



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

FONDO
INNOVAZIONE
SOCIALE

Allegato 1

AVVISO PUBBLICO

PER LA SELEZIONE DI PROGETTI SPERIMENTALI DI INNOVAZIONE SOCIALE

Attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2018 “Modalità di funzionamento e di accesso al Fondo di innovazione sociale, istituito dalla legge di bilancio 2018” (G.U., Serie Generale n. 32 del 7 febbraio 2019)

Position paper



Cosa si intende per Innovazione Sociale

Uno dei primi utilizzi dell'espressione "innovazione sociale" risale al 1972, in occasione dei lavori del Club di Roma, con l'obiettivo di studiare una strategia di sviluppo alternativa e sostenibile. Il documento "*The limits to growth*" dedica un passaggio importante all'innovazione sociale, ritenendo che questa rappresenti una chiave per riformare in profondità le istituzioni e per cambiare i processi politici a tutti i livelli.¹

Le prime manifestazioni dell'accezione contemporanea di innovazione sociale sono riconducibili agli anni '90, sebbene solo nel decennio successivo sono nate le prime *policy* sul tema. Su tutte, sono da segnalare le iniziative assunte negli USA, dove, nel 2009, è stato istituito il *White House Office of Social Innovation and Civic Participation*, e in UK dove, nel 2010, l'innovazione sociale ha rappresentato il cuore della proposta programmatica denominata *Big Society*.

Allo stesso tempo il tema è diventato cruciale anche nei processi di programmazione europea, tanto da inserire l'innovazione sociale fra i campi più rilevanti per l'Agenda 2020. In particolare, l'*Innovation Union Flagship Initiative* (2010) ha segnalato la necessità di attingere dall'ingegno di associazioni e imprese sociali per individuare nuovi modi di rispondere a bisogni sociali che non trovano adeguate risposte dal mercato e dal settore pubblico.

Una delle più accreditate definizioni di innovazione sociale riporta: "*definiamo innovazioni sociali le nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano dei bisogni sociali (in modo più efficace delle alternative esistenti) e che allo stesso tempo creano nuove relazioni e nuove collaborazioni. In altre parole, innovazioni che sono buone per la società e che accrescono le possibilità di azione per la società stessa*" (Robin Murray, Julie Caulier Grice e Geoff Mulgan, *The Open Book of Social Innovation*, 2010).

A partire da questa prima definizione, il concetto di innovazione sociale è stato ampiamente dibattuto e incorporato nelle politiche comunitarie². La Commissione europea, infatti, ha varato un *Social Investment Package* che ha come obiettivo proprio quello di favorire la scalabilità di progetti e politiche di innovazione sociale. In particolare, nel contesto europeo si mira a promuovere politiche volte a rafforzare i livelli di autonomia e di possibilità di azione dei cittadini nella società e a supportarli nella loro vita lavorativa e sociale.

1 "We believe in fact that the need will quickly become evident for social innovation to match technical change, for radical reform of institutions and political processes at all levels, including the highest, that of world polity" Meadows et al. 1972, The Club of Rome, *The limits to growth*

2 *Vision and trends of social innovation for Europe*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a97a2fbd-b7da-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>



La Commissione Europea, inoltre, ha voluto inserire un chiaro riferimento all'innovazione sociale all'interno del *Programma EaSI (Employment and Social Innovation)*, delineando nel Regolamento istitutivo dello stesso un quadro di interventi prioritari, riconducibili a due sfide:

- crisi economica, con particolare riferimento ai livelli di disoccupazione, di povertà e di esclusione sociale;
- cambiamenti demografici, con particolare riferimento al *trend* decrescente della popolazione in età lavorativa e, al tempo stesso, al tendenziale innalzamento dell'età media.

Le pratiche di innovazione sociale non solo rispondono in modo innovativo ad alcuni bisogni, ma propongono anche nuove modalità di decisione e di azione. In particolare, propongono di affrontare problemi complessi attraverso meccanismi di intervento di tipo reticolare, adottando un'ampia gamma degli strumenti a disposizione e utilizzando forme di coordinamento e collaborazione, piuttosto che forme verticali di controllo. Ciò tende ad incrementare le capacità di azione della collettività, crea nuovi ruoli e relazioni tra gli attori coinvolti, coinvolge diversi portatori di interesse nella produzione di beni e servizi e rende più efficiente l'impiego di risorse e del capitale umano.

In questo scenario sono riscontrabili iniziative sia da parte di attori pubblici sia da parte di attori privati che, con ruoli e configurazioni diverse, svolgono la funzione di attivatori di processi che, attraverso il coinvolgimento di una pluralità di *stakeholder*, mirano a rispondere a bisogni sociali mettendo al centro la costruzione di nuove relazioni sociali.

Nel caso della *policy* riferita all'Avviso, il ruolo di attivatore del processo di innovazione sociale è svolto da un'amministrazione nazionale, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa dell'amministrazione locale e di favorire la creazione e il consolidamento di network territoriali orientati alla generazione di impatto sociale.

Verso la finanza ad impatto sociale

Uno dei maggiori limiti dei processi di innovazione sociale attiene alla scarsa propensione a scalare oltre il microambiente da cui originano e alla difficoltà di divenire soluzioni di sistema.

Ciò, nella maggior parte dei casi, è dovuto a tre fattori specifici:

- 1) difficoltà di raccordo con le politiche pubbliche, con le logiche di funzionamento di fondi nazionali ed europei e con i dispositivi amministrativi classici;
- 2) disomogeneità territoriale nella distribuzione di attori del settore privato in grado di provocare effetti leva rispetto a progetti locali;



3) difficoltà di costruzione di reti partenariali pubblico-private consistenti e durature.

Per tale ragione, nel costruire una *policy* nazionale sull'innovazione sociale, si è deciso di andare nella direzione dell'implementazione di un Fondo che adottasse il modello di intervento della finanza ad impatto sociale.

Prima di analizzare più nel dettaglio le logiche di tale *policy*, è utile richiamare alcuni fondamenti concettuali alla base di tale modello.

Nel contesto post-crisi 2008-2009 c'è stato un ampio processo di rivalutazione del contributo che la finanza di impatto può fornire per il riavvio del ciclo economico e per la tutela e la valorizzazione dei beni pubblici e dei beni comuni. L'aspetto rilevante che distingue la finanza di impatto dalla finanza tradizionale è l'intenzionalità di generare un impatto misurabile sulla dimensione sociale ed ambientale. I nuovi strumenti di finanza ad impatto sono caratterizzati dalla capacità di mettere sullo stesso livello la natura economica e sociale dell'iniziativa in modo da favorire interventi economicamente sostenibili nel tempo ed in grado di creare vantaggi per il territorio e per le comunità.

Gli strumenti della finanza di impatto si sono sviluppati, in un primo momento, nel Regno Unito a seguito della istituzione della *Social Investment Taskforce* nel 2000, a cui è seguito un secondo esercizio nel 2013. In particolare, uno degli strumenti più noti, frutto di quella stagione di riflessione, è lo schema *Pay by result* (PBR) che ha, fra le sue diverse configurazioni, quella di un partenariato pubblico-privato (PPP) tra diversi portatori di interesse (pubblica amministrazione, soggetti privati o del privato-sociale, investitori), finalizzato a mobilitare e raccogliere capitali di natura privata per promuovere iniziative sociali del settore pubblico o non profit.

Questi schemi PBR, pertanto, sono dei meccanismi di finanziamento in cui il rendimento per l'investitore è determinato dagli impatti positivi generati da una certa attività sociale. In sostanza, lo schema poggia su un cambiamento importante rispetto alle logiche negoziali classiche della pubblica amministrazione: la pubblica amministrazione, infatti, si impegna a pagare solo a fronte di determinati risultati sociali, il cui raggiungimento è asseverato da una terza parte indipendente, il valutatore.

Si tratta quindi di promuovere strumenti finanziari che nascono per incentivare, testare e scalare iniziative con un forte portato innovativo.

Da questo punto di vista, l'applicazione di schemi PBR produce una serie di vantaggi a livello di sistema:

1. promuovere un uso efficiente delle risorse pubbliche attraverso un approccio legato al raggiungimento di risultati sociali (*outcome*);
2. aumentare le risorse disponibili per interventi di carattere innovativo, spostando il rischio finanziario di un eventuale insuccesso sul settore privato;
3. favorire l'integrazione dei diversi attori sociali;
4. garantire il flusso di risorse verso gli erogatori di servizi più efficaci;



5. incoraggiare un approccio più rigoroso alla gestione della *performance* attraverso strumenti di misurazione dei risultati, per costruire un repertorio più ampio degli interventi che funzionano.

La varietà e la natura degli attori coinvolti in questo genere di partenariati è molteplice³. Nella configurazione proposta dal Dipartimento della funzione pubblica per la gestione della sperimentazione relativa al Fondo, gli attori imprescindibili sono:

- 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 l'impatto sociale con modelli affidabili.

Tali attori sono legati da una partnership, di natura formale, in cui gioca un ruolo chiave la "fiducia" tra i partner: l'investitore crede nelle capacità di un certo fornitore di servizi di raggiungere un certo risultato; la pubblica amministrazione ritiene che il servizio innovativo abbia un valore in termini economici e sociali; tutti gli attori confidano nella validità e certezza delle rilevazioni di dati effettuate dal valutatore, possibilmente indipendente, necessarie a misurare la *performance* del servizio.

Il Fondo per l'Innovazione Sociale

Affinché un modello di innovazione sociale sia capace di raggiungere l'obiettivo finale di un cambiamento di sistema con un nuovo approccio allo sviluppo di servizi e nuove forme di relazioni anche con soggetti privati, in una logica di co-creazione, è importante che la scalabilità e la replicabilità siano elementi caratterizzanti delle proposte progettuali. Il trasferimento e la riproposta su scala più ampia costituiscono, infatti, passaggi particolarmente delicati che richiedono risorse, competenze e relazioni di qualità utili all'estensione dell'impatto sociale generato dai singoli progetti.

L'evidenza empirica della difficoltà di far scalare i progetti di innovazione sociale, da un lato, e la necessità di rafforzare le amministrazioni in processi di innovazione sfidanti rispetto agli ambiti e alle modalità di costruzione delle *policy*, dall'altro, hanno fatto emergere l'opportunità di orientare la sperimentazione

³ Si suggerisce di consultare il database di Social Finance che mappa le esperienze di PBR a livello mondiale <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>



del Fondo per l'innovazione sociale verso gli schemi sopra delineati della finanza di impatto, prevedendo l'accompagnamento di percorsi progettuali, di medio periodo, sui territori comunali.

Il ruolo assunto dal Dipartimento della funzione pubblica, quindi, risulta essere quello di un abilitatore di processi di innovazione sociale che favorisce la nascita di idee e progetti dal basso, per accompagnare e validare modelli di intervento in grado di dare una risposta più *efficace* rispetto ai bisogni dei cittadini e più *efficiente* rispetto all'allocazione ed utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale attività di accompagnamento si sviluppa in un Programma triennale che promuove un processo graduale di apprendimento sul campo, attraverso un percorso articolato sui tre interventi oggetto del finanziamento.

Per quanto riguarda l'intervento I, la fase preparatoria mira a far emergere le proposte di progetti di innovazione sociale dai comuni e consente di selezionare le iniziative più interessanti e a più alto potenziale in termini di impatti sociali generabili e di capacità di durare nel tempo.

Sarà data particolare attenzione ai progetti di inclusione sociale, animazione culturale e lotta alla dispersione scolastica che mirano a proporre soluzioni innovative rispetto a bisogni particolarmente critici, quali, ad esempio:

- il coinvolgimento delle nuove generazioni in percorsi educativi e formativi inclusivi che siano generativi di concrete opportunità di inserimento socio-lavorativo;
- la creazione e/o il consolidamento di pratiche a supporto delle donne e dei minori in condizioni di difficoltà;
- la cura di condizioni di fragilità con particolare riguardo ai casi di violenza contro le donne, disagio giovanile, esclusione sociale delle persone con disabilità;
- la rigenerazione di spazi urbani in disuso finalizzata alla realizzazione di attività orientate alla legalità e alla partecipazione civica dei giovani o altri soggetti vulnerabili per la prevenzione dei fenomeni di violenza, devianza e bullismo;
- la riduzione dei *gap* di conoscenza rispetto all'innovazione digitale, con particolare riguardo alle nuove generazioni;
- la promozione di processi di accrescimento della partecipazione e della fruizione innovativa dei servizi culturali.

L'intervento I si focalizza sulla elaborazione di studi fattibilità che, sviluppando l'idea progettuale, dovranno contenere una analisi accurata del bisogno sociale su cui si intende intervenire, una comparazione su scala nazionale e internazionale delle migliori esperienze, un piano esecutivo per generare risposte di innovazione sociale al bisogno individuato e un modello di misurazione e valutazione



dell'impatto sociale generabile, con specifica indicazione della capacità di conseguire dei recuperi di efficienza strutturali per l'amministrazione. Lo studio di fattibilità dovrà essere accompagnato anche da una pianificazione esecutiva che riguarderà lo sviluppo del progetto negli interventi successivi.

L'intervento II riguarda quei progetti che, ricevendo una valutazione positiva a conclusione dell'intervento I, mirano a realizzare la sperimentazione delle soluzioni individuate con i predetti studi di fattibilità. Inizia, così, a prendere forma la *partnership* tipica dello schema PBR e degli strumenti di finanza d'impatto, prima delineato. Secondo l'architettura sopra descritta, si trovano infatti a collaborare:

- 1) il comune come beneficiario e facilitatore del progetto;
- 2) il fornitore del servizio (*provider*) che realizza in via sperimentale la soluzione individuata con lo studio di fattibilità;
- 3) l'investitore o finanziatore privato che svolge un ruolo di *advisor* per acquisire le informazioni necessarie al finanziamento della scalabilità della sperimentazione (che avviene nell'intervento III);
- 4) il valutatore che presidia il sistema di misurazione e valutazione degli impatti;
- 5) eventuali ulteriori *partner* ritenuti utili per raggiungere gli obiettivi del progetto.

La sperimentazione termina con un report sottoposto alla valutazione del Dipartimento della funzione pubblica che stabilisce quali progetti ammettere all'intervento III.

L'intervento III mira, infine, a consolidare la sperimentazione degli schemi PBR e degli strumenti di finanza di impatto ed incorporarli nelle politiche pubbliche locali per rendere scalabili, grazie alla presenza dell'investitore privato, le innovazioni testate nell'intervento precedente. Il Fondo viene utilizzato, infatti, per far leva rispetto agli investimenti immessi dal partner finanziario. Sono valorizzati i contributi che i diversi stakeholder possono fornire, non solo in termini finanziari, ma anche di *know how*, per favorire la scalabilità delle iniziative.

In questa fase finale, il partenariato si trasforma in una vera e propria rete per la realizzazione di interventi di finanza di impatto in modo strutturale. In questa rete, la pubblica amministrazione svolge un ruolo centrale, al passo con i cambiamenti socio-demografici in corso, di promotore di un ecosistema di relazioni basato su un nuovo approccio allo sviluppo che integra la dimensione sociale con quella economica, tecnologica ed ambientale.