

Riccardo Prandini,  
Giulia Ganugi

# Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta

Verso un modello strategico integrato

**VITE PARALLELE**

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

Collana diretta da Riccardo Prandini



**FrancoAngeli** 

# VITE PARALLELE

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana di Sociologia a cura di Riccardo Prandini

---

La società che generò come suo modo di auto-descrizione la sociologia – e che è poi diventata società moderna – sta mutando a ritmi così accelerati che è possibile prevederne solo l'imprevedibilità.

Al limite del pensabile esiste già una società mutagena, capace cioè di mutare i suoi stessi elementi costitutivi, in particolare gli esseri umani e le loro forme di comunicazione, sostituendoli con altro. Ma questa società – caratterizzata dalla potenza di un impianto tecno-scientifico pervasivo, dallo sviluppo accelerato dei nuovi media, dall'alba di una civiltà robotica assistita da forme di computazione artificiali, dalla reticolazione comunicativa del globo – convive con la persistenza e il ritorno di culture e modi di vita arcaici. È in questo unico globo – nebulizzato in molteplici e dissonanti di sfere di significato – in questa *unitas multiplex* confliggente, in questo poliedro complesso che coesistono le "Vite parallele".

Vite che scorrono indifferenti le une alle altre, che si sfiorano, si scontrano, si ibridano, convivono, si arricchiscono, si eliminano, si amano, generano nuova vita e morte. Vite incluse ed escluse nel sociale istituito; vite piene e vuote di significato; vite di scarto e d'abbondanza; vite culturalmente egemoni e subalterne; vite sane e malate; vite comunicanti e incomunicanti; vite abili e diversabili; vite che si nutrono di trascendenza e di immanenza; vite semplici e complesse; vite umane, disumane e post-umane; vite libere e schiave; vite in pace o in guerra; vite felici e infelici; vite naturali e artificiali, vite reali e virtuali, vite che abitano in un luogo o ovunque; vite connesse o sconnesse. Queste "Vite parallele" possono manifestarsi in spazi geopolitici diversi e separati, ma anche nello stesso spazio sociale, dentro a una sola a organizzazione, a una famiglia, a una stessa vita personale. Vite molteplici che non possono più fare affidamento su una sola definizione della realtà, da qualsiasi voce essa provenga. Ordini sociali che debbono fondarsi su una realtà fatta di possibilità e di contingenze, di livelli diversi che si intersecano, ibridano, intrecciano o che si dividono, fratturano e sfilacciano. Ordini che sono irritati costantemente dal disordine: ordini dove l'incontro può sempre trasformarsi in scontro e dove dagli scontri possono nascere costantemente incontri.

Queste “Vite parallele” necessitano di un nuovo modo di pensare il sociale, le sue linee di faglia, le sue pieghe, le sue catastrofi, i tumulti che fanno emergere nuove e inattese realtà. Una sociologia in cerca di una ontologia del sociale specifica; di metodi adatti per analizzarla e di teorie sufficientemente riflessive da comprendere se stesse come parte della realtà osservata. Una sociologia che sappia riacquisire uno spazio di visibilità nel dibattito pubblico, intervenendo con conoscenze solide, ma anche con riflessioni e proposte teoriche critiche e immaginative.

La Collana ospiterà saggi e ricerche che sapranno connettersi ai temi appena esplicitati, con particolare attenzione ai giovani ricercatori, ma anche a traduzioni di opere che siano di chiaro interesse per lo sviluppo del programma.

---

## VITE PARALLELE

---

è una Collana diretta da Riccardo Prandini.

I testi sono sottoposti a una Peer Review double blind.

---

## Comitato scientifico:

---

**Maurizio Ambrosini** (Università di Milano) - **Andrea Bassi** (Università di Bologna) - **Maurizio Bergamaschi** (Università di Bologna) - **Vando Borghi** (Università di Bologna) - **Paola Borgna** (Università di Torino) - **Matteo Bortolini** (Università di Padova) - **Alberto Cevolini** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Giancarlo Corsi** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Andrea Cossu** (Università di Trento) - **Luca Diotallevi** (Università di Roma Tre) - **Luca Fazzi** (Università di Trento) - **Rosangela Lodigiani** (Università Cattolica di Milano) - **Tito Marci** (Università di Roma, Sapienza) - **Luca Martignani** (Università di Bologna) - **Antonio Maturo** (Università di Bologna) - **Giorgio Osti** (Università di Trieste) - **Emmanuele Pavolini** (Università di Macerata) - **Luigi Pellizzoni** (Università di Pisa) - **Massimo Pendenza** (Università di Salerno) - **Luigi Tronca** (Università di Verona).

---

Riccardo Prandini,  
Giulia Ganugi

# **Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta**

Verso un modello strategico integrato

**VITE PARALLELE**

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana diretta da Riccardo Prandini

---

**FrancoAngeli** 

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione Alma Mater di Bologna

In copertina Berlin Secret Place HDR;  
<https://www.flickr.com/photos/wendelinjacoher/16070669150>

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# *Indice*

|  |      |     |
|--|------|-----|
| <b>1. Il tema e il senso della ricerca</b>   | pag. | 9   |
| <b>2. Le politiche sociali a contrasto della grave emarginazione adulta</b>  | »    | 20  |
| <b>3. La programmazione e gli interventi degli ambiti territoriali</b>   | »    | 44  |
| <b>4. Governare la complessità sociale. Una governance all'ombra della gerarchia orientata allo sperimentalismo</b>                                      | »    | 78  |
| <b>5. La morfologia delle reti: una analisi descrittiva esplorativa</b>  | »    | 103 |
| <b>6. Istituire e governare il sistema integrato. Come l'ente pubblico e gli stakeholder osservano la morfogenesi delle reti e della loro governance</b> | »    | 130 |
| <b>7. Dalla governance all'ombra della gerarchia verso la governance sperimentalista: condizioni di possibilità e di impossibilità</b>                   | »    | 165 |
| <b>Appendice</b>   | »    | 207 |
| <b>Bibliografia di riferimento</b>   | »    | 209 |



In quell'immensa enciclopedia virtuale che è Wikipedia, non esiste il lemma "Cabina di regia". Se però si naviga un poco su internet si trova una bella definizione del blogger Matteo Pelliti sul sito *ilbureau*: «Con "Cabina di regia" s'intende un luogo decisionale in cui più soggetti fanno convergere forze e competenze in maniera coordinata in vista della risoluzione di un problema o nella presa di una posizione (...) La "cabina" allarga il concetto di "regia" a una piccola comunità di "àristoi" che lì dentro hanno accesso, diritto d'ingresso, per meglio amministrare e coordinare poteri che, altrimenti, potrebbero entrare in conflitto tra loro. In questo senso, la "cabina di regia" viene evocata anche come alternativa di un potere monocratico, vagamente dispotico, e come esempio di maggiore collegialità e pluralismo». Il blogger, con intuizione socio-politologica, sottolinea come questa nuova locuzione stia sostituendo quelle un tempo più utilizzate di "Ponte di comando" e "Stanza dei bottoni" (che invece troverete su Wikipedia!). Questa sostituzione sembra alludere al fatto che il "Potere" e le sue istituzioni non godono più di grande reputazione. Sul ponte – che di per sé evocava eroiche traversate di *gubernator* capaci di portare la nave in porto e di salvare l'equipaggio – "sventola bandiera bianca" (se non bandiera di pirati) e questo lo si sa almeno dall'inizio degli anni '80: la stanza dei bottoni – che invece ricorda i primordi dell'epoca dei computer e della telematica – pare sia stata chiusa o, e questo sarebbe ancora peggio, potrebbe essere vuota.

A parte le ironie, qui si tratta di fraseologie che indicano davvero lo Spirito dei tempi! Vale la pena ricordare che la "Stanza dei bottoni" fu coniata, almeno così sembra, l'8 ottobre 1962, durante un discorso pubblico pronunciato da Pietro Nenni a Roma, per commemorare il settantesimo anniversario della fondazione del Partito Socialista Italiano. In quell'occasione il politico italiano affermò riferendosi a pensose problematiche nazionali che «Da ciò, il problema di chi presiederà alla politica di piano, di chi sarà *nella stanza dei bottoni*, ora che con l'accrescersi delle prerogative dello Stato nel campo economico i bottoni sono enormemente aumentati di influenza e di numero». In quell'epoca davvero si pensava che lo Stato e i suoi apparati avessero il potere necessario a pianificare il futuro. Bastava, appunto, conoscere i bottoni e spingere quelli giusti. "Cabina di regia" indica invece identità, interessi e poteri diversi che, riconoscendosi pari almeno in quanto al diritto di accesso alla cabina, dirigono insieme altri "attori" in vista di un obiettivo comune. Si noti bene che "regia" non è comando, bensì guida, direzione, aiuto fornito agli attori affinché essi stessi agiscano in vista dell'obiettivo. Lo slittamento semantico dal comando alla direzione, ci mostra una società non più pianificabile e controllabile dall'alto (verso il basso). Ci introduce al mondo complesso dove il governo si stempera in *governance*, dove l'*hard power* è sublimato in *soft power*, dove l'istituzione burocratica cede il passo alle *partnership* e a policies *bottom linked*. Queste nuove terminologie – come molte altre simili – simbolizzano un *desideratum* sociopolitico molto

evidente: legittimare le scelte collettive in modi nuovi, cercando di fare leva sulla partecipazione e quindi sulla co-responsabilizzazione degli attori sociali. Ne deriva una immagine estremamente coesa, densa e solidale di società: su questo non ci sono dubbi. La stessa “spinta” (*nudge*) a lavorare in modo sinergico, interdipartimentale, multilivello, integrato, etc., orienta allo stesso immaginario sociopolitico. Mai come oggi si sente nostalgia per welfare e politiche di comunità.

Il *nudging* cognitivo (e normativo) è così evidente che subito stimola alla riflessione. Non sarà che il simbolismo nasconde qualche diabolicità di fondo? Non sarà che questo continuo invito a pensare la società come “stretta in un abbraccio” amichevole, compensi proprio la complessità della stessa e la sua conseguente crisi di governamentalità? In effetti una società funzionalmente differenziata come la nostra, non supporta alcun centro o vertice al comando. “Cabina di regia”, allora, starebbe semplicemente a significare un tentativo di orientare l’iper-complessità e l’iper-diversità sociale chiamando a raccolta tutti e senza ridurre troppo le opportunità dovute alla “divisione del lavoro” sistemico. Il blogger Pelliti ironizza sul fatto che «la cabina di regia è diventata il *deus ex machina* dell’italica indecisione a tutto, l’ultima carta da giocare nella partita della credibilità istituzionale perduta. *L’Associazione Italiana Cabine di Regia* (circa 8000 associati) è, a sua volta, diretta tramite una Cabina di Regia». Per gli autori di questo studio, invece, rappresenta un nuovo dispositivo di direzione politica che deve fare i conti con la necessità simultanea – e perciò sempre ai limiti della contraddizione – di accoppiamenti stretti e laschi tra organizzazioni e istituzioni sociali.

*Riccardo Prandini*

## 1. *Il tema e il senso della ricerca*

La ricerca che presentiamo nasce su commissione di fio.PSD, *Federazione Italiana delle Organizzazioni per Persone Senza Dimora*, con l'obiettivo principale di monitorare l'andamento dei servizi progettati e delle modalità di governance attuate all'interno delle Cabine di regia territoriali multi-stakeholder, in seguito all'implementazione dell'Avviso 4. Le fasi dello studio, la metodologia utilizzata, i 141 enti territoriali coinvolti e gli strumenti di analisi sono stati progettati e sviluppati dal gruppo di ricerca composto da membri di fio.PSD e da chi scrive<sup>1</sup>.

### **1.1 fio.PSD – Federazione Italiana delle Organizzazione per Persone Senza Dimora**

fio.PSD è una associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora. Nasce dal lavoro e dagli incontri sistematici, avvenuti tra il 1983 e il 1985, tra enti locali, realtà ecclesiali, cooperative e associazioni di volontariato che nel Nord-Italia si occupano di questi temi. Nel 1986, il gruppo si formalizza nel Coordinamento del Nord-Italia, attraverso la stesura di una Carta Programmatica e la raccolta di adesioni. Negli anni che seguono, il Coordinamento si impegna in numerose iniziative, come l'organizzazione di un convegno (1987, Milano), la realizzazione di una rivista trimestrale (1988), l'impostazione di attività formative rivolte agli operatori e volontari (1988), la partecipazione ad iniziative europee (1989) e la costituzione di

---

<sup>1</sup> Il gruppo è composto da: Prof. Riccardo Prandini e Dott.ssa Giulia Ganugi, del Dipartimento di Scienze Economiche, entrambi dell'Università di Bologna, e Caterina Cortese, Agnese Ciulla e Giuseppe Dardes della Segreteria Nazionale di fio.PSD.

Prandini e Ganugi sono responsabili delle analisi qui presentate. In particolare, Giulia Ganugi ha scritto: 1.1., 1.3., 2.1., 2.2, cap. 3, cap. 5, 6.2.2, 6.3.2, 6.4.2, 6.5.2. Riccardo Prandini ha scritto: 1.2, 2.3, 2.4, cap. 4, 6.1, 6.2.1, 6.3.1, 6.4.1, 6.5.1, cap. 7.

collaborazioni con le realtà del Centro e del Sud Italia (1989). Nel 1990 il gruppo si costituisce ufficialmente in associazione<sup>2</sup>.

Ad oggi, la Federazione conta 125 soci, appartenenti a 16 regioni italiane. La maggior parte è composta da cooperative sociali (33,8%), ma vi sono anche associazioni, enti ecclesiastici, fondazioni, amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato. Il 70,5% dei soci si trova nel Nord-Italia<sup>3</sup>. Gli obiettivi di fio.PSD sono quelli di promuovere il coordinamento nazionale tra tutte le realtà – pubbliche, private e di volontariato – che si occupano di grave emarginazione adulta; di sollecitare l'attenzione al problema, attivando momenti di studio, di confronto e di ricerca sociale; di promuovere la diffusione delle buone prassi e delle acquisizioni metodologiche di intervento, attraverso l'organizzazione di seminari, convegni, iniziative di formazione e la redazione di pubblicazioni specifiche e specializzate nel campo della grave emarginazione adulta. Gli ambiti in cui fio.PSD opera si possono, quindi, ricondurre a tre aree: la comprensione del fenomeno della grave emarginazione adulta; lo studio e la promozione di strategie e metodologie di intervento per contrastare la grave emarginazione adulta; la sensibilizzazione e la promozione dei diritti delle persone adulte gravemente emarginate.

Nell'ultimo decennio, fio.PSD ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione del processo di sviluppo in materia di politiche e servizi rivolti alla grave emarginazione adulta. Innanzitutto, nel corso del 2011, ha condotto – in collaborazione con Istat, Caritas e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – la prima indagine a livello nazionale sul mondo della grave emarginazione in Italia, con l'obiettivo di definire un quadro di conoscenza sul fenomeno delle persone senza dimora e sui servizi ad esse rivolti. Nell'ottobre 2012, si innescano altri due percorsi molto rilevanti, attivati entrambi da fio.PSD. Il primo è il proseguimento della ricerca, al fine di seguire l'evoluzione del fenomeno a distanza di 36 mesi dalla prima rilevazione. Il secondo riguarda, invece, la necessità – in quel momento resa urgente dall'implementazione della Strategia Europea EU2020 – di dotarsi di strumenti efficaci ed utilizzabili in tutto il Paese per raggiungere l'obiettivo dell'uscita di 2.200.000 persone dalla condizione di povertà ed emarginazione.

A tal fine, tenendo presente le raccomandazioni della *European Consensus Conference On Homelessness* del 2010, fio.PSD presenta al Governo una proposta di collaborazione volta alla redazione di “Linee di Indirizzo sul contrasto alla grave emarginazione”, che possano rappresentare un riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati operanti in Italia. Il Governo accetta e finanzia il progetto, affidando a fio.PSD la segreteria tecnica delle Linee di Indirizzo.

---

<sup>2</sup> Maggiori dettagli possono essere trovati nella sezione “Storia”, al link: [fiopsd.org/chi-siamo/la-storia/](https://www.fiopsd.org/chi-siamo/la-storia/).

<sup>3</sup> I dati risalgono al 2017. Sito consultato in data 24/05/2021: <https://www.fiopsd.org/chi-siamo/>.

Parallelamente al processo partecipato di stesura delle Linee di Indirizzo, nel 2014, fio.PSD compie un ulteriore passo volto al rinnovamento della cultura dei servizi rivolti ai senza dimora: la creazione del *Network Housing First Italia* (NHFI), una rete di organizzazioni pubbliche e private, che investono nell'approccio *Housing First*. Fanno parte del NHFI 30 aderenti attivi, dislocati in 12 regioni e 25 città<sup>4</sup>. Nel 2015 fio.PSD prende anche parte al *Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo Nazionale "Inclusione"* (PON), che ha il compito di vigilare sulla corretta attuazione del primo PON italiano di contrasto alla povertà.

A compimento dell'impegno nell'innovazione di politiche e nella divulgazione di pratiche e processi rivolti ai senza dimora, fio.PSD attiva regolarmente percorsi di accompagnamento e formazione lungo tutto il territorio nazionale, al fine di affiancare i singoli ambiti nel percorso di sviluppo dei servizi.

## 1.2 La metodologia

La ricerca nasce come azione di monitoraggio entro un percorso più ampio di affiancamento che fio.PSD ha predisposto per gli ambiti territoriali, a seguito dell'implementazione dell'Avviso 4. Il monitoraggio è stato svolto da novembre 2018 ad aprile 2020 ed è suddivisibile in tre fasi, a cui corrispondono diverse tecniche di raccolta dei dati e di analisi.

1. Analisi documentale dei progetti presentati dai diversi ambiti territoriali in attuazione dell'Avviso 4: "Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora".
2. Predisposizione e diffusione di uno strumento di analisi per il monitoraggio e la valutazione degli interventi territoriali per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora.
3. Analisi e ricostruzione dei modelli di governance e di co-produzione attuati dalle Cabine di regia territoriali per la realizzazione dei progetti sui diversi territori.

### 1.2.1 Fase I: analisi documentale

L'analisi documentale dei formulari Avviso 4 è consistita in una prima lettura dei progetti e in un successivo riepilogo delle informazioni contenute, secondo la divisione prevista dal formulario: informazioni sull'ente territoriale; fabbisogno dell'ente territoriale prima dell'implementazione del

---

<sup>4</sup> Sito consultato in data 24/05/2021: <http://www.housingfirstitalia.org/>.

progetto; obiettivi e interventi; risultati attesi. Ciò ha permesso di acquisire tutte le informazioni dei formulari e di osservare le situazioni degli ambiti territoriali al Tempo 0 (momento di stesura dei formulari). Si è poi proceduto all'analisi testuale di ogni singolo formulario, utilizzando il software Nvivo. Il testo è stato codificato sia a seconda delle sezioni del progetto – analisi del fabbisogno, obiettivi e interventi – sia sulla base delle parole, centrali nell'Avviso 4 e prima ancora nelle Linee di Indirizzo: “abitare”, “terzo settore”, “coordinamento”, “Housing First”, “modello strategico integrato”. Nvivo ha permesso, quindi, di rappresentare graficamente il linguaggio utilizzato dagli ambiti, di rilevare differenze territoriali (Nord, Centro e Sud Italia) e di isolare le modalità di utilizzo di alcune parole.

### *1.2.2 Fase II: analisi degli interventi*

La seconda fase si è concentrata sull'ideazione e strutturazione di un questionario per monitorare lo stato di avanzamento dei servizi. In questa fase, il gruppo di lavoro si è avvalso della disponibilità del Comune di Bergamo e di ASP Città di Bologna a testare la prima versione del questionario, fornendo commenti e suggerimenti per il suo miglioramento. Inoltre, prima di diffondere lo strumento a livello nazionale, è stata organizzata una giornata di lavoro presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna per condividere sia gli obiettivi generali del monitoraggio, sia gli elementi del questionario, come la struttura, la logica delle domande, i tempi per le rilevazioni e il senso del lavoro di rete. Alla giornata di lavoro hanno partecipato i responsabili degli ambiti territoriali, Comuni e Regioni, più alcuni membri del direttivo di fio.PSD. A seguito di questo evento, il questionario è stato nuovamente modificato al fine di renderlo il più efficace possibile. Sottolineiamo lo sforzo fatto nel creare un unico strumento nazionale che fosse coerente con le *Linee di Indirizzo* e con il testo dell'Avviso 4, a discapito tuttavia, di forti e marcate peculiarità locali; fattore che ha causato la produzione di domande talvolta rigide e standardizzate, che hanno tuttavia permesso la comparabilità dei dati e la condivisione di un linguaggio comune.

Il questionario è stato suddiviso in più sezioni, di cui la maggior parte dedicate alla descrizione dei servizi, così strutturate: 1) macroarea, 2) tipologia del servizio, 3) interventi, 4) stato di avanzamento, 5) ente gestore e partenariato, 6) modalità di lavoro, 7) modalità di accesso, 8) adozione della presa in carico, 9) caratteristiche dei beneficiari e loro compartecipazione al servizio, 10) percentuale del budget utilizzato (PON Inclusione e PO I FEAD). Le altre sezioni sono state dedicate all'anagrafica dell'ente territoriale, al sistema territoriale di intervento, alle criticità e opportunità legate al progetto e agli output raggiunti. La survey è stata distribuita ai responsabili dei progetti territoriali tramite il software Survey Monkey, ad aprile,

settembre e dicembre 2019, in modo da monitorare i cambiamenti nel corso dell'anno.

### *1.2.3 Fase III: Ricostruzione dei modelli di governance*

In questa fase, abbiamo proceduto a contattare e chiedere la disponibilità di sette territori che, indipendentemente dalla partecipazione al questionario ma sulla base della posizione geografica, dell'appartenenza regionale e del loro tradizionale modello di welfare, potessero rispecchiare la molteplicità di strutture organizzative presenti sul territorio italiano. Le città selezionate sono state Torino, Milano, Trento (Provincia Autonoma), Bologna, Firenze, Napoli, Palermo. Non avendo ricevuto risposta da Firenze e Palermo, per questa fase della ricerca si è proceduto con le restanti cinque.

Al fine di analizzare i modelli di governance e le reti di collaborazioni all'interno delle Cabine di regia, 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) un focus group con i partecipanti della Cabina di regia sulla base dell'analisi *Swot* (punti di forza, punti di criticità, opportunità, ostacoli), al fine di approfondire la percezione del gruppo riguardo al lavoro svolto collaborativamente per l'implementazione del progetto.

Parallelamente, volendo catturare la morfologia della rete di collaborazioni formatasi tra gli attori coinvolti nel progetto in quel determinato momento, abbiamo utilizzato la *Social Network Analysis* (Chiesi 1999; Scott 2000; Borgatti *et al.* 2018; Tronca 2013; Robins 2015). In un primo momento (luglio-settembre 2019), abbiamo somministrato una scheda di rete – da auto-compilare – a tutti i partecipanti. La scheda ha permesso di raccogliere informazioni riguardo all'identità degli attori “collaboranti”, alla frequenza delle loro collaborazioni e alla modalità di collaborazione: scambio di informazioni; condivisione di risorse, intese come spazi fisici, mezzi e personale; formazione svolta in comune; partecipazione a riunioni su tematiche condivise; coordinamento dei servizi; co-progettazione dei servizi. Siccome non è stato possibile ricevere fin dall'inizio della rilevazione un elenco completo degli attori di Terzo Settore coinvolti nei servizi finanziati dall'Avviso 4, abbiamo proceduto a un'integrazione delle schede in un secondo momento (aprile-giugno 2020). L'integrazione è avvenuta telefonicamente, parlando singolarmente con ogni attore che avesse compilato la scheda di rete, in modo da sottoporre a una validazione la rete e le collaborazioni emerse.

In questo modo, i dati hanno restituito informazioni riguardo alla coesione delle reti territoriali, alla centralità e al ruolo dei loro attori, e alla tipologia

di contenuti scambiati. Analizzati insieme ai dati qualitativi raccolti con le interviste e i focus group, hanno poi permesso di fornire un quadro più completo e approfondito dei modelli di governance territoriali formatisi in seguito all'Avviso 4.

### **1.3 I territori coinvolti, i limiti riscontrati e le potenzialità della ricerca**

La collaborazione con fio.PSD per lo svolgimento della ricerca ha facilitato numerosi passaggi, ma ha anche determinato alcune criticità. La principale forza è stata la possibilità di usufruire dei rapporti, precedentemente instaurati dalla Federazione con molti degli enti territoriali che hanno preso parte alla ricerca. La tab.1.1 riporta gli enti territoriali che hanno partecipato alle tre fasi della ricerca. Nelle colonne relative alla fase II, sono riportati i singoli comuni/ambiti che hanno compilato il questionario, dal momento che la compilazione perteneva, appunto, i singoli ambiti e non la Regione, leader del progetto (tab. 1.1). In complesso, sono stati analizzati quindici progetti nella fase I. Nella fase II, al termine della terza rilevazione (dicembre 2019) sono stati raccolti i questionari di 23 ambiti territoriali, afferenti a quattro Città, la Provincia Autonoma di Trento e quattro Regioni.

Non hanno partecipato le Città di Firenze, Roma e Palermo<sup>5</sup>, la Provincia di Bolzano e le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia-Giulia, Emilia-Romagna<sup>6</sup>, Liguria, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Per quanto riguarda la raccolta dei progetti scritti dagli enti territoriali in risposta all'Avviso 4, ci si è avvalsi dell'archivio della Federazione. I testi sono poi stati analizzati con il software Nvivo. Questa fase ha rappresentato una prima conoscenza dei territori.

Per il coinvolgimento nella seconda fase, invece, ci siamo basati sui contratti di affiancamento e monitoraggio che la Federazione ha stilato con gli enti territoriali a seguito dell'Avviso 4. Al momento dell'invio del questionario, abbiamo tentato di raggiungere anche tutti gli altri enti territoriali, in modo da coprire la maggior superficie del territorio nazionale: hanno risposto positivamente le città di Milano e Napoli.

---

<sup>5</sup> La Città di Palermo ha collaborato fornendo i dati relativi ai beneficiari raggiunti dai due servizi attivati, che però non sono stati comparabili con gli altri dati raccolti.

<sup>6</sup> Seppure gli ambiti territoriali della Regione Emilia-Romagna non abbiano compilato il questionario, la Regione ha fornito i dati della rendicontazione regionale, aggiornati al 30 aprile 2019, da cui è stato possibile estrapolare almeno i dati relativi agli output e ai risultati attesi e raggiunti. Questo, però, non ha dato la possibilità di comparare l'andamento dei servizi dell'Emilia-Romagna con l'andamento degli altri territori analizzati.

Tab. 1.1 – Gli enti territoriali coinvolti nella ricerca, suddivisi per fase

| Enti Territoriali coinvolti | Fasi della ricerca |                        |  |   |        |
|-----------------------------|--------------------|------------------------|--|---|--------|
|                             | I                  |                        | II   |   | III    |
| Città                       |                    |                        |  |   |        |
| Milano                      | X                  | X                      | —  | X   | X      |
| Roma                        | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Torino                      | X                  | X                      | X  | X   | X      |
| Napoli                      | —                  | —                      | X  | X   | X      |
| Bologna                     | —                  | X                      | X  | X   | X      |
| Regione/Provincia           |                    |                        |  |   |        |
| Trento                      | X                  | X                      | X  | X   | X      |
| Veneto                      | X                  | —                      | Padova,<br>Rovigo,<br>Verona,<br>Venezia<br>Vicenza                | Padova,<br>Rovigo,<br>Verona,<br>Venezia,<br>Vicenza                    | —      |
| Lombardia                   | Bergamo<br>Brescia | Bergamo<br>—           | Bergamo,<br>Brescia  | Bergamo<br>Brescia  | —<br>— |
| Piemonte                    | X                  | Alessandria,<br>Biella | Alessandria<br>Asti, Biella<br>Cuneo                               | Alessan-<br>dria<br>Asti,<br>Biella,<br>Cuneo                           |        |
| Emilia-Romagna              | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Toscana                     | X                  | Carrara<br>Siena       | Arezzo,<br>Carrara<br>Grosseto,<br>Lucca<br>Pisa, Pistoia<br>Siena | Arezzo,<br>Carrara,<br>Grosseto,<br>Lucca,<br>Pisa,<br>Pistoia<br>Siena | —      |
| Friuli-Venezia-Giulia       | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Liguria                     | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Campania                    | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Calabria                    | X                  | —                      | —  | —   | —      |
| Sicilia                     | X                  | —                      | —  | —   | —      |

Molti territori, anche tra quelli affiancati da fio.PSD, invece, non hanno potuto partecipare alla rilevazione, in quanto, nel momento di svolgimento

dello studio, i servizi e gli interventi da loro progettati non erano ancora stati assegnati a un ente gestore e non erano quindi ancora stati sviluppati sul territorio.

Il questionario è stato costruito e distribuito grazie al software *Survey Monkey*, messo a disposizione da fio.PSD.

Una volta raccolte le risposte, i dati sono stati elaborati ed analizzati sia per approfondire l'andamento temporale dei progetti di ogni singolo ente territoriale sia per identificare specificità territoriali sulla base di tre variabili: la quantità di persone senza dimora presenti negli ambiti territoriali, la grandezza degli ambiti territoriali, calcolata per numero di abitanti, e la collocazione geografica degli ambiti (tab. 1.2, 1.3, 1.4). Queste tre variabili hanno determinato la formazione di diversi clusters che hanno permesso di osservare caratteristiche comuni agli ambiti e di avanzare considerazioni in merito alle loro differenze.

Tab. 1.2 – *Suddivisione degli ambiti territoriali che hanno partecipato al monitoraggio, per numero di persone senza dimora (PSD) presenti*

| <i>Più di 1.800 PSD</i>   | <i>Tra 1.799-1.000 PSD</i>   | <i>Meno di 1.000 PSD</i>                      |
|---|--|---|
| Milano, Bergamo, Brescia<br>Padova, Rovigo, Venezia,<br>Verona, Vicenza | Bologna<br>Napoli<br>Torino<br>Arezzo, Carrara, Grosseto,<br>Lucca, Pisa, Pistoia, Siena | Trento<br>Alessandria, Asti, Biella,<br>Cuneo |

Tab. 1.3 – *Suddivisione degli ambiti territoriali che hanno partecipato al monitoraggio, per grandezza degli ambiti, calcolata sul numero di abitanti*

| <i>Territori grandi (+850.000 ab.)</i> | <i>Territori medio-grandi (849.000-200.000 ab.)</i> | <i>Territori medio-piccoli (199.000-100.000 ab.)</i> | <i>Territori piccoli (-100.000 ab.)</i>  |
|--|---|--|--|
| Milano<br>Torino<br>Napoli             | Bologna<br>Padova, Verona,<br>Venezia               | Bergamo, Brescia<br>Trento<br>Carrara<br>Vicenza     | Alessandria, Asti,<br>Biella, Cuneo<br>Arezzo, Grosseto,<br>Lucca, Pisa, Pistoia,<br>Siena<br>Rovigo |

Tab. 1.4 – *Suddivisione degli ambiti territoriali che hanno partecipato al monitoraggio, per collocazione geografica lungo la penisola italiana*

| <i>Nord-ovest</i>   | <i>Nord-est</i>  | <i>Centro</i>  | <i>Sud e Isole</i> |
|---|--|--|--------------------|
| Alessandria, Asti,<br>Biella, Cuneo<br>Torino<br>Bergamo, Brescia<br>Milano | Padova, Rovigo, Venezia,<br>Verona, Vicenza<br>Trento<br>Bologna | Arezzo, Carrara,<br>Grosseto, Lucca,<br>Pisa, Pistoia, Siena | Napoli             |

Per la terza fase, sono stati coinvolti gli ambiti che potessero rispecchiare la molteplicità di strutture organizzative e modelli di welfare presenti sul territorio italiano: in questo caso la scelta è caduta su Torino, Milano, Trento, Bologna, Napoli. L'intervista semi-strutturata è stata sottoposta ai responsabili territoriali, spesso affiancati da colleghi con mansioni più operative. In totale, le persone intervistate sono:

- Torino: Dirigente del Servizio Prevenzione Fragilità Sociali e Sostegno agli Adulti in Difficoltà; Responsabile del progetto Avviso 4, appartenente allo stesso Servizio; Responsabile comunale delle équipe del servizio Housing First (3 persone);
- Milano: Responsabili del progetto per il Comune di Milano, area “Diritti Inclusione e Progetti” (4 persone);
- Trento: Responsabile del progetto per il Servizio Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Trento (1 persona);
- Bologna: Responsabile del Servizio Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta e del progetto Avviso 4 e Referente del progetto (2 persone);
- Napoli: Assessore alla Coesione e ai Diritti di Cittadinanza<sup>7</sup> e Responsabile del progetto Avviso 4 all'interno dell'Assessorato (2 persone).

I focus group, invece, sono stati organizzati tramite l'aiuto dei responsabili territoriali, ai quali è stato chiesto di convocare i soggetti appartenenti alla cabina di regia del progetto, ovvero il gruppo incaricato della co-progettazione e gestione dei servizi. Hanno partecipato i seguenti soggetti:

- Torino: membri dell'ufficio comunale SAD (Sostegno Adulti in Difficoltà), le cooperative Animazione Valdocco, P.G. Frassati, Terra mia, Stranaidea, La Testarda, l'Ufficio Pio della Compagnia San Paolo, la Diaconia Valdese, la Diocesi di Torino, la Caritas, membri dell'Azienda Sanitaria Locale partecipanti alle équipe HF e al servizio Stradoc, l'Università e il Politecnico di Torino;
- Milano: gestori di Centri Diurni: Ronda della Carità, Sos Stazione della fondazione Exodus, Cooperativa Lotta contro l'emarginazione, Caritas Ambrosiana, Opera Cardinal Ferrari, Giardino degli aromi; gestori di Strutture Residenziali: Fondazione Progetto Arca, Fondazione Fratelli San Francesco, Cooperativa Angel Service, Casa Iannacci (struttura del Comune di Milano), Opera Cardinal Ferrari, Associazione Remar Italia; gestori di Unità Mobili: Referente unità mobili nella cabina di regia, Ronda della Carità, Fondazione Fratelli San Francesco, Casa della Carità;
- Trento: APAS-Associazione Provinciale Aiuto Sociale, ATAS-Associazione Trentina Accoglienza Stranieri, Cooperativa Punto D'Incontro, Comune di Trento, Associazione Amici dei senzatetto onlus;

---

<sup>7</sup> Al termine della ricerca (maggio 2020), la composizione della Giunta comunale è cambiata e le funzioni di suddetto assessorato sono state riorganizzate nell'Assessorato alle Politiche Sociali e al Lavoro.

– Bologna: Cooperativa Società Dolce, Piazza Grande Cooperativa Sociale, Cooperativa Sociale La Piccola Carovana, Open Group Cooperativa Sociale;

– Napoli: Gesco Consorzio di Cooperative Sociali, Il Camper Onlus, La Locomotiva Cooperativa Onlus, Centro La Tenda, Fondazione Massimo Leone, Cooperativa sociale Dedalus, Comunità Sant’Egidio, Dipartimento delle Dipendenze dell’ASL di Napoli;

Volendo ricostruire le reti di attori territoriali coinvolti nei servizi alla grave emarginazione adulta, abbiamo sottoposto loro le schede di rete. Non avendo una lista definita di attori presenti sul territorio, ogni partecipante è stato lasciato libero di indicare quante collaborazioni ritenesse opportuno. Questa scelta metodologica si è sommata con altri limiti riscontrati sul campo e riconducibili a tre categorie:

- limite 1 – linguaggio: i termini Cabina di regia e co-progettazione sono definiti e riconosciuti in modo diverso dai cinque responsabili territoriali coinvolti nella ricerca. Questo ha comportato confusione nella scelta degli attori pubblici e di Terzo Settore da convocare al focus group;

- limite 2 – tempo: i cinque ambiti territoriali hanno avviato i progetti in momenti diversi, trovandosi, durante la rilevazione, in fasi diverse di sviluppo dei progetti. Di conseguenza, in ogni città, la rete e le collaborazioni che la ricerca indaga rappresentano solo una fase, ancora in sviluppo, della governance messa a punto per la realizzazione del progetto Avviso 4;

- limite 3 – metodologia: la mancanza di una lista precisa di attori territoriali e l’assenza ai focus group di alcuni degli attori convocati, non permette la ricostruzione della *whole network* (Borgatti *et al.* 2018) di ogni ambito territoriale.

Al fine di superare alcuni di questi limiti e di migliorare la ricostruzione delle reti, nel periodo conclusivo della ricerca (marzo-aprile 2020) abbiamo ricontattato tutti gli attori partecipanti ai focus group e proseguito con i territori che hanno risposto. Sulla base delle collaborazioni indicate, abbiamo redatto una lista degli attori e l’abbiamo condivisa con i partecipanti, chiedendo loro di confermare e/o integrare le collaborazioni precedentemente inserite. Le reti risultanti da questo secondo passaggio sono da intendersi come *personal network* (*ibid.*) di più attori significativi. In questo modo, restituiscono un’immagine più veritiera, rispetto alla precedente, dei rapporti sviluppati sul territorio per la realizzazione dei servizi.

A prescindere dai limiti riscontrati durante il lavoro sul campo, riteniamo che la ricerca abbia comunque il merito di mantenere uno sguardo trasversale, che va oltre i singoli contesti territoriali per analizzare in profondità gli effetti (previsti e imprevisi) di una politica nazionale per molti aspetti innovativa rispetto al passato. Con il tentativo di avere una comprensione generale dei servizi rivolti alla grave emarginazione adulta e con un focus particolare sulle diverse governance regionali e locali, i risultati presentati nel

proseguo del volume contribuiscono ad arricchire la riflessione per la produzione di politiche nazionali, pur sempre consapevoli delle particolarità e dei bisogni locali.

## 2. *Le politiche a contrasto della grave emarginazione adulta*

Prima di presentare la ricerca, è utile contestualizzare il fenomeno della *homelessness* e definire la condizione di grave marginalità adulta. Presentiamo i principali tratti della persona senza dimora mediante una sintetica literature review. Considerando l'interesse specifico della ricerca nei confronti delle politiche implementate a livello nazionale e dei modelli di governance sviluppati per la loro attuazione, proseguiremo con un approfondimento dedicato alle politiche europee e italiane sul tema. La stesura delle *Linee di Indirizzo* nel 2015 e la pubblicazione dell'Avviso 4 nel 2016 sono considerati un punto di svolta in questo settore di policies, pertanto l'ultima sezione è dedicata alla loro presentazione e ad una iniziale riflessione sulla portata della loro innovatività.

### 2.1 **Le persone senza dimora: quali povertà e quali bisogni?**

Definire la condizione delle persone senza dimora ed enucleare i tratti della loro condizione non è mai stata un'operazione omogenea. Neppure è stata comprensiva delle diversità del fenomeno e delle differenze territoriali relative ai servizi e alle politiche sviluppate. Per questo motivo e al fine di procedere verso una definizione precisa e obiettiva, FEANTSA – *Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora* – ha sviluppato nel 2005 la classificazione ETHOS, ovvero una classificazione europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora<sup>1</sup>. La classificazione individua diverse situazioni di disagio abitativo (raggruppate per intensità) in quattro macrocategorie concettuali:

1) senza tetto, 2) senza casa, 3) sistemazione insicura e 4) sistemazione inadeguata – dettagliate poi attraverso categorie più operative.

---

<sup>1</sup> European Typology on Homelessness and Housing Exclusion.  
[https://www.feantsa.org/download/it\\_\\_8942556517175588858.pdf](https://www.feantsa.org/download/it__8942556517175588858.pdf).

Secondo la classificazione ETHOS, sotto l'etichetta "persone senza dimora" rientrano le persone che vivono in spazi pubblici (strada, macchine abbandonate, roulotte, capannoni), in un dormitorio notturno e/o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico all'aperto, in ostelli o sistemazioni alloggiative temporanee, in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone singole, coppie e gruppi). Sono invece escluse le persone che vivono in condizioni di sovraffollamento, ricevono ospitalità da parenti o amici, vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città (tab. 2.1).

In Italia, per Istat (2012) una persona è considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione.

Nonostante la classificazione ETHOS sia stata un importante passo avanti verso una definizione del fenomeno a livello nazionale e internazionale, ha il difetto di basarsi esclusivamente sull'elemento oggettivo della (in)disponibilità di un alloggio e/o del tipo di alloggio di cui si dispone. Non tiene invece in considerazione le dimensioni psicologiche, sociali, economiche e culturali che caratterizzano la grave emarginazione (Tosi 2009; Lee *et al.* 2010; Decembrotto 2017; Raffa e Zampieri 2018). La condizione di *homelessness* risulta quasi sempre dall'accumularsi di una serie di fattori, riconducibili a multiple rotture di tipo familiare e sociale, che spesso hanno ricadute anche sulla salute fisica e psichica delle persone (De Filippi e Gambara 2019).

Da questo punto di vista, la condizione di *homelessness* assume due coordinate principali: la povertà estrema e l'esclusione sociale. La povertà estrema viene descritta dal *Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite* come una combinazione di penuria di entrate, sviluppo umano insufficiente ed esclusione sociale. Le persone senza dimora si trovano, infatti, in condizioni di grave disparità economica con mancanza di risorse materiali, perdita di competenze in ambito lavorativo, analfabetismo di ritorno, scarse aspettative di vita e compromissione della salute. Tutto questo è fortemente correlato a una maggiore precarietà dei legami affettivi e sociali, alla mancanza di partecipazione alla società civile, a disuguaglianze sociali e ad altre situazioni discriminatorie che possono condurre all'emarginazione (Meo 2009; Decembrotto 2017).

Le persone senza dimora, dunque, hanno vissuto o vivono esperienze particolarmente negative con il resto della società, a causa della loro marginalità economica, sociale e culturale.

Tab. 2.1 – Classificazione ETHOS delle categorie di persone “senza tetto e “senza casa”

|                       |   | Categorie operative |   | Situazione abitativa   |  | Definizione generica   |  |
|-----------------------|---|---------------------|---|--|--|--|--|
| Categorie concettuali | Senza tetto   | 1                   | Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna             | 1.1  | Strada o sistemazioni di fortuna                   | Vivere per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo definibile come “soluzione abitativa”   |  |
|                       |   | 2                   | Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna | 2.1  | Dormitori o strutture di accoglienza notturna      | Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza  |  |
|                       | Senza casa  | 3                   | Ospiti in strutture per persone senza dimora                          | 3.1  | - Centri d'accoglienza per persone senza dimora    | In cui il periodo di soggiorno è di breve durata   |  |
|                       |   |                     |   | 3.2  | - Alloggi temporanei                               |  |  |
|                       |   |                     |   | 3.3  | - Alloggi temporanei con un servizio di assistenza |  |  |
|                       |   | 4                   | Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne                 | 4.1  | Dormitori o centri di accoglienza per donne        | Donne ospitate a causa di esperienze di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata   |  |
|                       |   | 5                   | Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati       | 5.1  | - Alloggi temporanei/centri di accoglienza         | Immigrati in centri di accoglienza, ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati   |  |
|                       |   |                     |   | 5.2  | - Alloggi per lavoratori immigrati                 |  |  |
|                       |   | 6                   | Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni                    | 6.1  | - Istituzioni penali (carcere)                     | - Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio<br>- Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico<br>- Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età) |  |
|                       | 6.2   |                     |   | - Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura   |  |  |  |
| 6.3                   | - Istituti, case-famiglia e comunità per minori   |                     |   |  |  |  |  |
| 7                     | Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora                          | 7.1                 | - Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane   | Sistemazioni di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati |  |  |  |
| 7.2                   | - Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale (per persone precedentemente senza dimora) |                     |   |  |  |  |  |

La letteratura è ricca di contributi volti a delineare il profilo dell'*homeless*. Le esperienze di vita in strada possono essere temporanee o transitorie, episodiche e croniche (Kuh e Culhane 1998; Lee *et al.* 2010, Bergamaschi *et al.* 2014; Decembrotto 2017; Callegarin, Camuccio, Cutrone 2020; Tagliavia 2020; Caramelli, Parente, Tagliavia 2021). Le persone che si trovano a vivere in strada, spesso, attuano strategie e svolgono attività all'interno dell'economia sommersa e illegale (Barnao 2004; 2020). In aggiunta a questo fattore, molte rimangono "nascoste" – o invisibili – perché non sono in contatto con i servizi territoriali per diverse ragioni: non vi si sono mai rivolti o ne sono stati allontanati; oppure sono persone che vivono in condizioni di sovraffollamento o di insicurezza, in aree rurali, in strutture in affitto fuori stagione o in roulotte (Pellegrino *et al.* 2011; De Filippi e Gambarà 2019). In ogni caso, nella comunicazione sociopolitica, la condizione di grave marginalità è continuamente denotata da termini di privazione ("senza"), mentre gli approcci orientati a valorizzare gli aspetti del saper fare, organizzare, tollerare (Formentin *et al.* 2009) o le strategie di adattamento e di coping (Meo 2009) sono molto meno diffuse nella riflessione (Decembrotto 2017).

La molteplicità di cui si compone la condizione dei senza dimora è aggravata dalla mutevolezza del più ampio fenomeno della povertà estrema, in cui – a differenza del passato – rientrano molte più parti della popolazione: coppie giovani, neomaggiorenni, anziani, persone *lgbt*, *working poor*. La realtà di strada risulta dinamica, processuale e in continua trasformazione, rendendo difficile la valutazione delle situazioni di bisogno e l'implementazione di strategie adeguate a farvi fronte. Anche per questo, in Italia e in tutti gli altri paesi europei, è sempre stato difficile sviluppare policies e interventi integrati per prevenire e ridurre l'*homelessness*.

I processi di marginalizzazione sociale tendono a rafforzarsi reciprocamente in spirali di disaffiliazione (Castel 2011), giungendo spesso a una integrazione negativa che nei casi più estremi sfocia in una vera e propria condizione di esclusione sociale (Luhmann 2014, pp. 228 sgg.). Una società come quella contemporanea, fondata sui valori della inclusione garantiti dai diritti di cittadinanza, non può che vedere nella condizione delle persone senza fissa dimora, una problematica particolarmente critica.

## **2.2 Strategie e politiche rivolte alla condizione di senza dimora e alla deprivazione abitativa**

Sia in Italia sia negli altri paesi Europei, le politiche e i servizi sociali – caratterizzati come sono dalla ricerca di standardizzazione, raggiungibilità e integrazione – faticano a rispondere ai bisogni di una realtà così dinamica e instabile, come quella della grave emarginazione adulta. Il rischio è che i servizi si strutturino solo rispetto a predeterminate categorie di *homelessness*,

contribuendo allo sviluppo di risposte stereotipate, per esempio, in materia di sanità o pubblica sicurezza (Barnao 2004; Lancione 2014). Un ulteriore e più radicale problema a livello europeo, e ancora più in Italia, è che le politiche rivolte alle persone senza dimora spesso non rientrano in programmi e strategie nazionali, ma sono lasciate per lo più alla gestione regionale o locale delle città. Il risultato è una combinazione di diverse misure e diversi interventi, che spesso non trovano integrazione con altri settori di policies e che non sono nemmeno specificamente indirizzati alle persone senza dimora (Tosi 2003; Lancione 2014).

Un caso esplicativo è quello delle politiche abitative che, secondo Tosi (2018), non sono abbastanza “sociali”, ovvero non rispondono alle esigenze reali dei soggetti più poveri o di quelli in condizioni di marginalità socio-abitativa, privilegiando invece le fasce intermedie (medie e medio-basse). Per di più, quando rivolte alle fasce più povere, reiterano lo stesso disagio che vorrebbero contrastare, offrendo soluzioni abitative inadeguate e improprie (ad esempio, i centri di accoglienza) e limitandosi a creare soluzioni residenziali temporanee (Tosi 2018; Bergamaschi 2019). «Questo condanna gli esclusi dalla casa a una condizione di marginalità cronica» (Bricocoli *et al.* 2019, p. 175).

### 2.2.1 L'Europa prima e dopo il giro di boa del 2015

Il cosiddetto modello sociale europeo si presenta, difatti, molto differenziato nelle politiche a contrasto alla povertà estrema e anche i dati sull'*homelessness* in Europa sono spesso limitati (Busch-Geertsema 2010; Pleace *et al.* 2018). Gli strumenti e le pratiche di inclusione sociale e di diffusione dei servizi sociali non sono uniformi tra i paesi dell'Unione Europea (Busch-Geertsema *et al.* 2010). Fino ai primi anni del 2000, i servizi rivolti alle persone senza dimora sono ancora, in larga parte, di tipo emergenziale e dedicati a rispondere ai bisogni più urgenti e basilari dei loro beneficiari (*ibidem*). Gli interventi – sia pubblici sia privati – rivolti alle persone senza dimora tendono a rispondere alla carenza di alloggi come se si trattasse di un problema di natura temporanea. Inoltre, tali interventi sono implementati in misura frammentaria e non sono raccordati in una strategia integrata (FEANTSA 1998). L'unico paese che prima del 2000 ha un quadro legislativo inclusivo di un diritto individuale alla casa è il Regno Unito (addirittura, già dal 1977).

È nel primo decennio degli anni 2000 che si inizia ad osservare un primo tentativo di cambiare i framework delle politiche europee. Tutti i Paesi che si rifanno a un regime di welfare liberale e social-democratico – insieme alla Francia e al Portogallo – pubblicano strategie nazionali in contrasto alla condizione di grave marginalità. Negli altri Paesi, le strategie vengono invece più sviluppate a livello regionale e/o locale (Busch-Geertsema *et al.* 2010).

Il risultato è un passaggio da misure dedicate all'ospitalità temporanea dei beneficiari a programmi che prevedono un'accoglienza più duratura. I tradizionali ostelli e rifugi vengono trasformati in situazioni abitative di dimensioni ridotte, con una riduzione di stanze comuni e condivise. Di conseguenza, l'approccio muta e le risorse vengono indirizzate verso la persona singola con le sue specificità (Edgar *et al.* 2004; Busch-Geertsema *et al.* 2010). Si osserva quindi un processo di simultanea strutturazione e personalizzazione dei servizi.

Il modello prevalente, diffuso in tutti i Paesi europei, vede la responsabilità per la gestione e organizzazione dei servizi nelle mani delle istituzioni locali, con un passaggio agli attori di Terzo Settore nel momento della implementazione e distribuzione (Edgar *et al.* 2004; FEANTSA 2012). Il livello regionale mantiene, in alcuni stati – soprattutto quelli federali, come Austria, Germania e Belgio, un ruolo importante per il finanziamento e la regolazione legislativa delle politiche (Edgar 2004). Per quanto riguarda gli attori di Terzo Settore, invece, risultano fondamentali ovunque, con una netta prevalenza dei soggetti a matrice religiosa. Alcuni di loro, tra cui Diaconia, Caritas e Ordine di Malta, sono presenti in molti paesi (Busch-Geertsema *et al.* 2010).

Così come ogni nazione europea implementa nuove strategie e servizi, nello stesso periodo (primo decennio del 2000) alcuni cambiamenti avvengono anche a livello dell'Unione Europea. Infatti, seppure non vi siano ancora indicatori condivisi per valutare e rispondere alla condizione di *homelessness*, le diverse situazioni e le misure adottate dai singoli Paesi vengono condivise all'interno dell'arena politica europea e discusse collettivamente dai Capi di Stato partecipanti. Dal 2002 al 2010, la Commissione Europea ospita incontri annuali di confronto tra policy makers, operatori dei servizi e beneficiari dei servizi<sup>2</sup> (Gosme 2014). Inoltre, i Presidenti dell'Unione Europea, susseguites ogni sei mesi a rotazione, organizzano eventi di dialogo, discussione e confronto tra i vari Paesi membri, al fine di convogliarne esperienze e pratiche verso priorità comuni e integrate. Gli argomenti toccati e la specificità di questi eventi sono vari: una conferenza sul diritto all'abitare nel 2006, organizzata dal Presidente finlandese; una riunione informale tra i ministri incaricati di politiche abitative nel 2008, organizzata dal Presidente francese; una conferenza sulla definizione di *homelessness*, sugli approcci politici e sul ruolo dell'UE nel 2010, organizzata dal Presidente belga. Nel 2012, il governo francese organizza un workshop europeo sulla condizione di senza dimora, esortando l'UE – tramite una vera e propria “chiamata” all'azione – a sviluppare una strategia orientata ad approcci innovativi dell'abitare (Housing Led) (Gosme 2014). Infine, nel 2013, il Presidente europeo in carica, dell'Irlanda, organizza una “tavola rotonda” invitando i

---

<sup>2</sup> Ci riferiamo agli *European Round Tables* e ai *Meetings of People Experiencing Poverty* (Gosme 2014).

ministri responsabili delle politiche rivolte alla grave emarginazione adulta, che termina con la definizione di principi per contrastare la condizione di senza dimora da presentare all'UE.

Sulla base di queste iniziative, la Commissione Europea diventa sempre più recettiva al tema e sensibile alle esigenze dei Paesi membri di definire obiettivi e strategie condivise. Nello svolgimento quotidiano dei servizi, gli scambi avuti collettivamente instillano nei Paesi membri la consapevolezza di poter fare riferimento all'UE e di potersi confrontare vicendevolmente sulle proprie sfide (*ivi*). Mentre le riunioni continuano a svolgersi, infatti, la Commissione Europea redige la *Strategia Europea 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. L'agenda viene presentata nel 2010, dopo l'approvazione dei capi di Stato e di governo dei paesi UE, e pone tra gli obiettivi strategici – da raggiungere entro il 2020 – la riduzione di 20 milioni del numero delle persone in condizione di povertà o esclusione sociale.

Successivamente, nel 2013, la CE pubblica il documento *Confronting Homelessness in the European Union*, all'interno del più ampio programma del *Social Investment Package* (FEANTSA 2012; 2013). Tramite questo documento, la CE raccomanda a tutti gli Stati membri l'adozione di strategie integrate, di lungo termine e basate su approcci Housing Led. In aggiunta, i principi emersi dall'ultimo incontro organizzato dal Presidente irlandese confluiscono nel Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Methods of Coordination*) tra gli Stati membri, ponendo le basi per una più marcata cooperazione in merito di strategie e azioni (Commissione Europea 2006; Gosme 2014).

Un passo ulteriore è il lancio del *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali* (PEDS), annunciato nel 2015. Il PEDS si propone come quadro di riferimento per i modelli di welfare nazionali chiamati a far fronte alle nuove esigenze sociali in risposta a recenti processi come l'automazione del lavoro, l'invecchiamento demografico, la digitalizzazione e la globalizzazione dell'economia. In secondo luogo, il PEDS mira ad aggiornare la legislazione europea in tema di politiche sociali e del lavoro. In seguito a questo documento, la Commissione Europea conduce un ampio processo di consultazione con i governi nazionali, gli stakeholders e i cittadini, al fine di raccogliere impressioni, suggerimenti e aspettative future riguardo a queste linee guida. Dal percorso, che diventa ulteriormente occasione di confronto e definizione, nasce una serie di documenti (17 totali), tra cui la proclamazione interistituzionale sul PEDS, un rapporto di riflessione sulla dimensione sociale dell'UE, un documento relativo alla consultazione delle parti sociali sulla direttiva inerente condizioni di lavoro trasparenti e un documento su una possibile azione in materia di accesso alle tutele sociali (Vesan e Corti 2018).

Arrivando a oggi, sempre più risposte integrate e strategiche si stanno diffondendo nei programmi rivolti alla grave emarginazione adulta degli

Stati membri dell'UE (Baptista e Marlier 2019). L'ultimo rapporto del Network Europeo di Politiche Sociali (*ESPN – European Social Policy Network*) in merito alla condizione di senza dimora e all'esclusione abitativa, riporta un'analisi dettagliata della situazione di 28 paesi membri, più 7 paesi candidati o potenziali candidati all'ingresso nell'UE (Jessoula et al. 2019). Al 2019, dieci Paesi membri (Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca e Spagna) hanno sviluppato strategie nazionali volte specificatamente alla definizione di risposte integrate al problema della *homelessness*. Grecia e Slovacchia hanno annunciato la pubblicazione delle loro strategie. Negli altri Paesi, Austria, Belgio, Germania e Regno Unito, caratterizzati da una struttura legale federale, esistono dei programmi regionali rivolti alla condizione di senza dimora, senza una regolazione a livello nazionale. La Svezia è, invece, un esempio di programmi sviluppati a livello locale o urbano. Negli altri Paesi, appartenenti quasi totalmente all'area orientale dell'Europa, esistono strategie nazionali più generali, in cui le misure contro l'emarginazione adulta sono una delle tante tipologie di misure rivolte a varie e numerose esigenze (Baptista e Marlier 2019<sup>3</sup>).

Nonostante i programmi e le strategie nazionali siano in aumento, non è ancora possibile validare la loro efficacia. Pochissimi Stati hanno sviluppato dei programmi di valutazione dei servizi e dei progetti. Questo dato è abbastanza impressionante, se si pensa che alcuni tipi di servizi – ad esempio, centri diurni e rifugi notturni – rappresentano il nucleo tradizionale di interventi in tutti i paesi europei.

In generale, prevalgono servizi basati sull'approccio “a gradini” (*staircase*), in cui i beneficiari sono assistiti attraverso diverse forme di ospitalità temporanea fino al punto in cui sono in grado di abitare una propria casa indipendentemente (tab. 2.2). Tuttavia, sono in aumento i servizi basati sull'approccio Housing First, che – al contrario – prevede un'accoglienza duratura in un'abitazione permanente, insieme all'erogazione integrata di altri servizi. Al 2019, tale approccio è ormai diffuso nella maggior parte dei Paesi membri, ma con forti disparità e anche tra aree locali all'interno dei Paesi stessi. Solo in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Olanda, l'Housing First è parte integrante delle politiche rivolte alla

---

<sup>3</sup> Non è intenzione degli autori riportare qui la totalità delle analisi e dei temi descritti nel report. Vengono ripresi solo alcuni punti, utili a indirizzare l'attenzione del lettore su quegli aspetti a cui questo libro e questa ricerca si rivolgono: valutazione e analisi a livello nazionale dei servizi sviluppati dagli enti territoriali locali; sviluppo di servizi innovativi; strumenti di finanziamento e supporto ai programmi nazionali.

condizione di senza dimora. In Irlanda, Italia<sup>4</sup>, Spagna, Svezia e Regno Unito ci sono evidenze di un graduale aumento della sua implementazione.

Tab. 2.2 – *Classificazione dei paesi europei sulla base del loro approccio dominante nell'erogazioni di servizi alle persone senza dimora (Baptista e Marlier 2019, p. 77)*

| <i>Approccio prevalentemente a gradini</i>   | <i>Approccio prevalentemente a gradini con alcune evidenze di cambiamenti in corso</i>     |
|--|--|
| Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Macedonia del nord, Malta, Montenegro, Polonia, Repubblica Ceca, Serbia, Turchia | Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Slovenia, Spagna |
| <i>Approccio prevalentemente a gradini con evidenze di casi a scala ridotta con approccio Housing Led/Housing First</i>  | <i>Approccio prevalentemente Housing Led / Housing First</i>                               |
| Portogallo, Romania, Slovacchia, Svezia, Ungheria  | Albania, Danimarca, Finlandia, Kosovo, Regno Unito   |

Un altro aspetto interessante che emerge dalla comparazione dei 35 Stati oggetto dello studio riguarda l'insufficienza o l'inadeguatezza dei finanziamenti messi a disposizione per prevenire e combattere la *homelessness*. I finanziamenti sembrano insufficienti per rispondere ai bisogni attuali della popolazione senza dimora in tutti i Paesi, anche a fronte delle recenti riduzioni dei budget nazionali per la stesura e implementazione di strategie sostenibili a lungo termine (Baptista e Marlier 2019). In numerosi Stati – tra cui, Austria, Germania, Danimarca, Estonia, Spagna, Italia, Olanda, Polonia, Romania, Svezia, Slovacchia, Albania, Kosovo – vengono sottolineate le forti differenze nelle possibilità di finanziamento da parte delle diverse municipalità e regioni, che ovviamente influenzano la qualità dei servizi. Solo in undici Stati, il supporto finanziario europeo ha avuto un ruolo importante nell'implementare i servizi rivolti alla grave emarginazione, sia per la natura del finanziamento stesso sia per le influenze che esso ha avuto sugli stati nazionali nell'investire ancora di più sulla questione. Quest'ultimo è il caso dell'Italia, a cui si dedica un approfondimento ulteriore nelle prossime sezioni.

### 2.2.2 L'Italia prima del 2015

Come gli altri Paesi europei, l'Italia ha una forte variabilità al suo interno, per quanto riguarda le politiche sociali. Ogni regione ha le proprie caratteristiche, che vanno a influire sulle modalità di organizzazione ed erogazione

---

<sup>4</sup> Sullo sviluppo di politiche e interventi Housing First in Italia, si può fare riferimento a Cortese (2016), Molinari e Zenarolla (2018), Bianciardi (2018; 2019), mentre sull'approccio, in generale, si può fare riferimento a Padgett et al. (2016).

dei sistemi di welfare, lasciando spesso anche un'alta discrezionalità ai singoli Comuni (Tosi e Cremaschi 2001; Ranci 2004; Bertin 2012; Kazepov e Barberis 2013; Bertin e Carradore 2016). Ciò che invece distingue il caso italiano da quello di altri Paesi, soprattutto da quelli dell'Europa continentale, è la contemporanea presenza di due fattori. In primo luogo, l'accesso alle misure previdenziali e assistenziali – con l'eccezione dei servizi sanitari – avviene su base fortemente categoriale. Ciò significa che mancano provvedimenti legislativi universalistici, mentre ci sono numerosi programmi previdenziali e piani di assistenza per specifici gruppi sociali identificati principalmente in base alla loro collocazione nel mercato del lavoro. In secondo luogo, il modello italiano deriva dallo sfruttamento strategico – con modalità clientelari – dei meccanismi redistributivi. Questo causa distorsioni sia nella sostenibilità della spesa sociale sia nell'equità della redistribuzione delle risorse alla popolazione (Kazepov e Carbone 2018).

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). 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; Ranci 2018; 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, laddove i servizi non sono, invece, proprio 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).

È in questo quadro che si innesta la legge 328 del 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Questa legge rappresenta l'esito di un complesso processo di riforma avviato negli anni precedenti con l'approvazione di alcune importanti leggi di riforma dei servizi sociali. Dopo la legge Crispi del 1890, la 328/2000 viene presentata come ridefinizione organica dei servizi e delle politiche sociali italiane. Il suo obiettivo cardine è realizzare un sistema integrato fra i diversi ambiti delle politiche sociali, che superi la frammentazione, e promuova il benessere di tutti i cittadini attraverso un accesso omogeneo ai diritti sociali (Tosi 2003; Bifulco 2005; Kazepov e Carbone 2018). Le azioni specifiche mirate alle persone senza dimora previste sono inserite nelle misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento (art. 22)

e nelle misure che prevedono un sostegno economico a progetti finalizzati all'integrazione e all'inclusione (art. 28).

Tramite la definizione dei Liveas (Livelli essenziali e uniformi di prestazioni sociali) e l'applicazione del principio di sussidiarietà (orizzontale e verticale), la Legge 328/2000 mira a una riorganizzazione della governance utilizzata per la progettazione e la produzione dei servizi sociali. Uno dei punti fondamentali che la legge identifica è il coinvolgimento e la partecipazione degli Enti di Terzo Settore nei processi decisionali. Allo stesso tempo, gli enti pubblici vengono rivestiti di specifiche responsabilità riguardanti il ruolo di guida dei medesimi processi. Anche i cittadini vengono indicati come attori fondamentali da coinvolgere nella definizione di interventi e servizi. Lo strumento, messo a punto da tale legge, è il Piano di Zona, dove la "zona" è composta dall'aggregazione di diversi Comuni in un unico ambito territoriale, stabilito dalla Regione e in gran parte corrispondente con il territorio dei Distretti sanitari (Bifulco e Centemeri 2008; Kazepov e Carbone 2018).

Tutte queste misure, tuttavia, vedono attuazione in modo disorganico e incompleto (Decembrotto 2017; Kazepov e Carbone 2018). Innanzitutto, negli anni che seguono la pubblicazione della Legge, lo Stato non definisce (e non ha definito tuttora) con chiarezza i Liveas e, di conseguenza, i presupposti base della riforma. La causa della mancata piena applicazione della Legge 328 è da ricercare nel varo della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – riforma del titolo V e della Parte seconda della costituzione (Gori 2004; Bifulco 2018). Infatti, quest'ultima legge limita il disegno complessivo della 328, in quanto concede alla Regioni competenza esclusiva sulle politiche sociali. Inoltre, secondo Kazepov e Carbone (2018), bisogna considerare che una legge di tale portata, con molteplici indicazioni e linee di cambiamento incontra facilmente anche problemi organizzativi. Tra questi, sono sicuramente rilevanti la volontà e la possibilità di coordinamento tra i diversi attori pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni, AUSL, ecc.), le risorse finanziarie disponibili e la reale capacità organizzativa degli enti locali (Bifulco 2005; Kazepov e Carbone 2018).

Infine, seppure la Legge 328 abbia incentivato sperimentazioni di co-progettazione e co-produzione dei servizi, i processi organizzati risultano spesso parziali e controversi, perché la partecipazione di ulteriori attori li rende instabili e difficili da gestire. Le sperimentazioni rimangono allora tali, senza sfociare in pratiche condivise e strutturate, rimanendo totalmente dipendenti da iniziative politiche a scala locale (Bifulco 2018). Il risultato di questo processo di riforme volute dal governo nazionale e di successivi assestamenti non porta all'integrazione sperata, ma – anzi – assume più la forma di un "patchwork" che cerca di combinare elementi e frammenti eterogenei (Bifulco 2018).

Per assistere all'inizio di un nuovo periodo di ideazione e sviluppo delle politiche nazionali, in questo campo, è necessario attendere il 2011: Istat, in

collaborazione con fio.PSD (*Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza Dimora*<sup>5</sup>) e Caritas promuove e organizza la prima indagine, comprensiva del territorio nazionale, per indagare il fenomeno della *homelessness* e i sistemi territoriali di offerta dei servizi. Alla prima indagine segue un aggiornamento nel 2014. Il quadro che emerge evidenzia un numero consistente di persone in condizione di marginalità estrema, concentrate prevalentemente nel Nord e in generale nei grandi centri urbani: la stima è di poco più di 50 mila persone senza dimora, che corrisponde al 2,43 per mille della popolazione residente. La maggior parte delle persone senza dimora che usano servizi (56%) vive nel Nord del paese, oltre un quinto (23,7%) al Centro e il 20,3% vive nel Mezzogiorno; Milano e Roma accolgono il 38,9% delle persone senza dimora (23,7% Milano e 15,2% Roma). Tali risultati appaiono legati all'offerta dei servizi sul territorio e alla concentrazione della popolazione nei grandi centri. Quasi il 60% dei servizi opera al Nord, la parte restante per metà al Centro e per metà al Mezzogiorno. Quanto all'evoluzione del fenomeno, negli anni tra le due indagini, emerge che, pur rimanendo stabile il numero delle persone senza dimora, aumenta la durata del periodo della loro condizione di disagio. Inoltre, diminuiscono i servizi, ma aumenta il numero delle prestazioni erogate (Istat 2011; 2012; 2015; 2017).

Le indagini confermano la frammentazione dei servizi sul territorio italiano ed evidenziano la necessità di dedicare fondi allo sviluppo di un adeguamento dei servizi in molte regioni e città. Sulla base di questi risultati, fio.PSD intavola un confronto con il Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro, che dopo un lungo percorso di co-progettazione tra numerosi ministeri, le città metropolitane, l'ANCI e altri soggetti, porta alla stesura delle prime Linee guida nazionali: *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Per questa ragione, nel rapporto di ricerca europeo sulla situazione delle politiche sociali in materia, l'Italia risulta uno dei dieci Paesi ad aver sviluppato una strategia nazionale per risolvere il problema della *homelessness* (Baptista e Marlier 2019). La prossima sezione è quindi dedicata interamente al processo che ha portato alla stesura delle Linee di indirizzo e alla politica specifica oggetto di questo studio.

### **2.3 Il post 2015 in Italia: verso un cambio di paradigma e differenze che fanno la differenza**

A partire dal gennaio 2013 e fino al marzo 2015 si attiva un processo partecipato che coinvolge il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero delle Infrastrutture, il Ministero degli Interni, i rappresentanti degli Assessorati ai Servizi Sociali delle dodici città metropolitane italiane con più

---

<sup>5</sup> Si rimanda al capitolo 1 per maggiori dettagli sulla storia e le attività di fio.PSD.

di 250 mila abitanti (laddove il fenomeno delle persone senza dimora è particolarmente concentrato), un rappresentante della conferenza delle Regioni e uno di ANCI. La scelta è da subito quella di sperimentare una scrittura condivisa di linee guida, condivisione che dovrebbe da subito evitare il lavoro a “compartimenti stagni”, da sempre criticato da tutti i protagonisti della *policy*.

Il testo finale delle *Linee di Indirizzo per il contrasto della Grave Emarginazione* viene approvato nel novembre 2015, con la collaborazione di fio.PSD e il coinvolgimento di un tavolo di lavoro composto dai responsabili delle politiche di settore ai diversi livelli di governo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015). 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, sistemi finalizzati ad attivare il numero più alto possibile di attori<sup>6</sup>. Questo documento riprende, per la prima volta nel

---

<sup>6</sup> Per servizi, le Linee di indirizzo del 2015 intendono «delle unità organizzative specifiche atte ad erogare presso una determinata sede tipologie di prestazioni ben determinate, in modo continuativo o ripetuto nel tempo, socialmente riconosciuto e fruibile. I singoli servizi che possono comporre un dispositivo locale di intervento contro la grave emarginazione sono molteplici e possono avere diverse coniugazioni funzionali [...]. Essi possono essere così definiti: Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari: 1. distribuzione viveri-strutture che distribuiscono gratuitamente il sostegno alimentare sotto forma di pacco viveri e non sotto forma di pasto da consumare sul posto; 2. distribuzione indumenti-strutture che distribuiscono gratuitamente vestiario e calzature; 3. distribuzione farmaci-strutture che distribuiscono gratuitamente farmaci (con o senza ricetta); 4. docce e igiene personale-strutture che permettono gratuitamente di usufruire dei servizi per la cura e l'igiene della persona; 5. mense-strutture che gratuitamente distribuiscono pasti da consumarsi nel luogo di erogazione dove l'accesso è sottoposto normalmente a vincoli; 6. unità di strada-unità mobili che svolgono attività di ricerca e contatto con le persone che necessitano di aiuto laddove esse dimorano (in genere in strada); 7. contributi economici una tantum – è una forma di supporto monetario a carattere sporadico e funzionale a specifiche occasioni.

Servizi di accoglienza notturna: 8. dormitori di emergenza-strutture per l'accoglienza notturna allestite solitamente in alcuni periodi dell'anno, quasi sempre a causa delle condizioni meteorologiche; 9. dormitori-strutture gestite con continuità nel corso dell'anno che prevedono solo l'accoglienza degli ospiti durante le ore notturne; 10. comunità semiresidenziali-strutture dove si alternano attività di ospitalità notturna e attività diurne senza soluzione di continuità; 11. comunità residenziali-strutture nelle quali è garantita la possibilità di alloggiare continuativamente presso i locali, anche durante le ore diurne e dove è garantito anche il supporto sociale ed educativo; 12. alloggi protetti-strutture nelle quali l'accesso esterno è limitato. Spesso vi è la presenza di operatori sociali, in maniera continuativa o saltuaria; 13. alloggi autogestiti-strutture di accoglienza nelle quali le persone hanno ampia autonomia nella gestione dello spazio abitativo (terza accoglienza).

Servizi di accoglienza diurna: 14. centri diurni-strutture di accoglienza e socializzazione nelle quali si possono passare le ore diurne ricevendo anche altri servizi; 15. comunità residenziali-comunità aperte tutto il giorno che prevedono attività specifiche per i propri ospiti anche in orario diurno; 16. circoli ricreativi-strutture diurne in cui si svolgono attività di socializzazione e animazione, aperte o meno al resto della popolazione; 17. laboratori-strutture

corso degli anni, gli intenti della *Legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali* n. 328/2000, che include gli interventi di contrasto della povertà e il rafforzamento dei servizi di accompagnamento dei senza dimora tra le componenti del sistema da implementare per promuovere l'inclusione sociale dei cittadini (articolo 22, comma 2, lettera a).

Nella Introduzione, l'allora Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Giuliano Poletti, sottolinea proprio la volontà di condivisione che sta alla base del lavoro: «Queste *Linee di Indirizzo* sono il risultato di un lavoro condiviso con i rappresentanti dei diversi livelli di governo [...]: un processo di elaborazione bottom-up che, puntando a una vera sussidiarietà, ha coinvolto

---

diurne ove si svolgono attività occupazionali significative o lavorative a carattere formativo o di socializzazione.

Servizi di segretariato sociale: 18. servizi informativi e di orientamento-sportelli dedicati specificamente o comunque abilitati all'informazione e all'orientamento delle persone senza dimora rispetto alle risorse e ai servizi del territorio; 19. residenza anagrafica fittizia-uffici ove è possibile eleggere il proprio domicilio e che sono riconosciuti dalle anagrafi pubbliche ai fini dell'iscrizione all'anagrafe fittizia comunale; 20. domiciliazione postale-uffici ove è possibile eleggere il proprio domicilio e ricevere posta; 21. espletamento pratiche-uffici atti al segretariato sociale specifico per le persone senza dimora; 22. accompagnamento ai servizi del territorio-uffici di informazione e orientamento che si fanno carico di una prima lettura dei bisogni della persona senza dimora e del suo invio accompagnato ai servizi competenti per la presa in carico.

Servizi di presa in carico e accompagnamento: 23. progettazione personalizzata-uffici specializzati nell'ascolto delle persone senza dimora al fine di instaurare una relazione progettuale di aiuto mediante la presa in carico da parte di un operatore adeguatamente preparato e a ciò istituzionalmente demandato; 24. counselling psicologico-uffici con servizi professionali di sostegno psico-sociale alle persone senza dimora mediante tecniche di counselling; 25. counselling educativo-uffici con servizi professionali di presa in carico educativa delle persone senza dimora mediante tecniche di counselling; 26. sostegno educativo-uffici con possibilità di presa in carico ed accompagnamento personalizzato da parte di educatori professionali; 27. sostegno psicologico-uffici con possibilità di offrire sostegno psicoterapeutico alle persone senza dimora; 28. sostegno economico strutturato-uffici con possibilità di offrire sostegno economico continuativo alle persone senza dimora sulla base di un progetto strutturato di inclusione sociale; 29. inserimento lavorativo-uffici con possibilità di offrire alle persone senza dimora inserite in un percorso di inclusione sociale opportunità di formazione lavoro, di lavoro temporaneo o di inserimento lavorativo stabile; 30. ambulatori infermieristici/medici-servizi sanitari dedicati in modo specifico alla cura delle persone senza dimora, in modo integrativo rispetto al servizio sanitario regionale; 31. custodia e somministrazione terapie-struttura presidiata da operatori sociali per la custodia e l'accompagnamento delle persone senza dimora nell'assunzione di terapie mediche; 32. tutela legale-uffici con possibilità di offrire tutela legale alle persone senza dimora per il tramite di professionisti a ciò abilitati.

Tali servizi, sempre secondo la classificazione Istat, possono avere natura di: «servizio istituzionale, quando è erogato direttamente da un ente pubblico oppure è strutturato e riconoscibile dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali e opera in regime di sussidiarietà riconosciuta (convenzione, appalto, ecc.); servizio formale, quando è strutturato e riconoscibile dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali; servizio informale, quando è spontaneo pur conservando i caratteri di un intervento ripetuto e socialmente riconosciuto» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015, pp. 20-22).

le Regioni, l’Anci e il mondo del Terzo settore, da sempre protagonista dell’intervento sociale nel nostro paese. Si è trattato di un confronto promosso dal Ministero, ma che non sarebbe stato possibile in queste forme senza la collaborazione con fio.PSD. È un percorso che ci ha dimostrato l’importanza di progettare insieme e di mettere a frutto i saperi di ognuno e le esperienze dei territori, in modo da offrire una strumentazione condivisa che consenta di qualificare e uniformare gli interventi in favore delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora su tutto il territorio nazionale» (Prefazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015).

Cercheremo ora di enucleare i punti delle Linee guida che costituiscono la base per le analisi che seguono. Si tratta delle “differenze” che, secondo gli estensori delle *Linee*, “fanno la differenza” rispetto al modo in cui le politiche sono state pensate ed erogate in passato. La somma di queste differenze va a costituire il “nuovo paradigma” (come si suole dire oggi) da implementare. Il documento va dunque letto come un “programma normativo” capace di delineare il nuovo modello di *policy* da perseguire. Una volta selezionati i punti rilevanti del documento, presenteremo uno schema interpretativo che ci aiuterà a comprendere le problematiche che trattiamo nella ricerca. Dovrebbe, infatti, essere chiaro che ci troviamo di fronte a quello che gli estensori chiamano un “cambiamento di paradigma”. Nostro compito sarà quello di inquadrarlo in un contesto analitico più generale che ci aiuti a capire la sua rilevanza per il campo di *policy* in esame.

### *2.3.1 Prima differenza: sistemi strutturati / non strutturati*

La prima distinzione utilizzata è quella tra sistemi non strutturati e strutturati (ma a diversi livelli). La distinzione può essere interpretata sotto tre punti di vista: temporale (osservando le “immagini” del tempo utilizzate), materiale (osservando i temi problematici sollevati) e sociale (osservando gli attori della *policy*).

Dal punto di vista temporale i sistemi non strutturati – per necessità o per scelta – sono descritti come “emergenziali”. L’intervento emergenziale ha luogo «mediante il dispiegamento straordinario di risorse temporanee per la soddisfazione dei bisogni primari fondamentali, urgenti ed indifferibili delle persone senza dimora, quando particolari condizioni esterne mettano a rischio la sopravvivenza fisica delle persone senza dimora o una convivenza sociale pacifica. In tali condizioni (temperature esterne particolarmente rigide o elevate; improvviso afflusso in strada di nuove persone senza dimora, etc.) le autorità competenti dispongono di solito l’attivazione temporanea di servizi straordinari per il ricovero delle persone senza dimora, che vanno ad aggiungersi ai normali servizi esistenti, che evidenziano così la loro ordinaria e cronica insufficienza a fronteggiare i bisogni, pur indifferibili e urgenti,

della popolazione cui sono dedicati» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015, p. 25). Questo sistema è chiaramente valutato in modo negativo perché si attiva solo temporaneamente e in condizioni di emergenza senza rappresentare nessuna “durata” su cui poter contare nel futuro. La differenza da perseguire, in questo caso, sta nell’istituire sistemi strutturati, che temporalmente siano sempre attivi sia in momenti di emergenza che di normalità. Qui strutturazione significa certezza del servizio oltre l’emergenza, ovvero la capacità dei servizi di durare nel tempo e d’istituzionalizzare un campo di policy; in sintesi sicurezza (*sine cura*) e prevedibilità, cioè poter dare per scontato di riuscire sempre a collegare le proprie azioni a un campo certo e stabile di servizi e di politiche.

Dal punto di vista materiale la strutturazione riguarda il superamento di una programmazione ed erogazione di servizi “residuale”. La residualità riguarda diversi livelli di realtà: dalla vera e propria mancanza o scarsità di servizi disponibili; alla limitatezza in termini di personale e risorse a disposizione; al fatto che in realtà vengono erogati servizi solo perché condivisi con settori di welfare più strutturati come quello della lotta alla povertà; fino al fatto che i servizi sono erogati dal terzo settore e non dalle istituzioni della Pubblica Amministrazione. Qui per strutturazione si intende che i servizi sono organizzati dagli attori adeguati, con risorse congrue e istituendo un campo di policy autonomo e riconoscibile.

Dal punto di vista sociale, infine, la strutturazione pertiene la rilevanza istituzionale della funzione pubblica di tutela che dovrebbe essere garantita dalla PA in partnership con altri erogatori, ma per differenza alla funzione sostitutiva di erogazione dei servizi che viene delegata e svolta da organizzazioni non pubbliche. In effetti viene richiamata, in modo critico, la situazione in cui i servizi, integralmente svolti dal volontariato (o emergenti da processi di auto-mutuo-aiuto comunitario), non debbono però in alcun modo «sostituire l’esistenza di un sistema organizzato professionalmente e adeguatamente programmato di servizi [...]. Ciò in quanto non si può e non si deve chiedere ai corpi sociali, espressione della sussidiarietà, di farsi carico in maniera esclusiva, senza coinvolgimento attivo del settore pubblico, di compiti che hanno una funzione pubblica essenziale come quella di tutelare in modo permanente e continuativo i diritti fondamentali delle persone, garantiti costituzionalmente» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015, p. 19). In questo senso la strutturazione sta a significare che le migliori pratiche attivate dal Terzo Settore rilevino nei contesti dove è ben presente un sistema pubblico di programmazione degli interventi che «lungi dal delegare loro compiti pubblici, coinvolge e valorizza i corpi intermedi nella gestione della funzione pubblica di supporto alle persone senza dimora, considerandoli autentici partner e non meri delegati o fornitori di prestazioni, con o senza corresponsabilità» (*ibid.*). Strutturare il campo delle *policies* significa quindi

costruire partnership pubblico-private, che si accoppino secondo logiche diverse ma complementari.

### 2.3.2 Seconda differenza: alta / bassa complessità (nei sistemi strutturati)

Se si resta nel lato strutturato della distinzione precedente (cioè se si lasciano da parte i servizi emergenziali), è possibile – secondo le *Linee di indirizzo* – osservare una differenza, tra maggiore e minore complessità, che fa la differenza. Da un lato troviamo quei sistemi orientati al perseguimento del maggior grado di inclusione sociale possibile per ciascuna persona in stato di bisogno, mediante servizi di pronta e prima accoglienza svolti in strada o in strutture di facile accessibilità, in una dimensione di prossimità. Questa modalità di strutturazione è caratterizzata da una logica peculiare che tende a creare delle condizioni di sopravvivenza dignitosa dalle quali muovere liberamente verso successivi percorsi socioassistenziali.

Come si legge nelle *Linee di indirizzo*, «tali approcci si danno spesso in forma integrata con altri dispositivi di inclusione, rispetto ai quali rappresentano una sorta di “passaggio propedeutico” ovvero di “sistema di salvaguardia” in caso di drop-out. Tra i sistemi di intervento strutturati più diffusi vi è il cosiddetto “approccio a gradini” che prevede una successione di interventi propedeutici l’uno all’altro, dalla prima accoglienza sino al reinserimento sociale una volta nuovamente conseguita la piena autonomia da parte della persona senza dimora» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015, pp. 25-26). L’approccio a gradini, si caratterizza perché sono le istituzioni a definire ex ante e dall’alto (top-down) i requisiti che servono per accedere agli stadi successivi del programma, inquadrati entro una vera e propria “carriera” di recupero all’autonomia. Il problema, chiaramente, è che questa strutturazione molto rigida non può che standardizzare le risposte e quindi de-complessificare – o meglio semplificare – il sistema. In altre parole, troppa strutturazione riduce la complessità e, di conseguenza, limita molto la flessibilità potenziale.

Dall’altra parte troviamo invece un sistema che è simile per morfologia dei servizi, ma differente nella logica che viene appunto definita come “multidimensionale”. La differenza fondamentale con l’approccio a gradini consiste qui nel fatto che «il percorso che ciascuna persona compie tra le diverse strutture, non è dato da una logica progressiva anticipatamente stabilita in un processo educativo standardizzato, ma viene adattato alla singola persona all’interno di una relazione individualizzata con un operatore sociale deputato a condividere con la persona un progetto di re-inclusione e a seguirne l’attuazione usando delle diverse risorse disponibili a seconda delle necessità specifiche» (*ibid.*).

Al centro di questa seconda differenza, dunque, sta il “gradiente di complessità”, cioè di flessibilità (*looseness*), che i regimi strutturati di servizi consentono. Troppa rigidità – cioè strutturazione con poca complessità – genera un modello “a gradini”, semplicisticamente sequenziale, standardizzato e gestito in modo top-down. Una corretta modalità di collegamento tra gli elementi del sistema – cioè strutturazione con molta complessità – genera un modello “multidimensionale”, flessibile, personalizzato e più orizzontale.

### 2.3.3 Terza differenza: approcci Housing First / approcci basati sui servizi progressivi

La terza “differenza che fa la differenza” pertiene a ciò che viene definito dagli estensori delle *Linee di indirizzo* un vero e proprio cambio di paradigma nei servizi per le persone senza dimora. Questi sono “modernamente” stati pensati fino ad oggi come percorsi incrementali e progressivi che, gradino dopo gradino, step by step, disegnano una “carriera”, che dovrebbe “premiare” gli utenti con l’accesso ad una abitazione. In altri termini, la casa arriva per ultima dopo che l’utente ha già da tempo cominciato il suo percorso di cura: ne è il premio. Il cambio radicale avviene con l’approccio dell’Housing Led (HL) e dell’Housing First (HL): si tratta di una vera e propria rivoluzione, in quanto la casa è data all’inizio come diritto e come punto di partenza dal quale la persona senza dimora deve ripartire per avviare il suo percorso di inclusione sociale. Con Housing First si identificano tutti quei servizi basati su due principi fondamentali: il *rapid re-housing* (la casa prima di tutto come diritto umano di base) e il *case management* (la presa in carico della persona e l’accompagnamento ai servizi sociosanitari verso un percorso di integrazione sociale e benessere).

Nelle *Linee di indirizzo* si può dunque leggere che siamo di fronte a «un cambio di paradigma in cui, a differenza del modello tradizionale, si prefigura un sistema di intervento che prevede l’ingresso diretto della persona o del nucleo familiare all’interno di un appartamento e il supporto di un’equipe multidisciplinare che accompagna la persona, fino a quando sarà necessario, nel suo percorso di riconquista dell’autonomia e di benessere psico-fisico. In questo modello, fondamentale è la ricerca degli alloggi» (*Ibid.*, p. 27). In particolare, a sostegno del nuovo approccio sta la procedura di presa in carico che viene definita come «l’attivazione coordinata di tutte le risorse professionali e culturali, formali e informali, esplicite e implicite che, in un territorio, possono essere messe a disposizione della persona in difficoltà, a partire da una specifica relazione di aiuto, al fine di ricostituire un legame sociale funzionante e adeguato ad una sopravvivenza dignitosa» (*Ibid.*, p. 59). La presa in carico deve coinvolgere il numero maggiore di soggetti a diversi

livelli: nella rete dei servizi, a livello di relazione di aiuto individualizzata, e nella comunità.

#### 2.3.4 Quarta differenza: modello strategico integrato / modello incrementale frammentato

La quarta differenza rappresenta il cuore della innovazione ricercata dalla *policy*. Si tratta della istituzione del cosiddetto “modello strategico integrato”. Tre sembrano gli elementi che caratterizzano, per differenza, questo modello dal precedente.

1) Il primo punto è quello della sinergia – di fondi, personale, risorse, uffici, attori, *policies*, ecc. – per rispondere alla complessità di bisogni di cui sono portatori le persone in condizione di grave disagio socioeconomico. Sinergia, qui, si contrappone chiaramente a disconnessione tra gli elementi e le risorse in gioco. Tutte le risorse vanno invece connesse per erogare servizi simultaneamente multidimensionali che diventano anche *cost effective*.

2) Il secondo elemento ha a che fare con la partecipazione, sin dal design iniziale delle *policies* del livello pubblico-politico. La PA deve attivarsi fin da principio prendendosi la responsabilità di una pianificazione strategica che intersechi le aree di *policy* orientandole al medesimo obiettivo. Qui il modello si oppone criticamente: sia ai regimi di governance che tendono a “privatizzare” le politiche o a delegarle a una società civile che non può però svolgere la funzione di garante dei diritti pubblici; sia a quelli di governo che tendono a centralizzare politicamente ogni funzione. La programmazione strategica implica che ogni singola politica (sociale, della salute, della casa, del lavoro, della giustizia, dell’ordine pubblico) debba progettare il suo contributo specifico pensando a come impatterà sulla soluzione dei problemi, insieme agli altri attori. L’integrazione «può avvenire in diversi modi e a diversi livelli, in senso verticale (Stato, Regioni, Comuni) e orizzontale (settori diversi dell’amministrazione pubblica, privato e privato sociale)» (*ivi*, p. 29). Potremmo aggiungere che è implicita in questo modello anche una integrazione trasversale tra diversi uffici amministrativi e aree di *policy* che devono generare riflessivamente servizi multidimensionali.

3) Il terzo elemento del modello ha a che vedere con una implementazione specifica dell’integrazione orizzontale basata incrementalmente sul passaggio da *collocation*, a *collaboration* fino a *cooperation*: «con il termine *collocation* si fa riferimento al collocare i diversi servizi (salute, anche mentale, sostegno all’abitare, servizi sociali, counselling, servizi per l’igiene) in uno stesso luogo fisico. Questo evidentemente migliora l’accessibilità ai servizi e rende più facili le comunicazioni tra diversi settori. La collaborazione (*collaboration*) presuppone però un livello di integrazione maggiore [...]. In particolare, cruciale è la condivisione delle informazioni tra amministratori,

professionisti e operatori del sociale appartenenti a diverse “agenzie” circa gli utenti seguiti e i servizi offerti [...]. Infine, il più alto livello di integrazione si raggiunge con la cooperazione (*cooperation*) ovvero quando i professionisti lavorano insieme (anche per piccoli gruppi multidisciplinari) e, soprattutto, quando i servizi non sono duplicati [...]. È dunque opportuno superare una divisione di competenze “rigida” (cosiddetta a “compartimenti stagni”) che impedisce di valutare il risparmio, l’efficacia e l’efficienza che si potrebbero ottenere optando invece per l’adozione di un modello strategico integrato». (*ibid.*). Qui il modello a “compartimenti stagni”, è criticato perché in esso: ogni servizio è auto-centrato e incapace di collaborare con altri; le filiere amministrative pianificano il loro futuro senza nessuna capacità di entrare in sinergia con il loro contesto; genera l’“effetto tunnel” che riguarda tutti i professionisti che leggono i problemi solo dal loro punto di vista idiosincratico.

Peculiare del modello strategico integrato è anche l’approccio *cost effective* alla spesa sociale. Di fatti la “pillarizzazione” (verticalizzazione) delle varie aree di policy e la mancanza di reale collaborazione tra i diversi attori, risulta costare molto, non cogliere le opportunità delle possibili economie di scala e aggiungere costi per i plurimi tentativi di pianificare le diverse pianificazioni e riformare le idiosincratiche riforme di area. Qui sta il tema della sostenibilità economica del modello integrato che viene presentato come capace di generare risparmi di esercizio.

### 2.3.5 Quinta differenza: professionalità mono-contesturali / poli-contesturali

Il nuovo modello che viene proposto necessita di una riflessione profonda sulla funzione delle professioni. È infatti evidente che un cambio di paradigma come quello ipotizzato non può non riguardare anche le cosiddette professioni sociali. Il mutamento richiesto ruota, in prima istanza, intorno ai temi della flessibilità:

L’orizzonte di riferimento del grave disagio adulto [...] chiede ai professionisti degli interventi di aiuto una notevole flessibilità e adattabilità a operare talvolta in contesti e setting destrutturati (si pensi agli interventi in strada da parte degli operatori delle unità mobili, negli ambulatori di strada, nelle strutture di accoglienza a bassa soglia, ecc.) così come in luoghi di socialità, servizi, destinati alla cittadinanza più in generale, spesso utilizzati dalle persone senza dimora, sia per funzione loro propria sia “adattati” alle necessità che la vita, soprattutto in strada, comporta [...]. Se ciò non avviene, se il professionista della relazione di aiuto opera solo all’interno del setting di lavoro più tradizionale della propria professione (lo studio medico o psicologico, il centro di servizio sociale, l’ambulatorio ospedaliero) è evidente che molti

soggetti in stato di grave marginalità rischiano di restare esclusi già in partenza da qualsiasi intervento di aiuto (*ivi*, p. 67).

Insieme a una maggiore flessibilità viene logicamente richiesto di operare con «un approccio multiprofessionale capace, nell'integrazione delle diverse competenze, di creare le condizioni, anche nei contesti più estremi e difficili per interventi efficaci e efficienti» (*ivi*, p. 68). Questo cambiamento è necessario per passare dall'assistenzialismo al riconoscimento che ogni utente ha delle “potenzialità” a cui occorre affidarsi. A tale riconoscimento consegue poi il passaggio da servizi standardizzati a personalizzanti, capaci cioè di essere “ritagliati e cuciti” sui bisogni delle persone. Infine, il nuovo approccio necessita di un apprendimento continuo di nuove competenze da parte dei professionisti e della capacità di «superare lo stato di bisogno, non solo individuando le risposte disponibili ma “inventandosi” quelle possibili e “impossibili”, materiali e relazionali» (*ibid.*). Questi elementi spingono a uscire da una cultura dei servizi mono-contesturale – cioè fissata su una sola *contex-ture* – per svilupparne una poli-contesturale capace di intrecciare in modo creativo le diverse contesture.

## **2.4 Dalle Linee di indirizzo all'Avviso 4/2016: dalla Città industriale e civica alla Città dei progetti e delle reti**

Dopo l'approvazione delle *Linee guida*, nel 2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblica l'Avviso 4/2016: *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora*<sup>7</sup>. Il finanziamento per l'Avviso proviene dal Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) “Inclusione” e dal Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (PO I FEAD)<sup>8</sup>. Il PON Inclusione è un co-finanziamento composto in parte dal

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento normativo relativo alla pubblicazione dell'Avviso 4, si rimanda a pagina 5-6 dello stesso Avviso 4.

<sup>8</sup> Con Fondo Sociale Europeo, si intende la parte dei Fondi strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE) attraverso cui l'Unione Europea persegue l'obiettivo della coesione economica e sociale tra le regioni degli Stati membri; FEAD sta ad indicare il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, istituito dall'Unione europea per promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione sociale e concorrere a ridurre la povertà nell'Unione. Il PON Inclusione “Inclusione” è il Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante interventi finalizzati al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il PO I FEAD è il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante interventi finalizzati a ridurre le forme più gravi di povertà e a promuovere

fondo sociale europeo e in parte da un fondo di rotazione nazionale. La caratteristica dei PON, a differenza di altri contributi europei, è che il budget viene versato all'istituzione nazionale, prima di essere poi girato ai beneficiari (enti pubblici o di privato sociale). In questo caso la particolarità consiste nel fatto che il PON Inclusion: a) è il primo fondo strutturale versato a contrasto della grave marginalità adulta; b) va ad integrarsi con il fondo FEAD.

Insieme alle *Linee di Indirizzo*, l'Avviso 4 fornisce chiare indicazioni agli ambiti territoriali per la formulazione delle proposte di intervento, che devono avere come comune denominatore la presa in carico delle persone senza dimora, ovvero la creazione di un progetto mirato a potenziare le capacità della persona affinché esca dalla condizione di disagio e riprenda il controllo della propria vita, partendo dal riconoscimento dello stato di bisogno del soggetto e dal mandato istituzionale degli operatori sociali. Nello specifico, poi, il PO I FEAD può essere utilizzato per: a) interventi a bassa soglia, quali la distribuzione di beni di prima necessità, indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza; b) distribuzione di altri beni materiali, come dotazioni per alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, di indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro delle persone senza dimora; c) misure di accompagnamento, quali segretariato sociale, supporto nell'accesso ai servizi, svolgimento di pratiche burocratiche, sostegno multidimensionale nell'acquisizione dell'autonomia. Il PON Inclusion, invece, è dedicato a: a) sperimentare l'integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e sociosanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia; b) prevenire la condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione; c) interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia.

Al fine di accrescere l'efficacia delle azioni, gli ambiti territoriali sono tenuti ad integrare, in un'ottica di rete, il piano di intervento nell'ambito della più ampia programmazione territoriale. Analizzeremo i progetti scritti in risposta all'Avviso nel prossimo capitolo. Al momento ci limitiamo a inquadrare, molto sinteticamente, le *Linee di indirizzo* entro un contesto culturale più ampio che ci aiuterà a comprendere meglio le sfide alla governance del modello strategico integrato.

Possiamo, innanzitutto, confrontare i concetti e le parole chiave che nel documento definiscono il modello strategico integrato (tab. 2.3). Come si può facilmente notare, il "cambio di paradigma" opera a due livelli che sembrano a una prima vista opposti: prima pone in contrasto una logica

---

l'inclusione sociale delle persone in condizioni di grave deprivazione. Entrambi i Programmi sono stati approvati a Dicembre 2014.

strutturante e integrata da una logica destrutturata e frammentata; poi fa della strutturazione la leva per la flessibilità.

Da un lato, il modello strategico integrato ripropone la logica di quella che Boltanski e Chiappello (2014) hanno identificato come Città dei progetti, basata sulla valorizzazione della creazione di progetti innovativi, della costruzione di connessioni strumentali alla loro realizzazione, della inclusione di tutti gli attori utili al progetto, del loro coinvolgimento costante e continuo, della fiducia tra di essi. Questa Città è guidata da nodi strategici che connettono altri nodi in una logica di estensione del progetto, legami che devono essere leggeri, orizzontali, mobili, innovativi, flessibili, multidimensionali e pronti ad adattarsi continuamente al contesto. La Città delle reti si contrappone decisamente alla Città che probabilmente meglio caratterizza il sistema dei servizi del welfare tradizionale: la Città industriale. Questa – come una vecchia fabbrica degli anni Settanta – si basa su logiche gerarchiche, centrate sulla efficacia della specializzazione, che necessita di ruoli ben definiti e stabili, su una certa rigidità e stabilità, su compiti o piani (e non progetti) di medio e lungo termine. In buona sostanza, se la metafora architettonica della Città per progetti è la rete, quella della Città industriale è la gerarchia. Le due città sono quanto di più diverso si possa contrapporre. Rappresentano il vecchio mondo della “catena di montaggio” e il nuovo della “*lean production*”; il mondo fatto di rigidi pilastri di *policies* parallele che non si integrano, e il mondo proteiforme del web che ibrida tutto; la logica top-down di catene di comando e controllo semplici e la logica *bottom-linked* e circolare di meta-governance.

Ma, dall’altro lato, si osserva una curiosa e inattesa inversione che dà alla proposta delle *Linee di indirizzo* un maggiore interesse. È proprio dal modello sinergico a rete e per progetti che ci si attende strutturazione, cioè integrazione. La critica al precedente modello è, infatti, di essere residuale e incrementale: in una parola, imprevedibile. Dalla città industriale ci si aspetterebbe proprio quella strutturazione e stabilità che ora viene richiesta alla città per progetti. Ma così non è, perché il campo di policy analizzato non si è mai realmente istituzionalizzato. Ci troviamo di fronte, quindi, a una possibile contraddizione che può trasformarsi in paradosso. Dalla reticolazione ci si attende strutturazione; dalla flessibilità, ci si attende stabilità; dalla multidimensionalità, percorsi di cura certi e ben definiti; dal centro della Pubblica Amministrazione, capacità di liberare gli attori locali; da questi, la forza di connettersi in modo ordinato e sinergico. Di questa logica impreveduta e, per certi versi, contraddittoria ci occuperemo nel capitolo dedicato alla governance del modello strategico integrato.

Tab. 2.3 – Il modello strategico integrato e il modello incrementale residuale/frammentato a confronto

| <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   |

### *3. La programmazione e gli interventi degli ambiti territoriali*

Questo capitolo riporta le considerazioni elaborate a seguito della Fase I e della Fase II della ricerca. La prima è volta all'analisi documentale dei progetti presentati dagli ambiti territoriali in attuazione dell'Avviso 4. La seconda concerne il monitoraggio degli interventi finanziati e implementati in ogni ambito per il contrasto alla grave emarginazione adulta.

#### **3.1 Tematiche e costruzioni sintattiche nella progettualità dei territori**

Partendo dagli obiettivi dell'Avviso 4 che gli ambiti territoriali erano chiamati a soddisfare nella presentazione dei loro progetti, abbiamo isolato cinque tematiche particolarmente rilevanti per innovatività e per urgenza. Le tematiche sono:

- modello strategico integrato e coordinamento;
- Housing First e abitare;
- residenza fittizia;
- presa in carico;
- valorizzazione del Terzo Settore.

Segue un'analisi testuale di tutte le tematiche e di come sono state utilizzate dagli ambiti territoriali.

##### *3.1.1 Modello strategico integrato e coordinamento*

Tutti gli ambiti territoriali includono nei loro obiettivi l'integrazione dei sistemi esistenti tramite costruzione di modelli integrati e strategici oppure mediante la formalizzazione e l'istituzionalizzazione di reti e collaborazioni già esistenti. Gli interventi consistono in: 1) costituzione di tavoli tecnici/operativi e tavoli politici/strategici per il coordinamento delle azioni; 2) attività di formazione/informazione e aggiornamento delle figure professionali; 3) attività di monitoraggio e valutazione; 4) attività di mediazione fra i

vari servizi o fra i singoli servizi e i beneficiari; 5) consolidamento della rete territoriale dei servizi, che include le agenzie di case popolari, i servizi sanitari, le forze dell'ordine e il Terzo Settore. Alcuni ambiti territoriali – Ambito di Brescia, Comune di Catanzaro (Regione Calabria), Comune di Milano, Comune di Napoli, Roma Capitale e Comune di Torino – indicano tra gli obiettivi il coordinamento della rete di distribuzione di beni materiali. Solo l'Ambito di Brescia, il Comune di Milano e – in aggiunta – quello di Vicenza elencano esplicitamente interventi concreti per la messa in rete dei servizi di distribuzione (borsellino virtuale, card personale).

Le frasi in cui la parola “coordinamento” è utilizzata concernono azioni di raccordo tra i vari servizi e soggetti attivi nel settore della grave marginalità e l'organizzazione della progettazione. Se ne riportano alcuni come esempi: «rafforzamento del sistema di governance, in grado di garantire il coordinamento efficace e dinamico della molteplicità dei soggetti coinvolti» (Ambito di Bergamo); «la creazione della rete sarà sviluppata attraverso la costituzione di un tavolo di coordinamento» (Regione Calabria); «Verrà inoltre costituito un coordinamento territoriale dei servizi di prossimità» (Regione Emilia-Romagna); «necessità di istituire una cabina di regia per il coordinamento degli interventi nell'ambito territoriale» (Regione Toscana).

### *3.1.2 Housing First e abitare*

La quasi totalità dei progetti include nei propri formulari obiettivi e interventi riguardanti la realizzazione di percorsi abitativi innovativi. Gli unici ambiti che non sviluppano progettualità HF o HL sono: Ambiti territoriali di Crotone e Vibo Valentia (Regione Calabria), Ambito territoriale di Benevento (Regione Campania) e Comune di Piacenza (Regione Emilia-Romagna). Tutti gli ambiti territoriali utilizzano l'espressione Housing First nella sezione “Progettazione degli interventi” a valere sul PON Inclusione; dei quindici analizzati, dodici progetti la utilizzano anche negli interventi a valere sul PO I FEAD, per interventi dedicati al supporto di percorsi HF/HL, tramite dotazioni di beni materiali per gli alloggi o tramite l'accompagnamento all'abitare e all'autonomia.

In generale, HF viene menzionato come un progetto innovativo di inclusione abitativa, un percorso verso l'autonomia e la capacitazione e un generatore di nuove opportunità comunitarie.

Per quanto riguarda la parola “abitare”, solo la metà dei formulari analizzati utilizza questo termine. Laddove compare, l'Abitare è definito come diritto e capacitazione dell'individuo, mentre la casa è sinonimo di inclusione, libertà e sicurezza.

### *3.1.3 Presa in carico*

In tutti gli ambiti territoriali, la presa in carico prevede misure di potenziamento delle capacità personali, misure di accompagnamento alla fruizione dei servizi del territorio, misure di orientamento al lavoro, percorsi formativi e di tirocinio, percorsi di inclusione sociale, percorsi di accompagnamento all'abitare e di integrazione abitativa, promozione di attività di volontariato per le persone senza dimora.

Per raggiungere obiettivi di re-inclusione sociale, alcuni territori tendono, inoltre, a un coinvolgimento e a una partecipazione attiva della comunità, tramite mediazioni con il contesto sociale di riferimento. Citando alcuni esempi, le attività previste sono la creazione di spazi aperti e momenti di confronto con la cittadinanza (Comune di Verona); il coinvolgimento della cittadinanza in percorsi culturali, d'arte, musica o teatro, che vedano le persone senza dimora protagoniste con il supporto di operatori e/o volontari (Comune di Vicenza); l'attivazione di risorse di vicinato (Comune di Lucca) e il lavoro di animazione di comunità (Ambiti territoriali di Trieste e di Udine – Regione Friuli Venezia Giulia).

Le figure professionali coinvolte in percorsi di presa in carico condivisa sono quelle dei mediatori culturali e linguistici, psicologi, operatori delle Unità di Strada, operatori della sanità, dell'impiego e della formazione, sempre organizzati in equipe multiprofessionali. Gli aggettivi utilizzati per descrivere il tipo di presa in carico sono molto diversi, ma assimilabili: congiunta, integrata e condivisa; complessiva; multidisciplinare o multidimensionale; personalizzata o individualizzata.

### *3.1.4 Residenza fittizia*

Quasi la totalità degli ambiti territoriali possiede già una normativa in merito alla concessione della residenza fittizia alle persone senza dimora. Gli unici due ambiti che non prevedono la possibilità di richiedere la residenza fittizia sono l'ambito territoriale di Benevento (Regione Campania) e il Comune di Caltanissetta (Regione Sicilia): il primo dichiara il suo impegno a istituirla e il secondo dichiara invece di avere già attivato l'iter per l'istituzione del regolamento.

### *3.1.5 Valorizzazione del Terzo Settore*

Generalmente nei formulari non viene specificato come si intende valorizzare il TS (gli enti di terzo settore: Ets). Tutti gli ambiti territoriali intendono stipulare convenzioni, accordi e intese tra la Pubblica Amministrazione

e gli Ets. L'importanza del ruolo del Terzo Settore viene spesso menzionata negli interventi di presa in carico e nella costituzione di equipe multidisciplinari, che vedono il coinvolgimento di soggetti sanitari, centri per l'impiego, cooperative e tessuto comunitario. Nell'ottica di creazione di queste equipe, alcuni ambiti mirano alla formalizzazione delle comunicazioni già esistenti tra i punti nodali del sistema dei servizi, che includono anche gli attori di TS. La maggior parte degli ambiti punta a estendere la cabina di regia dei servizi anche agli Ets, sempre sotto la regia della PA.

Le espressioni maggiormente usate, in riferimento alle modalità di collaborazione tra il Terzo Settore e i soggetti pubblici, sono integrazione con il lavoro svolto dai soggetti pubblici, collaborazione, supporto, concertazione, outsourcing, accordi di programma, convenzione.

### 3.2 Le parole più frequenti

Analizzando dapprima tutti i progetti complessivamente, le dieci parole che risultano maggiormente utilizzate dagli ambiti territoriali sono:

1. inclusione;
2. carico;
3. accoglienza;
4. Housing;
5. accompagnamento;
6. distribuzione;
7. rete;
8. percorsi;
9. sostegno;
10. marginalità;

*Tab. 3.1 – La corrispondenza, in percentuale, tra la presenza nell'elenco generale delle dieci parole più usate e la presenza delle medesime negli elenchi di dieci parole più usate di ogni ambito*

| <i>Elenco complessivo:<br/>le 10 parole più usate</i> | <i>Presenza delle parole negli elenchi delle<br/>dieci parole più usate nei formulari</i> |
|---|---|
| Inclusione  | 94%   |
| Carico  | 94%   |
| Housing   | 81%   |
| Accoglienza   | 75%   |
| Accompagnamento                                       | 69%   |
| Distribuzione   | 69%   |
| Rete  | 69%   |
| Sostegno  | 56%   |
| Percorsi  | 44%   |
| Marginalità   | 38%   |

Estrapolando, successivamente, le dieci parole più usate in ogni singolo progetto, è possibile rilevare alcune lievi differenze tra i territori. La tab. 3.1 riassume la corrispondenza – in percentuale – tra la presenza nell’elenco generale delle dieci parole più usate e la presenza delle medesime parole negli elenchi di parole più usate di ogni ambito.

Tab. 3.2 – Parole non presenti nell’elenco generale delle dieci parole più usate, ma presenti in quelli dei formulari; nelle colonne a fianco, la percentuale della presenza della corrispettiva parola sul totale dei formulari analizzati (15)

|                    |     |             |     |
|--------------------|-----|-------------|-----|
| Spazi              | 38% | Supporto    | 13% |
| Collaborazione     | 38% | Operatori   | 6%  |
| Bisogni            | 31% | Cooperative | 6%  |
| Gestione           | 31% | Laboratori  | 6%  |
| Emarginazione      | 25% | Sovvenzione | 6%  |
| Terzo Settore      | 19% | Regia       | 6%  |
| Donne              | 13% | Cittadini   | 6%  |
| Familiari/famiglie | 13% | Sportello   | 6%  |
| Convenzione        | 13% |             |     |

Comparando tra di loro le liste delle dieci parole più usate dagli ambiti territoriali, emergono alcune particolarità. L’unico formulario in cui la parola “housing” risulta al primo posto è quello della Provincia Autonoma di Trento (fig. 3.1). La parola “distribuzione” occupa in generale posizioni basse nella classifica delle dieci parole, ad eccezione del formulario dell’ambito territoriale di Brescia dove è in assoluto la parola maggiormente utilizzata (fig. 3.2).

Per quanto riguarda, invece, la parola “percorsi” va evidenziato che i formulari in cui compare in misura maggiore rispetto alla media sono quelli del Piemonte e della città di Torino (fig. 3.3). Dagli elenchi dei singoli progetti emergono, inoltre, alcune parole che non compaiono nell’elenco generale, come ad esempio spazi, collaborazione, terzo settore, donne, famiglie, cooperative, regia, cittadini (tab. 3.2).

Fig. 3.1 – Nuvola delle dieci parole maggiormente utilizzate nel formulario della Provincia autonoma di Trento



Fig. 3.2 – Nuvola delle dieci parole maggiormente utilizzate nel formulario dell’ambito territoriale di Brescia



Fig. 3.3 – Nuvola delle dieci parole maggiormente utilizzate nel formulario della Città di Torino



Questa breve panoramica sul linguaggio e sulle parole utilizzati nei progetti apre una prima riflessione: se da un lato l’Avviso 4 e le *Linee di Indirizzo* sottolineano l’importanza strategica della costruzione di modelli integrati di servizi e della riorganizzazione del sistema di politiche, dall’altro i territori non sembrano riflettere primariamente su queste tematiche, concentrandosi maggiormente sullo sviluppo di azioni e interventi. Alcune delle tematiche principali dell’Avviso 4, infatti, sono l’adozione di un modello strategico integrato, la presa in carico integrata fra i servizi e la valorizzazione del Terzo Settore. Al contrario, tra gli elenchi delle dieci parole più usate dai territori, compaiono quasi solo espressioni concentrate sullo sviluppo di servizi, offerti ai beneficiari: accoglienza, housing, accompagnamento, distribuzione, percorsi, etc. Rappresentano un’eccezione solo le parole “rete” – che compare nell’elenco generale, “terzo settore”, “convenzione”, “sovvenzione” e “regia” che, però, compaiono nella lista delle parole più usate solo in tre formulari. Sembra dunque che gli ambiti territoriali abbiano utilizzato l’Avviso non principalmente per ripensare la governance delle policies, quanto per mettere in ordine quanto stavano già facendo, per metterlo “a regime” cercando simultaneamente di migliorarlo. Non si tratterebbe di

qualcosa di sorprendente, visto che l'Avviso rappresenta una opportunità di sistematizzazione che molti territori attendevano da tempo. In altri termini, si utilizza una progettualità che vorrebbe innovare profondamente, per consolidare quanto era già fatto mettendolo in ordine. Per molti territori, l'Avviso ha probabilmente rappresentato una occasione per istituire il campo delle policies e quindi tutta l'attenzione è stata posta su quella finalità, ben prima che pensare a un sistema integrato.

### **3.3 I servizi implementati dagli ambiti territoriali**

Come anticipato, al termine della terza rilevazione, con i dati aggiornati al 31 dicembre 2019, abbiamo raccolto 23 questionari compilati da altrettanti ambiti territoriali. La prima rilevazione, con scadenza al 30 aprile 2019, aveva ottenuto solamente le risposte di 9 ambiti, mentre la seconda rilevazione, con scadenza al 30 settembre 2019, ne aveva ottenute 22. Di seguito, riportiamo i dati relativi ai progetti implementati sul territorio dagli ambiti territoriali. Oltre a presentarli in modo aggregato e riportando esempi caratterizzanti alcuni degli ambiti partecipanti, presentiamo alcune riflessioni sulla base della classificazione degli ambiti secondo tre variabili: 1) numero di persone senza dimora sul territorio, 2) numero di abitanti per territorio e 3) collocazione geografica. Le considerazioni che accompagnano queste analisi sono ipotesi di lettura dei dati: non vogliono in alcun modo essere esaustive delle specificità di ogni singolo contesto territoriale, culturale e politico. Tuttavia, questo ulteriore passaggio aiuta a circoscrivere alcuni importanti fattori, che devono essere inclusi nell'analisi e nella valutazione dell'Avviso 4.

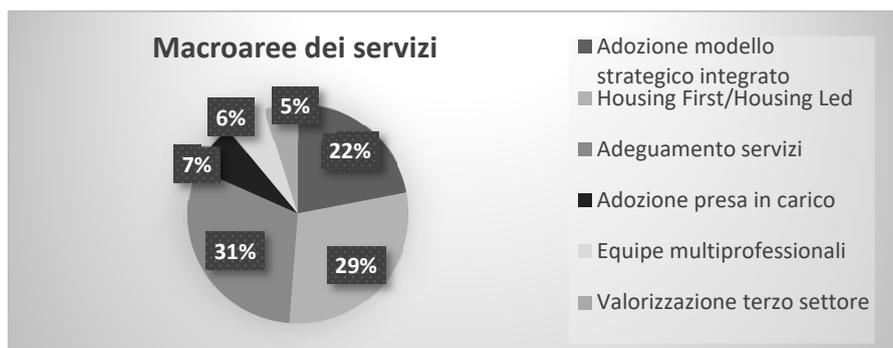
#### *3.3.1 Le macroaree*

In fase di richiesta di progettazione agli ambiti territoriali, l'Avviso 4 fa riferimento a sei macroaree di intervento, già introdotte dalle *Linee di indirizzo*: 1) adozione di un modello strategico integrato; 2) Housing First/Housing Led; 3) adeguamento servizi; 4) adozione della presa in carico; 5) equipe multiprofessionali; 6) valorizzazione terzo settore. I dati riportano che le principali aree entro cui gli ambiti territoriali hanno finanziato i servizi sono Adeguamento servizi (31% dei servizi sul totale di quelli attivati), Housing First/Housing Led (29%) e Adozione di un modello strategico integrato (22%) (graf. 3.1).

I territori hanno, quindi, investito per adeguare gli interventi rispetto alle specifiche caratteristiche dei beneficiari a cui sono rivolti, per innovare i servizi sulla base dell'approccio Housing First nel nostro Paese ancora scarsamente utilizzato e per integrare le azioni implementate in una più ampia

strategia di contrasto alla grave emarginazione adulta in sinergia con gli altri settori politici.

Graf. 3.1 – Le macroaree a cui afferiscono i servizi attivati al 31 dicembre 2019

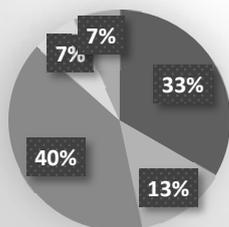


Osservando la distribuzione delle macroaree dei servizi per numero di persone senza dimora (presente negli ambiti) e per grandezza degli ambiti, si nota la netta prevalenza di tre aree: adozione di un modello strategico integrato, adeguamento servizi, HF/HL. Comparando, poi, queste tre macroaree, gli ambiti con un più alto numero di PSD (persone senza dimora) e gli ambiti più grandi sembrano aver maggiormente investito per migliorare, adeguare e integrare i servizi. Gli ambiti con un più basso numero di PSD e gli ambiti più piccoli hanno, invece, concentrato i loro sforzi su aree di intervento relative all'autonomia abitativa (HF/HL). Questo dato potrebbe essere letto alla luce del fatto che gli ambiti territoriali più grandi e con più PSD abbiano già da più tempo avviato sperimentazioni di HF, mentre gli ambiti più piccoli abbiano proprio utilizzato i fondi dell'Avviso 4 per introdurre l'autonomia abitativa entro la gamma di servizi tradizionali finora offerti (graf. 3.2; 3.3; 3.4; 3.5).

Graf. 3.2; 3.3; 3.4; 3.5 – Macroaree dei servizi per numero di PSD presenti sul territorio e per grandezza degli ambiti sulla base del numero di abitanti. Dati aggiornati al 31/12/2019

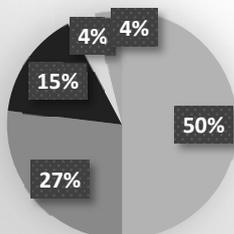


Macro Area dei servizi negli ambiti territoriali con più di 850.000 abitanti



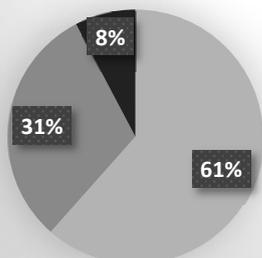
- Adozione modello strategico integrato
- Housing First/Housing Led
- Adeguamento servizi
- Adozione presa in carico
- Equipe multiprofessionali
- Valorizzazione terzo settore

Macro Area dei servizi negli ambiti territoriali con meno di 100.000 abitanti



- Adozione modello strategico integrato
- Housing First/Housing Led
- Adeguamento servizi
- Adozione presa in carico
- Equipe multiprofessionali
- Valorizzazione terzo settore

Macro Area dei servizi negli ambiti territoriali con meno di 1.000 PSD



- Adozione modello strategico integrato
- Housing First/Housing Led
- Adeguamento servizi
- Adozione presa in carico
- Equipe multiprofessionali
- Valorizzazione terzo settore

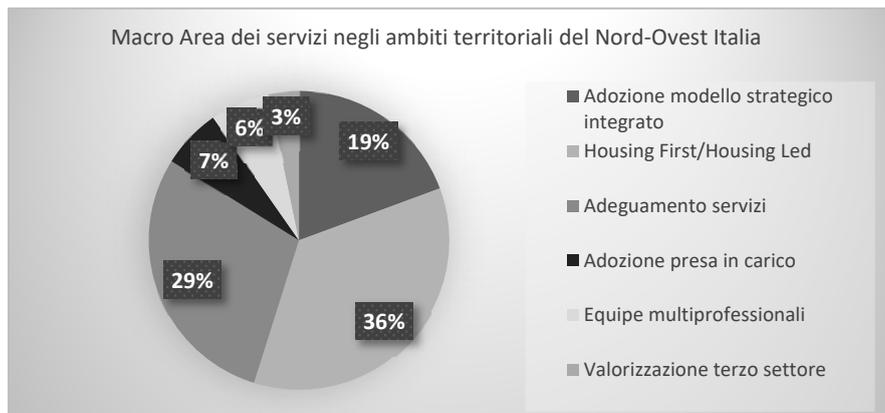
Da sottolineare la mancanza di servizi afferenti al modello strategico integrato negli ambiti territoriali con meno di 1.000 PSD e negli ambiti piccoli, nonostante fosse una delle macroaree prevalenti negli altri ambiti. Un'ipotesi plausibile è che i territori più grandi e con un alto numero di PSD abbiano

anche maggiore necessità di mettere in rete i tanti servizi esistenti e i molteplici stakeholder, rispetto a territori più piccoli in cui la gestione in rete dei servizi e degli attori risulta meno problematica. Si conferma quindi che gli ambiti territoriali abbiano utilizzato l’Avviso per “sistemare” prima di tutto quanto già era presente e poi per introdurre innovazioni.

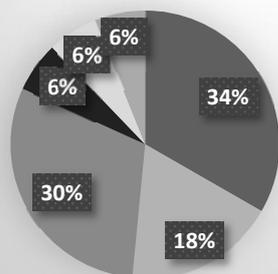
Per quanto riguarda le macroaree tematiche “equipe multi professionali” e “valorizzazione del Terzo Settore”, si registra una loro diminuzione al diminuire delle persone senza dimora presenti sul territorio: sembra, quindi, anche questo uno sforzo degli ambiti con più PSD per gestire e integrare meglio le risorse presenti sul territorio, valorizzandole e mettendole in rete.

Procedendo ora per collocazione geografica, osserviamo che negli ambiti territoriali del Nord-Ovest Italia e in quelli del Centro è in netta maggioranza la macroarea “Housing First/Housing Led”. In quelli del Nord-Ovest segue l’adeguamento dei servizi e in terza posizione l’adozione di un modello strategico integrato. Al Centro, invece, rispetto agli altri ambiti risalta il 13% occupato dalla macroarea “presa in carico”. Ancora diversa è la situazione negli ambiti del Nord-Est, dove prevale l’adozione di un modello strategico integrato, seguita dall’adeguamento dei servizi e solo dopo dall’Housing First/Housing Led (graf. 3.6; 3.7; 3.8).

*Graf. 3.6; 3.7; 3.8 – Macroaree dei servizi per collocazione geografica degli ambiti territoriali. Dati aggiornati al 31/12/2019*

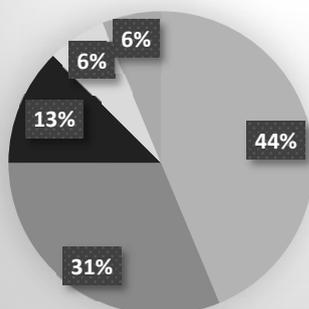


### Macro Area dei servizi negli ambiti territoriali del Nord-Est Italia



- Adozione modello strategico integrato
- Housing First/Housing Led
- Adeguamento servizi
- Adozione presa in carico
- Equipe multiprofessionali
- Valorizzazione terzo settore

### Macro Area dei servizi negli ambiti territoriali del Centro Italia



- Adozione modello strategico integrato
- Housing First/Housing Led
- Adeguamento servizi
- Adozione presa in carico
- Equipe multiprofessionali
- Valorizzazione terzo settore

Sembra, quindi, che Veneto, Emilia-Romagna e Provincia di Trento (Nord-Est) abbiano investito particolarmente sull'integrazione e il miglioramento di un'offerta già presente sul territorio, mentre al contrario la città di Torino, la città di Milano, gli ambiti piemontesi e gli ambiti lombardi (Nord-Ovest) abbiano dedicato maggiori sforzi a implementare interventi di autonomia abitativa, adeguando e innovando anche servizi già esistenti. La situazione del Sud Italia è poco indicativa del vero andamento dell'Avviso 4 nelle regioni meridionali, in quanto al monitoraggio ha preso parte solo la Città di Napoli. In ogni caso, questa ultima investe i fondi ricevuti per l'adeguamento dei servizi e per interventi innovativi di Housing First/Housing Led.

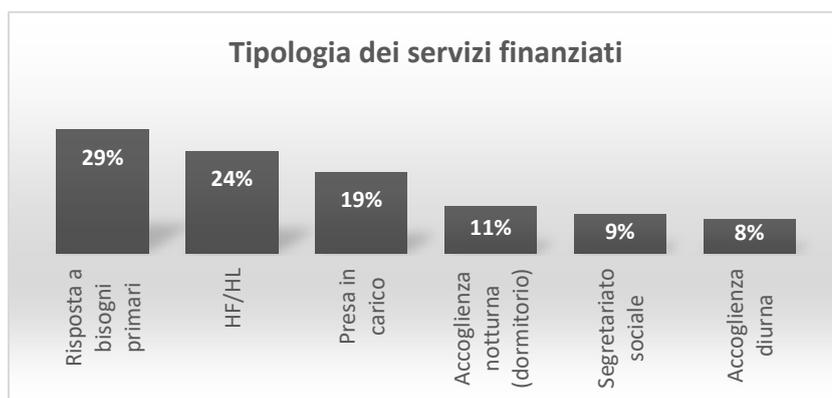
### 3.3.2 I servizi e gli interventi

Scendendo al livello dei servizi contenuti nelle macroaree, l'Avviso 4 è utilizzato per finanziare maggiormente servizi in risposta a bisogni primari (29%) e servizi di Housing First/Housing Led (24%). Meno implementati sono i servizi di presa in carico (19%) e quelli di accoglienza notturna (11%) (graf. 3.9). Dalla rilevazione del 30 settembre 2019 a quella del 31 dicembre, vi è stato un incremento del numero assoluto dei servizi finanziati dai territori: da 75 a 89. Questa crescita è dovuta in parte alla partecipazione a questa ultima rilevazione della Città di Milano; in parte, va anche considerato che i servizi sono stati assegnati dalle Pubbliche Amministrazioni dei vari ambiti in modo scaglionato, facendo sì che nel corso dell'anno 2019 alcuni servizi venissero attivati prima, altri più avanti.

Spostandosi dai territori con più abitanti e con più PSD a quelli con meno abitanti e meno PSD, è possibile notare l'aumento dei servizi di Housing First/Housing Led e il diminuire dei servizi di segretariato sociale. Se da un lato, quindi, i territori più grandi e con più PSD, dove servizi innovativi sono già stati sperimentati, sfruttano maggiormente l'Avviso 4 per investire sulla creazione di percorsi personalizzati, progettazione, counselling e orientamento, dall'altro lato, i territori più piccoli e con meno PSD colgono l'occasione per innovare i servizi di accoglienza residenziale.

Scendendo ancora più nello specifico e nella operatività delle azioni sviluppate dai territori, ogni servizio è suddiviso in una serie di interventi. Questi ultimi sono indagati dal questionario sulla base della classificazione contenuta nelle Linee di Indirizzo e nell'Avviso 4.

Graf. 3.9 – Le tipologie dei servizi attivati e finanziati dall'Avviso 4



Tuttavia, se nei due documenti la divisione degli interventi per ogni servizio risulta estremamente rigida e parcellizzata, dai dati raccolti risulta

evidente come l'attuazione dei servizi sia caratterizzata da una marcata flessibilità ed eterogeneità delle azioni messe in campo. Per esempio, l'Avviso 4 ha suddiviso il servizio di supporto in risposta a bisogni primari nei seguenti interventi: Distribuzione di viveri, indumenti e farmaci; Servizi per la cura e l'igiene della persona; Mense; Unità di strada; Contributi economici *à la carte*. Per lo stesso servizio, invece, oltre a quelli appena citati, i territori hanno anche indicato interventi riconducibili alle altre tipologie di servizi, come – tra gli altri – l'esplicitamento di pratiche e l'accompagnamento ai servizi del territorio, gli ambulatori infermieristici/medici, la tutela legale e le docce pubbliche. Inoltre, alcuni ambiti hanno sviluppato mappature e percorsi partecipati per migliorare la distribuzione di viveri e indumenti e per realizzare un sistema integrato tra filiere solidali del territorio per l'acquisto e la fornitura di beni materiali.

Nel caso di servizi di accoglienza notturna, gli interventi previsti dalle *Linee di Indirizzo* e dall'Avviso 4 riguardano l'attivazione di dormitori di emergenza, dormitori notturni, comunità semiresidenziali e residenziali e alloggi protetti o autogestiti (inclusi alloggi per interventi HF). Oltre a questi, tra i possibili interventi attuati per l'accoglienza notturna, gli ambiti territoriali hanno indicato informazione e orientamento, progettazione personalizzata e counselling, unità di strada, mense e tutela legale (e altri ancora). Lo stesso avviene per le altre tipologie di servizi, che risultano quindi composte da un variegato mix di interventi territoriali.

Emblematico è il caso degli interventi relativi alla presa in carico: azioni come la progettazione personalizzata, il sostegno psicologico e/o educativo, il sostegno economico strutturato, gli inserimenti lavorativi e la tutela legale sono previsti non solo da servizi di presa in carico, ma anche da tutti gli altri tipi di servizi. Sulla totalità dei servizi finanziati, infatti, l'80% dei servizi – indipendentemente dalla tipologia – prevede la presa in carico, attuata in forma leggera presso i servizi a bassa soglia o in coordinamento con le risorse professionali, culturali, formali e informali del territorio. Tutti i servizi di HF/HL includono la presa in carico, da realizzare in collaborazione con i servizi sociali e sanitari e destinata a raggiungere l'autonomia e il (re)inserimento sociale delle persone senza dimora.

Ogni ambito territoriale, infine, svolge un lavoro di integrazione tra i singoli servizi finanziati dall'Avviso 4 e anche tra questi servizi e quelli già esistenti sul territorio: 19 ambiti territoriali sui 23 partecipanti alla rilevazione dichiarano di aver integrato i servizi dell'Avviso 4 con i servizi sociali territoriali; 13 territori su 23 dichiarano che questa integrazione sussiste anche con i servizi sanitari<sup>1</sup>. Molti ambiti dichiarano inoltre di aver creato

---

<sup>1</sup> L'integrazione sociosanitaria è una tematica centrale per la realizzazione di modelli strategici integrati sul territorio: per questo, è stata sia oggetto di progettazione da parte degli ambiti territoriali sia oggetto di studio per questa ricerca. Rimandiamo alla sezione 3.5 di questo capitolo e ai capitoli seguenti per un'analisi più dettagliata di questa tematica.

sinergie con i servizi di mediazione sociale e linguistico-culturale, gli avvocati di strada, gli empori sociali, i centri migranti e gli istituti di edilizia abitativa.

*Box 1 – Accedere ai servizi*

Le modalità di accesso ai servizi previste dal questionario e che i territori hanno potuto selezionare sono:

- accesso libero (Porta Unica di Accesso, Ufficio Relazioni col Pubblico, etc.);
- numero verde (per esempio, sala operativa sociale);
- segnalazione dei servizi sociali;
- segnalazione dei cittadini;
- segnalazione di altri enti.

Come ci si aspetterebbe, dall'elaborazione dei dati, risulta che i servizi di accoglienza notturna, come i dormitori, e i servizi di accoglienza diurna prevedono principalmente le modalità di accesso libero e su segnalazione dei servizi sociali. I servizi di HF/HL, invece, non prevedono assolutamente modalità di accesso libero, ma solo un accesso tramite la segnalazione dei servizi sociali o di altri servizi del territorio, afferenti alla sfera del terzo settore, come la Caritas o cooperative sociali e associazioni di volontariato. È possibile accedere ai servizi di presa in carico e segretariato sociale quasi sempre in modo libero, oppure tramite la segnalazione dei servizi sociali territoriali. Lo stesso per i servizi di risposta a bisogni primari, con la specifica, in questo caso, che è prevista maggiormente anche la segnalazione da parte dei cittadini. Il numero verde non sembra quasi più essere utilizzato, ad eccezione di quattro servizi (presa in carico, segretariato sociale, risposta a bisogni primari), sostituito invece da numeri di telefono e indirizzi e-mail dedicati.

### *3.3.3 I finanziamenti utilizzati*

Al fine di analizzare le modalità di utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione dall'Avviso 4, è interessante concentrarsi sulle tempistiche relative all'attivazione dei servizi e sulla percentuale di servizi nuovi attivati in confronto ai servizi già esistenti e rafforzati (graf. 3.10).

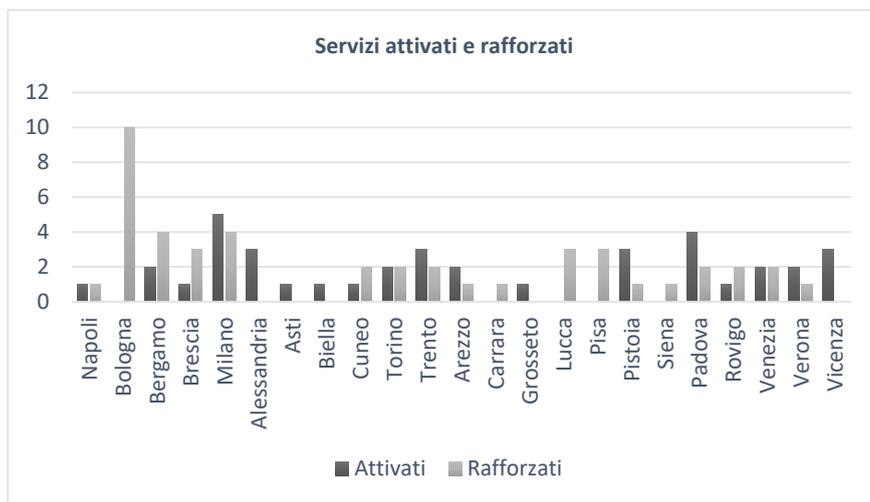
Sul totale dei servizi a livello nazionale, il 47% risulta di nuova attivazione, mentre il 53% è composto da servizi già esistenti, ma che tramite l'Avviso 4 sono stati rafforzati<sup>2</sup>. Tra tutti i territori spicca il caso di Bologna sia perché registra il più alto numero di servizi all'attivo rispetto agli altri territori sia perché sono tutti servizi già attivati in precedenza e già da tempo esistenti sul territorio bolognese, ma che l'Avviso 4 ha contribuito a

---

<sup>2</sup> Sono stati conteggiati anche tre servizi, di cui due attivati e uno rafforzato – rispettivamente a Brescia, Torino e Rovigo – per i quali è già stato programmato lo stanziamento di finanziamenti all'interno dell'Avviso 4, che però dovevano ancora essere erogati al tempo della ricerca.

sviluppare ulteriormente. Sono presenti territori che, invece, utilizzano l'Avviso 4 unicamente per dare vita a servizi per le persone senza dimora che prima non esistevano: Comuni di Alessandria e Asti, Ambito di Biella, Vicenza e Società della Salute Grossetana. Questo rispecchia la prevalenza nella regione Piemonte, insieme anche alla regione Veneto, di servizi di nuova attivazione. Si registra la situazione contraria in Toscana, dove invece sono maggioritari i servizi già esistenti che vengono rafforzati.

Graf. 3.10 – Rappresentazione dei servizi attivati e dei servizi rafforzati grazie ai finanziamenti dell'Avviso 4 destinati agli ambiti territoriali. Dati aggiornati al 31/12/2019



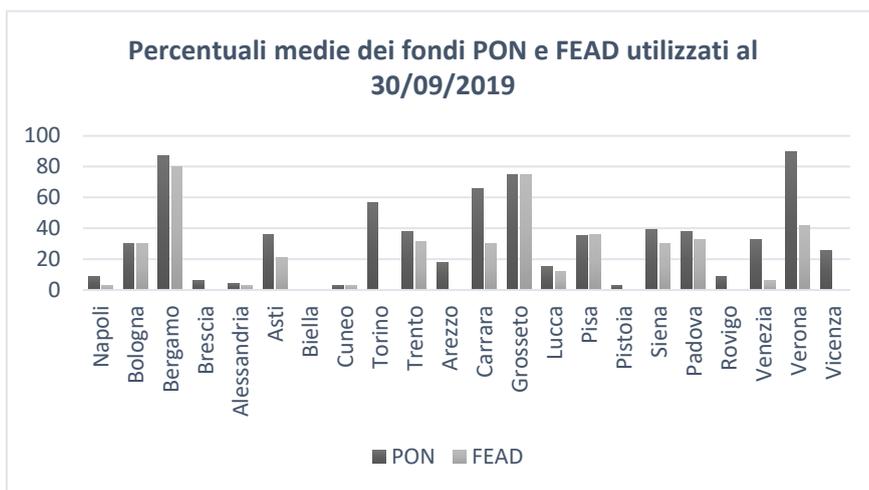
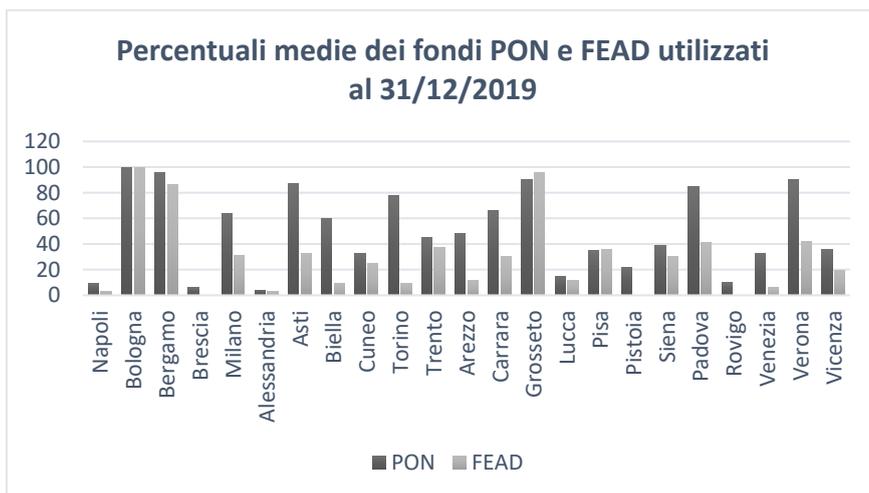
Tra i servizi di nuova attivazione, il 5% deve ancora partire ufficialmente seppure sia già stato programmato, il 43% è stato attivato nel 2018 e il 52% nel 2019. Per quanto riguarda i servizi rafforzati, le percentuali si riferiscono al periodo di erogazione del finanziamento Avviso 4, dal momento che la data di attivazione dei servizi è precedente all'Avviso stesso. In questo caso, il 2% dei servizi ha iniziato a ricevere supporto dall'Avviso 4 nel 2017, il 47% nel 2018 e il 42% nel 2019<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda invece le modalità di utilizzo dei due finanziamenti messi a disposizione dall'Avviso 4 (PON Inclusione e PO I FEAD), risulta che la spesa fatta dai territori a valere sul PON Inclusione è quasi il doppio di quella fatta a valere sul FEAD. Spiccano i casi di Bologna, Bergamo, Asti, Grosseto, Padova e Verona che hanno speso l'80% o più di almeno uno dei due fondi. Bologna, inoltre, è l'unico ambito territoriale ad aver speso il

<sup>3</sup> Al conteggio manca il 9% dei servizi, in quanto le risposte ad esse riferiti sulla data di avvio del servizio, sono nulle.

FEAD per una quantità maggiore di servizi rispetto a quelli per cui è stato speso il PON Inclusionione, mentre Grosseto è l'unico ambito ad aver attinto in misura maggiore dal FEAD che dal PON Inclusionione, anche se solo leggermente (graf. 3.11).

Graf. 3.11; 3.12 – Percentuali medie dei fondi PON Inclusionione e FEAD utilizzati dai territori al 30/09/2019 e al 31/12/2019 per l'attivazione e il rafforzamento dei servizi



Confrontando la spesa sostenuta fino a settembre con quella sostenuta fino a dicembre (graf. 3.12), è possibile notare quali territori sono riusciti a sfruttare l'ultimo trimestre del 2019 per utilizzare il budget a loro

disposizione. Ad eccezione di Alessandria, i tre ambiti piemontesi hanno notevolmente accresciuto la loro spesa sia sul PON Inclusion e sia sul FEAD. Tra gli ambiti toscani, la Zona Sociosanitaria Aretina ha utilizzato il 50% del budget PON Inclusion e ha iniziato ad utilizzare il budget FEAD. Lo stesso ha fatto Vicenza, mentre Padova ha attinto più risorse solo dal budget PON Inclusion. Questa differenza nell'utilizzo dei due fondi è insita nella loro natura: mentre il PON Inclusion è andato a finanziare servizi, nuovi o esistenti, il FEAD è pensato per supportare procedure sperimentali di azione all'interno dei servizi. Alcuni esempi di queste procedure sono nuove modalità di composizione e distribuzione dei kit, e modalità di acquisto dei beni a supporto dell'autonomia.

#### *Box 2 – Complementarietà dei fondi*

Sul totale di 89 servizi (attivati o ancora solo programmati), il 52% dei servizi utilizza entrambi i fondi PON Inclusion e FEAD, il 37% utilizza solo un fondo e per il 6% dei servizi non è ancora stata spesa nessuna risorsa del budget a disposizione, avvalendosi invece di altri fondi. Tra i servizi che utilizzano solo un fondo tra i due a disposizione, il 70% si avvale solo di fondi PON Inclusion, mentre il restante 30% si avvale solo di fondi FEAD.

Gli ulteriori fondi, di cui i territori dichiarano di avvalersi per la realizzazione dei servizi, sono di varia natura. La maggior parte delle risorse proviene da soggetti comunali o di altro livello, come le Province (solo nel caso della Provincia Autonoma di Trento) e le Regioni. Un'altra fonte cospicua è rappresentata dalle risorse messe a disposizione dagli attori di Terzo Settore, gestori o partner dei servizi, e in misura minore da donazioni private. L'ambito di Bergamo e il Comune di Alessandria si avvalgono anche della collaborazione con le Diocesi locali, mentre la Caritas di Lucca contribuisce a fornire i kit per la distribuzione in strada durante l'emergenza freddo. Le città più grandi – tra le altre Bologna e Venezia – affiancano al fondo PON Inclusion e FEAD, il Fondo Povertà e il PON Metro. Infine, spicca il caso di Torino per aver utilizzato una parte della quota ricevuta dall'Avviso 4 per finanziare il lavoro di medici e infermieri dell'Azienda Sanitaria Locale, partecipanti alle equipe di lavoro multiprofessionali.

### **3.4 I beneficiari dei servizi**

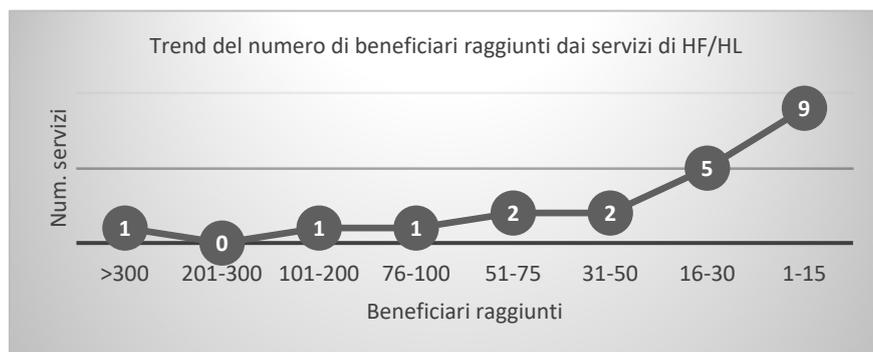
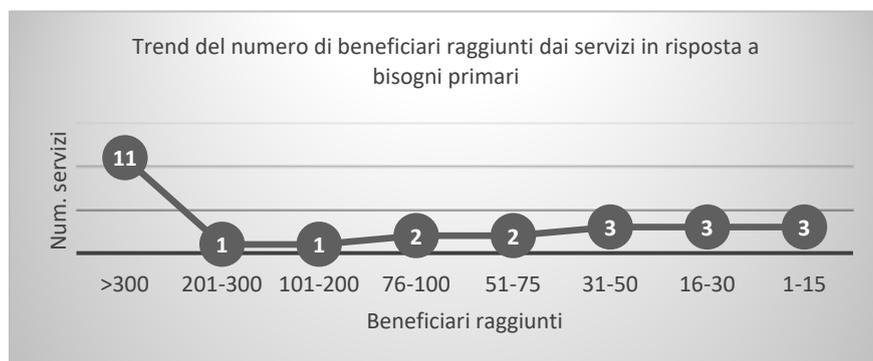
I beneficiari dei servizi sviluppati all'interno del quadro dell'Avviso 4 sono persone senza dimora, classificate da ETHOS come persone senza tetto e persone senza casa, e persone che vivono in sistemazioni insicure o inadeguate. Al fine di delineare un profilo tipico di beneficiario, il questionario ha indagato la tipologia di disagio abitativo, il numero di persone raggiunto dai servizi e le caratteristiche dei beneficiari per ogni servizio.

I servizi si rivolgono a tutte e quattro le tipologie di disagio (senza tetto, senza casa, sistemazioni inadeguate, sistemazioni insicure), indistintamente dal tipo di servizio. Il numero di beneficiari raggiunti, invece, dipende dal

tipo di servizio considerato. Il 42% dei servizi in risposta a bisogni primari raggiunge più di 300 beneficiari a servizio (graf. 3.13), mentre il 67% dei servizi di HF/HL raggiunge tra 1 e 30 beneficiari a servizio (43%: 1-15 beneficiari, 24%: 16-30 beneficiari – graf. 3.14).

Per quanto riguarda le caratteristiche fisiche e sociali dei beneficiari dei servizi, la maggior parte degli ambiti territoriali dichiara l'impossibilità di avere conteggi ufficiali e precisi sulle persone che entrano in contatto con i servizi. In generale, i dati raccolti confermano che i servizi dell'Avviso 4 si rivolgono a persone senza dimora soggette a una marcata multi-problematicità. Infatti, il target di riferimento di ogni servizio è sempre composto da uomini e donne, giovani e anziani, migranti UE ed extra-UE, alcuni con titolo di soggiorno, altri senza permesso, persone affette da problemi di salute fisica e mentale, persone con dipendenze da sostanze alcoliche o stupefacenti.

Graf. 3.13; 3.14 – Rappresentazione grafica del numero di beneficiari raggiunti dai servizi in risposta a bisogni primari e dai servizi di HF/HL. Dati aggiornati al 31/12/2019

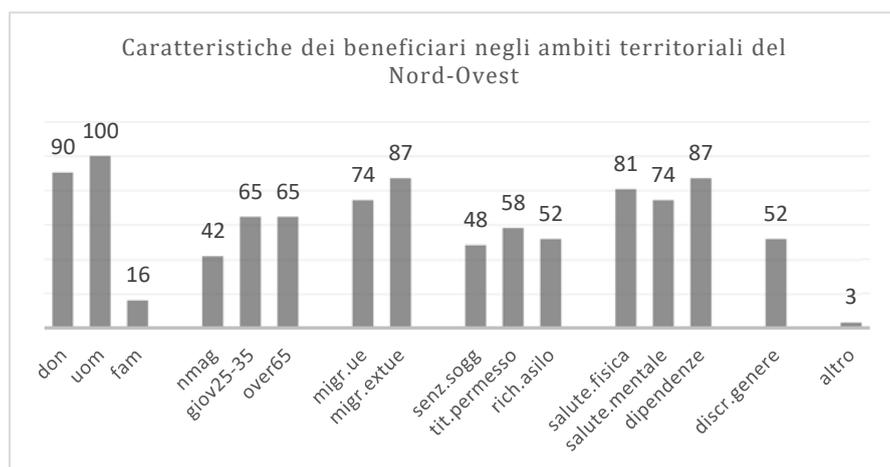


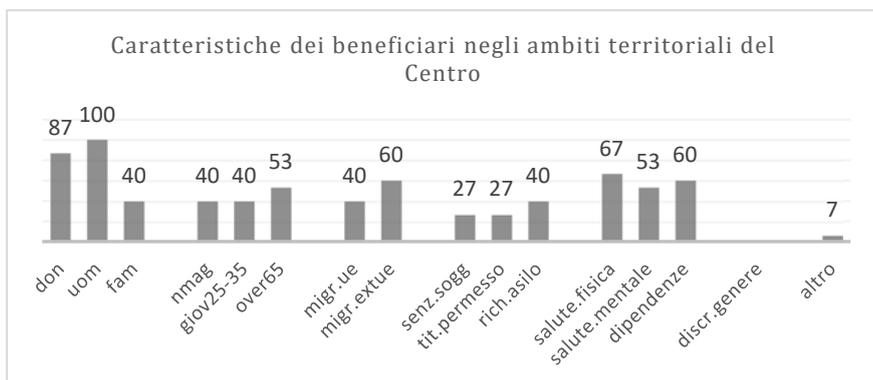
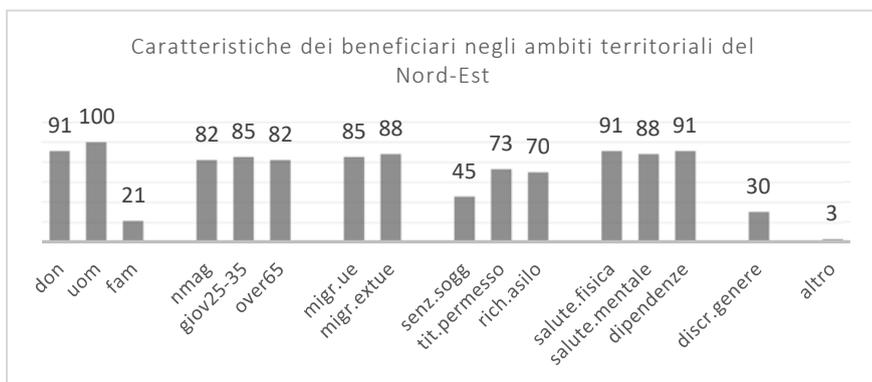
È importante, però, evidenziare alcune specificità. I neomaggiorenni sono descritti come beneficiari da tutti i servizi, ma in misura minore dai servizi di presa in carico e dai servizi di HF/HL, dove sono raggiunti –

rispettivamente – dal 29% e dal 24% dei servizi. La presenza più alta di over 65 si riscontra nei servizi in risposta a bisogni primari. Le persone che subiscono discriminazioni di genere sembrano usufruire maggiormente di servizi in risposta a bisogni primari e di accoglienza notturna. Le persone straniere senza permesso di soggiorno usufruiscono maggiormente dei servizi in risposta a bisogni primari e, a seguire, di servizi di accoglienza diurna e di segretariato sociale. Infine, per quanto riguarda le problematiche di salute, si sottolinea che il 100% dei servizi di accoglienza diurna dichiara di lavorare con persone dipendenti da sostanze stupefacenti o alcool e l'88% dei servizi in risposta a bisogni primari raggiunge persone con problemi di salute fisica.

Negli ambiti territoriali con più di 1.800 PSD, è minore – rispetto agli altri ambiti – la percentuale di famiglie che usufruiscono dei servizi; è maggiore, invece, il contatto dei servizi con persone affette da salute fisica, da salute mentale e da dipendenze. Gli ambiti che contano tra le 1.000 e 1.799 PSD registrano la percentuale più alta di neomaggiorenni, richiedenti asilo e persone discriminate per il genere. Negli ambiti con meno di 1.000 PSD, sono molte meno le persone senza un valido titolo di soggiorno; vi è una forbice più ampia tra le persone affette da dipendenze e quelle con problemi di salute fisica o mentale (graf. 3.15, 3.16, 3.17). Un dato rilevante, osservato nel corso dell'anno 2019, consiste nell'aumento della quantità di servizi capaci di rivolgersi alle donne senza dimora: dall'87% (settembre 2019) al 91% dei servizi (dicembre 2019) negli ambiti con 1.799-1.000 PSD e dal 77% (settembre 2019) al 92% (dicembre 2019) dei servizi negli ambiti con meno di 1.000 PSD.

*Graf. 3.15; 3.16; 3.17 – Le caratteristiche dei beneficiari che usufruiscono dei servizi per collocazione geografica degli ambiti territoriali. Dati aggiornati al 31/12/2019*





Alcune particolarità, infine, risaltano osservando i dati per collocazione geografica. Una percentuale maggiore di servizi sviluppati nel Nord-Est – rispetto alla zona occidentale – raggiunge migranti provenienti dall’Unione Europea, giovani e anziani, persone titolari di permessi speciali, richiedenti asilo e persone affette da problemi di salute. È invece minore la percentuale di servizi che raggiunge le persone discriminate per genere. Nei territori del Centro risalta, infine, una percentuale maggiore di servizi che raggiungono famiglie, mentre – a fine 2019 – si è attenuata la differenza con i territori del Nord rispetto ai servizi rivolti a donne; costante e minore, rispetto agli ambiti settentrionali, resta invece la percentuale di anziani che usufruisce dei servizi. Sembrano esserci meno stranieri migranti, rispetto al Nord, anche se quelli provenienti da fuori Europa sono nettamente in prevalenza rispetto a quelli europei. I servizi non raggiungono nessuna persona discriminata per genere e sembrano intercettare anche meno persone con problemi di salute (graf. 3.15, 3.16, 3.17).

*Box 3 – La partecipazione delle persone senza dimora alla realizzazione dei servizi*

Il coinvolgimento dei beneficiari per la progettazione e/o realizzazione dei servizi viene principalmente intesa dagli ambiti territoriali come decisione condivisa degli obiettivi tra la persona senza dimora e gli operatori del servizio o l'equipe multidisciplinare che segue il caso. Gli obiettivi possono riguardare il reinserimento sociale, l'inserimento lavorativo, l'impegno per mantenere l'alloggio, la partecipazione ai lavoratori sociali e ricreativi, etc. All'interno dei patti firmati dai beneficiari possono essere inclusi anche obiettivi di volontariato, cioè attività in cui le persone senza dimora vengono coinvolte per prestare parte del loro tempo alla realizzazione di interventi per la comunità

I servizi di HF/HL sono quelli che richiedono una maggiore partecipazione dei beneficiari. Oltre alla sottoscrizione di un patto condiviso, i beneficiari sono coinvolti sia nella compilazione di questionari per la valutazione del servizio sia nella contribuzione economica per il pagamento delle spese generali dell'alloggio (affitto e utenze).

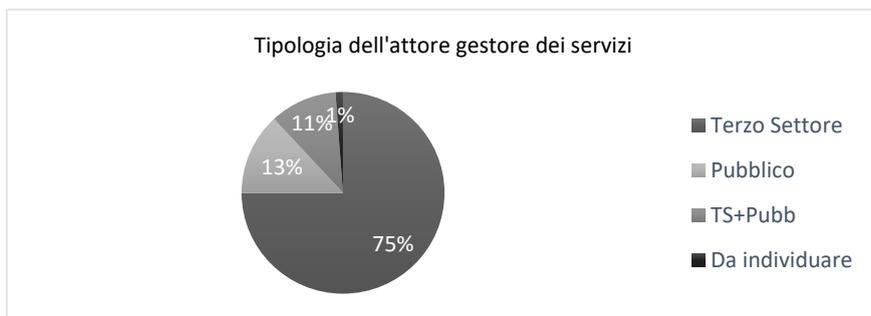
La tipologia di servizi che meno fra tutte prevede la compartecipazione dei beneficiari è quella in risposta a bisogni primari. Anche nel caso di servizi di accoglienza notturna, in particolare quando il servizio riguarda dormitori di emergenza e dormitori notturni, la compartecipazione non viene contemplata. La Provincia Autonoma di Trento non la prevede neanche per il servizio di segretariato sociale, così come il Comune di Padova non la prevede per il servizio di presa in carico. Da sottolineare la mancanza di compartecipazione dei beneficiari nel servizio di HF/HL del Comune di Cuneo.

### **3.5 Le cabine di regia e i partenariati attivati**

Tra gli obiettivi dell'Avviso 4, a fianco dell'implementazione e innovazione dei servizi, vi è anche un adeguamento dei modelli organizzativi e di governance dei servizi: le stesse macroaree di intervento prevedono la valorizzazione del Terzo Settore e l'adozione di modelli strategici integrati, guidati da Cabine di regia multi-stakeholder. Al fine, dunque, di monitorare anche questi elementi, il questionario sottoposto agli ambiti territoriali ha indagato l'identità e le caratteristiche degli attori partecipanti alla realizzazione e programmazione dei servizi.

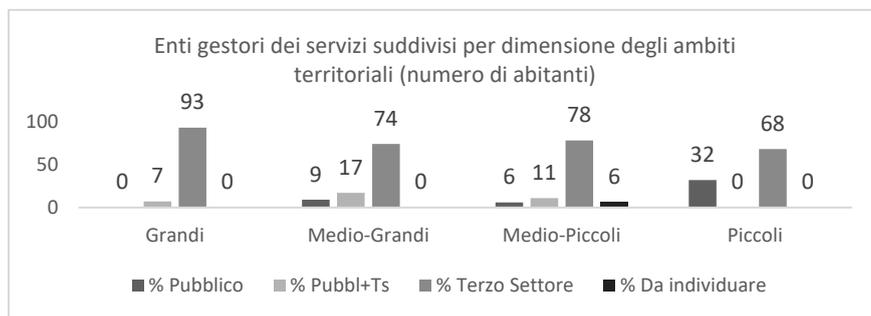
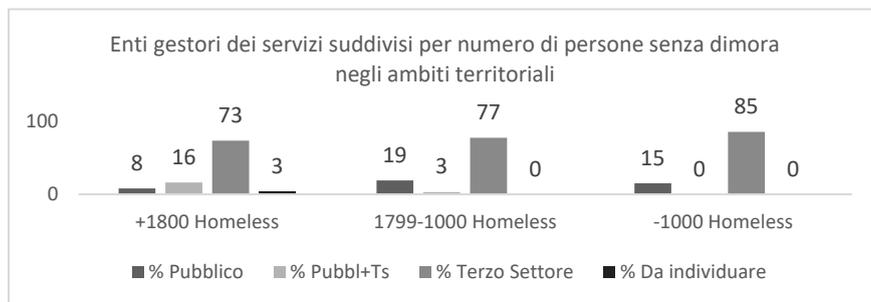
Sulla totalità dei servizi, il 75% è gestito da soggetti del Terzo Settore, singolarmente o associati in ATI (Associazione Temporanea d'Impresa). Il 13% dei servizi è gestito da un attore pubblico, solitamente il Comune di riferimento; l'11% prevede una convenzione tra l'attore pubblico e soggetti di Terzo Settore (graf. 3.18).

Graf. 3.18 – Percentuali della titolarità della gestione dei servizi. Dati aggiornati al 31/12/2019



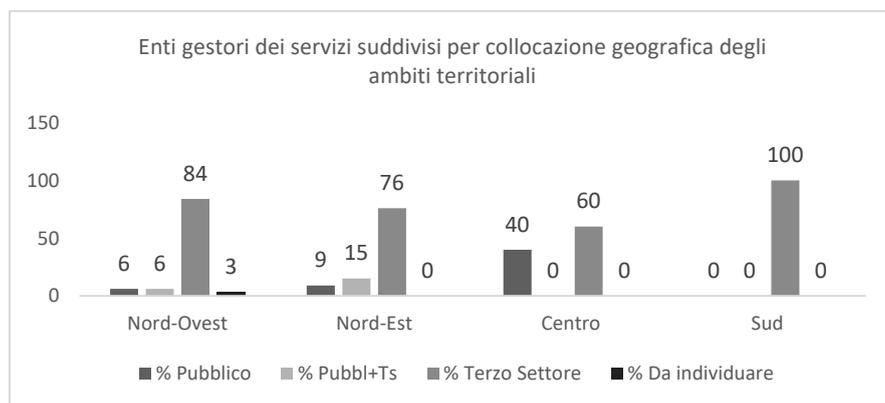
Questa forma di gestione, in partnership tra Ets e attore pubblico, è maggiore negli ambiti con più di 1.800 PSD, quindi nella città di Milano, negli ambiti lombardi (Bergamo e Brescia) e negli ambiti della Regione Veneto (graf. 3.19). La gestione pubblica aumenta, invece, nei territori con meno di 1.000 abitanti (graf. 3.20).

Graf. 3.19, 3.20 – Gestori dei servizi finanziati dagli ambiti territoriali, suddivisi per numero di persone senza dimora presenti sui territori e per dimensione degli ambiti (calcolata sul numero di abitanti). Dati aggiornati al 31/12/2019



Osservando, per ultimi, i dati rielaborati per collocazione geografica, risulta che gli ambiti territoriali del Nord-Est hanno, rispetto agli altri ambiti, una maggiore trazione nei servizi da parte di partnership tra l'attore pubblico e gli attori della società civile. Gli ambiti territoriali del Nord-Ovest, invece, risultano maggiormente a gestione del Terzo Settore. Il Centro – rappresentato dalla Toscana – ha una forte prevalenza statale rispetto a tutti gli altri ambiti<sup>4</sup> (graf. 3.21).

Graf. 3.21 – Gestori dei servizi finanziati e sviluppati dagli ambiti territoriali per collocazione geografica dei territori. Dati aggiornati al 31/12/19



I gestori dei servizi ricorrono, poi, a una molteplicità di attori presenti sul territorio. I partenariati dei servizi sono, in generale, molto ricchi in termini di multi-settorialità. Sicuramente vi è una forte collaborazione con i servizi sociali territoriali, presenti nel 73% dei partenariati. Molto presenti anche gli attori del mondo religioso cattolico (enti ecclesiastici diocesani, Caritas diocesane e parrocchie), tra cui la Caritas è sicuramente un attore particolarmente importante e attivo (presente nel 67% dei partenariati dei servizi). Risulta meno diffusa nei partenariati la presenza dei Centri di formazione professionale e dei Centri per l'impiego.

Il Terzo Settore, oltre ad avere un ruolo forte nella gestione dei servizi, è sicuramente preminente anche nei partenariati dei servizi. Questo insieme di attori è rappresentato in misura maggiore da associazioni di volontariato e cooperative sociali che sono attive e collaborative in oltre la metà dei servizi. Dai dati risulta che alcuni servizi si avvalgono anche della collaborazione di reti e Comitati di quartiere e dei cittadini in generale. Anche se proporzionalmente ai servizi attivati il dato è più forte a Bologna, Bergamo e Milano,

<sup>4</sup> Si ricorda che il Sud è rappresentato dalla Città di Napoli, la quale ha fornito i dati relativi ai soli due servizi finanziati dall'Avviso 4.

è presente anche in altri territori: Alessandria, Cuneo, Torino, Trento, Lucca, Rovigo e Venezia. Seppure le imprese sociali<sup>5</sup> siano ancora in netta minoranza nei partenariati di tutti i servizi, la loro presenza aumenta nell'ultimo trimestre del 2019. Infatti, a settembre erano coinvolte nei servizi di HF/HL e accoglienza diurna di Bologna e in un servizio – rispettivamente – a Venezia e a Verona. Erano anche indicate da Torino e Rovigo tra gli attori di due servizi programmati e in attesa di essere avviati. A dicembre, invece, troviamo le imprese sociali già in dodici servizi (risposta a bisogni primari: 5, HF/HL: 3, accoglienza diurna: 1, accoglienza notturna: 1, presa in carico: 2). Gli ambiti coinvolti sono Bologna, Milano, Torino, Rovigo, Venezia e Verona.

Soffermandosi sui dati aggregati, è possibile riscontrare alcune differenze nella formazione dei partenariati. Al diminuire delle PSD negli ambiti si registra un aumento in percentuale della presenza degli Enti di Terzo Settore, in forma di cooperative sociali, associazioni di volontariato e Caritas diocesana. Soprattutto quest'ultima prevale nettamente nei territori con meno di 1.000 PSD rispetto a tutti gli altri territori (Provincia Autonoma di Trento e ambiti piemontesi). Negli ambiti con più di 1.800 PSD (Milano, ambiti lombardi e veneti) invece, è maggiore la presenza dei servizi sociali territoriali, quindi comunali, e delle fondazioni. Nelle città di Milano, Torino e Napoli (più di 850.000 abitanti), risalta il ruolo delle parrocchie – presenti nel 70% dei servizi, contro il 30-40% degli altri ambiti; maggiore anche negli ambiti grandi e medio-grandi il ruolo dei cittadini e delle reti di quartiere (40-50%), che sembrano collaborare meno nei servizi dei territori medio-piccoli e piccoli (22%).

La maggior parte degli ambiti territoriali ha anche costituito una Cabina di regia<sup>6</sup>, composta da un numero più limitato di attori, al fine di condividere

---

<sup>5</sup> Le cooperative sociali acquisiscono di diritto la qualifica di impresa sociale, ai sensi del d.lgs. n. 112/2017. Lo afferma il Ministero del Lavoro, nella nota n. 29103 del 31 gennaio scorso. L'art. 1, comma 4 d.lgs. n. 112/2017, e successive modifiche, stabilisce che «le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali». A tali enti le disposizioni del decreto stesso «si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili». Il Ministero del Lavoro ritiene che, alla luce della norma in esame, che attribuisce di diritto alle cooperative sociali e ai loro consorzi la qualifica di imprese sociali, con un evidente scopo “premierale” e agevolativo, non incomba su tali enti, in via generale, l'onere di dimostrare il possesso dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali né, di conseguenza, quello di porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni di cui al decreto in esame. Per questi motivi, nel questionario si è preferito tenere distinte cooperative e imprese sociali, così che ogni rispondente potesse auto-collocare gli attori coinvolti nel partenariato dei servizi.

<sup>6</sup> Va segnalato che l'espressione “cabina di regia” non è utilizzata da tutti gli ambiti territoriali con la stessa accezione: alcuni si riferiscono al gruppo incaricato della governance dei servizi, intesa come co-progettazione; altri si riferiscono al gruppo incaricato del coordinamento e organizzazione dei servizi, una volta che i servizi sono stati progettati dai responsabili pubblici del progetto. Questa diversità è stata appurata solo dopo aver raccolto i questionari,

la progettazione e l'organizzazione dei servizi, identificare processi di integrazione territoriale, definire procedure con altri enti pubblici e privati e trovare strategie di sostenibilità dei servizi. Gli ambiti in cui la Cabina di regia non è presente sono il Comune di Asti, la Città di Bologna, la Società della Salute Grossetana e la Società della Salute Pisana<sup>7</sup>. Le Cabine di regia includono gli attori di Terzo Settore, soprattutto cooperative sociali, associati o non associati in ATI, che si occupano della gestione dei servizi, ma anche uffici pubblici afferenti all'area grave emarginazione adulta, e uffici pubblici afferenti ad altre aree comunali. Alla prima rilevazione del questionario, la Città di Milano è l'unico ambito con una Cabina di regia formata da soli uffici pubblici: Direzione Area Emergenze Sociali, Diritti e Inclusione; Unità Coordinamento delle Emergenze Sociali; Unità Politiche per l'Integrazione Sociale; Unità Politiche per l'Inclusione e l'Immigrazione; Unità sviluppo WeMi, Innovazione sociale e Progetti. Come risulta, poi, dalla rilevazione del 31/12/19, nel corso dell'anno la Cabina di regia è stata integrata da enti del Terzo Settore, che insieme all'Amministrazione si incontrano regolarmente. Le Cabine di regia che includono anche attori afferenti al settore sanitario sono poche e si trovano a Biella, Torino, Vicenza, Zona Apuana, Lucca e Napoli. Solo nel capoluogo piemontese, inoltre, il gruppo di regia include anche l'Università e il Politecnico di Torino.

Per gli ambiti territoriali che hanno partecipato a due o a tutte e tre le rilevazioni è stato possibile monitorare eventuali cambiamenti o sviluppi della Cabina di regia. A Biella, nel corso dell'anno è aumentata la contaminazione tra i servizi e la condivisione di visioni comuni, anche tra i servizi sociali e sanitari; nell'ultimo triennio è stata anche attivata una commissione Housing First per la valutazione dei percorsi personalizzati dei beneficiari.

L'Ambito di Bergamo e la Società della Salute Senese riscontrano una maggiore sinergia tra i servizi pubblici e privati, tanto che a Bergamo, sulla base del lavoro concernente l'Avviso 4, si sta prefigurando un nuovo assetto di governance, che include anche l'area carcere e altri tredici ambiti della provincia. A Siena è stato anche attivato un coordinamento zonale di tutte le associazioni presenti sul territorio, gestito dalla Caritas Diocesana. Nonostante anche a Trento si sia raggiunta una maggiore integrazione di tutti i servizi attivati, la collaborazione con il settore sanitario necessita di essere ancora incrementata e migliorata. A Rovigo, infine, si è passati da una Cabina di regia composta dai soggetti pubblici e privati, profit e non profit, del territorio (Rete

---

non potendo quindi specificare ai referenti per la compilazione a quale delle due accezioni fare riferimento.

<sup>7</sup> Alla domanda del questionario: "è stata costituita una cabina di regia?", questi ambiti hanno risposto negativamente, pur avendo tavoli e gruppi di lavoro precedentemente formati. Interpretando quindi la risposta, non è stata costituita una cabina di regia nello specifico per questi progetti, perché già esistente o perché la comunicazione tra gli attori è organizzata diversamente.

Territoriali di Contrasto della Povertà e Tavolo di Coordinamento Locale sulle Povertà) a una regia concentrata negli uffici del Comune.

Nei capitoli successivi, si procederà all'analisi delle governance territoriali negli ambiti delle Città di Milano, Bologna e Napoli e della Provincia Autonoma di Trento (Fase III della ricerca).

### **3.6 Aree di policies attivate, tra processi di sistematizzazione, innovazione e tentativi di vera e propria integrazione**

Se in apertura del capitolo, ci siamo soffermati sulle tematiche che, in fase di progettazione degli interventi, rientravano tra gli obiettivi principali per innovatività e per urgenza di realizzazione, ora approfondiamo le aree su cui effettivamente si sono concentrati gli sforzi degli ambiti territoriali.

#### *3.6.1 Integrazione sociosanitaria<sup>8</sup>*

Abbiamo già accennato all'integrazione sociosanitaria nelle sezioni precedenti. Dai dati emerge principalmente una collaborazione "sul bisogno" per permettere la presa in carico della persona senza dimora e lo svolgimento del servizio, senza però che queste collaborazioni fattuali siano precedute da un'organizzazione coordinata o da processi di co-produzione dei servizi.

Nella pratica quotidiana i contatti tra i servizi sociali e gli ambienti sanitari, in particolare gli ospedali, sono molto frequenti. Quando una persona senza dimora ha bisogno di cure, i servizi sociali organizzano il passaggio all'ospedale locale; quando una persona senza dimora in dimissione dall'ospedale necessita di accoglienza, il passaggio avviene al contrario:

Abbiamo fatto noi un "gentlemen agreement" con il Policlinico per cui ci scambiamo i malati, ovvero noi accogliamo i senza fissa dimora che hanno bisogno di cure e loro li prendono in carico, noi prendiamo in carico successivamente quelli che hanno bisogno di rimanere in un ambiente che li tuteli dal punto di vista sanitario (Partecipante 2, Tab.1 Appendice).

Abbiamo avuto la gestione dei post acuti e adesso anche i post-post acuti, quindi contatti con tutti gli ospedali di Milano. Questo si riflette anche per le prese in carico degli stessi pazienti, quando escono da strutture ospedaliere vengono inseriti principalmente in struttura X e continuiamo con contatti

---

<sup>8</sup> Con la riforma del titolo V della Costituzione, la competenza del settore sanitario è diventata regionale, rendendo in questo settore la programmazione condivisa tra Stato e Regioni più complessa. Questo passaggio ha avuto, ovviamente, un impatto sulle politiche sociali e sanitarie regionali, sull'operatività dei servizi e, infine, sulla vita e la cura delle persone beneficiarie dei servizi.

giornalieri con servizi sociali ospedalieri e la rete dei medici di medicina generale (Partecipante 4, Tab.1 Appendice).

Proprio per affrontare i problemi sanitari delle persone accolte, alcuni ambiti territoriali hanno dotato i propri servizi di infermerie e ambulatori. È il caso di Bergamo che, tramite l'Avviso 4, ha potenziato i servizi per la salute, in particolare l'ospitalità per lungodegenze post-ospedaliere, aprendo anche un ambulatorio in collaborazione con la Croce Rossa Italiana. A Milano, un'associazione che si occupa di accoglienza residenziale, si è attrezzata con una propria infermeria interna che garantisce la presenza di personale OSS e infermieristico tutti i giorni e quella di un medico una volta a settimana.

Mancando però una progettazione condivisa tra il settore sociale e quello sanitario, tutto questo viene gestito di propria iniziativa dai gestori dei servizi e dai loro operatori: usando le parole di uno di loro, «tutto questo a buona grazia del nostro cuore». Le difficoltà sono riscontrate sia dai responsabili comunali o provinciali dei progetti sia dai gestori dei servizi e sono determinate da culture organizzative e linguaggi che sociale e sanitario non sempre condividono. Gli operatori sociali si sentono incompresi e vincolati a farsi completamente carico della persona senza dimora, anche per quanto riguarda gli aspetti sanitari. Dal loro punto di vista, la condizione di senza dimora è considerata come una questione meramente sociale e, di conseguenza, il settore sanitario sembra non tenerla in considerazione.

Il vero punto con l'ASL è il riconoscimento dei bisogni delle persone senza dimora e delle patologie connesse, quindi tutto il tema delle unità valutative multidimensionali. Noi facciamo fatica a far riconoscere le difficoltà di una senza dimora al sistema sanitario delle ASL, per fare dei progetti di sostegno [...] non hanno la casa, hanno paura, e quindi trattati come cittadini di serie B (Direzione Servizio Adulti in Difficoltà, Torino).

La sinergia tra i due settori è di difficile implementazione, o comunque faticosa, in tutti i territori, da Trento a Napoli, passando per Cuneo e Bologna.

Molti ambiti stanno, però, cercando di migliorare la comunicazione e la collaborazione. Tra gli altri, Cuneo sta attivando un protocollo con il Dipartimento Dipendenze e quello di Igiene mentale. L'ASP di Bologna è riuscita ad attivare delle partnership tramite cui costituire delle equipe sociosanitarie in alcune strutture di accoglienza. Il Comune di Napoli sta provando a stabilire delle connessioni con il Dipartimento di Salute Mentale della città, con cui i servizi sociali non hanno mai avuto rapporti stretti di cooperazione. La Regione Veneto, proprio con l'intento di istituire delle linee guida per l'integrazione tra i due settori, ha svolto un importante lavoro di concertazione, riunendo tutti gli ambiti territoriali della regione, gli enti di Terzo Settore gestori dei servizi, e i due dirigenti della regione afferenti all'area sociale e a

quella sanitaria. Obiettivo delle due giornate di lavoro è stato stabilire un percorso condiviso per il coordinamento e lo svolgimento dei servizi.

Sicuramente un esempio virtuoso per quanto riguarda l'integrazione sociosanitaria è il lavoro svolto dal Comune di Torino per la realizzazione del servizio StraDoc, anche se il processo non è scevro da alcune problematiche. Il servizio si rivolge alle persone senza dimora con problemi sanitari in grave stato di marginalità che: a) non sono conosciuti dai servizi sanitari e/o sociali della Città, perché – per varie ragioni – non vi accedono autonomamente; b) non sono residenti e sono lontani dalle proprie reti di supporto familiare ed istituzionale; c) pur conosciuti dai servizi sociali e sanitari, non riescono a utilizzare l'offerta di prestazioni e/o non riescono a sperimentarsi in percorsi continuativi di sviluppo di abilità sociale e di re-inclusione sociale. L'operatività si sviluppa nell'ambito del sistema esistente dei servizi di bassa soglia della città di Torino. Sono state costituite équipe integrate con operatori sociali, comunali e di Terzo Settore, e personale infermieristico/medico dei due Dipartimenti presso alcuni servizi strategici, quali un ambulatorio sociosanitario vicino alla stazione ferroviaria, il Servizio Itinerante Notturmo che opera tutte le notti e due Case di Ospitalità Notturna.

Sia dal punto di vista dei dipendenti comunali sia da quello degli operatori sanitari, la dinamica attivata dalla collaborazione sociosanitaria è «vincente». In particolare, la testimonianza di un'infermiera dell'ASL descrive come il lavoro condiviso possa facilitare la comprensione tra le due sfere, anche arricchendosi reciprocamente:

La partecipazione a questi servizi per noi è importante anche per comprendere meglio le problematiche complesse che interessano persone in queste condizioni e che magari restando solo all'interno delle strutture sanitarie tradizionali vediamo transitare periodicamente ma senza avere bene un'idea delle difficoltà che vi stanno dietro, mentre invece sarebbe bene adottare una prospettiva maggiormente progettuale che muove dalla comprensione della complessità delle situazioni di vita di certi utenti. Inoltre, ciò mi ha permesso di scoprire anche nuovi strumenti che si possono adottare e che posso suggerire alle persone in difficoltà che incontro, riuscendo a fornire un migliore orientamento e intervento efficace. Insomma, ho maturato una conoscenza dall'interno che mi permette di riuscire sia a guardare dentro il sistema sanitario e dentro sistema dei servizi, sia di facilitare il processo di inclusione della persona che deve essere presa in carico o solo ricevere assistenza (ASL, Torino).

Le difficoltà riscontrate nello sviluppo della collaborazione, invece, riguardano aspetti amministrativi e organizzativi. Innanzitutto, all'interno della struttura organizzativa dell'ASL non esiste una figura specializzata nel raccordo con i servizi della grave marginalità; inoltre, gli operatori sanitari che stanno lavorando sul servizio StraDoc e sul servizio Housing

First stanno riscontrando ritardi nel pagamento dei loro stipendi; infine, gli stessi operatori devono recarsi alle riunioni di coordinamento con i servizi sociali al di fuori del proprio orario di lavoro. Nonostante questi nodi, che la cabina di regia sta provando a sciogliere, il caso di Torino rimane una buona pratica di integrazione sociosanitaria.

### *3.6.2 Presa in carico*

Il concetto di presa in carico è sempre associato, non solo ad azioni di inclusione e orientamento, ma anche e soprattutto a interventi di tutoraggio, consulenza legale e/o psicologica, mediazione linguistico-culturale; allo sviluppo di percorsi di accompagnamento socioeducativi individualizzati; all'elaborazione di percorsi personalizzati di sostegno a tutela ed incremento delle capacità sociali, relazionali, lavorative e dell'autonomia abitative.

È effettuata quasi sempre presso gli sportelli di accoglienza diffusi sul territorio: il PON Inclusione è servito, infatti, a implementare il lavoro svolto da tali sportelli – o in alcuni casi ad aprirne di nuovi, sia garantendo un aumento delle ore di apertura alle persone senza dimora, sia potenziando le risorse umane che vi lavorano. Alcuni esempi sono la Zona Sociosanitaria Aretina e il Comune di Vicenza con l'apertura di nuovi sportelli, dedicati all'ascolto e all'orientamento; Venezia ha mantenuto e potenziato lo sportello già esistente; a Brescia, l'équipe dello sportello HelpCenter è stata potenziata in termini di multidisciplinarietà, così come a Cuneo, Padova e Pistoia. Talvolta la presa in carico è effettuata in strada tramite le Unità di strada, che a loro volta sono state molto potenziate da entrambi i finanziamenti dell'Avviso 4. Infine, viene sempre attivata nei casi in cui la persona senza dimora acceda a un servizio di accoglienza residenziale HF o HL.

Lo strumento utilizzato è una scheda apposita per la presa in carico, che viene poi registrata dall'ente che ne ha curato la compilazione insieme alla persona senza dimora. La condivisione dei dati raccolti, insieme alle pratiche degli utenti, è un aspetto definito farraginoso da molti degli ambiti territoriali. Quasi nessuno di loro ha un sistema informativo unificato che soddisfi le esigenze dei servizi, i quali continuano a comunicare tramite e-mail e telefonate nel caso ne abbiano bisogno. L'ASP di Bologna e le cooperative attive nel settore stanno usando la piattaforma utilizzata generalmente dal Comune di Bologna ma, riscontrando diversi problemi tecnici, preferiscono la comunicazione diretta e la scrittura di un diario di bordo per ogni servizio. A Napoli, il Comune racconta di aver provato a sperimentare un sistema informativo, originariamente strutturato per i servizi rivolti alle persone senza dimora; il sistema non si è però radicato e il suo utilizzo non si è diffuso tra i gestori dei servizi. Il PON Metro sta imponendo alla direzione comunale l'uso di database, che sono però funzionali solo ai servizi di bassa soglia,

mettendo in difficoltà i servizi di strada. Inoltre, i database sono a gestione e fruizione dell'attore pubblico, obbligando i servizi a chiedere informazioni tramite tradizionali canali di comunicazione. La Provincia Autonoma di Trento ha da poco sviluppato un software dove vengono raccolti i dati rispetto alle persone che si recano allo sportello del centro diurno, non registrando però nessuna traccia delle persone che usufruiscono solo dei servizi di accoglienza notturna.

Positivo, invece, è l'utilizzo della piattaforma ANThology a Brescia, dove la raccolta dei dati delle persone senza dimora che accedono all'HelpCenter ha permesso di monitorare costantemente il fenomeno della popolazione in stato di grave marginalità e, soprattutto, di condividere con i servizi i mutevoli bisogni dell'utenza, al fine di fornire prestazioni integrate. La cabina di regia di Brescia, in collaborazione con Caritas, ha inoltre lavorato per far comunicare i database delle due realtà e permettere un utilizzo più efficiente dei posti letto disponibili per il Piano Freddo.

### *3.6.3 Laboratori di comunità*

Un altro settore che l'Avviso 4 ha permesso di implementare è quello dei "laboratori", il cui nome viene declinato in modi diversi dagli ambiti territoriali, ma che sono sempre associati ad attività diurne e, conseguentemente, a centri diurni. Come esempi, si riportano i laboratori di comunità a Bologna, o i laboratori di socializzazione svolti nelle attività del centro polifunzionale della Società della Salute Pisana. Torino organizza delle attività laboratoriali in forma di percorsi di attivazione sociale. A Trento continua lo sviluppo del Centro Diurno Diffuso. Rovigo ha ampliato e rafforzato il concetto di Centro Diurno, divenuto "Laboratorio sull'Abitare", quale luogo di scambio e condivisione di attività come la raccolta differenziata, l'igiene personale e degli ambienti, giardinaggio, economia domestica, cucina, e coabitazione.

Obiettivi condivisi a livello nazionale da questi interventi sono la creazione di luoghi che favoriscano la relazione sociale, promuovano l'inclusione e la coesione sociale, accrescano nelle persone il riconoscimento delle proprie competenze. Inoltre, le attività svolte in questi luoghi mirano all'aggregazione e all'incontro con la cittadinanza e la comunità locale. I cittadini, infatti, sono coinvolti sia nella fase di programmazione delle attività sia nella fase di svolgimento e di fruizione dei laboratori, al fine di agevolare la nascita di relazioni con le persone senza dimora, o anche solo la conoscenza reciproca delle proprie esperienze di vita:

I laboratori di comunità sono un tentativo di messa a contatto dei cittadini con i senza dimora evitando di creare luoghi di semplice contenimento e qui i senza dimora possono anche costruirsi un'immagine diversa di quella

stigmatizzata che solitamente ha la cittadinanza. A volte sono gli stessi cittadini che tengono dei corsi nei laboratori (Partecipante 2, Tab. 2 Appendice).

### *3.6.4 Housing First*

Per quanto riguarda nello specifico il servizio di Housing First, molti ambiti territoriali si stanno interfacciando con servizi abitativi innovativi, almeno rispetto al modello tradizionale. Ognuno sta affrontando fasi diverse del percorso di sviluppo, ma con alcune problematiche e opportunità comuni. Il primo dato da presentare riguarda la netta maggioranza di servizi HF/HL di nuova attivazione (64% sul totale dei servizi HF/HL), rispetto a servizi già esistenti e rafforzati tramite i finanziamenti dell'Avviso 4 (36%).

Quelli di nuova attivazione sono stati sviluppati, ad esempio, dagli ambiti Piemontesi – Alessandria, Asti, Biella e Cuneo – e da alcuni ambiti Toscani – Arezzo, Grosseto, Lucca e Pistoia: gli appartamenti messi a disposizione e organizzati per accogliere persone senza dimora sono, in questi casi, uno o due per città, volendo avviare sperimentazioni in un contesto che non prevede questo modello culturale di servizi. Tra i servizi HF preesistenti all'Avviso 4, che hanno il ruolo di precursori a livello nazionale, ci sono sicuramente quelli di Bologna e di Torino. Nel primo caso, due condomini – organizzati come servizi HL – accolgono 40 persone senza dimora: nel Condominio Scalo vivono persone appartenenti a specifici target, come neomaggiorenni, anziani, coppie, Lgbt, persone dimesse da percorsi di detenzione; il Centro Zaccarelli ospita uomini che, con il supporto dei servizi territoriali, stanno affrontando un percorso di reinserimento socio-lavorativo. Nel Condominio vige la co-gestione dello spazio tra condomini per quanto riguarda le regole sulla convivenza, l'apertura alla cittadinanza e gli spazi comuni, tramite assemblee settimanali e spazi di partecipazione in piccoli gruppi. La specificità del Centro, invece, è la copertura educativa a bassa intensità. Inoltre, il servizio di HF ha inserito in 33 alloggi in condivisione, disseminati sul territorio bolognese, 71 persone che partecipano alle spese per la casa in rapporto alle proprie possibilità economiche. Il servizio HF di Torino, invece, è organizzato in due lotti, responsabili rispettivamente dell'inserimento di 25 persone e organizzati tramite due équipe operative multidisciplinari. Ad oggi sono state attivati 29 alloggi.

Tutti i servizi di HF/HL sono, ovviamente, affiancati dalla presa in carico della persona senza dimora, in collaborazione con i servizi sociali e sanitari. I beneficiari sono, quindi, inseriti in percorsi personalizzati di accompagnamento all'autonomia e di (re)inserimento sociale. All'interno di questi percorsi essi sono chiamati a decidere insieme agli operatori gli obiettivi da raggiungere e le modalità con cui partecipare al servizio. La Società della Salute Pisana e la Provincia Autonoma di Trento accompagnano, a questi servizi,

progetti di comunità, destinati alla popolazione dei quartieri dove sono localizzati gli alloggi HF, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione tramite attività di animazione sociale e mediazione dei conflitti.

Il reperimento degli alloggi è una delle difficoltà condivise da alcuni ambiti: nel questionario ne fanno menzione il Comune di Alessandria, la Zona Apuana e il Comune di Padova. Lo stesso problema è stato riscontrato dalla Provincia di Trento, dall'Asp di Bologna e dal Comune di Torino. Infatti, sono pochi gli alloggi pubblici che vengono destinati ai servizi HF, e ancora meno sono quelli reperiti tramite il mercato privato:

Diventa sempre più difficile trovarne [alloggi], sia perché a questi servizi non ne danno, ma poi anche perché la maggior parte sono messi in affitto a scopo turistico; il problema è che si deve arrivare a formulare qualcosa che sia vantaggioso per chi mette a disposizione immobili per questi servizi (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

La maggior parte di coloro che hanno immobili in affitto non vogliono darli se sanno che ci andranno persone senza dimora in carico a servizi; piuttosto li tengono sfitti, questo nel privato è molto forte (Direzione Servizi Adulti in Difficoltà – Torino).

In ogni caso, sul totale di 29 alloggi attivati per l'HF a Torino, 9 vengono dal mercato privato. Anche Asti si è avvalsa del mercato privato per il reperimento degli alloggi, mentre Alessandria ha fatto affidamento alle unità abitative messe gratuitamente a disposizione dalla Diocesi locale. A Lucca, invece, la sperimentazione usufruisce di due appartamenti comunali ERP.

### *3.6.5 Distribuzione kit*

Utilizzando il finanziamento FEAD, gli ambiti territoriali hanno sfruttato l'Avviso 4 per potenziare il lavoro delle unità di strada e gli interventi di distribuzione dei beni, sia quelli di prima necessità sia quelli di complemento. Le informazioni raccolte nel questionario riguardano tutte le seguenti azioni:

Potenziato il nuovo servizio di cura e igiene personale con distribuzione di specifici kit (kit igiene; kit biancheria e abbigliamento; mobili e starter pack alloggi, viveri, coperte e sacchi a pelo per l'unità di strada) (Comune di Alessandria)

Revisione delle modalità di distribuzione dei beni precedentemente distribuiti (Ambito di Bergamo)

Abbiamo potenziato la distribuzione di indumenti da parte dell'unità di strada (Comune di Cuneo)

Rafforzamento unità di strada con incremento delle uscite settimanali e incremento delle organizzazioni coinvolte (Comune di Lucca)

Potenziato le attività dell'unità di strada con la distribuzione di beni materiali (Comune di Napoli)

Implementazione della consegna dei beni materiali tramite l'unità di strada e lo sportello della Caritas (Società della Salute di Pistoia)

Implementato il servizio di distribuzione pacchi viveri e mensa (Società della Salute di Siena).

Nel caso di Alessandria, anche se il servizio dell'unità di strada era preesistente, la distribuzione di kit è stata attivata proprio grazie all'Avviso 4. A completamento delle risorse acquisite tramite il FEAD, gli ambiti territoriali usufruiscono anche di beni ottenuti grazie a donazioni private o alla collaborazione con il Terzo Settore, nello specifico gli attori della Caritas diocesana.

Prima di queste azioni di potenziamento, alcuni ambiti territoriali hanno svolto una mappatura dei bisogni: l'ambito di Cuneo, ad esempio, ha suddiviso questo lavoro di analisi in due fasi, rispettivamente per il periodo primaverile-estivo e per il periodo autunnale-invernale. Il Comune di Torino ha avviato un percorso di co-progettazione rivolto agli enti del Terzo Settore per l'ideazione e la realizzazione di un sistema integrato per l'acquisto e la fornitura di beni materiali. L'obiettivo è arricchire il classico sistema di distribuzione connettendo anche filiere solidali del territorio e prevedendo azioni mirate di accompagnamento e sostegno all'inclusione per le persone senza dimora. A questo proposito, da Ottobre 2019 è partita la sperimentazione di una piattaforma informatica per la scelta di alcuni beni, gestita da un'associazione partner del progetto. Con il piano invernale 2019, infine, il Comune prevede la predisposizione di "*Transitional kit*", adatti a diverse fasi della vita e dell'esperienza della persona senza dimora: i kit sono composti attraverso un processo partecipativo, che coinvolge direttamente i beneficiari finali.

### 3.6.6 *Volontariato e cittadinanza*

Oltre alle attività di socializzazione svolte durante i laboratori nei centri diurni, i cittadini partecipano ai servizi rivolti alla condizione di senza dimora tramite il volontariato, che assume diverse forme: nelle unità di strada, nelle mense, nei dormitori. Il loro contributo rappresenta sicuramente un grande aiuto per gli enti del Terzo Settore o gli attori pubblici gestori dei

servizi. Il rapporto che si sviluppa tra i servizi e i cittadini generalmente avviene tramite i contatti e le segnalazioni che questi ultimi rivolgono agli operatori. Grazie all'Avviso 4 sono state indirizzate risorse anche alla gestione di nuove caselle e-mail e nuovi centralini telefonici, specificamente dedicate allo smistamento delle segnalazioni e alla presa in gestione del caso. Gli operatori dei servizi si dichiarano anche sorpresi in merito alla sensibilità mostrata dai cittadini nel comprendere la condizione delle persone senza dimora e nel rendersi disponibili a provare un primo aggancio, ancora prima dell'arrivo delle unità mobili.

Allo stesso tempo, tuttavia, la gestione dei volontari comporta impiego di risorse e di tempo per la formazione degli stessi cittadini, la loro sensibilizzazione al tema e l'organizzazione dei tavoli di coordinamento (gruppi per il coordinamento dei servizi a Bologna; ovvero coordinamento di strada a Napoli). Non sempre l'organizzazione del volontariato è priva di ostacoli. Gli enti di Terzo Settore attivi nella città di Napoli per lo svolgimento dei servizi in strada denunciano l'inefficacia della libera iniziativa dei cittadini:

Noi abbiamo un coordinamento di strada dei gruppi di volontari, che sulla carta funziona bene, ma ci stanno tanti sottogruppi, organizzati spontaneamente e improvvisamente, che non stanno a nessuna regola e che creano difficoltà: fanno tanti passaggi negli stessi posti, quindi il cibo in più viene lasciato a terra, viene buttato e questo vale per le coperte e tante altre cose. Chiaramente la cittadinanza ne soffre, per quanto possa essere contenta che il senza dimora non ha bisogno di niente perché viene accontentato in tanti modi, ma di fatto chi ne paga le conseguenze è chi la mattina presto va a lavorare passa di là e si trova la città sotto sopra (Partecipante 5, Tab. 3 Appendice).

Questo è solo uno dei casi, ma il disagio è stato riportato anche da altri ambiti territoriali, a sottolineare l'impegno e la fatica necessari per coordinare anche questo tipo di azioni.

## 4. Governare la complessità sociale. *Poliarchie, deliberazioni, sperimentalismi*

### 4.1 Storia concettuale, fasi di emergenza e modelli di analisi della governance

#### 4.1.1 Semantiche. Tra le crisi di governabilità e l'emergere della governamentalità

Nella letteratura e nel dibattito sociopolitico il termine Governance si riferisce al concetto di guida, direzione, governo e controllo “di” e “tra” enti collettivi che liberamente decidono di collaborare, mediante un reciproco coordinamento (e non una vera e propria “integrazione”!). Jessop, per citare una voce importante del dibattito, la definisce come: «the reflexive self-organization of independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joints projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations» (2002). Il riferimento va al verbo greco *kubernaein* (*kubernáo*)<sup>1</sup> e poi al latino *Gubernare* (da cui le derivazioni francese, inglese, spagnola e portoghese). Entrambi fanno riferimento a un Capo (kybe=testa), cioè a una parte superiore (dal punto di vista normativo e/o cognitivo) che ha il diritto/dovere di guidare un collettivo: in senso figurato, si riferisce alla parte più “alta” della nave dove il timoniere guida (tenendo ben saldo il *gubernum*, cioè il timone).

Per tale motivo la cibernetica diventerà, nel Novecento, la scienza del controllo e della direzionalità. Il termine viene modernamente (cioè quando si affaccia alla storia lo Stato come forma di rappresentazione del potere legittimo pubblico) inteso come una forma specifica del *governing*<sup>2</sup>, l'azione

---

<sup>1</sup> Platone utilizza il termine *κυβερνητική* nel *Gorgia*, nelle *Leggi* e ne *La Repubblica*, in riferimento alla “arte della navigazione” (propriamente guidare e condurre) di una comunità, in particolare all'arte politica del governare.

<sup>2</sup> Da notare che nelle lingue italiana, tedesca, olandese, danese e svedese non esiste alcuna parola corrispondente per cui il concetto è riproposto con il termine inglese. A differenza dei

del governare e del dirigere, per differenza dal *government* che ne rappresenta una specificazione istituzionale e “governativa”<sup>3</sup>. Sembra che i primi usi del termine siano stati rilevati nel francese antico, verso il XIII secolo, appunto come sinonimo di governo. Il passaggio alla lingua inglese avviene successivamente e se ne osserva un uso “generico”, fin dal 1402 almeno, prima che entri nell’orizzonte della Storia la “forma Stato”, che ne fisserà il significato per contrasto al governo<sup>4</sup>.

L’ormai ingestibile profluvio di riflessioni scientifiche pubblicate, è abbastanza d’accordo nell’indicare che, fino alla metà degli anni ’70, il termine che descrive l’attività e gli attori del governare è appunto, in area anglosassone, quello di *government*. Il riferimento va alle decisioni di un attore politico legittimo centralizzato e (quasi sempre) gerarchicamente posto al vertice della catena di comando di un collettivo, capace di dirigere l’azione politico-amministrativa senza ulteriori mediazioni e scambi (se non quelli interni all’organizzazione stessa). Il tema viene derubricato entro la cornice dello Stato-nazione (almeno quello del secondo dopoguerra), dove il sistema politico si auto-differenzia in una parte che governa, una che legifera e una che giudica, tutto ciò con l’aiuto di una Pubblica Amministrazione (PA) organizzata in burocrazie che operano secondo programmi di comando-implementazione-e-controllo autoritativo (il famigerato modello Top-Down).

---

termini *Steering* (pilotare-manovrare verso una meta) e *Guide* (guidare nel senso di accompagnare, assistere) quello di *governance* sembra avere un riferimento più diretto sia al tema dell’amministrare/regolare, sia al tema del coordinare. C’è anche chi ritiene che i termini di *Public Management e Governance* siano del tutto sovrapponibili (Kickert 1993). Ma su queste distinzioni il dibattito non porta a nulla di definitivo. Si veda anche il § 3.

<sup>3</sup> Secondo Bevir (2012), per fare un esempio, «*Governance refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory, and whether through laws, norms, power or language. Governance differs from government in that it focuses less on the state and its institutions and more on social practices and activities.*»

<sup>4</sup> *Governance*, in Oxford English Dictionary (3rd ed.), Oxford University Press, September 2005: «4. The manner in which something is governed or regulated; method of management, system of regulation». Nella lingua inglese è rintracciabile seppure occasionalmente – e per riferirsi all’azione del governare “individuale” (to rule) un Regno – già nell’opera di William Tyndale («When the king’s grace came first to the right of the crown, and unto the governance of the realm young and unexpert [...]» *William Tyndale; John Frith (1831). The works of Tyndale. Ebenezer Palmer, p. 452*) e nella corrispondenza tra Giacomo V di Scozia e Enrico VIII d’Inghilterra («We have put all our confidence, has als actyflie with ye help of our derrest Modir takin on Ws ye governance of our Realm»: in *Letter of James V to Henry VIII. State Papers: King Henry the Eighth; Part IV. Murray. 1836. p. 95*). Il primo utilizzo con riferimento diretto a strutture istituzionali (per differenza al comando individuale) appare in Charles Plummer, *The Governance of England* (una traduzione del 1885 da un manoscritto latino del XV secolo, a opera di John Fortescue, conosciuta anche come *The Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*). Questo uso del termine “governance” per riferirsi a disposizioni del governare diventa abituale già dal lavoro seminale del 1904 di Sidney Low (*The Concept of Good Governance in Modern World and Governance by Caliphs of Islam – Part I*) e tra gli storici britannici delle costituzioni.

A questo primo modo di *government* la scienza economica e della “direzione aziendale” ne aveva già affiancato, a partire almeno dagli anni ’30, un secondo dovuto alla crescente distinzione tra proprietari e dirigenti d’impresa: quello della *corporate governance*<sup>5</sup>. Ma sarà solo verso la metà degli anni ’80 che i politologi (e poi i sociologi) cominceranno a utilizzare il termine in ambito non economico. Due sono le principali accezioni che si distinguono nel corso di quegli anni. Da un lato, come ricorda Mayntz (1987), il termine si riferisce a un “nuovo stile” di governo caratterizzato da maggiore cooperazione tra attori statali/pubblici (di PA) e non statali, cioè entro reti decisionali miste pubblico/private. Dall’altro lato – e sotto la spinta della ricerca sulla regolazione – il termine fa riferimento a forme di coordinamento che riguardano un “nuovo” tipo di attore collettivo: la rete, il clan, l’associazione. Si tratta, secondo quella discussione, di configurazioni collettive diverse da quelle della gerarchia e del mercato (o dello scambio), che si autoregolano in modo peculiare ben oltre i tipi dello “Stato e del Mercato”. In entrambi i casi siamo fuori da modi di coordinamento gerarchici e già verso forme di eterarchia. È ora utile capire come il “paradigma della governance” si sia diffuso dalla politologia ad altre modalità di riflessione scientifica (in primis la sociologia, in specifico quella politica ed economica).

Secondo Mayntz (1999), la sua diffusione parte alla fine degli anni Sessanta – e si stabilizza nel ventennio successivo – riflettendo (criticamente) sulla pianificazione e l’implementazione delle politiche pubbliche. L’*incipit* è dunque chiaramente riferito alla pratica del decidere, entro una forma gerarchica e Top-Down del potere pubblico istituito. È infatti nel *government* che vengono osservate le diverse incompetenze e problematiche – cognitive, informative, normative, etc. – del “conduttore pubblico” e delle agenzie responsabili della implementazione delle sue *policies*. Il modello è chiaramente quello Principale-agente, di tipo comando-controllo. Ma basta poco a comprendere che anche l’ambiente del decisore fa la differenza. In effetti è

---

<sup>5</sup> Già dagli anni ’30, la teoria economica, seguendo l’aumento di complessità delle imprese, aveva “incubato” l’uso del termine *governance* al di fuori della teoria politologica. A partire da autori classici come Baumol (1959), Coase (1937), Williamson (1979), Jensen e Meckling (1976), la teoria dell’impresa riflette la crescente separazione tra proprietà e controllo-direzione dell’azienda, entro un contesto mercantile e anche sociale che richiede sempre una maggiore rappresentanza degli interessi nel governo delle organizzazioni for profit. Si noti che non appena il sottosistema economico aumenta la sua complessità interna, mutando in modo radicale la composizione e l’auto-organizzazione delle imprese, nasce una riflessione sulla *Corporate governance* che in primo luogo riguarda proprio come governare l’avvenuta separazione tra proprietà (shareholders), stakeholders e controllo. Anche in questo caso il concetto di *governance* diventa necessario per indicare come si auto-governa una entità collettiva che si auto-differenzia e complessifica (l’impresa), senza ricorrere al comando autoritativo. D’altra parte, anche la gerarchia è considerata come dispositivo per ridurre i costi di transazione, laddove per esempio una impresa include la proprietà di altre aziende nella sua filiera. E, quando esplose la moda “giapponese”, anche i Clan vennero inclusi in questo tipo di letteratura come modo di cooperazione.

dall'esterno – dai pubblici e dalle periferie – che arrivano le resistenze, passive o attive, alla realizzazione dei piani e programmi di governo. Il problema non è più solo quello della “capacità di direzione”, ma anche quello della “capacità di venire diretti”. La crisi della pianificazione si coniuga alla famosa crisi di governabilità. Alla prospettiva dall'alto, si affianca quella dal basso (che a sua volta si differenzia per analisi “settoriali”); questa comincia (finalmente!) a riconoscere una certa autonomia dei destinatari nel mediare le decisioni governative e a tradurle in modi imprevedibili. È il momento della scoperta della *Street Level Bureaucracy*, da un lato, e del fatto che i vertici lavorano sempre per spingere gli uffici gerarchicamente inferiori a lavorare orizzontalmente, dall'altro (pena non avere alcuna presa sulla realtà). Ne deriva però, in questa prima fase, una sorta di circolarità (che a dire il vero rimane uno dei rumori di fondo del dibattito): se il termine-concetto di governance doveva distinguere una modalità di *governing* diversa da quella politico-istituzionale del *government*, allora il risultato è paradossale perché gran parte degli osservatori non vedono nient'altro che un nuovo – ma davvero innovativo – “intreccio” tra le due forme di pilotaggio<sup>6</sup>. Potremmo dire con i vari Raco e Imrie (2000), Dente *et al.* (2005), Rosenau e Czempiel (1992) che *government* e *governance* sono *nested* l'una nell'altra. A questa prima fase di revisione del concetto, ne segue una seconda – soprattutto negli anni Novanta – che coincide con l'entrata del paradigma del *New Public Management* e della strutturazione del cosiddetto welfare-mix, dove deregolamentazione, *outsourcing*, *contracting-out* e decentramento, spostano l'attenzione verso la governance pubblica. A quel punto è proprio il centro politico, il *government*, che viene messo in discussione soprattutto perché il disegno e l'implementazione delle *policies*, a livello nazionale, ma pure locale (Le Galés 1995), si complica mediante il cosiddetto “governare per contratti”. Al centro di questo cambiamento stanno i processi statali di ricalibrazione della guida, mediante l'utilizzo di dispositivi “a rete”. Il focus qui va al decentramento, alla delega, al tentativo di pluralizzare le fonti del potere decisionale. Alcuni parlano di “de-statalizzazione” del “politico”: il potere cambia forma – passando dalla figura gerarchica statale a quella reticolare e plurale – elaborando modelli ibridi, orizzontali, decentrati di governance che includono una pluralità di attori, molti dei quali non più pubblici. Questa inclusione spinge verso la “depoliticizzazione del potere” intesa come capacità di un *decision making* che include attori e istituzioni non politiche, come accade nei processi di privatizzazione di certi servizi o quando i poteri statali si alleano con poteri non interni ai confini amministrativi di una *polity* (Streeck e Schmitter 1985). A questo tema si lega l'ultimo salto, quello inerente tutta la riflessione sulle nuove forme di potere statale che

---

<sup>6</sup> Anche per Luhmann «Ciò che viene presentato come gerarchia è in realtà un sistema che opera in maniera circolare» (2005 p. 45).

rientrano nelle strategie di *governmentality* e di dominio sociale: tema di derivazione gramsciana che, miscelandosi con quella foucaultiana, tende a riportare nell'alveo dello Stato le strategie del potere e della governance: lo Stato si decentra e opera mediante una governance orizzontale per irretire la società. Ma a quel punto, essendo tutto e solo potere e strategia statale, neppure il concetto è più utile se non come termine critico di un neoliberalismo che ingloba il globo. Ma anche questa critica non è molto utile non proponendo alcuna alternativa realistica.

Questo spostamento d'attenzione genera una letteratura che comincia a "colorare" ideologicamente il processo in atto: da un lato c'è chi vagheggia una governance del tutto orizzontale (o "laterale"), dove allo Stato (il famoso "Guardiano notturno") e alle sue istituzioni (a diversi livelli territoriali) non rimane che garantire giuridicamente (come se questo fosse poco!) i processi decisionali che trovano altrove la loro genesi<sup>7</sup>; dall'altro c'è chi vede in questo una vera e propria "decapitazione" (*hollowing out*) della legittimità dello Stato – secondo questi teorici l'unico attore legittimato a rappresentare la *publicness* del processo decisionale – assediata dai poteri socio-economici che vogliono bypassare la democrazia<sup>8</sup>; per finire con chi vira verso una concezione capillare del potere, ormai ovunque in agguato per disciplinare la vita umana (dalla culla alla tomba...e oltre, oserei dire), mediante la cosiddetta "governmentalità politica". In questo clima, ormai ideologicamente polarizzato e tipico della fine degli anni Novanta, spicca la riflessione di chi osserva un mutamento di forma nel *governing* e nei suoi poteri, ma in tale guisa che – laddove siano in gioco decisioni collettivamente vincolanti – le istituzioni pubbliche mantengono il potere di legittimare le scelte, di ratificarle legalmente e di "orchestrare" la complessità sociale: così governo e governance non si pongono in termini di *trade off* secco, ma come stili di guida, di regolazione e di sostegno alla "autoregolazione all'ombra della gerarchia" (Mayntz e Scharpf 1995; Scharpf 1993).

È proprio in questo contesto storico e culturale che si innesca la terza e definitiva fase che ha portato alla completa istituzionalizzazione del concetto-termini. Non a caso esso guadagna la sua massima circolazione proprio quando diviene evidente la trans-nazionalizzazione del sistema politico (Luhmann parlerà in quegli anni di un sistema politico globale, seppure sotto-differenziato regionalmente, cioè per Stati) e delle *policies*. Fu proprio

---

<sup>7</sup> L'apice di questa narrazione è osservabile quando si comincia a parlare di sussidiarietà circolare dove "il tutto governa insieme al resto" (senza più capire chi fa cosa). Chiaramente la società civile (qualsiasi cosa si intenda con il termine) attraverso i mezzi della progettualità, ma anche finanziari e solidaristici, è un attore fondamentale in molti casi di governance, ma non l'unico né quello "valorialmente" superiore.

<sup>8</sup> L'apice di questa narrazione è osservabile quando si comincia a parlare di Stato innovatore. Chiaramente lo Stato (in qualsiasi modo si traccino i suoi confini di influenza) con l'uso del diritto, della programmazione e dei finanziamenti, è un attore fondamentale in molti casi di governance, ma non l'unico né quello "valorialmente" superiore.

lo sviluppo di rapporti di potere trans-nazionali, *in primis* dovuto alla strutturazione della Unione Europea e poi all'aumentare dei processi di globalizzazione, a sdoganare (mai termine fu più adeguato) definitivamente il concetto di governance. Se da un lato il governo multilivello dovuto alla struttura stessa dell'Unione stimolò moltissimo l'analisi del *policy making* e della sua ricezione territoriale, dall'altro il Metodo Aperto di Coordinamento (Sabel e Zeitlin 2008; Brogger 2018) di tipo orizzontale ampliò notevolmente la concezione stessa della governance toccando i campi di policies meno istituzionalmente governabili. Il documento più rilevante di quegli anni è certamente *Il Libro bianco sulla Governance* presentato dalla Commissione delle Comunità Europee e adottato nel 2001 che volle “pilotare” i processi di governo multilivello affinché non si creassero scontri istituzionali (Marin e Mayntz 1991). Cinque erano i pilastri della logica: 1) apertura, trasparenza e rendicontabilità delle decisioni; 2) partecipazione ai processi decisionali; 3) responsabilità a tutti i livelli decisionali; 4) efficacia delle politiche; 5) coerenza e proporzionalità tra i vari livelli di governo. A questo campo europeo di riflessione va aggiunto tutto il lavoro fatto in ambito politologico, sociologico e giuridico sulle forme di governo degli interessi privati, fino a tutta la teoria del costituzionalismo transnazionale (Teubner 2012). Non è perciò assolutamente un caso che all'inizio degli anni Novanta<sup>9</sup>, l'utilizzo del termine governance superi gli angusti confini dal dibattito scientifico e – diffuso soprattutto da istituzioni sovranazionali come le Nazioni Unite, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e anche l'Unione Europea – entri nel dibattito sociopolitico più ampio. Il punto di innesto della problematica è duplice e logicamente ben coordinato: 1) allargare il discorso del *governing* ben oltre l'istituzione politica del Governo statale, estendendolo oltre i confini nazionali, e 2) ampliare l'interesse per il *governing* ad attori non governativi di società civile, compresi quelli del mercato. La complessità, che travolgeva le vecchie teorie top-down o bottom-up del potere, fu tale che J. Habermas (1985) – al solito “sul pezzo” prima di altri – descrisse la situazione nel suo tipico modo: *das neue Unübersichtlichkeit!*

#### 4.1.2 I fallimenti dell'analisi istituzionale e l'orientamento all'analisi funzionale: il problema della decisione collettivamente vincolante

La pluralizzazione di forme e di fonti decisionali, però – a causa probabilmente di un dibattito che si fa sempre più normativo (e ideologico, intendendo la funzione dell'ideologia quella di descrivere come armonico ciò che non è affatto armonizzato e di imporre *keywords* per una certa Agenda) –

---

<sup>9</sup> Da notare che ancora nel 1991, nel presentare le nuove tendenze della sociologia economica di lingua inglese al pubblico italiano, Magatti (1991) sente il bisogno di tradurre il termine governance con “regolazione”.

tende a “reificarsi”, cosificarsi, cristallizzarsi in un insieme di “tipi” di regolazione che vengono incapsulati in diverse sfere sociali, andando così a sostanzializzare una riflessione che avrebbe tratto vantaggio da un approccio funzionale invece che tipologico-istituzionale<sup>10</sup>. La tipologizzazione – che tendenzialmente comprende quattro forme di governance: scambio (economia-mercato), comando redistributivo (politica-Stato), reciprocità (società civile-reti sociali), dono (relazioni informali e famiglia) – si sovrappone (senza molta fantasia) a quattro veri e propri assetti ideologici (4 forme di “fondamentalismo”) che vorrebbero imporre la loro forma, tradendo così proprio il senso del ragionamento. Si perde il problema “funzionale” del *governing*, scivolando sul terreno sdruciolevole di modi di regolazione “ontologicamente” diversi che presidierebbero sfere e modalità di scambio sociali diverse (e ognuna, naturalmente, migliore delle altre). Ma proprio questa conflazione tra attori del *governing* e principi di coordinamento della governance appiattisce il discorso in un mero scontro tra immagini di società. Questa confusione classificatoria si evidenzia non appena si prova a costruire la tipologia accorgendosi che alcune delle combinazioni tra variabili sono logicamente impossibili e molte altre sono empiricamente pochissimo ricorrenti, così che ne derivano tabelle incomplete o inutili (Bartolini 2011). Lo scivolamento ideologico è poi diventato una valanga sia perché si è intrecciato con ideologie politiche ben radicate, sia perché ha potuto sfruttare malintesi notevoli. Si pensi per esempio a uno dei contributi migliori, quello di Streek e Schmitter (1985), dove chiaramente gli studiosi assegnano alla “regolazione dell’auto-regolazione” delle associazioni di interessi – quello che chiamano il modello neocorporativo di ordine sociale o il *private interest Government* – la funzione, permessa e sostenuta dallo Stato, di operare distintamente dallo Stato stesso ma pure dalla società civile (mercato e comunità). Il modello “associativo” non rappresenta affatto il governo di una società libera da lacci e laccioli, come vorrebbero gli ideologi, e neppure il governo di una società civile pensata come immediatamente capace di sostituire lo Stato. Rappresenta invece una modalità di regolazione-governance che è agevolata attivamente dallo Stato e ben distinta dalla società civile<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> È interessante notare che, almeno in Italia, tutte le culture politiche “normativamente” orientate, ebbero un interesse a ontologizzare le forme di governance. La parte liberale aveva interesse a sostanzializzare lo scambio mercantile; quella cattolica, lo scambio basato sul dono; quella socialista, lo scambio basato sulla redistribuzione. La forma della reciprocità è contesa da più culture sociopolitiche, avendo come riferimento empirico il mondo trasversale della cooperazione. Tutte queste culture poi cominciarono a ibridarsi dando vita a costellazioni che di ontologico non avevano più nulla: si veda, come esempio, la Terza via di Tony Blair che ibridava i principi di tutte le culture, generando l’immagine (inutile) di un Paradiso futuro, già perduto nel presente.

<sup>11</sup> È possibile che questo slittamento sia dipeso dalla diffusione di una letteratura che ha confuso le idee. Per esempio, nel seminale Thompson *et al.* (1991), sono presentate quattro sezioni: tre dedicate ai principi di *Markets*, *Hierarchies*, *Networks* e una finale di

Per evitare questi problemi occorre operare decisamente a livello di schema esplicativo, spostando l'attenzione da un punto di vista istituzionale a uno funzionale; focalizzandosi non sul "chi" fa la governance bensì sul "perché" e "come" essa si genera. Se spostiamo l'attenzione dall'approccio istituzionale – quali istituzioni, per quali tipologie di governance – a quello funzionale – quali problemi per quali soluzioni sociali – ne guadagniamo in chiarezza esplicativa. Il metodo funzionale, diversamente da quello causale di cui è una generalizzazione – non si focalizza nell'identificare nessi di causa-effetto tra fenomeni: un tipo di osservazione che già riduce di molto la complessità del reale, come sa qualsiasi sperimentatore. Di fatto mai nessuna causa singola produce un effetto; l'effetto può avere numerose cause; la stessa causa diversi effetti; e poi anche una volta "semplificato" il nesso, rimarrebbero da analizzare le cause delle cause e gli effetti degli effetti. Ma neppure si limita a postulare che la funzione di un'azione, osservata come effetto, sia la sua ragione, in quanto non è quasi mai la ragione sufficiente (scontando già il circolo vizioso e tautologico). L'analisi funzionale parte dall'osservare un rapporto di relativa invarianza tra due fenomeni, di cui uno è osservato come un problema: dato questo problema, l'analisi si sforza di comprendere quali soluzioni sono a disposizione anche come equivalenze funzionali. La funzione è solo uno schema di comparazione tra diverse soluzioni. Qui la funzione non è definita dal suo contributo al mantenimento di un presunto ordine o equilibrio. Il problema non è il mantenimento della stabilità (di una struttura), bensì la sua operatività. In che senso allora la governance è la soluzione di un problema? Di quale problema si tratta? Da qui occorre ripartire. Ed è qui che l'analisi funzionalista, ossia comparativa, è di grande aiuto.

Se si osservano (come abbiamo fatto sinteticamente) le condizioni storiche dell'emergere del tema e si osservano gli osservatori che le osservarono, il problema di riferimento – o meglio la costellazione problematica – sembra essere quello "politico", cioè approntare e ottenere per la collettività di riferimento capacità (simboliche, materiali, amministrative, etc.) di decidere in modo legittimamente vincolante. Per sottosistema politico di una società si intende quell'insieme di comunicazioni che, prima, preparano la decisione collettivamente vincolante così che venga accettata da Terzi anonimi e "coinvolti" (senza poter partecipare direttamente alla decisione), poi la implementano in modo legittimo. Il linguaggio specializzato di questa decisione è quello del potere, cioè della capacità di un attore di motivarne un altro a

---

comparazione. Il problema è che parte del ragionamento è riferito alla teoria economica dei costi di transazione dove la gerarchia diventa "organizzazione" e non Stato (contrapposta al mercato) e l'organizzazione diventa "burocrazia" (ma di nuovo non dello Stato) o "clan", ma sempre in ambito di regolazione dell'impresa o tra imprese; i tre campi istituzionali vengono poi sovrapposti a "prezzi", "autorità" e "fiducia" per poi stabilire che possono stare in una forma di interdipendenza; per poi arrivare invece a contrapporre le tre forme di organizzazione.

utilizzare la sua libertà verso obiettivi che il primo delimita, generando dall'interno le risorse per l'accettazione di tale decisione<sup>12</sup>.

Qualche ragionamento in più va fatto sul perimetro di quel “collettivamente” e sul “vincolante”<sup>13</sup>. I due temi sono chiaramente connessi in quanto la capacità di vincolare-obbligare deve sempre riguardare qualcuno, cioè delimitare un “collettivo”. Modernamente (e solo modernamente), il sottosistema politico della società che ha la funzione di decidere per il collettivo, si auto-descrive (ma, appunto, è solo una riduzione di complessità) come Stato. Il potere (moderno) è politico (e non per esempio economico, o scientifico, o morale, o religioso, etc.) solo nella misura in cui può essere impiegato (da un superiore) per legittimare decisioni collettivamente vincolanti: la questione, chi sia e chi non sia autorizzato a impiegarlo, viene definita attraverso l'occupazione di cariche pubbliche<sup>14</sup>. Come scrive Luhmann «Questo non significa affatto che solo le decisioni che possono essere imputate allo Stato siano politiche. Il loro campo complessivo è politico nella misura in cui cerca di ottenere un'influenza su qualcuna delle premesse di queste decisioni – come i programmi, le forme di organizzazione, l'occupazione personale di posti o singoli decisioni subordinate» (Luhmann 2021). È qui che comincia a farsi spazio il tema della governance. Il sistema politico moderno si differenzia in un centro, che si struttura in modo gerarchico – lo Stato –, in una periferia – altre organizzazioni politiche come i partiti, organizzazioni di interesse, associazioni, rappresentanze sociali, etc., e in un ambiente interno, la cosiddetta opinione pubblica. Periferia e ambiente interno non decidono direttamente in modo collettivamente vincolante, ma hanno la funzione di produrre nuovi temi di comunicazione e di preparare il consenso (in modo affermativo o critico) per le decisioni politiche: generano varietà e rumore, mentre lo Stato e le sue burocrazie producono ridondanza e decisione. Questa complessità del sistema politico ci mostra quanto sia improbabile preparare il campo affinché una decisione venga collettivamente accettata (e ancor

---

<sup>12</sup> Quando la semantica della governance si imporrà, orientando in modo nuovo le strutture della decisione collettiva, allora anche il senso del medium “potere” cambierà, andando ad arricchirsi di connotazioni maggiormente negoziali fino a lambire il medium dell'influenza dove non si obbliga più nessuno ad agire bensì si prova a fargli cambiare idea su come agire autonomamente.

<sup>13</sup> Nella ricerca che presentiamo il tema della governance riguarda comunque un sistema decisionale che include attori politici (Comuni e Città metropolitane), la Pubblica Amministrazione e altri attori prevalentemente di terzo settore. Si tratta quindi evidentemente di una governance all'ombra della gerarchia. Nulla toglie, però, che il sistema che decide, i suoi confini e il suo potere vincolante, riguardino anche configurazioni di collettività che non includono attori statali o derivati dal potere dello Stato.

<sup>14</sup> Chi invece esercita potere economico, scientifico, educativo, morale, etc. può comandare qualcosa a qualcuno, ma solo entro i confini “privati” delle sue reti. In questi casi il potere si esprime come autorità, reputazione, direzione, etc. Il potere politico si distacca maggiormente da situazioni specifiche e particolari dove la motivazione ad accettare decisioni dipende dall'influenza.

prima “compresa”). È infatti evidente che modernamente un qualsiasi detentore di una carica politica, non possiede più alcuna vera *auctoritas* legittimata extra-politicamente. Le sue decisioni, sempre e comunque sottomesse a controlli di legittimità giuridica, non sono considerabili immediatamente “corrette” e degne di consenso. Gran parte della loro accettazione, che comunque deriva dalla carica, avviene attraverso l’utilizzo di procedure amministrative giuridicamente legali che incanalando l’attenzione del pubblico, risparmiano sul reale consenso (o, meglio, mettono al sicuro dall’emergere del sempre possibile dissenso) generando una aspettativa istituzionalizzata di accettazione. L’utilizzo della Pubblica Amministrazione per implementare queste decisioni rimane fondamentale. Ma il combinato disposto di legalità e procedure amministrative, non riesce a generare in certi casi e per certi temi – quelli solitamente molto incerti e su cui nessun attore può millantare una conoscenza totale – una sufficiente legittimità cioè capacità di motivare i pubblici ad accettare decisioni sempre più complesse. La governance sembra dunque rispondere a questo bisogno di legittimità e di creazione di consenso diffuso in una società dove la distanza tra chi decide e chi è coinvolto nelle decisioni sembra aumentare. Quella che viene chiamata governance (all’ombra della gerarchia), riguarda proprio sistemi complessi di decisione che – facendo leva sulla legittimazione del potere politico – includono nel processo decisionale anche attori che non sono pubblici, nel senso di appartenenti alla gerarchia statale o alla PA, come i sindacati, le organizzazioni di terzo settore, le imprese private for profit, etc.

## **4.2 Governance come governo dell’auto-governo: metafore, limiti e paradossi della guida sistemica**

### *4.2.1 Sistemi di pilotaggio e pilotaggio del sistema: cibernetica e teoria dei sistemi sociali*

Se la prima decisione teorica ha riguardato l’abbandonare un orientamento istituzionalista per uno funzionalista, la seconda riguarda l’adottare una prospettiva sistemica autopoietica e autoreferenziale. Per comprendere la governance, infatti, occorre radicalizzare il punto di vista sulla realtà del “governo”. Qui il punto sta nel porre il problema in modo quasi paradossale, ma in realtà del tutto realistico: nessun sistema sociale o organizzazione potrà mai governarne un altro (Luhmann 2020; van Twist e Schaap 1991; Teubner e Willke 1984). Nessuno può, dall’esterno, governare sistemi: questi possono

solo auto-governarsi. È soltanto possibile irritare l'auto-organizzazione dei sistemi e delle organizzazioni<sup>15</sup>.

Per elaborare questo tema occorre chiarire numerosi concetti. In termini molto astratti la teoria dei sistemi tratta della governance entro la cornice più ampia dei processi di direzione, regolazione, governo e guida (*Steuerung, Steering*). Qui viene immediatamente utile un confronto con la cibernetica e con la differenza, espressa in modo particolare nelle lingue tedesca e inglese, tra *Kontrolle/Steuerung* e *Control/Steering*. In entrambe le lingue il primo termine significa verificare uno "stato della situazione". Si controlla, per esempio, la frequenza di una parola in un testo. Controllare, qui significa semplicemente verificare l'occorrenza di uno "stato" del mondo. Quello che si può fare, quindi, è solo migliorare le possibilità (e la adeguatezza) di controllo. *Steuerung* e *Steering* invece hanno una connotazione che indica l'orientamento verso uno scopo. Ed è qui che entra in gioco il concetto di governance.

Secondo Kickert (1993) per prima cosa occorre osservare come la cibernetica ha modellizzato i principi del controllo dei sistemi. Esisterebbero due modalità di controllo, una esternalizzata e una internalizzata. La prima presuppone che esista una distinzione netta tra un meccanismo che controlla e uno che viene controllato (in/out). Tre sono le forme che qui prende il controllo: a) uno stato di una variabile del sistema va mantenuta costante: il meccanismo del *feedback* negativo esemplifica la retroazione omeostatica; b) Il sistema controllato deve cambiare di stato e quello controllante lo spinge verso l'obiettivo ottimale, mediante una funzione di utilità; c) infine, l'obiettivo permane, ma può cambiare nel tempo così che chi controlla agevoli il suo raggiungimento step by step. Come si vede, la distinzione tra controllato e controllante permane, ma non si tratta per nulla solo di omeostasi, come si penserebbe, bensì anche di guidare al cambiamento dinamico delle strutture dei sistemi. La seconda modalità entra, invece, in gioco quando non è più possibile definire in modo chiaro chi controlla e chi è controllato. Quando il sistema controllato è tanto complesso quanto quello che controlla, allora proprio la differenza tra controllore e controllato non tiene più. Non si può quindi più considerare il controllo come una Terza parte che opera dall'esterno: il controllo viene qui internalizzato sia come auto-controllo dei sottosistemi, sia come controllo reciproco. Per Kickert (*op.cit.*) siamo nel campo del "controllo dei controlli", in quello dell'equilibrio tra forze (pesi) diverse. L'equilibrio tra forze è il punto di rottura con la cibernetica di primo ordine e con il meccanismo del *feedback* negativo e dell'omeostasi.

---

<sup>15</sup> Tra i pochi a prendere sul serio questa radicalizzazione di Renate Mayntz che però preferì derubricare il problema alla crescente resistenza dei sistemi sociali moderni ad essere diretti politicamente. A fronte di questa crescente difficoltà, la studiosa vedeva però un aumento di chances di governance dovute proprio all'aumento di capacità auto-organizzative di complessi di attori.

L'equilibrio statico va superato in direzione di uno dinamico, cioè della trasformazione dell'equilibrio stesso. Non conta tanto “compensare” (un peso), quanto modificare tutte le forze, cambiando l'idea stessa di equilibrio. Questo non è più calcolabile né attraverso una logica lineare, né proporzionale. I sistemi vanno allora concepiti come in uno stato di continuo cambiamento da cui emergono diversi ordini: *order from noise*.

A ciò va aggiunto l'ultimo passaggio: la consapevolezza che i sistemi sono autopoietici e autoreferenziali, cioè operativamente chiusi sebbene cognitivamente aperti. Ciò significa che nulla può cambiarli dall'esterno; possono essere cambiati solo da una loro elaborazione interna delle irritazioni esterne. Il controllo è sempre auto-controllo. Da questo punto di vista la complessità della rete che compone il sistema, le diverse identità e interessi, così come gli squilibri, etc., non sono direttamente un problema (o una risorsa) per la governance, quanto e piuttosto le condizioni normali da elaborare in modo da raggiungere nuovi equilibri dinamici. Che si possa ancora parlare di management o di controllo, è qualcosa su cui riflettere. Rimane invece fondamentale l'idea, sempre più rilevante, che ogni organizzazione che fa parte della rete di *policies* debba essere capace di autonomia, indipendenza e auto-organizzazione. In tal senso, la logica della governance si coniuga con la necessità di coordinare organizzazioni capaci di auto-governo. Nessun sistema può più fare affidamento su un governo centrale o sovraordinato che, dall'esterno, sia capace di orientare attori incapaci di auto-governo. La governance è definita invece come raggiungimento di un equilibrio tra attori che si auto-governano. In altri termini due sono i punti da sottolineare: 1) senza capacità di auto-governo di ognuna delle unità del sistema non è possibile alcun governo del sistema; 2) ogni tentativo di controllo deve essere “processato” autonomamente dalla unità “controllata”, trasformandosi in uno stimolo interno.

#### 4.2.2 *L'impossibilità di guidare sistemi sociali autopoietici ed autoreferenziali e la paradossale necessità di fingerlo*

Il contributo di Luhmann (2020), a questo punto, sta nel mostrare che quando si prova a realizzare una qualsivoglia forma di governo-guida – entro la società contemporanea differenziata per funzioni – ogni previsione di effettivo controllo di un sistema su un altro si scontra con la dura realtà di sistemi strutturalmente auto-determinati e perciò (etero) indeterminabili. Ogni sistema è autopoietico (produce da sé gli elementi da cui è prodotto) e auto-referenziale (ogni sua operazione può connettersi solo ad altre sue operazioni interne). In altri termini i sistemi sociali, siano essi pure società, organizzazioni o interazioni, procedono tramite operazioni non importabili dall'ambiente. Per esempio, nessun consenso politico è acquisibile

dall'ambiente del sottosistema politico: né economicamente, né scientificamente, né religiosamente, etc.; e se sembra che lo sia, si tratta invece della traduzione politica di quelle irritazioni esterne. Oppure: nessun profitto economico è generabile al di fuori delle operazioni economiche; non lo si può imporre politicamente, indurre religiosamente o per diritto. Tra l'altro va sottolineato che l'operazione del "guidare-governare-dirigere" è solo una delle tante operazioni di cui vive il sistema e che è un'operazione basata su una distinzione specifica che fa una differenza (da minimizzare). Per fare un altro esempio: mentre una Cabina di regia politica pone un obiettivo comune alle sue unità costituenti – cioè pone una differenza (l'obiettivo da raggiungere) minimizzando gli obiettivi plurali, originali e specifici delle sue unità (che vanno appunto reindirizzate all'obiettivo comune) – essa deve simultaneamente gestire molte altre sue operazioni quotidiane, quali la gestione economica, organizzativa, politica, etc. Già solo questa consapevolezza rende evidente che l'ideologia-del-controllo di una unità sovraordinata sulle sue parti subordinate – fortemente sostenuta dal sottosistema politico-amministrativo (ma non solo) per evidenti ragioni di auto-rappresentazione e legittimazione – non ha alcuna possibilità di realizzarsi, almeno nel modo in cui solitamente si intende il controllo. Vediamo meglio il perché.

1) In primo luogo, l'operazione-di-controllo è – come detto – solo una delle molteplici operazioni che mantengono attivo un sistema: simultaneamente accade molto altro, dentro e fuori di esso. Così, solo per tornare all'esempio della guida, mentre si guida l'automobile, tutto il resto deve funzionare: parte elettrica, motore, freni, iniezione, etc. Mentre si prova a ridurre il gap dell'occupazione femminile (rispetto a quella maschile) aumentando l'opportunità di avere più posti di lavoro part time, capita di entrare in un momento di recessione economica e i posti di lavoro calano. La guida non avviene mai *separatamente* dal funzionamento di altre realtà, bensì sempre *uno actu*, simultaneamente, con l'operare dell'ambiente e dei sottosistemi che a loro volta agiscono in modo non sincronizzato. Ciò significa che il controllo controlla solo ciò che può controllare e cioè solo le operazioni del sistema che controlla (e che vorrebbe controllare l'esterno). Questo operare – strutturalmente determinato – genera, senza poterlo prevedere del tutto, i famosi effetti collaterali, le conseguenze inattese, gli effetti perversi del controllo.

2) In seconda istanza, esiste sempre una differenza (anche se a volte è minima o poco visibile) tra l'operazione della guida e l'operazione d'osservazione della stessa e dei suoi effetti. Entrambe le operazioni generano nuove differenze e "scatenano" effetti spesso indesiderati e/o inattesi e deficit di esecuzione. Per riprendere l'esempio: si aggiungono posti di lavoro part time, ma si osserva che producono una occupazione femminile di bassa qualità, dotando le donne di salari così bassi da disincentivarle a occuparsi! E il gap aumenta invece che diminuire. Il movimento di protesta #MeToo spinge così a fondo la critica a certi mondi professionali maschili, che gli uomini

cominciano a pensare che sia troppo rischioso lavorare con le donne, suggerendo di contrattualizzare solo lavoratori maschi!

3) In terza battuta, va chiarito che i criteri di valutazione/osservazione sono quasi sempre diversi dalle distinzioni usate da chi governa-guida. Il Governo, per esempio, per contrastare la crisi occupazionale dovuta a un virus pandemico, estende temporalmente l'indennità di disoccupazione alle aziende ma gli imprenditori si lamentano perché il mercato del lavoro viene così "bloccato": la PA licenzia un protocollo di sicurezza molto esigente per la salute dei bambini negli asili nido (sempre durante l'epidemia Covid) e gli insegnanti lo criticano! Spesso i criteri usati per osservare la guida sono diversi da quelli utilizzati per guidare, per cui si crea un mondo complesso dove ogni sistema attribuisce azioni ed esperienze ad altri sistemi, diversi da quanto questi in realtà facciano. Il *world making* che si attiva processualmente non giunge ad alcuna visione comune, a nessuna reale condivisione di temi e di capacità di osservarli in modo univoco. La policontestualità è endemica e polidilemmatica (genera continuamente problemi).

Ne emerge l'immagine di un mondo sociale costituito da sistemi e organizzazioni autoreferenziali, che possono solo controllarsi autonomamente, per così dire, dall'interno (per quel che possono). Ogni governo-guida del sistema è in realtà auto-governo e auto-guida di un sistema che cerca di influire sull'auto-organizzazione di un altro. I sistemi possono solo "irritarsi", mai determinarsi: possono agevolare o meno l'operatività degli altri sistemi, mai entrare nelle loro operazioni. Possono solo entrare in "risonanza", sperando di attivare dall'interno il sistema che si vorrebbe controllare. E un sistema così differenziato può essere portato alla risonanza soltanto sulla base delle proprie frequenze. Nella teoria biologica dei sistemi viventi si parla anche di "accoppiamento" per indicare il fatto che non ci sono mai corrispondenze punto-per-punto fra sistema e ambiente, nessun input e output, perché un sistema si difende sempre, attraverso i propri confini, contro i condizionamenti ambientali e instaura con l'ambiente sempre soltanto delle relazioni molto selettive. Questa reciproca chiusura autoreferenziale tra sistemi (e i loro ambienti) genera un ulteriore effetto emergente che spinge alla non trasparenza e incontrollabilità del rapporto. Un qualsiasi sistema che provi a governarne un altro, provoca (letteralmente: "chiama fuori") soltanto nuove differenze, si badi bene, proprio perché cerca di dirigerne un altro, cioè di ridurre la sua differenza: la distinzione data dal voler orientare un sistema, a cui le unità "dirette" potranno reagire a sua loro volta come a una differenza specifica, mediante una nuova differenza auto-prodotta: per esempio, rifiutando la guida, mal interpretandola, cercando di deviarla, o più semplicemente provando a farsi dirigere, ma a partire dalle proprie capacità di rispondere alla direzione!

In tutti i casi, il controllo del sistema è sempre auto-controllo in quanto le distinzioni utilizzate sono auto-costruite. Da quando la forma di

differenziazione sociale è quella per funzioni e, modernamente, il sottosistema politico – che trova la sua auto-descrizione mediante il sistema degli Stati – svolge la funzione sociale di preparare e inviare comunicazioni collettivamente vincolanti, esiste l’aspettativa condivisa che esso debba “governare/dirigere” la società. Il problema, come ricorda Luhmann, è che ogni sottosistema, compreso quello politico, realizza – nel senso di “fa”, “produce”, “costruisce” – in modo diverso la società, proprio mentre introduce programmi specifici per minimizzare le differenze che osserva al di fuori di esso. Ogni programma di guida introduce nell’ambiente del sistema nuove differenze che vanno a modificare anche l’ambiente di altri sistemi – e che dovranno quindi reagire a tali differenze – aumentando di conseguenza la complessità sistemica. Jessop (2002) parla in merito di creazione di zone di stabilità (politica, economica, giuridica, etc.) che generano altrove zone di instabilità.

Nessun sistema può dunque operare “dentro” a un altro sistema, superando i propri confini operativi. In tal senso, possiamo affermare che l’unica operazione possibile è quella dell’auto-controllo. Se l’auto-descrizione del sistema politico indica un tentativo di controllare altri sottosistemi, la realtà è che esso può solo “fare politica”: può certamente legiferare per ridurre il “cuneo fiscale” delle aziende, sperando che esse reagiscano occupando più lavoratori, ma questa “irritazione” deve essere compresa e ricostruita dalle organizzazioni economiche che poi devono auto-attivarsi con i loro mezzi per acquisire forza lavoro: e lo faranno solo se ritengono di poterlo fare. Se le aziende non sono nelle condizioni di farlo – per così dire, dall’interno – nessuna amministrazione pubblica può farlo – per così dire, dall’esterno. Secondo Luhmann, basta chiarire che non si tratta affatto di *controllo della società*, bensì di *controllo nella società* e che «già questo effetto non è più controllo, né controllabile, perché esso dipende da ciò che nel contesto di altri sistemi viene costruito come differenza e rientra nei programmi di controllo da essi praticati» (Luhmann 2020, p. 255).

I punti di Luhmann che vogliamo mantenere nella discussione sono così sintetizzabili:

- 1) il controllo-guida è sempre auto-controllo-guida, cioè un distinguere che guida l’azione di un sistema;
- 2) controllare significa minimizzare differenze entro una distinzione (che si distingue da altre forme di distinguere);
- 3) i programmi di minimizzazione non puntano a valori medi, bensì ad allineare verso una delle due direzioni. La differenza in gioco viene a-simmettrizzata – decidendo qual è l’obiettivo, lo scopo – per poi cercare di ridurla.

## 4.3 Verso una governance sperimentale

### 4.3.1 Sintesi sulla Governance

Prima di proseguire la riflessione, riconsideriamo il problema della governance segnalando alcuni punti fermi.

1) La governance (guida-controllo-direzione) è sempre self-governance di sistemi e organizzazioni e mai davvero un intervento diretto di un sistema (Ego) sull'altro (Alter): non vi è mai passaggio diretto di decisioni e di guida da un sistema all'altro. Con governance si intende sempre che il sistema (o l'organizzazione) "guidato" (Alter), in realtà, deve auto-guidarsi per rispondere alle decisioni-comandi del sistema "guidante" (Ego), che, a sua volta guidando, non può fare altro che auto-guidarsi (magari sbagliando direzione). Ogni sistema è operativamente chiuso e autoreferenziale, perciò nessun comando-guida può passare immediatamente da un sistema all'altro. Si tratta sempre di due realtà operativamente chiuse che possono solo guidare sé stesse (anche se credono di poter guidare altri).

2) Le decisioni vengono comunicate mediante due linguaggi specializzati. Il primo è quello del potere, inteso però non come dominio o coercizione, bensì come forma di comunicazione di un Ego, che diventa premessa per le decisioni contestuali di un altro decisore Alter. Il potere si misura nella capacità del primo decisore di condizionare le possibilità di azione (e di esperienza) del secondo. Il potere di Ego opera basilamente mutando le condizioni operative di Alter, incentivando una risposta positiva o disincentivandone una negativa: Alter è posto di fronte a una situazione a cui deve adeguarsi (senza peraltro doverla necessariamente condividere) per non pagare un costo elevato (ma può decidere di pagarlo, naturalmente). Il potere non va immediatamente riferito alle istituzioni politiche: può benissimo rappresentare un processo comunicativo che avviene in una qualsiasi organizzazione o interazione interpersonale. È politico se pertiene decisioni collettivamente vincolanti.

3) Il potere va distinto da un secondo medium utilizzabile per comunicare la decisione, quello dell'influenza. Questa, come il potere, opera sulle premesse decisionali di Alter. Nel caso dell'influenza, però, Ego interviene su Alter provando a convincerlo, cioè a fargli cambiare la sua definizione della situazione: è un cambiamento che non è necessario se si usa potere (e in questo sta la prestazione differenziale di quest'ultimo). Le forme in cui si condensa l'influenza sono quelle della autorità (a influenzare è il fatto che in passato Ego aveva deciso in modo ritenuto corretto e si presume che, per questo motivo, deciderà bene anche nel presente); della reputazione (a influenzare è il fatto che Ego ha capacità che si sono mostrate adeguate nel tempo); e della influenza stessa (a influenzare è il fatto che tutti seguano Ego quando decide: si tratta di un effetto diciamo imitativo, del tipo *influencer*).

I due medium possono intrecciarsi perché spesso una decisione comunicata attraverso il medium del potere può (e quasi sempre ciò accade) essere preceduta e elaborata da comunicazioni volte a influenzare Alter (e viceversa). In letteratura questa ibridazione di potere e di influenza è chiamata *nudgeing* (Sustein e Thaler 2009).

4) Se (e solo se) l'insieme degli attori, che fanno parte del sistema di auto-governo, comunicano su temi di rilevanza collettiva, a seconda di quale sia la collettività allora (e solo allora) il medium, sia esso il potere o l'influenza, si colora "politicamente". Con politico – per seguire la terminologia di Lefort – intendiamo l'insieme dei processi sociali che servono a garantire la disponibilità del pubblico ad accettare le decisioni collettivamente vincolanti. Laddove poi la decisione prevede il "timbro" del vincolo collettivo, entra in gioco la politica con le sue insegne e simbolismi. Si può anche parlare della dimensione del politico nel contesto di organizzazioni private, laddove il "proprietario" decide collettivamente per quell'organizzazione, ma non si tratta di politica in senso moderno. Qui, per esempio, si parla di politica di una multinazionale. Dove invece è chiara la funzione pubblica delle decisioni, allora la governance sarà sempre costituita all'ombra della politica che potrà essere rappresentata anche in modo diverso da quella statale. Si pensi solo alle diverse forme di auto-descrizione politica che prendono le organizzazioni transnazionali del *WTO*, *ICANN*, *ILO*, la *Cop* della *United Nations Climate Change*, etc. Ciò non va confuso con l'ombra della gerarchia, perché il sistema potrebbe guidarsi in modo del tutto orizzontale, anche se quasi sempre ne è necessaria una rappresentazione-finzione unitaria, asimmetrica (proprio come nel caso dello Stato).

5) Si ribadisce che, anche entro la auto-descrizione di una governance a funzione pubblica, il processo avviene senza un vero "vertice e centro" della società. Un vertice non può esistere perché non esiste più alcuna posizione sociale particolare che non debba giustificare le sue decisioni sottoponendole a un test di legittimità argomentata razionalmente. La politica moderna è costantemente in carenza di legittimità e deve continuamente crearla. Nessuna *archè* extrasociale può più legittimare alcunché. Un centro non può esistere perché il mondo contemporaneo non è fondato sulla credenza che possano darsi centri simbolici e/o funzionali rispetto a delle periferie. Il centro è la "rete".

6) Proprio la differenziazione funzionale della società, la codificazione dei sottosistemi, la loro autopoiesi e autoreferenza ribadiscono per l'ennesima volta che non è possibile nessuna meta-governance in grado di guidare dall'esterno le unità. Il fatto è che tutto il processo è incorniciato cognitivamente nei termini di osservazioni di secondo ordine. Ogni organizzazione/unità osserva sé stessa e le altre come parte di un processo di coordinamento che, da un lato, ha come riferimento un obiettivo comune, ma dall'altro, ha come fondamento punti di vista diversi. L'immagine che

meglio descrive questo sforzo di osservazione d'osservazioni è certamente quello dell'orchestra, dove ogni strumentista ha una sua parte da suonare (osservazione di primo ordine), ma la deve performare sintonizzandosi con le altre parti, sapendo che anche queste osservano la sinfonia allo stesso modo (osservazione di secondo livello). Il concerto (la consonanza e l'accordo di voci) dipende quindi simultaneamente da tutti e da nessuno. Dipende, soprattutto, dal *fine tuning* tra strumentisti (che com'è noto, guardano al Direttore d'orchestra che non può suonare al loro posto, ma che fa da riferimento comune alla operatività simultanea).

7) L'operazione di governance si riferisce sempre al minimizzare le differenze, cioè al tentativo d'orientare il sistema verso uno scopo comune (asimmetrizzazione della differenza). La governance ha sempre uno scopo da perseguire, fosse anche solo lo stesso coordinamento di attori diversi. Ma questa direzione è interpretabile in molti modi diversi. La governance, quindi, non è un tipo di azione (un governo), ma una modalità di concepire il rapporto operativo tra attori autonomi, che fanno parte di una stessa collettività che deve decidere.

8) La governance non è però solo una questione di tecnica amministrativa, perché riguarda l'auto-descrizione, l'identità e la legittimazione del politico. Lo Stato, la PA e i partiti politici (la politica) possono avere interesse a descrivere il processo come sussidiarietà, devoluzione, responsabilizzazione: in realtà, quello che fanno è cercare di auto-governarsi per acquisire maggiore legittimità e per rendere più efficaci le loro decisioni. Per farlo, provano a convincere o comandano agli altri attori di auto-governarsi, responsabilizzandoli per il bene pubblico e comune. Questi attori, a loro volta, potrebbero interpretare la governance come *chance* per acquisire potere, partecipare al governo, entrare nella "stanza dei bottoni"; come corporativismo, co-gestione, co-produzione di beni e servizi pubblici, etc. Per farlo dovranno però coordinarsi e integrarsi con gli altri partecipanti, autodisciplinandosi e riconoscendo loro gli stessi diritti, doveri e *chances*. A questo punto, di cosa stiamo parlando? Di statalizzazione della governamentalità o piuttosto di governamentalizzazione dello Stato? La risposta sembra impossibile: rimane comunque e sempre un cambiamento simbolico del potere e delle sue fonti di legittimità.

9) Finché si rimane entro il meridiano dello Stato, l'attore nella modernità legittimato a prendere decisioni collettivamente vincolanti, la governance con funzione pubblica opera *in the Shadow of Politics (and of Hierarchy)*. Ma questo orizzonte "politico" eccede ormai di molto la gerarchia istituzionale degli apparati statali, cioè la "politica". Ciononostante, rimane la necessità di simbolizzare un decisore di ultima istanza a cui attribuire la responsabilità delle scelte. Questa vera e propria identificazione, può prendere forme diverse. L'importante è che il circolo "vizioso" dei rimandi tra attori della governance venga rotto mediante una piccola differenza che genera un

“punto focale”: un oggetto relazionale come il pallone che tutti i calciatori devono calciare. La governance deve infatti essere *accountable*, *responsive* e *responsible* trattando di decisioni collettive.

10) Questa soluzione operativa – spesso solo una finzione performativa – qualsiasi sia la forma della funzione pubblica, ha il compito, tra le altre cose, di: fissare le regole di base, l’ordine regolamentare, i quadri amministrativi e spesso anche cognitivi della governance; assicurare la compatibilità o coerenza di diversi meccanismi di guida; provvedere *a fora* per le conversazioni e gli incontri tra attori; provvedere *a fora* e procedimenti per la risoluzione di dispute; riequilibrare i differenziali di potere interni, compensando e rafforzando alcune parti; provare a modificare l’auto-descrizione delle parti, i loro interessi e posizioni, spingendole verso una identificazione comune; facilitare il cambiamento; diffondere le buone pratiche; sussidiare la produzione di beni comuni; garantire un orizzonte temporale di durata che motivi alla cooperazione, limiti il *free riding* e l’*exit*; rispondere dei possibili fallimenti e dei danni causati all’esterno (e all’interno); mobilitare il consenso.

#### 4.3.2 *La governance come sperimentalismo deliberativo e poliarchico*

C’è un modo diverso per definire questo stile di governance: lo sperimentalismo poliarchico e democratico (o altrimenti detto: governance sperimentale – GS). Il suo teorico principale è il politologo americano Charles F. Sabel (2006; 2013; 2019). Riteniamo utile specificare cosa si intende per GS, perché capace di evitare i fraintendimenti che il concetto di governance solitamente provoca (azione di governo, principio di coordinamento, stile di guida della società civile, neocorporativismo, etc.). Per essere molto sintetici, per governance sperimentale (GS) si intende una forma di organizzazione multi-attore e spesso multilivello (dimensione “sociale” plurale) in cui gli scopi-obiettivi (dimensione “tematica”) sono costantemente corretti e rivisti (dimensione “temporale”) alla luce dell’esperienza d’implementazione. Per la GS è fondamentale che nessun attore singolo pretenda di comandare e controllare il processo. Il principio afferma che scopi e modi per implementarli (comprese le regole dell’auto-organizzazione) vengano sottoposti alla revisione e siano corretti mediante argomentazioni e prove adeguate.

La GS è una forma di governance diversa da quella Top-Down, ma anche da quella Bottom-Up. Nel modello Top-Down il problema sta nel fatto che gli attori di livello inferiore (gli agenti del modello Principale-Agente) sono attesi implementare passivamente le decisioni dei livelli superiori. A parte il fatto che questa implementazione “automatica” e passiva, nella realtà non avviene mai, perché esiste sempre una autonomia degli attori, il problema è che si presume comunque che i Principali, godano di piena legittimità, abbiano idee precise, ben fondate, condivise e comunicabili su cosa fare e come

farlo. Nelle condizioni sociali di altissima incertezza che caratterizzano la contemporaneità, questo tipo di previsione è di fatto quasi impossibile. Perciò, se si vuole implementare una politica a livello contestuale, occorre agire in modo creativo, situato, aperto a soluzioni innovative e mai standard. La modalità Bottom-Up crede che potenziare gli Agenti vicini (prossimi) ai problemi, sia sufficiente a risolverli. Certamente gli attori *grassroot* e *street level* conoscono più approfonditamente i problemi e non è di alcun aiuto tenerli fuori o distanti dalla “stanza dei bottoni”. Ma neppure fare affidamento solo sugli Agenti è la soluzione, per un motivo che è simmetrico al precedente. Se nel modello Top-Down manca l’esperienza particolare dei contesti prossimi, a questi manca l’esperienza generalizzante che sola può derivare da una discussione aperta con altre esperienze situate. Manca una revisione-tra-pari (*peer review*) che setacci gli esperimenti riusciti e scalabili da quelli falliti o troppo legati alle peculiarità del contesto e quindi difficilmente riproducibili. Inoltre, le ricerche hanno ampiamente mostrato i fallimenti del *New Public Management*, una delle forme più utilizzate di contrasto al governo Top-Down. Basandosi sulla stipula della parcellizzazione dei compiti gestiti da contratti tra unità agenti e il Principale, il NPM genera effetti indesiderati, quali contratti al ribasso; genesi di oligopoli; scadimento della qualità dei beni e servizi prodotti/erogati; impossibilità di dare continuità ai programmi; scrematura dei problemi e degli utenti; *moral hazard*; spinta all’isomorfismo organizzativo degli attori non statali (percepiti come meri erogatori di servizi pensati altrove); processi di aziendalizzazione e managerializzazione delle organizzazioni di terzo settore; *tunnel vision* (analisi parziale dei problemi); mancanza di innovazione e di co-produzione; necessità di ricominciare da capo ogni volta senza mai poter generalizzare alcuna buona pratica; frammentazione degli interventi; sotto-contrattualizzazione degli agenti; impossibilità di comparare pratiche simili e di valutare i risultati tra esperimenti diversi; rigidità del sistema; mancato coinvolgimento del territorio; incapacità di acquisire nuove risorse; perdita di rappresentanza del politico; fallimento del mercato (deficit di solvibilità); fallimento dello Stato (standardizzazione e mancanza di presenza locale), etc.

La governance sperimentale opera per evitare questi problemi. È poliarchica perché include poteri diversi, cioè organizzazioni e rappresentanze di mondi sociali differenti e con punti di vista plurali; è deliberativa perché, attraverso una comunicazione aperta e trasparente, corregge continuamente i saperi degli attori di livello più alto con quelli di livello più basso (e viceversa), giungendo poi alla decisione finale. Ne deriva un ciclo continuo, riflessivo, e tendenzialmente senza fine, dove gli scopi e il *design* iniziale della policy vengono aggiustati e modificati alla luce dell’esperienza continua.

I cinque aspetti cruciali che identificano la GS sono i seguenti:

- 1) apertura alla partecipazione di entità rilevanti (stakeholders) in un processo non gerarchico di deliberazione;

- 2) articolazione di un problema comune ampiamente condiviso e costruzione di un *framework* comprensivo che pone finalità aperte e rivedibili;
- 3) implementazione da parte degli attori di livello più basso, dotati di un sapere locale e contestualizzato;
- 4) feedback continui, attività di rendicontazione e di monitoraggio;
- 5) pratiche che implicano *peer review* per rivedere le regole e le stesse pratiche utilizzate.

La GS multilivello e multi-attore è fondata su relazioni di reciproca interdipendenza (coordinazione) tra attori autonomi, che co-operano mediante un dialogo argomentativo continuo e tendenzialmente paritario, condividendo una parte delle loro risorse per deliberare intorno a progetti condivisi e co-progettati, cercando di risolvere continuamente le contraddizioni e i dilemmi che inevitabilmente emergono durante il processo. Si tratta, quindi, di regolare l'auto-regolazione degli attori in modo coordinato (non per forza integrato).

La definizione (condivisa) e il perseguimento (coordinato) dello scopo-obiettivo, in una *governance* sperimentalista, rimane sempre un processo a due lati: uno di apertura e uno di chiusura. L'apertura è osservabile sotto almeno tre diversi punti di vista. Dal punto di vista del "contenuto-tema", lo scopo rimane estremamente generale (vs particolare) e astratto (vs concreto), specificandosi poi nelle sue implementazioni contestuali. Si parlerà allora di finalità condivisibili, come – per fare solo tre esempi classici – l'inclusione sociale, la crescita sostenibile, l'innovazione. Questi macro-obiettivi vanno poi situati caso per caso, lasciando che si adattino alle problematiche specifiche affrontate mediante programmi "ritagliati su misura". Dal punto di vista "temporale", invece, si porranno obiettivi a lungo, medio e breve termine (le classiche definizioni, sempre un po' enigmatiche, di *output*, *outcome* e *impact*), proprio per non definire troppo precisamente il termine del progetto o, per meglio dire, per spacchettarlo in modo da rivederlo temporalmente. In tal senso la GS somiglia a una partnership dove attori autonomi si promettono di continuare a farsi promesse: una promessa di promesse che si aggiorna continuamente cercando il fine tuning adatto al momento specifico, senza alcuna pretesa di programmi "one size fits all". Dal punto di vista "sociale", infine si inviteranno tutti gli stakeholder a co-produrre il progetto-intervento, divenendone responsabili secondo le loro competenze, interessi e identità, cercando di sfruttare la loro capacità di auto-gestione per coordinarsi con le altre capacità di auto-gestione.

Questa dimensione "aperta" del processo non ha alcun senso se non è costantemente riflessa sul lato "chiuso", quello che deve implementare lo scopo. Dal punto di vista materiale e del contenuto, il progetto dovrà essere definito comunque, seppure in modo il più possibile indefinito. Dal punto di

vista temporale, occorrerà che dei *bullet points*, *milestones*, *deadlines* vengano definiti, ma sempre entro un contesto di mutamento riflessivo. Infine, i diversi stakeholder dovranno co-ordinarsi su modalità definite di co-progettazione. Questo ritmo peculiare della governance sperimentalista – ispirazione ed espirazione, *in and out*, aperto e chiuso, auto ed etero, constatazione e performatività – viene però incorniciato in un'altra cornice che ne fa un meccanismo riflessivo, cioè capace di operare su sé stesso.

La cornice (invisibile) che incornicia il processo è quella della revisione continua del processo stesso. Esso è due volte in mutamento: nelle sue parti e nel suo tutto. Questa riflessività processuale è ben definita, per esempio, da David Stark, quando critica il modo moderno di separare progettazione da esecuzione (o produzione). In realtà, la progettazione e l'esecuzione di un programma qualsiasi di policy si intrecciano e si rincorrono senza alcuna vera e propria sequenzialità. Da ciò consegue, ed è molto importante, che l'innovazione non vada cercata sul lato della progettazione e neppure in quello dell'esecuzione, bensì come effetto emergente del processo (Stark 2019, pp. 130 e sgg.). Questa doppia capacità di revisione – dei suoi obiettivi e del suo modo di operare – rende paradossalmente “ultrastabile” il sistema: il cambiamento è l'unica cosa che rimane stabile.

Lo specifico modo di operare degli attori nella *black box* della GS richiama alla dialogica della “concertazione”, termine che include in sé stesso sia l'idea armoniosa di accordare voci (*consernere*: intrecciare), sia quella confliggente del mettersi in gara (*certamen*). Usando altri termini, si può parlare di deliberare (*de-librare*: togliere un peso dalla bilancia, dopo averlo pesato, per consegnarlo a qualcuno, separandolo da altri proprietari); accordarsi (*settlement*, un accordo raggiunto dopo una disputa risolta); intendersi (tendere verso qualcosa): *agreement*, gradimenti, e *understandings* (*comprensioni*); argomentare (*arguing* nel senso di discutere: “sbattere” diverse idee una contro l'altra); compromettere (obbligarsi reciprocamente, sanzionando chi non rispetta la promessa). La logica è sempre quella della negoziazione: *nec-otium*, la negazione dell'ozio, dello “stare-bene”, del rimanere come si sta, dell'inattività, del rimanere fermi. Una forma perpetua di azione, movimento, lotta, per raggiungere un nuovo ozio: un ordine pacificato immediatamente da irritare. La ragione latente di questa dialogica sta nel non potervolere mai chiudere definitivamente la conversazione. Chiuderla vorrebbe dire credere che il processo e la sua governance possano avere una fine: ma se questa fine si desse davvero, non si darebbe più alcuna possibilità di cambiare i fini e i modi per realizzarli, costringendo il processo a strutturarsi in modo inadeguato rispetto alla realtà. In altri termini ciò che viene definito, volta per volta, e quindi utilizzato nel processo di governance rimane mutabile (instabile), mentre ciò che non è utilizzato e rimane indefinito, mantiene una sua stabilità perché è sempre riutilizzabile al bisogno.

Questo cooperare per progetti, questa partnership, questo “promettersi di continuare a promettere”, si basa su un impegno continuo e costantemente messo alla prova che dovrebbe ridurre i pericoli di opportunismo, legando i partner attraverso decisioni interdipendenti. Interdipendenza che, più precisamente, è doppia contingenza, come rileva Jessop: «In each case, successful coordination depends on the performance of complementary activities and operations by other actors – whose pursuit of their activities and operations depends in turn on such activities and operations being performed elsewhere in the relevant social ensemble. Sometimes the term refers mainly to reflexive self-organization» (Jessop 2012, p. 78). Ancora con le parole di Jessop, potremmo affermare che questo processo dialogico: «involves a continuing reflexive self-organization based on networks, negotiation, and deliberation that is oriented to redefining goals in the light of changing circumstances around a long-term consensual project, which is taken as the basis for negative and positive coordination of actions. Negative coordination refers to the tacit or explicit agreement to avoid causing problems for other partners or stakeholders when determining one’s own course of action. Positive coordination refers to active cooperation in the pursuit of shared goals» (Jessop *op. cit.*, p. 167).

Quanto, allora, la rilevanza della riflessività in questi processi è fondamentale? Lo è in modo profondo. Ogni attore deve infatti elaborare la sua identità e i suoi orientamenti, facendoli con-vergere su un momentaneo “mondo-in-comune”. Ogni attore deve apprendere a modificarsi, a riorganizzare la propria auto-organizzazione, in vista della auto-organizzazione degli altri (Prandini 2020).

### *3.3 Sintesi conclusive: prove di governance sperimentalista in un mondo cangiante*

Il mondo della GS è un mondo difficile e complesso: è popolato da problemi perfidi (*wicked problems*), gerarchie intrecciate (*tangled hierarchy*), complessità senza appigli (*complexity without handhold*), eterarchie (*heterarchy*), collibrazioni (*collibration*), strutture nidificate (*nested structures*), policontesturalità (*policontesturality*), poliemi (*polyemmas*), potenzialità (*potentialities*), conoscenza distribuita (*distributed knowledge*), competenze laterali (*lateral competences*), scoperte e riconoscimenti (*discovery and recognition*), meta processi, etc. Dentro a questo mondo sembra emergere, in modo non previsto, un grappolo di caratteristiche che qualificano uno stile di governance: sono caratteristiche tutte orientate a ridurre (solo momentaneamente!) la complessità sociale, mantenendo però aperto il futuro al cambiamento. Vediamo, in estrema sintesi di cosa si tratta:

1. Dal punto di vista cognitivo e normativo il valore di riferimento è quello della riflessività, della preponderanza di processi che ritornano su sé stessi, potenziandosi ma anche permettendo il cambiamento. Può trattarsi di regolazione della regolazione; governance della governance; decidere sul decidere; dialogare sui dialoghi; negoziare le negoziazioni; pensare i pensieri; strutturare le strutture, etc. Tutte queste forme riflessive si rifanno a quella più fondamentale dell'osservare osservazioni, che genera una atmosfera cognitiva orientata al comprendere non tanto il "cosa" (ontologia), quanto il "come" (epistemologia):

2. Questo "stile" ha un correlato normativo evidente: la necessità a disvelare ogni dato apparentemente stabile della realtà, smascherandone la totale contingenza sociale. La contingenza dispiegata, a sua volta, serve da sprone a una critica continua, capace letteralmente di auto-sabotare le strutture dei sistemi per fluidificarle e renderle capaci di auto-trasformazione. Qui si osserva la netta preferenza per i processi di destrutturazione-ristrutturazione, rispetto alle strutture. Questa spinta continua alla riflessività dei processi sembrerebbe dirigere verso un potenziamento degli stessi, mentre in modo paradossale crea una atmosfera di simultanea potenza e impotenza, caratteristica di molti dei fenomeni contemporanei. In altri termini è sempre più evidente che gran parte dei punti di forza delle strutture osservate, possono anche diventare i punti deboli o di rottura. Così come i punti di debolezza, possono diventare i punti di forza. Il nuovo valore non è allora l'accrescimento di potere, bensì la potenzializzazione della realtà, l'aprire possibilità di sviluppo future. 3. Ciò che veramente conta non è più il sapere (il conosciuto), bensì l'apprendere (l'apprendimento) e il mettersi alla ricerca di qualcosa di cui ancora non si ha una immagine chiara. In altri termini, ogni sistema comincia a dover simultaneamente gestire sia la sua *self-identity* (ciò che lo identifica rispetto ad altro) che la sua *self-diversity* (ciò che lo diversifica da altri, ma anche dal "sé stesso" potenziale, possibile e futuro). Il rischio di questa vera e propria istituzionalizzazione della contingenza è quello di gettare "le buone strutture con l'acqua sporca" e quindi pretendere di vivere senza aspettative, strutture, punti fermi. La soluzione sembra però essere, per così dire, obbligata: anche vivere senza aspettative certe è una aspettativa; vivere con strutture cangianti è la struttura; il politeismo dei valori è il nuovo monoteismo, etc. Si tratta comunque di valori che catalizzano l'attenzione e riducono la complessità.

4. Dal punto di vista pratico e operativo, il valore di riferimento sembra essere quello della *Requisite Irony* che modifica riflessivamente quella più famosa della *Requisite Variety*. Questa famosa "legge", elaborata dal ciberneteo W. Ross Ashby (1956) affermava che: «any system that governs another, larger complex system must have a degree of complexity comparable to the system it is governing». Rivista con le lenti del "problema della guida-governo", significa che il grado e tipo di complessità di un sistema

controllante deve essere comparabile (adeguato) a quello del/dei sistema/i controllato/i. Ashby usava l'esempio del sistema immunitario i cui meccanismi di risposta devono essere sofisticati (e capaci di variazione) almeno quanto quelli degli elementi patogeni. In pratica la varietà di risposte del controllore deve essere adeguata alla varietà degli stati (più delle relazioni tra questi) del sistema controllato. Evidentemente quella legge, ancora riferita a sistemi pensati con lo schema input/output e il meccanismo del feedback (negativo o positivo), è inadeguata a un mondo in costante accelerazione e cambiamento continuo. Se infatti la variabilità è infinita, non ha senso prepararsi con meccanismi definiti(vi). La legge va dunque generalizzata e rivista nel senso del selezionare e stabilizzare solo quei meccanismi di risposta alla varietà, che internalizzano la capacità di cambiare e rimanere flessibili. In altri termini, funziona ciò che rende possibile potenzializzare il sistema, tenerlo aperto al cambiamento, sperimentare, cambiare modalità di risposta, mantenere pronta la diversità, creare ridondanze e tenersi pronti a ricalibrare principi e valori diversi di azione, prevedere che vi è dell'imprevedibile.

Potremmo sintetizzare dicendo che il sistema che guida-controlla, deve essere capace di co-librare tutti i repertori di risposta esistenti, ibridandoli, miscelandoli, bilanciandoli, etc., sempre pronto a rinegoziare quanto appena fatto. In altri termini, a livello evolutivo, la predominanza della "variazione" ha la meglio sui meccanismi di selezione, costringendoli a stabilizzare non tanto stati particolari del "buon sistema", quanto meccanismi generativi degli stessi. Si stabilizza il meccanismo generativo-di-contingenza e non i suoi prodotti! Il principio operativo è quello della "alter-azione", dell'agire per cambiare e cambiare per agire, sempre proiettando la probabilissima eventualità del fallimento. In tal senso sembra prepararsi un passaggio dal governo alla governance, e da questa allo sperimentalismo. Un sistema capace di includere più attori possibili, con identità e punti di vista diversi, ma orientati a collaborare in vista di scopi e programmi di implementazione che vanno cambiati quando non si rivelano utili a risolvere problemi sempre nuovi.

## 5. *La morfologia delle reti: una analisi esplorativa*

Abbiamo presentato il contesto politico di riferimento per la grave emarginazione adulta; raccontato come è nata la ricerca e quali sono i suoi obiettivi; analizzato lo sviluppo dei progetti territoriali. Per affrontare il tema della governance e indagare come i suoi assetti territoriali sono stati influenzati dall'implementazione dell'Avviso 4, in questo capitolo presentiamo la morfologia delle reti degli attori impegnati nei servizi rivolti alle persone senza dimora. Lo facciamo con riferimento a quattro territori della penisola italiana.

Gli ambiti territoriali partecipanti a questa fase della ricerca sono la Provincia Autonoma di Trento, la Città di Milano, la Città di Bologna e la Città di Napoli<sup>1</sup>. Secondo l'analisi dei welfare regionali elaborata da Bertin (2012), ognuno di essi si trova in una Regione caratterizzata da un modello di welfare differente. La classificazione si basa su quattro dimensioni, ovvero: il ruolo dello Stato nei processi di regolazione; la titolarità della gestione dei servizi, la responsabilità della protezione sociale e l'estensione del sistema di protezione.

La Regione Trentino-Alto-Adige presenta una rilevante presenza di attori pubblici e di Terzo Settore, sostenuti e coadiuvati da una società civile integrata e coesa. In un contesto dove i rischi sociali (indice di povertà delle famiglie, tasso di disoccupazione giovanile, tasso di abbandono scolastico) sono relativamente bassi, questo sistema di welfare offre un'ampia possibilità di accesso ai servizi, accompagnata tuttavia da una scarsa territorialità dei servizi<sup>2</sup>.

La città di Bologna e la città di Milano appartengono rispettivamente alla Regione Emilia-Romagna e alla Regione Lombardia, che sono accomunate da un tipo di welfare generalizzato e generoso. 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

---

<sup>1</sup> Si rimanda al capitolo 1, per le motivazioni alla base della scelta.

<sup>2</sup> In questa analisi di Bertin (2012), con "territorialità dei servizi" si intende la presenza dei servizi sul territorio, ovvero la diffusione di prestazioni che sono svolte sul territorio, come l'assistenza domiciliare o i servizi di ricettività, quali gli asili nido d'infanzia sia pubblici che privati.

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.

Infine, la Regione Campania è caratterizzata da un welfare minimale, composto da una scarsa presenza di servizi pubblici e di Terzo Settore, da un sistema di offerta ridotto e da una diffusione relativamente bassa di servizi territoriali. Tutto questo va sommato a una bassa coesione sociale e a un'elevata diffusione di rischi sociali (Bertin 2012; Bertin e Carradore 2016).

Al momento della raccolta dei dati (luglio-settembre 2019)<sup>3</sup>, i servizi hanno ricevuto i finanziamenti provenienti dall'Avviso 4 solo da pochi mesi. Infatti, nonostante la pubblicazione dell'Avviso 4 avvenga nel 2016, le procedure per la progettazione, la ricezione effettiva dei finanziamenti da parte delle Regioni e degli Ambiti territoriali e l'assegnazione dei servizi richiedono un paio di anni. La Provincia Autonoma di Trento versa i nuovi finanziamenti sui propri servizi tra settembre 2018 e gennaio 2019. La città di Milano tra aprile 2018 e marzo 2019. La città di Bologna a maggio 2018. La città di Napoli nei primi due mesi del 2019. 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.

Inoltre, i risultati che presentiamo sono basati sulle risposte a questionari auto-compilati (nella prima rilevazione) e integrati telefonicamente a causa della situazione portata dal Covid-19 (nella seconda rilevazione), perciò riflettono non solo lo stato delle relazioni, relative a quel campo specifico di *policy*, al momento della compilazione, ma anche la maggiore o minore solerzia delle singole organizzazioni nel ricordare e dichiarare le collaborazioni effettuate. Considerata questa premessa, il quadro presentato offre un utile spunto per aprire la riflessione sull'impatto di una politica nazionale che atterra su assetti di governance territoriale, già fortemente differenziati.

Ai partecipanti di ogni città analizzata abbiamo chiesto, innanzitutto, di fare riferimento al periodo temporale dell'anno 2019 e di riflettere solo sull'organizzazione dei servizi attivati o rinforzati grazie alle risorse dell'Avviso 4. In secondo luogo, abbiamo chiesto loro di indicare gli attori con cui hanno instaurato legami per la realizzazione di questi servizi, le modalità di collaborazione che hanno utilizzato e la frequenza dei loro contatti. Infine,

---

<sup>3</sup> Per la descrizione delle fasi di ricerca e la spiegazione delle scelte metodologiche, si veda il capitolo 1.

abbiamo chiesto loro di indicare anche i legami tra i soggetti altri<sup>4</sup>. Le modalità di collaborazione riguardano: 1) scambio di informazioni; 2) condivisione di risorse, cioè mezzi, personale e spazi; 3) formazione svolta in comune; 4) coordinamento di servizi già attivati; 5) co-progettazione di nuovi servizi o servizi esistenti, ma riprogettati. Le frequenze, invece, sono organizzate in intervalli così suddivisi: 1-4 volte all'anno; 5-10 volte all'anno; più di 10 volte all'anno.

In fase di analisi, abbiamo analizzato le modalità collaborative e la loro frequenza solo sui legami tra gli attori rispondenti. Indipendentemente dalle modalità collaborative, abbiamo invece proceduto a un'analisi della coesione delle reti più ampie, rappresentate dalla composizione dei personal network dei rispondenti di ogni ambito territoriale<sup>5</sup>.

### 5.1 La Provincia Autonoma di Trento: fotografia della rete

La rete delle collaborazioni della Provincia Autonoma di Trento per la realizzazione del progetto riferito all'Avviso 4 è stata costruita sulle risposte dei cinque attori partecipanti all'intervista e al focus group: Responsabile del progetto per il Servizio Politiche Sociali; APAS-Associazione Provinciale Aiuto Sociale, ATAS-Associazione Trentina Accoglienza Stranieri, Cooperativa Punto d'Incontro e Comune di Trento (tab. 5.1). Al focus group è presente anche l'Associazione Amici dei Senza Tetto, che non compila la scheda di rete. Risultano assenti altri sei attori, membri del Tavolo per l'Inclusione sociale in favore di persone in situazione di emarginazione<sup>6</sup>.

I cinque attori rispondenti risultano essere fortemente connessi gli uni agli altri. Infatti, la densità delle reti risultanti, per ogni modalità collaborativa, è decisamente molto alta (95%: graf. 5.1). Ciò significa che il numero di legami tra gli attori raggiunge la quasi totalità dei legami che potenzialmente potrebbero esistere tra le coppie di attori (nodi). Gli ambiti in cui i rapporti

---

<sup>4</sup> 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*.

<sup>5</sup> Per le analisi dei dati relazionali qui presentati è stato utilizzato il software UCINET 6.728 (Borgatti *et al.* 2002), mentre i grafi presentati sono stati elaborati attraverso il software NetDraw 2.158 (Borgatti 2002).

<sup>6</sup> Il Tavolo Inclusione viene istituito nel 2007 con la funzione di programmare e progettare i servizi di bassa soglia. Se all'inizio il tavolo includeva solo gli attori pubblici istituzionali e le cooperative contrattualizzate per la gestione dei servizi, nel corso degli anni è arrivato a coinvolgere anche associazioni di volontariato che collaborano alla gestione dei dormitori invernali. Inoltre, attualmente il tavolo non è più dedicato solo alla progettazione degli interventi di bassa soglia, ma è il luogo di confronto, programmazione, discussione e organizzazione di tutti i servizi, compreso l'Housing First.

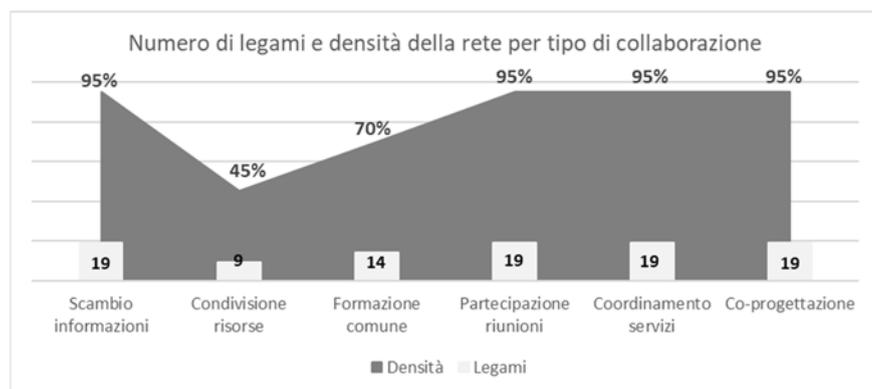
sono meno densi sono la condivisione di risorse – intese come mezzi, personale e spazi (densità al 45%) – e la formazione svolta in comune (densità al 70%), ad indicare per quali aspetti gli attori agiscono in maggiore autonomia e meno in rete.

Tab. 5.1 – 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

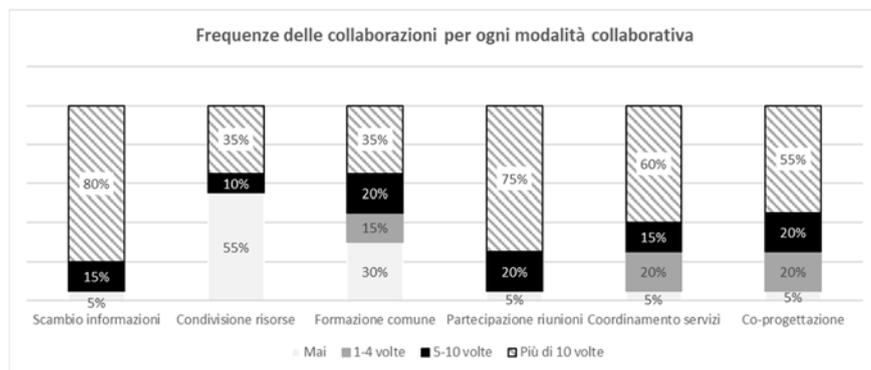
|                      |   |                              |    |                              |    |
|----------------------|---|------------------------------|----|------------------------------|----|
| Pat                  | 1 | Coop Punto approdo           | 6  | Caritas                      | 12 |
| Comune Trento        | 2 | Fondazione Comunità solidale | 7  | Servizi sociali territoriali | 13 |
| Ass. Apas            | 3 | Casa Giovane della Donna     | 8  | Comune Rovereto              | 14 |
| Ass. Atas            | 4 | Coop. Villa S. Ignazio       | 9  | Croce Rossa                  | 15 |
| Coop. Punto incontro | 5 | Ass. Amici dei senza tetto   | 10 | Frati Minori Cappuccini      | 16 |
|                      |   | Ass. Trentino Solidale       | 11 | Gruppo Ola                   | 17 |

Inoltre, la condivisione di risorse e la formazione in comune sono i tipi di collaborazione con contatti meno frequenti: per il 55% e il 30%, mai. Le altre modalità collaborative avvengono con più frequenza, con il massimo fermento intorno allo scambio di informazioni e alla partecipazione a riunioni (graf. 5.2). Lo scambio di informazioni, e più in generale anche di esperienze avute con le persone senza dimora, o di episodi specifici utili, o di indicazioni riguardo allo svolgimento di un servizio, è una prassi costante e regolare tra i soggetti partecipanti al Tavolo Inclusion. Così come regolari, nel corso dell'anno, sono gli incontri del Tavolo.

Graf. 5.1 – Numero di legami e densità della rete, per tipo di collaborazione



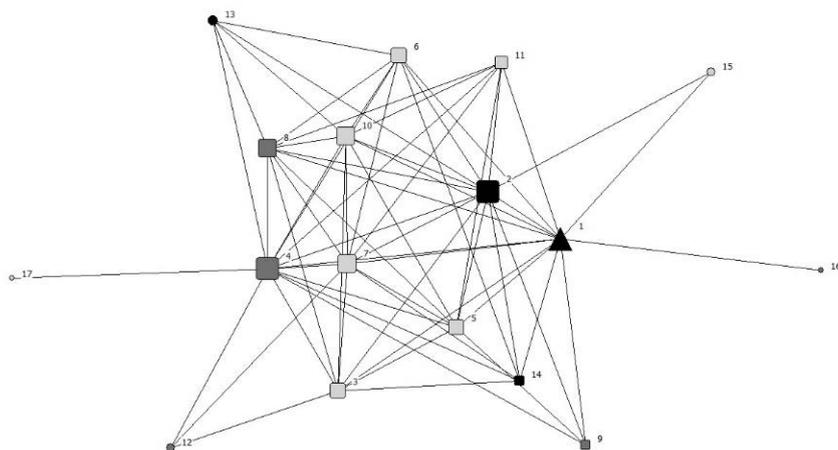
Graf. 5.2 – Frequenze degli scambi, per tipo di collaborazione



Osservando, ora, la rete base della Provincia Autonoma di Trento (graf. 5.3), risulta che i 17 nodi sono collegati tramite 126 archi. La densità della rete, dunque, risulta pari a 0,463. Ciò significa che nella rete è presente il 46% circa dei legami potenzialmente esistenti tra i nodi.

Dal momento che la densità è una delle principali misure di coesione, questa rete appare molto coesa. È possibile testarlo anche tramite la densità egocentrica dei nodi più centrali.

Graf. 5.3 – La rete base della PAT. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: nero; terzo settore a matrice religiosa: grigio scuro; terzo settore a matrice laica: grigio chiaro). La forma rappresenta il ruolo nel progetto sviluppato in risposta all'Avviso 4 (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: nodo grande)



Calcolando, prima di tutto, le misure di centralità (degree e betweenness<sup>7</sup>), i due nodi maggiormente centrali sono la Provincia Autonoma di Trento (nDegree: 0,875; nBetweenness: 20,266) e l'Associazione Atas (nDegree: 0,813; nBetweenness: 20,266).

Tab. 5.2 – Misure relative alla connettività dei nodi della PAT

|                                     | <i>EffSize</i> | <i>Efficiency</i> | <i>Constraint</i> | <i>Hierarchy</i> |
|-------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <b>Pat</b>                          | 6,692          | 0,515             | 0,260             | 0,055            |
| <i>Comune Trento</i>                | 6,077          | 0,467             | 0,277             | 0,047            |
| <i>Ass. Apas</i>                    | 3              | 0,333             | 0,389             | 0,029            |
| <b>Ass. Atas</b>                    | 7,429          | 0,531             | 0,244             | 0,043            |
| <i>Coop Punto incontro</i>          | 2,333          | 0,259             | 0,392             | 0,015            |
| <i>Coop Punto approdo</i>           | 2,250          | 0,281             | 0,432             | 0,011            |
| <i>Fondaz. Comunità solidale</i>    | 3,909          | 0,355             | 0,324             | 0,024            |
| <i>Casa Giovane della Donna</i>     | 2,800          | 0,280             | 0,357             | 0,015            |
| <i>Coop Villa S. Ignazio</i>        | 1              | 0,250             | 0,766             | 0                |
| <i>Ass. Amici senza tetto</i>       | 2,800          | 0,280             | 0,357             | 0,015            |
| <i>Ass. Trentino solidale</i>       | 1              | 0,143             | 0,493             | 0                |
| <i>Caritas</i>                      | 1              | 0,333             | 0,926             | 0                |
| <i>Servizi Sociali territoriali</i> | 1              | 0,200             | 0,648             | 0                |
| <i>Comune Rovereto</i>              | 1,333          | 0,222             | 0,555             | 0,004            |
| <i>Croce Rossa</i>                  | 1              | 0,500             | 1,125             | 0                |
| <i>Frati Minori cappuccini</i>      | 1              | 1                 |                   | 1                |
| <i>Gruppo Ola</i>                   | 1              | 1                 |                   | 1                |

Questo dato viene confermato dalle misure relative agli *structural holes*, cioè quelle misure (Burt 1992) che permettono di capire quali nodi svolgono la funzione di *broker* o di *constraint*. Il ruolo di broker è associato positivamente all'indice di *effective size* e di *efficiency*, nel senso che più è alto il valore degli indici, più il nodo svolge la funzione di collegamento tra aree della rete altrimenti scollegate tra loro. Il constraint è associato all'indice di

<sup>7</sup> La misura degree sta a indicare il numero di legami che il nodo ha nella rete; un alto grado di centralità indica una maggiore visibilità/importanza del nodo nella rete. La betweenness (Freeman) sta a indicare quante volte un nodo si trova sul percorso più breve tra altri due nodi. È uguale a zero se il nodo non si trova sul percorso di nessuna coppia di nodi: questo succede quando il nodo è isolato o quando ogni alter di un nodo è connesso a tutti gli altri alter. Più il valore è alto, più il nodo si trova sui percorsi più brevi che collegano le altre coppie di nodi.

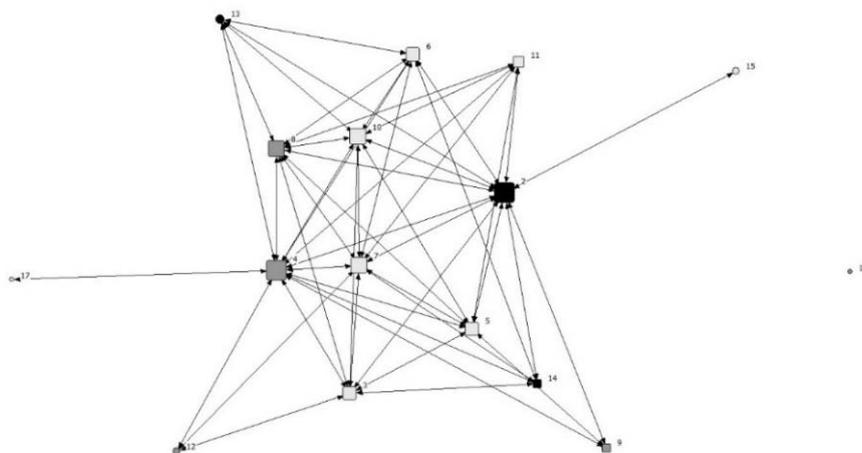
*aggregate constraint* e di *hierarchy*: meno è alto il valore di *aggregate constraint*, meno quel nodo subisce una costrizione e un controllo di carattere strutturale da parte del reticolo<sup>8</sup>.

I livelli elevati delle misure di *brokerage* (celle con contorno tratteggiato) e, allo stesso tempo, quelli bassi di *constraint* (celle con contorno continuo) mostrano il maggiore coinvolgimento dei nodi PAT e Associazione Atas nella rete, da un punto di vista strutturale (tab. 5.2).

Tab. 5.3 – Misure di coesione della rete e delle due reti senza a) PAT e b) Associazione Atas

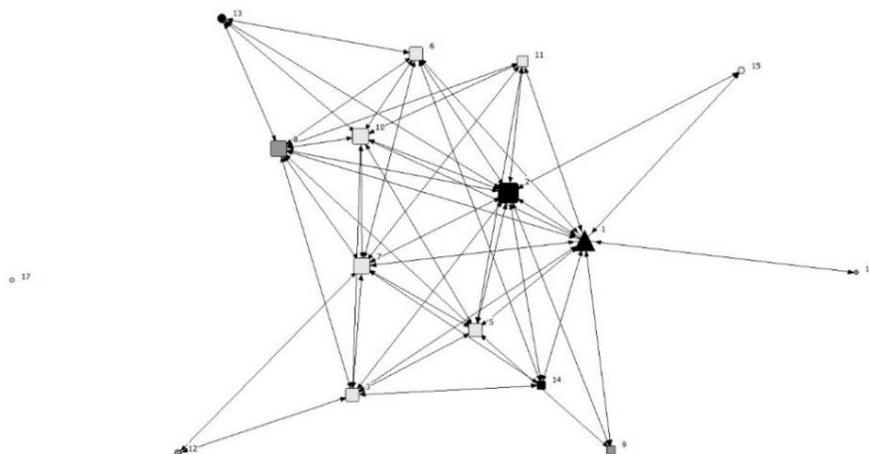
|                | Rete base | Senza PAT | Senza Ass. Atas |
|----------------|-----------|-----------|-----------------|
| Nodi           | 17        | 16        | 16              |
| Legami         | 126       | 100       | 98              |
| Densità        | 0,463     | 0,417     | 0,408           |
| Connettività   | 1         | 0,875     | 0,875           |
| Frammentazione | 0         | 0,125     | 0,125           |
| Compattezza    | 0,725     | 0,643     | 0,635           |

Graf. 5.4 – Struttura relazionale della PAT, senza il nodo Provincia Autonoma di Trento [1]



<sup>8</sup> Pur essendo consapevoli – e invitiamo il lettore a tenerlo in considerazione – che queste misure potrebbero variare totalmente se anche solo un attore in più avesse compilato la scheda di rete, abbiamo deciso di calcolarle e mostrarle ugualmente per dare conto della ricostruzione della rete a cui siamo giunti.

Graf. 5.5 – Struttura relazionale della PAT, senza il nodo Ass. Atas [4]



Sulla base di queste evidenze, allora, compariamo le misure di centralità (tab. 5.3) della rete base con quelle delle reti risultanti dall'eliminazione, prima, del nodo PAT [1] e dei suoi legami (graf. 5.4) e, successivamente, del nodo Ass. Atas [4] con i rispettivi legami (graf. 5.5). Essendo una rete molto coesa, anche l'eliminazione dei due nodi più centrali non frammenta la rete, e ne causa una minima diminuzione della compattezza.

## 5.2 La Città di Milano: fotografia della rete

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 San Francesco, Associazione Cielo e Terra, Fondazione Progetto Arca, Opera Cardinal Ferrari, Remar Italia, Cooperativa Angel Service, Fondazione Casa della Carità, Fondazione Caritas Ambrosiana (tab. 5.4). 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.

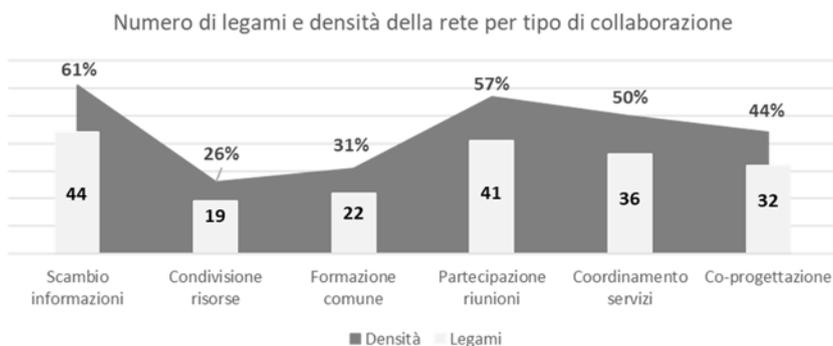
Rispetto al caso trentino, è evidente che vi siano più legami tra i nodi – anche considerato il numero più alto di attori rispondenti, ma le reti emergenti per ogni modalità di collaborazione sono meno coese. La densità, infatti, è più bassa e supera il 60% solo nello scambio di informazioni. Segue la partecipazione a riunioni, il coordinamento tra servizi e la co-

progettazione. Come nella Provincia di Trento, i rapporti sono meno densi per la condivisione di risorse e la formazione in comune (graf. 5.6). Ciò che risalta dalle frequenze dei contatti tra gli attori rispondenti è la relativa bassa frequenza con cui gli attori indicano di avere rapporti tra di loro. A conferma che anche a Milano lo scambio di informazioni è alla base dei legami tra i nodi, tale modalità collaborativa ha una frequenza di più di 10 volte all'anno del 50% (graf. 5.7). In tutte le sei reti riguardanti le modalità di collaborazione, due nodi risultano più centrali rispetto agli altri: l'Unità Gea/Casc e la Fondazione Progetto Arca. La centralità, che solitamente indica il numero di legami di ogni nodo, in questo caso, tiene in considerazione anche il valore del legame, ovvero la frequenza con cui il nodo ha indicato di collaborare con gli altri o con cui gli altri hanno indicato di collaborare con il nodo.

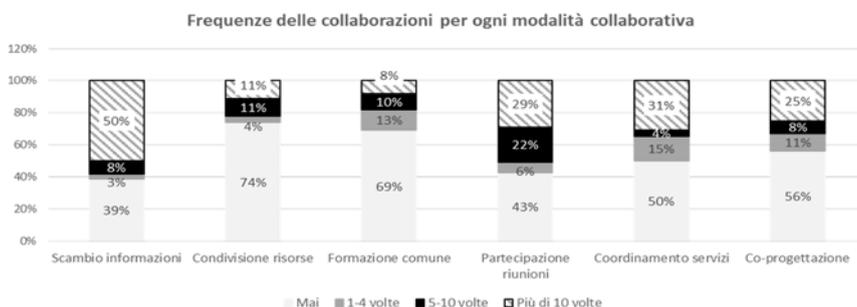
*Tab. 5.4 – Elenco degli attori rispondenti alla scheda di rete (in grigio) e degli attori inclusi nei personal network degli attori rispondenti (in bianco). Per ogni attore, è indicato il numero del nodo corrispondente nei grafi*

|                              |    |                      |    |                                  |    |                              |    |
|------------------------------|----|----------------------|----|----------------------------------|----|------------------------------|----|
| 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 |
| Etno-psichiatria             | 14 | Ass. Comunità nuova  | 29 | Fondaz. Isacchi So-maja          | 44 | Medici Senza Frontiere       | 59 |
| Ospedali                     | 15 | Ass. Giardino aromi  | 30 | Fondaz. Exodus                   | 45 |                              |    |

Graf. 5.6 – Numero di legami e densità della rete, per tipo di collaborazione



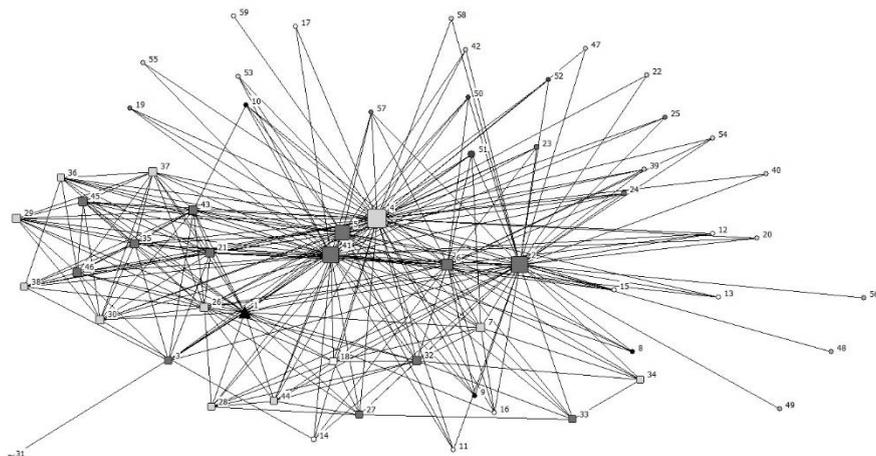
Graf. 5.7 – Frequenze degli scambi, per tipo di collaborazione



Osservando, ora, la rete base della Città di Milano (graf. 5.8), 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 nodi.

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 TS (tab. 5.5). 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. 5.6).

Graf. 5.8 – La rete base della Città di Milano. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: nero; sicurezza, terzo settore a matrice religiosa; privato; terzo settore a matrice laica: gradazioni di grigio dal più scuro al più chiaro; sanitario: bianco). La forma rappresenta il ruolo nel progetto sviluppato in risposta all'Avviso 4 (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: nodo grande)



Tab. 5.6 – Misure relative alla connettività dei nodi della Città di Milano

|                                | <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            |
| Coop. Angel Service            | 3,308          | 0,413             | 0,432             | 0,030            |
| Celav                          | 1,500          | 0,375             | 0,736             | 0,008            |
| Casa Jannacci                  | 1,600          | 0,320             | 0,630             | 0,005            |
| Servizi sociali territoriali   | 1,800          | 0,360             | 0,622             | 0,006            |
| Cps                            | 1,250          | 0,313             | 0,752             | 0,004            |
| Sert                           | 1,500          | 0,375             | 0,736             | 0,008            |
| Noa                            | 1              | 0,333             | 0,926             | 0                |
| Etmopsichiatria                | 1,500          | 0,375             | 0,736             | 0,008            |
| Ospedali                       | 1,600          | 0,320             | 0,630             | 0,005            |

|   |        |       |        |       |
|---|--------|-------|--------|-------|
| <i>Medici volontari</i>                 | 1,800  | 0,360 | 0,625  | 0,015 |
| <i>Consultori</i>                       | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Croce Rossa</i>                      | 2      | 0,400 | 0,618  | 0,022 |
| <i>Parrocchie</i>                       | 1,333  | 0,444 | 0,882  | 0,011 |
| <i>Csv</i>                              | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Opera San Francesco</i>              | 2,433  | 0,304 | 0,439  | 0,023 |
| <i>Ass. Pane Quotidiano</i>             | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Banco alimentare</i>                 | 1,600  | 0,320 | 0,630  | 0,005 |
| <i>Banco farmaceutico</i>               | 1,600  | 0,320 | 0,630  | 0,005 |
| <i>Ass. Buddhista</i>                   | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Ass. Ronda della carità</i>          | 1,500  | 0,250 | 0,552  | 0,003 |
| <i>Ass. Sos Milano</i>                  | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Ass. Mia</i>                         | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Ass. Comunità nuova</i>              | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Ass. Giardino degli aromi</i>        | 1,250  | 0,313 | 0,752  | 0,004 |
| <i>Ass. Sviluppo promozione</i>         | 1      | 1     | /      | 1     |
| <i>Ass. City angels</i>                 | 1      | 0,250 | 0,7666 | 0     |
| <i>Coop. Insieme si può</i>             | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Coop. Arcadia</i>                    | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Coop. Farsi prossimo</i>             | 2,208  | 0,315 | 0,502  | 0,039 |
| <i>Spazio aperto servizi</i>            | 1,250  | 0,313 | 0,752  | 0,004 |
| <i>Coop. Lotta contro emarginazione</i> | 1,250  | 0,313 | 0,752  | 0,004 |
| <i>Coop. Comunità progetto</i>          | 1,500  | 0,300 | 0,663  | 0,040 |
| <i>Fondazione Cariplo</i>               | 1,250  | 0,313 | 0,752  | 0,004 |
| <i>Banca del Monte</i>                  | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Fondazione Casa Carità</i>           | 35,269 | 0,860 | 0,152  | 0,387 |
| <i>Cascina Brandezzata</i>              | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Fondazione Caritas Ambrosiana</i>    | 4,194  | 0,419 | 0,360  | 0,050 |
| <i>Fondazione Isacchi Somaja</i>        | 1,250  | 0,313 | 0,752  | 0,004 |
| <i>Fondazione Exodus</i>                | 1      | 0,333 | 0,926  | 0     |
| <i>Fondazione Somaschi</i>              | 1,833  | 0,306 | 0,546  | 0,008 |
| <i>Banca Prossima</i>                   | 1      | 0,500 | 1,125  | 0     |
| <i>Studio legale Pasceri Vitale</i>     | 1      | 1     | /      | 1     |
| <i>Studio legale Ferri Paci</i>         | 1      | 1     | /      | 1     |

|                               |       |       |       |       |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Tribunale/UEPE</i>         | 1,600 | 0,320 | 0,630 | 0,005 |
| <i>Vigili urbani</i>          | 2,333 | 0,389 | 0,535 | 0,014 |
| <i>Polizia scalo romana</i>   | 1     | 0,333 | 0,926 | 0     |
| <i>Caf</i>                    | 1,333 | 0,444 | 0,882 | 0,011 |
| <i>Cpia</i>                   | 1,333 | 0,444 | 0,882 | 0,011 |
| <i>Sindacato inquilini</i>    | 1     | 0,500 | 1,125 | 0     |
| <i>Azienda F.lli Ferrari</i>  | 1     | 1     | /     | 1     |
| <i>Università Cattolica</i>   | 1,600 | 0,320 | 0,630 | 0,005 |
| <i>Unicef</i>                 | 1     | 0,500 | 1,125 | 0     |
| <i>Medici Senza Frontiere</i> | 1     | 1     | /     | 1     |

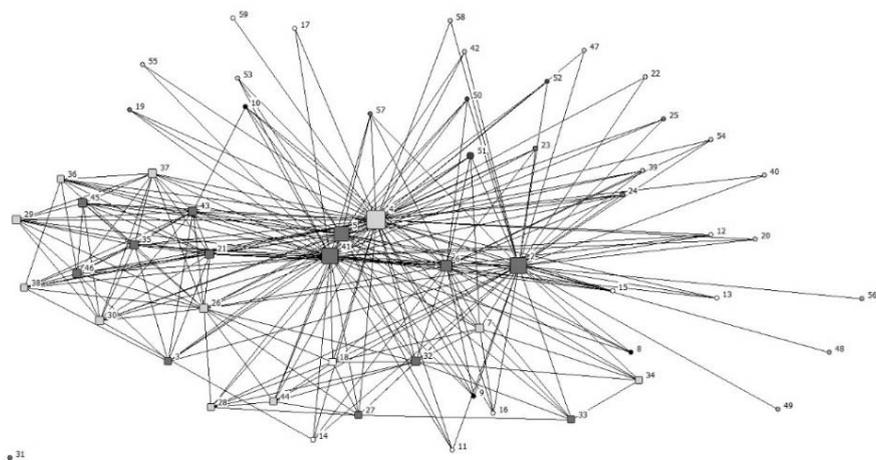
Tab.5.7 – Misure di coesione della rete base e delle due reti senza a) Unità Gea/Casc e b) i quattro attori più centrali di TS

|                       | <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                                   |

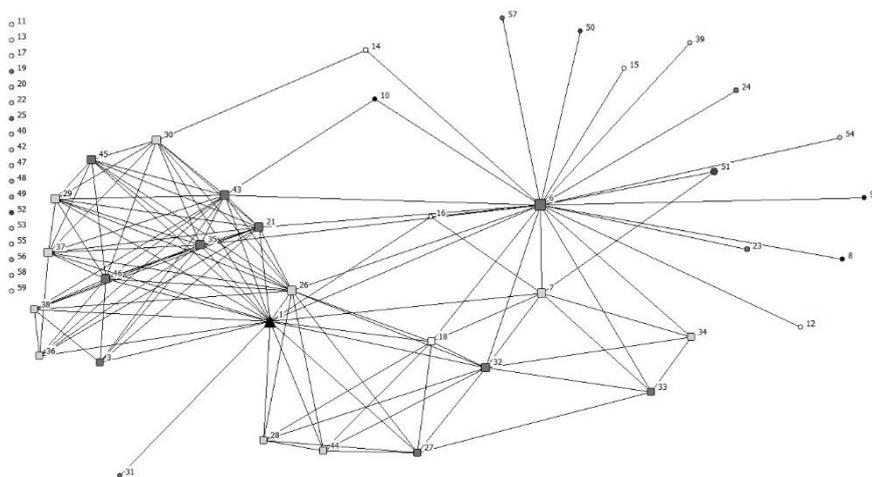
Sulla base di queste misure, compariamo le misure di centralità (tab. 5.7) della rete base con quelle delle reti risultanti eliminando, prima, il nodo dell'Unità Gea/Casc [1] in quanto attore pubblico e leader del progetto (graf. 5.9) e, successivamente, i quattro nodi degli attori più centrali di TS (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. 5.10).

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%.

Graf. 5.9 – Struttura relazionale della Città di Milano, senza il nodo Unità Gea/Casc [1]



Graf. 5.10 – Struttura relazionale della Città di Milano, senza i nodi Fondazione Progetto Arca [4], Fondazione Casa della Carità [41], Fondazione Fratelli San Francesco [2] e Opera Cardinal Ferrari [5]



### 5.3 La Città di Bologna: fotografia della rete

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 Arcolai, 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. 5.8).

I cinque testimoni significativi sono molto connessi tra di loro per tutte le modalità collaborative. Addirittura, negli ambiti dello scambio informazioni e partecipazione a riunioni la densità raggiunge il 100%, a significare che ogni nodo è collegato a tutti gli altri. Seppure meno dense, anche gli altri tipi di collaborazione sono caratterizzati da legami densi (graf. 5.11).

Tab. 5.8 – 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 |                              |    |                            |    |

Graf. 5.11 – Numero di legami e densità della rete, per tipo di collaborazione

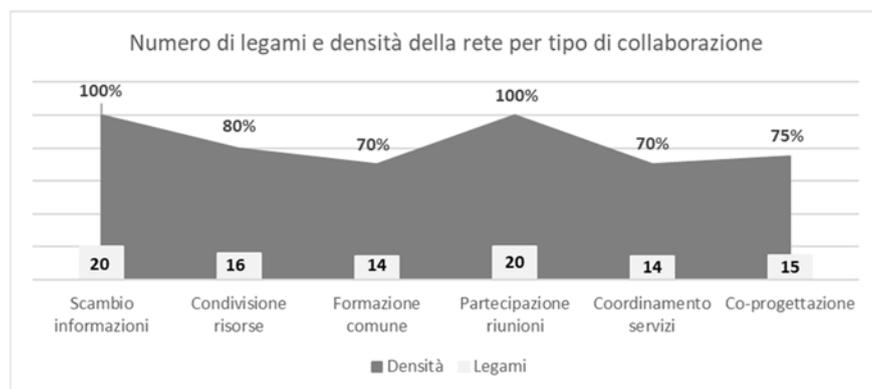
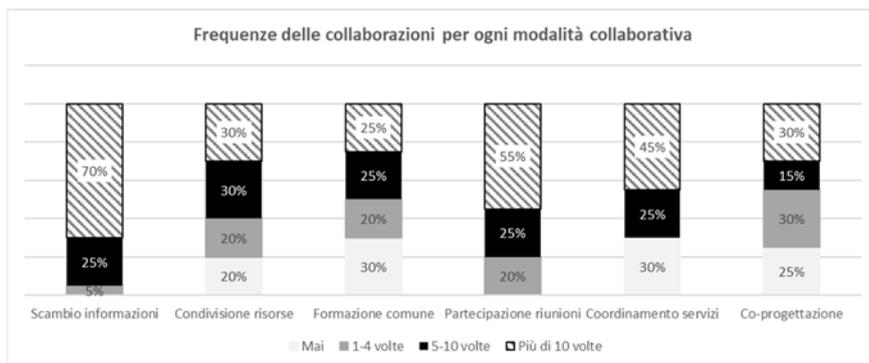
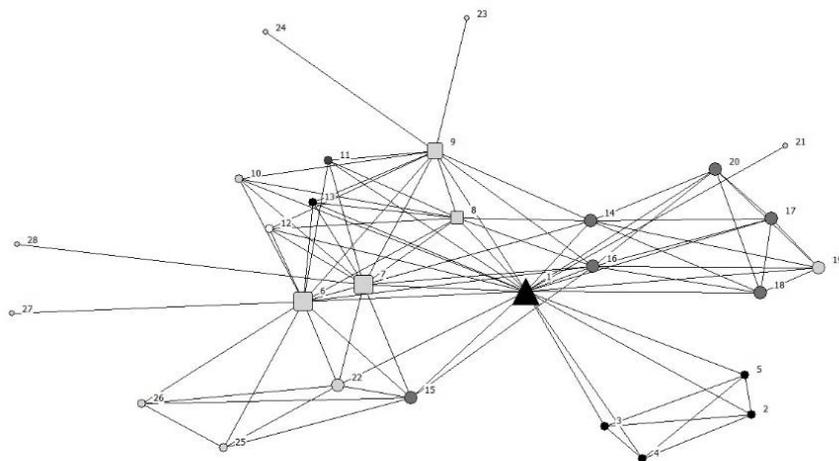


Fig. 5.12 – Frequenze degli scambi, per tipo di collaborazione



A differenza di quanto registrato sia nella Provincia di Trento sia nella Città di Milano, la frequenza con cui ogni nodo ha rapporti con gli altri è alta, attestandosi maggiormente su più di 10 volte all'anno e su 5-10 volte all'anno (graf. 5.12). Non risultano particolari differenze all'interno di queste micro-reti in merito alla centralità dei nodi.

Graf. 5.13 – La rete base della Città di Bologna. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: nero; sicurezza, terzo settore a matrice religiosa; terzo settore a matrice laica: gradazioni di grigio dal più scuro al più chiaro; sanitario: bianco). La forma rappresenta il ruolo nel progetto sviluppato in risposta all'Avviso 4 (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: nodo grande)



Tab. 5.9 – Le misure di centralità (Degree e Freeman Betweenness), normalizzate, dei nodi della rete

| 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        |
| 14   | Parrocchie/centri diocesi    | 0,333   | 15   | Antoniano onlus              | 2,635        |
| 15   | Antoniano onlus              | 0,259   | 22   | Avvocato di strada onlus     | 1,899        |
| 17   | Comunità S'Egidio            | 0,222   | 8    | Coop. Piccola Carovana       | 0,829        |
| 18   | Ass. Papa Giovanni XXIII     | 0,222   | 17   | Comunità S'Egidio            | 0,032        |
| 19   | Ass. Croce Italia            | 0,222   | 18   | Ass. Papa Giovanni XXIII     | 0,032        |
| 20   | Cisom                        | 0,222   | 19   | Ass. Croce Italia            | 0,032        |
| 22   | Avvocato di strada onlus     | 0,222   | 20   | Cisom                        | 0,032        |
| 10   | Ass. Naufragi                | 0,185   | 2    | Asp direzione                | 0            |
| 11   | Forze dell'ordine            | 0,185   | 3    | Asp altre aree servizi       | 0            |
| 12   | Asl                          | 0,185   | 4    | Assessore                    | 0            |
| 13   | Servizi sociali territoriali | 0,185   | 5    | Ufficio di piano             | 0            |
| 2    | Asp direzione                | 0,148   | 10   | Ass. Naufragi                | 0            |
| 3    | Asp altre aree servizi       | 0,148   | 11   | Forze dell'ordine            | 0            |
| 4    | Assessore                    | 0,148   | 12   | Asl                          | 0            |
| 5    | Ufficio di piano             | 0,148   | 13   | Servizi sociali territoriali | 0            |
| 25   | Associazione Sokos           | 0,148   | 21   | Ass. Piazza dei colori       | 0            |
| 26   | Associazione Approdi         | 0,148   | 23   | Ass. Idea animalista onlus   | 0            |
| 21   | Ass. Piazza dei colori       | 0,037   | 24   | Ass. Emiliani                | 0            |
| 23   | Ass. Idea animalista onlus   | 0,037   | 25   | Ass. Sokos                   | 0            |
| 24   | Ass. Emiliani                | 0,037   | 26   | Ass. Aapprodi                | 0            |
| 27   | Ass. Cucine popolari         | 0,037   | 27   | Ass. Cucine popolari         | 0            |
| 28   | Ass. Universo                | 0,037   | 28   | Ass. Universo                | 0            |

Osservando, ora, la struttura reticolare di base della Città di Bologna (graf. 5.13), 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.

Tab. 5.10 – Misure relative alla connettività dei nodi della Città di Bologna

|                                     | <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>Associazione Naufragi</i>        | 1              | 0,200             | 0,648             | 0                |
| <i>Forze dell'ordine</i>            | 1              | 0,200             | 0,648             | 0                |
| <i>Asl</i>                          | 1              | 0,200             | 0,648             | 0                |
| <i>Servizi sociali territoriali</i> | 1              | 0,200             | 0,648             | 0                |
| <i>Parrocchie/centri diocesi</i>    | 4,556          | 0,506             | 0,373             | 0,023            |
| <i>Antoniano onlus</i>              | 3              | 0,429             | 0,469             | 0,024            |
| <i>Caritas</i>                      | 5,400          | 0,540             | 0,340             | 0,034            |
| <i>Comunità S'Egidio</i>            | 1,333          | 0,222             | 0,555             | 0,004            |
| <i>Ass. Papa Giovanni XXIII</i>     | 1,333          | 0,222             | 0,555             | 0,004            |
| <i>Ass. Croce Italia</i>            | 1,333          | 0,222             | 0,555             | 0,004            |
| <i>Cisom</i>                        | 1,333          | 0,222             | 0,555             | 0,004            |
| <i>Ass Piazza dei colori</i>        | 1              | 1                 | /                 | 1                |
| <i>Avvocato di strada onlus</i>     | 2,333          | 0,389             | 0,539             | 0,027            |
| <i>Ass. Idea animalista onlus</i>   | 1              | 1                 | /                 | 1                |
| <i>Ass. Emiliani</i>                | 1              | 1                 | /                 | 1                |
| <i>Ass. Sokos</i>                   | 1              | 0,250             | 0,766             | 0                |
| <i>Ass. Approdi</i>                 | 1              | 0,250             | 0,766             | 0                |
| <i>Ass. Cucine popolari</i>         | 1              | 1                 | /                 | 1                |
| <i>Ass. Universo</i>                | 1              | 1                 | /                 | 1                |

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. Approfondiremo questo punto nei prossimi capitoli.

In questa sede, ci soffermiamo, però, sulla forma del grafo della rete base. Appare evidente che Asp – l'attore pubblico, leader del progetto – è decisamente più centrale nella rete rispetto agli altri nodi. Prima ancora di calcolare le misure di Burt (1992) sugli *structural holes*, si può osservare come il nodo triangolare abbia il ruolo di connettore tra aree della rete scarsamente connesse.

Testiamo ora questa ipotesi visiva, calcolando le misure di centralità (tab. 5.9) e le misure di *brokerage* e *constraint* (tab. 5.10).

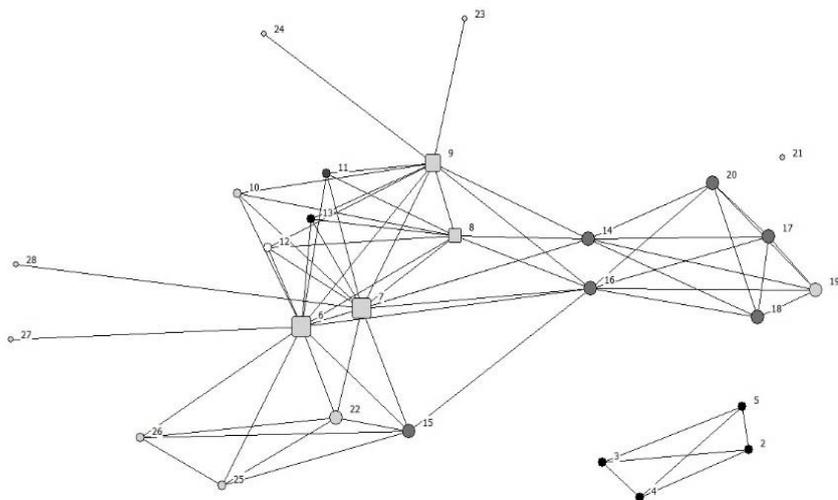
I dati riportano un'assoluta centralità del nodo ASP, a conferma di quanto emerge dal grafo. Soprattutto la *betweenness* mostra quanto questo nodo, rispetto agli altri, si trovi nei percorsi più brevi che collegano le coppie di nodi della rete. La sua funzione di broker è provata anche dall'indice di *effective size* e di *efficiency* (celle con contorno tratteggiato, tab. 5.10).

Tra gli altri nodi della rete, risulta secondariamente centrale la Cooperativa Piazza Grande. Per questo motivo, compariamo ora le misure di centralità (tab. 5.11) della rete base con quelle delle reti risultanti eliminando, prima, il nodo di ASP [1] in quanto attore pubblico e leader del progetto (graf. 5.14) e, successivamente, il nodo Cooperativa Piazza Grande [6], con i loro rispettivi legami (graf. 5.15). È chiaro come la mancanza del nodo ASP dalla rete provochi una marcata diminuzione 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).

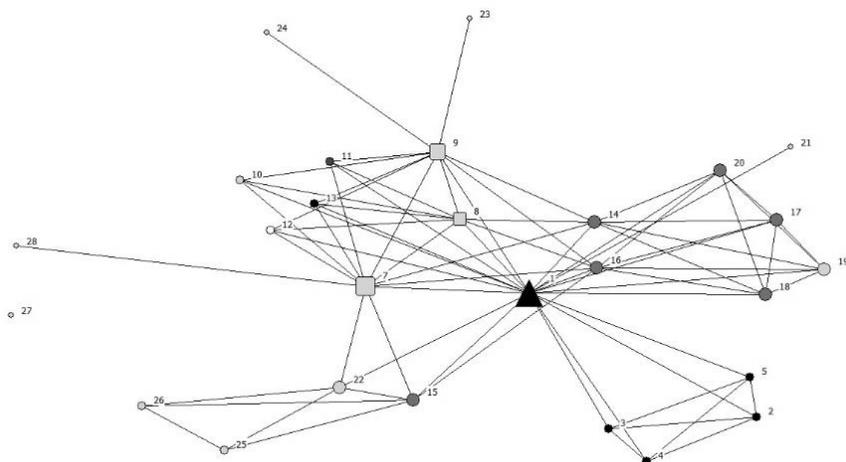
Tab. 5.11 – Misure di coesione della rete base e delle due reti senza a) ASP e b) Cooperativa Piazza Grande

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

Graf. 5.14 – Struttura relazionale della Città di Bologna, senza il nodo ASP [1]



Graf. 5.15 – Struttura relazionale della Città di Bologna, senza il nodo Cooperativa Piazza Grande [6]



## 5.4 La Città di Napoli: fotografia della rete

La rete delle collaborazioni della Città di Napoli per la realizzazione del progetto riferito all'Avviso 4 è stata costruita sulle risposte di nove testimoni

significativi: Responsabile del progetto Avviso 4 all'interno dell'Assessorato alla Coesione e ai Diritti di Cittadinanza, Gesco Consorzio di Cooperative Sociali, Il Camper Onlus, La Locomotiva Cooperativa Onlus, Centro La Tenda, Fondazione Massimo Leone, Cooperativa sociale Dedalus, Comunità Sant'Egidio, Dipartimento delle Dipendenze dell'ASL di Napoli (tab. 5.12). Risultano assenti al focus group e, dunque, alla compilazione delle schede di rete il Dipartimento di Salute Mentale dell'ASL, l'Associazione Potere al Popolo, Avvocato di Strada Onlus e Croce Rossa Italiana sezione di Napoli.

Tab. 5.12 – 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

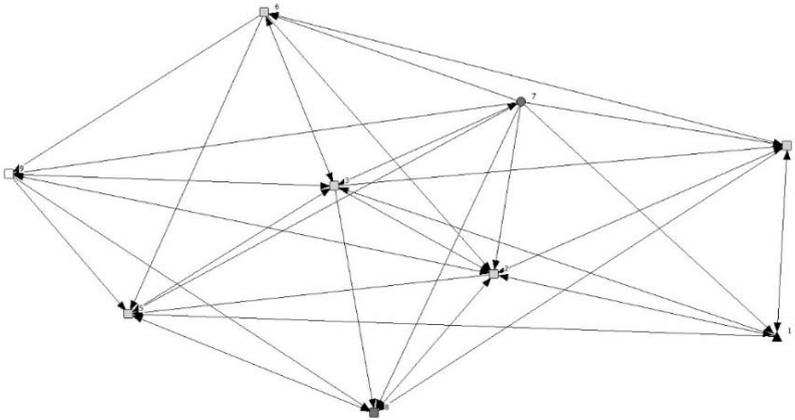
|                                 |   |                      |   |                      |    |
|---------------------------------|---|----------------------|---|----------------------|----|
| Assessore coesione cittadinanza | 1 | Coop. Il Camper      | 5 | Ass. Centro La tenda | 8  |
| Coop. La Locomotiva             | 2 | Coop. Dedalus        | 6 | Asl dipendenze       | 9  |
| Gesco                           | 3 | Comunità Sant'Egidio | 7 | Cpa                  | 10 |
| Fondazione Massimo Leone        | 4 |                      |   |                      |    |

Graf. 5.16 – Numero di legami e densità della rete, per tipo di collaborazione

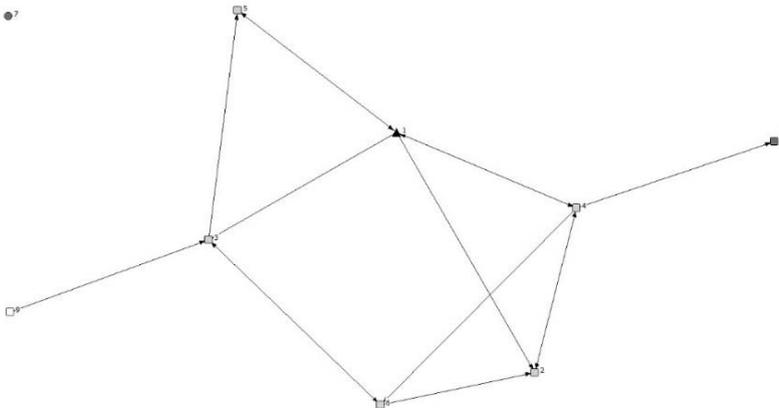


A differenza degli altri casi finora osservati, qui risulta esserci una differenza maggiore tra la densità delle reti per scambio di informazioni, partecipazione a riunioni e coordinamento servizi e quella delle reti riguardanti gli ambiti di collaborazione. Il numero e la densità dei legami nella condivisione di risorse e nella formazione comune sono notevolmente inferiori, mentre le misure relative alla co-progettazione sono le più basse anche comparate con quelle degli altri ambiti territoriali (graf. 5.16). Riportiamo, perché particolarmente esplicitativi della diversa densità tra i nodi, i grafi delle reti relative allo scambio di informazioni e alla co-progettazione (graf. 5.17; 5.18).

Graf. 5.17 – Struttura reticolare relativa alla modalità collaborativa “Scambio di informazioni”, con densità pari a 0,57 e 41 legami esistenti tra i nodi



Graf. 5.18 – Struttura reticolare relativa alla modalità collaborativa “Co-progettazione”, con densità pari a 0,22 e 16 legami esistenti tra i nodi

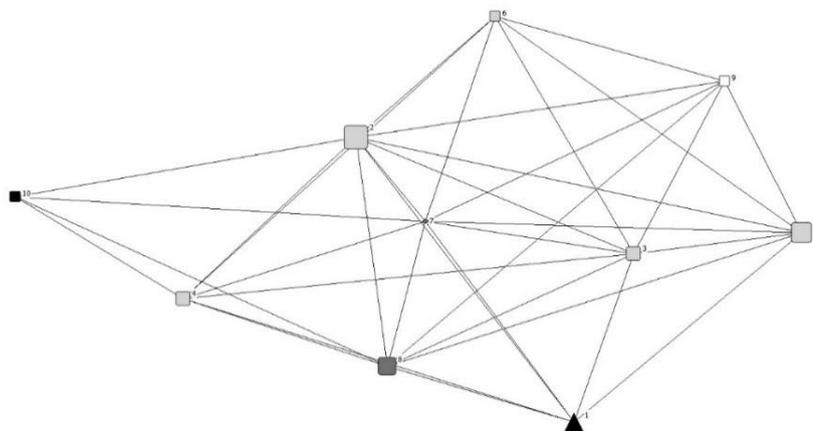


Questi dati ritornano anche negli andamenti delle frequenze con cui gli attori collaborano tra di loro. I contatti tra i nodi ricorrono con una frequenza inferiore a quattro volte all’anno nella maggior parte dei casi, aumentando per lo scambio di informazioni, il coordinamento dei servizi e la partecipazione a riunioni (graf. 5.19).

Graf. 5.19 – Frequenze degli scambi, per tipo di collaborazione.



Graf. 5.20 – La rete base della Città di Napoli. Il colore rappresenta il settore di appartenenza del nodo (pubblico: arancione; terzo settore a matrice religiosa: verde chiaro; terzo settore a matrice laica: verde scuro). La forma rappresenta il ruolo nel progetto sviluppato in risposta all'Avviso 4 (leader: triangolo; quadrato: partner; tondo: partner indiretto). La grandezza dei nodi rappresenta il loro grado di centralità (più centrale: nodo grande)



Osservando, la struttura reticolare di base della Città di Napoli (graf. 5.20), risulta che i 10 nodi sono collegati tramite 50 archi. La densità della rete risulta pari a 0,566. Ciò significa che nella rete è presente il 56% circa dei legami potenzialmente esistenti tra questi nodi.

Come nel caso della Provincia Autonoma di Trento, la forte coesione della rete fa sì che, seppure vi siano alcuni nodi più centrali di altri, essi non lo siano in tale misura da avere un ruolo marcato di broker nel collegare i contenuti e i nodi stessi della rete. I valori di degree attestano una maggiore centralità della Locomotiva, mentre secondo i valori di betweenness il

Consorzio Gesco è più centrale (tab. 5.13). Affiancando a queste le misure di *brokerage/constraint* (tab. 5.14) emerge che sicuramente la Locomotiva ha un ruolo centrale nella rete, ma che anche la Fondazione Massimo Leone e il Consorzio Gesco hanno alti valori di *efficiency*.

Gli ultimi due nodi sono, però, anche più “costretti” in modo strutturale da parte del reticolo, mentre la Locomotiva – per questo indice – ha i valori più bassi. Il nodo pubblico dell’Assessorato alla coesione e cittadinanza risulta, comunque, meno centrale degli attori appena citati di Terzo Settore.

Tab. 5.13 – Le misure di centralità (*Degree e Freeman Betweenness*), normalizzate, dei nodi della rete

|    |                                 | <i>nOutdeg</i> | <i>nIndeg</i> |    |                                 | <i>nBetweenness</i> |
|----|---------------------------------|----------------|---------------|----|---------------------------------|---------------------|
| 2  | La Locomotiva                   | 0,667          | 0,889         | 3  | Gesco                           | 14,398              |
| 5  | Coop. Il Camper                 | 0,556          | 0,778         | 2  | La Locomotiva                   | 9,769               |
| 1  | Assessore Coesione Cittadinanza | 0,444          | 0,667         | 5  | Coop. Il Camper                 | 6,875               |
| 8  | Ass. Centro La Tenda            | 0,444          | 0,667         | 1  | Assessore Coesione Cittadinanza | 5,093               |
| 3  | Gesco                           | 0,889          | 0,556         | 4  | Fondazione Massimo Leone        | 3,866               |
| 4  | Fondazione Massimo Leone        | 0,556          | 0,556         | 6  | Coop. Dedalus                   | 3,241               |
| 6  | Coop. Dedalus                   | 0,556          | 0,444         | 8  | Ass. Centro La Tenda            | 2,431               |
| 9  | Asl dipendenze                  | 0,444          | 0,444         | 9  | Asl Dipendenze                  | 1,204               |
| 10 | Cpa                             | 0              | 0,444         | 7  | Comunità Sant'Egidio            | 0,347               |
| 7  | Comunità Sant'Egidio            | 1              | 0,111         | 10 | Cpa                             | 0                   |

Tab. 5.14 – Misure relative alla connettività dei nodi della Città di Napoli

|                                 | <i>EffSize</i> | <i>Efficiency</i> | <i>Constraint</i> | <i>Hierarchy</i> |
|---------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Assessore Coesione Cittadinanza | 2,650          | 0,442             | 0,546             | 0,027            |
| Coop. La Locomotiva             | 4,821          | 0,536             | 0,384             | 0,037            |
| Gesco                           | 4              | 0,500             | 0,420             | 0,020            |
| Fondazione Massimo Leone        | 3,800          | 0,543             | 0,479             | 0,055            |
| Coop. Il Camper                 | 3,417          | 0,488             | 0,475             | 0,037            |
| Coop. Dedalus                   | 2,889          | 0,481             | 0,547             | 0,036            |
| Comunità Sant'Egidio            | 4,300          | 0,478             | 0,412             | 0,048            |
| Ass. Centro La Tenda            | 3,750          | 0,469             | 0,460             | 0,071            |
| Asl Dipendenze                  | 2,438          | 0,406             | 0,579             | 0,042            |
| Cpa                             | 1,625          | 0,406             | 0,814             | 0,013            |

Considerata la forte coesione della rete di base e la minima differenza nei valori di centralità fra i nodi, possiamo vedere come l'eliminazione dalla rete sia dell'attore pubblico – Assessorato Coesione e Cittadinanza [1] (graf. 5.21) – sia dell'attore di Terzo Settore più centrale – Cooperativa La Locomotiva [2] (graf. 5.22) – non apporti grandi cambiamenti alla coesione del reticolo (tab. 5.15). Addirittura, l'eliminazione del nodo Assessorato coesione e cittadinanza non comporta alcuna diminuzione della densità, mentre le altre misure calano di pochissimi punti decimali.

Tab. 5.15 – Misure di coesione della rete base e delle due reti senza a) Assessorato Coesione Cittadinanza e b) Cooperativa La Locomotiva

|                | Rete  | Senza Assessorato Coesione e Cittadinanza | Senza Coop La Locomotiva |
|----------------|-------|---|--------------------------|
| Nodi           | 10    | 9   | 9                        |
| Legami         | 50    | 40  | 36                       |
| Densità        | 0,556 | 0,556                                     | 0,500                    |
| Connettività   | 0,900 | 0,889                                     | 0,889                    |
| Frammentazione | 0,100 | 0,111                                     | 0,111                    |
| Compattezza    | 0,722 | 0,715                                     | 0,688                    |

Graf. 5.21 – Struttura relazionale della Città di Napoli, senza il nodo Assessorato Coesione e Cittadinanza [1]

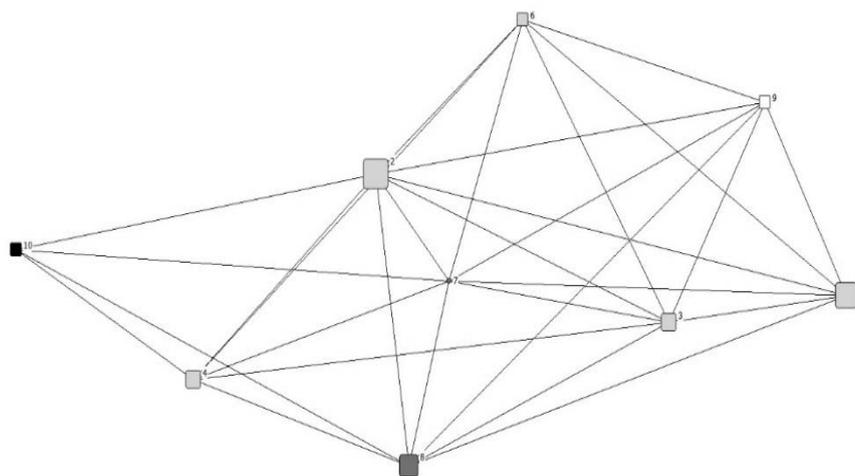
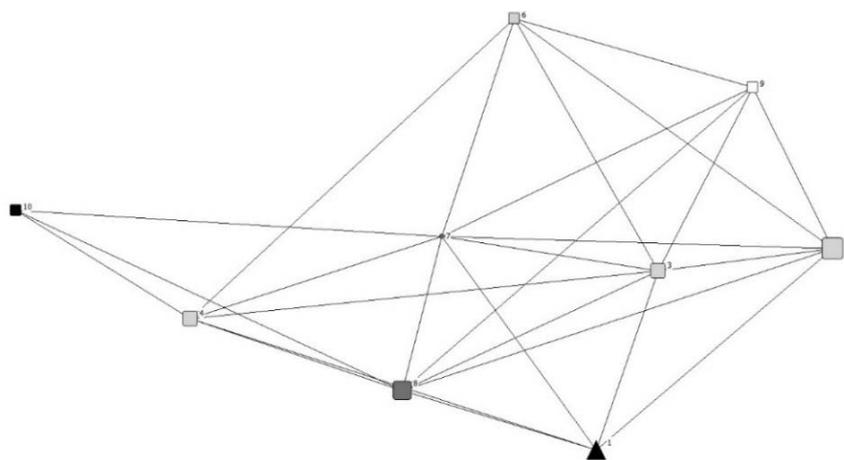


Fig.5 .22 – Struttura relazionale della Città di Napoli, senza il nodo Cooperativa La Locomotiva [2]



## 5.5 Uno sguardo di insieme

Riassumendo quanto emerso dall'analisi delle reti sviluppatesi nei quattro territori, seppure non sia possibile comparare tra di loro le reti a causa della diversità nella cultura dei servizi, nel numero di attori coinvolti e nel numero di attori partecipanti alla rilevazione, è comunque rilevante evidenziare alcune caratteristiche ricorrenti, da un lato, e peculiari, dall'altro.

Per quanto riguarda, in generale, le modalità di collaborazione tra gli attori appartenenti alle Cabine di regia territoriali e partecipanti alla rilevazione, risultano più densi e frequenti i legami attivati per lo scambio di informazioni e la partecipazione a riunioni condivise. Meno densi e meno frequenti, invece, sono gli scambi relativi alla condivisione di risorse e alla formazione svolta in comune. A Milano, i contatti tra i nodi avvengono a una frequenza relativamente bassa nel corso dell'anno: ad eccezione dello scambio di informazioni, le altre modalità di collaborazione si svolgono con una frequenza di incontri, per lo più, inferiore a 4 volte all'anno. A Bologna, invece, emerge l'esatto contrario, dal momento che i cinque testimoni significativi della Cabina di regia sono molto connessi tra di loro, sia per numero di legami sia per frequenza degli stessi, in tutte le modalità collaborative. Napoli riporta un'ulteriore diversa situazione, caratterizzandosi per un'elevata differenza tra la densità e la frequenza dei legami relative allo scambio di informazioni e la densità e la frequenza relative alla co-progettazione dei servizi.

Riprendiamo, ora, le caratteristiche delle reti composte da tutti gli attori, almeno una volta menzionati nelle collaborazioni per la realizzazione dei servizi. La densità della rete della Provincia Autonoma di Trento equivale al 46% dei legami potenzialmente esistenti tra i nodi. I nodi più centrali risultano essere l'attore pubblico della Provincia Autonoma di Trento e l'Associazione Atas di Terzo Settore. Tuttavia, essendo una rete molto coesa, l'eliminazione sia dell'attore pubblico sia dell'Ente del terzo settore non frammenta la rete e ne causa solo una minima diminuzione della compattezza.

Milano presenta una densità molto più bassa, pari al 12%, e la sua particolarità rispetto agli altri tre territori è la centralità dell'attore pubblico (Unità Gea/Casc), inferiore a quella di quattro attori di Terzo Settore. Per questo motivo, la comparazione delle misure di coesione tra la rete senza Unità Gea/Casc e la rete senza i quattro attori più centrali presenta notevoli differenze: la densità passa dall'11% al 3% e la frammentazione aumenta dal 3% al 60%.

Nella rete bolognese, è presente il 23% circa dei legami potenzialmente esistenti tra i nodi (densità). Appare, inoltre, evidente che Asp, l'attore pubblico, leader del progetto, è decisamente più centrale nella rete rispetto agli altri nodi. Infatti, risulta il principale collegamento e trasmettitore tra le altre coppie di nodi. Il secondo nodo più centrale è la Cooperativa Piazza Grande. L'eliminazione, prima di un nodo e poi dell'altro, evidenzia comunque l'importanza per la rete dei servizi di Bologna dell'attore pubblico, dal momento che l'assenza di Asp causa una sostanziale diminuzione della coesione della rete.

Per ultimo, la densità della rete di Napoli è pari al 57% e – come nel caso della Provincia Autonoma di Trento – questa forte coesione fa sì che, seppure vi siano alcuni nodi più centrali di altri, la loro assenza non causi una forte diminuzione nella coesione della rete. Inoltre, non vi sono effettive differenze nella coesione della rete senza l'attore pubblico e in quella della rete senza il nodo più centrale di Terzo Settore.

Nel prossimo capitolo, proseguiamo l'analisi utilizzando il materiale qualitativo raccolto tramite le interviste semi-strutturate e i focus group, per poi riflettere complessivamente, nell'ultimo capitolo, sulle configurazioni e i modelli di governance emersi in questa prima fase di implementazione della politica nazionale.

## *6. Istituire il sistema strategico integrato. Come la PA e gli ETS osservano la morfogenesi delle reti e della loro governance*

### **6.1 Morfogenesi di una governance**

In questo capitolo analizzeremo il punto di vista dell'attore pubblico e degli stakeholder relativamente al sistema strategico integrato. Lo faremo aggiungendo l'analisi delle interviste svolte con questi attori all'analisi di rete presentata nel capitolo precedente, sfruttando così la combinazione dei dati per la comprensione delle diverse configurazioni assunte dal sistema integrato nei diversi territori esaminati.

La finalità è quella di osservare come questi attori sociali osservano il processo di costruzione del sistema, quale significato gli attribuiscono, quali punti di forza e debolezza individuano. Si tratta quindi di una osservazione di osservazioni che riguarda, come tutta la ricerca, la fase iniziale di un percorso che proseguirà nel tempo. L'analisi delle interviste e dei focus group andrebbe letta tenendo ben presente la configurazione reticolare dei diversi sistemi integrati e delle loro governance. Come abbiamo specificato nel quarto capitolo il problema che questi diversi attori affrontano è la costruzione di una governance che, simultaneamente, attribuisce il potere di regia all'ente pubblico, ma richiede anche di allargare la rete includendo come partner di co-progettazione il numero più elevato possibile di stakeholders. Si tratta con piena evidenza di una "governance all'ombra della gerarchia" che vorrebbe diventare una rete orizzontale pienamente collaborativa capace di operare, tra l'altro, andando oltre il sistema a *silos* tipico delle burocrazie moderne. È la figura molto chiara della "Cabina di regia".

Nella realtà nessuno mette in discussione che la PA debba mantenere una regia, anche perché il dispositivo dell'Avviso 4 è molto chiaro sul punto. Quello che è in gioco è piuttosto un processo di legittimazione che riguarda le modalità di fare policies pubbliche e di governarle. L'idea è quella, ormai ben oliata, delle narrazioni politiche che indicano nell'ingaggiare attori collettivi di società civile il valore aggiunto su cui investire e il nuovo criterio di legittimità del "buon governo". In altri termini, si tratta di una nuova auto-descrizione del sistema pubblico di policies che deve dimostrare di saper

responsabilizzare il suo ambiente sociale, capacitarlo e includerlo nella decisione pubblica. Simultaneamente deve dimostrare di essere capace di ascolto, di condivisione e di “democratizzare” la stanza dei bottoni. I motivi per costruire questa nuova guida politica sono numerosi e, come sempre, meno rilevanti – in sé e per sé – rispetto alla comunicazione sociale che ne deve derivare. Che si tratti di bisogni concernenti: nuove risorse da immettere nel sistema; nuove idee e punti di vista plurali da ascoltare sui temi delle policies; necessità di fare economie di scala; utilità di costruire nuove collaborazioni; la rilevanza di responsabilizzare la società civile aggregandola e generando coesione sociale; la costruzione di canali di comunicazione per motivi elettorali; la ricerca di nuove risorse pubbliche con cui finanziare la propria organizzazione, etc. Tutti questi motivi (e molto altro), impallidiscono di fronte al cambiamento di paradigma politico che vuole fortissimamente riconfigurare il significato del “pubblico” – elaborato modernamente attraverso il diritto amministrativo e con al centro la PA e il governo eletto dei territori – in un senso molto ampio: come rete di attori che, riconoscendosi come impegnati nella costruzione del Bene Comune e attraverso modalità collaborative non gerarchiche, opera per la gestione delle “funzioni pubbliche”.

Il processo che deve portare a quella governance è diverso da territorio a territorio, perché segue *path dependencies* peculiari, derivate da una memoria di lungo periodo. La costruzione del sistema strategico integrato dipende fortemente dalla situazione di partenza (contesto) di un ciclo morfogenetico che vede – nel suo momento centrale – l’interazione tra organizzazioni con identità e interessi diversi che devono trovare il giusto equilibrio tra la “posizione” che lasciano e quella in cui si ritroveranno ad operare nel futuro. Questo lasciare la propria posizione – prodotta da anni di lavoro e che ha sicuramente generato riconoscimento, reputazione e legittimazione nel territorio – produce un futuro aperto di incertezze a cui le organizzazioni rispondono mediante decisioni. Decidendo, assorbono parte dell’incertezza, prendendo una posizione definita rispetto al futuro. Ma questo necessario decidere, questo tagliare opportunità e potenzialità che vengono perse nel processo di scelta, genera a sua volta la sensazione di rischiare di perdere opportunità. Com’è possibile il management di questa ambivalenza? Come osservano il cambiamento questi attori? E mediante quali comunicazioni, cercano di motivarsi e di motivare gli altri a lasciare la propria posizione per entrare in una nuova rete non ancora sperimentata?

Abbiamo provato a sondare questi processi di *sense making* intervistando i protagonisti delle costituende Cabine di regia, sia quelli dell’ente pubblico sia gli stakeholder privati (prevalentemente ETS), per poi provare a incrociarle. La griglia delle interviste e dei focus comprendeva dodici aree di approfondimento tematico: 1) le modalità di coinvolgimento degli stakeholder da parte dell’ente pubblico; 2) la composizione della rete; 3) le modalità di

collaborazione; 4) i rapporti e/o l'integrazione tra servizi; 5) le attività di formazione comune; 6) i modi di co-produzione; 7) i dispositivi di informazione interna; 8) i dispositivi di comunicazione esterna; 9) la costruzione e utilizzo di strumenti di valutazione; 10) i punti di forza della rete; 11) i punti di debolezza; 12) la visione del futuro. Mediante queste aree tematiche abbiamo cercato di capire il senso che le organizzazioni hanno dato all'entrare nel sistema strategico integrato, tra speranze di guadagnare opportunità e timori di perderne. Il lettore dovrebbe provare a fare lo sforzo di leggere in parallelo i due punti di vista, quello della PA e quelle degli ETS, provando a capire come essi si rincorrono e si richiamino osservando la "stessa" realtà – la costruzione del sistema integrato – da posizioni diverse.

## **6.2 L'esperienza di Milano: riannodare una rete di attori autonomi, legittimando l'Ente pubblico come guida del sistema strategico integrato**

### *6.2.1 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". L'Area è giudicata come molto innovativa con riferimento a

Tutte le progettualità europee e non europee, la grave emarginazione, i Rom, la violenza di genere e delle tratte, più tutto il tema delle migrazioni, più il Celav<sup>1</sup> che è servizio di inserimento lavorativo, quindi un'area "monster", molto trasversale che si colloca con servizi specialistici a fianco di servizi territoriali più generalisti e universalistici (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Il processo, almeno per come descritto dalla PA, si è svolto in modo abbastanza lineare. La Convenzione con il Ministero è stata firmata all'inizio del 2018, ma si è dovuto aspettare la nuova rimodulazione di novembre. All'interno del Piano, la PA ha inserito specifici programmi per: Housing

---

<sup>1</sup> Celav, Centro di Mediazione al Lavoro, del Comune di Milano: <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-mediazione-al-lavoro1>.

First, Housing Led, strutture sempre aperte, il Piano Freddo, il potenziamento del CASC<sup>2</sup>. In generale, il sistema 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 come una iterazione molto “orizzontale” in collaborazione tra PA e enti di Terzo Settore (ETS). Prima si costruisce una Cabina di regia, poi

abbiamo visto azione per azione e abbiamo definito i contenuti. Quindi gli Avvisi rappresentano quanto emerso da tutti questi incontri. Avvisi che per scelta [*sono stati pensati come*] molto poco precisi, dove il programma dell’amministrazione è un progetto di massima e, solo nella fase di selezione del soggetto, emerge la convenzione che determina le azioni specifiche (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

In questa prima fase di progettazione è stata seguita una logica che, come vedremo meglio nel corso dell’analisi, da un lato, si adatta al contesto locale e alle sue dinamiche e, dall’altro, sfrutta questa aderenza per provare a orientare il processo verso una maggiore integrazione sistemica e strategica. Si attuano dispositivi di governance, diversi a seconda degli stakeholder in gioco, utilizzando la distinzione soggetti grandi, autonomi e indipendenti / soggetti piccoli e dipendenti da altri

Si sono costituite alcune ATI fra soggetti forti che avevano già alcuni pensieri comuni. Sui servizi piccoli tipo le unità mobili non si costituirà mai un’ATI, ma a noi non interessa perché a quel punto ci interessa avere tanti soggetti diversi in cui fare regime, così da definire quelli che noi chiamiamo LEA, cioè i livelli essenziali di assistenza (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Per costruire il sistema integrato si sfrutta l’occasione di riflettere insieme su standard e Linee Guida che, in modo indiretto, allineino i vari attori verso obiettivi e metodologie di lavoro comuni. Non si parte quindi da grandi principi o da Directive omnicomprensive. Si preferisce costruire la “convergenza” in modo graduale, condiviso, senza forzare la mano. Si sceglie di procedere per *nudges*. Si osservi il gioco di collibrazione che sta simultaneamente nel bilanciare gli interessi degli attori con le necessità della PA

Noi abbiamo dato loro degli schemi a partire dai quali ragionare insieme su determinate cose e abbiamo cercato di condurli ad arrivare a qualcosa che avesse senso per loro e che tenesse conto delle nostre necessità (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

---

<sup>2</sup> Il CASC era il Centro Aiuto Stazione Centrale, ora chiamato Centro Sammartini. Nel testo, abbiamo preferito lasciare CASC, dal momento che gli intervistati vi fanno riferimento con questo acronimo. <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-aiuto-stazione-centrale1>.

Il processo deve rimanere aperto, iterativo e rivedibile continuamente. In gioco stanno infatti interessi e identità diverse che vanno pilotate verso un obiettivo comune che deve essere simultaneamente molto chiaro – logica dei servizi a grappolo, multidimensionali – ma anche implementabile in modo diversificato e adatto alla diversità e alle esigenze delle organizzazioni

Di base, comunque, questo bisogno che abbiamo di fissare certi criteri e costruire un punto di vista comune si concretizza nella logica con cui vengono realizzate le attività, nel senso che dobbiamo capire il perché e il come vogliamo accogliere le persone in un dormitorio: se l'obiettivo è solo dare un posto letto o creare un aggancio per poi tentare di inserirlo in un ulteriore percorso di inclusione. Per fare ciò però dobbiamo costruire una governance sufficientemente flessibile che risponda alle esigenze delle organizzazioni di TS e alle nostre (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

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. Anche il coinvolgimento degli assistenti sociali e degli operatori del CASC, nei vari tavoli e progetti, avviene poco a poco, prendendo dei pezzi di gestioni e referenze. Le gare per gli affidamenti hanno poi seguito un iter “funzionale”: prima la gara relativa al servizio “Segnalazioni” perché temporalmente prossimi all'avvio del Piano Freddo; poi quella per le “Unità mobili congiunte diurne” e a seguire quella per il “Servizio dell'anagrafica fittizia”, che tra l'altro, era un prerequisito per accedere al finanziamento.

È proprio in rapporto a questo territorio così strutturato e abitato da un Terzo Settore molto autonomo che il tema della governance esplose in tutta la sua complessità. Il punto di vista della PA ne è molto consapevole. In primo luogo, viene osservato che una rete di organizzazioni, che operavano in modo autonomo e spesso anche parzialmente coordinato esisteva già.

La rete tutto sommato c'era. Mancava però la regia istituzionale forte, sull'assistenza notturna c'era solo durante il piano freddo, mentre grazie al PON c'è stata una ristrutturazione delle reti, poi anche all'interno dell'amministrazione ci sono stati cambiamenti quindi più possibilità per fare regia (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Ma questa rete autonoma, in alcuni casi non vedeva presente proprio il Comune,

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. 1 Appendice).

Mentre in altri casi, per esempio quello dei centri diurni, non esisteva la rete, nel senso che i diversi soggetti non collaboravano e ognuno aveva il suo progetto indipendente dagli altri. In questo caso la PA ha operato come broker:

La rete dei centri diurni non esisteva, fra loro non si parlavano, non si tematizzava la questione, per esempio su temi specifici come le borse lavoro [...] ad oggi la rete dei centri diurni è ancora una delle più piccole, noi abbiamo cercato di fare un lavoro anche per chiarire bene le specificità e le offerte di ciascun centro e di condividerle cosicché tutti fossero a conoscenza dei servizi esistenti e offerti dagli altri centri (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Il problema è quindi duplice e molto diverso. Da un lato il tema è quello dell'inserire il Comune dentro reti già esistenti e strutturate, tendenzialmente autonome e senza bisogno di guida, magari allargandole ad altri attori e, soprattutto, inventando un ruolo legittimo di regia 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, per così dire, 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.

Ma il vero problema nell'arte della reticolazione è, più in generale, quello di trovare il giusto posizionamento di ogni organizzazione, compresa la PA, nel sistema strategico integrato. Sottolineiamo, en passant, che la PA mostra una certa preoccupazione a rimanere schiacciata da un insieme di compiti che sa di non riuscire più a svolgere in indipendenza dal resto della società. Per esempio, viene osservato che gli assistenti hanno voluto fortemente essere nel tavolo di co-progettazione del servizio per Residenza anagrafica fittizia, perché sono terrorizzati che tutto quel pezzo ricada su di loro. Sottolineiamo, inoltre, che anche il resto della società sa di questa preoccupazione, utilizzandola strategicamente.

Questo è un terzo problema perché il sistema a trazione pubblica non esisteva prima, seppure gli ETS fossero presenti e in certi casi anche connessi tra di loro e/o con l'ente pubblico e anche capaci di erogare servizi. Qui a orientare il problema è la distinzione tra organizzazioni grandi (proprio nel senso della teoria delle convezioni di Boltanski), 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:

diciamo così: l'organizzazione delle unità d'offerta, la filiera dei servizi per com'è oggi, non esisteva. Qui lo sforzo è stato quello di tenere insieme sia i soggetti più grandi, sia quelli più piccoli perché tutti importanti nella realizzazione delle attività nell'efficacia dei servizi (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Il ragionamento della PA è qui molto articolato. Le organizzazioni grandi 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. Questa 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 al sistema:

Tanto più un'organizzazione è autarchica, nel senso che ha all'interno tutti i pezzetti della filiera, tanto più la sua necessità è – al massimo – rivolgersi e avere contatti con l'amministrazione comunale, ma meno con le altre organizzazioni. Quindi per esempio [*l'ente A*] è una delle organizzazioni che ha contatto con gli altri, ma più perché rispetto agli altri è più organizzata, ha sicuramente al suo interno quasi la filiera completa che riguarda la grande emarginazione e di conseguenza svolge per gli altri un ruolo di sorella maggiore, mettila così [...] dipende molto da quale è il livello dell'organizzazione interna che questi enti hanno [...] l'esigenza della relazione nasce anche dall'esigenza dell'integrazione e dalla necessità di dare una risposta compiuta al bisogno. Per cui le piccole sono più disponibili a una relazione di integrazione (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Il rapporto dell'ente pubblico con i grandi è quindi stato abbastanza difficile. In un primo tempo queste organizzazioni non si sono dimostrate interessate a far parte della rete: ne avevano già una loro! Non solo non sentivano la necessità di connettersi alla governance guidata dal Comune: volevano anche mantenere la loro autonomia e la scelta dei criteri d'erogazione dei loro servizi. Poi, almeno secondo la narrazione del Comune, la situazione è cambiata in meglio, anche perché il Comune ha potuto contare sulla sua autorità pubblica nel richiedere una collaborazione.

Queste realtà erano secondo me un pochino più sul...ehm...un po' più chiuse rispetto a noi. Lentamente in questi due anni queste grandi realtà stanno cercando di...vicendevolmente ci stiamo conoscendo di più. Io penso, come dicevi tu, [*A, B, C*] sono realtà molto strutturate, molto autonome, auto-organizzate, che a differenza di [*altre*] non hanno necessità di interfacciarsi con le istituzioni per poter portare avanti economicamente, e anche a livello di pensiero, le loro attività, ma che nettamente vuoi per bandi, vuoi per curiosità, vuoi perché siamo bravi, non lo so, piano piano stiamo incominciando ad avere sempre di più all'interno anche delle relazioni, e di alcuni pezzi di

nostre progettazioni, di nostri bandi, di nostre costruzioni di rete (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Una volta che il rapporto con le grandi – definite a un certo punto come *potenze* – sia stato costruito, rimane comunque e sempre una connessione tra enti autonomi che non vogliono vedersi trasformare in meri erogatori di servizi

ci sono, ma sono più a un livello di regia e di programmazione generale che di condivisione sulla gestione dei servizi. Loro fanno più *advocacy*, fanno più politica sul tema della grave marginalità. E poi quando si mettono in confronto con noi e gestiscono per esempio gli sportelli della residenza anagrafica fittizia, o alcune unità mobili, o alcuni servizi, la relazione è un po' difficoltosa, perché loro faticano a pensare diciamo così, ad essere fornitori di servizi no? (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

Inoltre, esistono ETS molto grandi che gestiscono da tempo servizi specifici e che non intendono entrare in alcun modo in un rapporto economico con l'ente pubblico, anche se entrano a far parte della rete, non partecipando però ai bandi.

Nel processo di morfogenesi del sistema e nel tentativo di governarlo in modo orizzontale, stanno emergendo alcune innovazioni che l'Ente pubblico vorrebbe mantenere perché ritenute utili. Esiste però la consapevolezza che, come spesso accade, 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 è uno dei problemi più sentiti dalle amministrazioni pubbliche, spesso e malvolentieri costrette a cambiare procedure per poi tornare al punto di partenza. Questo problema di una innovazione *temporanea* è chiaramente osservato nel caso di Milano dove una delle protagoniste afferma che innovare funziona benissimo sul singolo caso, ma da modernizzare è impossibile: non si riesce a mettere a sistema questa buona pratica. In particolare, però, il problema è sentito in rapporto a un altro silos (settore) comunale e non in specifico al rapporto con attori della rete:

noi da tempo proviamo a dire: visto che i nostri utenti sono portatori di più bisogni servono delle équipes multiprofessionali, non solo, si dovrebbe arrivare a ripensare i servizi collocando la persona al centro e partire dalla condizione in cui versa l'utente attivare percorsi tra i servizi che rispondano a questa pluralità [...] per noi l'integrazione socio-sanitaria è davvero importante, ma facciamo una fatica notevole a relazionarci con il sistema sanitario che ragiona in maniera diversa, questo anche per culture organizzative tipiche del territorio lombardo dove sociale e sanitario sono da sempre molto divise.

Il problema delle dipendenze e salute mentale sono esplosivi per persone senza fissa dimora. Comunque non mi spiego come non riescano a vedere questo tema di salute pubblica e di interesse generale (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

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 una relativa a servizi strutturati. In ogni caso, per essere certi di mettere in sicurezza le parti d’innovazione riuscite, si riflette sull’utilizzare un piccolo escamotage. L’idea è quella di prendere un pezzo della sperimentazione, ritenuto strategico, e incastrarlo dentro a un settore di policies forte e istituzionalizzato. Si tratta di un “gioco” istituzionale di *nesting* che però in un certo senso ribadisce la preoccupazione per la tenuta delle riforme innescate dall’Avviso. Avremo modo di vedere che il problema della temporalità della innovazione è presente in tutti i casi esaminati.

Sul sistema residenziale abbiamo deciso di fare passaggio importante, ovvero: housing first, housing led e micro-comunità passano al sistema della residenzialità, cioè le persone senza dimora adulte diventano un pezzo di sistema di residenzialità del welfare milanese. Ci metto le mie risorse, ma modalità di assegnazione e gestione le concordiamo con tutte le altre aree della residenzialità della direzione politiche sociali, così da traghettare i pezzi di sperimentazione in azioni da consolidare. Sulle residenze anagrafiche lavoriamo con ufficio anagrafe e con lo stato civile ai tavoli di co-progettazione, così perché non pensare che con le risorse mie questo non entri all’interno di un patrimonio di servizi comune e non più così settorializzato e separato? (Partecipante 1, Tab. 1 Appendice).

### 6.2.2 Il punto di vista degli ETS

Come abbiamo già evidenziato all’inizio del paragrafo precedente, i settori pubblici del Comune di Milano incaricati di gestire i servizi dedicati alla grave emarginazione adulta sono stati oggetto di una riorganizzazione interna negli ultimi anni. Riorganizzazione che è testimoniata anche dagli Enti di Terzo Settore (ETS) coinvolti nei servizi, che sottolineano il grande sforzo del Comune di Milano e, in particolare dell’area *Diritti Inclusione Progetti*, di innovare procedure amministrative e proporsi come regia delle numerose e diversificate realtà di privato sociale milanesi. Il tentativo di diventare regista e di coordinare, almeno in parte, le attività degli ETS 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

Un piccolo cambio di marcia io l'ho intravisto ad esempio rispetto all'impegno dell'amministrazione nel promuovere tavoli tematici in cui ci siamo messi in rete discutendo su alcuni temi [...] Abbiamo fatto un tavolo sul lavoro, poi ce n'è stato uno a luglio su un altro tema [...] mi sembra che ci sia lo sforzo di continuare fino a dicembre nello sviluppo di tavoli tematici (Partecipante 12, Tab. 1 Appendice).

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

Sono stati tavoli interessanti e utili perché sono stati creati degli strumenti nuovi, la scheda di segnalazione piuttosto che il progetto da condividere con il CASC e l'assistente sociale di riferimento e l'ospite; sono stati creati proprio degli strumenti operativi, c'è stata condivisione anche del senso di quel tipo di accoglienza, quindi Housing Led e micro-comunità, delle varie differenze, degli obiettivi, dei tempi di permanenza (Partecipante 3, Tab. 1 Appendice).

L'incontro con Celav [è stato] comunque utile perché ci siamo chiariti un po' di cose rispetto ai meccanismi della condizione delle borse lavoro poiché di solito sono molto rigidi al Celav e un confronto tra tutti ha permesso di superare tali rigidità (Partecipante 11, Tab. 1 Appendice).

Per altri, invece, le mansioni di progettazione e amministrazione che fanno capo all'Area Diritti Inclusione Progetti è peggiorata

Gli aspetti operativi funzionano bene, sono migliorati notevolmente nel corso degli anni, mentre tutto quello che riguarda la progettazione, amministrazione [...] è invece peggiorato (Partecipante 5, Tab. 1 Appendice).

Questa percezione potrebbe trovare spiegazione in due aspetti: a) la proposta della PA agli ETS di co-progettare un sistema che, di fatto, era già stato definito e b) l'accresciuta mole di lavoro a carico degli ETS in merito a progettazione e rendicontazione. Per quanto riguarda la co-progettazione, infatti, gli ETS confermano che per rispondere all'Avviso 4, oltre ai tavoli tematici – organizzati comunque a posteriori rispetto all'attivazione del progetto – non è stato sviluppato nessun processo di co-progettazione, in cui potessero contribuire in prima persona. O meglio, gli ETS sono stati invitati a una co-progettazione dopo aver partecipato al bando comunale ed essere stati selezionati sulla base di questo bando, avvertendo, quindi, questa procedura come un obbligo ad allinearsi a quanto progettato dal Comune

È stato un po' strano pensare che il Comune abbia emesso un bando di co-progettazione, chiedendo di co-progettare dopo l'emissione del bando. Nel senso che tutto era già costruito e poi invece ha detto "ok adesso co-progettiamo". Quindi va bene, nel senso che poi tutto fa brodo, è tutto utile e importante, però questo 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. 1 Appendice).

Le difficoltà di progettazione e rendicontazione, invece, a cui tutti gli ETS intervistati fanno riferimento, riguardano la necessità di co-finanziare i servizi proposti e di rendicontare dettagliatamente le spese. Entrambe queste operazioni comportano un carico di lavoro e competenze specifiche, quindi anche risorse economiche, che gli ETS – non solo quelli più piccoli, ma soprattutto loro e quelli a carattere volontaristico – non sono abituati a gestire

Addirittura, oggi per certe progettazioni viene richiesto il 30% di co-finanziamento, e addirittura quelli ministeriali sono il 50%, quindi la possibilità di investire queste cifre diventa automaticamente un criterio discriminante (Partecipante 10, Tab. 1 Appendice).

Un enorme carico di lavoro di rendicontazione e di dettaglio delle spese e di quello che si faceva, quindi anche con un po' di fatica a interloquire ogni tanto per potersi far accettare operazioni su cui stavi già lavorando da sei mesi (Partecipante 3, Tab. 1 Appendice).

Abbiamo provato a farlo da soli ma siamo stati costretti ad alzare le mani e prendere un professionista specializzato in questo tipo di gestioni fondi (Partecipante 5, Tab. 1 Appendice).

Seppure riconoscendo il tentativo del Comune di farsi regia, gli ETS puntualizzano l'esistenza di una rete di collaborazioni tra loro, pre-esistente al tentativo di coordinamento fatto dall'attore pubblico. Queste collaborazioni, però, non sono strutturate e stabili nel tempo, e soprattutto instaurate tra organizzazioni in quanto attori collettivi. Si basano, invece, per la maggior parte dei casi, su relazioni tra operatori singoli, appartenenti a diverse organizzazioni, che riescono comunque a trovare le modalità per gestire singoli casi al bisogno. Se nella quotidianità dei servizi, questo tipo di collaborazioni si rivela efficace e pratico, nel lungo termine è però fallace, 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. Inoltre, in questo modo la risposta ai bisogni delle persone senza dimora non è gestita da un sistema integrato vero e proprio, ma solo dall'abilità dei singoli operatori di trovare la risposta giusta all'interno della propria rete di conoscenze professionali. Se però tale risposta non viene

trovata grazie alle collaborazioni *ad personam*, aumenta il rischio di perdere contatto con la persona senza dimora o di cronicizzare la sua situazione

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 questa modalità di lavoro, quando non c'è più un caso che mette in connessione i due attori della rete, la rete cade [...] La qualità della rete proprio decade nel momento in cui la persona X con cui io avevo quella relazione Y, non il servizio ma la persona che rappresentava quel servizio, se ne va, è il classico dilemma che funziona bene quando c'è l'esperto o la persona capace. Quando la persona capace non c'è più, allora l'organizzazione salta (Partecipante 4, Tab. 1 Appendice).

Un ulteriore problema segnalato da alcuni è la mancanza di comunicazione tra ETS e la non capillare diffusione delle informazioni necessarie a svolgere il lavoro al meglio, che però viene fatta risalire alla volontà di ciascuno di mettersi effettivamente in rete e in dialogo con gli altri

Siamo delle isole, nella nostra area [*unità mobili*] abbiamo trovato un buon sistema di comunicazione, per le altre [*aree*] ne dubito (Partecipante 14, Tab. 1 Appendice).

C'è [*una mappatura dei servizi di Milano*], ce l'ha il CASC: mappatura di tutte le unità mobili, di tutti i centri diurni, di tutti i servizi. Per forza, loro [*non la conoscono, perché*] sono molto chiusi. Dipende poi anche dall'atteggiamento delle singole realtà (Partecipante 8, Tab. 1 Appendice).

A queste dinamiche, che attestano come spesso la rete tra gli ETS milanesi non sia formalizzata ma lasciata alla sensibilità delle singole organizzazioni, e anche dei singoli operatori, si aggiunge il fatto che l'Avviso 4 ha portato a un ampliamento del numero di enti partner del progetto, anche al di fuori del territorio urbano di Milano.

Pertanto, lo sviluppo di una regia pubblica è riconosciuto come necessario da alcuni ETS, almeno a parole, ma è importante rilevare, prima di tutto, che questa urgenza non è diffusa capillarmente e, in secondo luogo, che ci sono ancora molte perplessità sul futuro. Infatti, gli ETS grandi vorrebbero una più forte regia comunale che permettesse di accorpare i tanti servizi simili distribuiti sul territorio milanese, gestiti da più realtà piccole. Questo darebbe loro maggiore libertà di movimento e maggiore influenza nell'arena territoriale

Poi se il vincitore di questo nuovo bando, che nel suo caso siamo noi, perché saremo noi a gestire la struttura con i posti anche per i cani dei senza dimora, può certamente diventare un elemento di conflitto e inasprirsi se non inserito in un piano di rete più vasto. Credo dunque che un lavoro importante oggi sia di non continuare a fare dei pezzetti senza una regia [...] a non duplicare la

stessa tipologia di offerta perché non si conosce che la stessa cosa viene già fatta da un altro soggetto così anziché farsi la concorrenza sarebbe più utile per tutti costruire delle comunità di pratiche. Non ci interessa avere tutti gli stessi servizi, ma averli differenziandoli a vantaggio dell'utenza è un po' il sogno di tutti (Partecipante 4, Tab. 1 Appendice).

Come si può immaginare, questa operazione rappresenta, invece, per gli ETS piccoli una riduzione delle risorse a 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 rimarcano che la soppressione delle specificità locali e delle realtà piccole causerebbe l'uniformità, e anche l'anonimato, di servizi e progetti

Si vede poi anche nella tendenza del Terzo Settore dove ci sono i grandi consorzi che sopravvivono mentre i piccoli o si consorziano o muoiono [...] Bisogna poi stare attenti a non soffocare le specificità delle realtà piccole che invece andrebbero valorizzate altrimenti si rischia di uniformare senza distinguere. La vera sfida è trovare un equilibrio tra le specificità locali e le necessità di uniformità a livello nazionale (Partecipante 8, Tab. 1 Appendice).

Trovare tale equilibrio è sicuramente il nodo cruciale per gli ETS che, in ogni caso, pur continuando ad affermare di promuovere una regia del pubblico, allo stesso tempo rimangono fermi nel non voler accettare in nessun modo l'accentramento dei servizi. Anzi, quando la collaborazione con la Pubblica Amministrazione, e implicitamente con altre realtà pubbliche come le forze dell'ordine, ha causato alcuni cambiamenti nel modo di erogare i servizi, ci sono stati anche casi di "opposizione"

Poi c'è quella parte del PON a cui si accennava prima relativa proprio all'intervento congiunto che coinvolge le forze dell'ordine. Noi per scelta facciamo un altro lavoro, non usciamo con le forze dell'ordine che magari effettuano sgomberi della persona. Se per caso mi avvertono che sarà effettuato uno sgombero, io passo prima dalle persone [senza dimora] per avvertire (Partecipante 10, Tab. 1 Appendice).

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 non li porta subito a rivolgersi al nodo comunale in caso di necessità, ma a trovare al loro interno o nelle collaborazioni *ad personam* – menzionate prima – una soluzione immediata

È sicuramente vero che ci sono dei momenti in cui tu provi a interfacciarti con il Comune, ma ad agosto tu scrivi mail e nessuno ti risponde perché evidentemente si è deciso che d'estate non ci sono senza fissa dimora mentre in realtà ci sono persone in estremo bisogno. Dall'altra parte però rispetto a rapporto con Celav abbiamo notato che molto spesso le persone che avremmo potuto segnalare avevano bisogno prima della residenza per essere prese in carico e quindi prima devi passare dal percorso per ottenimento della residenza (noi non la possiamo dare) e i tempi per il suo ottenimento sono lunghi. Guardando a noi, delle due persone che seguivamo e che potevano impegnarsi in un percorso lavorativo: ad una abbiamo trovato prima il lavoro noi al di fuori della rete proposta dai servizi mentre l'altra ha seguito il lungo iter del Celav (Partecipante 13, Tab. 1 Appendice).

Questa fase [di monitoraggio] è poi sicuramente importante perché anche loro devono governare una realtà molto complessa che è cambiata da poco e ci stanno chiedendo di collaborare nella costruzione dei criteri e questo credo sia un valore aggiunto. Però non dimentichiamoci che non abbiamo un linguaggio comune o modalità comuni (Partecipante 4, Tab. 1 Appendice).

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 e di spingersi 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.

Io penso sempre a questo esempio: si continuano a mettere giardini e piante, ma poi la manutenzione chi la fa? Belle aiuole, ma l'anno dopo tutto morto. Io non vedo cose a lungo termine e forse è la politica che manca di fare questi calcoli. La manutenzione resta un costo che devi considerare per gli anni successivi, se non lo fai, non dico che hai buttato dei soldi, però sicuramente li hai spesi male (Partecipante 14, Tab. 1 Appendice).

## **6.3 L'esperienza di Bologna: governare un sistema già integrato, cercando di allargare le reti**

### *6.3.1 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. Diversi sono infatti i sentieri di sviluppo del welfare dei due territori. Il territorio bolognese appare, almeno così come rappresentato dal centro della Cabina di regia, già

estremamente organizzato. Ne emerge l'immagine di un sistema decisamente già guidato da un centro-vertice politico-amministrativo. Il progetto in risposta all'Avviso è stato scritto da ASP (*Azienda Pubblica di Servizi alla Persona* della Città di Bologna), facendolo circolare prima della sua chiusura agli enti gestori che erano già contrattualizzati. È un tipo di governance che somiglia molto al classico modello Principale-agente.

L'Avviso è stato ovviamente scritto dal Comune facendo comunque passaggio con tutti gli enti gestori che in quel momento erano contrattualizzati con Asp. 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 lavoro, insomma, di ascolto capillare (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Viene esplicitato che, a causa delle procedure di appalto, non si è potuto sperimentare una vera e propria co-progettazione. La procedura è indicativa di una cultura e pratica amministrativa, orientata alla creazione di sistemi fortemente integrati di erogazione di servizi. In questo tipo di cultura esiste un centro politico che, in ascolto del territorio, progetta e decide e un insieme di enti erogatori che, scelti secondo criteri specifici, erogano i servizi, arricchendo con la loro esperienza i progetti della "regia". Questa verticalizzazione del sistema non impedisce affatto la costruzione di una rete che collabora per la valorizzazione di punti di vista diversi. Sebbene il progetto sia stato scritto dalla Asp, durante la scrittura vi sono stati diversi passaggi con gli stakeholder che vengono definiti come una "ascolto capillare". 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: viene sottolineato che l'interlocuzione non avviene direttamente con i responsabili dei servizi, bensì a un livello "superiore". Questa scelta sembra ribadire il rapporto di estrema collaborazione e sinergia con gli enti erogatori. Quando invece occorre ampliare la rete, perché il servizio lo richiede, allora gli incontri si fanno con tutti gli stakeholder

faccio un incontro al mese con tutti i responsabili delle cooperative, non dei servizi [...] Ciascuno di loro gestisce servizi. Poi invece rispetto a temi particolari o anche assetti tipo il Piano freddo è ovvio che incontriamo tutti quelli che lavorano all'interno del pezzo di Piano freddo o che sono coinvolti, poi facciamo incontri di verifica su ciascun servizio (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Questa doppia struttura della rete, cooperative e servizi, permette al Comune una regia differenziata per obiettivi: con le cooperative si lavora in

modo molto integrato, quasi si fosse parte dello stesso livello di policies; con il mondo più ampio del Terzo Settore e del volontariato – che comunque viene incontrato e conosciuto soprattutto, ma non solo, nei Laboratori di comunità<sup>3</sup>, aperti tutto l’anno – si stringono rapporti più flessibili e complementari ai primi

Le associazioni di volontariato ovvio che ci sono durante tutto l’anno, perché soprattutto i Laboratori di comunità, nella logica della loro mission, [...] cedono i loro spazi alle associazioni quindi questo fa sì che si crei una fitta rete di volontari che collabora con loro, che comunque si interfaccia in qualche modo con loro. La rete è fitta (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

In buona sostanza, il centro (ASP) del sistema, entra in rapporto con la pluralità delle associazioni del territorio (la “rete fitta”), soprattutto quelle piccole, indirettamente attraverso la mediazione dei servizi e direttamente solo nei momenti di sintesi e di collaborazione su piani di grande rilevanza. Nella quotidianità del lavoro, nel regime ordinario

sono più i servizi che hanno i contatti diretti con le associazioni perché esse entrano nella vita quotidiana dei servizi, mentre il momento in cui ASP ha rapporti con le associazioni è per il piano freddo e lì entriamo più in contatto per le attività che fanno [...] Sono realtà più che altro parrocchiali o inerenti all’attività cattolica (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Questo modello di governance, così fortemente integrato nella sua parte centrale e più flessibile nei casi di emergenza o nei progetti che implicano la massima attivazione degli attori territoriali, ha certamente una sua grande forza: somiglia molto a un modello di servizi erogati *in house* (o nei suoi pressi), ma con erogatori autonomi che danno un contributo anche nei termini di nuove idee e di capacità di innovazione. Questo sistema integrato viene però presentato, proprio dal suo centro, anche con notevoli punti di difficoltà. Paradossalmente è proprio la forte integrazione interna che diventa problematica, secondo prospettive diverse.

Un primo problema viene identificato nel sistema di comunicazione interno che dovrebbe permettere di governare i dati in modo coordinato e sinergico. Il sistema è centralizzato, ma inadeguato alle esigenze temporali e materiali di raccolta e trattamento dei dati. Inoltre, si crea una sorta di doppio lavoro di raccolta, perché ogni servizio ha i suoi modi di registrazione – utili al lavoro quotidiano – che non sono sovrapponibili né tra di loro né con quello del sistema centrale.

---

<sup>3</sup> I Laboratori di Comunità sono spazi di socialità cittadina, che favoriscono la contaminazione culturale e la compresenza di differenti fasce d’età e retroterra sociale, al fine di rafforzare i legami sociali, l’inclusione di fasce escluse, la capacitazione personale e di gruppo, nonché l’attivazione dei soggetti deboli. Maggiori informazioni: <https://bit.ly/3d1XyFC>.

È un sistema deciso da Comune di Bologna, ma non è adatto per noi; è farraginoso, si blocca, è molto complesso nell'inserimento dei dati che non si riescono a fare in diretta. Anche il campo note è molto limitato quindi ancora il sistema più usato dai vari assistenti sociali è quello dello scambio di mail. In più ogni servizio ha diario di bordo individuale, il che porta a tenere una sorta di doppio lavoro e quindi spesso molte info non vengono registrate su database (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Un secondo punto critico è dato dalla mancanza di un vero 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.

Io avrei voluto avviarlo [il sistema di valutazione comune] ma nulla di fatto. Ogni servizio invece ha un sistema di valutazione interno, mentre noi facciamo queste verifiche che sono degli incontri dedicati allo stato dell'arte e cosa bisogna fare, mentre semestralmente quando raccogliamo dati facciamo un ragionamento più ampio a fronte dei dati emersi cercando insieme ai servizi di leggerli e dare interpretazioni, ma senza avere un esterno che si occupi di valutazione in modo sistematico (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Una terza problematica emerge in rapporto agli attori di società civile, in particolare i proprietari degli appartamenti che potrebbero essere messi a disposizione per i servizi. L'integrazione istituzionale crea una certa difficoltà nella collaborazione con il territorio. In questo caso il centro amministrativo non pare capace di innovare e di proporre qualcosa di vantaggioso per i proprietari.

Poi c'è il tema degli alloggi che diventa sempre più difficile trovarne, sia perché a questi servizi non ne danno, ma poi anche perché la maggior parte sono messi in affitto a scopo turistico, il problema è che si deve arrivare a formulare qualcosa che sia vantaggioso per chi mette a disposizione immobili per questi servizi (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Ma il tema che emerge con maggiore problematicità è, paradossalmente, quello della ancora insufficiente integrazione tra servizi diversi del Comune. È proprio a quel livello apicale che la tanto auspicata presenza di un sistema integrato e strategico sembra mancare. Nelle parole degli intervistati è molto evidente una delusione rispetto alla gestione tra servizi comunali. È come se

l'Avviso spingesse verso un'isola di integrazione sistemica (quella dell'Avviso 4), dentro un mare poco integrato e difficilmente 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

Il personale è molto affaticato. Siamo inoltre tornati ad avere modalità poco condivise sulle persone e sulle collaborazioni. Loro soffrono molto quei casi praticamente irrisolvibili e cronici che affaticano i servizi, cosiddetti utenti multiproblematici e su questi non vogliono continuare a ragionarci, vogliono solo non averli davanti, ma davanti ce li hanno e dicono: voi dategli un giaciglio cosicché stiano là e non disturbino più noi... ma non c'è verso di spiegarli che dare il giaciglio crea una logica insostenibile, non si può dare un posto a chiunque lo chieda così in maniera immediata e lasciarglielo a tempo indeterminato. Poi cosa ci fai in questo giaciglio? chi li vede? chi li segue? (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

Non tutto però è problema. L'Avviso ha anche permesso di sperimentare qualcosa di nuovo. Un caso pertiene proprio il cambio di significato di un servizio specifico che si avvicina a quanto richiesto dall'Avviso stesso; l'altro invece pertiene la riorganizzazione di servizi sul territorio che in precedenza non erano in rete

Il condominio nato a carico PON inclusione che prende dentro persone con target molto specifici, qualcosa di nuovo, che prepara l'uscita in un appartamento e non in una logica a scalini ma piuttosto in una logica di senso civico. Si impara a convivere, fanno autogestione, tutti hanno le chiavi. Poi non avremmo potuto fare il punto unico delle docce, mentre prima erano tre molto dispersivi tra loro (Partecipante 1, Tab. 2 Appendice).

### *6.3.2 Il punto di vista degli ETS*

La diversità del caso di Bologna rispetto a quello milanese è dovuta anche alla configurazione che assume la rete degli attori di Terzo Settore, fatto sicuramente connesso anche al numero di ETS coinvolti nei servizi del progetto in risposta all'Avviso 4. Prima di analizzare le modalità operative e collaborative tra ETS, però, ci soffermiamo sul rapporto con l'ente pubblico. A conferma di quanto emerso durante l'intervista al Servizio contrasto alla grave emarginazione adulta di ASP, la collaborazione tra pubblico e Terzo settore 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

Co-progettazione è un termine delicato, noi abbiamo partecipato a un bando, poi c'è stato una diciamo...loro sono stati recettivi rispetto a dei nostri suggerimenti in corso d'opera, una volta che eravamo assegnatari, per delle modifiche che ci potevano essere utili all'interno dei servizi. Quindi si è intavolato un dialogo (Partecipante 4, Tab. 2 Appendice).

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 trovato il modo per ripensare i servizi valorizzando i vari soggetti partecipanti [...] Di fatto è una implicita e informale...no co-progettazione, però insomma auto-stimolazione reciproca (Partecipante 3, Tab. 2 Appendice).

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 dei servizi. Nonostante il rapporto già sperimentato e positivo 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, problematiche – che influenzano automaticamente l'offerta di servizi sul territorio. Per quanto riguarda le dinamiche più problematiche, gli ETS riflettono sulle seguenti:

- a) il lotto del bando dedicato allo sviluppo di progettualità con la cittadinanza e l'Università è stato vinto da un'associazione, formata da realtà e persone appartenenti anche alle cooperative del consorzio. Finora l'associazione era stata utilizzata per promuovere attività culturali e politiche, senza esporre direttamente le cooperative. La vincita del bando, però, espone l'associazione a eventuali critiche e opposizioni, dovendo eventualmente limitare o ripensare alcune sue attività;
- b) anche se, per il 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;
- c) paradossalmente pur essendosi presentate compatte come consorzio al bando, per paura della competizione esterna, 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)

Il sistema dei servizi per senza dimora è appaltato da ASP ad un unico Consorzio che ha sicuramente tante realtà all'interno ma potrebbe diventare un punto di debolezza, e il rischio è il possibile monopolio con un conseguente appiattimento della qualità dei servizi (Partecipante 3, Tab. 2 Appendice).

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 le cooperative, 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

Siamo dentro una fase storica caratterizzata dalla riorganizzazione delle varie realtà cooperative con la logica dei consorzi quindi rispetto alla domanda che facevi tu il vero rischio non è tanto quello che le piccole cooperative vengano escluse dagli appalti, quanto piuttosto che vengano escluse dai consorzi. Da un lato il consorzio potrebbe essere una buona risposta al processo di assorbimento delle piccole cooperative da parte delle grandi in quanto permetterebbe di far mantenere alle piccole una certa identità e autonomia quindi la sfida del futuro è vedere se questi consorzi sono veramente dei luoghi di generazione o svolgono il ruolo di semplici contenitori di appalti, dei “cartelli di forza” (Partecipante 3, Tab. 2 Appendice).

Il lavoro così interconnesso tra le cooperative e il costante confronto con l'attore pubblico hanno 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

I coordinatori dei servizi hanno tavoli in ASP (plenari una volta ogni 3 mesi insieme alla dirigente dei servizi di ASP), adesso invece stiamo provando a costruire tavoli più piccoli e suddivisi per servizi, poi si fanno ulteriori spazi di confronto come incontri di équipe congiunte, ma anche per progettare servizi insieme, poi abbiamo tavoli mensili con referenti di CDA del consorzio. Ciò porta a due temi: 1) metodo di lavoro, come gestire le info uscite dagli incontri? 2) quanto costa in termini di tempo lavoro? e quanto tempo togliamo al lavoro con le persone, con tutti questi incontri? Quindi questo rischia di essere una distorsione organizzativa, dovremmo ri-ottimizzare e anche la circolazione di informazioni va ripensata (Partecipante 3, Tab. 2 Appendice).

Sembra, dunque, che gli ETS della Città di Bologna si trovino bloccati a cavallo di due impasse: chiusura della rete con rischio di appiattimento qualitativo 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 della fase di erogazione.

A proposito degli aspetti amministrativi del lavoro svolto per l'Avviso 4, come per gli ETS della Città di Milano, ma – vedremo in seguito – anche per gli ETS di Napoli e della Provincia Autonoma di Trento, 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 Terzo settore, 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.

Rispetto a relazione tra nostre strutture e realtà come Caritas o Antoniano a livello operativo ci sono molti scambi, ma a livello di governance manca una strutturazione della relazione (Partecipante 5, Tab. 2 Appendice).

Il rapporto con il settore sanitario è, invece, influenzato dalla tradizionale differenza di linguaggi e modalità operative che contraddistinguono 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.

Abbiamo avuto incontro con Sert e CSM i quali ci vedono come soggetti molto rigidi e hanno richieste molto elevate, si aspettano che noi riusciamo a farci carico in toto della persona, mentre le associazioni ci dicono che dovremmo essere più prossimi alla persona, quindi dovremmo essere tutto e occuparci di tutte le problematiche che caratterizzano la persona senza dimora, ma ovviamente è impossibile e il vero punto di forza sarebbe la collaborazione tra tutti questi soggetti, collaborazione che creerebbe anche servizi più efficaci (Partecipante 2, Tab. 2 Appendice).

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. 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, quella 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

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. 2 Appendice).

Rispetto anche alle start-up, pensare ai servizi come opportunità per rendere autonome [le cooperative] uscendo dalla logica della dipendenza degli appalti o delle donazioni e per gli educatori anche questo sta diventando un'occasione di autoriflessione così da affrontare in maniera diversa il rapporto con il futuro (Partecipante 3, Tab. 2 Appendice).

## **6.4 L'esperienza di Napoli: costruire una rete integrata in un contesto sociopolitico fortemente fluido e imprevedibile**

### *6.4.1 Il punto di vista dell'attore pubblico*

L'esperienza di Napoli è piuttosto diversa dalle due precedenti. Qui le variabili che sembrano stagliarsi dalle interviste con la PA sono quelle di una società civile molto sviluppata, ma ancora poco integrata con il Comune, e un ambiente politico-istituzionale che dà pochi punti di riferimento alla programmazione dei servizi.

Nel racconto che ci hanno fatto i responsabili del sistema, il progetto territoriale è stato implementato attraverso la loro scrittura del programma, condividendolo con un tavolo molto nutrito e articolato, composto da cooperative, volontariato e piccole Fondazioni. Ad essere rappresentate sono anche piccole realtà, gruppi non del tutto organizzati – ai limiti della informalità – che fanno volontariato. Questi sono tavoli

di concertazione, a cui ci si può iscrivere liberamente. Sono sempre aperti e chiunque può presentare candidatura [...] Chiaramente abbiamo fatto anche scelte in autonomia, per esempio sulla scelta dell'accoglienza diffusa, però

poi comunque abbiamo condiviso tutto con il tavolo (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

Come anche nelle altre realtà, la logica di programmazione è almeno triplice rispetto ai servizi progettati: in certi casi molto condivisa, in altri decisa dal centro e poi condivisa successivamente. Vi sono, per esempio, servizi molto complessi, come quello della distribuzione dei pasti in strada, che hanno generato problemi dovuti a una erogazione del tutto scoordinata che ha attirato lo scontento dei cittadini. In questi casi viene richiesto un coordinamento maggiore, quasi autoritario (come viene espresso nella intervista). Laddove invece esiste una offerta di servizi del tutto scoordinata, emerge il bisogno di costruire una rete di servizio, una filiera. Dove c'è già una parvenza di rete, cioè di organizzazione, allora l'ente pubblico svolge una funzione di coordinamento e regia. Gli intervistati sottolineano come l'essere attori pubblici li ponga di per sé *super partes*, in una condizione naturale di regia

Tendenzialmente non abbiamo la tradizione di imporre delle decisioni agli enti, ma il tavolo esiste proprio per trovare una sintesi fra gli interventi e le modalità di interventi in modo che funzioni una filiera e sia attiva e operosa. Probabilmente ci troveremo davanti a una modalità impositiva, o comunque di guida o coordinamento rispetto alla distribuzione dei Pasti in strada, che ha una modalità assolutamente...più che autogestita, totalmente autonoma e indipendente [...] e che sta creando un grosso disagio che purtroppo si riversa sulle persone senza dimora [...] Quindi questo lo gestiremo in maniera più autoritaria. Per il resto ci proviamo a porre come figura di coordinamento e a guidare il coordinamento anche perché siamo in qualche modo a differenza degli altri attori che sono di privato sociale, un attore pubblico; quindi, siamo *super partes* rispetto a tutti, quindi ci riconoscono anche l'autorevolezza dell'ente e la capacità di fare coordinamento delle strutture (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

I tavoli sono composti da attori che vengono selezionati sempre tramite gara. Uno dei punti di cambiamento del sistema dei servizi è dato dal fatto che, se in passato si lavorava mediante convenzioni, si è passati ora a una impostazione (voluta dal Sindaco e anche dalle Guide nazionali) che privilegia le gare d'appalto. Questo mutamento avviene soprattutto laddove arrivano maggiori risorse. Un secondo mutamento rilevante è identificato nel fatto che ormai esiste una certa capacità delle cooperative nel cogliere opportunità, laddove sono richieste nuove progettualità. Viene osservato che dopo l'Avviso si sono palesati alcuni nuovi attori che però da poco gestiscono servizi per i senza dimora. Alcune grandi cooperative – che hanno sempre lavorato sugli adulti in difficoltà e/o sulle dipendenze – adesso stanno lavorando sui senza dimora. In generale, però, il Terzo Settore napoletano

appare come altamente specializzato per settori di intervento e anche piuttosto stabile nel tempo

Come gestori dei servizi, sono quasi sempre gli stessi. È anche un po' il Terzo Settore napoletano che si è specializzato e di solito chi si occupa di migranti non si occupa di rom e chi si occupa di rom non si occupa di senza dimora. Ognuno ha poi maturato un proprio campo di lavoro, una competenza o settore specifico, quindi, si ripropone su quel tema (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

Se da un lato questa presenza sul territorio e questa specializzazione sono utili, perché ampliano la possibilità di creare filiere, dall'altro possono trasformarsi in un problema. Come altrove, è accaduto e accade che la necessaria autonomia delle organizzazioni si trasformi in una libertà di azione non ad alta qualità che deve essere almeno monitorata, laddove faccia uso di denaro pubblico. Gran parte di questo problema deriva dal fatto che il Comune in realtà non svolge bene la sua funzione di regia e di guida. L'occasione data dai PON, viene considerata come funzionale al riprendere in mano la regia

è complicato, loro si sono sempre mossi con grande autonomia in passato, come penso tutti gli attori di Terzo Settore che si occupano di senza dimora, perché la regia del Comune è sempre stata molto leggera. Quindi sono abituati ad avere rapporti diretti, a volte anche troppo abituati, nel senso che a volte scantonano un po' e si prendono iniziative un po' discutibili, perché sono abituati a gestire le cose in autonomia. Stiamo cercando di riportare un po' tutto a noi, non per una mania di controllo, ma perché il Servizio sociale professionale ha degli strumenti che il servizio di strada non ha. E poi perché le regole che ci impone sia il PON Metro sia il PON Inclusione, sono regole un po' più rigide. Quindi c'è anche una motivazione di carattere tecnico (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

Nella costruzione di una rete di collaborazioni, come abbiamo visto anche per Milano e Bologna, il problema è sempre duplice. Da un lato occorre connettere e ampliare i contatti con attori, prevalentemente di Terzo Settore, che prima erano sconnessi, andando a costituire una vera rete; dall'altro bisogna cercare una integrazione anche con gli altri servizi territoriali perché lavorare per *silos* è ormai ritenuto essere un indicatore di arretratezza. Anche a Napoli, come altrove, i legami con il comparto sociosanitario – Asl, servizi per le dipendenze, salute mentale – sono i più problematici anche perché sarebbero ritenuti davvero importanti per un salto di qualità del servizio

Abbiamo questi buchi neri, della salute mentale, perché fino ad oggi abbiamo sempre dovuto ricorrere a TSO, perché non c'è mai stata disponibilità da parte dell'Asl di una psichiatra a bordo dei mezzi in strada. E poi la difficoltà enorme con le ambulanze, su cui stiamo provando a lavorare con grande

difficoltà e lentezza [...] Il rapporto con il Dipartimento di Salute mentale...non è mai stato entusiasta di ripensare una riorganizzazione della propria organizzazione interna a favore di un'attivazione di servizio di bassa soglia (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

In questo contesto così poco integrato, l'opportunità di andare nella direzione sperata è data, paradossalmente, dalla profonda crisi che sta spingendo anche attori precedentemente autonomi a cercare collaborazioni con il Comune. Questa spinta riguarda sia parti del settore della PA che parte del mondo del Terzo Settore

perché il sistema di accoglienza dei migranti è collassato e il sistema ha iniziato a rapportarsi ai migranti che sono la marginalità estrema e quindi hanno avuto la necessità di agganciarsi a chi si è sempre occupato di marginalità estrema (noi) perché li aiutassimo, condividessimo gli strumenti, le modalità [...] La collaborazione con il Dipartimento di salute mentale non sarà immediata, ma abbiamo aperto uno spiraglio. Non ci aspettavamo né che venisse né che si ponesse in modo così collaborativo [...] Abbiamo per esempio una struttura che accoglie persone senza dimora con problemi sanitari, che da poco ha iniziato ad avere un rapporto con noi, perché di norma è autonoma, non ha nessun rapporto di collaborazione con il Comune, anzi di solito diffida. Ora abbiamo una collaborazione molto stretta. Questo è il caso più eclatante, perché prima era una fortezza inespugnabile. E questa rete adesso si sta allargando anche con gli enti che si occupano di migrazione (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

Dentro a questa area di opportunità che si stanno presentando, gli intervistati della PA osservano numerosi problemi.

Il primo è dato da un contesto politico così fluido e incerto da non dare mai un orizzonte di lavoro certo e sufficiente a istituzionalizzare le innovazioni. Viene ricordato che negli ultimi anni sono stati cambiati, a livello di Direzione dei servizi, tre dirigenti, e che ognuno ha voluto dare il suo prezioso contributo al tema, rendendo quasi impossibile conservare ciò che stava funzionando. I politici poi, si osserva, sono sempre più dipendenti dalla pubblica opinione e faticano a dare tempo al sistema per integrarsi. Si innesca una sorta di spirale di micro-riforme con cui la PA è costretta a fare i conti, ma che tende a depotenziare le possibilità perché diventa estremamente difficile l'operatività quotidiana di servizi.

Il secondo problema è dato da una certa resistenza degli operatori degli ETS che operano nei servizi, a integrarsi in modalità di lavoro che tolgono loro quella autonomia che è necessaria per lavorare in campi come quelli trattati; il rischio di trovarsi imbrigliati in standard, regole, procedure, etc. che non solo non aiutino, ma piuttosto limitino la propria operatività. In particolare, ma solo per fare un esempio, esiste una forte resistenza a utilizzare strumenti di valutazione comune.

Abbiamo intenzione di instaurare sistemi di valutazione. Siamo partiti dalla base del monitoraggio. La difficoltà è che gli stessi operatori dei servizi sono molto resistenti rispetto a...beh perché storicamente c'è una difficoltà rispetto al monitoraggio fisico ed è difficile ragionare sugli esiti, perché senza dimora è difficile avere degli indicatori. Stiamo cominciando a ragionarci ma è difficile (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

Infine, un terzo problema sembra esplodere nel contesto napoletano: la cronica mancanza di risorse pubbliche, aggravata anche da un ritardo notevole nell'annodare i fili di una rete di servizi pubblico-privati spesso lasciata operare senza regia. La situazione in cui operare appare come molto problematica con, da un lato, una società civile non ancora pronta a co-creare e collaborare e, dall'altro, la parte pubblica del tutto sottofinanziata e in costante condizione di difficoltà. Nelle stesse parole dei responsabili ci si riferisce a contesti territoriali diversi, percepiti come molto più attrezzati per rispondere alle sfide del futuro

Non se ne può parlare perché non ci sono le risorse comunali, siamo un ente in "pre" dissesto. Le risorse di bilancio è tanto tempo che non le vediamo più. La maggior parte delle attività le facciamo con finanziamenti esterni e chiaramente abbiamo l'ansia e la necessità di garantire il funzionamento dei servizi essenziali. Quindi tutto il resto che viene dobbiamo capire da dove lo percepiamo, perché anche le fondazioni private sono rare qui. E devono essere disponibili a mettersi in gioco. Qui siamo ancora nella situazione di dover creare le sinergie tra pubblico e privato, che si incontrino e lavorino insieme, quindi, rispetto a realtà come Milano, dove la Caritas ambrosiana e la Casa della Carità lavorano insieme al comune in stretto rapporto, qui partiamo molto indietro (Partecipante 1, Tab. 3 Appendice).

#### *6.4.2 Il punto di vista degli ETS*

Sicuramente gli ETS della Città di Napoli, incontrati al focus group, sono attivi da tanti anni nel settore della grave emarginazione adulta, come confermato dal settore pubblico amministrativo di riferimento, e si conoscono da altrettanto tempo. Tra di loro hanno sviluppato collaborazioni assidue e regolari, che sono rimaste però informali e non sistematiche. Un partecipante alla ricerca definisce i loro rapporti "volontaristici", intendendo che sono basati sulla loro personale volontà di prendere in carico le persone senza dimora e tentare in tutti i modi di dare una risposta al loro bisogno, ma che la rete non è in alcun modo coordinata e guidata. Tale mancanza implica che le collaborazioni e gli scambi sono attivati solo al momento del bisogno di un caso specifico, in una logica emergenziale

Al momento noi i contatti non è che non li abbiamo, li abbiamo ma da volontari ci interfacciamo sull'utenza. Ci telefoniamo, ci vediamo e ci interfacciamo sull'utenza. [...] Noi ci incontriamo e confrontiamo con tutti gli attori della rete, ma è organizzato da noi. Non c'è un metodo codificato per far passare queste informazioni (Partecipante 4, Tab. 3 Appendice).

Infatti, a differenza dei focus group organizzati a Milano e Bologna, dove è risultato evidente che questi momenti erano l'ennesimo incontro e confronto tra gli ETS delle due realtà territoriali, la nostra impressione è che a Napoli il focus group sia diventato – per gli ETS – un'occasione ad hoc per vedersi. Questa percezione è data dalle narrazioni degli ETS durante l'incontro e da un chiarimento avvenuto durante il secondo passaggio della ricerca, fatto per approfondire l'analisi di rete: facendo riferimento alla possibilità di accedere a una parte dei fondi previsti dall'Avviso 4, in particolare i fondi FEAD, uno degli ETS afferma che

Noi abbiamo appreso questa notizia in riunione, non sapevamo che potevamo accedere a questi fondi legati alla distribuzione dei beni e non solo [...] la notizia la abbiamo appresa in riunione. Non eravamo a conoscenza, ma poi prendendo atto della cosa, chiaramente ci siamo informate, documentate, etc. (Partecipante 2, Tab. 3 Appendice).

Sembra, quindi, che sia mancata una adeguata circolazione delle informazioni basilari e necessarie in merito al bando dell'Avviso 4 e alle possibilità che dava ai territori per l'implementazione dei servizi.

Durante il focus group, inoltre, emerge – in particolare dall'unico rappresentante del settore sanitario presente al tavolo – la necessità di incontrarsi più spesso e in modo regolare, per discutere dell'offerta dei servizi e della loro organizzazione in modo sistematico e reticolare

Dal punto di vista nostro, io parlo ovviamente per un pezzo dell'Asl, per affrontare questo aspetto è necessario che ci sia un'iniziativa, anche istituzionale, che dobbiamo prendere insieme [...] Questa idea di riprendere dei coordinamenti anche più frequentemente e più stretti secondo me è utile [...] Anche una discussione come questa, io l'ultima volta che ho incontrato molti di voi è stato a un incontro con fio.PSD sull'Housing First. Allora secondo me invece questi momenti di interazione non solo tra associazioni, ma anche con servizi dell'Asl, sono opportuni e necessari, perché non solo ci aiuta a usare meglio le risorse che abbiamo ma anche a ragionare sull'assetto che abbiamo (Partecipante 9, Tab. 3 Appendice).

Esigenza comunque confermata anche da altri ETS, con una ulteriore sottolineatura di un contesto estremamente incerto e fluido

Un tempo ci fu un tavolo istituzionale, dove c'era un confronto riferito ai casi complessi. Secondo me questo va ripreso. È stato interrotto perché i servizi sono cambiati (Partecipante 4, Tab. 3 Appendice).

L'importanza di riprendere o attivare una maggiore collaborazione strutturata tra attori del privato sociale è resa ancora più urgente da una forte – a detta degli ETS – difficoltà dell'attore pubblico di coordinare i servizi e gestire le risorse, economiche e non, a disposizione del territorio. Le ragioni di questa difficoltà, menzionate dagli ETS, riguardano un taglio del budget comunale, un aumento degli attori di privato sociale impegnati nel settore e, infine – ma non meno importante – l'alta instabilità dell'equilibrio politico e, di conseguenza della giunta comunale, che non permette la generazione e il mantenimento di una strategia a lungo termine<sup>4</sup>

Io credo che bisognerebbe sforzarsi di fare una ricerca e un lavoro comune per capire come intercettare le risorse. Io so che l'assessore ci sta provando, è anche vero che le strutture degli assessori si sono impoveriti. Adesso ci troviamo anche con più soggetti, ma a fronte di una riduzione delle strutture centrali e della loro capacità di governare questi processi (Partecipante 9, Tab. 3 Appendice).

Quello che manca è una forma di governo forte centrale, che un po' tenga insieme le esperienze, comunque esperienze pubbliche, perché poi al di là che abbiamo tutti identità diverse, svolgiamo servizi pubblici. Andrebbe ripensato come questa pluralità di soggetti, che pur cambia, con le proprie storie e difese, con i propri metodi e strumenti, come queste vengono tenute insieme nell'interesse pubblico (Partecipante 3, Tab. 3 Appendice).

Se, da un lato, gli ETS riconoscono lo sforzo e i tentativi di coordinamento portati avanti dall'assessore in carica al momento della ricerca, dall'altro lato, sottolineano che oltre al confronto tra di loro sarebbe necessario lo sviluppo di strumenti pratici condivisi per lo svolgimento delle loro attività

Andrebbe forse di volta in volta adottato anche strumenti utili, prima si parlava di quella piattaforma comune... degli strumenti di lavoro, un database comune, incontri periodici, sarebbe già utile. Non è una cosa facile, però noi ora ci interfacciamo di più su un'esigenza reale, però non tanto sul monitoraggio tra di noi e sulla condivisione di un governo, perché nasce dall'esigenza, dal bisogno specifico (Partecipante 3, Tab. 3 Appendice).

---

<sup>4</sup> Per dare un esempio di questa instabilità, riportiamo che al momento del secondo passaggio dell'analisi di rete – aprile 2020 – l'assessore era nuovamente cambiato, dopo essersi insediato poco più di 7 mesi prima: l'intervista svolta con l'assessore, infatti, era stata svolta a settembre 2019, poco dopo il suo insediamento.

Un'ultima ma importante criticità che gli ETS della Città di Napoli devono gestire è il rapporto con il volontariato e la cittadinanza, che ha il difetto di essere “troppo generoso”: gli aiuti volontari da parte dei cittadini, in termini di distribuzione viveri e materiali di prima necessità, sono numerosi e, non essendo coordinati in nessun modo, rischiano di andare ad accumularsi in strada senza che le persone senza dimora ne usufruiscano, perché in eccesso. Questo causa un elevato livello di sporcizia e disordine in città che si esplica in lamentele da parte della cittadinanza stessa sull'incuria che le persone senza dimora causano. È effettivamente un circolo vizioso su cui gli ETS, presenti al tavolo, sentono la necessità di dover riflettere, sia a beneficio delle PSD sia del resto della cittadinanza.

## **6.5 L'esperienza di Trento: dallo sportello “Bancomat” alla coprogettazione**

### *6.5.1 Il punto di vista dell'attore pubblico*

L'esperienza di Trento mostra peculiarità dovute alla particolare coesione sociale di quel territorio e a una tradizione di cooperazione che ha pochi confronti in Italia. Questa dotazione civica, però, non risparmia dalle difficoltà di risignificare una rete pubblico-privata non ancora pronta per forme di collaborazione adeguate ai bisogni del territorio. Questa specificità di Trento viene immediatamente riconosciuta dai responsabili della PA ed è presentata come una sorta di paradosso. La scrittura del programma è stata fatta insieme a un gruppo di attori che collaborano da molto tempo con la PA, ma è stato un processo nuovo per tutti. Infatti

è stato un lavoro molto faticoso, abbiamo provato per la prima volta a lavorare insieme, a co-progettare. L'esito non è stato dei migliori, nel senso che il progetto non è scritto proprio... Era la prima volta che ci provavamo. Ed è nato proprio dal tavolo Inclusione, quindi la sede è stata quella di un tavolo che si conosce da un sacco di tempo, che lavorano insieme da tanto tempo, dove c'è un rapporto di collaborazione veramente...tavolo va beh dal 2007, quindi più che decennale (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

Come si vede, un conto è collaborare nella rete dei servizi, un altro è co-progettare. Per l'Avviso non sono state fatte gare di appalto, proprio perché è stata sperimentata una vera co-progettazione. C'è stato un grandissimo sforzo di pensare insieme il progetto, tanto che i componenti del tavolo sono diventati partner. Va sottolineato come co-progettazione, collaborazione, fare parte di una rete di servizi non significano la stessa cosa. Questo è un punto su cui torneremo nelle conclusioni. Per fare un solo esempio, ogni ente è stato considerato in base alle attività che avrebbe dovuto gestire e, a

seconda di esse e degli operatori messi a disposizione, gli è stato attribuito un importo.

A differenza dei modi usuali di lavoro, la Provincia – l'ente pubblico responsabile della programmazione dell'Avviso – ha provato a guidare i progetti, cercando di inquadrali in una regia che non si limitasse a premiare buoni progetti. Ne emerge un'idea di rete che non si limita alla necessità di intrecciare attori (condizione necessaria), ma pure che spinge ad orientarli verso una meta comune. La co-progettazione mira a responsabilizzare tutti. Il Terzo Settore deve abituarsi non solo a chiedere, ma anche a decidere quanto allocare e a chi, essendo ora in rete con altri. Tutti gli attori vedono tutto quanto il processo, perciò il vecchio modello a cascata di denari diventa un problema. L'immagine utilizzata per fare la differenza è quella, molto efficace, della PA come *Bancomat*: un serbatoio di denaro che però non ne orienta l'utilizzo

La fatica a livello provinciale è stata che prima essendoci sempre stati soldi, uno ti chiede e tu dai, adesso che non è più così la fatica anche rispetto all'approccio del Terzo Settore. Ci vedevano come un Bancomat. Poi le risorse sono calate, in più c'è stato più sforzo di coordinamento e di guida. Succedeva che conoscendo i bisogni facessero progetti, ma erano progetti singoli legati alla loro esigenza, al loro target e quindi ci siamo trovati ad avere tantissime progettualità ma tutte molto frammentate (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

Come in altre realtà si osserva una differenza importante tra un Terzo Settore strutturato e capace di collaborare in un sistema e, invece, quello più volontaristico che fa fatica a connettersi

È sempre faticoso. La fatica più grande all'inizio è stata quella di ragionare anche con associazioni di volontariato perché nel tavolo emerge tanto la differenza tra un Terzo Settore strutturato con operatori formati e le organizzazioni di volontariato che hanno tutta la buona volontà del mondo, ma sicuramente fanno più fatica [...] Sicuramente sta andando meglio [...] La difficoltà è stata più con enti molto diversi, per mission, per operatività (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

Anche a Trento, l'operatività dei programmi e dei progetti è stata differenziata per complessità. Nello specifico, si osserva la consueta distinzione tra un tavolo di regia, molto allargato, convocato periodicamente, tavoli di lavoro dedicati a progetti specifici e riunioni di équipe che si tengono settimanalmente

Il mio ruolo è quello di regia, convoco tutti. Ci incontriamo come gruppo partner allargato periodicamente per fare il punto. Poi il progetto si è sempre un po' suddiviso nei due servizi grandi, che sono quello dell'implementazione dello

spazio diurno e quello dell'housing first. Lì si sono creati due gruppi regia e dei gruppi operatori. Quindi ogni progetto ha fatto un po' a sé [...] Ci troviamo ogni 2-3 mesi con il gruppo partner allargato. Gli altri due gruppi regia si sono incontrati tanto all'inizio perché c'era bisogno di partire, poi si sono fermati un po' dando la disponibilità a incontrare i gruppi operatori se c'è bisogno. Invece i gruppi operatori si incontrano ogni settimana, sono equipe (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

A differenza delle altre esperienze, e forse favoriti da un territorio più coeso e ristretto, la Provincia ha investito molto su strumenti di comunicazione e anche su sistemi informativi integrati.

Sì, abbiamo una comunicazione come sistema. Li abbiamo finanziati con l'Avviso stampa della Provincia, però le ore che ci abbiamo dedicato sono state quelle degli operatori per costruirli. Abbiamo fatto due volantini diversi, notturno e diurno. E hanno contribuito tutti. È stata una fatica... Ognuno di loro ora utilizza questi volantini. In tutti i servizi ci sono questi volantini (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

La costituzione di uno Sportello informativo unificato ha poi permesso una raccolta dei dati integrata che, si spera, possa essere utilizzata per analisi degli stessi e che aiuti nella programmazione dei servizi.

Non abbiamo sistemi informativi unificati...magari. Anche come Provincia siamo messi abbastanza male. Con la nascita dello Sportello abbiamo finalmente un software che ci permette di avere i dati aggiornati rispetto alle persone [...] Rimangono fuori tutte le persone che allo sportello non si rivolgono. Poi ogni ente ha il proprio software di raccolta dati (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

Anche Trento però ha i suoi limiti. Per esempio, la valutazione non è ancora davvero integrata. Nel progetto scritto per l'Avviso, sono state fatte molte proposte, ma ancora nulla è stato davvero realizzato.

Il progetto prevedeva tutta una parte di output, che abbiamo sparato proprio...non siamo capaci di fare valutazione, e lo sappiamo. L'unico riferimento che noi abbiamo è quello del progetto e a quelle cose che abbiamo scritto, però secondo me sono sparati troppo...non sono veri e propri criteri (Partecipante 1, Tab. 4 Appendice).

### *6.5.2 Il punto di vista degli ETS*

Come l'intervista al Servizio Politiche Sociali della PAT ha già fatto emergere, il caso di Trento è l'unico dei quattro in cui gli ETS attivi sul

territorio in materia di grave emarginazione adulta sono stati coinvolti in una effettiva co-progettazione dei servizi in risposta all'Avviso 4. Gli enti coinvolti sono i membri del Tavolo Inclusione<sup>5</sup>, attivo dal 2007 e luogo nel quale i gestori dei servizi di bassa soglia si incontrano e si confrontano sui bisogni, le priorità, gli interventi da garantire alle persone in grave stato di emarginazione. La capacità di co-progettare dipende quindi da una abitudine a collaborare che già esisteva, ben prima dell'Avviso 4.

La fase di co-progettazione ha richiesto un enorme sforzo di adattamento delle proprie modalità operative e di apertura al confronto da parte di tutti gli ETS. Sforzo che, però, si è esplicitato in una virtuosa distribuzione di responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti e che è stato ripagato da un beneficio per il lavoro di tutti e per l'offerta di servizi territoriali

Secondo me c'è stata una bella distribuzione di responsabilità tra tutti i soggetti privati. È stato croce e delizia (Partecipante 3, Tab. 4 Appendice).

Non eravamo abituati a doverci mettere attorno a un tavolo, in maniera così puntuale progettare in un format che era già così stringente. Una difficoltà più tecnica. E questo ci ha messo molto al confronto tra di noi tutti sul senso di quello che stavamo andando puntualmente a scrivere [...] Era costruire insieme un senso di quello che stavamo facendo. E quindi questo è stata probabilmente una grande fatica all'inizio, poi è diventato il valore aggiunto (Partecipante 2, Tab. 4 Appendice).

Nonostante la “fatica” esperita che, tendenzialmente, è comune a processi di co-progettazione e co-creazione, ovvero quei processi che tentano di sviluppare maggiore collaborazione tra soggetti abituati per tradizione organizzativa a lavorare in autonomia, gli ETS della Provincia di Trento riconoscono a questa fase anche il merito di aver rappresentato un laboratorio alla successiva gestione condivisa di altre situazioni

Si è raccolto il frutto di questa esperienza, che è fatta di relazioni. Nel senso che come organizzazioni ci si può fidare l'uno dell'altro, perché invece prima ci guardavamo come sapendo che uno faceva un servizio e un altro faceva un altro servizio e ci mandavamo la gente. Quando io ho cominciato a lavorare nel sociale, che non è tanti anni fa, c'era molto questa cosa che ognuno ha la

---

<sup>5</sup> Fanno parte del tavolo i seguenti enti: Provincia Autonoma di Trento, Comune di Trento; Comune di Rovereto; Associazione Cattolica internazionale al servizio della Giovane Acisjif, Casa Tridentina della Giovane; Cooperativa Punto d'Incontro Società cooperativa sociale onlus; Villa Sant'Ignazio cooperativa di solidarietà sociale onlus; Fondazione Comunità Solidale; Associazione trentina accoglienza stranieri onlus; Associazione provinciale aiuto sociale; Punto d'Approdo Società cooperativa sociale onlus; Associazione Trentino solidale onlus, Associazione Amici dei senzatetto onlus. Nel corso dell'ultimo decennio, la partecipazione al tavolo è stata allargata anche alle organizzazioni di volontariato impegnate nella gestione di dormitori invernali.

sua fetta e io non disturbo te, tu non disturbi me (Partecipante 3, Tab. 4 Appendice).

Il progetto costruito in questo modo, invece, ha permesso di unificare i servizi e i soggetti gestori all'interno di un'unica cornice, senza più suddividere le persone senza dimora in base a determinati target (ha il cane, è in uscita da percorsi penali, è straniero, è disabile), ma semplicemente riconoscendo la fragilità, come unica caratteristica umana a cui rivolgersi.

Per provare, però, a dare conto anche della "fatica" menzionata prima, ciò che ha causato le maggiori difficoltà nel corso del progetto è riassumibile in tre aspetti.

1) Per la prima volta, nella storia del tavolo, gli ETS hanno dovuto coordinare le risorse, economiche e di personale, necessarie per svolgere il lavoro, come risorse collettive, mentre fino a questo momento ognuno di loro aveva sempre fatto riferimento alle proprie risorse individuali (dell'ente)

La difficoltà più grossa è stato il salto che abbiamo fatto...è vero che eravamo abituati a collaborare, però non eravamo abituati a gestire servizi insieme. Questo è molto differente. Gestire insieme non lo avevamo mai fatto, soprattutto spartirsi le risorse di un progetto. Secondo me è stato molto difficile mettersi in gioco, soprattutto uscire dalla logica che l'operatore è dell'ente X, lo spazio è dell'ente Y. Pensarsi "Avviso 4", invece che pensarsi singoli partner di un progetto, non è stato così semplice (Partecipante 5, Tab. 4 Appendice).

2) Questa prima criticità è stata, poi, accresciuta dalla diversità della natura degli ETS coinvolti: alcuni sono associazioni di volontariato, altri sono cooperative sociali con una maggiore strutturazione e presenza di personale dipendente; alcuni sono "grandi" con una gestione di maggiori risorse e servizi, altri sono "piccoli" e responsabili di un solo servizio.

Ci siamo impegnati a metterci insieme, nonostante fossimo due onlus e un ente ecclesastico, con anche la sua complessità, a cercare di fare le cose il più omogenee possibile. Su alcuni aspetti ci siamo riusciti, però ecco è stato un enorme sforzo (Partecipante 3, Tab. 4 Appendice).

3) Nei confronti del rapporto con la Provincia Autonoma, l'unica nota critica percepita dagli ETS è la necessità di adeguarsi a modalità amministrative e burocratiche che al privato sociale non appartengono e non sono mai appartenute. A conferma di questo, tutti i casi analizzati hanno riscontrato questa problematica. Infine, ma questa annotazione esula dalle riflessioni sulla rete più stretta di partner del progetto, anche nel caso di Trento l'integrazione con altri settori, e in particolare con il settore sanitario, è la grande assente del sistema generale dei servizi.

[*Il problema*] del settore sanitario, che al tavolo è completamente mancante. Forse recentemente la Provincia è riuscita a fare presenziare una persona, che è molto empatica, che è del CSM, ma manca tutta la parte della sfera delle dipendenze. E anche nel progetto era stata rimarcata la necessità di un'equipe multidisciplinare, invece poi ogni utente è seguito dal proprio operatore. Non c'è un'integrazione. C'è una presa in carico sulla persona singola, ma non c'è una *vision*, un pensiero che vada un po' al di là (Partecipante 4, Tab. 4 Appendice).

Come emerge dallo stralcio precedente, nel progetto era stata prevista l'organizzazione di équipe multidisciplinari, che in seguito non sono state formate. Allo stesso modo, gli ETS rimarcano altre incongruenze tra quanto era stato progettato e quanto è stato realizzato concretamente, dispiacendosi di "aver sognato troppo in grande".

Guardando i risultati, rispetto a quello che era stato scritto, siamo molto sotto. Avevamo sognato tanto, sulle risorse, sulle persone da accogliere (Partecipante 4, Tab. 4 Appendice).

Io il primo periodo ho fatto molta fatica a capire quello che era stato scritto nel progetto e quello che veniva fatto, perché ci sono incongruenze, ci sono cose che sono state sviluppate, cose che hanno preso un'altra via. E si è un po' ritarato quello che c'era (Partecipante 5, Tab. 4 Appendice).

D'altronde, una caratteristica fondamentale dei processi di co-creazione, e quindi anche di co-progettazione, è l'apprendimento continuo sulla base dell'esperienza e la regolare revisione degli obiettivi iniziali. Anzi, quando gli attori coinvolti sviluppano queste capacità, si può affermare che la co-progettazione ha buone probabilità di risultare efficace. Negli altri casi analizzati, la rielaborazione del progetto potrebbe non essere avvenuta, o perlomeno non essere stata percepita così negativamente dagli ETS, proprio perché non si è sviluppata inizialmente una co-progettazione, ma si è proceduto per bandi e appalti pubblici.

A testimonianza ulteriore dell'importanza del dialogo e del confronto favorito dalla co-progettazione, gli ETS della Provincia di Trento sottolineano come la partecipazione al processo abbia generato risultati e riflessioni sulla progettazione futura, che non erano state prese in considerazione prima di allora. Per fare due esempi, innanzitutto, lo sviluppo di un'attenzione maggiore alla carenza di risposte per le donne senza dimora, motivo per cui un sotto-tavolo del Tavolo inclusione ha iniziato a raccogliere dati per capire come migliorare l'offerta; in secondo luogo, è stata espressa la necessità di individuare strumenti per la condivisione delle informazioni riguardanti i singoli casi e criteri per una valutazione condivisa degli stessi.

Tra gli ETS trentini, e comune agli altri territori analizzati, riscontriamo l'insicurezza e la perplessità verso il futuro e il prosieguo del progetto. La loro speranza è che i servizi implementati possano rimanere attivi, nonostante non vi sia certezza di ulteriori finanziamenti. A differenza degli altri territori, però, gli ETS della Provincia di Trento sono consapevoli – e rincuorati – delle basi solide, poste nello svolgimento di questo “co-progetto”, per il mantenimento della loro rete

Quello che mi sento di rappresentare è la preoccupazione sul futuro, perché abbiamo incrementato dei servizi, fatto cose e bisogna poi capire come renderle sostenibili. Abbiamo dato servizi a persone, creato aspettative, mosso una serie di situazioni a cui sarebbe bello poter pensare di dare anche una stabilità (Partecipante 5, Tab. 4 Appendice).

Credo che se l'intenzione del tavolo sarà quella di ripresentarlo se ci sarà un altro bando, questi tre anni, quattro, ci hanno fatto lavorare tanto, capire quali sono le criticità, capire quello che va inserito, anche a fronte della burocrazia, che tante volte soffoca i sogni (Partecipante 4, Tab. 4 Appendice).

## *7. Da una governance all'ombra della gerarchia verso una governance sperimentalista: condizioni di possibilità e di impossibilità*

La ricerca che abbiamo presentato sull'implementazione dell'Avviso 4 riporta molti dati e molte considerazioni. In queste conclusioni presenteremo quindi riflessioni su problematiche diverse. Lo facciamo non prima di ricordare che: 1) i dati si riferiscono a una fase "iniziale" del ciclo morfogenetico di questo campo di *policies*. Il processo viene osservato nel suo momento di avvio, quando ancora gli ambiti territoriali stanno organizzandosi per organizzare il cambiamento; 2) questa tempistica è particolarmente rilevante per l'analisi della istituzione delle Cabine di regia e per i primi tentativi di regolarne la governance; 3) le reti di attori che abbiamo descritto, si riferiscono solo all'ambito di policy specifico e non rappresentano la fotografia della situazione complessiva del territorio. Si tratta quindi della analisi dei primi frames di quella che diventerà il film della morfogenesi. Una volta specificato questo punto, riprendiamo lo schema delle Conclusioni.

Innanzitutto, riprendiamo i principali risultati del questionario somministrato agli ambiti territoriali (par. 7.1), sottolineando come essi abbiano definito i punti di forza e di debolezza dell'Avviso 4 (7.2). Seguono tre approfondimenti. Il paragrafo 7.3 sarà dedicato a come la costruzione del sistema strategico integrato è stata osservata e valutata nei quattro ambiti territoriali scelti, da due punti di vista diversi: quello della Pubblica Amministrazione e quella degli attori e stakeholder di Terzo Settore. Riteniamo che questa prima problematizzazione sia estremamente rilevante perché mostra, in modo vivido, come lo stesso processo di istituzione di una governance sia definito e vissuto in modo relativo al posizionamento dei suoi membri nel sistema. La visione "binoculare" della governance ci aiuterà a rivelare come dietro a questo concetto – quasi sempre usato in modo risolutivo e pacificante – si nascondano attori con identità e interessi peculiari e "mondi di significato" diversi, che cercano di ritagliarsi nuove opportunità e ruoli entro il processo di creazione-gestione-distribuzione del cosiddetto "bene comune". Istituire una governance non significa quindi entrare nel Paese incantato di "Flatlandia", dove tutti sono uguali e dove miracolosamente tutti condividono un mondo comune senza differenze (sebbene questa sia spesso la auto-descrizione del

sistema). Si entra piuttosto in un'arena di negoziazioni, accordi, compromessi, condivisioni, etc. – in un forum – dove le poste in gioco sono molto diverse e tutte molto rilevanti per gli attori. Cercheremo, dunque, di mostrarne alcune delle più importanti.

Il secondo approfondimento (7.4) riguarda, invece, come la governance e il management del sistema strategico integrato si stiano allineando a quella che Boltanski e Chiappello (2014) hanno chiamato “Città per progetti”. Questa “Città” – un insieme di criteri normativi (o convenzioni) che servono a generare principi d'equivalenza per rendere intelligibili, regolabili e fluidi gli scambi tra attori diversi – tende a sostituire, per motivi che vedremo, la Città civica e la Città industriale che meglio rappresentavano la cultura e il governo del welfare, almeno fino alla fine degli anni Ottanta. Cosa significa questo spostamento? Quali problemi risolve e quali crea? Chi sono i vincitori e i vinti di questa morfogenesi?

Infine (7.5), cercheremo di riflettere sul tipo di problematiche che un Avviso come quello analizzato – che spinge verso la costituzione di una governance condivisa – tende a generare. È infatti più che evidente che, una volta istituita questa governance (o provato a farlo), occorre mantenerla e istituzionalizzarla. E questa è un'altra storia o, per meglio dire, un altro episodio del processo morfogenetico.

## **7.1 Riflessioni dal questionario: servizi, beneficiari e progettualità**

Ripercorrendo, ora, tutte le osservazioni emerse dalla raccolta dei dati, sviluppiamo alcune riflessioni e spunti affiorati durante l'analisi.

Abbiamo suddiviso le azioni di Monitoraggio in tre fasi, durante le quali abbiamo a) analizzato i testi dei progetti presentati dai diversi ambiti territoriali in attuazione dell'Avviso 4 del PON Inclusione, b) costruito un questionario per l'analisi degli interventi territoriali, e c) ricostruito i modelli di governance attuati dalle Cabine di regia territoriali per la realizzazione dei progetti. Obiettivo generale del Monitoraggio è analizzare la tipologia di interventi progettati e le modalità di governance attuate all'interno delle cabine di regia territoriali multi-stakeholder.

L'analisi documentale dei progetti ha messo in luce, innanzitutto, che se da un lato l'Avviso 4 e le Linee di Indirizzo sottolineano l'importanza strategica della costruzione di modelli integrati di servizi e la riorganizzazione del sistema di politiche, dall'altro gli ambiti territoriali non sembrano riflettere primariamente su queste tematiche, concentrandosi maggiormente sullo sviluppo di azioni e interventi. Una rara eccezione è rappresentata dall'attenzione di alcuni ambiti alla rete, al Terzo Settore, ai rapporti di collaborazione tra attori pubblici e di privato sociale, e alla regia.

Per quanto riguarda le tipologie di servizi, l'Avviso 4 finanzia maggiormente servizi in risposta a bisogni primari e servizi di Housing First/Housing Led. Meno implementati sono i servizi di presa in carico e quelli di accoglienza notturna. Pur detenendo i servizi in risposta a bisogni primari le percentuali maggiori, i servizi di HF/HL aumentano al diminuire della grandezza dell'ambito territoriale e del numero di PSD (persone senza dimora) presenti. I servizi di segretariato e presa in carico aumentano, invece, all'aumentare di PSD presenti sul territorio: qui, l'investimento sulla creazione di percorsi personalizzati, progettazione, counselling e orientamento sembra prevalere sull'accoglienza diurna e notturna.

Dall'analisi delle macroaree afferenti ai servizi attivati, gli ambiti con un più alto numero di PSD e gli ambiti più grandi hanno maggiormente investito i finanziamenti dell'Avviso 4 per migliorare, adeguare e integrare i servizi; mentre gli ambiti con un più basso numero di PSD e gli ambiti più piccoli hanno concentrato i loro sforzi su aree di interventi relativi all'autonomia abitativa (HF/HL). Questo dato potrebbe essere letto alla luce del fatto che gli ambiti territoriali più grandi e con più PSD abbiano già da più tempo avviato sperimentazioni di Housing First, mentre gli ambiti territoriali più piccoli abbiano proprio utilizzato i fondi dell'Avviso 4 per innovare la gamma di servizi tradizionali finora offerti. Infatti, il rapporto tra i servizi di nuova attivazione e quelli già esistenti ma rafforzati mostra che negli ambiti con meno di 1.000 PSD c'è una forte prevalenza di servizi attivati, mentre prevalgono quelli rafforzati negli ambiti che contano tra le 1.000 e 1.799 PSD. In generale, sul totale dei servizi a livello nazionale, il 47% risulta di nuova attivazione, mentre il 53% è composto da servizi già esistenti, ma che tramite l'Avviso 4 sono stati rafforzati.

Poche differenze emergono tra un ambito territoriale e l'altro in merito alla percentuale di spesa effettuata a valere sul PON Inclusione e sul PO I FEAD. Risulta, infatti, che la spesa sostenuta dagli ambiti sul primo fondo sia quasi il doppio di quella sostenuta a valere sul secondo. I due fondi sono assolutamente complementari, dal momento che più della metà dei territori li utilizza entrambi contemporaneamente. Inoltre, nella maggior parte dei casi, PON Inclusione e FEAD sono affiancati da risorse provenienti da altre fonti, che sono principalmente pubbliche o del privato sociale.

La gestione dei servizi è in più del 70% dei casi in mano a soggetti di Terzo Settore. Pur rimanendo minoritarie sul totale, la gestione come forma di partnership tra TS e Pubblico cresce negli ambiti territoriali con più di 1.800 PSD, mentre la gestione di attori pubblici cresce negli ambiti che contano tra le 1.000 e 1.799 PSD. I partenariati dei servizi sono, in generale, molto ricchi in termini di multi settorialità. Sicuramente vi è una forte collaborazione con i servizi sociali territoriali: la percentuale maggiore si riscontra negli ambiti territoriali con più PSD. Diffusamente presenti anche gli attori del mondo religioso cattolico, di cui la Caritas è sicuramente un attore

particolarmente importante e attivo: quest'ultima prevale nettamente negli ambiti territoriali con meno PSD. Risulta meno diffusa la presenza dei centri di formazione professionale e dei centri per l'impiego. Il Terzo Settore, rappresentato in misura maggiore da associazioni di volontariato e cooperative sociali, è sicuramente preminente, oltre che nella gestione, anche nei partenariati dei servizi: nello specifico, al diminuire delle PSD negli ambiti territoriali si registra un aumento in percentuale della presenza di questi soggetti. Per quanto concerne la collaborazione con gli attori sanitari, è diffusa la presenza di ASL (Azienda Sanitaria Locale), CSM (Centro di Salute Mentale) e Servizi dipendenze. La percentuale è maggiore negli ambiti che contano tra le 1.000 e 1.799 PSD, calando considerevolmente negli ambiti con più PSD.

La maggior parte dei responsabili dei progetti ha anche costituito una Cabina di regia, composta da un numero più limitato di attori, al fine di condividere la progettazione e l'organizzazione dei servizi. Nel corso dell'anno, il lavoro e l'impegno degli ambiti territoriali, verso la condivisione di visioni e valori tra tutti i soggetti partecipanti, ha portato in molti casi a godere di maggiore contaminazione e sinergia tra i servizi.

Per quanto riguarda i beneficiari degli interventi sviluppati all'interno del quadro dell'Avviso 4, i servizi si rivolgono a tutte e quattro le tipologie di disagio abitativo, indicate dalla classificazione ETHOS: persone senza tetto, persone senza casa, persone che vivono in sistemazioni insicure e persone che vivono in sistemazioni inadeguate. Al momento di specificare le caratteristiche dei beneficiari, invece, la maggior parte degli ambiti territoriali si è trovata in difficoltà, sottolineando la mancanza di conteggi ufficiali e organizzati sulle persone che entrano in contatto con i servizi. In generale, i dati raccolti confermano chiaramente che i servizi dell'Avviso 4 si rivolgono a persone senza dimora soggette a una marcata multi-problematicità. Infatti, il target di riferimento di ogni servizio è sempre composto da uomini e donne, giovani e anziani, immigrati UE ed extra-UE, alcuni con titolo di soggiorno, altri senza permesso, persone affette da problemi di salute fisica e mentale, persone con dipendenze da sostanze alcoliche o stupefacenti.

Dallo svolgimento del monitoraggio sono anche emerse alcune tematiche, che tutti gli ambiti territoriali hanno affrontato nello svolgimento dei progetti. Prima fra tutte è, sicuramente, l'integrazione sociosanitaria. Dai dati emerge principalmente una collaborazione "al bisogno" per permettere la presa in carico della persona senza dimora e lo svolgimento del servizio, senza però che queste collaborazioni fattuali siano precedute da un'organizzazione coordinata o da processi di co-produzione dei servizi. Le difficoltà sono riscontrate sia dai responsabili comunali o provinciali dei progetti sia dai gestori dei servizi, e sono determinate da culture organizzative e linguaggi che sociale e sanitario non sempre condividono. Gli operatori sociali si sentono incomprendi e vincolati a farsi completamente carico della persona senza dimora, anche per quanto riguarda gli aspetti sanitari. Dal loro punto

di vista, la condizione di senza dimora è considerata come una questione meramente sociale e, di conseguenza, il settore sanitario sembra non tenerla in considerazione.

Per quanto riguarda la presa in carico, la pratica è sempre associata, non solo ad azioni di aggancio e orientamento, ma anche e soprattutto a interventi di tutoraggio, consulenza legale e/o psicologica, mediazione linguistico-culturale; sviluppo di percorsi di accompagnamento socioeducativi individualizzati; elaborazione di percorsi personalizzati di sostegno a tutela ed incremento delle capacità sociali, relazionali, lavorative e dell'autonomia abitativa. Soprattutto per i servizi di accompagnamento all'abitare, la presa in carico è sempre eseguita in coordinamento con le risorse professionali, culturali, formali e informali del territorio. I beneficiari sono, quindi, inseriti in percorsi personalizzati di accompagnamento all'autonomia e di (re)inserimento sociale. Nello specifico del servizio di Housing First, molti ambiti territoriali italiani si stanno interfacciando con servizi abitativi innovativi rispetto al modello tradizionale. Ognuno sta affrontando fasi diverse del percorso di sviluppo, ma con alcune problematiche e vittorie comuni. Il reperimento degli alloggi è, sicuramente, una delle difficoltà condivise da alcuni ambiti.

Un altro settore che l'Avviso 4 ha permesso di implementare è quello dei "laboratori", il cui nome viene declinato in modi diversi dagli ambiti territoriali, ma che sono sempre associati ad attività e centri diurni. Principalmente utilizzando il finanziamento FEAD, invece, gli ambiti territoriali hanno sfruttato l'Avviso 4 per potenziare il lavoro delle unità di strada e gli interventi di distribuzione dei beni, sia quelli di prima necessità sia quelli di complemento.

Proprio riguardo a queste ultime azioni, il contributo del volontariato – non direttamente incluso tra gli attori che hanno firmato la convenzione di gestione dei servizi – rappresenta sicuramente un grande aiuto per gli enti del Terzo Settore o gli attori pubblici, gestori dei servizi. Grazie all'Avviso 4 sono state indirizzate risorse anche al miglioramento dei servizi che prevedono le segnalazioni dei cittadini. Questi ultimi mostrano molta sensibilità nel comprendere la condizione delle persone senza dimora e nel rendersi disponibili a provare un primo aggancio, ancora prima dell'arrivo delle unità mobili. Allo stesso tempo, tuttavia, la gestione dei volontari comporta impiego di risorse e di tempo per la formazione degli stessi cittadini, la loro sensibilizzazione al tema e l'organizzazione dei tavoli di coordinamento.

## **7.2 Uno sguardo d'insieme sull'Avviso 4: punti di forza, di debolezza e di possibile sviluppo**

Riprendiamo le riflessioni tornando al Monitoraggio complessivo sull'Avviso 4. Utilizziamo qui anche i dati raccolti dai questionari nella

seconda fase della ricerca e non solo quelli relativi ai quattro casi di studio selezionati e presentati nel precedente capitolo.

Tab.7.1 – Punti di forza e di debolezza dell’Avviso 4 e opportunità e rischi collegati ad esso

| <b>Punti di forza dell’Avviso 4</b>  | <b>Punti di debolezza dell’Avviso 4</b>  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Attivazione di servizi innovativi;</li> <li>- Miglioramento di servizi già esistenti;</li> <li>- Lavoro in rete tra servizi storicamente erogati da soggetti diversi;</li> <li>- Modalità di collaborazione integrata e strategica tra organizzazioni private e tra queste e l’attore pubblico;</li> <li>- Maggiore coinvolgimento del Terzo Settore;</li> <li>- Creazione o potenziamento di équipe multiprofessionali.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione dei servizi HF;</li> <li>- Sproporzione fra i tempi di co-progettazione e di implementazione dei servizi;</li> <li>- Utilizzo del fondo FEAD;</li> <li>- Costruzione del modello strategico integrato;</li> <li>- Restringimento del bacino territoriale (da provinciale a comunale) di riferimento;</li> <li>- Gestione del volontariato e sovrabbondanza di beni materiali;</li> <li>- Temporanità del progetto e del relativo finanziamento.</li> </ul> |
| <b>Opportunità legate all’Avviso 4</b>   | <b>Rischi legati all’Avviso 4</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costruzione delle basi per la conversione di tutti gli attori (pubblici e privati) verso un unico sistema dei servizi;</li> <li>- Sperimentazione di servizi innovativi, che altrimenti non si sarebbero potuti attivare.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mancanza di tempo per valutare con maggiore efficacia i risultati raggiunti e l’impatto dei servizi;</li> <li>- Senso di precarietà riguardo alle prospettive future del progetto;</li> <li>- Insostenibilità economica dei servizi, nel momento in cui il progetto termina.</li> </ul>   |

Il Monitoraggio ha permesso di raccogliere le criticità affrontate dagli ambiti territoriali nella programmazione e nello sviluppo dei progetti, così come le opportunità e i benefici ricavati dall’attivazione di nuove modalità di governance e di nuovi servizi. Molti di questi aspetti sono condivisi da più enti, indipendentemente dalla grandezza del territorio, dal numero di persone senza dimora presenti e dalla collocazione geografica. La tabella, qualche riga sopra (tab. 7.1), riassume i punti di forza e i punti di debolezza, le opportunità e i rischi che gli ambiti territoriali vedono collegati a questa *policy*.

#### *A - Punti di forza*

Gli ambiti territoriali che elencano l’attivazione di servizi innovativi sono, tra gli altri, le Città di Bologna e Milano, la Società della Salute Pisana, il Comune di Padova e il Comune di Venezia. Alcuni dei servizi innovativi portati ad esempio sono certamente il modello Housing First, ma anche interventi di mediazione abitativa, di inserimento lavorativo e il servizio di educativa di strada

*[Abbiamo avuto la]* possibilità di sperimentare servizi innovativi: in questo momento usciamo anche su richiesta con avvocato di strada, creando un'unità specialistica di alto livello [...] grazie a fondi PON abbiamo attivato l'educativa di strada, poi gli avvocati e in contemporanea anche l'educativa diurna (Terzo Settore, Città di Milano)

Per quanto riguarda, invece, il miglioramento di servizi esistenti, gli ambiti fanno riferimento all'incremento della capacità di valutazione dei casi singoli e di accompagnamento degli utenti; l'organizzazione di equipe multiprofessionali, che agevolino il percorso delle persone senza dimora e la loro uscita dal circuito della grave emarginazione; il potenziamento dei servizi di bassa soglia. Molti ambiti territoriali sono interessati da questo aspetto come quello di Biella, la Provincia Autonoma di Trento e il Comune di Verona.

Il lavoro di rete è inteso sia come integrazione tra i servizi del territorio, al fine di fornire risposte univoche e coordinate ai beneficiari, sia come collaborazione e sinergia tra gli attori pubblici e di società civile, al fine di far convergere gli sforzi verso un sistema unificato di servizi

L'implementazione dell'intera progettualità presentata a valere sull'Avviso 4 ha sicuramente favorito la rete e il passaggio di informazioni tra servizi. In particolare, è stata favorita (ma con ancora ampi spazi di miglioramento) la rete tra servizi notturni e diurni (Provincia Autonoma di Trento)

La sperimentazione di modelli innovativi e il coordinamento territoriale ha permesso l'attivazione di una rete locale in supporto e in risposta ai bisogni delle persone in condizione di marginalità estrema, creando maggiore sistematicità e comunicazione tra i servizi della rete (Comune di Verona)

Anche l'Ambito di Bergamo, la Zona Apuana, il Comune di Cuneo e il Comune di Venezia nominano la creazione della rete territoriale come punto di forza dell'Avviso 4.

### *B - Punti di debolezza*

Come spesso accade, il contraltare dell'attivazione di servizi innovativi è la mancanza di conoscenza pregressa su come gestire le difficoltà o su come organizzare al meglio le risorse. Per alcuni ambiti territoriali, questo accade con i servizi di Housing First e si concretizza nella difficoltà di reperire e mantenere soluzioni abitative, nella gestione delle necessità dei proprietari e nell'individuare correttamente le persone senza dimora con cui sperimentare questo tipo di percorso.

Inoltre, tutti i progetti – indipendentemente dalla tipologia di servizi previsti – sviluppati in risposta all'Avviso 4 hanno dovuto affrontare ostacoli amministrativi e organizzativi. Questo ha causato, per la maggior parte degli

ambiti, un allungamento della fase di co-progettazione e di programmazione a discapito della fase effettiva di realizzazione e implementazione dei servizi.

La fase di avvio è lunga e delicata, la realizzazione complessa, anche dal punto di vista amministrativo e contabile. I tempi sono davvero molto stretti rispetto alle persone delle quali ci si deve occupare (Comune di Alessandria)

Uno degli aspetti amministrativi più problematici è sicuramente l'utilizzo del fondo FEAD e la rendicontazione del budget speso. Molti enti, tra cui le Città di Bologna, Milano e Torino, il Comune di Lucca e i Comuni di Padova, Venezia, Verona e Vicenza, hanno evidenziato la poca chiarezza delle linee guida ministeriali in merito a come i singoli servizi potessero utilizzare il fondo FEAD (cosa acquistare, come acquistarlo, quanta autonomia per i beneficiari, etc.)

L'impossibilità di erogare contributi economici o pocket money ha limitato la possibilità di scelte in autonomia da parte dei beneficiari (Comune di Padova)

Il processo di lavoro di rete relativo al FEAD ha implicato un corposo lavoro di preparazione (anche in sinergia con altri progetti quali PON METRO, PON Inclusione, Fondi Regionali) che sta comportando una dilatazione dei tempi della fase di coprogettazione a discapito dell'implementazione (Città di Torino)

Alcuni attori della società civile delle Città di Bologna e Milano, durante i focus group svolti per la fase di approfondimento con le cabine di regia, hanno sottolineato anche l'esigenza, imposta dalla policy, che le risorse siano anticipate dagli attori pubblici e privati erogatori dei servizi, per poi essere solo successivamente rimborsate. Questo elemento impone loro una liquidità che molti non riescono a sostenere. Queste difficoltà spiegherebbero anche il minor utilizzo del budget FEAD rispetto al budget PON Inclusione da parte degli ambiti territoriali (graf. 3.11 e 3.12, capitolo 3).

Se la possibilità di creare una rete integrata di servizi e di attori è considerato un punto di forza dagli ambiti territoriali, allo stesso tempo, rappresenta uno dei principali sforzi sostenuti per la realizzazione dei servizi programmati nel quadro dell'Avviso 4. Ogni ambito, infatti, deve considerare la presenza di forti identità singole già presenti e attive sul territorio, la pregressa organizzazione e il precedente modello di governance, l'approccio personale di ogni operatore, la mancanza di sistemi informativi unificati e, a volte, anche di una comunicazione capillare che permetta una effettiva condivisione delle informazioni e delle risorse a disposizione. Tutto questo, inoltre, deve rapportarsi anche con la sfera politica dei territori locali e regionali.

Il completamento delle azioni necessarie all'integrazione sta richiedendo un grande lavoro di concertazione fra i diversi servizi comunali interessati e gli

enti del Terzo Settore coinvolti nel processo. La costruzione di un modello strategico integrato richiede una forte volontà politica (Comune di Brescia)

Vi sono, poi, problematiche avanzate da pochi ambiti, ma non per questo meno rilevanti. L'Ambito di Bergamo e la Città di Napoli segnalano la difficoltà nel collaborare con le numerose associazioni di volontariato e nel controllare la distribuzione, soprattutto, di viveri e indumenti che spesso risultano sovrabbondanti, creando per le città maggiori disagi. Il Comune di Rovigo fa eco agli altri ambiti per quanto riguarda le difficoltà amministrative, aggiungendo però che la riduzione del bacino territoriale di riferimento – da provinciale a comunale – ha escluso, di fatto, alcuni possibili interventi e collaborazioni.

Infine, considerata la temporaneità della policy e del relativo finanziamento, è diffusa tra gli ambiti territoriali la preoccupazione del futuro. Molti si chiedono, infatti, come manterranno in vita i servizi attivati grazie all'Avviso 4.

### *C - Rischi*

La preoccupazione degli ambiti territoriali in merito al futuro si collega direttamente a uno dei rischi da loro percepiti e collegati all'Avviso, ovvero il senso di precarietà nell'implementare nuovi servizi e nel potenziare quelli esistenti, pur sapendo delle difficoltà eventuali nel proseguire il lavoro. Una parte dei servizi è considerata, infatti, insostenibile economicamente nel momento in cui i finanziamenti dell'Avviso 4 arriveranno a conclusione.

Un ulteriore rischio percepito dagli enti è la mancanza di tempo per un'attenta valutazione degli impatti e dei risultati dei servizi, in modo da comprendere cosa ha funzionato e cosa potrebbe essere migliorato in futuro.

### *D - Opportunità*

Rimane, comunque, forte la consapevolezza che l'Avviso 4 ha facilitato la costruzione, almeno delle basi, di un sistema unificato e integrato dei servizi per la grave emarginazione adulta. La maggior parte degli ambiti territoriali, inoltre, ammette che la policy ha permesso la sperimentazione di servizi innovativi, che altrimenti non sarebbe stato possibile attivare.

## **7.3 *Upside Down and Round and Round: la realtà osservata attraverso una governance iterativa ed emergente***

Passiamo ora ad analizzare più nello specifico la costruzione del sistema strategico integrato dei servizi che costituiva il meta-obiettivo dell'Avviso 4. Lo facciamo riprendendo l'analisi dei quattro ambiti territoriali scelti. La

peculiarità di questa analisi sta nel tentativo di esplorare, con dati qualitativi – derivanti da interviste e focus group ai membri delle Cabine di regia – sostenuti da una *network analysis*, in che modo diversi territori hanno provato a implementare il sistema integrato. L’esperienza, ancora in atto al momento della scrittura finale di queste conclusioni (maggio 2021), 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.

Abbiamo già visto quanto conti la *path dependency*, la storia dei territori. Ognuno di essi parte, 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 (PA) sono tradizionalmente alla guida del Sistema dei servizi, caratterizzato da un rapporto con gli attori sociali e gli ETS molto strutturato e istituzionalizzato. Milano 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. La situazione di Napoli è ancora diversa, in quanto la parte pubblica mostra qualche apprensione sulla sua propria strutturazione e tenuta nel tempo, a fronte di attori sociali molteplici, ma poco in rete. Infine, Trento rappresenta un caso dove, sia la parte pubblica che quella sociale, sono da tempo in stretta collaborazione, ma non avevano mai affrontato una reale co-progettazione, come invece è stato fatto per questo progetto: ciò ha implicato un grande impegno da parte di tutti per adattarsi a modalità organizzative e di gestione dei servizi totalmente nuove. Possiamo così tabulare il contesto di partenza della morfogenesi del sistema (tab. 7.2).

Tab. 7.2 – Contesto di avvio per la costruzione del Sistema strategico integrato.

| <i>Prima dell’Avviso 4</i>                                    |               | <i>Centralità della Pa nel coordinamento dei servizi</i> |               |
|---|---------------|--|---------------|
|   |               | <i>Forte</i>   | <i>Debole</i> |
| <i>Presenza di reti autonome tra attori non istituzionali</i> | <i>Forte</i>  | Bologna  | Milano        |
|   | <i>Debole</i> | Trento   | Napoli        |

A partire da queste situazioni, gli attori politici e di PA dei quattro 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* (Eizaguirre et al. 2012; Moulaert e McCallum 2019); inclusione e integrazione “attiva” degli attori sociali operativi in loco; programmazione e co-progettazione; lavoro orizzontale tra attori e tra settori di intervento. La funzione e le responsabilità di guida attribuita alla parte pubblica del sistema richiamano a una governance all'ombra della gerarchia, dove l'obiettivo è però quello di de-gerarchizzare: un esempio di *double bind* da gestire con prudenza. Come abbiamo provato a spiegare, siamo qui di fronte a un'organizzazione – la PA – che pilotando sé stessa, cioè governandosi (questo punto non va mai sottovalutato: la PA cercando di governare gli altri attori, deve prima governare sé stessa in modo diverso da prima), cerca di influenzare l'auto-organizzazione degli altri attori sociali, spingendoli verso la collaborazione integrata in un nuovo sistema. È chiaro che la PA non ha alcun vero e proprio potere per cambiare le altre organizzazioni: non può cambiare le loro identità, i loro interessi, le loro reti, la loro cultura, la loro operatività. Può solo costruire delle Cabine di regia per co-responsabilizzarli e orchestrarli. A loro volta le organizzazioni non possono affatto cambiare la PA e neppure le altre organizzazioni: possono soltanto cambiare sé stesse, collaborando con gli altri, cercando di orientare le loro scelte a proprio favore. Tutto il processo si basa su tentativi di “educare” (educere) gli altri e sé stessi a co-operare, senza che questa modalità operativa cancelli i confini e le identità di nessuno. Da questo punto di vista si tratta davvero di organizzare l'auto-organizzazione mediante cicli iterativi di collaborazione. È una sorta di enorme e continuo movimento di *capacity building* reciproca e di *learning by doing* che serve a sintonizzare ogni ente con gli altri. Le cabine di regia servono proprio a questo scopo. Non devono affatto abolire le diversità dei loro membri, bensì “accordarle” – certe volte in modo stretto, altre in modo lasco – per raggiungere la capacità di auto-pilotaggio.

In questo processo, i quattro ambiti territoriali affrontano sfide e colgono opportunità molto diverse (tab. 7.3). 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; troppo 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 le

organizzazioni di società civile dell'ambito territoriale milanese sono poi molto diversificate per capacità di operare. Esistono grandi e piccole organizzazioni (nei termini delle “Città” che vedremo nel prossimo paragrafo) 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.

La situazione partenopea è ancora diversa perché, a fronte di una società civile operante ma poco integrata e di una PA sottoposta a un forte stress, dovuto a repentini cambi politici, ha dovuto accettare la sfida di trovare nuove e stabili forme di guida. Per la PA napoletana le grandi opportunità sono state quelle di poter innovare davvero, per la prima volta, attraverso la generazione di collegamenti e di reti con ETS.

Trento, infine, ha espresso il senso della sfida dell'Avviso, mediante la metafora del “Bancomat”: non più una PA erogatrice di risorse per una società civile, in cui ogni ente gestisce in autonomia il proprio servizio e rimanda agli altri quando necessario, ma una PA che coordina la condivisione di responsabilità tra tutti gli enti partner, al fine di gestire tutti i servizi come un unico sistema territoriale.

*Tab. 7.3 – La creazione del sistema strategico integrato secondo il punto di vista della Pubblica Amministrazione (in tabella PA) e secondo il punto di vista degli Enti di Terzo Settore (in tabella TS)*

*Legenda: 1) modalità di coinvolgimento degli attori; 2) composizione della rete; 3) modalità di collaborazione tra PA, ETS e cittadinanza; 4) rapporti e/o integrazione tra servizi della PA; 5) attività di formazione comune; 6) modi di co-produzione; 7) dispositivi di informazione interna; 8) dispositivi di comunicazione esterna; 9) costruzione e utilizzo di strumenti di valutazione; 10) punti di forza della rete; 11) punti di debolezza; 12) visione del futuro.*

|          |           | <i>Bologna</i>  | <i>Milano</i>  | <i>Napoli</i>   | <i>Trento</i>  |
|----------|-----------|---|--|---|--|
| <i>1</i> | <i>PA</i> | Convenzioni già esistenti da tempo, gare, assegnazioni  | ATI tra soggetti forti, insieme a reticolazione tra Comune e attori più piccoli  | Selezione con gara (non più convenzioni)  | Collaborazione forte e primi tentativi di co-progettazione                                       |
|          | <i>TS</i> | Appalto di PA a un unico Consorzio di cooperative   | Per il momento, tavoli operativi: non ancora reale co-progettazione  | /   | Co-progettazione con la Provincia e i membri del Tavolo Inclusione                               |
| <i>2</i> | <i>PA</i> | Rete compatta con cui si lavora già da tempo. Tavoli di coordinamento del volontariato durante il Piano Freddo. | La rete esisteva a prescindere dal Comune che ora cerca di integrarla in un sistema. Cospicua presenza di volontari. Volontari | Molta offerta di servizi, ma da parte di enti molto tradizionali e poco interagenti. Urgente necessità di sensibilizzare e organizzare il | Rete preesistente, ma distinta in organizzazioni molto strutturate e altre molto informali.<br>- |

|   |           |  |   |   |   |
|---|-----------|--|---|---|---|
|   |           | Sviluppo dei laboratori di comunità. Cittadinanza collaborativa  | professionalizzati, cittadinanza collaborativa e comprensiva  | volontariato. Poco coordinamento con i cittadini  |   |
|   | <i>TS</i> | Difficoltà di raccordo con attori del mondo cattolico a livello di governance, presenza a livello operativo  | La rete esisteva già, ma senza regia istituzionale e attiva, senza regolarità, nei momenti di bisogno contingente   | Rapporti di lunga data tra gli ETS, che sanno come relazionarsi tra di loro   | Collaborazioni di lunga data, ma mai gestito prima di questo progetto le risorse in modo condiviso  |
| 3 | <i>PA</i> | Costante e molto stretta con la rete esistente: contingente su progetti speciali   | Tavoli su progetti, ricerca di standard per uniformare i servizi, bisogno di centralizzazione   | Utilizzo di tavoli per momenti di sintesi, ma problema di tenere una guida comune e condivisa   | Partecipazione al tavolo di lavoro sia del programma che dei diversi progetti   |
|   | <i>TS</i> | Rapporti buoni di lunga data con PA; impressione che PA stia provando a ricucire rapporti con alcune ETS; sforzo collettivo di sviluppare relazione più stretta con i settori dell'abitare e della protezione internazionale | Richiesta di fare da regia al Comune, ma che non si trasformi in eccessivo accentramento; molto affidamento sul volontariato  | Aumento degli ETS attivi sul territorio a fronte di una riduzione del ruolo centrale del Comune; rapporti informali tra ETS e modalità volontaristiche di confronto | L'unica criticità riscontrata è il doversi adeguare a pratiche burocratiche, amministrative e di rendicontazione della PA, avendo modalità lavorative molto diverse in quanto privato sociale |
| 4 | <i>PA</i> | Pochi rapporti e critici   | Rapporti difficili  | Buon rapporto con ASL, non con salute mentale   | Buoni rapporti  |
|   | <i>TS</i> | Tentativi di sviluppo di nuove partnership, ma rapporti complessi e mancanza di collaborazioni continuative  | Strutture sociali dotate di presidi medici e infermieri, spesso non convenzionati con sistema sanitario; nonostante contatti quotidiani con ospedali, poco dialogo e quando c'è si basa su linguaggi differenti | Necessità di condividere le azioni e gli interventi; attori sanitari e sociali non si incontrano spesso; forte difficoltà nella gestione di casi psichiatrici       | Mancanza di integrazione con i servizi sanitari   |

|    |    |  |  |   |  |
|----|----|--|--|---|--|
| 5  | PA | Periodica e con consulenze   | Gestita da società esterna   | Poco presente   | Interna e precedente all'Avviso  |
|    | TS |  | In programma per uniformare modalità lavorative  |   |  |
| 6  | PA | Scritto dal Comune ascoltando gli enti gestori   | Scritto dal Comune con revisioni insieme agli enti   | Scritto da Comune e condiviso in modo ampio attraverso tavoli | Scritto dal Comune insieme al tavolo   |
|    | TS |  | Accettazione di dover affidare la progettazione dei servizi a figure professionali specifiche, per rimanere competitivi; costi aggiuntivi  |   | Revisione in corso di svolgimento del progetto di alcuni interventi e obiettivi iniziali   |
| 7  | PA | Mail   | Sviluppato   | Problematico  | Manca un sistema unificato   |
|    | TS | Molteplici tavoli, a diversi livelli (dirigenziali, gruppi di servizi, équipe congiunte, interni al consorzio) | Sistema di report tra i soggetti che si occupano di unità mobili; mancanza di sistemi per gli altri tipi di servizi; diffusione disomogenea di una mappa complessiva dei servizi | Mancanti  | Lavoro in corso per lo sviluppo di strumenti per la condivisione delle informazioni e di criteri per la valutazione condivisa dei casi |
| 8  | PA | Canali tradizionali  | Già molto sviluppato   | /   | Volantini  |
| 9  | PA | Valutazione interna per ogni servizio e incontri tra servizi   | Gestito da società esterna   | Solo monitoraggio, non vera e propria valutazione             | Nessuna vera capacità, al momento, di fare valutazione, solo rendicontazione   |
|    | TS | /  | Avrebbe dovuto essere pensato fin dall'inizio, non alla fine della progettazione e partenza dei servizi  | /   | /  |
| 10 | PA | Creazione di nuovi servizi e   | Legittimazione della PA come nodo centrale   | Creazione di nuove collaborazioni e inizio di                 | Reale guida di un sistema già  |

|    |    |   |   |  |  |
|----|----|---|---|--|--|
|    |    | trattamento di casi multiproblematici   | della rete con funzione di guida  | costruzione di una rete integrata  | integrato ma non pilotato in modo pienamente condiviso   |
|    | TS | Possibilità di orizzonte temporale più lungo (3+2 anni); grande ascolto da parte di PA  | Maggiore raccordo operativo fatto dal centro comunale; riorganizzazione di alcuni servizi e potenziamento di altri                          | Ottimi rapporti tra tutti gli attori caratterizzata da fiducia e disponibilità reciproca | Effettiva costruzione di una rete, di una progettazione e di un senso condiviso  |
| 11 | PA | Rendicontazione incoerente, problema alloggi, integrazione in Pa  | Progetto <i>time consuming</i> , aumento di pretese, mancanza di integrazione   | Mancanza di risorse e rete da costruire ex novo  | Mancanza di una vera pratica di co-progettazione   |
|    | TS | Troppo tempo e risorse spese in tavoli organizzativi, a discapito del lavoro con le persone; problemi di gestione delle info in uscita da questi tavoli; rischio di monopolio con appiattimento della qualità dei servizi | Mancanza di comunicazione tra vari settori comunali; difficoltà di comunicazione tra TS e PA per diversità di linguaggi e culture di lavoro | Il pubblico è in difficoltà: assessorati impoveriti e strutture comunali ridotte         | Molta fatica per adattarsi a una gestione condivisa delle risorse, per comprendere le modalità organizzative degli altri enti, diversi tra loro, per allinearsi agli aspetti amministrativi della PA |
| 12 | PA | Strutturare l'abitare   | I senza dimora, integrazione  | Sevizi nuovi non implementati  | Numerosi   |
|    | TS | Dubbi su come proseguire i servizi una volta terminato Avviso 4; riflessioni su come rendere i confini delle cooperative sempre più porosi con il resto della società   | Timore che manchi una visione politica a lungo termine, e che ciò annulli gli sforzi fatti per innovare                                     | Aspirazioni: strutturare la collaborazione tra ETS                                       | Insicurezza sulla possibilità di riuscire a mantenere i servizi, ma sicurezza di aver appreso come continuare a lavorare in futuro   |

Il punto di vista delle organizzazioni di società civile 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 ambrosiano – composta da ETS molto diverse in termini di risorse, osserviamo una riflessione molto approfondita sull’Avviso 4. 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). In termini molto sintetici 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 prima di tutto come una 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 stanno 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 – il pilotaggio – 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. I grandi ETS, di fatto, osservano che la rete già esisteva e che non c’era bisogno di rifarla. Temono che la sua orizzontalità (apparente, perché in realtà è molto stratificata) possa essere orientata da una gerarchia nascosta. Se così fosse, metterebbero in conto anche azioni di contrasto (il “remare contro”). Di nuovo qui appare chiaramente il tema dei *nudges* di quell’arte di influenzare gli altri mediante piccole “spintarelle”, quasi in modo intangibile: uno spingere senza toccare!

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 adeguato per collaborare con la rete.

In sintesi, la società civile milanese sta osservando con attenzione a cosa porterà l’Avviso 4. Vede delle opportunità, ma anche dei pericoli. Non ha comunque alcuna intenzione di entrare nel sistema in modo passivo. Vuole

negoziare la sua presenza, essendo da tempo già operativa sul territorio, in piena autonomia. Uno dei temi fondamentali di questa negoziazione, per tutti gli ETS, 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, come è ovvio, aspetti simili ma pure diversi da quella milanese. La diversità è data dal 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 una 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. In buona sostanza, il territorio bolognese ritaglia i suoi confini all’esterno, mentre quello milanese li ritagliava all’interno tra PA e ETS. Le preoccupazioni dell’ambito bolognese sono, perciò, molto peculiari.

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. Questo è un tema importante e paradossale. Importante perché, 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 stakeholder 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 li 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 che emerge riguarda, come a Milano, il rapporto tra i piccoli e grandi ETS, ma viene elaborato in modo molto diverso. Qui si prevede un processo di integrazione dei piccoli 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.

Il caso napoletano è molto diverso dai primi due. L'osservazione dell'Avviso 4 da parte degli ETS prende una direzione molto peculiare. Qui la situazione di partenza appare, nella descrizione dei protagonisti, estremamente meno strutturata e fluida, sia al livello della PA che a quello della società civile. Le modalità di interazione sono definite "quasi volontarie", nel senso che gli ETS si confrontano con la PA, ma senza alcuna vera e propria strutturazione. Il problema diventa allora quello di istituzionalizzare questi rapporti, creando una rete che ancora non esiste. Particolare rilevanza è attribuita al rapporto con parti della PA, come per esempio l'ASL, che dovrebbe partecipare in modo molto più stabile. Il Terzo Settore napoletano osserva il governo politico della città come costantemente in difficoltà, a corto di risorse e di routine di lavoro. Questo deficit cronico richiama a una maggiore necessità di coordinamento tra gli attori, che però non ha ancora un modello a cui rifarsi. È come riparare una nave mentre si sta in mare. L'impressione che traspare dalle interviste è quella di un settore pubblico incerto, temporaneo nelle sue decisioni, imprevedibile e quindi con cui è molto difficile collaborare. L'immagine è quella di un sistema che ogni volta cancella quello che ha fatto, dovendo ricominciare tutto da capo. In questa situazione gli ETS sembrano voler mantenere una loro libertà e indipendenza, sperando che l'Avviso si trasformi in una opportunità.

Nella Provincia di Trento, un territorio tradizionalmente abitato da un mondo cooperativo estremamente sviluppato e autonomo, la situazione di partenza vede la PA già predisposta all'approfondimento di modalità di collaborazione più profonde e indirizzate a una chiara visione di co-progettazione. Questo orientamento si confronta con una società civile ricca di ETS molto autonomi, già precedentemente capaci di collaborazione, ma ancora diretti da una cultura della rete intesa come opportunità individuale. In questo contesto la sfida è quella di introdurre una vera cultura dell'orchestrazione. Dal punto di vista della PA ciò significa elaborare maggiormente un programma di sistema, ingaggiando tutti gli attori in modo che imparino ad

essere maggiormente interdipendenti. Per gli ETS significa vedere nelle altre organizzazioni non solo una opportunità per il proprio lavoro, ma quella per creare una rete che, diventando più forte, generi anche maggiori opportunità per tutti: collaborare perché la rete diventi più connessa e, diventando più connessa, moltiplichi le occasioni di lavoro per tutti.

#### **7.4 Dal welfare moderno “civico-industriale”, al welfare reticolare e “per progetti”: un esito morfogenetico già molto evidente**

Un secondo modo per analizzare l’Avviso 4 è quello di interpretarlo come la volontà politica di un cambio di “regime”, sia di *design* che di implementazione delle *policies*. Per comprendere questo passaggio di cultura, intesa come insieme tacito di premesse decisionali (come ciò che orienta alla decisione senza essere a sua volta deciso ogni volta, tutte le volte), utilizziamo la teoria delle convenzioni ripresa per l’analisi del *Nuovo Spirito del Capitalismo* da Luc Boltanski insieme a Eve Chiappello (2014).

Per essere molto sintetici, non essendo questa la sede per presentare e discutere quella teoria, chiariamo solo che con “Città” si intendono delle costruzioni semantiche, delle convenzioni che servono, da un lato, a contestualizzare degli interlocutori entro una sfera di significato comune e, dall’altro, a fornire dei criteri condivisi per risolvere le dispute che costantemente emergono nei processi di comunicazione. Sono perciò dei sistemi di rilevanza, definizioni della situazione, che tacitamente permettono agli attori di comprendersi, almeno al livello minimo di poter cominciare una disputa (magari proprio sul sistema di rilevanza). Ad ogni modo nello studio dedicato alla nascita di un nuovo Spirito del Capitalismo, Boltanski e Chiappello analizzano l’emergere di una nuova Città che comincia verso la fine degli anni Novanta del XX secolo. Lo fanno utilizzando come materiale di ricerca le pubblicazioni relative alla teoria del Management aziendale. L’analisi può però essere estesa ad altri tipi di management, in particolare a quello dei programmi di *social policies*. Di fatto il passaggio che loro mostrano nella cultura aziendale, dalla Città industriale-civica, passando per quella mercantile, fino a quella per progetti, riguarda anche quella ampia sfera semantica che, nella sociologia e nelle riflessioni di politica sociale, va sotto il nome di rete, reticolazione, messa-in-rete, etc. Vediamo ora in estrema sintesi quali sono le dimensioni e le variabili che servono a costruire le Città.

Le dimensioni di rilevanza sono tre: a) il Principio superiore e la Gerarchia degli esseri. È la dimensione che definisce come si appartiene a questo ordine normativo, le sue gerarchie di valore interno e i rapporti tra soggetti e oggetti; b) le Forme di giustizia e di bene comune che in buona sostanza regolano le azioni e reazioni, gli scambi, i rapporti e le procedure di

attribuzione di rilevanza, dentro a quella sfera normativa: c) l'Antropologia e la naturalità della Città, che ne indicano l'ontologia specifica.

Tab. 7.4 – Criteri definitori delle Città

**A - Principio superiore e gerarchia degli esseri**

- **Principio superiore comune:** principio, convenzione, mediante cui vengono giudicati gli atti, le cose e le persone appartenenti alla città = Principio di equivalenza.
- **Stato di Grande e di Piccolo:** chi incarna o meno i valori superiori
- **Decadenza della città:** strutture sociali che rappresentano la crisi dei principi superiori
- **Repertorio di oggetti e dispositivi**
- **Repertorio di soggetti:** Principi e registri giustificativi di oggetti, soggetti e rapporti
- **Relazioni naturali tra esseri**

**B1. Forme di giustizia e di Bene comune**

- **Rapporto di grandezza tra Grandi e Piccoli:** modalità di valorizzazione dei Piccoli da parte dei Grandi, forme di redistribuzione dei beni rari

**B2. Forme di attivazione della giustizia**

- **Formula di investimento:** modo di sacrificio per accedere allo stato di Grande; riconoscimento di meriti
- **Prova tipica:** procedure specifiche in cui si rivela la grandezza, in particolare entro momenti di disaccordo che devono essere giudicati
- **Modo di espressione del giudizio:** modo in cui si arriva al verdetto
- **Forma di evidenza:** modalità di conoscenza comune della Città

**C. Antropologia e naturalità della Città**

- **Dignità delle persone:** definizione delle proprietà comuni che rendono uguali le persone che attraverso i sacrifici possono accedere allo stato di Grande
- **Figura dell'armonia:** figura della perfezione della città, icona di riferimento

La dimensione A è specificata da alcune variabili.

1) La prima variabile è chiamata "Principio superiore comune". Rappresenta l'ordine di grandezza, in buona sostanza il valore (o "Iperbene", per dirlo alla Charles Taylor) di riferimento della Città. È un principio di equivalenza, nel senso che viene utilizzato per giudicare e dare valore a ciò che avviene in quel contesto di azione. 2) Il Principio dà forma a due *status* nella Città: quello di chi rappresenta pienamente e in positivo il valore – il Grande – e quello di chi invece si trova nella posizione di non rispecchiarne il contenuto – il Piccolo. 3) Una figura particolare è quella della "Decadenza della Città": una sua rappresentazione in negativo. 4) Seguono i "repertori di oggetti, soggetti e dispositivi" che specificano cosa possa essere usato in quella città, i rapporti tra soggetti e oggetti e tra soggetti.

La dimensione B è costituita dalle forme di Giustizia e di Bene comune. Il senso di questa area è che i soggetti delle Città sono per forza di cose necessitati ad agire insieme, a scontrarsi, a scambiare cose, a comunicare. Questa interdipendenza continua è regolata, soprattutto laddove sorgono

confronti, scontri e dispute. Ecco perché qui troviamo: 1) le modalità di valorizzazione dei Piccoli da parte dei Grandi; 2) le forme di redistribuzione dei beni rari; 3) i modi di sacrificio per accedere allo stato di Grande; 4) i criteri per il riconoscimento dei meriti; 5) le “prove” tipiche della Città (i test, i trials), cioè le procedure specifiche mediante cui si rivela la grandezza, in particolare in momenti di disaccordo che devono essere giudicati; 6) i modi in cui si arriva al giudizio, al verdetto; 7) le modalità di conoscenza comune della Città.

La dimensione C riguarda, infine, l’Antropologia e la naturalità della Città, cioè in specifico: 1) le definizioni delle proprietà comuni capaci di rendere uguali le persone che, attraverso i sacrifici, possono accedere allo stato di Grande; 2) le figure della perfezione della città, cioè le sue icone di riferimento.

Questa vera e propria cartografia delle Città permette agli autori di mettere ordine alle interazioni sociali. Ognuna di esse, infatti, “definisce la situazione” che dà significato ai comportamenti di ciascuno che, senza quell’ordine, rimarrebbero semplicemente movimenti di corpi incomprensibili e scoordinati. Le Città, in quanto ordini normativi, possono essere utilizzate per una analisi sincronica e diacronica. Dal punto di vista sincronico – che qui interessa meno – basti sapere che le Città presiedono ambiti di senso tutti compresenti contemporaneamente nella società. Ogni azione può essere interpretata attraverso almeno una delle Città o dal loro scontro, si tratti di quella Ispirata (che rappresenta il valore della creatività); Domestica (valore della tradizione); Opinione (valore dell’opinione); Civica (valore del collettivismo); Mercantile (valore della concorrenza), Industriale (valore dell’efficacia) o dei Progetti (valore dei progetti).

Dal punto di vista diacronico, invece, si può fare una lettura focalizzata sull’emergere del nuovo ordine. In particolare, è la Città per Progetti che sembra diffondersi come principio di azione nel management delle organizzazioni (for profit e no profit, pubbliche e private) nell’ultimo ventennio. Chiaramente questa morfogenesi è fortemente legata a diversi fattori e non rileva qui discuterne. Solo per inquadrare il tema, indichiamo a modo di nota: la introduzione di nuove tecnologie in tutti i campi sociali, l’utilizzo massivo di internet, la crisi delle grandi rappresentanze e classi sociali sostituite da rapporti di maggiore immediatezza e disintermediazione, la de-standardizzazione di beni e servizi, l’esplosione di differenze sociali ed economiche, la moltiplicazione di punti di vista valoriali, la ricerca routinaria di innovazione, etc., il tutto entro una temporalità sociale mai così accelerata come ora.

La Città per Progetti è, in un certo senso, il correlato normativo della società delle reti comunicative e tecnologiche. In quanto criterio normativo, possiamo compararla alle tre Città che, nel campo dei sistemi di welfare, hanno preceduta e che ancora oggi si scontrano con essa quando si aprono particolari dispute o conflitti su come produrre e distribuire beni e servizi tipici della welfare society. Se ripensiamo al *goal* dell’Avviso 4, la

costruzione di un Sistema Strategico Integrato (SSI), vedremo comporsi sotto i nostri occhi una Città per Progetti. Nella tabella seguente (tab. 7.5) cominciamo a distinguere il Sistema Strategico Integrato dal suo contro-modello così come descritto in negativo nei documenti governativi. Già a una prima e superficiale occhiata il SSI si auto-descrive come super-visivo, *bottom linked*, flessibile, sinergico, collaborativo, integrato, multidimensionale e innovativo. Alla base di questa descrizione stanno i meta-temi: 1) “sociali”, della messa in rete di tutti gli attori e delle risorse insieme alla predilezione per una governance *bottom linked*; 2) “tematici” della multi-professionalità integrata e del lavoro orizzontale tra servizi; 3) “temporali” della flessibilità, innovazione e trasformabilità del sistema stesso.

Tab. 7.5 – Il modello strategico integrato e il modello incrementale residuale/frammentato a confronto

| <i>Modello strategico integrato</i>  | <i>Modello incrementale Residuale e frammentato</i>                                       |
|--|---|
| Certezza e prevedibilità dei servizi   | Incertezza e 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 attribuzione immediata di una casa              | Sistema a gradini, incrementale ma incoerente   |
| Logica <i>bottom linked</i>  | Logica top-down   |
| 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. 7.6 – Comparazione tra “Città”: l’orientamento verso i progetti

| <b>Città</b>                             | <i>Civica</i>                            | <i>Industriale</i>                               | <i>Mercantile</i>                                  | <i>Progetti</i>   |
|--|--|--|--|---|
| <b>Modalità</b>                          |  |  |  |   |
| <b>Principio superiore comune</b>        | Preminenza del collettivo e del generale | Efficacia e Performance                          | Concorrenza e competizione                         | Progetti diversi, esplorazione ed estensione di rete        |
| <b>Stato di Grandezza e di Minorità</b>  | Universalismo<br>Particolarismo          | Produttività<br>Improduttività                   | Autonomia<br>Dipendenza                            | Coinvolgimento, flessibilità, marginalità, rigidità         |
| <b>Dignità delle persone</b>             | Aspirazione al diritto comune            | Lavoro, operatività                              | Interesse individuale, acquisività                 | Essere in relazione, essere connessi, libertà e reciprocità |
| <b>Repertorio dei soggetti</b>           | Persone collettive autorizzate           | Professionisti con qualifiche                    | Erogatori, competitori                             | Mediatori, brokers, designer                                |
| <b>Oggetti e dispositivi</b>             | Forme giuridiche, procedure              | Pianificazione, organizzazione                   | Contratti, ricchezze e beni commerciabili          | Partnership, Alleanze, auto-organizzazione                  |
| <b>Formule di investimento</b>           | Rinuncia al particolare                  | Miglioramento e misurazione esatta dei progressi | Nuove opportunità, ampliamento del mercato         | Disponibilità a ingaggiarsi, rinuncia alla stabilità        |
| <b>Rapporto di valore (di grandezza)</b> | Delega, mandato (Principale-Agente)      | Maestria, sapere specialistico e saper fare      | Possesso, benessere che aumenta quello degli altri | Mettere in contatto, inserire, redistribuire                |
| <b>Relazioni naturali tra gli esseri</b> | Gruppo, unificazione, inclusione         | Controllare, prevedere, ottimizzare              | Vendere e acquistare, concorrere                   | Connettersi, comunicare, coordinarsi                        |
| <b>Figure della armonia</b>              | Stato burocratico                        | Strutture, uffici il pillar, il settore          | Mercato, competizione                              | La rete   |
| <b>Prova tipica</b>                      | Procedura, chiamata in giudizio          | Esame, test, misura del risultato acquisito      | Affare   | Passaggio da un progetto all’altro                          |
| <b>Modi di espressione del giudizio</b>  | Decisione sul caso                       | Correttezza, efficacia                           | Prezzo   | Partecipazione, connessione, reputazione                    |
| <b>Forma della evidenza</b>              | Testo di Legge                           | Regolarità, comparazione                         | Retribuzione, utile                                | Filiere di valore, notorietà, influenza                     |

Questa prima e semplificata silhouette può essere raffinata mediante l'osservazione delle diverse dimensioni che qualificano quattro Città, quelle che maggiormente hanno nel tempo presieduto (e ancora lo fanno seppure con maggiore o minore forza) il mondo del welfare. Possiamo infatti considerare il welfare degli anni Settanta e fino agli anni Ottanta, come un mondo orientato normativamente dai valori della Città Civica (in quanto sistema di inclusione dei cittadini nella società attraverso reti di sicurezza: valore base l'inclusione nel collettivo) e da quelli della Città Industriale (come sistema che organizza l'erogazione di beni e servizi in modo efficace: valore di riferimento l'efficacia prestazionale).

Questa duplice e intrecciata normatività viene sfidata, verso la fine degli anni Ottanta, dalla ondata del *New Public Management* che introduce i valori della concorrenza e dell'efficienza, colorando le politiche sociali in termini neoliberalisti. Di fronte alla accelerazione del tempo sociale, alla innovatività *disruptive* delle tecnologie digitali e alla esplosione della complessità, il neoliberalismo che già aveva introdotto flessibilità, competizione, liberalizzazioni, etc., emerge la Città dei Progetti che va a radicarsi nella società delle reti. Cosa significa fare welfare in questa Città? Se torniamo a porre attenzione all'Avviso 4 possiamo osservare alcuni indicatori chiari di questa iniziale morfogenesi. Cerchiamo di dare qualche chiarimento (tab. 7.6).

1) Cominciando con il Principio superiore comune, pare piuttosto evidente come l'Avviso sia in prevalenza centrato sul valore della estensione della rete dei servizi e sulla proliferazione dei legami, invece che sulla concorrenza tra i servizi, sul loro universalismo e/o sulla efficacia. Certo questi ultimi valori non mancano, anzi; al contrario soprattutto quelli della Città civica e industriale sono ben presenti, ma sono già rivolti all'Iperbene del costruire un sistema integrato e sinergico di differenze che permettano, simultaneamente, di moltiplicare i progetti (servizi), senza immobilizzarsi solo su alcuni di essi e tessendo continuamente reti sociali. Questa torsione "progettuale" è particolarmente evidente per l'attore della PA che deve costruire, pilotare, guidare e orientare il sistema fatto di reti di altri attori autonomi. Il vero progetto dell'Avviso, potremmo dire il metaprogetto, è la costruzione del sistema integrato e delle Cabine di regia.

2) Lo status di attori "grandi" o "piccoli" – rispetto a quanto implementano il valore di base – è chiarissimamente orientato alla Città per progetti. È infatti evidente che in essa l'essere "grandi" non significa tanto o principalmente rappresentare tutti i cittadini (civismo), essere produttivi (industria) o autonomi dal punto di vista delle risorse (mercato): significa invece essere pronti e capaci di adattarsi alla rete, a farsi coinvolgere attivamente nei progetti che di volta in volta vengono creati. Viceversa, avere lo status di "piccoli" significa non volersi impegnare con gli altri, rimanere chiusi nel proprio spazio operativo, non adattarsi al progetto. Abbiamo visto come tutti gli attori, anche gli ETS più grandi e forti, riconoscono la necessità di lasciarsi

coinvolgere per integrarsi nel sistema. Lo stato di grandezza è quindi più rilevante per gli stakeholder che per la Pa, già impegnata a pilotare e orchestrare il sistema.

3) La dignità delle “persone” (individuali e collettive), cioè il riconoscimento dentro alla Città del loro valore, prende una torsione del tutto connessionista. Il valore dell’operare per un progetto, insieme ad altri e nella rete, non è riconosciuto nella capacità di fare il proprio interesse individuale (mercato), ma neppure nella capacità di saper lavorare bene (industria) o nella aspirazione a diritti comuni (civismo). Questi due riconoscimenti rimangono centrali, perché il sistema è comunque una rete di welfare, ma vengono interpretati come secondari all’essere in relazione con gli altri attori. Il sistema è una orchestra.

4) Strettamente legato al precedente punto è il repertorio, il repository di attori che devono costruire la rete e i progetti. Qui appare chiara la morfogenesi del sistema integrato. Al centro di esso non stanno più organizzazioni rappresentanti il pubblico o da esso autorizzate e riconosciute (come i sindacati per i lavoratori: civismo), ma neppure i professionisti che lavorano nei silos amministrativi o negli ETS (industria) e neanche gli erogatori privati di servizi (mercato). Vi sono invece quegli attori che sono capaci di collegare altri attori, di mediare o intermediare, e di progettare insieme i progetti del sistema. Sia la PA sia gli ETS sono centrali solo se riescono a connettere e a reticolare.

5) Pure i dispositivi, che servono a coordinare gli attori, sono estremamente esemplificativi del passaggio alla Città dei progetti. Nelle Città che presiedevano il welfare moderno, i dispositivi tipici erano il diritto (civismo), procedure burocratiche e programmazione (industria), in parallelo a contratti e gare (mercato). Ora, invece, gli strumenti sono quelli delle partnership pubblico-private, delle alleanze e dell’auto-organizzazione tra attori diversi.

6) Il Rapporto di valore tra gli attori non è più quello top-down tipico del modello Principale-agente e neppure quello che valorizza le competenze dal basso, bensì un rapporto di integrazione e di redistribuzione delle diverse risorse messe in rete dagli attori. Lo stesso vale per le relazioni naturali tra i membri della Città, basati sulla comunicazione e la coordinazione.

7) Le Figure dell’armonia, cioè la rappresentazione dello stato ideale della Città, chiariscono in modo chiarissimo la morfogenesi in atto. Si passa dalla figura dello Stato burocratico, passando per il settore specialistico – il Silos mediante cui si organizza il welfare – e poi per il mercato, che viene spinto dalle forme di *contracting out* e di *outsourcing*, fino alla rete.

8) Particolare interesse hanno le forme di attivazione della giustizia. Le Formule di investimento, cioè le modalità di sacrificio per accedere allo status di Grande, sottolineano ancora e di nuovo come nella Città per Progetti il vero sacrificio sia quello della strutturazione, della stabilità, della identità garantita. Per potersi mettere in gioco, partecipare alla rete ed entrare nei

progetti, occorre lasciare ogni forma di stabilità. La prova tipica, che discrimina se si è tra i Grandi o meno, non è la chiamata in giudizio per definire se si ha o meno un diritto (civismo), neppure un test di competenza (industria) e neanche l'affare (mercato), bensì la capacità di passare da un progetto all'altro. L'espressione del giudizio va quindi a fondarsi sulla prova di aver partecipato in modo consono e adeguato al progetto, mettendosi in rete e collaborando con gli altri. Infine, la Forma della evidenza sta nella capacità di influire sugli altri e nella reputazione che si guadagna sul campo, mentre la Legge o norma giuridica (civismo), la regolarità o standardizzazione (industria) e la retribuzione (mercato) cedono il passo.

### **7.5 Il futuro dei Sistemi integrati dei servizi e i loro snodi problematici: dimensioni temporali, sostanziali e sociali di una nuova governance.**

Sulla base di tutti i dati raccolti, a partire dai testi dei progetti, passando per i questionari e concludendo con le interviste alle Cabine di regia, vogliamo ora proporre alcune riflessioni su quelli che sembrano poter essere gli snodi problematici per lo sviluppo futuro delle politiche nazionali rivolte alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora. In specifico enucleiamo tre dimensioni della *policy* Avviso 4/2016 che catalizzano le diverse problematiche: I) la dimensione temporale, che riguarda la percezione del tempo della *policy* da parte degli attori; II) la dimensione sostanziale, che riguarda le criticità percepite dagli attori nei confronti della *policy*; III) la dimensione sociale, che riguarda il rapporto tra tutti gli stakeholders coinvolti dalla *policy*.

#### *7.5.1 La dimensione temporale della politica*

Il primo punto, che si manifesta in modo evidente e che rappresenta una sorta di precondizione a tutto il resto, è il rapporto tra l'Avviso 4 e la sua temporalità. Tutti gli attori, dalle pubbliche amministrazioni ai rappresentanti delle organizzazioni di terzo settore, sono estremamente preoccupati della durata temporale dei programmi di *policy* attivati dall'Avviso 4. Si chiedono quanto dureranno le risorse e, di conseguenza, quale sarà la sostenibilità del progetto. Il problema è particolarmente sentito, perché la *policy* ha inteso innescare un cambiamento di "sistema" nella organizzazione dei servizi, stimolando la nascita di reti pubblico-private e, laddove già esistevano, il loro consolidamento. In particolare, la riflessione degli attori si concentra sul fatto che la costruzione-stabilizzazione della rete ha senso solo se potrà svilupparsi nel futuro e, soprattutto, se si avrà il tempo per specializzare le funzioni dei nodi e delle relazioni tra di essi. Se, invece, questo processo

dovesse andare in crisi per la fine delle risorse e per un abbassamento della manutenzione della rete, allora sarebbe vissuto come una perdita di tempo e di risorse.

La seconda problematica che emerge concerne il tempo necessario per costruire e rinforzare concretamente la rete (per esempio, organizzare e svolgere le riunioni), che va a discapito del tempo dedicato ai servizi. La rete assorbe energie: sia nel caso in cui il dispositivo di rete sia calato dall'alto, e tenti di sovrapporsi a una rete di attori e/o servizi già esistente, duplicandola e facendo perdere agli stakeholders ancora più tempo e risorse; sia nel caso in cui la rete informale riesca a trovare soluzioni efficaci, che perdono poi valore ed efficacia stessa nel momento in cui vengano trasferite in una rete formale e organizzata.

#### 7.5.1.1 Possibili azioni

Viste le problematiche così rilevanti, espresse dagli ambiti territoriali, le soluzioni sembrano essere logicamente consequenziali. Se si volesse pensare a un miglioramento dei programmi di policy, si dovrebbe, fin da subito, prevedere risorse e strategie di stabilizzazione delle risorse – monetarie, umane, organizzative, etc. – necessarie per la manutenzione della rete, composta dei suoi centri e delle sue periferie. Se questo sforzo preventivo non comincia subito, il problema potrebbe essere, non solo la perdita di tutto il lavoro fatto, ma soprattutto la perdita della rete già formata, che aveva cominciato a svolgere questo lavoro. Si tratterebbe di una rete che viene “sreticolata”. Di particolare rilevanza sono due i miglioramenti possibili: 1) la manutenzione di reti autonome rispetto alle *policy* contingenti che verranno attivate in futuro; 2) politiche di sostegno economico alla grave emarginazione adulta, che superino una visione assistenzialistica, sperimentando la costruzione di percorsi personalizzati di autonomizzazione dei beneficiari.

#### 7.5.2 La dimensione sostanziale della politica

Le problematiche incluse in questa dimensione riguardano i temi emergenti che più catalizzano l'attenzione degli stakeholders coinvolti nell'Avviso 4.

Viene rilevato che troppa multidimensionalità, cioè un numero troppo elevato di azioni richieste contemporaneamente da dover gestire tra molti attori, genera molta confusione nei programmi di *policy*. Ogni azione deve essere attribuita in modo chiaro e preciso ad attori, soggetti della rete, specializzati in quell'ambito.

Secondariamente, appare con grande chiarezza la differenza – in termini di dotazioni, reti, regolazioni, etc. – tra i territori. Ciò significa che, al momento di attivazione del programma di *policy*, i territori partivano da condizioni molto diverse. Nei territori più piccoli e meno strutturati, l'Avviso 4 sembra aver innescato processi di innovazione. Questi territori hanno colto, infatti, opportunità che altrimenti non avrebbero colto, acquisendo le risorse per innovare e/o attivare i servizi. I territori più grandi e strutturati, invece, hanno sfruttato l'occasione per consolidare un sistema di servizi che avevano già attivato. Collegata a questo aspetto, è la forte differenza di utilizzo fra i due budget del finanziamento (PON Inclusione molto più utilizzato rispetto al FEAD), dovuta – come descritto nella sezione 4 – alle difficoltà di utilizzo e alla rendicontazione delle risorse.

Il terzo elemento problematico riguarda la tendenza e la spinta a lavorare in modo nuovo, innovativo e originale, senza tenere in considerazione che i territori faticano ad abbandonare le vecchie metodologie a disposizione. L'innovazione va inserita e attivata tenendo in considerazione le risorse già a disposizione dei territori in quanto, come tutta la ricerca dimostra, ogni cambiamento è *path-dependent*.

L'ultimo tema sembra essere quello della necessità di creare un Sistema strategico integrato che non “faccia doppioni” con una realtà già ampiamente strutturata di ETS, che operano nel territorio da tempo, con le loro culture e identità e con i loro spazi di interesse. Se l'Avviso dovesse generare una “camicia di forza” organizzativa che provoca standardizzazione, burocratizzazione, istituzionalizzazione dei rapporti e servizi già in atto, verrebbe considerata un problema. L'esigenza è invece quella di trovare il giusto equilibrio tra, da un lato, valorizzare le competenze di ogni attore e, dall'altro, integrarle in un sistema che attiva processi maggiormente efficaci ed efficienti per tutti.

### 7.5.2.1 Possibili azioni

I temi emergenti riguardano basilamente il paradosso del “nuovo” che viene perseguito con vecchi modi di fare. Inoltre, appare chiaro che andrebbe cercato un equilibrio tra prassi di consolidamento dei servizi e prassi di innovazione degli stessi. Il rischio è che si crei la consueta polarizzazione tra territori che consolidano, chiudendosi in un sistema sempre meno innovativo e standardizzante, e territori che innovano, senza però avere le risorse per consolidare.

### 7.5.3 La dimensione sociale della politica

In questa dimensione si manifestano i problemi centrali del programma di *policy*, in quanto essa era rivolta a innovare i servizi e costruire un modello strategico integrato per la loro implementazione. È questa volontà a costituire il cuore sociale del progetto. Cercheremo di elencare le criticità di questa dimensione, presentandole come contraddizioni o paradossi della *policy*, riservando particolare attenzione proprio alla costruzione, allo sviluppo e alla manutenzione del sistema strategico integrato.

Al centro della dimensione sociale troviamo i diversi – ancora di più dissimili – punti di vista degli attori che, partecipando al programma di *policy* con ruoli e aspettative diversi, osservano lo sviluppo del sistema e delle reti operative reagendo in vari modi, spesso anche non connessi tra loro, a quanto va prospettandosi. Da qui nasce il primo tema di riflessione: i motivi che spingono gli attori a partecipare alla rete sono sempre gli stessi o si osserva una diversità? Si nota una chiara differenza tra le motivazioni della PA, da un lato, e le motivazioni degli altri attori territoriali, dall'altro. Questi ultimi intendono la *policy* come opportunità per sviluppare azioni e interventi nuovi o per potenziare la rete con altri attori locali. La PA, invece, tende maggiormente a voler guidare la rete e ad orchestrarla. Queste due funzioni, attivazione – che significa apertura a nuove cose – e orchestrazione – che significa regolazione degli interventi – non sempre riescono a essere svolte in modo complementare e sinergico. Infatti, a differenza di quanto comunemente si pensi, una rete può prendere una forma più o meno orizzontale, definendo come orizzontale una rete dove ogni attore svolge ruoli con lo stesso potere degli altri. In programmi di *policy*, come quello che stiamo analizzando, viene dato per scontato che la configurazione migliore sarebbe quella che predispone a una maggiore collaborazione tra gli attori. Ma non è detto che una maggiore e ordinata collaborazione non possa essere sostenuta da reti più stratificate, cioè con almeno un vertice che governa la base. Proprio la governance capace di trovare il migliore equilibrio fra orizzontalità e gerarchizzazione della rete risulta essere la questione a cui gli attori partecipanti al monitoraggio non hanno ancora trovato una soluzione.

Il secondo tema riguarda la pregressa esistenza dei servizi del sistema per la grave emarginazione adulta. Molti servizi, infatti, esistevano già ed erano svolti in prevalenza, a livello locale, da ETS, a volte in forma autofinanziata, altre con fondi di bilancio degli enti comunali. Con l'Avviso 4, questa ricchezza di attività, spesso non connesse tra loro, svolte in forte autonomia, viene – per così dire – incanalata, “costretta”, entro la costruzione di un modello integrato a guida pubblica. Questa finalità viene osservata ancora una volta in modo diverso in relazione all'osservatore. Gli ETS vedono in questa volontà di regia una diminuzione della varietà e della opportunità di innovazione, come se venisse posto un limite alla libertà nello svolgere le proprie

funzioni. La PA, o i vertici delle cabine di regia, vedono invece in ciò l'opportunità per potenziare l'offerta pubblica dei servizi e per regolamentare questa offerta sul territorio. Questa grande differenza può essere sintetizzata come differenza tra collaborazione volontaria e rete istituzionale.

La richiesta dell'Avviso di mettere in rete i servizi, «*[allestendo]* a livello territoriale reti e contesti di governance il più possibile unitari o almeno coordinati e *[promuovendo]* un modello strategico integrato», potrebbe indirizzare verso processi di standardizzazione dei servizi, sia nella loro progettazione, sia nell'erogazione e poi nella valutazione. Questa possibile standardizzazione andrebbe in contraddizione con la capacità di innovare, di sviluppare i servizi in modo adeguato al contesto locale. Molti degli attori interessati colgono questa contraddizione e generalizzano il problema rispetto a come costruire questa rete integrata. Nessuno, infatti, mette in discussione che la rete e l'integrazione siano una opportunità. Anzi, questo è un punto fortemente condiviso da tutti. Il problema, però, verte sul modello di costruzione della rete, ovvero sulla qualità della rete. Su questo tema vi sono molti spunti di riflessione. Il primo pone una distinzione tra verticalità e orizzontalità della rete. Si osserva il paradosso di una rete costruita per esaltarne l'orizzontalità, ma gestita poi in modo verticale. Infatti, molte delle reti che vengono create sono poco "reticolari": sono "poco rete" e, al contrario, "molto gerarchia", quando addirittura non si trasformano in "quasi mercato".

All'interno di questa problematica troviamo altre questioni: la prima è quanta integrazione prevedere tra i nodi della rete (cioè tra gli attori che fanno parte del sistema dei servizi), e se prevederne. Troppa integrazione – cioè creazione di "legami" tra gli attori – porterebbe a un rallentamento nel rispondere ai bisogni; troppo poca integrazione porterebbe a soluzioni unilaterali. Anche questo è un tema molto sentito dagli attori territoriali che cercano l'equilibrio giusto tra autonomia e dipendenza. Per alcuni territori, il problema è proprio l'esistenza di una rete troppo integrata che lascia poco spazio alla innovazione. Una maggiore innovazione necessita, infatti, di libertà d'azione sperimentabile da ogni attore, che potrebbe essere invece troppo vincolato da procedure fortemente integrate.

La seconda questione ha a che fare con i vertici della rete che, a seconda dei contesti e della storia istituzionale locale, possono essere rappresentati da attori di diversa identità (PA, ETS, altro). Il vertice, infatti, non coincide automaticamente con il governo della Pubblica Amministrazione che, in certi contesti, entra solo ora in modo forte nella rete. In generale, la domanda posta è se possa esistere una rete con dei vertici. Emerge in modo molto chiaro quello che in letteratura è chiamato il fenomeno della "governance di rete all'ombra delle gerarchie istituzionali". Di nuovo, nessuno mette in dubbio che le reti integrate non debbano essere funzionalmente strutturate, ma forse non in termini di vertici. Va notato che, in molte delle realtà osservate, all'inizio sono stati gli attori del territorio e non la Pubblica amministrazione a

spingere verso determinate problematiche di intervento, chiedendo alla PA di prendersene cura, laddove non lo faceva o lo faceva in modo incostante. Una volta conclusa questa prima fase, subentra poi la PA che, però, sembra avere la tendenza a ri-verticalizzare la rete. Essendo l'Avviso 4 fondamentalmente centrato alla costruzione di un modello strategico integrato, si ritiene estremamente rilevante una riflessione sul senso di integrazione e su quale configurazione di reti possa permettere agli attori di implementare al meglio i servizi.

La terza questione è come si accede alla rete e da chi si viene inclusi nelle sue maglie. Qui la riflessione verte sulla struttura dei modi di accesso per permettere a tutti di partecipare. In modo ancora una volta paradossale, da alcuni ambiti territoriali viene sottolineato come certe forme di inclusione – per esempio quelle molto strutturate, formalizzate e strutturanti-formalizzanti – sbarrino la strada a una partecipazione differenziata per tipo di organizzazioni e di progetti. In alcuni casi, sembra che il modo in cui la rete si stia costituendo porti alcuni attori a sfilarsi, probabilmente perché i criteri di attivazione sono troppo “pesanti” dal punto di vista amministrativo o perché alcuni attori vorrebbero partecipare in modo più destrutturato. Ritorna, quindi, la riflessione sul senso e sulla configurazione di rete adeguata a questo programma di *policy*. Molto importante sarà il percorso di accompagnamento e di *capacity building*, che verrà attivato per aiutare gli attori a configurare e implementare la rete che riterranno opportuna alla realizzazione delle loro azioni.

Un quarto tema ha a che vedere con quello che in letteratura è conosciuto come *crowding out* motivazionale. Si tratta di quel meccanismo psicologico secondo il quale l'introduzione di nuovi incentivi motivazionali spiazza quelli precedenti. Per il programma di *policy* che stiamo osservando, il creare collaborazioni tra diversi attori, basate su regole precise per includerli, potrebbe “spiazzare” la motivazione che prima spingeva a partecipare volontariamente. Uno degli effetti dell'Avviso 4, nella sua richiesta di istituire una rete integrata di servizi, potrebbe essere quello di richiedere un investimento molto forte in termini di organizzazione e risorse, così da includere maggiormente organizzazioni grandi, strutturate, forti e capaci di competere su un quasi-mercato. D'altra parte, le organizzazioni piccole verrebbero demotivate a entrare nella rete, perché non troverebbero motivi validi per farlo. Lo stesso dicasi per il meccanismo conosciuto come *adverse selection*, selezione avversa, cioè la perdita da parte della rete di quelle organizzazioni piccole che però conoscono bene il territorio, che verrebbero sostituite da grandi organizzazioni ombrello, a livello nazionale e completamente delocalizzate.

Un quinto tema è che la costruzione della rete, o meglio la sua istituzionalizzazione, tende a “formalizzare” anche i conflitti che, prima, erano più in latenza. Uno dei conflitti più sentiti è certamente quello tra organizzazioni grandi e strutturate, ma di livello regionale o nazionale, e organizzazioni

piccole e meno strutturate, ma più locali. Questo tema è molto chiaro laddove si attivano processi di co-progettazione (non dappertutto sta accadendo). La co-progettazione, infatti, richiede una massima trasparenza nei processi decisionali e una fortissima co-responsabilizzazione. Per esempio, le organizzazioni di terzo settore devono entrare nelle decisioni relative ai servizi, essendo ora in rete con altri. Tutti vedono tutto e il vecchio modello di sostegni “a cascata” diventa un problema. Qui si aprono due modalità diverse di reazione: nei territori in cui la rete non esisteva, la collaborazione stretta appare come uno strumento di “governo” più che di governance; dove invece la situazione era già molto strutturata, la co-progettazione appare come uno strumento di apertura. Questo problema emerge in modo ancora più evidente quando si passa dal livello di co-progettazione, a monte dell’affidamento dei servizi (che non è stato particolarmente implementato), al livello più concreto, successivo all’affidamento dei servizi, dove si notano ancora più difficoltà di collaborazione.

### 7.5.3.1 Possibili azioni

Il tema della qualità della rete è fondamentale per la riuscita del programma di *policy*. In termini molto generali va seguita una logica che riesca a tenere in equilibrio le polarizzazioni che tendono a strutturare le reti. Da un lato bisogna evitare reti troppo aperte, sregolate, piatte, orizzontali, informali, particolaristiche, etc., perché quello che funziona è la specializzazione funzionale degli attori. Ognuno ha delle caratteristiche precise che vanno, certamente, valorizzate, ma all’interno di un campo regolato, in cui non va permesso che tutti pensino di poter fare tutto in modo eguale. Dall’altro lato bisogna cercare di evitare reti troppo chiuse, regolate, centralizzate, verticali, formalizzate, standardizzate, etc., perché queste non sarebbero in realtà reti, bensì gerarchie che non permettono alcuna reale innovazione.

Nello specifico occorre che ogni rete territoriale possa decidere, in autonomia dal dettato nazionale, come equilibrare queste due funzioni – apertura (cognizione) e chiusura (regolazione) – in modo del tutto adeguato alla sua *path dependency*, cioè alla storia pregressa del suo territorio. In alcuni casi la rete andrà sregolata per permettere maggiore innovazione; in altri andrà regolata per permettere maggiore integrazione. Non esiste in questo un modello valido per tutti, per almeno due motivi: 1) la necessità di sperimentare in territori diversi, caratterizzati da modelli di welfare differenti, le soluzioni più adeguate che non possono per definizione essere dettate da un vertice nazionale; 2) la rete e le sue configurazioni vanno sempre considerate come uno strumento operativo, che deve adeguarsi al bisogno e ai diritti delle persone beneficiarie, che rimangono il centro del programma di *policy* in tutta la loro concretezza e dignità.

## 7.6 Verso una governance “senza appigli”: potenzializzazione, sperimentalismo, *ars combinatoria*

Come abbiamo introdotto nel capitolo 4, la ricerca ci mostra chiaramente un passaggio di cultura nell’ambito delle politiche sociali. E della loro governance. Potremmo dire che il Novecento è davvero finito, portandosi dietro i due grandi paradigmi di welfare che lo caratterizzarono: quello keynesiano e quello neoliberale (Hemerijck 2017). I due paradigmi erano fortemente connessi a due modalità, culture, di governance: quella top down di un welfare state burocratico, settorializzato e programmatico; e quello neoliberista che utilizzava il *New Public Management* come modalità per reintrodurre mercato, concorrenza e competizione nei settori di welfare. Tra questi due modelli è sempre rimasta schiacciata l’“utopia” partecipativa, che ha provato a rivoltare i principi della governance moderna, attribuendo potere e responsabilità agli attori che fino a quel momento erano pensati come esecutori di un Principale.

La critica alla governance moderna, nelle due versioni keynesiana e neoliberale, ha aperto nuove possibilità di sperimentazione che però non hanno mai davvero fatto i conti con il problema centrale della società e del welfare contemporanei. Non si tratta tanto – e semplicisticamente – di dare più potere alle periferie, di devolvere potere “centrale”, di sussidiare la società civile, di far partecipare i cittadini. Tutto ciò è certamente sempre più richiesto; è fonte di nuova legittimazione; è generativo di consenso. Ma non è detto che risolva “il” problema che è un altro: quello di una società che ha istituzionalizzato i principi del cambiamento, della innovazione, del mutamento a velocità sempre più accelerata.

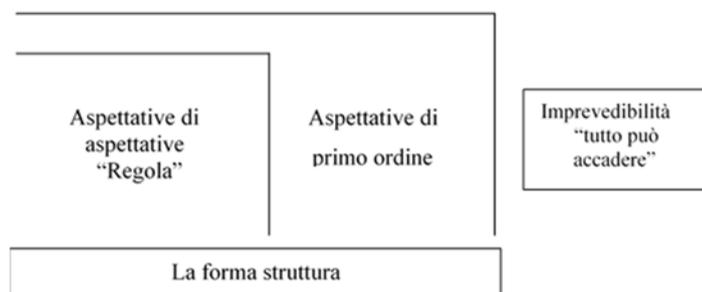
Detto in altri termini quello che traspare dalla ricerca è una fortissima tendenza a immaginare e organizzare una governance che, simultaneamente, sia capace di definire-decidere i suoi modi di governance e i suoi scopi comuni in modo certo, mantenendo però sempre aperta la possibilità di cambiarli in itinere. Questa necessaria simultaneità di certezza e incertezza può essere sviluppata in tre direzioni.

### 7.6.1 Primo principio. Potenzializzazione

I modelli o paradigmi di welfare e della sua governance sono delle strutture che riducono la complessità del reale per orientare più velocemente l’osservazione. A livello sociale le strutture sono limitazioni di relazioni ammesse tra gli elementi di un sistema. In specifico non si tratta di aspettative di aspettative: qualcuno si aspetta che qualcun altro si aspetti che lui aspetti qualcosa. Le aspettative di secondo ordine, in determinati casi, come quello che stiamo analizzando, vengono istituzionalizzate, cioè

sostenute dalla supposizione di aspettative di Terzi anonimi. Una “struttura”, quindi, prende senso dalla differenza tra aspettative di primo e secondo ordine. Non basta potersi aspettare qualcosa, ma occorre aspettarsi che anche gli “altri” si aspettino che tutti l’aspettino (fig. 7.1). Mediante questa enorme limitazionalità, le strutture selezionano determinate possibilità rispetto al “tutto è possibile”, trasformandole in “attualità”. Chiaramente ogni tipo di struttura (per esempio, l’insieme delle regole che descrivono un sistema pensionistico), privilegia la regolazione, cioè il lato “attendibile” della forma nella sua forma raddoppiata (aspettativa di secondo ordine), lasciando che le delusioni vengano riassorbite dalla regola. Quando queste strutture sono particolarmente rilevanti, vengono poi giuridificate, cioè rese ultra-stabili mediante il diritto, il che significa che – se deluse – mantengono contro-fattualmente il loro valore. Per tornare al nostro esempio: anche se l’economia non mette a disposizione abbastanza soldi, il diritto a percepire la pensione permane.

Fig. 7.1 – La “forma” della struttura



È evidente che la strutturazione, riducendo la complessità del reale, privilegia modelli “attuali” di relazioni ricorrenti. Con “attuali” intendiamo quella parte di realtà che viene selezionata e mantenuta per la connessione con altro. Ogni struttura – nel nostro caso quella di un sistema di welfare, delle sue istituzioni, organizzazioni, procedure, ruoli professionali, etc. – ordina il flusso degli eventi, rendendone alcuni più attesi e legittimi di altri. Ma tutto ciò che viene “scartato”, non selezionato, lasciato cadere nel vuoto, non collegato ad altro, non viene perciò definitivamente “perso” una volta per tutte. L’insieme virtuale di tutto questo flusso non strutturato viene potenziato, cioè mantenuto in latenza e pronto per essere riattivato.

Il sociologo danese Niels Andersen Akerstrøm, insieme alla collega Pors, ha elaborato una cronistoria dei modelli/paradigmi di welfare che si sono succeduti a partire dal primo Novecento ad oggi (Andersen e Pors 2016). Analizza questa successione di modelli, con particolare attenzione ai mutamenti delle loro forme di management (in particolare nella PA) e alle semantiche utilizzate per orientare il cambiamento. A partire dall’inizio del

Novecento sono quattro le configurazioni di welfare che si susseguono e auto-sostituiscono, inseguendo e indirizzando la crescita di complessità sociale: il welfare state burocratico; quello per settori (*pillars*); quello di supervisione e infine quello delle potenzialità. Ognuna di queste configurazioni di welfare fa riferimento a una specifica forma manageriale di Pubblica Amministrazione. La tabella (tab. 7.7.) sintetizza un lungo lavoro di tipologizzazione di cui qui non si può dare conto esaustivamente.

Tab. 7.7 – Le forme di welfare (elaborazione da Andersen e Pors 2016)

|   | <i>Forma di governance</i> | <i>Orientamento</i>   | <i>Orientamento temporale</i> |
|---|----------------------------|---|-------------------------------|
| <i>Burocrazia</i>                         | Regole/Controllo           | - Casi<br>- Complessità per fattispecie   | Presente passato              |
| <i>Amministrazione per settori</i>        | Pianificazione             | - Problemi<br>- Complessità per singoli contesti indipendenti ( <i>pillar</i> ) | Presente del futuro           |
| <i>Amministrazione di supervisione</i>    | Supervisione               | - Scenari<br>- Complessità per sottosistemi interagenti                         | Futuro del presente           |
| <i>Amministrazione delle potenzialità</i> | Potenzializzazione         | - Orizzonti<br>- Complessità indefinita   | Futuro del futuro             |

In estrema sintesi, all'aumentare della complessità sociale, la PA passa dal decidere su casi di welfare, decisione basata su precise fattispecie giuridiche (controllo giuridico e aggiudicazione del caso), alla previsione di sviluppo dei *pillars* di welfare e tra i *pillars* (pianificazione), fino alla creazione di scenari flessibili di *policies*, erogate da una molteplicità di organizzazioni, mediante un sapere strategico (da supervisionare da parte della PA); per finire con la messa in discussione di ogni tipo di struttura che va ripensata continuamente senza avere più punti di appiglio (potenzializzazione). Questi cambiamenti di forma sono collegati a diverse culture del tempo, che stanno sempre più valorizzando il passaggio verso un futuro che non somiglierà per nulla al “futuro del presente”. Questa fase potenzializzante va ben oltre la creazione di scenari e la logica delle strategie, perché queste si rifanno ancora a un futuro prevedibile. Inoltre, e soprattutto, la fase potenzializzante inaugura due grandi discontinuità, tutte relative alla diversa valorizzazione-interpretazione attribuita alle distinzioni: certezza / incertezza e strutturazione / destrutturazione. In tutti i casi, il lato che modernamente veniva più valorizzato (il valore di designazione del codice) era il primo, mentre il secondo interveniva prevalentemente come valore di riflessione (cioè, veniva utilizzato

quando subentrava una delusione, quando una comunicazione trovava un problema nel connettersi a un'altra). Con l'aumentare della complessità sociale, accade che il valore di riflessione rientri nella distinzione e cominci a "orientarla".

1) *Certezza/incertezza*. Questa prima distinzione pertiene a come le organizzazioni di welfare e la loro governance intendono l'imprevedibilità, quindi il lato "negativo" delle aspettative. Nel primo tipo di management, quello burocratico, l'imprevedibilità è qualcosa da evitare massimamente alla luce dello stato di diritto che deve dare certezze. Per la pianificazione, l'incertezza è da considerarsi un prodotto del cambiamento non regolato e che quindi dimostra comunque un deficit, interno al sistema, nella capacità di prevedere e programmare. Per il management di supervisione, l'imprevedibilità comincia a diventare un "dato di fatto" inevitabile e non un problema del sistema. Per di più questa inevitabilità viene utilizzata dal sistema che ne fa uno strumento di riflessione continua per "riformare" le sue strutture. È il senso positivo del *muddling through*, quell'adattarsi alla "bisogna" che valorizza le capacità d'adattamento, d'adattabilità e anche di resilienza delle strutture. Infine, con il management delle potenzialità si completa la rivoluzione: il valore di riflessione moderno diventa il valore di designazione attuale. Con la potenzializzazione non si tratta solo di agevolare il cambiamento, o adattarsi all'adattabilità, o innovare l'innovazione, etc. (tutte forme di processi riflessivi e auto-potenzianti). Si tratta piuttosto di considerare proprio il lato dell'incertezza come il valore del codice. Per poter evolvere in modo adeguato, il sistema e le sue organizzazioni devono pensare l'impen-sabile, attendersi l'inattendibile, operare senza che le strutture schermano il mutamento.

2) *Strutturazione/destrutturazione*. Nel modello burocratico, la strutturazione è il valore in particolare proprio dell'"ufficio" (con il suo vertice, attraverso cui scendono le decisioni che vengono poi implementate dalla base). Limitare la possibilità di azioni che deviano dall'ordine e dal controllo è l'unico modo per operare con il modello della burocrazia. Il problema è qui quello di una burocrazia troppo rigida, che non riesce a trovare spazio per l'innovazione. Con il passaggio al welfare della programmazione, le strutture rimangono rilevanti, ma passano dall'ufficio ai settori (dipartimenti, assessorati) di welfare che, come silos indipendenti, devono prevedere e operare nel loro settore di competenza. Qui si crea la classica contraddizione tra strutturazione interna ai *pillars* e necessità di essere meno strutturati nel lavoro tra "piloni": quello che in letteratura è conosciuto come problema della cooperazione tra uffici diversi: inter-settorialità. Il *New Public Management* è già tutto rivolto al destrutturare, all'alleggerire, all'outsourcing, cioè a esternalizzare problemi compatti, cercando di scomporli a un livello inferiore della catena, per esempio mediante la privatizzazione dei servizi che dovrebbero essere più efficienti ed agili. La burocrazia con le sue strutture diventa

il nemico e la retorica spinge sul tema delle liberalizzazioni e della semplificazione amministrativa. Il problema emergente è quello di dover scegliere, al momento giusto, tra i diversi scenari che si sono proiettati nel futuro, quando spesso non si sa come fare. Infine, con il passaggio al management della potenzializzazione, si assiste alla completa reversione del codice. È la struttura che diventa il problema, perché limita troppo il cambiamento. Potenzializzazione significa che è più importante creare possibilità che realizzarle: tenersi sempre aperto lo spazio delle decisioni senza chiuderlo mai. Le tecnologie utilizzate rispondono ai nomi di laboratori di comunità, riforma della riforma, co-produzione, partnership, attivazione dei cittadini, capacitazione, etc. Il sistema di welfare si “immunizza” dalle sue strutture che lo limiterebbero troppo, producendo continuamente spinte alla destrutturazione (Andersen e Stenner 2019).

Il problema diventa poi quello di dover decidere senza decidere; di destrutturare, ma in modo strutturato; di mantenere una identità, senza identificarsi in essa, etc. Questa potenzializzazione mostra che il centro della evoluzione sociale sta passando dalla stabilità alla instabilità, dall’attuale al possibile, dal necessario al contingente. Lo definisce in maniera cristallina Luhmann: «Un tema parallelo è quando tutte le certezze ontiche si dissolvono in relazioni temporali. La capacità connettiva implica che ogni attualizzazione deve accettare la forma di un evento che, nell’attuarsi, si estingue immediatamente. Le forme devono accettare la forma di una struttura, che può essere riconosciuta di nuovo, anche se ciò non le salva per sempre. La legge ferrea che ne consegue è perciò valida per il medium del senso e per tutti i media (come il linguaggio) che ne derivano: ciò che non è utilizzato è stabile e, per contrasto, ciò che è utilizzato non è stabile. Il grande vantaggio di questa soluzione è che abilita il sistema (per cui è a disposizione) ad adattarsi temporaneamente a una situazione temporanea. Quei sistemi sono così capaci di essere guidati in ambienti temporalmente più complessi e instabili» (Luhmann 2013, pp. 11-12). La società impara a fare i conti con la diversità autogenerata.

### *7.6.2 Secondo principio. Sperimentalismo*

Se generare del potenziale, invece che attuare qualcosa, diventa il principio latente dei sistemi di welfare, ma più in generale della società intera, allora la logica di governo non potrà che mutare. Non si tratterà più (solo) di orientare le istituzioni e le policies, ma di non permettere che questo orientamento chiuda il campo di possibilità. Abbiamo già accennato a come i sistemi di governo top-down e bottom-up sono entrambi inefficaci in un contesto sociale di accelerato cambiamento.

Proprio il loro fallimento richiama a elaborare un approccio di coordinamento aperto che superi i problemi dei due modelli: lo sperimentalismo democratico elaborato da Charles Sabel. Per lo studioso americano, la governance sperimentalista (GS) descrive un insieme di pratiche che implicano la partecipazione aperta di diverse entità (pubbliche o private); l'assenza di gerarchia formale entro i dispositivi di governance e un esteso utilizzo della deliberazione nel processo decisionale e nell'implementazione. Nel regime di GS, il tipo ideale di deliberazione richiede una «riflessione e una discussione iniziale basata su una percezione ampiamente condivisa di un problema comune che sfocia nell'articolazione di un framework comprensivo con scopi sempre ridefinibili. L'implementazione di questi scopi è lasciata ad attori di livello inferiore che hanno conoscenza diretta delle condizioni locali e una considerevole discrezionalità per adattare le norme-quadro a quei diversi contesti. Esiste perciò un feedback costante proveniente dai livelli locali che riportano e monitorano esperienze a partire da una gamma di contesti. I risultati sono soggetti alla *peer review* (revisione tra pari) e scopi e pratiche sono periodicamente e *routinariamente* valutati e riconsiderati alla luce dei dati raccolti, dei risultati della *peer review* e degli scopi condivisi. Il regime di GS opera spesso all'ombra di una "penalità di sistema" (*penalty default*) che sanziona la non cooperazione, riducendo sostanzialmente la possibilità delle parti di controllare i loro destini e perciò inducendo alla rivalutazione dei benefici relativi prodotti dagli sforzi comuni» (Sabel 2019).

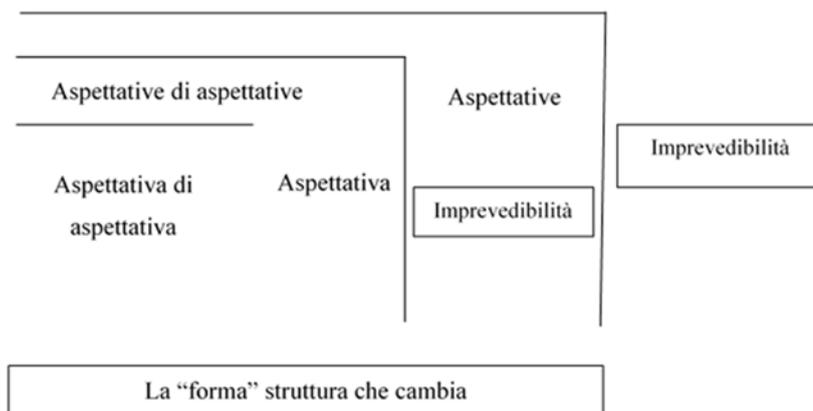
Di conseguenza, cinque aspetti cruciali identificano la GS:

- 1) apertura alla partecipazione di attori rilevanti (stakeholders) in un processo non gerarchico di decisione;
- 2) articolazione di un problema comune, ampiamente condiviso, e costruzione di un framework comprensivo che pone finalità aperte e rivedibili;
- 3) implementazione, da parte degli attori di livello inferiore, dotati di un sapere locale e contestualizzato;
- 4) feedback continui, attività di rendicontazione e di monitoraggio;
- 5) pratiche che implicano *peer review* per rivedere le regole e le pratiche.

È evidente il salto tra questo modo di governance e i precedenti. Ma soprattutto va enfatizzata la differenza tra questa governance e ogni altro tipo di governance strutturata. A cambiare è proprio il rapporto con l'idea di strutturazione, modellizzazione, limitazionalità. Si badi bene che non è possibile operare senza strutture, ma queste vanno tenute "potenzialmente" aperte. Il sistema si struttura, destruttura e ristrutturata continuamente e senza fine, senza cioè potersi definire. Prima seleziona scopi generali, lasciando partecipare stakeholders di livelli istituzionali diversi; gli scopi sono definiti in modo piuttosto generale per permettere agli attori di specificarli per il proprio contesto. In seconda battuta, lascia che ogni attore implementi i programmi per

raggiungere gli scopi, in modo diversificato. Questa libertà di azione viene compensata da round periodici di *peer review* insieme agli altri attori e con il centro del sistema, che supervisiona le analisi, commenta i risultati, per poi ricominciare la procedura della progettazione.

Fig. 7.2 – *Sperimentalismo: l’approccio al cambiamento regolato*



Lo sperimentalismo rappresenta un ottimo esempio di “cambiamento regolato” o di “regolazione del cambiamento”. La differenza tra aspettativa di primo e secondo ordine che definisce una struttura – essendo questa una aspettativa di aspettative e non semplicemente l’aspettativa che qualcosa potrebbe accadere – viene fatta rientrare dal lato della struttura: a questo punto ci si aspetta che anche altri si aspettino che noi ci aspettiamo che le strutture possano cambiare, e questo cambiamento diventa la nuova aspettativa di secondo ordine. Tutti si aspettano che “normalmente” le strutture cambieranno e che se non cambiassero sarebbe un problema.

L’ultimo aspetto da sottolineare è che questa forma di governance può essere utilizzata ad ogni livello territoriale, amministrativo e politico e anche in forma *nested* (in questo sta la sua “frattalità”). Un frattale è un oggetto geometrico dotato di omotetia interna: si ripete nella sua forma allo stesso modo su scale diverse, e dunque ingrandendo/riducendo una qualunque sua parte si ottiene una figura simile all’originale. Tale caratteristica viene ribadita da Sabel, laddove spiega che lo sperimentalismo può essere replicato a livelli diversi di policies e anche *nested* tra livelli diversi: «We propose that Experimental Governance (EG) — a form of multi-level organization in which framework goals are routinely corrected in light of the ground-level experience of implementing them — is already re-imagining delivery of public services and regulation in ways that take up this. Our engagement with sectors that are central to social and economic well-being – including

affordable housing, dignified eldercare, sustainable food provisioning, socially responsible public procurement and place-based innovation policy – suggests that the most successful national and sub-national governments are those in which the jurisdictional authority abandons the pretence of command and control. Instead, in all these domains, rules are subject to revision, to be corrected when challenged by compelling argument and evidence. This new understanding of rules goes hand-in-hand with the advent of porous organisational structures that are more transparent and more open to participation by nominal outsiders than traditional hierarchies» (Morgan e Sabel 2019).

### 7.6.3 Terzo principio: *Ars Combinatoria*

L'ultimo principio che qualifica lo sperimentalismo potenzializzante è che non può più essere caratterizzato come un modello o paradigma (a meno che non si giochi con le parole). Lo sperimentalismo è invece una euristica. In matematica, una euristica rappresenta un qualsiasi procedimento (a carattere approssimativo, intuitivo, analogico, esemplare, etc.) che consente di prevedere o rendere plausibile un risultato, che potrà essere controllato e convalidato per via rigorosa in un secondo tempo. Anche per la euristica, il punto rilevante è procedere in modo sperimentale, lasciando aperte possibilità diverse, prevedendo serie di controlli successivi che servano a migliorare – non in termini di adeguamento a un modello, bensì di arricchimento dello stesso – la convalida delle ipotesi (per noi, delle policies). Come scrivevo all'inizio, lo sperimentalismo potenzializzante riflette un mondo sociale dove i mezzi (gli ingredienti) di policies sono sempre più simili a tutti i livelli – dal micro, al meso, al macro – e comprendono, basicamente, denaro e sostegni economici, potere (politico) mediato dal diritto, servizi di aiuto e capacitazione personale, formazione. Questi quattro mezzi vengono utilizzati dalle organizzazioni in modo diverso e in combinazioni diverse entro differenti aree di policy. Nessuno di questi mezzi è più rilevante di altri e neppure ha un'egemonia sugli altri. L'interconnessione è elevatissima: senza potere, il denaro non può essere ben allocato; senza denaro non si possono finanziare le policies; senza i servizi territoriali non si riesce a formare le persone; senza formazione non si implementa il mercato del lavoro; senza occupazione non si genera ricchezza; etc. Nessuno di questi mezzi è sostituibile da altri, se non a rischio di far collassare il sistema e farlo regredire a un livello di differenziazione diverso da quello attuale e quindi intollerabile. Per tale semplice motivo, la dizione “welfare di comunità”<sup>1</sup>, se presa sul serio, rappresenta un

---

<sup>1</sup> Se invece significa solo un welfare co-prodotto da diversi attori e che responsabilizza ognuno, allora il termine “comunità” è sociologicamente inutile.

*desideratum* simbolicamente denso e comprensibile dal punto di vista retorico, ma operativamente irrealizzabile, pena una riduzione di complessità distruttiva. Il welfare del futuro sarà una euristica sperimentale e potenzializzante, basata su alcuni mezzi e istituzioni insostituibili (ma passibili di trasformazione) che dovranno essere utilizzati in modo complementare mediante “ricette” adatte alle diverse situazioni: ciò non avverrà mediante un algoritmo, bensì attraverso una vera e propria “arte combinatoria” aperta, flessibile, personalizzante (Hemerijck and Vandenbrouke 2012).

L’Avviso 4, nella sua meta-finalità di creare sistemi strategici integrati, sembra spingere verso una configurazione di governance sperimentale capace, da un lato, di intrecciare una rete orizzontale di attori (e di risorse) co-progettanti e co-responsabili dotati del potere di auto-guidarsi /self-steering) e, dall’altro, di mantenere una Cabina di regia sovraordinata capace di orchestrare la complessità. La nuova “funzione pubblica” del sistema strategico integrato nasce in questo incrocio tra orizzontalità e verticalità. La ricerca sembra indicare che molti siano i problemi – temporali, sociali e di contenuto – da superare per istituire uno sperimentalismo del genere. Le identità così diverse degli attori, i loro interessi spesso in potenziale contrasto reciproco, le esigenze plurime dei territori, i deficit e le carenze di risorse (saperi, denaro, personale, etc.), una certa tendenza a riformare continuamente le riforme, la burocratizzazione di ogni processo che dovrebbe essere veloce e semplice, e moltissimi altri problemi, non rendono semplice trovare una soluzione. D’altronde non sembrano darsi neppure lontanamente le condizioni sociali e politiche tali da permettere d’evitare di affrontare questa complessità senza appigli che sfida continuamente il sistema. Di soluzioni semplici a problemi complessi, non ce ne sono. Soprattutto e in definitiva, sembrano non esserci modelli di governance buoni per ogni occasione e per ogni contesto. Lo stesso sperimentalismo va mantenuto sperimentale, perché l’unica cosa che può rimanere stabile è la instabilità.



## Appendice I

Attori coinvolti nella ricerca, per ogni città, tramite intervista semi-strutturata, nel caso dei Responsabili locali dei progetti in risposta all’Avviso 4, e tramite focus group, nel caso delle Cabine di regia composte da Enti di Terzo Settore.

Tab. 1 – gli attori della Città di Milano che hanno partecipato alla ricerca

|    | <b>Attore</b>   | <b>Tecnica di ricerca</b>   |
|----|---|-----------------------------|
| 1  | Comune di Milano (Unità GEA/Casc), area “Diritti Inclusione e Progetti” | Intervista semi-strutturata |
| 2  | Fondazione Fratelli San Francesco                                       | Focus group + analisi rete  |
| 3  | Associazione Cielo e Terra  | Focus group + analisi rete  |
| 4  | Fondazione Progetto Arca  | Focus group + analisi rete  |
| 5  | Opera Cardinal Ferrari  | Focus group + analisi rete  |
| 6  | Associazione Remar Italia   | Focus group + analisi rete  |
| 7  | Cooperativa Angel Service   | Focus group + analisi rete  |
| 8  | Fondazione Casa della Carità  | Focus group + analisi rete  |
| 9  | Fondazione Caritas Ambrosiana   | Focus group + analisi rete  |
| 10 | Ronda della carità e solidarietà  | Focus group                 |
| 11 | Fondazione Exodus (servizio: SOS Stazione)                              | Focus group                 |
| 12 | Cooperativa Lotta Contro l’Emarginazione                                | Focus group                 |
| 13 | Associazione giardino degli aromi                                       | Focus group                 |
| 14 | Responsabile unità mobili in cabina di regia                            | Focus group                 |
| 15 | Casa dell’accoglienza Jannacci  | Focus group                 |

Tab. 2 – gli attori della Città di Bologna che hanno partecipato alla ricerca

|   | <b>Attore</b>  | <b>Tecnica di ricerca</b>   |
|---|--|-----------------------------|
| 1 | Azienda Servizi alla Persona, Servizio contrasto alla grave emarginazione adulta | Intervista semi-strutturata |
| 2 | Piazza Grande Cooperativa Sociale  | Focus group + analisi rete  |
| 3 | Cooperativa Società Dolce  | Focus group + analisi rete  |
| 4 | Cooperativa Sociale La Piccola Carovana  | Focus group + analisi rete  |
| 5 | Open Group Cooperativa Sociale   | Focus group + analisi rete  |

Tab. 3 – gli attori della Città di Napoli che hanno partecipato alla ricerca

|   | <b>Attore</b>  | <b>Tecnica di ricerca</b>   |
|---|--|-----------------------------|
| 1 | Assessorato alla Coesione e ai Diritti di Cittadinanza | Intervista semi-strutturata |
| 2 | La Locomotiva Cooperativa Onlus                        | Focus group + analisi rete  |
| 3 | Gesco Consorzio di Cooperative Sociali                 | Focus group + analisi rete  |
| 4 | Fondazione Massimo Leone                               | Focus group + analisi rete  |
| 5 | Il Camper Onlus  | Focus group + analisi rete  |
| 6 | Cooperativa sociale Dedalus                            | Focus group + analisi rete  |
| 7 | Comunità Sant'Egidio                                   | Focus group + analisi rete  |
| 8 | Centro La Tenda  | Focus group + analisi rete  |
| 9 | Dipartimento delle Dipendenze dell'ASL di Napoli       | Focus group + analisi rete  |

Tab. 4 – gli attori della Provincia Autonoma di Trento che hanno partecipato alla ricerca

|   | <b>Attore</b>                                       | <b>Tecnica di ricerca</b>   |
|---|---|-----------------------------|
| 1 | Provina Autonoma Trento: Servizio Politiche Sociali | Intervista semi-strutturata |
| 2 | Comune di Trento                                    | Focus group + analisi rete  |
| 3 | APAS-Associazione Provinciale Aiuto Sociale         | Focus group + analisi rete  |
| 4 | ATAS-Associazione Trentina Accoglienza Stranieri    | Focus group + analisi rete  |
| 5 | Cooperativa Punto d'Incontro                        | Focus group + analisi rete  |

## Bibliografia di riferimento

- Andersen N.A., Pors, J.G. (2016), *Il welfare delle potenzialità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Andersen N.A., Stenner P. (2019), *Social Immune Mechanism: Luhmann and Potentialization Technologies*, «Theory Culture & Society», pp. 1-25.
- Ashby W.R. (1956), *An Introduction to Cybernetics*, London: Chapman & Hall.
- Baptista I., Marlier E. (2019). *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*. *European Social Policy Network (ESPN)*, European Commission, Bruxelles.
- Barnao C. (2004), *Sopravvivere in strada. Elementi di sociologia della persona senza dimora*, FrancoAngeli, Milano.
- Barnao C. (2020), *I lavori ombra delle persone senza dimora*, «Salute e Società», 1, pp. 67-83.
- Bartolini S. (2011), “New Modes of European Governance. An Introduction”, in A. Héritier, M. Rhodes (a cura di) *New Modes of European Governance*, Palgrave-McMillan, Londra, p. 1-18.
- Baumol W. (1959), *Business Behavior, Value and Growth*, Macmillan, New York.
- Bergamaschi M. (2019), *In cerca di casa*, «Sociologia urbana e rurale», 118, pp. 179-186.
- Bergamaschi M., Castrignanò M., De Rubertis P. (2014), *The Homeless and Public Space: Urban Policy and Exclusion in Bologna*, «Revue Interventions économiques», 51, pp. 1-20.
- Bertin G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Bertin G., Carradore M. (2016), *Differentiation of welfare regimes: the case of Italy*, «International Journal of Social Welfare», 25, pp. 149-160
- Bevir M. (2012), *Governance: A very short introduction*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bianciardi C. (2018), *Homeless: da Torino nuove riflessioni e prospettive di intervento*, Tratto da Percorsi di Secondo Welfare: <https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/homeless-nuove-riflessioni-e-nuove-prospettive-di-intervento.html>.
- 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», 3, pp. 37-49.
- Bifulco L. (2005), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. (2018), *Urban Welfare and Social Innovation in Italy*, «Social Work & Society», 16(2), pp. 1-10.

- Bifulco L., Centemeri L. (2008), *Governance and Participation in Local Welfare: The Case of the Italian Piani di Zona*, «Social Policy & Administration», 42(3), pp. 211-227.
- Boltanski L., Chiappello E. (2014), *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Borgatti S.P. (2002), *NetDraw: Graph Visualization Software*, Analytic Technologies, Harvard, MA.
- Borgatti S.P., Everett M.G., Freeman L.C. (2002), *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*, Analytic Technologies, Harvard, MA.
- Borgatti S.P., Everett M.G. e Johnson J.C. (2018), *Analyzing Social Networks*, Sage, Los Angeles-London.
- Bricocoli M., Cognetti F., Cucca R., Gaeta L., Ranci C. (2019), *È ancora possibile un welfare abitativo? Una discussione a partire da "Le case dei poveri" di Antonio Tosi*, «Territorio», 89, pp. 175-182.
- Brogger K. (2018), *Governing through Standards: the Faceless Masters of Higher Education*, Springer, Berlin.
- Burt R.S. (1992), *Structural Holes. The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Busch-Geertsema V. (2010), *Defining and Measuring Homelessness*. Tratto da <https://www.feantsaresearch.org/download/ch013303200488323787194.pdf>.
- Busch-Geertsema V., Edgar W., O'Sullivan E., Pleace N. (2010), *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research. European Consensus Conference on Homelessness*. FEANTSA, Bruxelles.
- Callegarin S., Camuccio C.A., Cutrone F. (2020), *Salute e malattia ai margini della società: uno studio qualitativo sui Senza Dimora*, «Journal of Health Care Education in Practice», 2(2), pp. 55-64.
- Caramelli E., Parente M., Tagliavia C. (2021), *Dalla violenza alla strada: primi esiti di un'indagine su donne straniere e persone LGBT senza dimora*, Inapp, Roma, <http://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/814>.
- Castel R. (2011), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Chiesi A.M. (1999), *L'analisi dei reticoli*, FrancoAngeli, Milano.
- Coase R. (1937), *The Nature of the Firms*, «Economica», 4, pp. 386-405.
- Commissione Europea (2006), *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Commission Staff Working Document SEC(2006)345.
- Cortese C. (2016), *Scenari e pratiche dell'housing first. Una nuova via d'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- De Filippi F., Gambarà L. (2019), *Housing is more than a shelter. Riflessioni intorno alla homelessness in una prospettiva globale*, «Atti e rassegna tecnica», 1, pp. 89-95.
- Decembrotto L. (2017), *Homelessness e possibili interventi di contrasto alla povertà estrema*, «LLL Lifelong Lifewide Learning», 13(30), pp. 42-51.
- Dente B., Bobbio L., Spada A. (2005), *Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities*, «disP The Planning Review» 162(3), pp. 41-52.

- Edgar W., Doherty J., Meert H. (2004), *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, FEANTSA, Bruxelles.
- FEANTSA (1998), *L'Europa contro l'emarginazione: Una casa per tutti*, FEANTSA, Bruxelles.
- FEANTSA (2012), *National Reform Programmes 2012 and the Europe2020 Poverty Target: Investment in Homelessness Reduction Emerging as a Priority in the Europe2020 Growth Strategy*, FEANTSA, Bruxelles.
- FEANTSA (2013), *Implementation of the Social Investment Package Guidelines on Homelessness through the Europe2020 Strategy: First Results*, FEANTSA, Bruxelles.
- Formentin S., Santinello M., Tessari E. (2009), "Chi sono le persone senza fissa dimora", in G. Lavanco, M. Santinello, *I senza fissa dimora. Analisi del fenomeno e ipotesi di intervento*, Edizioni Paoline, Milano, p. 19-47.
- Gori C. (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Gosme L. (2014), *Key steps towards a European Union Homelessness Policy*, «Journal of European Social Policy», 24(3), pp. 289-299.
- Habermas J. (1985), *Die Neue Unübersichtlichkeit Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, «Merkur», 39, pp 1-14.
- Hemerijck A. e Vandenbroucke F. (2012). *Social investment and the euro crisis: the necessity of a unifying social policy concept*, «Intereconomics», 47(4), 200-6.
- Hemerijck A. (eds.) (2017). *The Uses of Social Investment*, Oxford U.P., Oxford.
- Istat. (2011), *I servizi alle persone senza dimora. Anno 2011*, Tratto da <http://www.istat.it/it/archivio/44096>.
- Istat. (2012), *Le persone senza dimora. Anno 2011*, Tratto da <https://www.istat.it/it/archivio/72163>.
- Istat. (2015), *Le persone senza dimora. Anno 2014*, Tratto da <https://www.istat.it/it/archivio/175984>.
- Istat. (2017), *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Tratto da <https://www.istat.it/it/archivio/207979>.
- Jensen M.C. e Meckling W.H. (1976), Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. «*Journal of Financial Economics*», 3, pp. 305-60.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity: Cambridge
- Jessop B. (2012), *Social Imagineries, structuration, learning, and "collibration": their role and limitations in governing complexity*, «Zarządzanie Publiczne», 1(19), pp. 71-85.
- Jessoula M., Natili M., Pavolini E., Raitano M. (2019), *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion - Italy, European Social Policy Network (ESPN)*, European Commission, Bruxelles.
- Kazepov Y., Barberis E. (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y., Carbone D. (2018), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- Kickert W. (1993), "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management", in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage, London, pp. 192-205.

- Lancione M. (2014), *Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin, Italy*, «City», 18(1), pp. 25-40.
- Le Galés P. (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, «Revue française de science politique», 45(1), pp. 57-95.
- Lee B., Tyler K. e Wright J. (2010), *The New Homelessness Revisited*, «Annual Review of Sociology», 36, pp. 501-521.
- Luhmann N. (2005), *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano.
- Luhmann N. (2013), *A Systemic Theory of Religion*, Princeton UP., Princeton.
- Luhmann N. (2014), *Introduzione alla teoria della società*, Pensa MultiMedia, Lecce.
- Luhmann N. (2020), “Limiti cibernetici”, in N. Luhmann, *L'economia della società*, FrancoAngeli, Milano, pp. 245-263.
- Luhmann N. (2021), *Comunicazione ecologica*, FrancoAngeli, Milano.
- Magatti M. (1991) (a cura di), *Azione economica come azione sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Marin B., Mayntz R. (1991) (a cura di), *Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Campus, Frankfurt am Main.
- Mayntz R. (1987), *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme*, «Jahrbuch fuer Staats-und Verwaltungswissenschaft», 1, pp. 89-110.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, «Rivista italiana di scienza politica», 29(1), pp. 3-21.
- Mayntz R., Scharpf F.W. (1995) (a cura di), *Gesellschaftliche Selbstregelung un politische Steuerung*, Campus, Frankfurt am Main.
- 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*, Carocci, Roma, 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: [www.fiopds.org](http://www.fiopds.org).
- Molinari P., Zenarolla A., (2018) (a cura di), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Morgan K., Sabel C.F. (2019), “The Experimentalist Polity”, in T. Symons (A cura di), *Radical Visions of Future Government*, NESTA, London, pp. 75-81.
- Padgett D.K., Henwood B.F., Tsemberis S.J. (2016), *Housing First. Una storia che cambia le storie*, FrancoAngeli, Milano.
- Pellegrino M., Ciucci F., Tomei G. (2011), *Valutare l'invisibile*, FrancoAngeli, Milano.
- Pleace N., Baptista I., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V. (2018), *Homelessness Services in Europe*, FEANTSA, Bruxelles.
- Prandini R. (2020), “L'insostenibile pesantezza dei paradigmi di welfare. Verso una euristica sperimentale e potenzializzante”, in M. Moruzzi, R. Prandini (a cura di) *Modelli di welfare. Una discussione critica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 194-223.
- 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», 22(1), pp. 35-74.

- Raco M., Imrie R. (2000), *Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy*. «Environment and Planning A: Economy and Space», 32(12), pp. 2187-2204.
- Raffa V., Zampieri P.P. (2018), *Persone senza dimora: tra politiche di intervento e semiotiche dell'esclusione*, «Sociologia e ricerca sociale», 117, pp. 5-19.
- Ranci C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (2018), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo? Intervista ad Antonio Tosi*. Tratto da welforum.it: <https://welforum.it/punto-di-vista/le-case-dei-poveri-ancora-possibile-pensare-un-welfare-abitativo-intervista-ad-antonio-tosi/>.
- Ranci C., Migliavacca M. (2011), “Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del welfare”, in U. Ascoli, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Robins G. (2015), *Doing Social Network Research. Network-Based Research Design for Social Scientists*, Sage, Los Angeles-London.
- Rosenau J.N., Czempiel E.O. (1992) (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sabel C. (2013), *Esperimenti di nuova democrazia: tra globalizzazione e localizzazione*, Armando, Roma.
- Sabel C.F. (2019), “Sovereignty and Complex Interdependence: Some Surprising Indications of Their Compatibility”, in A. Lever, D. Satz (a cura di), *Ideas that Matter: Democracy, Justice, Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Sabel C., Dorf M. (2006), *A Constitution of Democratic Experimentalism*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Sabel C.F., Zeitlin J. (2008), *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, «European Law Journal», 14(3), pp. 271-327.
- Scharpf F.W. (1993). “Coordination in Hierarchies and Networks”, in F.W. Scharpf (a cura di), *Games in Hierarchies and Networks*, Campus, Frankfurt am Main, pp. 125-165.
- Scott J.G. (2000), *Social Network Analysis: A Handbook*, Sage, Los Angeles, Londra.
- Stark D. (2019), *Il senso della dissonanza. Racconti di quel che conta nella vita economica*, Mimesis, Milano.
- Streeck W., Schmitter P. (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Sage, Londra.
- Tagliavia C. (2020), *Profili di marginalità: dal disagio all'esclusione abitativa dei cittadini stranieri*, «Sicurezza e scienze sociali», 1(VIII), pp. 120-139,
- Teubner G. (2012). *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Mondadori Bruno, Milano.
- Teubner G., Willke H. (1984), *Kontext und Autonomie gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht*, «Zeitschrift fuer Rechtssoziologie», 5, pp. 4-35.
- Thompson G., Frances J., Levačić R., Mitchell J. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Sage, Londra.
- Tosi A. (2003), *The Construction of Homelessness in Italy*. Tratto da [https://www.researchgate.net/publication/237709002\\_The\\_Construction\\_of\\_Homelessness\\_in\\_Italy](https://www.researchgate.net/publication/237709002_The_Construction_of_Homelessness_in_Italy).

- Tosi A. (2009), “Senza dimora, senza casa: note di ricerca”, in A. Brandolini, C. Saraceno, A. Schizzerotto (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute e abitazione*, il Mulino, Bologna, pp. 355-368.
- Tosi A. (2018), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.
- Tosi A., Cremaschi M. (2001), *Housing Policies in Italy*. Tratto da [https://www.academia.edu/280803/Housing\\_Policies\\_In\\_Italy](https://www.academia.edu/280803/Housing_Policies_In_Italy).
- Tronca L. (2013), *Sociologia relazionale e social network analysis. Analisi delle strutture sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Van Twist M.J.W., Schaap L. (1991), “Introduction to autopoiesis theory and autopoietic steering”, in R.J. Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. Van Twist (A cura di), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*, Springer, Dordrecht, pp. 31-44.
- Vesan P., Corti F. (2018), *Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: dalla proclamazione dall’alto alla sua costruzione dal basso. Quale ruolo per il secondo welfare?* Tratto da Percorsi di Secondo Welfare: <https://secondowelfare.it/innovazione-sociale/il-pilastro-europeo-dei-diritti-sociali-dalla-proclamazione-dal-lalto-alla-sua-costruzione-dal-basso.html>.
- Vitale T. (2015), *Austerità e tagli alle politiche socio-assistenziali, esplodono le critiche alla programmazione sociale di zona*, Tratto da <http://www.studi-urbani-gssi.eu/?p=392>.
- Williamson O.E. (1979), *Transaction cost economics: the governance of contractual relations*, «Journal of Law and Economics», 22, pp. 233-261.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Vi aspettiamo su:

[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
territorio

Informatica, ingegneria  
Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/latuaopinione.asp](http://www.francoangeli.it/latuaopinione.asp)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835132325



**CONSULTATE IL NOSTRO CATALOGO SU WEB**

**www.  
francoangeli.it**

- Gli abstract e gli indici dettagliati di oltre **12.000 volumi** e 30.000 autori.



- I sommari dei fascicoli (a partire dal 1990) di oltre 90 riviste.

- La newsletter (via e-mail) **delle novità**.
- Il calendario di tutte le **iniziative**.
- La possibilità di **e-commerce** (per acquistare i libri o effettuare il download degli articoli delle riviste).

- Il **più ricco catalogo** specializzato consultabile in modo semplice e veloce.

- **Tutte le modalità di ricerca** (per argomento, per autore, per classificazione, per titolo, full text...) per individuare i libri o gli articoli delle riviste.



- FrancoAngeli è la **più grande biblioteca specializzata** in Italia.



- Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli studiosi, dei professionisti e della **formazione universitaria e post-universitaria**.

---

## Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta

---

Le ricerche sulla grave emarginazione adulta e, più nello specifico, sulla condizione di senza dimora si concentrano spesso sulle persone senza dimora, sul loro percorso all'interno del circuito dei servizi, sulla loro esperienza della città.

Ma come vengono progettati i servizi territoriali per questa fascia di popolazione? Come sono organizzati gli stakeholder coinvolti? Chi sono gli attori coinvolti e a quali livelli territoriali e istituzionali operano? Come collaborano e quale è il contenuto dei loro scambi? Perché per i policy maker nazionali è fondamentale costruire un "modello strategico integrato"? E a livello locale questo obiettivo è davvero stato realizzato? Come?

La ricerca presentata in questo libro ha indagato l'impatto della politica nazionale dell'Avviso 4/2016, emanata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla governance dei servizi sociali a scala regionale e urbana. Tramite l'utilizzo di molteplici tecniche di ricerca, il lavoro ha monitorato l'andamento dei servizi progettati e le modalità di collaborazione e progettazione all'interno delle cabine di regia territoriali multi-stakeholder. Il volume restituisce una visione trasversale che va oltre i singoli contesti territoriali e analizza in profondità gli effetti di una politica nazionale per molti aspetti innovativa rispetto al passato, contribuendo ad arricchire la riflessione per la produzione di politiche nazionali sempre più consapevoli delle particolarità e dei bisogni locali.

**Riccardo Prandini** è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. È direttore del Master in Governance e innovazioni di welfare locale e del Caf in Welfare Community Manager (Unibo).

**Giulia Ganugi** è dottoressa di ricerca in Sociologia e ricerca sociale all'Università di Bologna e in Geografia a KU Leuven. È titolare di assegno di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna. I suoi interessi di ricerca riguardano l'innovazione sociale: nello specifico, i modelli di governance delle pratiche innovative e i processi di co-creazione tramite cui servizi e politiche sociali sono implementati, avendo impatto su temi come la coesione e la cittadinanza.