto tra punti di vista differenti.

In ultimo, ma ovviamente non meno importante, la disponibilità di risorse aggiuntive ha reso interessante, e quindi possibile, questo sforzo di innovazione agli occhi degli attori territoriali.

Va peraltro sottolineato che i processi di cambiamento attivati e di cui si è dato conto in questa ricerca sono spesso allo stadio iniziale e tutt'altro che consolidati o irreversibili. Si è del resto visto come sia estesa la consapevolezza da parte dei territori di dover reperire altre risorse, dal bilancio degli enti gestori stessi o attraverso la partecipazione a bandi, per proseguire le linee progettuali avviate con We.Ca.Re.

Se questo processo di autonomo rifinanziamento può essere visto come un interessante passaggio di responsabilizzazione ed impegno degli attori locali, esso però non è esente da rischi. Uno in particolare. Pur all'interno di un percorso di condivisione, ogni attore, che sia pubblico o privato, è mosso da una propria progettualità e sottoposto a propri vincoli: nel momento in cui tenta di accedere individualmente a fonti di finanziamento, pur con l'intento di convogliare poi queste risorse in un disegno condiviso con altri attori del territorio, è tuttavia necessariamente portato a

riferire la progettualità alle proprie strategie aziendali e ai vincoli posti dai differenti bandi disponibili.

Detto in altri termini, è opportuno segnalare in conclusione come si tratterà di ricostruire a posteriori – sulla base dei finanziamenti acquisiti e dei vincoli cui sono sottoposti – una coerenza di azione tra i diversi attori che potrebbe rivelarsi non così semplice, e comunque tale da imprimere diverse “curvature” ai percorsi di cambiamento avviati. In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

Bibliografia

Aimo N., Nava L. e Pomatto G. (2020), La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca 303/2020, IRES Piemonte.

Barbera F., Parisi T. (2019), Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell’Italia che cambia, il Mulino, Bologna.

Bennett C. e Howlett M. (1992), The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, in «Policy Sciences», n. 25, pp. 275-294.

Busacca M. (2013), “Oltre la retorica della Social Innovation”, in *Impresa Sociale*”, n. 2, pagg. 39-54.

Capano G. e Lippi A. (2010), Gli strumenti di governo stanno cambiando?, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 5-30.

Capoccia G. e Kelemen D. (2007), The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in «World Politics», n. 59(3), pp. 341-369.

Caroli M. G. (a cura di), (2018), , *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull’innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano.

Cashore B. e Howlett M. (2007), Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry, in «American Journal of Political Science», vol. 51, n. 3, pp. 532-551.

Cerna L. (2013), *The Nature of Policy Change and Implementation*, Paris, OECD.

Hall P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.

Heclo H. (1974), *Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale UP.

Howlett M. (2011), *Revisiting Policy Design: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design Studies*, paper prepared for the General Conference of the European Consortium for Political Research (ecpr).

- Howlett M. e Ramesh M. (2006), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Lascoumes P. e Le Galès P. (2009), (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.
- Linder S. e Peters B. (1990), *The Design of Instruments for Public Policy*, in S. Nagel (a cura di), *Policy Theory and Policy Evaluation*, New York, Greenwood Press, pp. 103-119.
- Mulgan G., Tucker S., Ale R., Sanders (2006), *A Manifesto for Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*, The Young Foundation, London .
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation – NESTA, London.
- Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), *Rediscovering social innovation*, in “Stanford Social Innovation Review”, vol. 6, n. 4.
- Palier B. (2009), *Seguire le evoluzioni di uno strumento per mettere in luce profondi cambiamenti*, in P. Lascoumes e P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 181-213.
- Rossi P., (2019) *L’innovazione organizzativa*, Carocci, Roma.
- Sabatier P. (1988), *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein*, in «Policy Sciences», n. 21, pp. 128-168.
- Sabatier P. (2005), *From Policy Implementation to Policy Change*, in A. Gornitzka – M. Kogan – A. Amaral (a cura di), *Reform and Change in Higher Education: Analyzing Policy Implementation*, Dordrecht, Springer, pp. 17-34.
- Sabatier P. e Jenkins-Smith H. (1993), *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview.
- Vino, A. (2018), *L’attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all’efficacia sociale*, Carocci, Roma.