

## **Governo collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano**

*Emanuele Polizzi, Tommaso Vitale\**

### **1. Crisi economica e mutamento dell'azione collettiva**

Una delle implicazioni di quasi dieci anni di crisi economica e sociale è il mutamento che la crisi sta portando nelle modalità di azione collettiva mirate all'inclusione sociale (Ascoli, Ranci, Sgritta 2016). Sta emergendo infatti con chiarezza, in Italia così come in diversi paesi europei, che i tradizionali canali di inclusione sociale, come il lavoro, l'appartenenza a reti sociali solidali e la famiglia, stentano sempre più frequentemente ad assolvere a tale funzione. La scarsa crescita economica e il conseguente aumento di disoccupati e inoccupati, l'insicurezza e la precarietà delle carriere lavorative, l'indebolimento dei legami di appartenenza a categorie socio-professionali, il progressivo «degiovanimento» della popolazione (Rosina, Sorgi 2016) rendono al contempo sempre più urgente, ma anche più difficile, trovare modelli di azione collettiva che riescano a rappresentare effettivamente una leva di inclusione sociale delle persone.

In questo scenario, la ricerca sociale può contribuire a individuare alcuni segnali deboli che testimoniano in quale direzione si stiano muovendo gli attori che tradizionalmente si occupano di inclusione sociale e se stiano comparando nuovi attori in grado di svolgere questo compito. In questo articolo tratteremo alcune linee di tendenza che sembrano caratterizzare le nuove forme di azione sociale inclusiva. In primo luogo presenteremo sinteticamente le principali linee di trasformazione del terzo settore in Italia. Il terzo settore è emerso articolando associazionismo e cooperazione con forti spinte inclusive, capace di innovazioni nel dialogo con la politica e gli enti pubblici. Tradizionalmente è stato il «luogo» dell'innovazione sociale, in Italia come in Europa. Ma la sua traiettoria lo ha portato anche a confron-

\* Emanuele Polizzi è ricercatore in Sociologia generale presso l'Università Ecampus; Tommaso Vitale è docente di Sociologia presso Sciences Po e ricercatore al Cee.

tarsi con sempre maggiori forme di dipendenza, rimanendo solo parzialmente il luogo dell'innovazione sociale (secondo paragrafo). Per questo ci sembra interessante guardare ai luoghi e alle esperienze in cui si è prodotta innovazione sociale dal basso in una città come Milano. Si riscontrano pochi punti di articolazione con il terzo settore classico, sia esso associativo o legato alla cooperazione sociale (terzo paragrafo). L'esplorazione dei tratti principali delle esperienze di innovazione, e degli attori dell'innovazione sociale suscita anche alcuni quesiti rispetto ai loro punti di debolezza. Per questo nel paragrafo successivo esploreremo il modo in cui l'amministrazione locale ha provato a innovare misure e politiche pubbliche, per favorire la collaborazione con la società civile e incentivare obiettivi di inclusione fra gli attori economici nel settore dei servizi, ma anche manifatturiero e del commercio. La costruzione di comunità di attori economici sembra essere un aspetto centrale di questa strategia. Comunità di attori che trovano interesse a collaborare su prospettive inclusive, trovando beneficio negli scambi reciproci che vi producono (quarto paragrafo). Il terzo settore diviene uno dei luoghi fra i tanti da cui emerge l'innovazione: non sempre, non il solo. Infine, nel quinto paragrafo discuteremo le modalità di costruzione di catene di interazione fra le diverse misure messe in campo, come strategia di integrazione fra ambiti, settori, pratiche e interventi. L'analisi del caso milanese fa emergere anche le debolezze di un sistema di sussidiarietà verticale incompiuto, in cui le città sono eccessivamente sole nel compito arduo di fronteggiare la disoccupazione e rilanciare una dinamica inclusiva.

## **2. Le esperienze di innovazione sociale del terzo settore**

Il dibattito nato negli ultimi anni attorno al tema dell'innovazione sociale ha messo in luce i rischi di un uso vago e retorico del termine. Inoltre sono emerse definizioni assai differenti tra gli studiosi riguardo a cosa debba essere inteso per innovazione sociale (Pol, Ville 2009; Howaldt, Schwarz 2010). Attingendo dalle diverse dimensioni che sono state proposte, possiamo qui adottare una definizione che valorizza tre dimensioni fondamentali emerse dalla letteratura: l'innovazione sociale è un effetto emergente di pratiche e interventi capaci al tempo stesso di introdurre un'innovazione, di rispondere a un bisogno sociale insoddisfatto e di trasformare le relazioni sociali e i rapporti di potere alla base di quel bisogno (Lampugnani, Cappelletti 2016). La

definizione in questione riecheggia quella definita con precisione nei primi anni duemila da Frank Moulaert e ampiamente applicata per analizzare e valutare le politiche di rigenerazione urbana (Vicari, Moulaert 2009).

Vista in questo modo, possiamo anzitutto rilevare come l'innovazione sociale non si distingua da ogni altra forma di innovazione: nasce dal basso, in forme impreviste e spesso tramite soggetti non accreditati. Ciò è molto evidente nel campo delle innovazioni tecnologiche, la cui figura oramai nota, quasi archetipica, è quella del giovanissimo «nerd» di provincia, dotato di grande intuito, che in un piccolo garage è in grado di inventare un prototipo che nel giro di qualche anno riesce a creare un prodotto capace di diffondersi e affermarsi nel mercato mondiale. Non molto diversamente, nel campo dell'innovazione sociale, sono stati spesso piccoli attori operanti in contesti marginali a introdurre nuove modalità di azione che hanno aperto strade che in pochi anni sono state valutate e riconosciute come più efficaci delle risposte precedenti e perciò imitate da numerosi altri attori, pubblici e privati (Citroni 2015). È questa la storia di molte organizzazioni di terzo settore nel nostro paese.

Gli anni settanta, ottanta e novanta hanno visto fiorire e svilupparsi numerosissime storie di innovazione sociale in diversi campi del welfare. Spesso a promuoverle sono state piccole realtà associative che hanno saputo costruire nuove modalità di azione, strutturarle e renderle modelli che si sono poi diffusi e sono stati assunti dalle pubbliche amministrazioni.

Proprio il rapporto con le pubbliche amministrazioni, specie a livello locale, è diventato motore di sviluppo di questi soggetti di innovazione sociale, nella misura in cui ha permesso di riconoscerle prima e sostenerle economicamente dopo. D'altra parte, proprio questo rapporto con la pubblica amministrazione ha finito spesso per imbrigliare la capacità innovativa del terzo settore. Nel momento in cui ha assunto le azioni innovative come modello, la pubblica amministrazione le ha da una parte irrigidite in uno schema d'azione predefinito, dall'altra ha finito con il generare frequentemente un rapporto di dipendenza economica nelle organizzazioni di terzo settore, per le quali è diventata sovente il principale, se non l'unico, committente (Pavolini 2003). Si è quindi assistito a una parabola di innovazione, riconoscimento, sostegno, modellizzazione e dipendenza di cui la parte più accorta del mondo del terzo settore italiano era consapevole già dagli anni novanta. Ciò ha portato questi attori di innovazione sociale a cercare nuove vie per riprendere una capacità innovativa.

Una prima via di innovazione è quella rappresentata dal tentativo, iniziato più di venti anni fa, di far diventare le organizzazioni di terzo settore non più solo erogatori di servizi o attuatori di modelli adottati dagli enti pubblici, ma anche soggetti che possano contribuire a disegnare, insieme alle pubbliche amministrazioni, i servizi e la loro programmazione sul territorio. Si è così avviata una stagione di partecipazione del terzo settore alla progettazione e programmazione delle politiche locali. Questa stagione è passata attraverso alcune leggi di settore, come la n. 285 del 1997 sui minori, ed è culminata con l'approvazione della legge n. 328 del 2000 sul sistema dei servizi sociali. Essa ha portato all'adozione del principio di partecipazione alle politiche sociali del terzo settore in tutti i territori locali italiani, tramite lo strumento dei Piani sociali di zona (Bifulco 2005).

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio quali siano stati i caratteri distintivi e gli effetti di questa stagione. Possiamo però dire, in estrema sintesi, che si sia trattato di un periodo dagli esiti differenti: da una parte molte sperimentazioni promosse dai Comuni, spesso in forma associata, e in diversi luoghi lo sviluppo di una capacità di azione programmatica e politica da parte del terzo settore (tra cui anche la nascita e diffusione dei Forum del terzo settore in tanti territori), dall'altra una diffusa tendenza di molte amministrazioni locali a concedere ben poco spazio per l'innovazione nei luoghi della partecipazione e a renderli per lo più una sede di mera comunicazione di decisioni in gran parte già assunte, e in alcuni casi anche di negoziazione di tipo economico. Accanto quindi a innovazioni a macchia di leopardo in tutto il paese, abbiamo assistito a una diffusa sindrome di delusione per la scarsa efficacia delle arene di partecipazione (Polizzi, Tajani, Vitale 2013).

Una seconda via di ricerca di innovazione è quella emersa più recentemente in larga parte del terzo settore italiano e che possiamo sintetizzare con il termine di «ibridazione» (Venturi, Zandonai 2016). Con questo termine si usa indicare infatti la tendenza alla contaminazione tra mondi del non profit e mondi del profit, nei due sensi nei quale essa può avvenire: come riscoperta da parte delle imprese profit di una vocazione sociale, per esempio nell'adozione di modelli di low-profit per poter investire più risorse su attività di utilità sociale o di welfare aziendale, ma anche come assunzione da parte delle organizzazioni del terzo settore di alcune caratteristiche del mondo del profit: dal punto di vista della capacità di attirare una domanda di mercato e non solo quella delle commesse pubbliche, e come adozione di alcune caratteristiche organizzative del profit, come l'uso di modelli di ge-

stione di derivazione aziendale o di strategie *fund raising* sistematiche e professionali. Questa seconda via all'innovazione sta avendo una forte diffusione nel discorso pubblico di tanta parte di terzo settore italiano. I più importanti circuiti del mondo della cooperative sociali stanno sposando questa prospettiva in modo molto convinto. La recente riforma del terzo settore, approvata l'anno scorso e ora in fase di decretazione attuativa, promuove precisamente questo scenario di ibridazione (Polizzi, Vitale 2017). Più prudente sembra essere invece la posizione del mondo del volontariato e delle organizzazioni meno strutturate. Queste realtà rischierebbero infatti, con la sempre maggior contaminazione con logiche aziendaliste, di rimanere indebolite nella propria specificità di organizzazioni leggere e poco strutturate. Inoltre, come fanno osservare alcuni studiosi (Fazzi 2016), rimarrebbe aperto, in questo nuovo scenario, il problema di come intraprendere percorsi di innovazione nelle attività che, per la loro natura stessa non remunerativa, non possono essere che dipendenti dall'intervento pubblico.

In questo nuovo dibattito attorno all'innovazione sociale per il terzo settore, sembra essere diventato marginale il tema dell'innovazione nella programmazione delle politiche sociali, che era invece centrale nella stagione «partecipativa» degli anni precedenti. Di fronte a un tale scenario relativo a come i mondi del terzo settore italiano si stiano ponendo il problema dell'innovazione sociale, vediamo ora quale sia il profilo di attori che non sono in genere espressione del mondo del terzo settore e che stanno sperimentando forme di innovazione sociale: quelli della nuova economia della collaborazione.

### **3. Le esperienze di innovazione sociale nell'economia della collaborazione**

Con il termine di economia della collaborazione ci riferiamo a quell'insieme di attività che mirano esplicitamente a costruire attività innovative con una forte dimensione collaborativa e con il perseguimento di una finalità sociale (Pais, Provati 2015). Si tratta di attività prevalentemente di tipo imprenditoriale, come le esperienze dei *coworking* che raccolgono e mettono insieme lavoratori autonomi, quelle dei *fab-lab* dove si producono manufatti condividendo macchinari digitali (soprattutto stampanti 3D), dei *community hubs*, delle piattaforme di *sharing economy* per la condivisione di beni e servizi o per il *crowdfunding*, delle comunità di creatori di software open sour-

ce. Accanto a tali esperienze di attività economica, vi sono però anche esperienze più strettamente sociali, come le pratiche dell'abitare condiviso (i *cobousing* nelle loro diverse versioni) o di nuova socialità di vicinato come le *social streets* (gruppi di abitanti dello stesso quartiere che collaborano per attività sociali e di mutuo aiuto).

Tali esperienze, pur diverse per vocazione, destinatari e forma organizzativa, hanno in comune il fatto di nascere con l'intento di superare un problema sociale, come quello della disoccupazione, della precarietà o dell'isolamento, tramite attività che abbiano nell'elemento collaborativo e di condivisione uno dei suoi elementi qualificanti.

Milano è stata negli ultimi anni una fucina dove diverse di queste esperienze sono nate e si sono sviluppate. Nell'indagine condotta da Aaster nel 2016 sugli innovatori sociali a Milano, di prossima pubblicazione, emerge un quadro caratterizzato da alcuni elementi di forza e di debolezza.

Tra gli elementi di forza di questi gruppi, vi è il fatto che, attraverso la collaborazione o condivisione, si riducano i costi di alcuni beni e servizi, favorendone l'accesso per un'ampia fascia di persone. In secondo luogo, l'elemento collaborativo contribuisce a superare la sindrome dell'isolamento che colpisce molti lavoratori autonomi e precari. Inoltre, in molti di questi luoghi si riescono a connettere persone dotate di alte competenze tecniche e sociali che nei luoghi più tradizionali di produzione da cui provengono (aziende, università, luoghi di residenza abituali) non riuscivano a esprimere il proprio potenziale innovativo e che dunque sperimentano qui innovazioni di prodotto, cioè nuovi prodotti e servizi capaci di creare valore economico e sociale. L'elemento innovativo spesso risiede proprio nella capacità che questi luoghi hanno di sperimentare il metodo collaborativo. Questa modalità di azione, sia in presenza fisica sia a distanza, diventa, cioè, non solo uno strumento per facilitare le attività degli individui che vi operano, ma anche un modello di innovazione organizzativa esportabile e mutuabile.

Un ulteriore e forse ancor più importante elemento di forza di queste esperienze risiede nella loro capacità di diventare luoghi di promozione di attività di utilità sociale per i territori dove sono collocate. Sovente infatti, questi luoghi diventano spazi per attività di inserimento lavorativo, di conciliazione dei tempi di lavoro e di vita, per esempio con spazi e personale per l'accudimento di bambini, o di socialità di quartiere. D'altronde, molti tra i promotori di queste esperienze provengono da storie di forte impegno civico, sociale o politico, e considerano queste attività come modi per portare avanti

il loro impegno in altri fronti. Da qui la forte spinta a far diventare questi luoghi come centri propulsori di attività sociali per il proprio territorio.

I punti deboli di queste esperienze risiedono prevalentemente in due elementi. In primo luogo nello scarso legame che ancora hanno con il tessuto produttivo e sociale locale, pur in contesti ad alta dinamicità e porosità come quello milanese (Chiappini, D'Ovidio 2017). In secondo luogo, nella precarietà e scarsa sostenibilità che tali esperienze patiscono, una volta che vengono meno le spinte di alcuni soggetti sostenitori, come gli enti locali o le fondazioni bancarie.

#### 4. Un governo collaborativo

I punti di forza e di debolezza richiamati nel paragrafo precedente lasciano intendere l'importanza di mettere in campo politiche che sappiano sostenere attività economiche inclusive che nascono dal basso ma anche *connettersi* e *connetterle* con il resto del sistema produttivo e sociale del territorio. Il punto analiticamente rilevante ci sembra essere quello di collegare le competenze e le innovazioni che emergono al resto del sistema (urbano) produttivo, che è spesso a corto di innovatori. Soprattutto nelle città italiane, in cui imprese di servizi e imprese manifatturiere sono spesso troppo piccole per avere al proprio interno un'area di innovazione e sviluppo. Non solo, anche perché l'innovazione sembra funzionare meglio quando nasce all'esterno e poi viene appropriata e internalizzata (Vitale 2009).

In questo senso è interessante capire cosa il governo locale di Milano ha fatto per favorire l'innovazione e creare più opportunità occupazionali (in questo paragrafo) e con quali meccanismi relazionali (nel prossimo paragrafo). Di seguito un breve catalogo, per altro non esaustivo, ma finalizzato a dare alcune indicazioni sul tipo di misure e strumenti messi in atto, e sul loro contributo a una strategia trasversale a favore dell'inclusione.

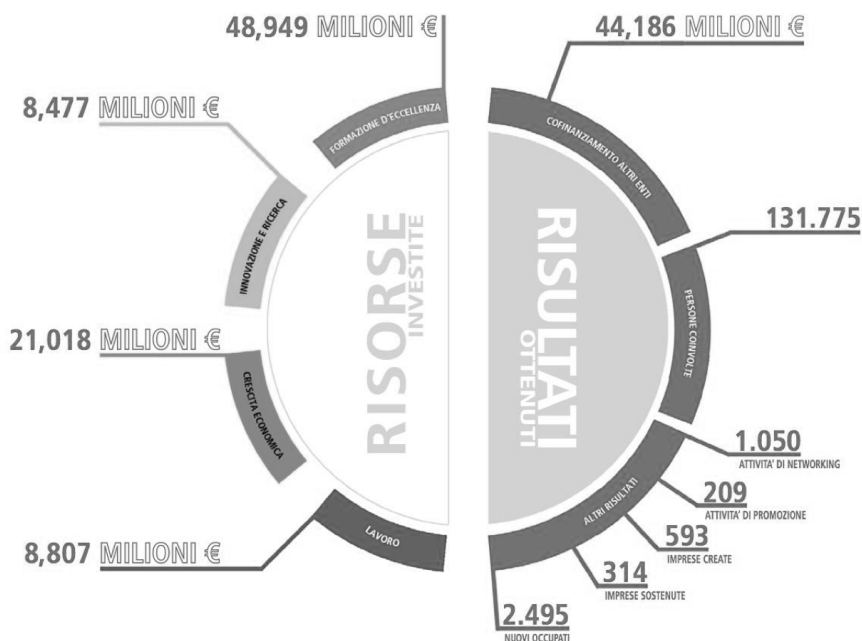
Una prima filiera di intervento è stata dedicata alla formazione professionale: il Comune possiede diverse scuole civiche, in diversi campi (dalla liuteria al teatro e al cinema ecc.) e ha investito non solo per sostenerne l'innovazione lì emersa in termini pedagogici, ma anche per fare riconoscere i titoli rilasciati al ministero dell'Istruzione. I Centri per l'impiego, anche se non direttamente di responsabilità comunale, sono stati investiti di nuova attenzione, messi meglio in connessione con il tessuto imprenditoriale loca-

le e con il sindacato per favorire l'auto-organizzazione dei disoccupati e la costituzione di gruppi di mutuo-aiuto. In relazione alle start up e al lavoro freelance, risorse considerevoli sono state investite sul sostegno a 49 gestori di spazi di *coworking*, attraverso un bando per adeguare spazi e postazioni, e voucher per i *coworkers* che vogliano usarli. Uno specifico piano di finanziamento è stato rivolto ai fab-lab e ai *maker-space*, a cui è stato dedicato un incubatore apposito all'interno di grande edificio comunale. Un incubatore per imprese a impatto sociale (Fabriq, su cui torneremo nel prossimo paragrafo) è stato aperto e messo al centro di diversi bandi dedicati a nuove imprese formate da giovani. Un altro grande spazio del Comune, Base, nell'area dell'ex-Ansaldo, è stato messo a bando e assegnato a una cordata di associazioni locali perché diventasse un hub per le attività culturali, e la produzione di attività, servizi e prodotti di tipo collaborativo. Guardando all'insieme delle attività di sostegno alle nuove imprese in periferia (Welcome Business, Risorse in periferia, Agevola credito, Coworking, Fare impresa digitale, Tira su la Cler, FabLab, Start up in rete, Start upper imprese in periferia, Tra il dire e il fare) si riscontra un investimento della passata giunta (2011-2016) di nove milioni di euro, di cui hanno beneficiato 475 imprese e 5.490 lavoratori, con risultati economici molto soddisfacenti delle imprese sostenute, anche solo a due anni dall'inizio dell'attività. I risultati del sostegno alle start up in particolare sono positivi sul piano economico, anche pensando a risultati assai più mediocri prodotti in altri contesti. Sommando le start up nate in relazione a bandi di finanziamento diretto (253), quelle emerse negli incubatori (117) e quelle frutto di spin off (12), si nota che 1.222 persone sono state assunte, e a fronte di un fatturato complessivo di queste aziende di oltre 314 milioni di euro, nell'insieme i risultati si attestano su un rapporto utili/perdite (2011) 2012-2016 di oltre cinque milioni di euro. In termini di strategia inclusiva, ancora, il Comune ha implementato un piano per favorire l'accesso universale gratuito a internet, di cui hanno beneficiato soprattutto i cittadini più poveri, immigrati, studenti e più in generale i giovani: 500 access point e 30 isole digitali in luoghi aperti sono stati messi in opera in città, permettendo l'accesso libero a internet a oltre 300.000 persone. Un sistema di *crowdfunding* per progetti di tipo sociale, per la raccolta fondi dal basso è stato sostenuto con un meccanismo di incentivi a quanti sono stati in grado di raccogliere almeno il 50 per cento del proprio fabbisogno. Sono state poi realizzate nuove forme di *utilizzo condiviso* di servizi sociali, come il «badantato condiviso e certificato a livello



condominiale». Inoltre è stata lanciata OpenCare, una piattaforma di progettazione per sviluppare dei prototipi di servizi di assistenza guidati dalla comunità locale in ambito sociale e sanitario, esplorandone le implicazioni e la scalabilità. Altro esempio, incarnato nella storia del movimento operaio a Milano e della sua capacità di contrattazione territoriale, è il caso della Fondazione welfare ambrosiano, un ente che vede una compresenza di amministrazione, Sindacati confederali e Camera di commercio, il quale eroga microcredito sociale e imprenditoriale utilizzando come sportelli una rete diffusa del volontariato cittadino e favorisce forme di mutualità per servizi socio-sanitari non legati all'appartenenza a una categoria professionale ma alla semplice appartenenza a un territorio. Altre misure di accesso al credito sono state realizzate con i bandi annuali Agevola credito e i progetti Credito solidale Milano, Microcredito Under 35 e il Prestito d'onore.

Fig. 1 – Sintesi degli investimenti e dei risultati 2012-2016



Fonte: Comune di Milano, Direzione centrale Politiche del lavoro, Sviluppo economico, università e ricerca, *Report delle attività e degli interventi realizzati fra il 2012 e il 2016*, p. 3.

Cosa ci dice questo catalogo (incompleto) di servizi e misure per l'inclusione? Ci parla essenzialmente di tentativi di governo collaborativo, in cui l'amministrazione persegue intenzionalmente la costruzione di luoghi in cui ascoltare e collaborare alla produzione di politiche pubbliche con finalità inclusive e occupazionali. In altra sede abbiamo mostrato come questa intenzione collaborativa nel caso milanese si sia caratterizzata per quattro tratti principali (Polizzi 2016). In primo luogo ha creato gradualmente un clima di *fiducia* fra amministrazione e attori locali, in cui tutti gli attori hanno maturato un nuovo sistema di convenienze e vantaggi nel partecipare alla riflessione e al disegno di strumenti di regolazione.

In secondo luogo non si è sviluppata con una dinamica *a raggio*, fra diversi attori ciascuno concentrato in un dialogo a due con l'amministrazione, tipica delle forme consociative di relazione fra amministrazione e società civile (Polizzi, Vitale 2010). Al contrario la collaborazione si è sviluppata con una dinamica tipica di quello che Max Weber definiva *agire di comunità* (Tosi, Vitale 2016), con relazioni basate su conoscenza, scambio reciproco e sinergia tra gli attori. A questo proposito, un caso emblematico è stato la costituzione di un gruppo di attori che si è conosciuto nel corso del processo partecipato di scrittura della delibera sulla *sharing economy*, e che in seguito ha portato alla gestione comune dello spazio Co-Hub, un'esperienza di formazione, incubazione e promozione dedicato alla cultura della collaborazione.

In terzo luogo la *progressività della pubblicizzazione della partecipazione* stessa, in cui il Comune sui diversi progetti ha invitato tutti gli attori di settore, e solo in seguito a un processo lungo di deliberazione ha creato eventi pubblici, aperti a tutti, di discussione dei risultati preliminari raggiunti con gli operatori della società civile precedentemente coinvolti. Il confronto fra gli attori di ciascun settore si è svolto senza preoccupazione per l'immagine degli stessi. E i risultati hanno trovato forme di pubblicizzazione a loro volta pensate con modalità di apertura e collaborazione (si pensi alla Collaborative Week, la serie di eventi pubblici organizzati dal Comune di Milano su questo tema nel novembre 2015).

Infine, un ultimo tratto di questi processi collaborativi attiene a una *strategia di certificazione* (Tilly, Tarrow 2008) finalizzata a riconoscere, distinguere e promuovere gli attori che perseguono espliciti obiettivi inclusivi e offrono opportunità occupazionali di qualità (nel rispetto dei contratti e delle norme di sicurezza per i lavoratori), per accrescerne il capitale reputazionale e costruire incentivi simbolici efficaci (Vitale 2010).

## 5. Mobilitare reciprocità e mutualismo dentro catene di interazione rituale

Evidentemente, a fronte dei processi e degli esiti qui descritti, emergono anche diverse questioni problematiche. A cosa serve quanto qui descritto? Ne ricaviamo indicazioni di merito e di metodo che possono essere trasferibili? Quanto tale esperienza risente di fattori di contesto di cui si avvale Milano, con la sua forte integrazione economica transnazionale (Del Fabbro 2017), e le decisioni infrastrutturali prese fin dall'inizio degli anni duemila (Pasqui, Fedeli, Briata 2017)? E più in generale, se l'amministrazione non avesse fatto tutto questo, sarebbe cambiato qualcosa per i cittadini e per i lavoratori, in particolare per quelli più deboli? Quanto fatto non è servito solo ai giovani di ceto medio alto, molto colti, pieni di immaginazione e capitale sociale, contribuendo involontariamente a la secessione dei ricchi e istruiti? Non siamo di fronte a nuovi progetti che implicitamente considerano inutile quel ceto popolare in estremo disagio, spesso escluso dal mercato del lavoro da due generazioni?

Certamente Milano è un caso assai specifico in Italia, e rientra pienamente in quella dinamica di successo delle metropoli europee che crescono e attirano investimenti e capitale umano in abbondanza, in parte sottraendoli dai territori in difficoltà (European Commission, UnHabitat 2016). Negli ultimi anni a Milano e provincia la disoccupazione è diminuita (dall'8,4 al 7,5 per cento, stessa tendenza per la cassa integrazione), e l'occupazione ha visto un aumento del 5,8 per cento se compariamo il 2016 al 2008, prima della crisi (+20 per cento fra il 2016 e il 2013). La sua dinamica virtuosa è strutturata certamente *anche* dalla iscrizione delle imprese manifatturiere e di servizi in reti transnazionali lunghe che favoriscono la distribuzione dei prodotti e la facilità di partenariati commerciali. Sappiamo, inoltre, che le leve a disposizione di una città per creare occupazione, favorire la domanda di lavoro e qualificarne l'offerta sono limitate. Limitate tuttavia non vuol dire irrilevanti. Innanzitutto le città possono fare male: se mal governate possono dissipare fiducia e allontanare aziende e produzioni, anche in tempi assai brevi (Storper *et al.* 2015). Gli esempi che abbiamo visto indicano una modalità di governo collaborativo che investe non solo la qualità della vita e delle infrastrutture urbane per la creazione di un generico ambiente attrattivo, ma anche i settori specifici dello sviluppo economico, della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro. Milano ha scelto di raffor-

zare *al contempo* servizi e misure per l'inclusione dei più deboli, e servizi e misure per l'inclusione del ceto medio. L'interesse di questo caso risiede proprio nella capacità di *tenere insieme i due ambiti*, ricercando nel rapporto fra innovazione e inclusione un elemento di coerenza per le politiche da implementare. Una capacità, che riecheggia gli insegnamenti più profondi di Keynes, spesso dimenticati.

Una città non ha potere legislativo, non ha leve monetarie, ha limitati strumenti fiscali, e non può disegnare una politica industriale compiuta. Il caso di Milano non ci parla tuttavia di una storia semplice di razionalizzazione della spesa, controllo dell'azzardo morale (legalità e lotta allo spreco) e reinvestimento in politiche dirette di sostegno all'occupazione. Ci racconta di una politica deliberata di varietà e complementarità. La città poteva scegliere di investire esclusivamente nel sostegno dei settori ad alto valore aggiunto caratterizzati da alti salari per lavoratori specializzati. È una formula che hanno adottato molte città, nella speranza che alti salari generino alti consumi locali e servizi ad alta intensità di lavoro a basso reddito. È una formula i cui esiti sono tutt'ora dubbi, ma che hanno adottato moltissime città «progressiste», non particolarmente affascinate dalle seduzioni neoliberiste, ma a corto di idee in materia di generazione di occupazione (Stone, Stoker 2015). Oppure, al contrario, poteva puntare esclusivamente a sostenere i disoccupati e potenziare le misure standard di sostegno alle persone più svantaggiate, attraverso una politica tradizionale di sostegno ai cosiddetti adulti in difficoltà. Una scelta più inerziale, ma che ugualmente ha caratterizzato molte città con un orientamento a favore dei gruppi più svantaggiati.

Milano, invece, ha cercato di lavorare in termini di complementarità, e non di sostituzione. Aggiungendo, non sostituendo. Non eliminando gli interventi per i più fragili a favore di ceti medi colti, imprenditoriali e pronti per l'avventura. Non mettendo in caselle separate la formazione professionale nel carcere minorile e la formazione post laurea al Politecnico, ma pensando insieme risorse a supporto dell'inclusione nell'insieme dell'offerta formativa della città. Tale equilibrio tuttavia sconta anche alcuni deficit di implementazione (Pais, Polizzi, Vitale in via di pubblicazione). In particolare, emerge una fatica a rendere stabili e sistematici i luoghi della governance collaborativa. Dove infatti non sostenuti con risorse, personale e strutture *ad hoc*, i luoghi di collaborazione con stakeholder e destinatari delle politiche rischiano di risentire delle contingenze politiche dell'amministrazione di turno: le emergenze che gli assessorati di competenza devono gestire in

relazione alle questioni che si impongono nel governo urbano, la variazione della suddivisione delle deleghe tra assessori con l'avvicinarsi delle giunte (pur dello stesso colore politico), la molteplicità di competenze in carico al medesimo assessorato, la carenza di una piena integrazione istituzionale tra le diverse strutture amministrative che trasversalmente sono interessate dal lavoro di confronto. L'intervento comunale, cioè, pur in una metropoli come quella milanese, non ha potestà legislativa e ciò non consente di dare piena istituzionalizzazione agli assetti di governance sperimentati. La differenza di colore politico con la giunta regionale, inoltre, rende assai complesso costruire una tale istituzionalizzazione con un accordo di governance tra livello amministrativo comunale e livello legislativo regionale.

L'azione amministrativa milanese si configura quindi come limitata, non priva di spiazzamenti e interruzioni e tuttavia vi si intravede una dinamica incrementale, che potremmo definire di *muddling through*, per dirla con Charles Lindblom (1979). La città ha cioè imparato ad ascoltare e accompagnare le forme emergenti di mutualismo, collaborazione. La loro forza e opportunità in termini di produzione di inclusione non risiede in loro stesse, ma nella capacità di articularle con altro. Molti dei fablab e coworking sostenuti dal Comune non hanno prodotto solo effetti propri, in sé, nel loro funzionamento diretto, ma hanno generato senso, pressioni e innovazione a Milano in termini relazionali, perché sono stati «giocati» per far evolvere il sistema della formazione professionale, per qualificarla e ridurre i *drop-out*. L'investimento fatto sulla formazione professionale e sulle scuole civiche non ha prodotto solo effetti propri, in sé, diretti, ma ha anche generato innovazione perché è stata «giocata» per far evolvere i centri per il lavoro. L'introduzione di pratiche di mutualismo/condivisione/self-help nei centri per il lavoro, con più forte coinvolgimento dei sindacati, non ha prodotto solo effetti diretti, autonomamente, ma è stata anche «giocata» con le aziende manifatturiere intorno ai temi del lavoro agile e del sostegno alle assunzioni. E così via fino a raggiungere sia le imprese cooperative che danno lavoro nel carcere San Vittore sia le grandi multinazionali della *sharing economy*.

In termini più analitici possiamo dire che il governo dei settori del welfare locale e dello sviluppo economico ha spinto una logica di integrazione specifica, finalizzata a costruire *catene di interazioni rituali* (Collins 2005) per l'influenza reciproca fra interventi autonomi e differenti. Questo stile di governo non è riducibile alla sola varietà, ovvero sia a un ordinario pluralismo, finalizzato a moltiplicare gli strumenti di politica pubblica, e le misure

di sostegno, tenendo conto dei processi di differenziazione della vulnerabilità sociale. Questo pluralismo si è nutrito di una precisa spinta all'integrazione con un marcato carattere relazionale: la varietà di strumenti non è stata implementata per giustapposizioni, ma attraverso catene di interazioni capaci di produrre effetti relazionali di trasformazione.

Da dove nasce una tale attitudine? Possiamo ipotizzare che essa nasca dalla consapevolezza maturata nel passato che la mobilitazione e la collaborazione della società civile sia una risorsa scarsa. È limitato, cioè, il tempo che i cittadini e i corpi professionali possono dedicare, e sono fortissime le spinte sociali contro la collaborazione a favore semmai delle chiusure in cerchie di appartenenza (Biorcio, Vitale 2016). La fiducia di cui il governo collaborativo ha bisogno è risorsa scarsa, che si può dissipare facilmente in presenza di elusioni e delusioni (Polizzi, Tajani, Vitale 2013). Dati questi vincoli, la mobilitazione della società civile è risorsa preziosa che l'amministrazione ha giocato con parsimonia, gradualità (Polizzi 2016), e relazionalmente, in modo da moltiplicarne gli effetti dentro catene di interazione capaci di produrre emulazioni generative e legame istituzionale (Magatti, Giaccardi 2014). Con effetti concreti e diffusi, non solo nel centro città, e un forte effetto sulla dinamica delle aspettative dei cittadini. Qualcosa è successo in città, non sono stati solo discorsi, o piani e regolazioni.

Non si è trattato solo di riconoscere, ascoltare, sostenere le forme di mutualismo e azione collettiva inclusiva che emergono in città. Non si è trattato solo di fare dell'ascolto attivo una modalità di collaborazione finalizzata a migliorare la spesa e generare idee su bisogni e interventi. Il caso di Milano interroga sulle capacità della politica di fare della collaborazione una piattaforma virtuosa per il governo della città, i suoi servizi e infrastrutture, ma anche gli individui e i gruppi che collaborano, per stabilire fra loro legami. Soprattutto per «giocare» questi legami relazionalmente *di settore in settore*, e produrre effetti di emulazione e pressione e porre l'inclusione come parametro trasversale.

Gli esiti al momento appaiono significativi, in termini sia di inclusione che di dialogo sociale. Milano aveva una tradizione precisa di creazione di posti di lavoro soprattutto per le classi medie superiori, e negli ultimi sei anni ha aggiunto un'attenzione alla creazione di opportunità occupazionali anche per il ceto medio e per le classi popolari. Lo sviluppo recente dei settori della grande distribuzione e del turismo va in questa direzione. Il fatto che il turismo non abbia avuto significative contrazioni con la fine di Expo

manifesta la capacità che ha avuto la città di posizionarsi nei circuiti turistici, rilanciando la sua immagine e la sua offerta di opportunità culturali e di socialità. Le ultime fasi del governo locale si caratterizzano per una ulteriore apertura di dialogo sociale ai corpi professionali tradizionalmente meno inclusi nella governance locale. Se tradizionalmente il dialogo e la negoziazione con i commercianti sono sempre stati importanti a Milano, gli anni recenti si sono caratterizzati per una apertura negoziale e delle politiche di sostegno rivolte ai componenti più deboli della corporazione, ovverosia ai commercianti ambulanti e dei mercati all'aperto (con una nuova piattaforma di sviluppo ai mercati rionali), ai ristoratori ambulanti (con una nuova strategia di certificazione e promozione della qualità dello *street food*, e un forte coinvolgimento anche dei centri di formazione professionale), e ai negozianti presenti nei quartieri meno densi di periferia. L'apertura e il dialogo sociale che hanno caratterizzato il rapporto con il sindacato (in tema di impiego pubblico e di regolarizzazione dei precari nell'amministrazione, ma anche di co-gestione della Fondazione welfare ambrosiano di cui abbiamo parlato poc'anzi) sono stati un banco di prova per poi estendere l'uso del dialogo sociale partecipato anche a questioni relative al settore della moda (per includere anche i nuovi piccoli stilisti, e non solo le grandi marche tradizionali), ai settori emergenti dell'artigianato ad alta intensità tecnologica, per giungere fino agli appelli alla co-produzione degli spazi pubblici rivolti ai designer coinvolti nella Settimana del mobile e nella Design Week, con l'obiettivo di creare nuovi legami con le piccole associazioni radicate nei quartieri e con l'ambiente creativo e militante dei *maker* (le sperimentazioni progettuali più significative sono già iniziate nel quartiere Isola). Emblematico, inoltre, il fatto che il termine creatività non sia mai usato autonomamente, ma sempre in binomio con il termine inclusività, al fine di contrastare le accezioni classiste e gentrificanti della mobilitazione dei creativi (Semi 2015).

La dinamica di governo urbano descritta si configura come un processo di facilitazione e abilitazione della nascita di un circuito di innovazione sociale locale. Stesso metodo è stato adottato per affrontare la difficile sfida della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, lavorando con il sindacato e le parti sociali per incoraggiare le aziende a praticare forme di «lavoro agile» (*smart work*), promuovendo giornate e settimane del lavoro agile, per permettere la riflessione e la sperimentazione in proposito; e richiamando il governo nazionale ad assumersi le proprie responsabilità per regolare e in-

centivare forme innovative di conciliazione e di adattamento dei tempi di lavoro. L'importanza del dialogo sociale e di politiche di innovazione per l'inclusione si riscontra anche nel fatto che alle iniziative per il lavoro agile iniziano a partecipare progressivamente sempre più aziende piccole, abitualmente restie a costruire progetti organizzativi più flessibili.

Ovviamente i risultati ottenuti vanno compresi anche alla luce delle criticità emerse. L'estensione del metodo del dialogo sociale a settori e lavoratori tradizionalmente esclusi è foriero di innovazione ma non è di per sé sufficiente per estendere l'offerta di servizi e opportunità. Sappiamo che i governi locali dipendono dai trasferimenti nazionali e regionali e possono mobilitare solo risorse aggiuntive provenienti da partner privati e finanziamenti europei per integrare la propria capacità di spesa. I finanziamenti più grandi per infrastrutture e urbanizzazione sono giunti al Comune di Milano per continuità con i progetti lanciati dalla Giunta di destra del sindaco Moratti. Le Giunte di centro-sinistra che sono seguite sono state capaci di portare a termine i progetti decisi. Molte innovazioni sono state introdotte, ma queste si trovano ancora a interrogarsi su come sistematizzarsi e radicarsi in una modalità che sia sostenibile. Effettivamente, il ruolo di un Comune è piuttosto limitato. Se infatti ha delle leve per la fase di avvio di tali processi, sembrano più ridotte le leve locali per costruire politiche che ne consentano il radicamento. Ad esempio le politiche per orientare e incentivare il tessuto produttivo locale a «utilizzare» questo potenziale di innovazione non possono che avere nelle istituzioni regionali e soprattutto nazionali il loro luogo di regia. Se, in altre parole, non si accompagna il lavoro di attivazione delle amministrazioni comunali con politiche regolative e promozionali a livello regionale e nazionale, rischia di verificarsi quanto abbiamo già visto per esempio con l'esperienza del welfare locale (Polizzi, Tajani, Vitale 2013). In quel caso le numerose innovazioni messe in campo da tante amministrazioni locali in questi anni, anche in virtù della spinta partecipativa avviata con la legge n. 328 del 2000, non hanno avuto la possibilità di diffondersi ed essere messe a sistema, data la mancanza di un'azione di livello nazionale di accompagnamento e sostegno delle amministrazioni locali. A fronte di problemi duri di disoccupazione e di situazioni in cui la qualità del lavoro inferiore ai potenziali che potrebbe raggiungere, una strategia basata su catene di interazione ed effetti relazionali di emulazione fra settori dello stesso governo locale resta limitata e richiede di qualificare le catene di interazione verticali, e le sinergie fra livelli di governo.



## Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B. (2016, a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Bifulco L. (2005, a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Biorcio R., Vitale T. (2016), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, Donzelli.
- Chiappini L., D'Ovidio M. (2017), *Il potenziale dei makers: tra innovazione economica e coesione sociale*, in Bidussa D., Polizzi E. (a cura di), *Agenda Milano. Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, Milano, Feltrinelli, pp. 34-35.
- Citroni S. (2015), *Civic Events in a Dynamic Local Field. The Role of Participation for Social Innovation*, in *Industry and Innovation*, vol. 22, n. 3, pp. 193-208.
- Collins R. (2005), *Interaction Ritual Chains*, Princeton, Princeton University Press.
- Del Fabbro M. (2017), *Transforming Proximity. Local Actors Enacting Territorial Strategies and Restructuring Policy-Making in Metropolitan Milan*, PhD Thesis, L'Aquila, Gran Sasso Science Institute.
- European Commission, UnHabitat (2016), *The State of European Cities 2016. Cities Leading the Way to a Better Future*, <http://ec.europa.eu/cities-report>.
- Fazzi L. (2016), *Buona economia senza buone istituzioni? Prime riflessioni dopo la legge delega su Terzo settore e impresa sociale*, in *Animazione sociale*, vol. 300, pp. 3-13.
- Howaldt J., Schwarz M. (2010), *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Dortmund, Sozialforschungsstelle.
- Lampugnani D., Cappelletti P. (2016), *Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?*, in *Rivista impresa sociale*, n. 8, pp. 4-14.
- Lindblom C.E. (1979), *Still Muddling, Not Yet Through*, in *Public Administration Review*, vol. 39, n. 6, pp. 517-526.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J., Vicari Haddock S. (2009, a cura di), *Social Innovation and Territorial Development*, Farnham (UK) - Burlington (Usa), Ashgate.
- Magatti M., Giaccardi C. (2014), *Generativi di tutto il mondo, unitevi!*, Milano, Feltrinelli.
- Pais I., Polizzi E., Vitale T. (2017), *Economie e politiche della collaborazione a Milano*, in Andreotti A. (a cura di), *Milano città plurale: attori pubblici e privati in movimento*, Bologna, Il Mulino (in via di pubblicazione).
- Pais I., Provasi G. (2015), *Sharing Economy: A Step Towards the Re-Embeddedness of the Economy*, in *Stato e Mercato*, vol. 105, n. 3, pp. 347-378.
- Pasqui G., Fedeli V., Briata P. (2017), *Milano: ritorno alla città*, in Aa.Vv., *Le Agende urbane delle città italiane*, Bologna, il Mulino, pp. 19-42.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Bologna, il Mulino.

- Pol E., Ville S. (2009), *Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?*, in *The Journal of SocioEconomics*, vol. 38, n. 6, pp. 878-885.
- Polizzi E. (2016), *La collaborazione come metodo di governo*, in Polizzi E., Bassoli M. (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, pp. 139-160.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci.
- Polizzi E., Vitale T. (2010), *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano*, in *Animazione sociale*, vol. 244, pp. 23-33.
- Polizzi E., Vitale T. (2017), *Riforma del terzo settore: verso quale approdo?*, in *Aggiornamenti sociali*, vol. 68, n. 2, pp. 102-113.
- Rosina A., Sorgi S. (2016), *Il futuro che (non) c'è*, Milano, Egea.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, il Mulino.
- Stone C., Stoker R. (2015, a cura di), *Urban Neighborhoods in a New Era: Revitalization Politics in the Postindustrial City*, Chicago, University of Chicago Press.
- Storper M., Kemeny T., Makarem N., Osman T. (2015), *The Rise and Decline of Great Urban Economies*, Los Angeles - San Francisco, Stanford (CA), Stanford University Press.
- Tilly C., Tarrow S. (2008), *La politica del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori (trad. it. a cura di T. Vitale).
- Tosi S., Vitale T. (2016), *Vivere nella comunità locale? Una questione politica nella storia della sociologia urbana italiana*, in *Sociologia urbana e rurale*, vol. 110, pp. 42-55.
- Venturi P., Zandonai F. (2016), *Imprese ibride. Modelli di innovazione sociale per rigenerare valore*, Milano, Egea.
- Vicari S., Moulaert F. (2009, a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino.
- Vitale T. (2009), *L'impatto istituzionale dell'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S., Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino, pp. 163-198.
- Vitale T. (2010), *Regulation by Incentives, Regulation of the Incentives in Urban Policies*, in *Transnational Corporations Review*, vol. 2, n. 2, pp. 58-68.

## ABSTRACT

*L'articolo affronta il tema dell'emergere di esperienze di innovazione sociale a livello urbano e di quale ruolo possa giocare il governo urbano nella promozione di un ecosistema favorevole a questo sviluppo. Dopo un'introduzione sulla parabola del terzo settore come soggetto di innovazione sociale, verrà affrontato il tema di quali siano le caratteristiche delle forme emergenti di innovazione sociale, a partire dal caso milanese. Verrà quindi messo a fuoco il ruolo delle amministrazioni locali nella loro nascita e fioritura. Infine ci si soffermerà sui meccanismi relazionali messi in campo per produrre emulazione di settore in settore e creare catene di interazioni capaci di favorire una strategia globale di inclusione e contrasto alla disoccupazione. Il tipo di integrazione prodotta a Milano fra settore del welfare e settore dello sviluppo economico, e fra intervento e intervento, presenta molti tratti innovativi e forieri di apprendimenti. La sua efficacia risulta tuttavia limitata dall'assenza di un quadro compiuto di sussidiarietà, e dalla debolezza delle relazioni verticali fra livelli di governo.*

## COLLABORATIVE GOVERNANCE AND RELATIONAL INNOVATION CHAINS. CUES FROM THE MILAN CASE

*This paper deals with the issue of social innovation at the urban scale and the role played by local governance to promote a positive ecosystem for development. After presenting third sector organizations as traditional subjects of social innovation, the paper focuses on the emerging forms of social innovation in the case of Milan and the role played by its local government in supporting a favourable milieu for it. We will show the relational mechanisms used to produce emulation among sectors and the chain of interactions which allowed to promote a local strategy for inclusion and job creation. The innovative integration mode produced in Milan in-between welfare and economic development can be seen as a source of learning. Nonetheless, its effects are limited by the lack of an integrated institutional framework of multilevel governance and subsidiarity.*