

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Modelli strategici integrati: dalla policy nazionale alle governance territoriali

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Giulia Ganugi, Riccardo Prandini (2023). Modelli strategici integrati: dalla policy nazionale alle governance territoriali. AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI, 1, 137-164 [10.1447/107354].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/932275> since: 2023-06-23

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1447/107354>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Giulia Ganugi, Riccardo Prandini, Modelli strategici integrati: dalla policy nazionale alle governance territoriali, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 1/2023, pp. 137-164, doi: 10.1447/107354

The final published version is available online at: [10.1447/107354](https://doi.org/10.1447/107354)

Rights / License:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

When citing, please refer to the published version.

Modelli strategici integrati: dalla policy nazionale alle governance territoriali

Giulia Ganugi, Riccardo Prandini

Strategic Integrated Models: from National Policy to Territorial Governance

In the last decade, a new Italian policy was implemented to integrate the territorial services addressed to homelessness. The paper aims to investigate how the integrated strategic model favoured by the policy was interpreted at the urban scale and how different territorial governance was reproduced or transformed. The analysis concerns the cities of Bologna and Milan, and it is based on semi-structured interviews, focus groups and social network analysis. The combination of qualitative and network data permits the analysis of the governance structure and the processual perspectives of public actors and Third Sector organizations. The results show a failure of the national policy in triggering a standardised morphogenesis of the different territorial governance. However, territorial systems also converge in identifying the elements necessary to initiate morphogenesis, to which they do not oppose an ideological rejection.

Keywords: Governance, Social Policies, Social Network Analysis, Third Sector, Local Government.

1. Introduzione

Il fenomeno della grave esclusione abitativa viene letto tramite le due principali dimensioni di povertà ed esclusione sociale. Chi non ha una casa, intesa come ambiente di vita stabile e adeguato, sia da un punto di vista fisico sia da un punto di vista relazionale, vive quasi sempre una condizione di emarginazione, accentuata dalla diffusa impossibilità o incapacità di esigere i propri diritti sociali e politici (Barnao 2004; Meo 2008; 2009; Busch-Geertsema 2010; Decembrotto 2017). Gli studi condotti da Istat, in collaborazione con Caritas e fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per Persone Senza Dimora (Istat 2012; 2015), descrivono la situazione dei servizi e delle politiche dedicate a questo target di popolazione. Quasi il 60% dei servizi opera al Nord, la parte restante per metà al Centro e per metà al Mezzogiorno. Inoltre, a fronte di una diminuzione dei servizi, aumenta paradossalmente il numero delle prestazioni erogate. Dalle indagini emerge l'estrema eterogeneità territoriale dell'offerta dei servizi, gravemente carente o insufficientemente articolata. Infine, nella rete dei servizi destinati alle persone senza dimora è molto debole l'intervento diretto dell'attore pubblico, compensato dalla presenza di organizzazioni di Terzo Settore. Le istituzioni pubbliche italiane, infatti, hanno finora affrontato la *homelessness* come una fatalità, attraverso iniziative che si

inquadra in una logica puramente emergenziale e assistenziale, che risponde ai bisogni primari delle persone (Tosi 2008; Lancione 2014). Sempre a scala nazionale, monitoraggi più recenti sono stati curati da fio.PSD, nel triennio 2019-2021. I dati confermano in parte i trend emersi dalle rilevazioni Istat, focalizzandosi però anche sulle novità dei servizi provocate dall'Avviso 4/2016, tra cui la diffusione dell'approccio Housing First, l'utilizzo di équipes multidisciplinari e di cabine di regia multi-stakeholder (XXX e YYY 2021; Osservatorio fio.PSD 2021).

Partendo da un riepilogo delle politiche sociali italiane finora dedicate al settore, questo contributo si interroga su quali forme di governance siano state sviluppate a scala urbana in seguito all'ultimo intervento di policy nazionale – l'*Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora* – che intenzionalmente vuole “sistematizzare” il campo di interventi sulla grave emarginazione adulta e nello specifico sulla condizione di senza dimora. L'interrogativo verte su come le due Città Metropolitane di Bologna e Milano, poli di politiche sociali innovative, reagiscano alla policy nazionale e riproducano (morfostasi) o trasformino (morfogenesi) le proprie reti di governance locale.

Dopo questa breve introduzione sul fenomeno della *homelessness*, l'articolo si concentra sulle politiche sociali italiane esistenti sul tema, presentando l'Avviso 4/2016, oggetto dell'analisi. A seguire, vengono presentate la ricerca e la metodologia utilizzata. I paragrafi successivi sono dedicati all'analisi e interpretazione dei dati di rete e dei dati qualitativi, per poi raccogliere le riflessioni comparative tra i due casi di Bologna e Milano nelle conclusioni.

2. Le politiche sociali rivolte alla condizione di senza dimora

Concentrandoci sul periodo che va da fine anni '90 al primo decennio del 2000, le politiche e gli interventi rivolti a famiglie, persone con disabilità, persone non autosufficienti e coloro che li accudiscono, o ancora rivolti al disagio sociale e abitativo in generale sono residuali e non prioritarie nel dibattito politico (Vitale 2015). Tra queste, anche la legge 328 del 2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, le cui azioni mirate alle persone senza dimora vedono attuazione in modo disorganico e incompleto (Decembrotto 2017; Kazepov e Carbone 2018). Inoltre, seppure la Legge 328 abbia incentivato sperimentazioni di co-progettazione e co-produzione dei servizi, i processi organizzati risultano spesso parziali e controversi e le sperimentazioni rimangono tali, senza sfociare in pratiche condivise e strutturate, totalmente dipendenti da iniziative politiche a scala locale (Bifulco 2018). In generale, le politiche sociali rivolte alla grave emarginazione adulta, nello specifico, soffrono di deficit di finanziamento pubblico e di legittimazione politica, aspetti che non permettono uno sviluppo costante e significativo di questo settore (Ranci e Migliavacca 2011; Bianciardi 2019). Inoltre, l'estrema eterogeneità territoriale

dell'offerta dei servizi, alla base del sistema di welfare italiano, ha provocato gravi carenze in alcuni territori, soprattutto dove i servizi sono spesso insufficienti o mancanti (Tosi 2003). Questo riguarda soprattutto i servizi di bassa soglia e gli interventi mirati al reinserimento lavorativo. Le politiche marcatamente abitative, invece, hanno spesso ignorato le esigenze dei soggetti più poveri e in forte marginalità socio-abitativa, privilegiando i settori medi e medio-bassi (Tosi 2018; Bergamaschi 2019)¹.

2.1. La nuova stagione di politiche: verso un cambio di paradigma

Per assistere all'inizio di un nuovo periodo di ideazione e sviluppo delle politiche nazionali, in questo campo, è necessario attendere un altro decennio. A partire dal gennaio 2013 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attiva un processo partecipativo che coinvolge il Ministero delle Infrastrutture, il Ministero degli Interni, i rappresentanti degli Assessorati ai Servizi Sociali delle dodici città metropolitane italiane con più di 250 mila abitanti, un rappresentante della conferenza delle Regioni e uno di ANCI. L'obiettivo è sperimentare una scrittura condivisa di linee guida, per evitare il tradizionale lavoro a "compartimenti stagni" in questo settore.

Il testo finale delle *Linee di Indirizzo per il contrasto della Grave Emarginazione* viene approvato nel novembre 2015 e, ad oggi, le Linee di Indirizzo costituiscono il principale strumento di riferimento per le Regioni e i Comuni nella costruzione e implementazione a livello locale di sistemi di intervento sociale per il contrasto alla povertà estrema. Al tal fine, le Linee di Indirizzo propongono un modello di governance congiunta che preveda processi di comunicazione, progettazione partecipata e cofinanziamento tra servizi sociali territoriali pubblici e privati. La narrazione definisce essenziale l'allestimento «a livello territoriale di reti e contesti di governance il più possibile unitari o almeno coordinati» e la promozione di un «modello strategico integrato» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015). Tale modello viene presentato come risposta sistemica per mettere in sinergia strumenti, policies, risorse e attori, sia in modo verticale (Stato, Regioni, Comuni) sia in modo orizzontale (settori diversi dell'amministrazione pubblica, privato e privato sociale). Inoltre, per raggiungere una governance strategica e integrata, le Linee di Indirizzo raccomandano fortemente di «aggregare soggetti diversi della istituzione pubblica ma anche del mondo del profit e del no profit per costituire una cabina di regia che raccolga energie e risorse diverse, [...] che permetta di allargare il numero di risorse presenti attingendo all'interno delle comunità locali ulteriori energie positive per l'efficacia e sostenibilità dell'intervento». L'integrazione orizzontale prevede diversi gradi di

¹ Per ulteriori approfondimenti sulla condizione di senza dimora e sui servizi sviluppati territorialmente, si consigliano – oltre ai riferimenti bibliografici presenti nel testo – anche i seguenti: Leonardi 2019; Bianciardi 2021; Bianciardi e Albano 2022; Cellini e Bianciardi 2022; Revelli e Paidakaki 2022; Ambrosi et al. 2023.

intensità, articolati in I) “*collocation*”, intesa come dislocazione dei servizi nello stesso luogo fisico, II) “*collaboration*”, intesa come condivisione delle informazioni tra attori diversi e III) “*cooperation*”, intesa come organizzazione congiunta dei servizi (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015).

Alle Linee di Indirizzo, segue, nel 2016, l’*Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora* (Avviso 4/2016), che prevede per la prima volta un ingente finanziamento agli enti pubblici locali (Regioni e Città metropolitane) e si propone di innescare la riconfigurazione dell’intero settore del contrasto alla grave emarginazione adulta². L’obiettivo è aggiornare i servizi, introducendo, tra gli altri, anche interventi di Housing First (Padgett et al. 2018), e sviluppando modelli di governance strategica e integrata, tramite la costituzione o la riorganizzazione delle Cabine di regia incaricate di progettare ed erogare i servizi e gli interventi.

Analizzando i concetti e le parole chiave che nel documento definiscono il modello strategico integrato (Tab. 1), si può facilmente notare che il “cambio di paradigma” opera a due livelli, a una prima vista opposti: prima pone in contrasto una logica strutturante e integrata con una logica destrutturata e frammentata; poi fa della strutturazione la leva per la flessibilità.

<i>Modello strategico integrato</i>	<i>Modello incrementale residuale e frammentato</i>
Certezza, stabilità, prevedibilità dei servizi	Incertezza, instabilità, imprevedibilità dei servizi
Adeguatezza, congruità, specificità	Residualità, incoerenza, limitatezza
Pubblica amministrazione come supervisore del sistema plurale dei servizi	Terzo settore e filantropia non organizzati in un sistema
Sistema olistico, centrato sulla presa in cura e sulla attribuzione immediata di una casa	Sistema a gradini, incrementale ma incoerente
Logica <i>bottom-linked</i>	Logica <i>top-down</i>
Complessità e flessibilità	Complicazione e iper-strutturazione
Sinergia e collaborazione tra le parti	Sistema a silos che non si integrano
Integrazione orizzontale e verticale	Filiere amministrative parallele
Risparmio, economie di scala e sostenibilità	Economia dello spreco, costi in aumento
Professioni multidimensionali, riferite a più contesti di azione, personalizzazione del servizio	Professioni monodimensionali, riferite a un solo contesto, standardizzazione del servizio
Innovazione	Staticità

Tab. 1: il modello strategico integrato e il modello incrementale residuale/frammentato a confronto.

Fonte: Elaborazione degli autori (xxx 2021)

² Per approfondire le possibilità di innovazione e implementazione offerte dall’Avviso 4 ai servizi territoriali, si può fare riferimento a Natili et al. (2021) e Leonardi e Stefani (2021). Tuttavia, questi contributi non analizzano l’impianto di governance derivato a scala locale o regionale dallo sviluppo dei progetti finanziati dall’Avviso 4.

Il modello strategico integrato propone un paradigma basato sulla valorizzazione della creazione di progetti innovativi, la costruzione di connessioni strumentali, l'inclusione di tutti gli attori utili al progetto, il loro coinvolgimento costante e continuo, la fiducia tra di essi. Il paradigma precedente – incrementale e residuale – si basa, invece, su logiche gerarchiche centrate sull'efficacia della specializzazione e con ruoli ben definiti e stabili, su una certa rigidità e stabilità, su compiti o piani (e non progetti) di medio e lungo termine. Il nuovo modello strategico e integrato sembra contrastare, almeno sulla carta, il paradigma fatto di rigidi pilastri di policies parallele che non si integrano con il paradigma proteiforme che ibrida tutto; il paradigma top-down di catene di comando e controllo con il paradigma *bottom-linked* (Moulaert e MacCallum 2019) e circolare di metagovernance.

Se sulla carta, le Linee di Indirizzo e l'Avviso 4/2016 spingono così tanto verso il modello strategico integrato attraverso un cambio di paradigma, diventa interessante e utile indagare come questa policy nazionale sia stata interpretata a livello locale da territori che avevano già una governance strutturata di servizi e interventi e come tale governance sia stata riprodotta o trasformata dalle innovazioni portate dalla policy. In particolare, quali attori (terzo settore, sanitario, privato, ecc.) vengono inclusi nella governance dei servizi? Che rapporti si instaurano tra l'attore pubblico, tradizionalmente il Principale, e gli Enti di Terzo Settore, gli agenti? Che struttura prende la loro rete? Come questi attori interpretano le loro collaborazioni e contribuiscono all'istituzionalizzazione (o meno) di una nuova governance?

3. La ricerca e la metodologia applicata

Questa ricerca, commissionata da fio.PSD – Federazione Italiana delle Organizzazioni per Persone Senza Dimora, ha l'obiettivo di monitorare l'andamento dei servizi progettati e delle modalità di governance attuate all'interno delle Cabine di regia territoriali multi-stakeholder, in risposta all'Avviso 4. L'azione di monitoraggio si è svolta da novembre 2018 ad aprile 2020 ed è stata organizzata in tre fasi: a) Analisi documentale dei progetti presentati dagli ambiti territoriali in attuazione dell'Avviso 4; b) Predisposizione e diffusione di un questionario per il monitoraggio degli interventi territoriali; c) Analisi e ricostruzione dei modelli di governance e di co-produzione attuale dalle Cabine di regia territoriali per la realizzazione dei progetti sui diversi territori.

Nonostante molte delle nostre riflessioni siano state sviluppate lungo tutto l'arco del percorso, i dati discussi qui sono stati raccolti durante la terza fase del monitoraggio. I casi che hanno partecipato a questa fase della ricerca sono la Provincia Autonoma di Trento, la Città di Milano, la Città di Bologna e la Città di Napoli³. Per motivi di spazio e di rilevanza nella comparazione dei risultati,

³ Inizialmente erano stati contattati sette territori che potessero rispecchiare la molteplicità di modelli di welfare italiano. Oltre a quelle citate nel testo, è stata chiesta la disponibilità a Città di Torino, Città di Firenze e Città di Palermo. Nel caso

presentiamo i dati relativi alla Città di Bologna e alla Città di Milano⁴. Le due città hanno dimensioni diverse, in termini di abitanti, ampiezza territoriale e numero di persone senza dimora⁵, e di conseguenza anche un assetto diverso di servizi e di governance per la loro gestione. Proprio per questo, però, ne risulta interessante la comparazione per analizzare come i fondi erogati dall'Avviso 4/2016 e l'approccio diffuso a scala nazionale dalle Linee di Indirizzo influenzino due territori così diversi, ragionando su eventuali similitudini o diversità tra le nuove governance delle due città.

Per la raccolta, sono stati creati due strumenti di lavoro: a) un'intervista con il responsabile politico e il referente tecnico del progetto, per indagare il ruolo dell'attore pubblico, il ruolo e il coinvolgimento degli attori partecipanti alla governance, il contesto istituzionale, le modalità di lavoro, i punti di forza e debolezza del progetto; b) focus group con gli attori di Terzo Settore coinvolti nella governance e nell'erogazione dei servizi sulla base della matrice SWOT⁶, al fine di approfondire la percezione del gruppo riguardo al lavoro svolto collaborativamente per l'implementazione del progetto. Nello specifico, i temi toccati dall'intervista hanno riguardato il ruolo degli intervistati nel progetto dell'Avviso 4; la selezione, il ruolo e livello di coinvolgimento degli attori partecipanti ai tavoli di governance del progetto; le modalità e il contenuto del processo di governance; le modalità di implementazione dei servizi; i punti di forza e i punti di debolezza riscontrati nel progetto. I focus group, invece, dopo un primo giro di presentazioni degli attori (chi sono, di cosa si occupano, qual è il loro ruolo nel progetto), hanno riguardato prettamente punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce contenuti nel progetto dell'Avviso 4 secondo il punto di vista del Terzo Settore.

A Bologna, è stata realizzata un'intervista collettiva (Corrao 2005) con due persone – la responsabile politica e la referente tecnica del progetto – e un focus group con cinque partecipanti, tra cui un rappresentante di fio.PSD e quattro responsabili di altrettante organizzazioni che offrono servizi per persone senza dimora sul territorio della città. A Milano, è stata realizzata un'intervista collettiva con otto persone: quattro referenti tecniche dell'équipe di lavoro del Comune di Milano e quattro referenti del Terzo Settore, partecipanti alla cabina di regia della progettazione ed attuazione dell'Avviso 4 a Milano (due di loro sono anche rappresentanti di fio.PSD). Inoltre, sono stati

delle ultime due, non è stato possibile procedere alla raccolta dei dati con le tempistiche necessarie al progetto. La Città di Torino ha partecipato alla prima raccolta di dati, ma non ha potuto completare la seconda rilevazione, rendendo impossibile la comparazione con gli altri territori.

⁴ È possibile trovare l'analisi degli altri due territori in XXX e YYY (2021), Milano, FrancoAngeli. Il libro è scaricabile all'indirizzo: WWW.

⁵ L'indagine di *follow up* sulla grave emarginazione adulta in Italia, riportato nel report Istat "Le persone senza dimora - Anno 2014" (Istat 2015) stima un numero assoluto di 12.004 persone senza dimora a Milano e di 1.032 a Bologna. Questi dati sono stati utilizzati dall'Avviso 4/2016 per stabilire la ripartizione dei fondi nazionali tra le città metropolitane italiane.

⁶ La matrice SWOT è uno strumento di pianificazione e/o valutazione usato per analizzare i punti di forza (*Strengths*), le debolezze (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto, che si sviluppi in una qualsiasi organizzazione. Punti di forza e di debolezza riguardano l'ambiente interno dell'organizzazione. Opportunità e minacce riguardano l'ambiente esterno dell'organizzazione.

organizzati tre focus group, suddivisi in base alla tipologia di servizio erogato dalle organizzazioni partecipanti: centri diurni, con otto partecipanti; strutture residenziali, con dieci partecipanti; unità mobili, con cinque partecipanti⁷.

A queste tecniche qualitative è stata affiancata la Social Network Analysis (Robins 2015; Borgatti et al. 2018), al fine di analizzare la forma di governance e le strutture di collaborazione implementate per il progetto dell'Avviso 4. L'uso dell'analisi di rete con questo obiettivo si ritrova in Prandini e Tronca (2019) per l'analisi della network governance e in Piselli (2012) con lo studio del network decisionale. Le tecniche così combinate hanno permesso di unire, da un lato, l'analisi della struttura reticolare di governance e, dall'altro lato, le prospettive dell'attore pubblico e degli attori di Terzo Settore in merito alla stessa governance, ma in termini processuali dalla nascita all'istituzionalizzazione delle reti. Per quanto riguarda lo svolgimento dell'analisi di rete, in un primo momento (luglio-settembre 2019), abbiamo chiesto ai partecipanti di indicare gli attori con cui hanno instaurato legami per la realizzazione dei servizi attivati e rinforzati grazie all'Avviso 4 nel corso del 2019, e infine, di indicare i legami tra i soggetti altri⁸. Tra aprile e giugno 2020, abbiamo proceduto a un'integrazione delle schede, avvenuta telefonicamente, in modo da sottoporre alla validazione di ogni singolo partecipante la rete e le collaborazioni emerse. L'aspetto fondamentale, da far dialogare con il materiale qualitativo raccolto, per l'analisi delle governance locali è la centralità di ogni attore all'interno dei reticoli studiati. La centralità è una caratteristica dei singoli nodi, in questo caso attori collettivi, che possono risultare più o meno centrali in base all'ampiezza del proprio vicinato, ovvero con quanti altri nodi sono direttamente collegati. I legami diretti tra un nodo e l'altro sono chiamati archi. Le misure di centralità locale prese in considerazione sono la *degree* e la *betweenness*, nelle loro versioni normalizzate. Con *degree* si fa riferimento alla quantità di legami che riguardano ogni singolo nodo all'interno della rete e serve a misurare l'abilità di un nodo di comunicare direttamente con altri nodi. Con *betweenness* si fa riferimento al numero di volte in cui un nodo si trova in un "cammino" tra altri due nodi e serve a misurare quanto un nodo ha il controllo dell'informazione che scorre tra gli altri nodi.

Per cogliere, invece, aspetti strutturali delle reti, andando oltre la singola centralità dei nodi, sono state utilizzate le misure di Ronald S. Burt (1992). Queste misure consentono di identificare, da una parte, gli attori maggiormente capaci di gettare ponti sui cosiddetti *structural holes* – cioè di collegare

⁷ L'intervista a Bologna risale al 12 luglio 2019, mentre il focus group al 24 settembre 2019. Intervista e focus group a Milano risalgono al 19 e 20 settembre 2019. In entrambi i casi, sia interviste sia focus group sono stati realizzati in presenza, audio-registrati e trascritti in un secondo momento.

⁸ È stato sufficiente che uno di loro indicasse l'esistenza del legame tra una coppia di nodi, perché il legame fosse inserito nella struttura reticolare. Abbiamo fatto la scelta di un campionamento a *snowball*, perché non avendo un elenco completo degli attori pubblici e di Terzo Settore coinvolti nei servizi, non conoscevamo i confini della rete e non potevamo, dunque, procedere all'analisi di un *full network*.

aree nel network che sarebbero altrimenti non collegate tra loro e di svolgere il ruolo di *broker* – e, dall'altra, quelli che subiscono una costrizione e un controllo di carattere strutturale da parte del reticolo. Vengono quindi calcolati⁹ e presentati l'indice di *effective size* – ovvero la quantità di contatti non ridondanti posseduti da ogni nodo – l'indice di *efficiency* – vale a dire il rapporto tra l'indice precedente e il numero di contatti del nodo – l'indice di *aggregate constraint* – che è in relazione positiva con l'identificazione di contatti ridondanti – e l'indice di *hierarchy* – che esprime in che misura il *constraint* di un nodo dipende da uno solo dei nodi ai quali è connesso. I primi due indici sono positivamente associati al *brokerage* (la capacità di collegare nodi altrimenti scollegati), gli altri due sono invece positivamente associati al *constraint*. Sulla base di questa risultanza, sono stati identificati gli attori più centrali, con il ruolo di connettori e trasmettitori. Si è proceduto, quindi, a calcolare le misure di coesione della rete completa e di altre due reti per ciascun territorio, risultanti dall'eliminazione, rispettivamente, del nodo pubblico e dei nodi di terzo settore più centrali.

Le Regioni di appartenenza delle due città, Emilia-Romagna e Lombardia, sono accomunate da un tipo di welfare generalizzato e generoso (Bertin 2012; Bertin e Carradore 2016). Questo modello presenta un'offerta di servizi ampia e facilmente accessibile, con una forte attenzione anche allo sviluppo di prestazioni territoriali. I servizi sono erogati da un mix di attori pubblici e privati. In entrambe le Regioni si assiste a una discreta coesione sociale, a fronte di rischi relativamente poco elevati. La Lombardia, è storicamente caratterizzata dal ruolo forte delle organizzazioni di Terzo Settore a matrice religiosa (Bertin 2012).

I dati raccolti fotografano, dunque, una situazione di partenza, in cui le collaborazioni fra i partner territoriali sono certamente state influenzate dalla politica dell'Avviso 4 – oltre ad essere già esistenti anche da prima per la maggior parte dei casi, ma sono anche in continua evoluzione verso ulteriori aggiustamenti. L'immagine che ne risulta mostra le reti attivate in quel determinato periodo, per quella specifica policy, senza che esse siano rappresentative dell'intera temporalità della politica. Considerata questa premessa, il quadro presentato offre un utile spunto per aprire la riflessione sull'interpretazione e implementazione di una politica nazionale da parte di assetti di governance territoriali, già fortemente differenziati.

5. L'esperienza di Milano: riannodare una rete, legittimando la guida dell'Ente pubblico

5.1. La rete delle collaborazioni

La rete delle collaborazioni della Città di Milano per la realizzazione del progetto riferito all'Avviso 4 è stata costruita sulle risposte di nove testimoni significativi: Responsabile del progetto per il Comune di Milano (Unità GEA/Casc) Area “Diritti Inclusione e Progetti”, Fondazione Fratelli

⁹ Attraverso il metodo *whole network model*, messo a disposizione dal software UCINET 6.560 (Borgatti et al. 2002)

San Francesco, Associazione Cielo e Terra, Fondazione Progetto Arca, Opera Cardinal Ferrari, Remar Italia, Coop Angel Service, Fondazione Casa della Carità, Fondazione Caritas Ambrosiana (Tab. 2). Gli altri attori presenti ai focus group non hanno compilato la scheda di rete, perché i servizi di cui sono gestori non avevano ancora ricevuto il finanziamento dell'Avviso 4 e avrebbero perciò potuto compilare la scheda solo inserendo ipotetici legami futuri.

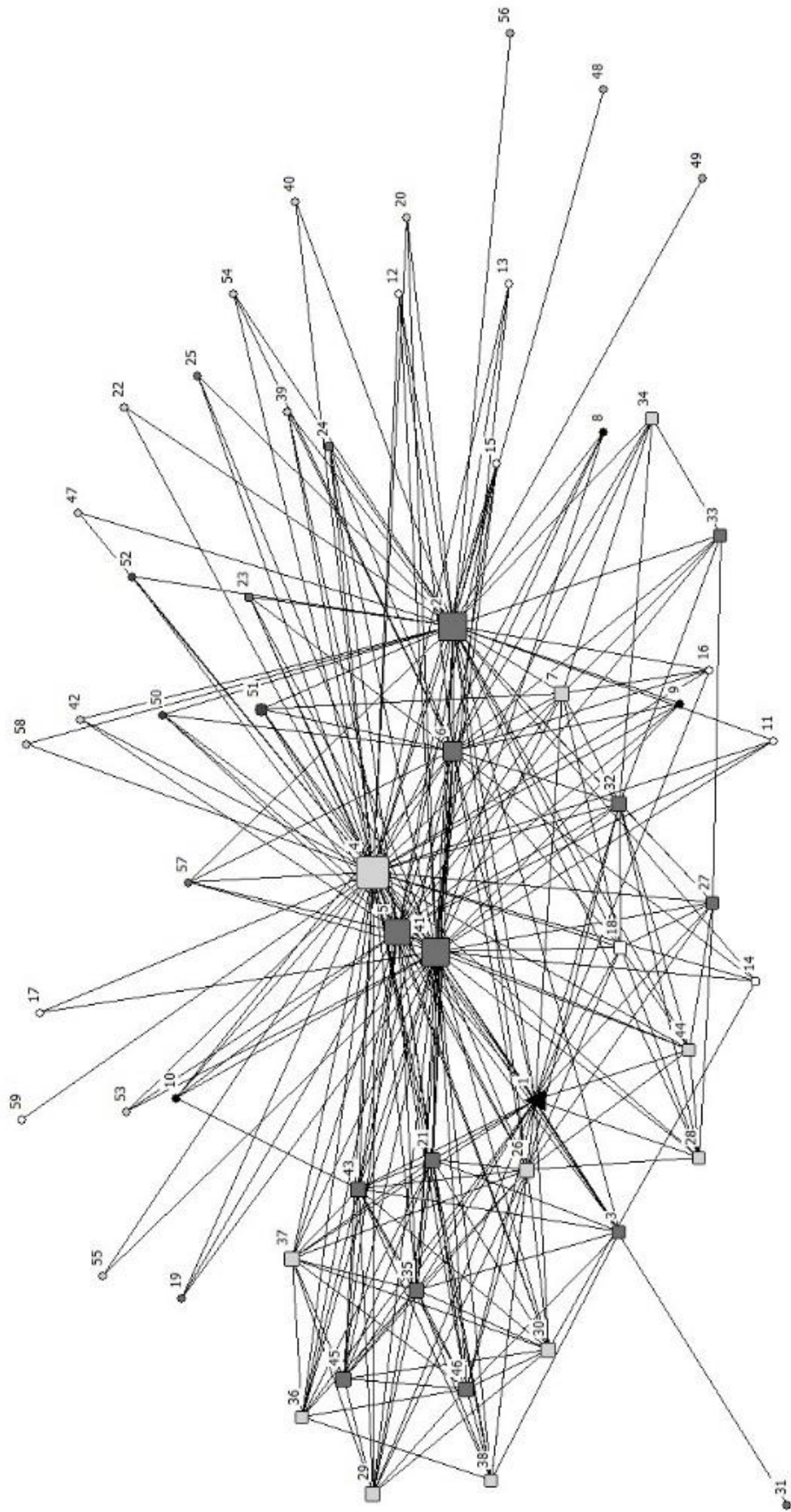
Tab. 2: Elenco degli attori rispondenti alla scheda di rete (celle in grigio) e degli attori inclusi nei personal network degli attori rispondenti (celle in bianco). Per ogni attore, è indicato il numero del nodo corrispondente nei grafi.

Unità Gea/Casc	1	Medici volontari	16	Ass. Sviluppo promozione	31	Fondaz. Somaschi	46
Fondaz F.lli S. Francesco	2	Consultori	17	Ass. City angels	32	Banca Prossima	47
Ass. Cielo Terra	3	Croce rossa	18	Coop. Insieme si può	33	Studio legale Pasceri Vitale	48
Fondaz Progetto Arca	4	Parrocchie	19	Coop. Arcadia	34	Studio legale Ferri Paci	49
Opera Cardinal Ferrari	5	Csv	20	Coop. Farsi prossimo	35	Tribunale/Uepe	50
Remar Italia	6	Opera S.Francesco	21	Spazio aperto servizi	36	Vigili urbani	51
Coop Angel service	7	Ass. Pane quotidiano	22	Coop. Lotta contro emarginazione	37	Polizia scalo romana	52
Celav	8	Banco alimentare	23	Coop. Comunità progetto	38	Caf	53
Casa Jannacci	9	Banco farmaceutico	24	Fondaz. Cariplo	39	Cpia	54
Servizi sociali territoriali	10	Ass. Buddhista	22	Banca del Monte	40	Sindacato inquilini	55
Cps	11	Ass. Ronda carità	26	Fondaz. Casa Carità	41	Azienda F.lli Ferrari	56
Sert	12	Ass. Sos Milano	27	Cascina Brandezzata	42	Università Cattolica	57
Noa	13	Ass. Mia	28	Fondaz. Caritas ambrosiana	43	Unicef	58
Etnopsichiatria	14	Ass. Comunità nuova	29	Dondaz. Isacchi Somaja	44	Medici Senza Frontiere	59
Ospedali	15	Ass. Giardino aromi	30	Fondaz. Exodus	45		

Osservando, la rete base della Città di Milano (Graf. 1), risulta che i 59 nodi sono collegati tramite 555 archi. La densità della rete risulta pari a 0,119. Ciò significa che nella rete è presente il 12% circa dei legami potenzialmente esistenti tra i nodi¹⁰.

Graf. 1: La rete base della Città di Milano. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: nero; TS a matrice religiosa; TS a matrice laica: gradazioni di grigio dal più scuro al più chiaro; sanità: bianco). La forma rappresenta il ruolo (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: più grande).

¹⁰ Tanto più un reticolo è denso (ovvero tanto più la percentuale della densità è alta), rispetto alla presenza di un legame positivo come quello di collaborazione, tanto più al suo interno circolano fiducia, reciproco affidamento, informazioni e scambi tra i nodi.



Tab. 3: Le misure di centralità normalizzate dei cinque nodi più centrali della rete.

<i>Nodo</i>	<i>Attore</i>	<i>nDegree</i>	<i>nBetweenness</i>
4	Fondaz Progetto arca	0,897	36,339
2	Fondaz F.lli San Francesco	0,621	23,185
41	Fondaz Casa carità	0,690	15,792
5	Opera Cardinal Ferrari	0,534	9,661
1	Unità Gea/Casc	0,431	8,633

Il grado di coesione è abbastanza basso perché i legami sono tanti, ma concentrati largamente intorno a pochi nodi focali. Dalle misure di centralità, infatti, risultano fondamentali per la struttura della rete quattro attori appartenenti al Terzo Settore milanese: la Fondazione Progetto Arca, la Fondazione Fratelli di San Francesco, la Fondazione Casa della Carità e l'Opera Cardinal Ferrari. L'Unità Gea/Casc del Comune risulta anch'essa centrale, anche se in misura minore rispetto ai nodi di Terzo Settore (Tab. 3). Le misure di *constraint* e *brokerage* confermano il ruolo di connettori e trasmettitori di questi attori, facendo risaltare ancora più sugli altri la centralità della Fondazione Progetto Arca (Tab. 4).

Tab. 4: Misure relative alla connettività dei nodi rilevati come principali broker. Per ragioni di spazio, non si riportano le misure di tutti i nodi, ma si rimanda a XXX e YYY (2021) per la tabella completa.

	<i>EffSize</i>	<i>Efficiency</i>	<i>Constraint</i>	<i>Hierarchy</i>
Unità Gea/Casc	19,120	0,552	0,149	0,035
Fondazione F.lli San Francesco	32,240	0,871	0,142	0,365
Ass. Cielo terra	3,214	0,357	0,422	0,073
Fondazione Progetto arca	46,466	0,894	0,125	0,391
Opera Cardinal Ferrari	26,895	0,815	0,162	0,298
Remar Italia	18,851	0,754	0,194	0,243
Banca del Monte	1	0,500	1,125	0
Fondazione Casa Carità	35,269	0,860	0,152	0,387
Cascina Brandezzata	1	0,333	0,926	0

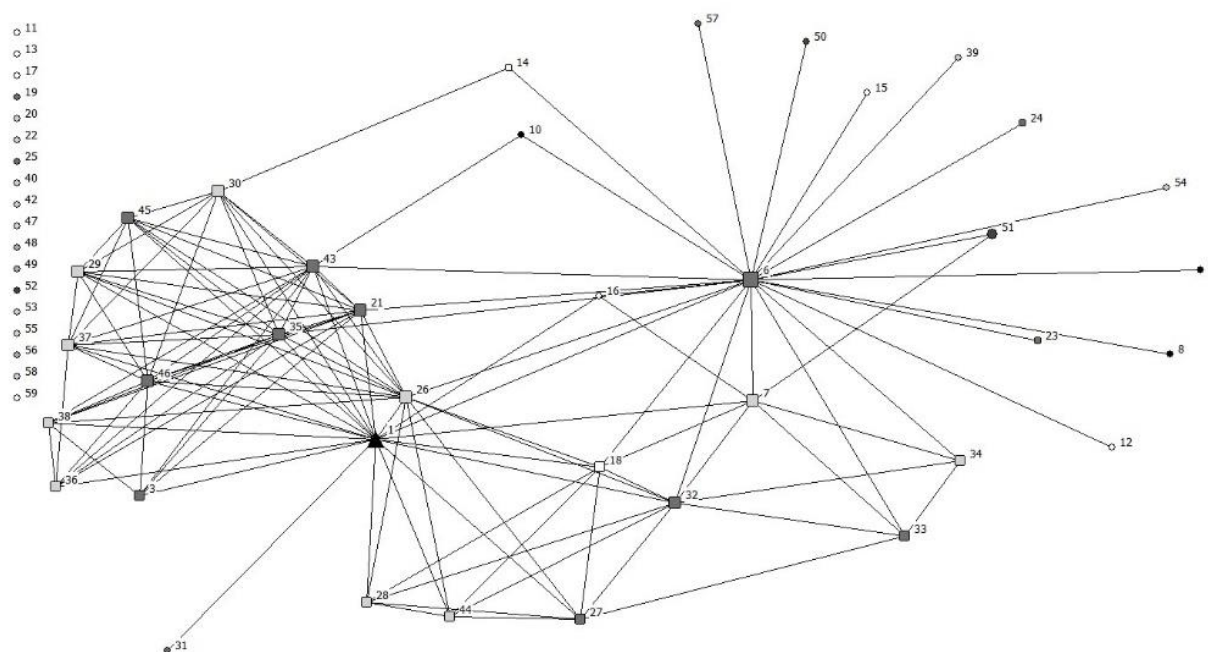
Sulla base di queste misure, compariamo le misure di centralità (Tab. 5) della rete base con quelle delle reti risultanti eliminando, prima, il nodo dell'Unità Gea/Casc [1] in quanto attore pubblico e leader del progetto e, successivamente, i quattro nodi degli attori più centrali di TS (rispetto sia agli altri attori di TS sia all'attore pubblico): Fondazione Progetto Arca [4], Fondazione Casa della Carità [41], Fondazione Fratelli San Francesco [2] e Opera Cardinal Ferrari [5], con rispettivi legami (Graf. 3).

Tab. 5: Misure di coesione della rete base e delle due reti senza a) Unità Gea/Casc e b) i quattro attori più centrali di TS.

	<i>Rete base</i>	<i>Senza Unità GEA/Casc</i>	<i>Senza i quattro ETS più centrali</i>
<i>Nodi</i>	59	58	55
<i>Legami</i>	407	357	102
<i>Densità</i>	0,119	0,108	0,034
<i>Connettività</i>	1	0,966	0,401
<i>Frammentazione</i>	0	0,034	0,599
<i>Compattezza</i>	0,548	0,528	0,198

Mentre tra la coesione della rete di base e la rete senza l'attore pubblico non sussiste una grande differenza, la coesione della rete senza i quattro attori di Terzo Settore più centrali risulta più bassa. La densità passa dal 11% al 3%, la connettività scende al 40%, la frammentazione della rete aumenta al 60% e la sua compattezza scende dal 53% al 20%. Il grafo (Graf. 2) evidenzia visivamente questa perdita di densità e la frammentazione della rete.

Graf. 2: Struttura relazionale della Città di Milano senza Fondazione Progetto Arca [4], Fondazione Casa della Carità [41], Fondazione Fratelli San Francesco [2] e Opera Cardinal Ferrari [5].



5.2. Il punto di vista dell'attore pubblico

L'esperienza milanese, così come osservata dalla PA, è fortemente contestualizzata in un territorio che vede la presenza radicatissima di molte realtà di Terzo Settore. Queste realtà hanno origini, identità e interessi molto diversi, ma tutte insieme vanno a costituire uno spazio abitato da attori che già da tempo hanno sviluppato una ben articolata visione della loro missione sociale, una propria cultura organizzativa, propri servizi e modalità di collaborazione con altri attori. Per rispondere all'Avviso viene creato un nuovo spazio istituzionale, ma con ancora poche persone a disposizione.

Il contesto sociopolitico è quello che vede una certa continuità nell'indirizzo del Comune, almeno dal 2013, con una valorizzazione della Area Politiche sociali che include “Diritti, inclusione e progetti”.

Il sistema dei servizi milanesi comprende una lunga lista di progetti, svolti in collaborazione con reti e filiere di stakeholder. I primi avvisi di co-progettazione sono usciti a fine agosto 2018. Trattandosi di una progettazione complessa che ha riguardato diversi servizi, il processo viene presentato dalle rappresentanti dell'ufficio pubblico come una iterazione molto “orizzontale” in collaborazione tra PA e enti di Terzo Settore (ETS), che prova a orientare il processo verso una maggiore integrazione sistemica. Non si parte quindi da grandi principi o da direttive omnicomprendenti. Si preferisce costruire la “convergenza” in modo graduale, condiviso, senza forzare la mano, bilanciando gli interessi degli attori con le necessità della PA.

Il processo vuole rimanere aperto, iterativo e rivedibile continuamente, visto che in gioco ci sono interessi e identità diverse che vanno pilotate verso un obiettivo comune, che deve essere simultaneamente molto chiaro, ma anche implementabile in modo diversificato e adatto alla diversità e alle esigenze delle organizzazioni. Lo strumento per gestire questi processi è la costruzione di tavoli – a partire da programmi comuni da implementare mediante progettualità specifiche e diversificate – che poi diventano anche l'occasione per realizzare momenti di verifica e confronto.

È in rapporto al territorio strutturato e abitato da un Terzo Settore molto autonomo che il tema della governance esplode in tutta la sua complessità. In alcuni casi, la PA osserva che una rete di organizzazioni, che operavano in modo autonomo e spesso anche parzialmente coordinato, esisteva già, senza la presenza del Comune. Mentre in altri casi, per esempio quello dei centri diurni, la rete non esisteva e i diversi soggetti sviluppavano il proprio progetto indipendentemente dagli altri. Allora la PA ha operato come broker, chiarendo le specificità di ogni soggetto e condividendo le informazioni relative alle attività di ciascuno.

«La rete tutto sommato c'era [...] però in queste reti non era presente il Comune, era la prima volta che in maniera così importante il Comune chiedeva una regia rispetto all'organizzazione dei vari servizi facendo leva su diverse reti già esistenti tra enti di TS» (Partecipante 1, Tab. 2).

Il problema è quindi duplice. Da un lato, il tema è quello di inserire il Comune dentro reti già esistenti e strutturate, tendenzialmente autonome e senza bisogno di guida, inventando un ruolo legittimo per la PA. Anche quando la rete viene “riannodata” dal Comune, permangono sempre delle connessioni tra attori autonomi che hanno rapporti privilegiati senza bisogno di mediazione della PA e che formano delle *clique*. Dall'altro, il problema è invece quello di reti inesistenti, quindi di un territorio disorganizzato che va coordinato e dove il Comune ha buon gioco a inserirsi per svolgere un ruolo di regia e di coordinamento.

A orientare il problema è la distinzione tra organizzazioni grandi, cioè ben strutturate, con posizioni favorevoli nella rete, piene di risorse e di connessioni con il resto della società civile e politica, e le organizzazioni piccole. Le prime sono fortemente autonome, hanno relazioni politiche istituite, risorse proprie, una fortissima professionalizzazione e una cultura del servizio che le pilota in modo chiaro nel loro territorio. Più sono autonome, meno necessitano di un rapporto forte con altre organizzazioni (soprattutto le piccole) e tanto più privilegiano una relazione meramente strumentale con la PA, che viene concepita come un mezzo-strumento per le loro operazioni, ma non deve apparire come intrusiva e direttiva. Per le organizzazioni piccole, invece, vale la logica inversa: meno sono autonome, meno risorse hanno, più si basano su un volontariato non professionalizzato, maggiore è il bisogno che hanno di mettersi in contatto con altre organizzazioni e di poter contare su una PA che faccia, prima, da broker e, poi, da regia.

Inoltre, a fronte dei tentativi di morfogenesi, esiste anche la consapevolezza che un processo attivato da un Avviso, cioè per certi versi imposto dall'esterno, non riesca poi a istituzionalizzarsi. Ne deriverebbe una paradossale, quanto sterile e retorica, spirale di cambiamenti momentanei che per un periodo di tempo (più o meno a lungo), modifica la governance di facciata del sistema, per poi tornare alla situazione di partenza. Una morfostasi piena di cambiamenti molto costosi, che però non cambierebbe la logica gerarchica e a silos del sistema. Questo problema di una innovazione temporanea è chiaramente osservato nel caso di Milano, in particolare in rapporto al settore comunale dei servizi sanitari, con i quali risulta difficile sviluppare delle équipes multiprofessionali, a causa di culture organizzative differenti e tradizionalmente nettamente separate.

In sintesi, però, la PA descrive il futuro con ottimismo. Viene ribadito che sono nettamente cresciute le aspettative – e quindi anche le domande e le richieste – verso le realtà di Terzo Settore, ma conseguentemente anche la pubblica amministrazione ha dovuto ripensarsi e trovare un nuovo modo di proporsi come guida del sistema. L'Avviso sembra almeno svolgere la sua funzione di accelerare e stimolare il passaggio da una logica di servizi come risposta emergenziale a servizi strutturati.

5.3. Il punto di vista degli ETS

La riorganizzazione interna avviata dall'attore pubblico è testimoniata anche dagli Enti di Terzo Settore coinvolti nei servizi, che sottolineano il grande sforzo dell'area Diritti Inclusione Progetti di innovare procedure amministrative e proporsi come regia delle numerose e diversificate realtà di privato sociale milanesi. Questo tentativo emerge spesso in riferimento all'organizzazione di tavoli tematici, dedicati ogni volta a un aspetto differente, durante i quali confrontarsi e stabilire linee d'azione condivise. Tuttavia, se per alcuni ETS la partecipazione ai tavoli è stata interessante e utile

per porre le basi a un lavoro di collaborazione e anche di comprensione reciproca, per altri, invece, le mansioni di progettazione e amministrazione sono peggiorate.

Questa percezione potrebbe trovare spiegazione in due aspetti: a) la proposta della PA agli ETS di co-progettare un progetto che, di fatto, era già stato definito e b) l'accresciuta mole di lavoro a carico degli ETS in merito a progettazione e rendicontazione, che pesa ancora di più sugli enti più piccoli e a carattere volontaristico.

«È stato un po' strano pensare che il Comune abbia emesso un bando di coprogettazione, chiedendo di co-progettare dopo l'emissione del bando. È stato un po' strano doversi sintonizzare su una richiesta del comune che diceva “abbiamo bisogno di questo, questo e questo, fatto in questo modo, lo co-progettiamo insieme?”. Mah veramente l'avete già fatto voi» (Partecipante 3, Tab. 2).

Gli ETS ci tengono comunque a puntualizzare l'esistenza di una rete di collaborazioni preesistenti tra loro. D'altronde, però, sono consapevoli che queste collaborazioni non sono strutturate e stabili nel tempo, e soprattutto instaurate tra organizzazioni in quanto attori collettivi. Si basano per la maggior parte dei casi su relazioni tra operatori singoli, che – seppure efficaci e pratiche nella quotidianità – sono fallaci nel lungo termine, dal momento che un solo cambiamento nel personale di un'organizzazione mette a rischio l'esistenza della collaborazione e la possibilità di rispondere a un determinato bisogno.

«Non è a monte la costruzione del collegamento, è come se a valle tra gestori di situazioni difficili, si vada a costruire una rete, che è anche la forza della rete in alcuni casi. Il problema è che poi quando non c'è più un caso che mette in connessione i due attori della rete, la rete cade» (Partecipante 4, Tab. 2).

A queste dinamiche, si aggiunge il fatto che gli ETS grandi vorrebbero una più forte regia comunale che permettesse di accorpare i tanti servizi simili distribuiti sul territorio milanese e gestiti da più realtà piccole. Questo darebbe loro maggiore libertà di movimento e maggiore influenza nell'arena territoriale. Come si può immaginare, questa operazione rappresenta, invece, per gli ETS piccoli una riduzione delle risorse a loro disposizione e, talvolta, anche la chiusura dei loro servizi, che vengono inglobati in o sostituiti da quelli degli ETS grandi, con conseguente riorganizzazione anche del personale. Di conseguenza, questi ultimi enti rimarkano che la soppressione delle specificità locali e delle realtà piccole causerebbe l'uniformità, e anche l'anonimato, di servizi e progetti.

Quanto emerso tramite l'analisi delle narrazioni degli ETS rimanda a un loro forte senso di appartenenza a una cultura dei servizi e a un linguaggio che ritengono molto distante da quello dell'attore pubblico. Inoltre, reputano superiore la propria capacità di rispondere alle esigenze del territorio; superiorità che automaticamente non li porta a rivolgersi al nodo comunale in caso di necessità, ma a trovare al loro interno o nelle collaborazioni ad-personam una soluzione immediata.

Se quindi PA e ETS si trovano ancora in fase di negoziazione di modelli lavorativi e gestionali condivisi e accettati da tutti, sono però accomunati dal problema della temporalità delle innovazioni in corso. L'impressione degli ETS è che questo processo rischi di essere l'ennesimo tentativo di migliorare i servizi da una logica emergenziale a una logica capacitante, da collaborazioni non strutturate a un sistema reticolato, senza poi essere seguito da una strategia politica a lungo termine per il mantenimento della rete e delle innovazioni sviluppate.

6. L'esperienza di Bologna: governare un sistema integrato allargando le reti

6.1. La rete delle collaborazioni

La rete delle collaborazioni della Città di Bologna per la realizzazione del progetto riferito all'Avviso 4 è stata costruita sulle risposte di cinque testimoni significativi: Responsabile del progetto per il servizio contrasto alla grave emarginazione adulta di Azienda Servizi alla Persona (Asp); Cooperativa Società Dolce, Piazza Grande Cooperativa Sociale, Cooperativa Sociale La Piccola Carovana, Open Group Cooperativa Sociale. Queste quattro cooperative, raggruppate nel Consorzio Arcolaio, sono gestori di tutti i servizi per le persone senza dimora affidati da Asp sul territorio di Bologna. Gli altri soggetti emersi nella rete non fanno parte della cabina di regia del progetto, ma collaborano per la realizzazione dei servizi (Tab. 6).

Tab. 6: Elenco degli attori rispondenti alla scheda di rete (celle in grigio) e degli attori inclusi nei personal network degli attori rispondenti (celle in bianco). Per ogni attore, è indicato il numero del nodo corrispondente nei grafi.

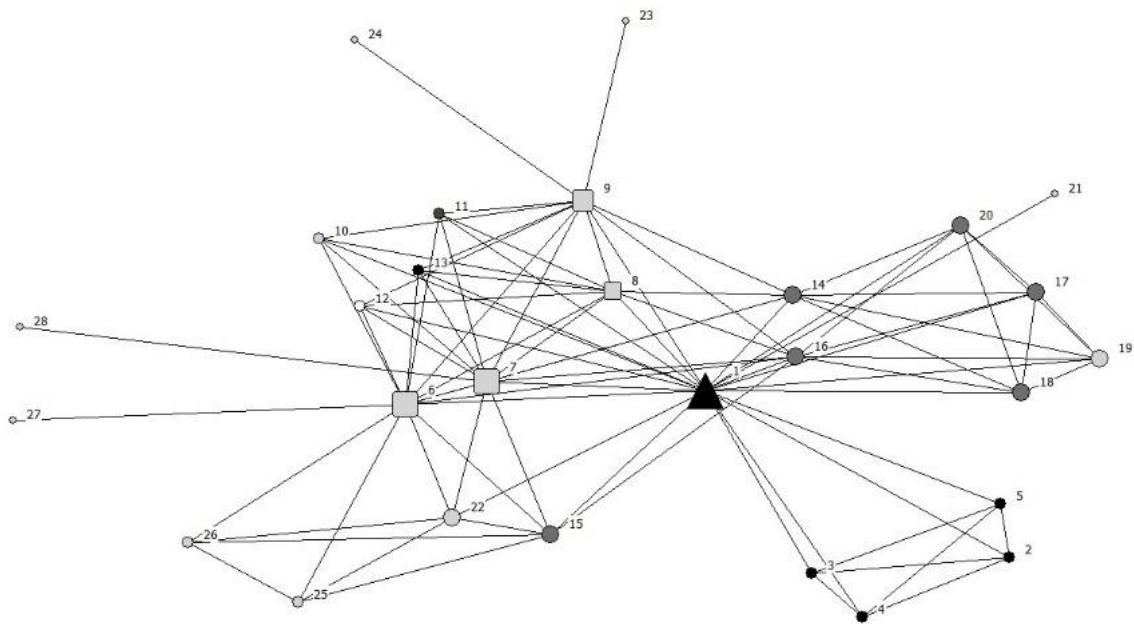
Asp Grave Marginalità	1	Forze dell'ordine	11	Cisom	20
Asp direzione	2	Asl	12	Ass. piazza dei colori	21
Asp altre aree servizi	3	Servizi sociali territoriali	13	Avvocato di strada onlus	22
Assessore	4	Parrocchie / centri diocesi	14	Ass. Idea animalista onlus	23
Ufficio di piano	5	Antoniano onlus	15	Ass. Emiliani	24
Coop Piazza Grande	6	Caritas	16	Ass. Sokos	22
Coop Dolce	7	Comunità S'Egidio	17	Ass. Approdi	26
Coop Piccola Carovana	8	Ass. Papa Giovanni XXIII	18	Ass. Cucine popolari	27
Coop Open Group	9	Ass. Croce Italia	19	Ass. Universo	28
Associazione Naufragi	10				

Osservando la struttura reticolare di base della Città di Bologna (Graf. 3), risulta che i 28 nodi sono collegati tramite 176 archi. La densità della rete risulta pari a 0,233. Ciò significa che nella rete è presente il 23% circa dei legami potenzialmente esistenti tra i nodi. La coesione di questa rete, dunque, risulta minore di quella trentina e maggiore di quella milanese. Senza prendere in considerazione, per il momento, nessun altro dato qualitativo emerso dalle interviste e dai focus group, questo dato potrebbe semplicemente essere una conseguenza del numero di nodi presenti nelle reti. Reti più piccole, con un minor numero di nodi risultano più coese e chiuse grazie alla facilità di

avere contatti con tutti gli altri; reti più grandi, con un elevato numero di nodi risultano meno coese e più aperte proprio per la difficoltà di avere legami con tutti.

Dalla forma del grafo della rete base, appare evidente che Asp – l’attore pubblico, leader del progetto – è più centrale rispetto agli altri nodi (Tab. 7). Prima ancora di calcolare le misure di Burt (1992) sugli *structural holes*, si può osservare come il nodo triangolare e nero abbia il ruolo di connettore tra aree della rete scarsamente connesse.

Graf. 3: La rete base della Città di Bologna. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: nero; TS a matrice religiosa; TS a matrice laica: gradazioni di grigio dal più scuro al più chiaro; sanità: bianco). La forma rappresenta il ruolo (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: più grande).



Testiamo ora questa ipotesi visiva, calcolando le misure di centralità (tab.6.2) e le misure di *brokerage* e *constraint* (Tab. 8).

Tab. 7: Le misure di centralità normalizzate dei due nodi più centrali della rete (cerchiati nell’ultima colonna).

Nodo	Attore	nDegree	Nodo	Attore	nBetweenness
1	Asp Grave Marginalità	0,778	1	Asp Grave Marginalità	45,440
6	Coop. Piazza Grande	0,556	6	Coop. Piazza Grande	17,995
7	Coop. Dolce	0,481	9	Coop. Open Group	15,359
9	Coop. Open Group	0,444	7	Coop. Dolce	9,922
8	Coop. Piccola Carovana	0,37	16	Caritas	4,653
16	Caritas	0,37	14	Parrocchie/centri diocesi	3,419

Tab. 8: Misure relative alla connettività dei nodi rilevati come principali broker. Per ragioni di spazio, non si riportano le misure di tutti i nodi, ma si rimanda a XXX e YYY (2021) per la tabella completa.

	<i>EffSize</i>	<i>Efficiency</i>	<i>Constraint</i>	<i>Hierarchy</i>
<i>Asp Grave Marginalità</i>	15,667	0,746	0,161	0,040
<i>Asp direzione</i>	1	0,250	0,766	0
<i>Asp altre aree servizi</i>	1	0,250	0,766	0
<i>Assessore</i>	1	0,250	0,766	0
<i>Ufficio di piano</i>	1	0,250	0,766	0
<i>Coop. Piazza Grande</i>	9,533	0,636	0,230	0,065
<i>Coop. Dolce</i>	7,462	0,574	0,271	0,091
<i>Coop. Piccola Carovana</i>	4	0,400	0,368	0,069
<i>Coop. Open Group</i>	7,000	0,583	0,269	0,086
<i>Ass. Naugrafi</i>	1	0,200	0,648	0

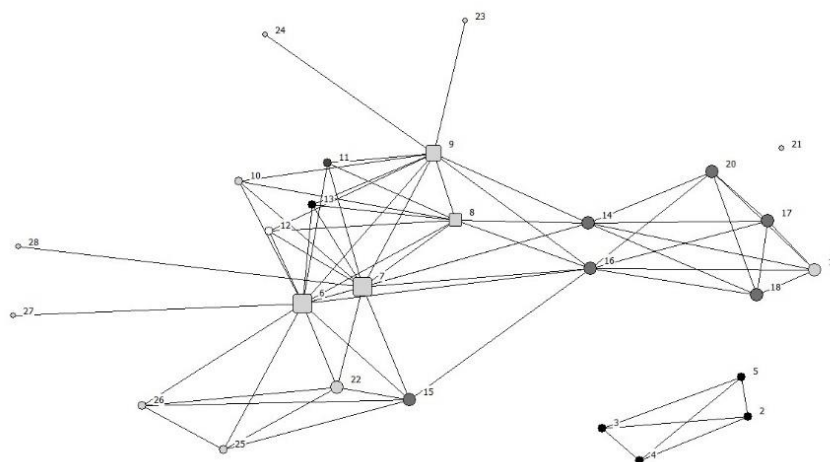
I dati riportano un'assoluta centralità del nodo ASP, a conferma di quanto emerge dal grafo. Soprattutto la *betweenness* mostra quanto questo nodo, rispetto agli altri, si trovi nei percorsi più brevi che collegano le coppie di nodi della rete. La sua funzione di *broker* è provata anche dall'indice di *effective size* e di *efficiency* (Tab. 8).

Tab. 9: Misure di coesione della rete base e delle due reti senza a) ASP e b) Cooperativa Piazza Grande.

	<i>Rete</i>	<i>Senza ASP</i>	<i>Senza Coop Piazza Grande</i>
<i>Nodi</i>	28	27	27
<i>Legami</i>	176	134	146
<i>Densità</i>	0,233	0,191	0,208
<i>Connettività</i>	1	0,675	0,926
<i>Frammentazione</i>	0	0,325	0,074
<i>Compattezza</i>	0,586	0,405	0,532

Tra gli altri nodi della rete, risulta secondariamente centrale la Cooperativa Piazza Grande. Per questo motivo, compariamo ora le misure di centralità (Tab. 9) della rete base con quelle delle reti risultanti eliminando, prima, il nodo di ASP [1] in quanto attore pubblico e leader del progetto e, successivamente, il nodo Cooperativa Piazza Grande [6], con i loro rispettivi legami. È chiaro come la mancanza del nodo ASP dalla rete provochi una marcata diminuzione, visibile nel grafo (Graf. 4), della coesione della rete stessa, in termini di densità (da 0,233 a 0,191), di connettività (da 1 a 0,675), di frammentazione (da 0 cioè nulla a 0,325) e di compattezza (da 0,586 a 0,405) (Tab. 9).

Graf. 4: Struttura relazionale della Città di Bologna, senza ASP [1].



6.2. Il punto di vista dell'attore pubblico

Il caso della città di Bologna è molto diverso da quello di Milano, almeno considerando come lo osservano i responsabili della PA. Il territorio bolognese appare, come rappresentato dal centro della Cabina di regia, già estremamente organizzato. Ne emerge l'immagine di un sistema decisamente guidato da un centro-vertice politico-amministrativo. Il progetto in risposta all'Avviso è stato scritto da ASP, facendolo circolare prima della sua chiusura agli enti gestori che erano già contrattualizzati, in modo da ascoltare capillarmente le loro esigenze. È un tipo di governance che somiglia molto al classico modello Principale-agente. La scelta della procedura è indicativa di una cultura amministrativa orientata alla creazione di sistemi fortemente integrati di erogazione di servizi, dove un centro politico progetta e decide e un insieme di enti erogatori, scelti secondo criteri specifici, erogano i servizi.

«Non c'è stata co-progettazione nel senso tecnico, perché noi andiamo sempre attraverso appalto, purtroppo. C'è stata però una fase del tutto interlocutoria con i servizi per capire quali erano i bisogni e cosa questa opportunità dell'Avviso 4 poteva andare a colmare. Un ascolto capillare, insomma» (Partecipante 1, Tab. 6).

Una volta ascoltati gli attori che erano già contrattualizzati con ASP e una volta fatta la mappa dei bisogni, la metodologia di lavoro cambia e si incontrano, mensilmente, i responsabili delle cooperative – non i responsabili dei servizi, scelta che sembra ribadire il rapporto di estrema collaborazione con gli enti erogatori. Quando invece, per servizi o interventi ad hoc, occorre ampliare la rete allora gli incontri si fanno con tutti gli stakeholder. Questa doppia struttura della rete permette al Comune una regia differenziata per obiettivi: con le cooperative si lavora in modo iper-integrato, quasi si fosse parte dello stesso livello di policies; con il mondo più ampio del Terzo Settore e del volontariato si stringono rapporti più flessibili e complementari ai primi.

Questo modello di governance ha certamente una sua grande forza: somiglia molto a un modello di servizi erogati *in house* – ma con erogatori autonomi che danno un contributo anche nei termini di nuove idee e di capacità di innovazione. Ma questo sistema integrato viene presentato, proprio dal suo centro, anche con notevoli punti di difficoltà. Un primo problema viene identificato nel sistema di comunicazione interno che dovrebbe permettere di governare i dati in modo coordinato e sinergico. Si crea una sorta di doppio lavoro di raccolta, perché ogni servizio ha i suoi modi di registrazione che non sono sovrapponibili né tra di loro né con quello del sistema centrale.

Un secondo punto critico è dato dalla mancanza di un sistema integrato di valutazione. Come per la comunicazione, anche in questo caso viene osservato che ogni servizio ha il suo modello di valutazione. Questa disintegrazione obbliga a operare in modo dispersivo, per così dire cercando modi di interlocuzione parallela che compensino la mancanza di uno strumento comune. Un livello è dato dall'operare autonomo dei servizi; un altro da incontri di verifica dove si cerca di capire cosa sta accadendo; e infine da riunioni semestrali dove si cerca di riflettere in modo più profondo sulle valutazioni. Viene però esplicitato che sarebbe forse opportuno avere un ente esterno che aiuti nei processi di valutazione.

Ma il tema che emerge con maggiore problematicità è quello, paradossalmente, della ancora insufficiente integrazione tra servizi diversi del Comune. È molto evidente una delusione rispetto alla gestione tra servizi. È come se l'Avviso spingesse verso un'isola di integrazione sistemica, dentro un mare poco integrato e integrabile. Soprattutto nei casi più difficili e multiproblematici di persone – che andrebbero trattate in una filiera efficiente ed efficace – pare palesarsi la realtà di un sistema che non ha le capacità e la volontà di integrarsi. Questa difficoltà si riverbera immediatamente sul senso dei servizi che, al di là dei programmi, corre il rischio di tornare ad essere fortemente assistenzialistico e per nulla innovativo.

Non tutto però è problema. L'Avviso ha anche permesso di sperimentare qualcosa di nuovo, come un cambio di significato del servizio che si avvicina a quanto richiesto dall'Avviso stesso o la riorganizzazione di servizi sul territorio che in precedenza non erano in rete.

6.3. Il punto di vista degli ETS

A conferma di quanto emerso durante l'intervista al Servizio contrasto alla grave emarginazione adulta di ASP, la collaborazione tra pubblico e privato sociale si basa sulla vittoria di gare d'appalto, che non hanno previsto alcuna fase di co-progettazione. Viene, però, fortemente sottolineata dagli ETS la grande apertura al dialogo e all'ascolto dell'attore pubblico.

«Devo anche dire che con l'ultimo bando per appalti di ASP la pubblica amministrazione ha dimostrato di essere riuscita ad ascoltarci, ha capito cosa si fosse mosso a livello di organizzazioni

e ha valorizzato i vari soggetti partecipanti [...] Di fatto è una implicita e informale...no co-progettazione, però insomma auto-stimolazione reciproca» (Partecipante 3, Tab. 6)

Per rispondere al bando emesso da ASP per la gestione dei servizi dell'Avviso 4, le quattro cooperative intervistate e vincitrici del bando hanno deciso di presentarsi come Consorzio, per fare fronte comune e avere maggiori possibilità di ricevere l'assegnazione i servizi. Nonostante il dato e positivo rapporto con ASP, infatti, e considerata la durata e l'ammontare di finanziamenti del progetto, le cooperative bolognesi temevano la competizione di ETS appartenenti ad altre realtà territoriali. L'attore pubblico si è così trovato a rapportarsi con un solo soggetto appaltante. La stretta collaborazione di queste cooperative all'interno del Consorzio, attivo già dal 2010, innesca varie dinamiche – da un lato, virtuose, dall'altro, perverse – che influenzano automaticamente l'offerta di servizi sul territorio. Per quanto riguarda le dinamiche perverse, gli ETS riflettono sulle seguenti:

- a) Anche se al bando per l'Avviso 4, le cooperative hanno trovato il modo di presentarsi come consorzio, capita invece che ad altri bandi si presentino singolarmente, generando una possibile concorrenza reciproca.
- b) Paradossalmente, le cooperative sono consapevoli che questa loro “chiusura” può causare una stagnazione di idee e approcci che, nel lungo periodo, potrebbe tradursi nell'appiattimento della qualità dei servizi e nell'incapacità di innovare (e innovarsi).

«La paura nostra non era tanto su una concorrenza interna a Bologna ma dato la rilevanza dell'appalto, la nostra paura è che venissero soggetti dall'esterno» (Partecipante 6, Tab. 6).

Al momento, però, questa “chiusura” viene compensata con un costante dialogo, in modo da cercare di non fossilizzarsi su procedure e servizi tradizionali. Anche perché, secondo loro, la costituzione di consorzi potrebbe essere la possibile soluzione al mantenimento delle identità dei piccoli ETS, senza che vengano inglobati dagli ETS più grandi, come temuto dagli attori della Città di Milano. Il lavoro così interconnesso tra le cooperative e il costante confronto con l'attore pubblico ha in ogni caso anche un'altra faccia della medaglia, ovvero l'enorme investimento di tempo impiegato nella condivisione di modalità operative e gestionali che sottraggono, invece, tempo alla effettiva realizzazione dei servizi.

Sembra, dunque, che gli ETS della Città di Bologna si trovino bloccati a cavallo di due impasse: chiusura della rete con rischio di appiattimento dei servizi ma con maggiori garanzie di ridurre la competizione, a fronte di un'apertura della rete che faciliterebbe l'innovazione ma che aumenterebbe il rischio di perdere la gestione dei servizi; utilizzo diffuso di incontri, tavoli, équipe e creazione di consorzi per stimolare il dialogo e la collaborazione tra attori diversi, a fronte di un eccessivo utilizzo di tempo per la fase progettuale e organizzativa dei servizi a discapito di della fase di erogazione.

A proposito degli aspetti amministrativi del lavoro svolto per l'Avviso 4, come per gli ETS della Città di Milano, la rendicontazione è stato uno dei punti più critici da affrontare, causando non poche difficoltà, sia nell'anticipare le risorse economiche necessarie sia nel comprendere come effettivamente rispettare le linee guida di spesa e giustificare poi gli acquisti effettuati.

Un'altra criticità evidenziata dagli ETS di Bologna è la mancanza di collaborazioni strutturate e di una governance condivisa con altri attori di privato sociale che si occupano di grave emarginazione adulta in città, da un lato, e il settore sanitario, dall'altro. Emerge che, in passato, il confronto tra ASP – incluse le cooperative gestori dei servizi – e le realtà religiose di Bologna, come Caritas e Antoniano, fosse più sistematico, ma che sia andato spegnendosi a seguito dell'uscita dalla rete di questi attori. A livello operativo, ASP sta cercando di ricucire questa frattura, ma a livello dirigenziale è ancora marcata. Il rapporto con il settore sanitario è, invece, influenzato dalla tradizionale differenza di linguaggi e modalità operative che contraddistingue i servizi sociali e i servizi sanitari. Anche in questo caso, i tentativi per allacciare maggiori collaborazioni sono in corso, ma con un grande sforzo di comprensione reciproca.

Facendo seguito alle riflessioni sulla chiusura della propria rete, sembra esserci negli ETS della Città di Bologna la volontà, almeno come aspetto su cui ragionare, di aprirsi, non solo ad altri attori, ma anche di ibridarsi con logiche appartenenti ad altri settori.

«Le cooperative dovranno allargarsi e dovranno prendere qualcosa dagli altri e gli altri prendere qualcosa dalle cooperative, quindi, confini sempre più porosi con il resto della società perché senza questa apertura non può esserci futuro» (Partecipante 5, Tab. 6).

Infatti, negli ultimi cinque anni, è proprio da questi attori di privato sociale, in collaborazione con l'attore pubblico, che si sono sviluppate esperienze di start-up imprenditoriale che coinvolgono direttamente le persone senza dimora. L'idea sembra, dunque, di proseguire su questa linea, consapevoli che interrompere questi processi e non trovare nuove collaborazioni rappresenterebbe un passo indietro e una riduzione, in qualità e in quantità, delle risposte ai bisogni delle persone senza dimora.

7. Riflessioni conclusive

La peculiarità di questa analisi sta nell'esplorazione, con dati qualitativi accompagnati da una network analysis, in che modo diversi territori hanno provato a implementare il sistema integrato. L'esperienza è particolarmente interessante perché riguarda la costruzione di una governance che costringe i diversi attori a cambiare le loro routine operative e (in parte) anche la propria identità, sforzandosi di entrare in Cabine di regia, tavoli di co-progettazione, forum di riflessione comune che, da un tipo di agire che potremmo definire parametrico, vira verso la strategia.

Entrambi i territori analizzati devono fare i conti con la propria *path dependency*, partendo, nella costruzione del sistema, da un contesto strutturato in modo specifico. Dai materiali di ricerca possiamo trarre un'immagine panoramica delle diverse situazioni che caratterizzano i punti di "avvio" della costruzione del sistema integrato. Bologna si presenta come un ambito territoriale dove il Comune e ASP (Pubblica Amministrazione: d'ora in poi PA) sono tradizionalmente alla guida del Sistema dei servizi, caratterizzato da un rapporto con gli attori sociali e gli Enti di Terzo Settore (d'ora in poi ETS) molto strutturato e istituzionalizzato. Infatti, le misure di coesione delle reti bolognesi riportano una maggiore influenza dell'attore pubblico nel tenere insieme la rete e i legami tra gli attori di ETS. Milano, invece, vede gli attori pubblici ben presenti ma, almeno sull'Avviso 4, in cerca di un nuovo ruolo di pilotaggio che riesca a strutturare in modo più delimitato il rapporto con una società civile ricchissima di esperienze – alcune delle quali anche di grandissimo impatto cittadino – e proprio per questo anche molto autonome. Per questo, le misure di coesione delle reti restituiscono ancora una grande forza del Terzo Settore nello strutturare i legami tra gli attori milanesi.

A partire da queste situazioni, gli attori politici e di PA dei due ambiti territoriali – facendo leva sulle loro culture organizzative – hanno cominciato a pilotare la costruzione del sistema strategico integrato che richiedeva espressamente modalità di supervisione (e non di governo) da parte dell'attore pubblico centrata su una gestione *bottom-linked*; inclusione e integrazione "attiva" degli attori sociali operativi in loco; programmazione e co-progettazione; lavoro orizzontale tra attori e tra settori di intervento.

Osservato dal punto di vista della PA, le sfide e le opportunità sono risultate differenti. L'ambito bolognese, per esempio, si è trovato davanti all'opportunità di elaborare una modalità di collaborazione tra PA ed ETS più lasca, che permettesse alla rete di ampliarsi e lasciasse emergere delle innovazioni fortemente rallentate da una routine di lavoro fin troppo stringente. Allo stesso tempo, la sfida è stata quella di trovare una maggiore integrazione tra gli uffici e i servizi della PA, ancora troppo operanti secondo un modello a silos: troppa integrazione, da un lato; troppa poca, dall'altro.

Milano, invece, è sembrata più impegnata nello sfruttare l'opportunità di creare una nuova legittimazione per la PA, che si è trovata a dover interagire con una società civile già molto forte e autonoma, spesso non del tutto interessata a collaborare in modo più strutturato e a riconoscere un ruolo di guida all'ente pubblico. La sfida al sistema è rappresentata dal fatto che gli ETS dell'ambito territoriale milanese sono molto diversificati per capacità di operare. Esistono grandi e piccole organizzazioni che tra di loro hanno già istituito connessioni forti o che proprio non collaborano o faticano a farlo. Il tentativo di costruire connessioni è stato sfidante per la PA che ha provato a tessere tra di loro una rete.

Il punto di vista degli ETS è diverso, sebbene fortemente correlato a quello della PA. Nel contesto di Milano, famoso per la ricchezza della sua società civile – il cosiddetto welfare civile ambrosiano¹¹ – composta da ETS molto diversi in termini di risorse, il punto focale problematico è proprio indicato nel rapporto tra programmazione, progettazione ed erogazione di servizi negli ETS grandi e piccoli (e in rapporto con la PA). Gli ETS grandi che operano sul territorio da decenni, con connessioni operative già avviatissime, culture di assistenza che si radicano nel tempo ben prima, in certi casi, della stessa nascita della PA, e moltissime risorse a disposizione, osservano l’Avviso come un’opportunità da prendere, ma solo a certe condizioni. La prima è quella di non creare dei “doppioni”, cioè dei servizi o dei progetti che loro già realizzavano, indipendentemente dalla rete. Questa prima condizione non è semplice come può apparire, perché di fatto la creazione del sistema strategico integrato richiede che un servizio già esistente possa essere condiviso con altri attori. In alcuni casi, tra l’altro, gli ETS riscontrano che i processi di progettazione stiano peggiorando, troppo limitati da burocrazie e standardizzazioni.

Collegato a questo primo problema, sta proprio quello basilico del fare rete. I grandi ETS sono disposti a entrare nel Sistema, ma solo se la regia della PA è “leggera”. Riconoscono che la PA sta sforzandosi a operare in termini di sostegno all’autonomia della rete, ma rimangono sempre molto attenti a che questo sostegno non si trasformi in qualcosa di più direttivo. Non si vuole cioè che si crei un vertice e una gerarchia che sovrintende la rete. Temono, infatti, che la sua orizzontalità possa essere orientata da una gerarchia nascosta. Se così fosse, metterebbero in conto anche azioni di contrasto (il “remare contro”).

Gli ETS più piccoli, invece, hanno una visione dell’Avviso completamente diversa. Il primo problema per loro è che la progettazione, coordinata con altri attori e con la PA, rischia di diventare estremamente complicata e dispendiosa. Non sempre entrare in un’arena cooperativa porta a dei vantaggi, almeno nell’immediato. La loro inclusione, quindi, dovrebbe avvenire in modo adeguato alle loro capacità. Un secondo problema molto presente è quello che i piccoli ETS temono fortemente di perdere la loro identità e anche la loro specificità, assorbiti e strumentalizzati dai grandi. In alcuni casi, questo rischio diventa una vera paura di dover chiudere. Per tale motivo vedono l’intervento della PA, in certi casi, quasi a garanzia della loro sopravvivenza, ma poi non riescono a trovare il modo per collaborare con la rete.

¹¹ Storicamente, le organizzazioni sociali e assistenziali milanesi hanno una discreta autonomia e anzi una forte capacità di influenza sui partiti al governo. Dalla seconda metà degli anni ’70, le organizzazioni civili milanesi si sono contraddistinte per coniugare militanza e professionalizzazione, per combinare obiettivi di socialità, potenziamento della vita culturale e ricreativa dei quartieri ed empowerment, articolare intervento sociale e supporto individualizzato con obiettivi di inclusione economica e lavorativa. Per approfondire: Bonifaci e Cucca 2010; Lodigiani 2010; Paniga 2012; Polizzi e Vitale 2014.

In sintesi, il Terzo Settore milanese vede delle opportunità nell'Avviso, ma anche dei pericoli. Non ha comunque alcuna intenzione di entrare nel sistema in modo passivo, ma vuole negoziare la sua presenza, essendo da tempo già operativo sul territorio in piena autonomia. Uno dei temi fondamentali di questa negoziazione è quello dei tempi di programmazione, progettazione e implementazione dei servizi e dei linguaggi attraverso cui operare. Il sistema integrato è utile se non fa perdere del tempo, anzi se ne fa guadagnare andando a velocizzare le decisioni e le modalità operative di esecuzione. Se invece crea un "contro-mondo" fatto di linguaggi e tempi burocratici, allora la sua utilità è messa in discussione. Proprio su questo punto si giocherà molto del futuro dell'Avviso nel territorio milanese.

La situazione bolognese presenta aspetti simili ma pure diversi, dovuti al diverso contesto di azione. L'Avviso 4 si innesca su un territorio dove gli ETS sono da tempo in un rapporto di stretta collaborazione con la PA. È un modello fortemente a base cooperativa, con organizzazioni mediamente grandi, culturalmente più isomorfe alla PA rispetto al caso milanese. Questa relativa maggiore integrazione di sistema, è bene espressa dal fatto che gli ETS osservano l'Avviso come un'ulteriore tappa di una storia di collaborazione da tempo operante. In tal senso concepiscono l'Avviso come meno "decisivo" rispetto al caso milanese; notano meno lo "stacco". I veri problemi vengono indicati non tanto nel rapporto con la PA, quanto nel rapporto tra la rete-sistema già esistente e il suo esterno.

Gli ETS hanno tre premure. In primo luogo, temono che la logica dell'Avviso attivi un processo di "mercantilizzazione" dei servizi, inteso come possibilità che altri ETS entrino nel campo dell'erogazione. Quello che si teme è una competizione dall'esterno. Effettivamente la creazione di un sistema integrato e strategico, richiama la domanda: strategico per chi e in che senso? Il senso dovrebbe essere che il sistema è capace di co-progettazione e quindi dovrebbe riguardare un rapporto tra PA e reti di attori che condividono dei progetti. E questo senso spingerebbe verso la selezione di ETS a base territoriale con una presenza radicata. D'altra parte, però l'Avviso spinge verso una logica di apertura e ricostruzione delle reti, aprendo le porte a organizzazioni capaci di operare bene. La reazione degli ETS bolognesi pare essere ambivalente. Da un lato sono del tutto consapevoli che una rete troppo stretta, integrata, radicata, temporalmente stabile, è estremamente utile perché rende più semplice programmare nel tempo e condividere una cultura del servizio. Dall'altro, però, vedono chiaramente che questa integrazione può trasformarsi in un freno alla innovazione e alla loro capacità di competere a loro volta in un sistema più ampio. Il pericolo indicato è quello di una perdita di differenza e quindi di qualità dei servizi che potrebbero essere troppo standardizzati. Comincia anche ad essere presente una riflessione su come ibridare l'identità della cooperazione sociale con quella delle imprese sociali, tema che nella cultura dei servizi bolognese è ancora all'inizio.

Se questo punto distingue Bologna da Milano, un secondo tema le unisce. È quello del dover evitare che la costruzione del sistema vada a sovrapporsi con la rete già esistente, creando doppioni e perdita di tempo. Il fatto di strutturare dei tavoli agevola certamente la condivisione, ma questo non deve portare a una eccessiva burocratizzazione.

Il terzo ambito problematico riguarda il rapporto tra i piccoli e grandi ETS, ma viene elaborato in modo molto diverso da Milano. Qui si prevede un processo di integrazione delle piccole dentro a consorzi che dovrebbero proprio garantire la loro sopravvivenza in un contesto di aumentata competizione territoriale. Ancora una volta il territorio bolognese si auto-percepisce come fortemente coeso, ma capace di rispettare le differenze.

Tornando all'obiettivo e alla domanda di ricerca – capire come la policy nazionale dell'Avviso 4/2016 sia stata interpretata a livello locale da due territori che avevano già una governance strutturata e come tale governance sia stata riprodotta o trasformata dalle innovazioni portate dalla policy, l'Avviso fallisce nella sua pedagogia riformista volendo innescare in modo astratto, generico e standardizzato, una morfogenesi di sistema che non può che svilupparsi in maniera autonoma e diversificata in contesti locali altamente differenti.

D'altra parte, la ricerca mostra anche che sistemi di policy locale diversi convergono almeno sulla lettura dei fattori abilitanti e disabilitanti della policy: entrambi i contesti analizzati, infatti, sono consapevoli degli elementi necessari per avviare una morfogenesi e non vi contrappongono un rifiuto ideologico. Questo potrebbe essere, a venire, una competenza molto rilevante per una vera morfogenesi dei modelli di welfare italiani, che proceda verso una maggiore implementazione e diffusione degli strumenti di co-programmazione e co-progettazione, sostenuti dal modello di Amministrazione condivisa e regolamentati recentemente dalla Riforma del Terzo Settore e da successive sentenze costituzionali.

Bibliografia

- Ambrosi, A., De Conno, A., Mori, M. (2023), *L'oppressione istituzionale nei confronti delle persone senza dimora: un'analisi delle forme di accoglienza nella Regione Toscana*, «Rivista di servizio sociale», vol. 1, pp. 120-130.
- Bergamaschi, M. (2019), *In cerca di casa. A. Tosi. Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo? Milano: Mimesis, 2017; P. Molinari, A. Zenarolla (a cura di). Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia. Milano, FrancoAngeli, 2018*, «Sociologia urbana e rurale», vol. 118, pp. 179-186.
- Barnao, C., (2004), *Sopravvivere in strada. Elementi di sociologia della persona senza dimora*, Milano, FrancoAngeli.

- Bertin, G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari.
- Bertin, G., Carradore M. (2016), *Differentiation of welfare regimes: the case of Italy*, «International Journal of Social Welfare», vol. 25, pp. 149-160.
- Bianciardi, C. (2019), *Vecchi miti e nuove evidenze: come stanno cambiando o dovrebbero cambiare le strategie di presa in carico delle persone senza dimora*, «Welfare oggi», vol. 3, pp. 37-49.
- Bianciardi, C. (2021), Homelessness e professioni sociali. Una riflessione alla luce della pandemia, «Welforum», disponibile online: www.welforum.it/homelessness-e-professioni-sociali.
- Bianciardi, C., Albano, R. (2022), *Povert  nascoste. Il fenomeno dell'homelessness sul territorio metropolitano torinese*, Napoli, Liguori Editore.
- Bifulco, L. (2018), *Urban Welfare and Social Innovation in Italy*, «Social Work & Society», vol. 16, n. 2, pp. 1-10.
- Bonifaci, I., Cucca, R. (2010), Frammenti di welfare ambrosiano, bisogni, risorse e politiche, in S. Citroni, *Sogni e bisogni a Milano: vissuti e risorse nella Zona 4*, Milano, Ledizioni, pp. 229-249.
- Borgatti, S.P. (2002), *NetDraw: Graph Visualization Software*, Analytic Technologies, Harvard, MA.
- Burt, R.S. (1992), *Structural Holes. The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Busch-Geertsema, V. (2010), Defining and Measuring Homelessness. In: B. Edgar e J. Doherty (a cura di). *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA, pp. 19-39.
- Castel, M. (1996), *Le insidie dell'esclusione*, «Assistenza Sociale», vol. 2, pp. 37-51.
- Cellini, G., Bianciardi, C. (2022), *L'integrazione degli strumenti nella lotta alla povert  : il ruolo del servizio sociale il caso del Piemonte*, «Rivista di servizio sociale», vol. 1, pp. 35-50.
- Corrao, S. (2005), *L'intervista nella ricerca sociale*, «Quaderni di Sociologia», vol. 38, pp. 147-171.
- Decembrotto, L. (2017). *Homelessness e possibili interventi di contrasto alla povert  estrema*, «Lifelong, Lifewide Learning», vol. 13, n. 30, pp. 42-51.
- Hearn, J., Louvrier, J. (2015). Theories of Diversity and Intersectionality: What Do They Bring to Diversity Management? In R. Bendl, I. Bleijenbergh, E. Henttonen and A. J. Mills (a cura di) *The Oxford Handbook of Diversity in Organizations*, Oxford, Oxford University Press.
- Istat. (2012). Le persone senza dimora, Tratto da <http://www.istat.it>
- Istat. (2015). Le persone senza dimora, Tratto da <http://www.istat.it>
- Kazepov, Y., Carbone, D. (2018). *Che cos'  il welfare state*, Roma, Carocci.
- Lancione, M. (2014). *Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin, Italy*, «City», vol. 18 n. 1, pp. 25-40.

- Leonardi, D. (2019), *Divenire homeless, fuoriuscire dalla condizione di homeless, restare cittadini: quale ruolo hanno i servizi di accoglienza?*, «EticaEconomia», disponibile online: www.eticaeconomia.it/divenire-homeless-fuoriuscire-dalla-condizione-di-homeless-restare-cittadini-quale-ruolo-hanno-i-servizi-di-accoglienza.
- Leonardi, D., Stefani, S. (2021), *The pandemic and homeless people in the Turin area: the level of housing adequacy shapes experiences and well-being*, «Housing, Care and Support», Vol. 24 n. 3/4, pp. 93-104.
- Lodigiani, R. (a cura di) (2010), *Rapporto sulla città. Milano 2010. Welfare ambrosiano, futuro cercasi*, Milano, FrancoAngeli.
- McCall, L. (2005). *The Complexity of Intersectionality*. «Signs: Journal of Women in Culture and Society», vol. 30, n. 3, pp. 1771-1800.
- Meo, A. (2008). *Vivere in strada: rappresentazioni dei senza dimora fra operatori sociali e volontari*. «Autonomie Locali e Servizi Sociali», vol. 2, pp. 257-266.
- Meo, A. (2009). *Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora*. In R. Gnocchi (A cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Roma, Carocci, pp. 183-214
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Roma. Disponibile online: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estreme/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>.
- Moulaert, F., Maccallum, D. (2019) *Advanced Introduction to Social Innovation*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishers.
- Natili, M., Jessoula, M., Raitano, M., Pavolini, E. (2021), *Politiche per la casa e per i senza dimora in Italia. Sfide e prospettive in prospettiva comparata*, «Quaderni della coesione sociale», n. 1.
- Osservatorio fio.PSD (2021), *I servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla Homelessness*. Disponibile online: www.fiopsd.org/report-monitoraggio-avviso4-fondo-poverta.
- Paniga, M. (2012), *Welfare ambrosiano: storia, cultura e politiche dell'Eca di Milano, 1937-1978*, Milano, FrancoAngeli.
- Piselli, F. (2012), *Il network decisionale*, In Piselli F., Burroni L., Ramella F., *Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane*, Roma, Donzelli.
- Polizzi, E., Vitale, T. (2014), *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano*, «Animazione Sociale», vol. 40, n. 244, pp. 23-33.

- Prandini, R., Ganugi, G. (2021), *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Milano, FrancoAngeli, disponibile al link: <https://www.torrossa.com/it/resources/an/5137788>.
- Prandini, R., Tronca, L. (2019), *I distretti per la famiglia della Provincia Autonoma di Trento: culture e strutture reticolari di una governance territoriale*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 22, n. 1, pp. 35-74.
- Ranci, C., Brandsen, T., Sabatinelli, S. (A cura di). (2014). *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Berlin-Heidelberg, Springer.
- Ranci, C., Migliavacca, M. (2011), Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del welfare, In U. Ascoli, *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Revelli, M., Paidakaki A. (2022), Networking and housing advocacy in the homelessness sector: a path towards social sustainability? A study of the Housing First Europe Hub, «European Journal of Homelessness», vol. 16, n. 22, pp. 73-95.
- Robins, G. (2015), *Doing Social Network Research Network-based Research Design for Social Scientists*, Londra, Sage.
- Tasan-Kok, T, Van Kempen, R., Raco, M., Bolt, G. (2013), *Towards Hyper-Diversified European Cities. A Critical Literature Review*, Utrecht, Utrecht University, Faculty of Geosciences.
- Tosi, A. (2008), *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, «Abitare», vol. 62, pp. 37-52.
- Tosi, A. (2003), *The Construction of Homelessness in Italy*. Tratto da https://www.researchgate.net/publication/237709002_The_Construction_of_Homelessness_in_Italy.
- Tosi A. (2018), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Milano, Mimesis.
- Vitale, T. (2015), *Austerità e tagli alle politiche socio-assistenziali, esplodono le critiche alla programmazione sociale di zona*, Tratto da <http://www.studi-urbanigssi.eu/?p=392>.
- Wessendorf, S. (2014), *Commonplace Diversity: Social Relations in a Super-Diverse Context*. New York, Palgrave Macmillan.