

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI SCIENZE SOCIALI



Dottorato in

SCIENZE SOCIALI E STATISTICHE

Titolo della tesi

GOVERNARE LA POVERTÀ URBANA

DURANTE LA PANDEMIA

*Un'analisi comparativa della governance orizzontale delle misure di
contrasto alla povertà alimentare, abitativa ed educativa a Torino e*

Milano durante il Covid-19

Tutor:

Prof.ssa

Enrica Morlicchio

Co-tutor:

Prof.ssa

Germana Scepi

Candidato:

Dottor

Marco Ferracci

Anno accademico 2022-2023

*A mio nonno Duilio,
agli illimitati giorni passati insieme
senza il peso dello scorrere del tempo*

*Alla mia compagna Dalila,
a mia nonna Santina e alla mia famiglia
che nell'ombra sono il faro della mia vita*

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1: Che cos'è la governance.....	8
1.Introduzione	8
1.1 Governance: un concetto ancora nebuloso	8
1.2 L'origine storica del concetto.....	9
1.3 Il linguaggio della governance	12
1.3.1 Modelli di formazione e scelta: scelta razionale, istituzioni e teoria decentrata	12
1.3.2 Modelli di coordinamento e teorie: Gerarchia, Mercato, Networks	16
1.3.3 Fiducia e capitale sociale	19
1.3.4 Partecipazione, apertura e chiusura della governance	22
1.3.5 Steering e Modi di Governance.....	24
1.3.6 Governo della rete e governo attraverso la rete	26
1.3.7 Il potere e la governance.....	27
1.4 Innovazione sociale	29
1.4.1 Prospettive di innovazione sociale: l'approccio imprenditoriale.....	31
1.4.2. Prospettive di innovazione sociale: l'innovazione sociale e il mondo accademico.....	33
1.4.2.1 L'approccio sistemico Euro-Canadese.....	33
1.4.2.2 L'approccio degli innovation studies.....	37
1.5 Innovazione sociale e governance urbana.....	38
1.5.1. Affinità teoriche tra innovazione sociale e Governance urbana	40
1.5.1.2 Il potere locale e l'Innovazione Sociale	44
1.6 Framework analitico della ricerca.....	45
Capitolo 2: Governance urbana e Welfare locale: istituzioni e processi.....	48
2. Introduzione	48
2.1 Il welfare locale: territorializzazione e sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia	48
2.1.1 Alcuni nodi cruciali della territorializzazione delle politiche sociali in Italia: la legge 328 del 2000 e la riforma costituzionale del Titolo V	50
2.1.2 Gli altri attori della sussidiarietà il Terzo Settore: brevi cenni su un soggetto complesso e mutevole	53

2.2 Il welfare locale nelle città di Milano e Torino: uno sguardo d'insieme	55
2.2.1 L'approccio della Regione Lombardia nel Welfare socio-assistenziale	56
2.2.2 Milano: una visione d'insieme della povertà	57
2.2.3 Il lungo corso del welfare locale meneghino	60
2.2.4 L'approccio della Regione Piemonte nel Welfare socio-assistenziale.....	63
2.2.5 Torino: una visione d'insieme della povertà.....	65
2.2.6 Il lungo corso del welfare locale a Torino	67
2.3 Covid-19 e management del rischio pandemico	70
2.3.1 Covid-19: diffusione e misure nazionali di contrasto.....	72
2.3.2 L'impatto sociale del Covid-19	76
Capitolo 3: Descrizione della metodologia	79
3. Introduzione	79
3.1 Disegno della ricerca e selezione degli intervistati	83
3.2 La Social Network Analysis	88
3.3 La Discourse Network Analysis	89
Capitolo 4: Governare la povertà alimentare a Milano e Torino: vecchie geometrie di potere e innovazione sociale	92
4. Introduzione	92
4.1 Nuovi bisogni di cibo o di nuova regolazione?.....	92
4.2 Il sistema del cibo a Torino prima del Covid-19	95
4.2.1 Torino Solidale: descrizione del progetto e attori	98
4.2.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	102
4.2.3 Il sistema del cibo alla prova dei nuovi bisogni	104
4.2.4 Nuovi strumenti e nuove caratteristiche basate su logiche tradizionali ..	105
4.2.5 Organizzazioni, ruoli e processi	109
4.2.6 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	114
4.2.7 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	122
4.2.8 Prospettive di stabilizzazione	126
4.2.9 Nodi discorsivi	130
4.3 Il sistema del cibo a Milano e Covid-19.....	137
4.3.1 Il dispositivo di aiuto alimentare di Milano Aiuta: descrizione del progetto e attori	139
4.3.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	143
4.3.3 Il sistema del cibo alla prova dei nuovi bisogni	145
4.3.4 Nuovi strumenti e nuove caratteristiche basate su logiche tradizionali ..	148

4.3.5 Organizzazioni, ruoli e processi	153
4.3.6 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	159
4.3.7 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	166
4.3.8 Prospettive di stabilizzazione	170
4.3.9 Nodi discorsivi	174
4.4 Osservazioni conclusive	180
Capitolo 5: Governare la questione abitativa per la grave emarginazione a Milano e Torino.....	191
5.Introduzione	191
5.1 La grave emarginazione adulta come oggetto di studio e di politiche.....	191
5.2 Il sistema del contrasto alla grave emarginazione a Torino prima dell'avvento del Covid-19.....	194
5.2.1 La risposta implementata durante il Covid-19.....	198
5.2.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	200
5.2.3 Il sistema alla prova dei nuovi bisogni e la riorganizzazione dei servizi per la grave emarginazione adulta durante la pandemia.....	201
5.2.4 Organizzazioni, ruoli e processi	206
5.2.5 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	214
5.2.6 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	222
5.2.7 Prospettive post pandemia	226
5.2.8 Nodi discorsivi	229
5.3 Il sistema del contrasto alla grave emarginazione a Milano prima dell'avvento del Covid-19.....	234
5.3.1 La risposta implementata durante il Covid-19.....	236
5.3.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	239
5.3.3 Il sistema alla prova dei nuovi bisogni e la riorganizzazione dei servizi per la grave emarginazione adulta durante la pandemia.....	241
5.3.4 Organizzazioni, ruoli e processi	243
5.3.5 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	250
5.3.6 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	258
5.3.7 Prospettive post pandemia	261
5.3.8 Nodi discorsivi	265
5.4 Osservazioni conclusive	271
Capitolo 6: Governare la povertà educativa a Milano e Torino	280
6.Introduzione	280
6.1 La povertà educativa come questione: un concetto alla ricerca di identità... ..	280

6.2 La povertà educativa a Torino, il progetto Opportunità educative per una città più equa e la riorganizzazione avvenuta durante il Covid-19.....	286
6.2.1 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	291
6.2.2 Organizzazioni, ruoli e processi.....	292
6.2.3 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	297
6.2.4 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	305
6.2.5 Prospettive post pandemia	308
6.2.6 Nodi discorsivi	313
6.3 La povertà educativa a Milano, il progetto <i>Wish-MI</i> e la riorganizzazione durante il Covid-19	317
6.3.1 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche	320
6.3.2 Organizzazioni, ruoli e processi.....	321
6.3.3 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali.....	325
6.3.4 I processi decisionali nelle parole degli intervistati.....	330
6.3.5 Prospettive post pandemia	333
6.3.6 Nodi discorsivi	339
6.4 Osservazioni conclusive	342
Conclusioni	349
Bibliografia	366

Introduzione

Il Covid-19 ha messo a dura prova i sistemi di welfare europei evidenziandone i nodi problematici. Come ben chiarito in letteratura, gran parte degli effetti della pandemia sui sistemi di protezione sociale sono legati a fragilità strutturali pregresse e solo in parte alla natura di straordinarietà degli eventi (Pavolini et al. 2021). Nel caso italiano la natura ancora in parte residuale e categoriale del sistema di welfare, in particolare per ciò che riguarda l'assistenza sociale, ha evidenziato in maniera ancora più netta la difficoltà di rispondere a eventi imprevedibili che tuttavia sono anche parte di tendenze di lungo periodo. Ciò rende di particolare rilevanza lo studio della governance dell'assistenza sociale e dei suoi cortocircuiti. In questo processo le città sono state il luogo in cui l'emergenza si è fatta più vivida e netta, sia per motivi di vicinanza con i problemi, sia perché la gran parte dei servizi di welfare vengono programmati, progettati e implementati a partire da questa scala istituzionale, dando vita a una serie di risposte locali differenziate sul territorio. Per questo motivo il presente lavoro si concentra sui meccanismi di governance urbana orizzontale che si sono sviluppati durante la pandemia per quanto riguarda il contrasto alla povertà e le forme di innovazione sociale (IS) che ne sono scaturite nelle città di Milano e Torino. In particolare, si era interessati a mettere in evidenza la presenza di convergenze o divergenze nella governance delle due città e di analizzarne le cause. Il focus è su tre campi della povertà: alimentare, abitativa (grave emarginazione) ed educativa in quanto campi di *policy* problematici emersi con forza sin dalle prime avvisaglie della pandemia. La domanda di ricerca principale è dunque la seguente: *Come le città di Milano e Torino hanno reagito alla diffusione del Covid-19, nel periodo 2016-2021, sotto il profilo delle strategie di governance orizzontale del contrasto alla povertà alimentare, abitativa ed educativa?* La dimensione verticale, o multilivello della governance, verrà utilizzata per chiarire i processi messi in atto sebbene non sarà indagata espressamente nel lavoro. Le misure di distanziamento sociale nate dalla pandemia, i diversi lockdown, le scelte politiche messe in atto e le azioni locali che sono proliferate, anche spontaneamente, per il supporto della popolazione in questi campi di *policy* ne fanno dei luoghi privilegiati di osservazione dell'azione delle due città. La ricerca si concentra nel periodo della consiliatura 2016-2021.

Come verrà chiarito estensivamente nel capitolo metodologico la scelta è ricaduta sulle città di Milano e di Torino principalmente per le seguenti motivazioni: a) comparare città simili del Nord-Italia per condizioni socio-economiche, che al momento della ricerca stavano vivendo profondi cambiamenti politici e sociali; b) selezionare città con una importante presenza sul territorio di grandi big players come la Fondazione Cariplo a Milano e la Compagnia di San Paolo a Torino che hanno una notevole importanza nel campo del welfare locale; C) città in grado di offrire una solida letteratura sul welfare locale che facesse da sfondo alla mia analisi (Saraceno 2002; Andreotti e Mingione 2001). Si è scelto di fare una comparazione tra le due città di tipo diacronico e tra campi di *policy* diversi per mettere in luce l'effetto settore o *policy matter* (Piselli et al. 2012).

È stato utilizzato un disegno della ricerca *Mixed Methods* (Amaturo e Punziano 2016) vista la natura e la complessità delle tematiche e in accordo con gli obiettivi del lavoro. Il disegno della ricerca si basa su due fasi nidificate qualitativo>quantitativo, in cui nella prima fase si è svolta la ricostruzione di contesto, dei sistemi di welfare locale, delle politiche e dei progetti implementati grazie all'analisi della documentazione istituzionale, giornalistica e online, dei dati ufficiali disponibili, e delle interviste a testimoni privilegiati scelti fra docenti esperti nel settore afferenti agli atenei delle due città. La seconda fase, basata sui risultati della prima, ha invece avuto l'obiettivo di andare a fondo dei processi di governance grazie a delle interviste semistruzzurate, al cui interno era presente una parte di Social Network Analysis (SNA) rispetto alle relazioni organizzative e alle dinamiche decisionali e reputazionali. Inoltre, sui dati testuali è stata svolta la *Discourse Network Analysis* (DNA), una tecnica atta a mettere in luce il rapporto tra nodi discorsivi e attori.

Dalla ricerca sono emersi alcuni elementi che si proverà a riassumere brevemente di seguito e che saranno ripresi nel dettaglio nella tesi: il primo riguarda il modo in cui i due contesti hanno adottato stili di governo e di risposta ai bisogni della popolazione durante la pandemia molto differenti, in cui le scelte della politica locale sono state decisive per tutti e tre gli ambiti di riferimento; il secondo riguarda il Covid-19 e come questo abbia messo sotto stress i due sistemi di governance urbana senza però stravolgere in modo significativo i modelli di governance

pregressi della due città, che hanno anzi mantenuto la propria identità rafforzandosi. il terzo riguarda le differenze tra i diversi ambiti di *policy*, infatti la differente regolazione multilivello dei tre ambiti influisce sia sulla struttura delle reti create che sui possibili strumenti da adottare, oltre che la differente capacità attrattiva delle risorse urbane in capo ai tre ambiti; il quarto, strettamente legato al terzo, riguarda il rapporto tra innovazione sociale, regolazione multilivello e Covid-19: anche in questo caso la matrice politico-istituzionale, urbana e multilivello, gioca un ruolo fondamentale nella creazione e nello sviluppo dell'IS.

Il lavoro si sviluppa come di seguito: nel primo capitolo è stata fatta la rassegna della letteratura sulla governance e l'innovazione sociale; nel secondo capitolo è stato fornito un quadro storico di lungo corso dei mutamenti istituzionali avvenuti in Italia nel campo delle politiche sociali e del welfare nello specifico, oltre che una panoramica al livello regionale e urbano delle idee, delle politiche, e delle logiche che regolano il sistema di governance del contrasto alla povertà, nella sezione finale del capitolo è stato inserito un affondo sull'impatto sociale e politico del Covid-19; il capitolo tre è di tipo metodologico e chiarisce lo sviluppo del disegno della ricerca, le domande di ricerca, i metodi e le tecniche utilizzate in maniera estesa; i capitoli quattro, cinque e sei riportano i risultati empirici della tesi, rispettivamente in questo ordine povertà alimentare, abitativa ed educativa; in ultimo verrà riportato il capitolo di riflessione conclusiva della tesi.

Capitolo 1: Che cos'è la governance

1.Introduzione

Come definito precedentemente il lavoro si è occupato di studiare i cambiamenti posti in essere dal covid-19 sui sistemi di governance orizzontale urbana delle città di Milano e Torino dal 2016-2021. Vista la specificità del contesto italiano per il contrasto alla povertà, che verrà trattata con maggiore approfondimento nel capitolo seguente, si è scelto di utilizzare gli approcci della governance network e dell'Innovazione Sociale (Sørensen e Torfing 2007; Les Galès 2001; Piselli et al 2010; Moulaert et al. 2013). Questo capitolo è stato sviluppato ad imbuto. Nella prima parte verranno riportati alcuni concetti riguardanti la teoria generale sulla governance e le diverse teorie per fornire la cassetta degli attrezzi. Nella seconda parte si farà un affondo sull'Innovazione Sociale (IS). La terza parte cercherà di chiarire il rapporto tra governance urbana e innovazione sociale, riprendendo i concetti presentati nelle altre sezioni e adattandoli alla dimensione urbana in quanto tema della ricerca. In ultimo verrà presentato il modello teorico utilizzato per questa ricerca.

1.1 Governance: un concetto ancora nebuloso

Il termine governance è un concetto ombrello che copre spazi semantici molto ampi. L'idea di corporate governance, ad esempio, riguarda le modalità di governo di un'organizzazione economica. Ma al contempo lo stesso termine riguarda anche i sistemi internazionali di governo come nel caso dell'Unione Europea. Infine, il termine governance include anche i sistemi di governo delle amministrazioni pubbliche nazionali e sub-nazionali (Ferrarese 2016). In questa ricerca si è fatto riferimento alla *governance pubblica* ovvero quel modello di governo che riguarda le politiche pubbliche, più in generale la cosa pubblica (Cepiku 2005). Questo approccio si basa sulla visione non monolitica e centralizzata del governare, che include un'azione collettiva concordata liberamente tra enti che decidono di coordinare la propria azione. All'interno di questo campo di studi vi sono inoltre differenti accezioni e terminologie utilizzate per definire la sfera di influenza del concetto, alcuni esempi sono governance multilivello, governance territoriale, governance urbana. *The SAGE Handbook of Governace* definisce la governance

come «[a] theory, practice, and dilemma» (Bevir 2011:3) prendendo atto della complessità e dei diversi livelli interpretativi con cui si può analizzare il tema. Infatti, esiste una vastissima produzione teorica sul tema con contrapposizioni anche molto marcate in termini analitici e normativi; una serie di pratiche che riguardano i processi di policy making nel loro agirsi quotidiano; un dilemma che fa emergere le contraddizioni, gli spazi di opportunità e la legittimità di questo concetto. Un chiarimento terminologico fondamentale riguarda la distinzione tra a) *government*, che può essere tradotto in italiano con governo nelle mani di una autorità politica legittimata e in generale gerarchicamente sovraordinata -lo stato ad esempio-; b) *governing*, ovvero l'atto del governare su un determinato ambito della realtà); e c) *governance* ovvero «every mode of steering which formal and informal, state, private and civil society actors employ to manage their common socioeconomic, political and other affair.» (Briassoulis 2019:421). I diversi gradi di separazione tra questi tre termini sono la base del dibattito scientifico (Calise 1998, 2000; Musella 2009). Un punto di vista particolarmente interessante, sebbene non esaustivo e chiaro nei diversi livelli di analisi, è quello proposto da Treib e colleghi (2007). La governance può essere studiata secondo le categorie politologiche di *policy*, *politics* e *polity*. Come concetto che si concentra sulla disponibilità degli attori ad agire collettivamente nonostante diversi interessi - *politics*-; come lo studio delle regole del gioco, ovvero le condizioni che regolano e definiscono i processi di governo -*polity*-; in ultimo, il focus sui meccanismi di Steering -indirizzo politico dell'azione collettiva- e sui prodotti dei processi politici -le *policy*-. Le tre dimensioni sono solo analiticamente distinguibili i confini reali tra queste sono molto labili.

1.2 L'origine storica del concetto

Fino agli '70 era prevalente l'idea di uno stato unitario, centralizzato, in grado di decidere e governare rispetto a contesti molto differenziati. L'idea organizzativa dello stato come Welfare State, centralizzato basato sull'universalismo, è cambiata nel tempo verso assetti maggiormente pluralisti ma sempre interni all'amministrazione pubblica. A cavallo tra questo decennio e il successivo una serie di riforme dello stato nazione nei contesti europei, ma in generale nei paesi del mondo occidentale, inizia a prendere piede. Si fa avanti l'idea di rinnovamento

dello stato basato sulla riduzione della spesa pubblica a favore di logiche di mercato, basate sulla competitività e sul managerialismo (Radnor et al. 2016). Questa è l'idea di base del *New Public Management* (NPM). L'idea prende piede in un contesto di forte cambiamento sociale, storico ed economico che vede tramontare le capacità a tutto tondo dello stato dei "trenta gloriosi".¹ Sono questi, inoltre, gli anni della formalizzazione di organismi sovranazionali dotati di prerogative di governo e delle idee politiche della fine della società proposte dalla Thatcher e da Reagan. Inoltre, le spinte provenienti dal mondo economico e finanziario sempre più globalizzato, i diversi e significativi avvenimenti storici che di lì a poco si sarebbero delineati -ad esempio gli shock petroliferi degli anni '70- e infine la spinta verso l'ideale di democrazia diretta sono alcune delle principali spinte che hanno incrinato l'immagine dello stato unitario. Elemento di centrale importanza riguarda infatti la divisione tra "*steering*", la dimensione della decisione politica, e "*rowing*" la fornitura dei servizi pubblici basata su un criterio di maggiore efficienza raggiungibile attraverso la privatizzazione dei servizi (Rhodes 1997). Per la prima volta vi è una distinzione netta tra gestore/decisore e fornitore dei servizi facenti parte dei diritti fondamentali di cittadinanza. Un esempio fra tutti è la riforma del sistema sanitario nazionale in Italia degli anni '90 basato su aziende sanitarie locali in competizione. La focalizzazione sull'efficienza interna del sistema a scapito della reale efficacia, l'idea di una regolazione aziendalista e di mercato nel gestire la cosa pubblica mettono in forte discussione la sostenibilità del NPM (Hughes 2003; Pollitt 1990). Alla luce di queste problematiche si fa spazio l'idea di *governance*. La banca mondiale a partire dal 1992 promuove una serie di azioni di rinnovamento delle élite al fine di ridurre la corruzione al livello nazionale e sub-nazionale (World Bank 1992; 1994). Infatti, il termine *governance* era legato all'idea del rinnovamento della classe dirigente e alla sensibilizzazione di nuovi attori esterni al "naturale" ciclo di governo (Gaudin 2017). È questo il momento in cui alla *governance* viene affiancata la visione prescrittiva della *buona governance*. Il termine fa riferimento a una serie di indicazioni riguardanti la trasparenza

¹ Con il termine trenta gloriosi si fa riferimento al periodo che va dalla fine della Seconda guerra mondiale fino alla metà del 1970 caratterizzato da forte crescita economica, consistenti tassi di spesa pubblica nel Welfare, basato su una società stabile e con altissimi tassi di occupazione. In altre parole, l'incarnazione dello stato keynesiano per eccellenza. (Ranci e Pavolini 2015)

finanziaria pubblica, l'accountability -rendicontazione delle responsabilità per le azioni attuate dalla p.a. direttamente ai cittadini- e infine l'efficacia. L'insieme di questi elementi, promossi da un'istituzione economicamente orientata, declina il concetto di governance in termini prevalentemente circoscritti alla sfera economica, contribuendo a favorire le idee neo-liberali dell'epoca e la depoliticizzazione di molti temi, uno fra tutti lo stato sociale. Nel 2001 la Commissione Europea dà vita al "*Libro Bianco sulla governance*" basato su cinque principi cardine: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza (Bronzini 2016). Il principale scopo di questo libro era elaborare il modello di governance europea per gli stati membri, basato su questi principi e sul rapporto di maggiore connessione tra i vertici europei e i suoi cittadini. L'idea centrale della *New Public Governance* o governance pubblica include una serie di dimensioni organizzative e relazionali nuove. Il concetto di network, l'idea di allargare la sfera decisionale a attori non convenzionali come il privato profit e no profit, ma anche ai cittadini e la riflessione sul sistema di relazioni di potere e coordinamento, sia tra attori sull'asse orizzontale che verticale, è qualcosa che nasce in questi anni (Orlandini e Amelio 2020). Sono inoltre questi gli anni in cui in Europa grandi investimenti vengono promossi per cambiare gli assetti istituzionali degli stati membri. I diversi programmi di sviluppo regionale e urbano sono degli esempi del cambio di paradigma. Il nuovo modello di governance ha come connotati di base la cooperazione invece che la competizione. Cooperazione che è riferita a una pluralità di attori sia organizzativi che individuali, i quali partecipano alla realizzazione e al management delle politiche, con forme di coordinamento specifiche in cui l'autorità pubblica perde, o per meglio dire delega, riduce e condivide, la propria centralità decisionale (Bifulco e Centemerì 2007). Tali aspetti, ancora oggi ampiamente dibattuti, rappresentano anche i maggiori punti di criticità. L'idea di un coordinamento separato dalle logiche tradizionali, la depoliticizzazione nella definizione dei problemi e nella ricerca di soluzioni, i problemi legati all'accountability, alla selezione degli attori, alle forme organizzative sono solo degli esempi del rapporto criticità opportunità della NPG (Geddes e Le Galès 2001; Bagnasco e Le Galès 1997; D'Albergo e Segatori 2012).

1.3 Il linguaggio della governance

Come detto precedentemente, la governance è un concetto ombrello. Diversi aspetti possono riguardare lo studio della governance. Ad esempio, gli strumenti di policy utilizzati, il governo di alcuni fondi come nel caso dei fondi europei, le relazioni di potere tra gli attori, la definizione dei framework normativi, il governo della rete di attori, la competizione amministrata -come nel caso del NPM. Il discorso scientifico sulla governance basa le sue teorie principalmente al livello organizzativo ma negli sviluppi più recenti anche al livello individuale. Oggetto di studio possono essere le relazioni organizzative, ma anche le relazioni sociali individuali all'interno e tra le organizzazioni. Gran parte della letteratura cerca di spiegare i funzionamenti, i meccanismi e i risultati di questi processi di governo utilizzando categorie meso. Il concetto di organizzazione va qui inteso nel suo significato più ampio. Come proposto da Pichierri ciò significa occuparsi di interazioni strutturate tra attori interdipendenti che definiscono e cambiano la loro azione nell'interazione (Pichierri 2011). L'accezione più generica di organizzazione include l'idea di cooperatività stabile tra un gruppo di attori orientati verso alcuni fini comuni. Questi punti generali vengono traslati nel linguaggio della governance creando un gergo proprio. Verranno presentati una serie di concetti fondamentali e le diverse teorie riguardo la governance. I differenti approcci teorici nascono da diverse definizioni, pesi e incroci di questi concetti.

1.3.1 Modelli di formazione e scelta: scelta razionale, istituzioni e teoria decentrata

Cosa spinge gli attori a coordinarsi? e come si forma un network? Nell'analisi socio-politologica questi sono temi centrali che a loro volta definiscono anche la narrazione intorno alla governance e ai processi di policy making. La teoria della *scelta razionale* inquadra la governance come strumento di massimizzazione del profitto individuale (Bevir 2002). Questo approccio prende forma dalla riflessione dell'economia neoclassica. L'attore-individuo è mosso da interessi personali volti alla massimizzazione del profitto seguendo un criterio di massima efficienza e calcolo razionale. Questo modello viene definito anche razionale-sinottico perché basato sull'idea di una perfetta conoscibilità di problemi e soluzioni (La Spina 2011). La teoria economica è stata poi adattata al linguaggio della governance dando vita a due principali teorie: la teoria della scelta pubblica e la teoria della

political economy costituzionale (Dowding 2011). In entrambi i casi si fa riferimento a modelli normativo/prescrittivi di modellizzazione del comportamento degli attori, Stato, attori sociali ed economici, che tendono a sfruttarsi vicendevolmente. Se la prima pone particolare attenzione al processo politico, la seconda si concentra in modo particolare sulla massimizzazione dei risultati del processo (ibidem). La narrazione neoliberale sulla governance si lega a questa prospettiva dando vita, come detto precedentemente, a logiche competitive o di quasi mercato come per il NPM. In questo approccio le istituzioni svolgono un ruolo estremamente marginale di sfondo che rende l'azione economica e politica, sradicata dal proprio contesto, rendendo estremamente difficili comportamenti cooperativi (Sørensen e Torfing 2007).

A questo modello sono state poste diverse critiche, alcune delle più importanti provenienti dalla nuova sociologia economica.² L'istituzionalismo e il neo-istituzionalismo fanno da contraltare alle teorie di matrice economica. Lo sviluppo delle reti di governance secondo queste teorie è una risposta delle differenti istituzioni alle spinte neoliberali. Queste spinte sono state inglobate in sistemi istituzionali che hanno mostrato risposte differenziate. In altri termini, la narrazione istituzionalista della governance riguarda il significato attribuito alle reti di governance (Bevir 2002). Infatti, le reti rappresentano l'adattamento istituzionale alle spinte neoliberali. Un aspetto di cui tenere conto però è la varietà di teorie generate dall'approccio istituzionalista. Cercando di riassumere un dibattito estremamente complesso le istituzioni possono essere concepite come quelle "trappole" cognitive che orientano l'azione umana secondo una logica prestabilita; oppure una serie di regole del gioco -vincoli e risorse- attraverso cui l'azione umana è agibile in uno schema relativamente prevedibile di interazione (De Leonardi 2017). Le istituzioni sono quindi delle costruzioni sociali esterne, naturalizzate e durevoli che performano e vengono modificate dall'azione umana (ibidem). Per quanto riguarda la governance possono essere identificati tre principali approcci: l'istituzionalismo normativo; l'istituzionalismo della scelta razionale; e l'istituzionalismo storico (Peters 2011), tabella 1. La prima di matrice sociologica

² Per una trattazione estesa del tema vedi Trigilia C. (2002). *Economic Sociology*, Oxford, Blackwell Publishers

è legata agli studi organizzativi di March e Olsen (1989). Gli attori adattano il loro comportamento secondo la logica dell'appropriatezza, ovvero conformano la propria azione performata dai valori, metodi, simboli e routine appartenenti alle istituzioni in cui agiscono. Le istituzioni hanno quindi un valore prescrittivo nei processi di adattamento dell'azione umana, che tuttavia non è deterministico (Peters 2011). Le reti di governance si formano perché gli attori si coordinano in quanto interdipendenti in termini di risorse e capacità, secondo la logica dell'appropriatezza, vengono definiti e ridefiniti continuamente i rapporti di forza, i valori, i simboli e le routine. L'istituzionalismo della scelta razionale invece mutua le idee dalla teoria dell'attore razionale. Le istituzioni hanno un fine utilitaristico, sono strumenti creati con il solo fine di rendere prevedibili le interazioni in modo da ridurre i rischi per la massimizzazione del profitto. Tuttavia, alcuni autori hanno reso alcuni dei fondamenti della visione neoclassica più flessibili, come ad esempio la condizione di perfetta conoscenza e la fallibilità e relatività della razionalità umana (Ostrom 2011). Le reti di governance sono il risultato di una scelta razionale di coordinamento degli attori per governare la frammentazione delle società moderne in una logica di massimizzazione del profitto. L'ultimo filone, l'istituzionalismo storico, si concentra sulla durata dell'influenza di una istituzione. Infatti, il termine storico definisce la *path-dependency* istituzionale. Una volta che un'istituzione viene creata, si stabilizza nel tempo se rimane in grado di rispondere ai diversi problemi che le si configurano. Questo meccanismo "blocca" la possibilità di cambiare strategia anche se soluzioni migliori emergono (Peters 2011; Peters et al. 2005). Le reti di governance sono il risultato di interessi differenziati emersi nel conflitto e che si basano su un framework istituzionale stabile nel tempo difficile da modificare in modo radicale. Tuttavia, l'istituzione è una struttura mobile ed adattiva e non rigida, il cambiamento è quindi un cambiamento interno all'istituzione (Sørensen e Torfing 2007). A questa categorizzazione possono essere aggiunte una quarta e una quinta teoria quella dell'Istituzionalismo post strutturalista e la teoria decentrata. Il primo framework si basa sulle idee della governamentalità di Foucault. Il governare si basa su pratiche discorsive che definiscono particolari istituzioni e soggetti in una logica di accumulazione e sedimentazione (Foucault 2004). La governance è una tecnologia

di potere, una forma di governo a distanza, una pratica discorsiva che produce e regola le azioni dei soggetti da essa stessa performati. In ultimo recenti studi si sono posti criticamente rispetto alle teorie presentate. La teoria decentrata della governance è per certi versi trasversale, per altra alternativa, agli approcci di scelta fin ora presentati. Rhodes nel libro capostipite della riflessione sulla governance dedica l'ultimo capitolo alle teorie della governance nelle società post-moderne (Rhodes 1997). Questi sviluppi verranno poi portati avanti da Bevir e Rhodes nei decenni successivi definendo un nuovo paradigma interpretativo (Bever e Rhodes 2006, 2007; Bevir 2002).

«Una maniera per introdurre una teoria alternativa e decentrata della governance è esplorare la relazione fra istituzionalismo e teoria della scelta razionale e quei concetti - narrazione, episteme e paradigma - che implicano che le nostre percezioni del mondo variano a seconda delle teorie che adottiamo» (Bever 2002:470)

La teoria decentrata di matrice interpretativista si pone nel mezzo tra i due poli della riflessione sulla governance, tra scelta razionale e istituzionalismo, il cui principale focus è la “vita quotidiana della governance” in cui aspetti psicologici, valoriali, individuali e strutturali si intrecciano. Lo studio della governance decentrata implica quindi la necessità di

«esaminare le modalità con le quali la vita sociale, le istituzioni e le politiche vengono create, sostenute e modificate da individui che agiscono in base a credenze che non sono date né da un interesse personale oggettivo, né da una istituzione, ma derivano piuttosto da un processo nel quale gli individui modificano le tradizioni rispondendo a dilemmi (Bever 2002:478)

Verranno quindi presi in considerazione sia il rapporto tra tradizioni e individui, sia l'azione individuale come motore che spinge al cambiamento delle tradizioni. La governance è quindi la risposta di una serie di attori appartenenti a diverse tradizioni, nel mezzo del contrasto tra agire individuale e istituzionale, intenti a risolvere dei dilemmi. Il processo si sviluppa interpretando un dilemma, a cui segue una fase di conflitto e attività (Bever 2002).

Tabella 1:Approcci Istituzionalisti per lo studio della governance

	Calcolo	Cultura
Conflitto	Istituzionalismo storico Le reti di governance sono il risultato di interessi differenziati emersi nel conflitto e che si basano su un framework istituzionale stabile nel tempo difficile da modificare in modo radicale	Istituzionalismo post strutturalista La governance è una tecnologia di governo a distanza, una pratica discorsiva che produce e regola le azioni dei soggetti da essa stessa performati.
Teoria Decentrata Le reti di governance sono la risposta di una serie di attori, nel mezzo del contrasto tra agire individuale e istituzionale, ad una serie di dilemmi.		
Coordinamento	Istituzionalismo della scelta razionale Le reti di governance sono il risultato di una scelta razionale di coordinamento degli attori per governare la frammentazione delle società moderne in una logica di massimizzazione del profitto	Istituzionalismo normativo Le reti di governance si formano perché gli attori si coordinano in quanto interdipendenti in termini di risorse e capacità, secondo la logica dell'appropriatezza, vengono definiti e ridefiniti continuamente i rapporti di forza, i valori, i simboli e le routine creando una nuova istituzione

Fonte: Sørensen e Torfing 2007:30, nostro adattamento

1.3.2 Modelli di coordinamento e teorie: Gerarchia, Mercato, Networks

Quali meccanismi tengono insieme e regolano l'azione collettiva degli attori verso un fine comune? Come si coordinano attori con interessi diversi che operano in ottica di creazione di un bene collettivo? Come si è visto nel precedente paragrafo l'idea di governance è legata allo spaccettamento dell'autorità statale. Gli approcci teorici che verranno presentati spesso utilizzano mix di teorie tra quelle presentate nel paragrafo precedente, è difficile infatti trovare una teoria che riesca in forma pura a indagare la complessità del reale. Con gerarchia si intende quel modello di relazioni basato sull'idea del Principale-agente, o modello Top-down, in cui gli attori ai vertici della piramide di comando -in questo caso lo Stato centrale-, esercitano in modo continuativo e routinizzato il controllo sugli altri strati della piramide (Stephenson 2017; Jessop 1998; 2015; Dente et al. 2005). In questo dibattito non vi è una netta distinzione tra government e governance, alcuni autori

hanno adattato questo concetto, spesso in modo critico, utilizzando l'espressione «(*governance*) in the shadow of hierarchy» (Scharpf 1994). Il secondo modello particolarmente fiorente negli anni 90 con il NPM è quello della regolazione di mercato. La *governance* riguarda la possibilità di inserire nei meccanismi di regolazione statale la logica della competitività e del managerialismo -competizione amministrata o quasi mercato. In questo senso l'attore Pubblico gioca un ruolo di manager di meccanismi competitivi che è nettamente distinta dalla fornitura dei servizi. Infatti, è qui che appaiono i termini di *Steering* e *Rowing* (Osborne e Gaebler 1992). In questo dibattito che fa uso di concetti classici della letteratura politologico-sociologica si afferma una terza via relativamente "nuova" ed autonoma, la teoria della *governance network* (Rhodes 1997; 2007; Torfing 2005). Questo termine fa riferimento a due macro temi come proposto da Andrea Salvini (2011): il governo inteso come modi e processi attraverso cui si prendono decisioni in un particolare ambito di problematiche; e la rete come forma organizzativa assunta dalle relazioni di interdipendenza che si istituiscono tra i diversi attori che partecipano ai processi decisionali. I network così intesi possono avere diverse forme, funzioni, orientamenti e meccanismi di funzionamento (Provan e Kenis 2008).³ A partire dalla metà degli anni 90 la rete diventa un concetto fondamentale. Il grande dibattito vede prevalere i sostenitori della teoria delle interdipendenze in cui i *policy networks* sono entità autonome dal controllo dello stato. I networks sono composti di organizzazioni interdipendenti basate sulla fiducia immersi in una serie di regole del gioco -framework istituzionale- che negozia posizioni conflittuali in cui vi è uno "svuotamento" delle capacità dello stato (Rhodes 1995, 1997, 2007; Rhodes e March 1992; Jessop 1998, 2002, 2015; Sørensen e Torfing 2007). Il concetto di *policy network* viene definito da Rhodes come:

«sets of formal and informal institutional linkages between governmental and other actors structured around shared interests in public policymaking and

³ Ad esempio, il concetto di Eterarchia viene utilizzato per studiare network tra gerarchie - organizzazioni- interdipendenti. Questo concetto viene definito come «a connection between three or more hierarchies engaged in asymmetric, repetitive and sustained collaborations. Participating hierarchies intermittently lead and follow, suppressing a competitive drive in lieu of a collaborative ethos that benefits the whole network. » (Stephenson 2016:141)

implementation. These institutions are interdependent. Policies emerge from the bargaining between the networks' members» (Rhodes 2007:1244)

Esistono varie tipologie di policy networks con diversi criteri di categorizzazione. Rhodes (1997) distingue i policy network sulla base della stabilità della membership della rete e la distribuzione delle risorse identificando 5 tipi: *policy community*; *professional networks*; *intergovernmental networks*; *producer networks* e *issue networks*.⁴ Tuttavia i criteri di categorizzazione risultano poco aderenti alla realtà. Per questo con qualche anno di differenza Rhodes e Marsh proporranno una tipologia alternativa basata sul numero di membri, il tipo di interessi in gioco, la frequenza delle interazioni, la durata nel tempo, il consenso tra gli attori, il potere e la distribuzione di risorse all'interno del network e tra le organizzazioni che partecipano (ibidem).

La teoria della governabilità condivide in parte gli assunti riportati precedentemente, tranne per due punti principali: la parziale autonomia dalla gerarchia dei policy network, in alcune condizioni la regolazione gerarchica è necessaria per il mantenimento e la formazione del network (Kooiman 1993; Mayntz 1993; Sharpf 1993, 1994); la distensione e il mantenimento del network attraverso logiche non conflittuali di coordinamento istituzionalizzato (Sharpf 1994). Il calcolo razionale è alla base di queste teorie. Il focus principale è quindi sulla governabilità attraverso le reti e delle reti, ovvero cosa rende governabile la governance. L'elemento fondamentale è il coordinamento tra gli attori che fanno parte del sistema di governance e che mirano al raggiungimento di un risultato comune e collettivo.

Alcune teorie a base culturalista possono essere incluse in questo campo (Torfing 2005), come ad esempio le teorie dell'integrazione e la teoria della

⁴ La *policy community* è caratterizzata da un'alta stabilità delle relazioni, membership ristretta e continuativa, interdipendenze verticali basate sulla condivisione di responsabilità per la fornitura di servizi e autonomia da altri networks e dal pubblico. I *professional networks* hanno in comune la stabilità, la membership ristretta e la dimensione verticale ciò che li differenzia dal precedente è la professione omogenea degli attori. Gli *intergovernmental networks* hanno una membership limitata, sono principalmente basati su una articolazione orizzontale e sono in grado di connettersi con diversi altri networks. I *producers networks* hanno una membership variabile perché basati sul ruolo preminente degli attori economici. Infine, gli *issue networks* -che Rhodes riprende dai lavori di Heclo- presentano una membership molto eterogenea ed allargata di tipo orizzontale che varia a seconda delle issue proposte.

governamentalità (Sørensen e Torfing 2007). La prima vede la nascita e lo sviluppo di network di governance in contesti istituzionali che performano in modo significativo l'azione degli attori, i quali adattano il proprio comportamento secondo il principio dell'appropriatezza (March e Olsen 1989; Powell e DiMaggio 1991).⁵ Mentre la teoria della governamentalità è basata sull'idea Foucaultiana delle tecnologie di potere e delle narrative. Le reti di governance sono una risposta al dilagare del neoliberalismo. «Governance networks are constructed as a political response to the failure of neo-liberalism to realize its key goal of “less state more market”» (Sørensen e Torfing 2007:19).

In ultimo, di recente alcune teorie post-strutturaliste basate sugli studi Science and Technology Studies hanno definito in modo più ampio i network di governance come un Assemblaggio -Assemblage Thinking Theory- (Briassoulis 2019). L'idea è quella di includere attori umani e non umani -oggetti, condizioni naturali, milieu socio-ecologici- per lo studio delle reti di governance (Briassoulis 2017). In questo caso anche i modelli di coordinamento sono parte dell'assemblaggio finale e vengono continuamente riprodotti in giochi di forza tra gli attori, umani e non umani, che partecipano.

1.3.3 Fiducia e capitale sociale

Uno degli elementi fondamentali perché la rete di governance e la costruzione dei policy networks sia possibile è la fiducia. Infatti, la complessità e varietà delle problematiche da affrontare rende necessario un sistema fiduciario tra gli attori. Tre elementi sono costitutivi di questo concetto: vulnerabilità, rischio e aspettativa (Klijn et al. 2010).

«Trusting another actor means that one is willing to assume an open and vulnerable position. One expects the other actor to refrain from opportunistic behavior even if the opportunity for it arises without having any guarantee that the other party will indeed act as expected. » (ibidem: 195)

Nonostante l'importanza di questo aspetto la letteratura si focalizza poco sul rapporto fiducia-governance-risultati, mentre pone la sua attenzione sulla fiducia

⁵ Il principio di appropriatezza del comportamento individuale alle pressioni poste in essere dalle istituzioni vigenti in un determinato campo del sociale (March e Olsen 1989).

come variabile causale o interveniente del processo (Klijn et al. 2010). In termini economico-razionali la fiducia tra gli attori organizzativi è una variabile che permette di ridurre i costi di transazione. Per le teorie istituzionaliste la costruzione di fiducia è qualcosa che fluidifica le relazioni tra gli attori e i processi di negoziazione e può anche essere la fonte di processi di innovazione e conoscenza (Sørensen e Torfing 2007; Klijn et al. 2010). La fiducia può avere varie forme: istituzioni formalizzate atte a fornire garanzie agli attori, ad esempio le partnership pubblico privato, oppure una serie di meccanismi informali, come il prestito di una struttura o la condivisione di spazi. In ultimo, una serie di relazioni personali il cui contenuto, amicale, professionale, affettivo, genera meccanismi di riconoscimento reciproco. Questi livelli non sono mutuamente esclusivi, anzi spesso a seconda del livello di incertezza del contesto diviene fondamentale integrarli. Un ultimo elemento riguarda invece lo sviluppo e il mantenimento della fiducia nei processi negoziali. Il management del network, o governo della rete (Rhodes 1997; Salvini 2011), è quel processo posto in essere da uno o più attori che mediano e facilitano l'interazione. Il manager deve essere in grado di garantire alti livelli di fiducia per facilitare il funzionamento del network. Uno degli elementi comuni a molti approcci come la teoria delle interdipendenze (Rhodes 1997), della governabilità (Koimann 1993), la teoria decentrate (Bevir e Rhodes 2007), la teoria della governance interattiva (Torfing et al. 2012) condividono l'assunto che la fiducia sia fondamentale per la formazione, l'azione, lo sviluppo e il consolidamento del network.

La fiducia si lega al concetto di capitale sociale(cs). Sebbene non sia nell'intento di questo lavoro fare una rassegna esaustiva degli approcci al capitale sociale, verranno menzionati i principali filoni di ricerca. Il capitale sociale è uno degli argomenti più dibattuti nella letteratura della sociologia economica sebbene non abbia una definizione univoca. Le prime definizioni provengono dalla sociologia classica come gli studi di Max Weber sulle sette protestanti e l'approccio micro-relazionale (Trigilia 1999), o agli studi di Simmel sulle cerchie sociali (Andreotti 2009). Tuttavia, si deve a Bourdieu una prima definizione (micro) di capitale sociale (Bourdieu 1980). Infatti, per l'autore le risorse che una serie di relazioni sociali stabili e durature legate all'appartenenza di un gruppo veicolano,

creano un “vantaggio competitivo” per il possessore (Andreotti 2009). Alla base di questa teoria c’è l’idea che tutti i tipi di capitale identificati si ricolleghino al capitale economico. In letteratura esiste una grande dicotomia che identifica due grandi correnti di pensiero James Coleman e Robert Putnam (Bagnasco et al. 2001). Il primo identifica il capitale sociale come un bene collettivo che fa da ponte tra economia e società creando un rapporto tra individuo e struttura (Coleman 1990; Andreotti 2009). Bene collettivo significa che il beneficio che si ricava dalla rete di relazioni appartiene a tutta la rete di attori. Il cs permette di raggiungere dei fini non raggiungibili individualmente. Coleman identifica sei forme di capitale sociale che spaziano da scambi di favori -credit slip- a formule più generali come la presenza di norme e sanzioni (Bagnasco 1999). Gran parte delle ricerche sullo sviluppo locale e i sistemi di innovazione utilizzano questo approccio (Andreotti 2009; Trigilia 1999). Il rapporto tra macro e micro che potenzialmente potrebbe contenere ogni tipo di relazione, sarà anche una delle maggiori critiche mosse a Coleman dai sostenitori di approcci alternativi (Andreotti 2009). Inoltre, in letteratura si è sviluppato un filone parallelo di analisi micro del capitale sociale come bene individuale. Gli autori più rappresentativi sono Granovetter e Burt. Il primo autore famoso per i concetti di «embeddedness» e «forza dei legami deboli» (Granovetter 1973, 1974) si concentra sul fatto che alcuni tipi di relazioni sociali sono in grado di veicolare informazioni e generano fiducia. Ad esempio, nell’incontro di domanda e offerta di lavoro avere una rete di attori dal “legame debole” permette di avere un vantaggio informativo e più opportunità di essere informati sulle opportunità lavorative. Il nesso tra debolezza dei legami e opportunità lavorative sta nel fatto che secondo l’autore questi legami fanno circolare informazioni non ridondanti. Alcune delle critiche si sono mosse proprio sul fatto che le assunzioni dietro la forza dei legami deboli non siano valide in tutti i contesti e che cambino a seconda delle condizioni strutturali (Morlicchio 1999). In ultimo Burt, grazie agli strumenti della social network analysis, definisce il concetto di «buchi strutturali» (Burt 2005). La forma della rete di relazioni e la posizione in cui gli attori si trovano all’interno della rete è ciò che definisce il vantaggio individuale, più che il contenuto veicolato dalla relazione, lo status dell’attore e la qualità delle relazioni (Andreotti 2009). Attori in grado di connettere due componenti -sottoreti non connesse tra di loro-

giocano un ruolo di connettore *-broker-* creando un buco strutturale che, come intermediario, gli permette di avere accesso più rapido a informazioni non ridondanti e capacità di controllo sul flusso informativo.

Il secondo approccio è di stampo macro legato all'aggregato territoriale, i cui maggiori esponenti sono Robert Putnam e Francis Fukuyama (Putnam 1993; Fukuyama 1995; Bagnasco 1999). Per gli autori le variabili che compongono il capitale sociale di un'area territoriale sono: Impegno civico *-civicness-*; la fiducia generalizzata; le norme di reciprocità; le reti orizzontali di associazionismo; e le reti informali.⁶ Putnam fa dipendere ad esempio in Italia il rendimento istituzionale dalla quantità di capitale sociale presente nell'area territoriale (Putnam 1993). In questo approccio il capitale sociale è una categoria macro che nasce da lunghi percorsi storici. Il ruolo della fiducia in questo caso è uno dei maggiori problemi. Tutto il sistema si regge sulla fiducia ma non è ben chiaro il ruolo, e quindi se questa è una variabile causale o interveniente nel sistema.

In entrambi gli approcci teorici è evidente il rapporto tra fiducia e capitale sociale. Adattandolo al discorso sulla governance il capitale sociale può essere visto come una forma sedimentata di fiducia, la quale può ad esempio definire gli attori che partecipano nei processi decisionali in funzione delle loro interdipendenze, che siano di tipo simbolico, materiale, cognitivo o strategico. Di converso, una scarsa fiducia nell'aggregato territoriale che si lega alle altre dimensioni riportate da Putnam potrebbe impedire il formarsi o il mantenimento della rete.

1.3.4 Partecipazione, apertura e chiusura della governance

L'idea che sta alla base della governance moderna e della creazione di policy networks riguarda la possibilità di spostare l'attenzione da forme rappresentative di democrazia a forme "dirette". Questa idea si basa sugli assunti della maggiore democratizzazione della politica, la quale attraverso la partecipazione come bene comune potrebbe aiutare a rigenerare il capitale sociale di una società, rivitalizzare

⁶ La *civicness* descrive il grado di impegno civico di un aggregato territoriale. La fiducia generalizzata ovvero quella fiducia impersonale percepita dagli individui nei confronti della popolazione in generale. Le norme di reciprocità che regolano il rapporto incondizionato di reciprocità tra gli attori. Le reti orizzontali di associazionismo che sono la base per il buon funzionamento delle istituzioni e per la coesione sociale della collettività. In modo particolare le associazioni in grado di connettere di creare relazione "ponti" tra gruppi diversi. In ultimo le reti informali ovvero quelle con amici, vicini. (Andreotti 2009).

la società civile, rendere più efficiente la macchina burocratica, seguire i principi di giustizia sociale e inclusione delle minoranze (Hansen 2007; Bifulco 2015). L'idea di partecipazione ha un'aura normativa-positiva nella letteratura e viene spesso confusa con l'apertura e la chiusura della governance (Hansen 2007). Negli studi più recenti si è infatti cercato di chiarire come l'apertura e la chiusura della governance, come ampiezza e composizione della partecipazione, non costituiscano in realtà un beneficio o un problema in sé ma siano legate alle contingenze della situazione (Provan e Kenis 2008; Schaap 2007). Ci sono due principali serie di domande che ci si deve porre quando si parla di partecipazione: una riguardante il processo in sé e l'altra le caratteristiche di base del processo. Per quanto riguarda il primo aspetto va subito chiarito cosa si intende per partecipazione. Ci si rifà a una idea di tipo conflittuale-processuale-contestativa o ad un'idea cooperativo-procedurale-deliberativa (Silver et al. 2010). Consenso e conflitto sono due temi base della letteratura sulla partecipazione che vedono la contrapposizione tra Habermas e Foucault (ibidem). Nel primo caso una serie di procedure istituzionalizzate atte a regolare il processo deliberativo sono sufficienti per dirigere l'azione e mitigare i conflitti. Nel secondo caso invece, una serie di processi contestativi e quindi di matrice conflittuale creano le condizioni per la partecipazione. Sebbene poli antitetici spesso questi processi non sono mutuamente esclusivi ma parte di un processo di lunga durata che si alterna (Tarrow 1994). Infatti, l'alternarsi delle due fasi permetterebbe di evitare forme di immobilismo decisionale dettate dall'eccesso di consenso. Viceversa, un eccesso di conflitto porterebbe comunque a forme di immobilismo. Per quanto riguarda il secondo aspetto, ovvero le caratteristiche base del processo ci si deve chiedere chi partecipa, chi sono gli attori e a cosa si partecipa. Chi ha accesso e a che tipo di sfera della società appartiene; chi viene incluso nei processi decisionali; quali sono i vincoli istituzionali e normativi che creano le condizioni per la partecipazione, vengono definiti dall'alto o dal basso; gli attori vengono inclusi nel momento dell'ideazione della policy, oppure vengono richiesti dei semplici pareri (consultazione) vincolanti o meno, oppure vengono inclusi nel momento della decisione o nel momento della

fornitura dei servizi (Bifulco 2015).⁷ Gli attori, sebbene con condizioni di partenza, risorse e idee diverse, creano forme di empowerment o nel processo partecipativo vengono riprodotti gli schemi di subalternità esistenti. Inoltre, è importante capire la scala istituzionale a cui si fa riferimento ovvero è una partecipazione al livello centrale o decentrato (Silver et al. 2010).

La partecipazione, in particolare nella letteratura sulla governance network, mostra un legame molto forte con l'idea di cambiamento. Ad esempio, nella teoria dell'innovazione sociale che verrà presentata successivamente nel dettaglio l'idea di partecipazione dal basso è uno dei pilastri per il cambiamento politico e sociale (Moulaert 2010). Oppure l'idea di collaborazioni deliberative di diverso tipo tra attore Pubblico e attori della società civile e/o degli interessi economici si scontra necessariamente con un ripensamento delle condizioni esistenti (McLaverty 2010).

1.3.5 Steering e Modi di Governance

Il primo aspetto da chiarire è il significato di steering. Come richiamato precedentemente Rhodes (1997) fa una divisione fondamentale tra funzione di indirizzo (Steering) e funzione di messa a terra, di implementazione (Rowing). La metafora della barca spiega bene la distinzione tra chi definisce la rotta e chi rema facendo da motore senza prendere decisioni. In generale il termine steering è legato alla presenza dell'attore statale e alla sua conduzione politica unitaria che nel corso del tempo ha subito un processo di frammentazione (Jessop 2015). Questo concetto si basa quindi su una visione attore-centrica (Mayntz 1998, 2016) legato indissolubilmente ad una autorità politico/istituzionale che con il complessificarsi delle società moderne ha dovuto includere in questo processo attori non tradizionali -come il Terzo Settore o attori economici-. Lo steering si basa su quattro pilastri: è

⁷ Esiste una differenza tra chi ha accesso e chi viene incluso. Ad esempio, seguendo l'idea di giustizia ed equità coloro che dovrebbero avere accesso sarebbe l'intera popolazione di un paese. Tuttavia, questo è altamente improbabile e per alcuni versi renderebbe ingestibile il processo di policy making. Alcuni autori hanno cercato di definire coloro che hanno accesso come coloro che verranno effettivamente toccati dai risultati della decisione. Vedi Young, I. M. (2000) *Inclusion and Democracy*, New York-Oxford, Oxford University Press. Mentre includere riguarda la sfera dell'empowerment della scelta. Due elementi influenzano l'inclusione la conoscibilità della rete di governance che può dipendere da diversi fattori comunicativi e di diffusione; la seconda è la capacità di influenzare la decisione ovvero di essere parte della decisione in modo attivo. Hansen A.D. (2007). *Governance Networks and Participation*, in Eva Sørensen Jacob Torfing, *Theories of democratic network governance*, New York, Palgrave Macmillan. Ovviamente la decisione non implica solo la decisione finale su qualcosa, ma anche la scelta tra strade alternative o sugli strumenti da utilizzare.

in relazione con un attore, o come nel caso della governance di una platea di attori, chiaro e definito; si esercita attraverso alcuni strumenti, che possono regolare ad esempio il reperimento e la distribuzione di alcune risorse o incentivare alcuni comportamenti rispetto ad altri; ha sempre uno o più obiettivi di policy; e si riferisce a qualcuno che è il destinatario dell'azione (Mayntz 2016; Briassoulis 2019).

«The mode of governance (is) the particular way of carrying out steering activities, is characterized using three interrelated criteria: (a) coordination mechanisms used, (b) types of instruments employed, or (c) types of interactions among actors. Hierarchy (command-and-control), market (competition) and networks (communication, participation) are commonly distinguished. » (Briassoulis 2019:422)

I modi di governance, che spesso definiscono anche le identità della governance, riguardano la sfera della *policy*, della *politics* e della *polity* (Treib et al. 2007). L'incrocio tra queste tre dimensioni crea diversi arrangiamenti empirici della governance. I modi di governance sono ad un livello intermedio tra la teoria generale che indirizza l'analisi della governance e le diverse forme empiriche riscontrabili. Nel linguaggio accademico, che tende spesso a semplificare la varietà empiricamente, vengono riportate varie categorizzazioni e tipologie. Ad esempio, nella letteratura scandinava uno degli ultimi sviluppi delle teorie dell'interdipendenza (Rhodes 1997; Jessop 1998) è la governance interattiva (Torfing et al. 2012). La governance è un processo complesso che coinvolge attori di diverso tipo con interessi diversi, con lo scopo di formulare, promuovere ed eventualmente raggiungere un obiettivo comune attraverso processi negoziali in un ambiente relazionale non gerarchico (cfr. Torfing et al. 2012). Vengono identificati tre modi di governance generici sulla base del rapporto tra tipo di coordinamento/regolazione e obiettivi da raggiungere. Il primo è il quasi mercato che ha come massima espressione il NPM e che si basa sull'idea dell'inefficienza dello stato; il secondo riguarda le partnerships pubblico privato come strumento flessibile che favorisce la creatività e la divisione dei rischi e dei costi, caratterizzato solitamente da una capacità di intervento ristretta. Infine, la governance network è legata all'alta complessità di un problema e alla sua frammentazione, in termini di conoscenza e risposte. Quest'ultima deve essere orizzontale, autoregolata,

composta di attori interdipendenti ma autonomi con delle regole del gioco ben definite all'«ombra della gerarchia» (Ibidem). Bob Jessop (2011), partendo dalla sua teoria dello Stato, identifica quattro modi: scambio anarchico di mercato; comando gerarchico; coordinamento eterarchico; e coordinamento grazie alla cooperazione e alla solidarietà. Un modo di governance di un certo tipo deve tenere conto, inoltre, di molte variabili, tra le quali quelle riportate per definire i meccanismi di steering. Infatti, un modo di governance può produrre alcuni output e *outcome* differenziati a parità di tipologia.

1.3.6 Governo della rete e governo attraverso la rete

Rhodes (1997) definisce due livelli analitici per quanto riguarda la governance: il governo attraverso la rete e il governo della rete. Il primo livello riguarda l'azione della rete verso l'esterno, ovvero il sistema di governo che si crea attorno ad un servizio o a un bene. Nel secondo caso si fa riferimento all'azione interna alla rete. Questo secondo aspetto riguarda quindi i meccanismi che permettono di gestire la rete di attori e creare una forma di regolazione e coordinamento “a rete”. Il management della rete è di fondamentale importanza per un governo efficiente della società (Sørensen e Torfing 2007). L'intento è quello di governare reti autogovernate. Il concetto di Metagovernance (Jessop 1998, 2001; Sørensen e Torfing 2007; Torfing et al 2012) è uno delle strategie più utilizzate

«Metagovernance is defined as the “governance of governance” and involves deliberate attempts to facilitate, manage and direct interactive governance arenas without undermining their capacity for self-regulation too much» (Torfing 2016: 525).

Al centro di questo dibattito vi è la posizione che l'attore Pubblico deve ricoprire. Se il network si autoregola, ma ha bisogno di essere governato per raggiungere determinati obiettivi, l'attore Pubblico deve essere in grado di porre le condizioni affinché ciò avvenga senza ricadere in logiche principale-agente. In questo senso lo stato deve trasformare il suo ruolo da impositivo, sovraordinato e che detta le regole del gioco, a un processo più soft di facilitatore, mediatore e capacitazione (Torfing 2012, 2016). Differenti approcci teorici hanno proposto diverse soluzioni. Utilizzando le teorie proposte nella tabella 1 si possono

identificare 5 diversi approcci alla metagovernance. Per la teoria delle interdipendenze la mategovernance è necessaria come mediatore dei processi negoziali. Questa è uno strumento di mediazione dei conflitti, programmazione e diplomazia (Rhodes 2007; Sørensen e Torfing 2007). Ogni attore che ha le risorse e le capacità di svolgere questo compito può metagovernare la rete; tuttavia, spesso lo stato è l'attore più adatto a svolgere questo ruolo. Questo attore può svolgere il suo ruolo dall'esterno o all'interno del processo. Secondo la teoria della governabilità lo stato deve mantenere la propria posizione sovraordinata perché cruciale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e il buon funzionamento della rete (Mayntz 1993; Kooimann 1993). Questo perché gli attori autoreferenzialmente perseguono i propri interessi. Se queste prime due teorie si concentrano su metodi hands-on (diretti) la teoria normativa, sebbene non faccia mai uso di tale concetto, si concentra sul potere performativo delle istituzioni hands-off (indiretto) (March e Olsen 1989). La teoria della governamentalità, così come la teoria normativa non utilizza il concetto di metagovernance, ma questo aspetto rientra in uno degli strumenti di potere storicamente sedimentati (Sørensen e Torfing 2007). La necessità di metagovernare la rete può nascere in fasi differenti del ciclo di governance: nel momento della formazione del network (design process); nei processi interazionali (process management) e nei processi di adattamento e istituzionalizzazione del network (institutional design) (Sørensen e Torfing 2007). Vi sono differenti strumenti di metagoverno. Alcuni di carattere più generale, che quindi si riferiscono alla struttura della governance, come modificare particolari leggi costituzionali o cambiare i sistemi di finanziamento. Altri specifici, che si riferiscono a particolari azioni strumentali orientate verso un fine come, ad esempio, la creazione di istituzioni, definizione di obiettivi e framework di conduzione, o come richiamato sopra management di processo o partecipativo (Torfing 2016).

1.3.7 Il potere e la governance

Definire il potere nella cornice delle reti richiede una particolare attenzione. Il potere è uno degli argomenti di maggiore rilievo nella letteratura sociologico-politologica e richiederebbe una trattazione estensiva e che quindi non è negli

obiettivi di questo lavoro. Un primo chiarimento necessario è la differenza tra potere e influenza. Il potere inteso come

«una 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 del secondo. [...] è politico se pertiene a decisioni collettivamente vincolanti» (Prandini e Ganugi 2021:93)

Molto simile all'idea weberiana di *potere su* come forma di comando in capo al detentore del potere che ha la volontà di influire su un dominato modificando l'agire, inteso come cognizione dell'azione e/o espressione dell'azione. Il potere richiede un certo grado di obbedienza, ovvero la possibilità che chi obbedisce ritenga come proprie le scelte poste in essere (Weber 1922). Il potere, inoltre, in modo legittimo o meno, utilizza sanzioni al fine di raggiungere i propri scopi. L'influenza riguarda sempre la capacità di influenzare un Alter facendogli cambiare idea convincendolo di un percorso alternativo di azione utilizzando la propria reputazione, autorità o/e influenza generando processi imitativi (Prandini e Ganugi 2021). La differenza principale tra i due concetti è nel mezzo utilizzato, il potere ha un carattere impositivo mentre l'influenza cognitivo-negoziale. Per chiarire meglio il rapporto tra governance e potere si può utilizzare la definizione quadrimensionale di Torfing e colleghi. Il potere è *in*, *of*, *over* e *as* governance non ha solo una dimensione relativa all'attore ma si compone di logiche istituzionali e discorsive (Torfing et al. 2012). Il *potere nella (in)* governance si può esercitare in quattro forme: il potere diretto in un sistema conflittuale su alcune decisioni concrete; il potere indiretto -o potere ideologico- che mira a influenzare la percezione degli interessi degli attori attraverso, ad esempio, il controllo dell'agenda politica; il potere legato ai processi discorsivi che crea delle narrazioni egemoniche all'interno della scelta delle argomentazioni e dei temi di cui discutere; in ultimo il potere relazionale che enfatizza le posizioni strutturali degli attori. Quest'ultimo può essere potere di negoziazione -*bargaining power*- in cui le connessioni di un attore molto connesso con altri attori permettono dei vantaggi informativi e di controllo sull'inclusione degli altri attori. Oppure potere sociale -*Social power*- che deriva dalla centralità di un particolare nodo e che quindi ne definisce l'alta quantità di capitale sociale. Il secondo tipo è il *potere (of)* della

network governance che riguarda le arene di governance e la loro capacità di condizionare l'interazione degli attori. Questo aspetto varia nel "ciclo di vita" della governance, nel senso che il diverso livello di design e istituzionalizzazione dell'arena varia e diviene più adatto alla situazione con il passare del tempo. Il terzo è il *potere (over)* sulla governance che riguarda il rapporto tra la governance e i diversi livelli regolativi. Il governo centrale può ad esempio stabilire i criteri di accesso degli attori della governance, il tipo di regole del gioco che regolano le interazioni, oppure il tipo di agency degli attori definendo ad esempio dei contributi di tipo economico, simbolico, cognitivo o materiale. In ultimo il *potere (as)* che si rifà all'idea Foucaultiana e post-strutturalista per cui la governance è essa stessa una forma di potere, è un discorso storicamente sedimentato nelle società liberali un tipo di controllo a distanza.

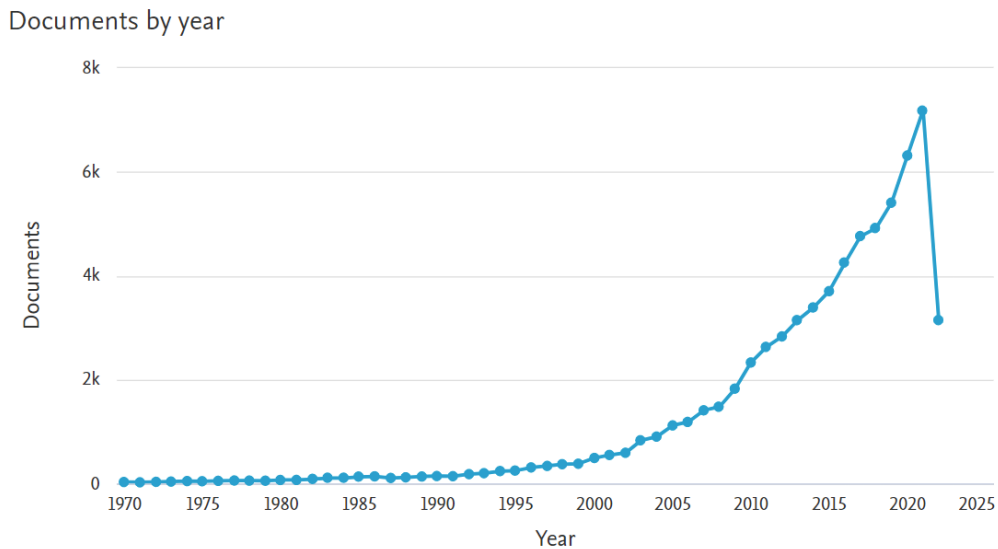
1.4 Innovazione sociale

L'Innovazione sociale (IS) è un oggetto di confine e/o quasi-concetto (Barbera 2020) in quanto nato per rispondere ad esigenze pratiche dei cittadini e mutuato solo successivamente dal gergo scientifico socio-politologico. L'estensione semantica del concetto ricopre infatti differenti aspetti anche molto diversi tra loro (Pirone 2012). In prima istanza va chiarito cosa si intende per innovazione. Nella sua formulazione più generale l'IS mostra per contrasto le proprie differenze con l'innovazione economica (Pol e Ville 2009). Inoltre, l'innovazione sociale in una prospettiva funzionalista può essere vista come una modalità terza, legata per l'appunto alla matrice sociale, di soddisfacimento dei bisogni non coperti dall'azione dello Stato o dalle logiche di mercato (Pestoff 1998). L'IS è un termine composito che può essere facilmente scomposto nei suoi minimi termini. Ramella definisce l'innovazione come «mutamento di uno stato di cose esistente, al fine di introdurre qualcosa di nuovo» (Ramella 2013:14). Questa definizione sebbene molto ampia permette di fare dei distinguo importanti. L'*innovazione* è un processo complesso di risposta a mancanze preesistenti in un determinato periodo e contesto, che spingono a cambiare facendo cose nuove, mettendo in relazione ciò che è stato inventato -qualcosa di nuovo che è stato creato precedentemente- con pratiche innovative (ibidem). Questi sono gli elementi che definiscono l'innovazione come un processo non lineare, contestualizzato, distinto temporalmente e semanticamente

dall'invenzione, ma anche dal cambiamento stesso che non tende per forza verso prospettive innovative. I risultati dell'innovazione non necessariamente devono essere positivi e portare al progresso. La matrice sociale di questo tipo di innovazione è estremamente difficile da definire. Godin cerca di storicizzare il termine IS includendo differenti accezioni di sociale al fine di superare le fragilità di un dibattito che sembra nato solo recentemente (Godin 2012; Busacca 2013). Partendo dall'800 il termine sociale fa riferimento al socialismo utopistico i cui innovatori erano coloro che si occupavano di temi "sociali" come la malattia, la povertà, i beni di prima necessità e delle condizioni della classe operaia industriale (Busacca 2013). Da metà 800 ai primi decenni del 900 le idee di invenzione e innovazione si incrociano in un contesto di cambiamento molto profondo. Infatti, invenzione e innovazione diventano intercambiabili, legati entrambi allo sviluppo tecnologico che progredisce molto più velocemente del mutamento sociale (Barbera 2020; Godin 2012). Sono questi gli anni dello sviluppo del Welfare State (Ranci e Pavolini 2015). Tra gli anni '60 e '70 l'IS si inserisce nel paradigma della critica al capitalismo e dei movimenti di protesta ed emancipazione della comunità marginali. Dopo questo periodo particolarmente fruttuoso vi è un progressivo allentamento di attenzione verso il termine fino agli anni 90 dove il dibattito si riaccende dando vita a differenti polarizzazioni che verranno chiarite nei paragrafi successivi (Barbera e Parisi 2019; Barbera 2020; Godin 2012). In questo senso sociale può essere identificato nella sua matrice finalistica, come fine dell'azione imprenditoriale; oppure nella sua matrice funzionale che riguarda le condizioni di riconoscimento di bisogni di particolari gruppi marginali da portare all'attenzione politica. Le figure 1 e 2 mostrano l'utilizzo del concetto di Social Innovation dal 1970 in poi utilizzando Scopus e Google Ngram Viewer.⁸

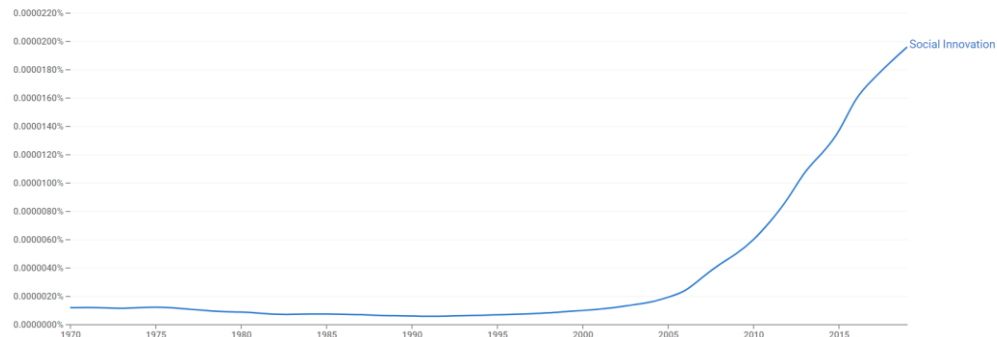
⁸ Scopus: è un database bibliografico utilizzato per la ricerca scientifica. Google Ngram Viewer: è un motore di ricerca che mostra grafici riguardanti una specifica parola in libri e pubblicazioni

Figura 1:Utilizzo del concetto di Social Innovation dal 1970 al 2022



Fonte: Scopus

Figura 2:Utilizzo del concetto di Social Innovation dal 1970 al 2019



Fonte: Google Ngram Viewer

1.4.1 Prospettive di innovazione sociale: l'approccio imprenditoriale

Definire i confini dell'IS come categoria analitica non è impresa facile. Pirone (2012) in una dettagliata rassegna della letteratura sul tema identifica quattro ambiti caratterizzanti dell'IS: 1) la distinzione dell'innovazione sociale rispetto all'innovazione orientata al profitto economico; 2) il riferimento ad organizzazioni a prevalente finalità sociale; 3) il riferimento alla produzione di un bene pubblico; 4) il riferimento a mutamenti che riguardano le istituzioni sociali e al reinserimento

della giustizia sociale all'interno dei meccanismi di allocazione delle risorse (Moulaert e Ailenei 2005). Barbera e Parisi 2019 (Barbera e Parisi 2019; Barbera 2020) identificano tre macroaree di dibattito sull'innovazione sociale che incrociano i diversi ambiti presentati precedentemente: l'approccio imprenditoriale, l'approccio critico-movimentista e l'approccio degli *innovation studies*. Nella letteratura internazionale vengono altresì riconosciuti due macro-approcci quello imprenditoriale anglo-americano e quello dell'economia sociale anglo-canadese (Gordon 2015; Moulaert e Maccallum 2019; Bouchard 2013).

L'approccio imprenditoriale-manageriale si basa prevalentemente sui primi due principi proposti da Pirone (2012) seguendo una logica principalmente pragmatica di stimolo-risposta. L'idea nasce in seno ad una serie di *think-thanks*, organismi sovranazionali ed extra-accademici che promuovono un'immagine di IS inglobata nelle logiche di riproduzione capitalistica, tanto da essere definita in letteratura una sorta di «liberalismo compassionevole» (Jessop 2013). Il cuore dell'innovazione sociale risiede nell'impresa sociale, come motore del cambiamento sociale, e nella progressiva depoliticizzazione delle questioni sociali. Questa idea parte da una serie di assunti teorici e politici che possono essere ben riassunti dalla terza via di Anthony Giddens (1998) che tuttavia si è spostata verso logiche di mercato. Nel 2000 l'OECD propone un approccio basato sul soddisfacimento di nuovi bisogni -bisogni non soddisfatti né dal mercato né dallo stato- attraverso iniziative che migliorino il benessere della collettività senza un profitto economico (OECD 2000; Noya 2011). Nei primi dieci anni del nuovo secolo si sviluppano impostazioni molto simili da parte della Commissione Europea (2010) e delle fondazioni come la Young Foundation (Mulgan et al. 2007; Murray et al. 2010). Le idee che accomunano queste definizioni sono: la soddisfazione di un bisogno sociale; l'idea di miglioramento delle condizioni preesistenti; l'idea della finalità sociale; l'idea di nuove relazioni.⁹ Se in queste prime definizioni vi è una distinzione tra sfera del profitto e sfera del sociale, nel Forum mondiale dell'economia e nelle successive definizioni degli organi Europei l'innovazione sociale si confonde e diventa uno strumento per il proliferare del mercato (Fougère

⁹ Per una rassegna dettagliata delle definizioni consultare Barbera e Parisi 2019; Pirone 2012

et al. 2017; Barbera e Parisi 2019). Ritorna quindi questa idea del capitalismo compassionevole legata ad attività all'apparenza con scopi e meccanismi sociali inscritte in realtà in logiche di mercato. Si rafforza in questo senso la condizione di deresponsabilizzazione a monte -da parte dello stato- e responsabilizzazione a valle -degli individui- che attraverso framework cognitivi così codificati sono nella condizione di dover soddisfare autonomamente i propri bisogni senza i mezzi per farlo (Bifulco 2015; 2017). Moulaert e Maccallum propongono cinque punti chiave: La IS come complemento alle innovazioni commerciali e tecnologiche; l'imprenditore come motore dell'innovazione e delle politiche a essa legate; i problemi sociali tendono a essere visti attraverso una lente individuale e che impediscono agli attori di partecipare all'economia di mercato; enfatizzano le progettualità di successo che si basano su efficienza e scalabilità/replicabilità; promuove una serie di prodotti commerciali -ad esempio incubatori piattaforme ecc...- (cifatura Moulaert e Maccallum 2019: 33-34).

1.4.2. Prospettive di innovazione sociale: l'innovazione sociale e il mondo accademico

Per quanto riguarda il mondo accademico, la definizione di IS vede una contrapposizione tra una visione radicata nel conflitto sociale che scaturisce dalla marginalizzazione di alcuni gruppi sociali legati allo sviluppo del neoliberismo (Moulaert et al 2013; Moulaert et al 2007); e gli *innovation studies*, ovvero lo studio attraverso categorie classiche dell'innovazione economica di quelle attività e imprenditorialità con finalità sociali (Barbera e Parisi 2019; Ramella 2015).

1.4.2.1 L'approccio sistemico Euro-Canadese

La visione *euro-canadese* (Gordon 2015) *sistemica* (Pirone 2012) o *critico-movimentista* (Barbera 2020) nasce nel campo degli studi locali urbani e del territorio (Moulaert e Sekia 2003; Moulaert 2010). In questo approccio l'idea di IS è definita secondo degli assunti normativi ben precisi di società: emancipazione, empowerment, solidarietà; reciprocità; rinnovamento socio-politico e trasformazione istituzionale (Moulaert e Maccallum 2019; Moulaert e Ailenei 2005; Moulaert e Van Dyck 2013). L'IS si posiziona nella tensione oppositiva alla diffusione neoliberale delle società contemporanee sia nei contenuti che nei processi utilizzati per raggiungere tale fine. Questa lotta ai valori del libero mercato

crea le condizioni per un «doppio movimento» (Polanyi 1944) emancipativo della società.

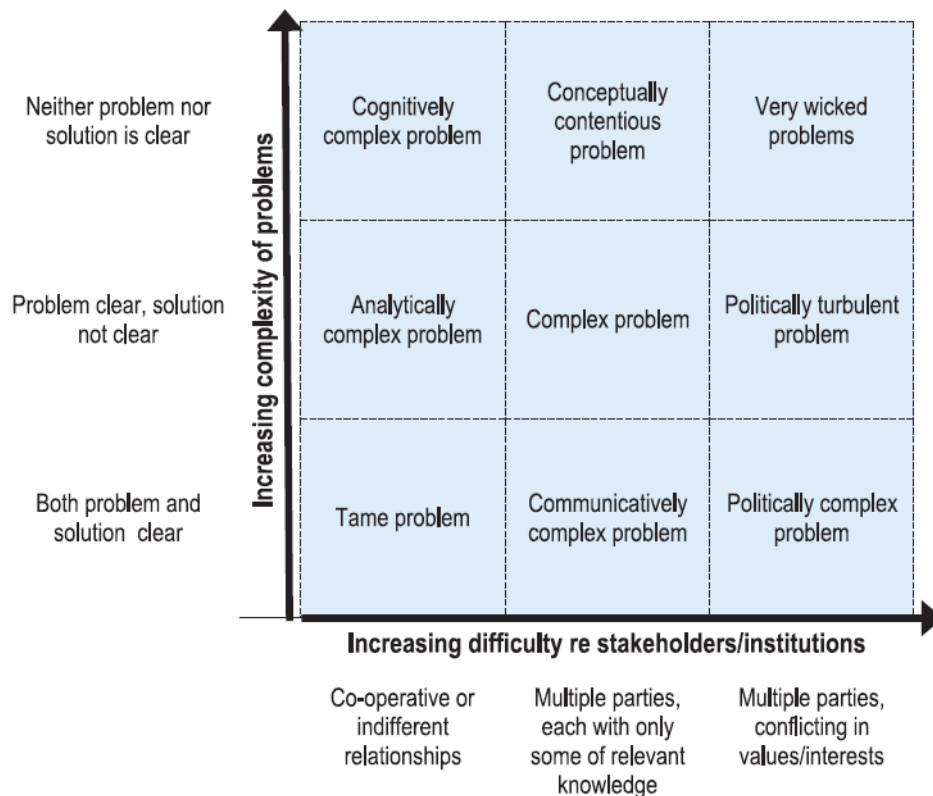
«Therefore ‘transformation of social relations’ in this discourse is as much an outcome of SI as it is a solution to manifest material and socio-cultural problems: it means transformative change beyond the establishment of instrumental organisational forms and collaborations. As such the focus of attention is often less on the role of the individual ‘social innovator’ and more on how multi-level governance, discourse and institutional dynamics shape, and are shaped by, the cooperative efforts of collective actors and communities in need» (Moulaert e Maccallum 2019: 35)

Le categorie analitiche utilizzate sono le seguenti: la soddisfazione di nuovi bisogni socialmente costruiti -contenuto-; tramite la trasformazione delle relazioni sociali -dimensione processuale-; che necessariamente implica un empowerment e un cambiamento negli equilibri di potere dei gruppi marginali o svantaggiati -elemento di legame tra contenuto e processo-; e la possibilità per tali iniziative di stabilizzarsi -dimensione temporale- e creare condizioni per la scalabilità in modo da rafforzarsi senza necessariamente divenire un modello assiomatico -dimensione della scalabilità- (Moulaert et al 2013; Oosterlynck et al. 2020; Morlicchio 2020).

Due aspetti sono fondamentali in questa prospettiva, la funzione rigenerativa e di soddisfacimento dei bisogni minimi della società; e la costruzione processuale di nuove pratiche democratiche attraverso una visione dal basso. I bisogni di base, o nuovi bisogni o *wicked problems* sono entità complesse e multidimensionali. Nella letteratura questi termini sono usati in parte in modo intercambiabile e in parte distintamente (Ritchey 2013), con diversi aspetti critici. Alford e Head (2017) parlano di problemi complessi, intrattabili, aperti e imprevedibili creando una tipologia basata sul livello di complessità del problema/soluzione, il tipo di attori disponibili e la difficoltà di “connessione” tra gli attori, figura 3. Similarmente altri autori hanno definito questa categoria di problemi come dei costrutti sociali contestuali, sia nella loro definizione che riproduzione nel tempo, e relazionali in quanto legati indissolubilmente l’un l’altro (Fraser 1998; Oosterlynck et al. 2020). L’idea che accomuna i diversi approcci è

che questo genere di problemi non è definito aprioristicamente fornendo soluzioni strutturate e riproducibili, ma sia legato al contesto. Ogni problema passa per un processo non lineare, dall'emersione alla soluzione, che include una serie di definizioni e ridefinizioni.

Figura 3: Tipologia di wicked problems



Fonte: Alford e Head 2017:402

La trasformazione delle relazioni sociali è di per sé un processo e un fine che tende alla ridefinizione della società: «as a solidarity-based approach to building community and society [...] (SI) is first and foremost innovation in social relations based on values of solidarity, reciprocity and association.» (Moulaert e Maccallum 2019:1). Seppure la maggior parte della letteratura si concentri su contesti micro, l'IS così intesa ha una portata normativa estendibile a tutta la società di cui l'azione collettiva è la base (Moulaert et al. 2005). L'idea neoliberista di società atomizzata e individualizzante è ciò contro cui si schiera questo tipo

letteratura (Moulaert 2013b; Van den Broeck et al. 2019), che pende parte delle sue basi teoriche dalla letteratura anarchica (Kropotkin 1902).

L'empowerment e il mutamento politico sono strettamente legati, ma non si identifica totalmente, con la trasformazione delle relazioni sociali (Moulaert 2000). Il termine empowerment ha subito differenti evoluzioni nel tempo: come diffusione del potere -anni 60-70- riguardo le classi dominate e la partecipazione politica; come welfare umano -anni 70-80- ovvero la capacità di produrre un benessere nella popolazione in termini culturali sociali e relazionali; come produttività -anni 80-90- e responsabilità nei processi di decision making ignorando le precondizioni della partecipazione (Bartunek e Spreitzer 2006). Una interessante tipologia esplicativa del concetto di empowerment basata sulla letteratura esistente è stata proposta da Oosterlynck e colleghi (2020b): pratiche bottom-up orientate alla partecipazione dei gruppi esclusi rispetto a pratiche di empowerment top-down stabilite da attori gerarchicamente sovraordinati; capacità individuale rispetto azione collettiva; azione strumentale rispetto ad azione emancipativa/relazionale legata al benessere. Empowerment e cambiamento nelle relazioni di potere (politico) sono due facce della stessa medaglia. Tuttavia, le relazioni che intercorrono tra le due facce rimangono complesse. Ripoliticizzare la società civile per cambiare la politica è uno dei capisaldi dell'IS sistemica (Moulaert et al. 2022).

In ultimo i concetti di stabilizzazione e scalabilità. Gli ultimi sviluppi della teoria si sono interrogati su come forme di innovazione possano “salire la scala” per avere un livello di legittimazione, istituzionalizzazione e durabilità maggiore evitando così la «trappola del locale» (Kazepov et al. 2020:91). L'IS deve produrre dei cambiamenti sistemici capaci di perdurare per definire nuovi assetti societari. Questo compito è fondamentale in quanto fucine di sviluppo senza un chiaro ancoraggio prospettico snaturerebbero il senso stesso dell'innovazione. L'assunto locale come bacino di cambiamento non deve essere scambiato per localismo circoscritto. L'idea di scalabilità è legata alla sussidiarizzazione e ai cambiamenti istituzionali avvenuti negli ultimi decenni e alla multiscalarità (Kazepov 2008). Per comprendere il potenziale trasformativo dell'IS è necessario guardare alla sua dimensione di scalabilità e alle possibilità che il contesto socio-politico-istituzionale offrono. Kazepov e colleghi (2020), identificano tre principali tipi di

IS e scale di influenza, legati ai diversi contesti di decentralizzazione: *Locally bounded social innovations* in cui non vi è una chiara strategia di scalabilità definita con scarsa durabilità; *Bottom-linked social innovations* che nascono localmente e che hanno capacità di connettersi con altri livelli della scala anche grazie al lavoro degli *scale keepers* -attori che favoriscono la connessione con livelli superiori, legate alla loro posizione o capacità di attrarre risorse-, e che aumenta considerevolmente le possibilità di stabilizzazione; in ultimo *Network-based social innovations* innovazioni promosse da livelli più alti verso livelli più bassi e che potendo contare su maggiori risorse hanno importanti possibilità di stabilizzarsi.

Una delle problematiche che questo tipo di innovazione mostra è il rapporto sostituzione/complementarità con l'offerta pubblica (Ciarini e Neri 2019). Che ruolo deve giocare l'IS rispetto alle forme esistenti di fornitura di beni e servizi e di regolazione degli stessi? Una risposta molto chiara viene proposta da Kazepov e colleghi (2020b). Gli autori si concentrano nel campo del contrasto alla povertà, ma più in generale delle politiche sociali, proponendo di integrare la farfalla -IS-, il leone -Investimento sociale- e l'elefante -la protezione sociale-. L'idea è quella di creare una complementarità prolifica tra le diverse possibilità esistenti. Sebbene l'IS promuova forme di cambiamento profondo sarebbe impensabile vederla come l'unica strategia di azione.

1.4.2.2 L'approccio degli innovation studies

Il secondo filone accademico fa capo agli *innovation studies* (Ramella 2015). Questo approccio mutua molti dei suoi concetti e riflessioni dalla sociologia economica. Tuttavia, gli studi sull'innovazione hanno una matrice multidisciplinare che si radica in diversi campi del sapere e solo successivamente nel discorso sociologico come campo specifico. Il principale scopo è quello di studiare l'innovazione economica dell'innovazione sociale, ovvero la produzione e distribuzione collaborativa di beni e servizi. Alcuni esempi sono gli studi sulle diverse forme di start up a impatto sociale, i Fab lab, le monete complementari, le grandi piattaforme come, ad esempio, Airbnb e Uber (Barbera e Parisi 2019; Bazzani 2020; Ramella e Manzo 2019). L'innovazione sociale viene definita come «un sistema complesso a cognizione distribuita, che spesso richiede la

collaborazione attiva dei fruitori del bene/servizio» (Barbera 2020:138).¹⁰ Sebbene sia un campo relativamente nuovo e residuale per gli *innovation studies*, l'economia collaborativa risulta essere particolarmente interessante in questa prospettiva. A forme tradizionali e lineari di produzione e consumo si affianca una prospettiva circolare che ibrida i confini tra questi due momenti, creando nuove forme di radicamento dell'azione economica (Pais e Provasi 2015; Arvidsson 2018). Nel perimetro degli *innovation studies* rientrano tutte quelle attività, provenienti anche da campi molto differenziati, basate su un sistema valoriale che permette l'ibridarsi di logiche competitive e collaborative (Barbera e Parisi 2019). Uno degli elementi fondamentali, e particolarmente interessanti, è il modello ibrido di interazione online/offline tra gli attori. Infatti, la maggior parte di queste esperienze hanno come minimo una componente ICT o piattaforme online. Queste fanno da complemento o da base unica dei processi interazionali (Arcidiacono 2017). In questo senso, viene studiata l'agency trasformativa che l'IS possiede perché in grado di far ibridare e coesistere in una logica contraddittoriale metriche di valore opposte (Barbera e Parisi 2019). Riassumendo, l'economia della collaborazione è caratterizzata da: la presenza di piattaforme digitali che consentono facilitano i processi interazionali; l'ibridazione di modelli produttivi lineari e circolari che danno vita a figure come i prosumer -produttori-consumatori- (Arvidsson 2013); orientati sia da valori di mercato che dalla reciprocità e che quindi tende a riportare il focus sul radicamento dell'azione economica; infine ha un potenziale trasformativo legato alle capacità degli attori individuali -Prometeici- di trovare forme innovative di beni e servizi (Barbera e Parisi 2019). Le principali critiche che questo approccio muove alla logica "critico movimentista" riguardano il legame funzionalista tra IS, bisogni e l'idea trasformativa di società; secondo la portata inclusiva dei concetti utilizzati che rischiano di sfociare in una sterilità analitica (Barbera 2020).

1.5 Innovazione sociale e governance urbana

In questo paragrafo si cercherà di mettere insieme e adattare la cassetta degli attrezzi presentata precedentemente agli scopi della nostra ricerca. Vista la

¹⁰ Il termine cognizione distribuita definisce i fenomeni cognitivi come distribuiti nella relazione tra attività mentale e risorse materiali presenti nel contesto in cui si sviluppa. (Barbera 2020)

specificità dell'oggetto di questo lavoro, le trasformazioni della governance urbana, verrà utilizzato l'approccio sistemico critico-movimentista. Infatti, esiste un legame molto stretto tra governance urbana e innovazione sociale (Galego et al. 2020). La governance apre spazi per nuove forme partecipative pluraliste e legate a soggetti non tradizionali come i singoli cittadini o le associazioni informali. Le città europee sono diventate infatti degli attori di sempre maggiore rilevanza soprattutto nell'implementazione e fornitura dei servizi, creando identità collettive (Pichierri 2011) e società locali -incomplete- (Les Galès 2002).¹¹ Tre variabili differenziano e condizionano la governance urbana dalla governance al livello nazionale (Peters e Pierre 2012). Il primo livello riguarda la dimensione economica, le città infatti devono fare i conti con differenti contingenze, con sistemi produttivi spesso omogenei in alcuni casi, e con limitate capacità di imporre inasprimenti fiscali, i quali impatterebbero in modo significativo sulla vita dei cittadini. Il secondo livello riguarda i limiti istituzionali, ovvero quale posizione, ruoli e capacità ricoprono le città nell'architettura istituzionale più generale di un paese. Un esempio classico è la differenza tra le città americane dotate di una forte autonomia dallo stato nazionale e le città europee che hanno da sempre mantenuto un rapporto più o meno conflittuale gli organi centrali (Les Galès 2002). La dimensione politica è la terza variabile, le città sono chiamate a creare politiche pubbliche di grande impatto seguendo linee ed indirizzi politici sovra locali con cui la linea politica della città può essere in contrasto. La dimensione urbana acquista particolare importanza quando si tratta di contrasto alla povertà (Geddes e Les Galès 2001; Bifulco 2007,2015; Kazepov 2005). Le città vengono quindi chiamate a progettare ed implementare soluzioni all'interno di particolari configurazioni istituzionali tra centro e periferia, in particolari contesti politici-sociali ed economici (Bagnasco e Les Galès 1997). Le esperienze di innovazione dal basso sono uno dei modi per avere voce nei processi decisionali (Kazepov et al 2020). Alcuni studi, ad esempio, si sono concentrati sulle politiche alimentari (Manganelli 2022; Medina-Garcia

¹¹ Les Galès in uno dei classici della letteratura sulle città europee definisce le società locali incomplete. Il termine incompleto riguarda l'impossibilità di definire le società locali come sganciate dalle altre scale istituzionali. Inoltre, non tutte le città si definiscono come società locali -incomplete-. Le società locali sono caratterizzate da uno zoccolo duro e duraturo di diverse componenti strutturali, culturali, politiche ed economiche. (Les Galès 2002; Bagnasco e Les Galès 1997)

2022) mettendo in evidenza i rapporti di forza tra gli attori -pubblici e non- del sistema di governo, le condizioni istituzionali, i limiti e le risorse dei diversi contesti locali. In condizioni di improvvisa rottura o cambiamento radicale dei meccanismi identitari, come nel caso delle grandi catastrofi o della recente epidemia di covid-19, il legame tra innovazione e governance si fa ancora più marcato (Maes et al. 2018).

1.5.1. Affinità teoriche tra innovazione sociale e Governance urbana

Come descritto precedentemente questo tipo di letteratura nasce dalle dinamiche territoriali di innovazione, anche su scale di intervento molto circoscritte come i quartieri cittadini. Moulaert, il maggiore esponente di questo approccio all'innovazione sociale afferma che alcuni dei fondamenti teorici da cui prende spunto sono: la teoria dei regimi urbani, la teoria della regolazione spazializzata e dell'analisi del discorso (Moulaert et al. 2007). Le città possono essere studiate in due modi: uno legato allo sviluppo e alla competitività, l'altro guardando ad esse come un'Agorà di decisione collettiva (García et al. 2015; Pradel-miquel et al. 2020). I regimi urbani provengono dalla letteratura americana basata sull'autonomia istituzionale e politica di queste città. Questo approccio enfatizza come in un contesto pluralista il potere nelle città è concentrato nelle mani delle di coalizioni di governo composte da interessi economici e politica locale (Stone 1993; Della Porta 2006). I regimi urbani si basano sui seguenti punti: lo studio della politica e non delle singole politiche con riferimento quindi all'intera agenda di sviluppo della città; le città divengono soggetti attivi simili ad imprenditori in cui gli attori economici giocano un ruolo importante nel direzionare le decisioni; la frammentazione degli interessi degli attori economici gioca un ruolo importante di tutela della politica favorendo la possibilità di gestire la frammentazione; vi è un alto grado di *path dependency* della città nell'orientare rituali e scelte; infine, esiste la possibilità di mobilitazione congiunta e complementare di risorse strategiche indispensabili per raggiungere gli obiettivi (Belligni e Ravazzi 2012). Ci sono anche degli approcci come la *growth machine theory* che estremizzano la logica competitiva e di prevalenza degli interessi economici nella dimensione politica della città (Della Porta 2006). I regimi urbani possono essere visti come un

particolare tipo approccio allo studio dei policy network al livello locale (Stoker e Mossberger 2001).

La città come “Agorà” e quindi sede di decisioni cooperative e di interessi collettivi si è stata studiata soprattutto in ambito europeo (Les Galès 1995, 2002; Peters e Pierre 2012). Le città nei processi di ristrutturazione dello stato cercano di bilanciare questioni legate alla competitività e al sociale creando nuove identità comuni come attori collettivi (Les Galès 2001). Molte volte, infatti, gli attori pubblici e politici, nonostante spesso non siano centrali nella gestione del processo di policy, hanno un ruolo fondamentale nel mettere a regime la governance e creare unità e legittimità (ibidem). Il modo in cui gli attori cooperano può dare vita a diversi modi di governance. Questo filone di studi utilizza i concetti della network governance, proposti nel paragrafo precedente per analizzare la governance urbana. Questo approccio si basa sullo studio dei singoli policy network e non sull’intera agenda.

L’innovazione sociale si pone a metà tra questi due approcci, la tabella 2 chiarisce il rapporto tra IS e governance urbana. Da una parte riconosce e critica le condizioni di esistenza dei regimi urbani che concentrano il potere decisionale nelle mani di pochi, secondo logiche capitaliste di accumulazione, nonostante la possibilità di sistemi pluralisti di potere (Moulaert et al. 2007; Moulaert et al. 2013). Dall’altra riconosce la possibilità di creare spazi di cooperazioni duraturi che possono “entrare a regime” creando nuove forme di governance stabile come la bottom-linked governance (Moulaert et al 2022; Kazepov et al. 2020).¹²

«Transform governance practices of local authorities, to create more socio-politically effective relations between civil society and public authorities at the local level, bottom-linked governance initiatives often had contradictory impacts ranging from radically democratizing (governance) relations between civil society and local governance, to reactions by local authorities neutralizing or mainstreaming SI practices into their machinery» (Moulaert et al. 2022: 44)

¹²Con bottom linked governance gli autori intendono: «bottom-linked innovation and bottom-linked governance refer to new forms of cooperation across territorial scales in which policies (broadly defined and practised) are not dictated from a particular level of governance, but designed and institutionalized by, and in terms of, the cooperation itself» (Moulaert et al 2022:49)

Tabella 2: Rapporto tra IS e Governance urbana. In colonna sono riportate le categorie di analisi dei modi di governance di Treib e collechi (2007), in riga le categorie dell'IS (Moulaert et al. 2013) e tre dimensioni utili per spiegare le diverse tipologie: la matrice cognitivo/valoriale, la matrice normativa e il continuum di innovazione possibile. Inoltre, è stata riportata la tipologia di innovazioni proposta da Ramella (2013) e Vitale (2009) e Kazepov e colleghi (2020).

		Politics della governance	Policy della governance	Polity della governance
Nuovi Bisogni	Cognitivo/valoriale	Criterio di giustizia sociale: la comunità deve essere in grado di esprimere i propri bisogni e farsi ascoltare dalla politica.	Criterio di giustizia sociale: la comunità deve essere in grado di esprimere i propri bisogni e farsi ascoltare dalla politica	Criterio di giustizia sociale: la comunità deve essere in grado di esprimere i propri bisogni e farsi ascoltare dalla politica
	Normativo	Bisogni di specifici segmenti della popolazione vengono portati alla luce dell'opinione pubblica e della politica da attori terzi rispetto allo stato e al mercato	L'emersione di nuovi bisogni deve portare alla creazione di beni e servizi per la popolazione di riferimento o per l'intera popolazione	Devono crearsi le condizioni per cui questi bisogni si istituzionalizzano
	Continuum di innovazione	conoscenza di un nuovo problema comprensione approfondita	risposta specifica per la scala da cui proviene il problema risposta che coinvolge diverse scale istituzionali gerarchicamente sovraordinate	basso grado di istituzionalizzazione alto grado di istituzionalizzazione
Empowerment/ Cambiamento nelle relazioni di potere	Cognitivo/Valoriale	L'IS seguire l'idea di reciprocità e rigenerazione delle relazioni sociali come strumento emancipatorio	Gli attori dell'innovazione hanno una visione pragmatica delle soluzioni implementabili	L'innovazione sociale deve avere un impatto istituzionale
	Normativo	Gli attori dell'innovazione non hanno una cultura politica identificabile nelle idee della politica tradizionale (Liberismo/Comunitarismo) devono creare spazi comunicativi nuovi anche attraverso logiche conflittuali. Devono	La visione pragmatica degli attori che si fanno portavoce degli interessi deve essere ascoltata a diversi livelli istituzionali	L'innovazione sociale deve creare delle discontinuità di sistema modificando le modalità di governance in termini processuali,

		porsi come mediatori tra bottom up e top down		simbolici e cognitivi
	Continuum di innovazione	Ristretta partecipazione e influenza decisionale in spazi tradizionali/cultura politica afferente a un'idea politica tradizionale larga partecipazione e influenza decisionale in spazi non tradizionali/cultura politica completamente alternativa	Basso impatto sulle routine e i paradigmi di policy making/cumulativo Alto impatto sulle routine e cambiamento di paradigma/radicale	basso impatto nel sistema di governance/bassa scala istituzionale messa a regime/upscaling
Stabilizzazione	Cognitivo/Valoriale	L'IS deve stabilizzarsi nel tempo per creare un cambiamento di sistema	L'IS deve stabilizzarsi nel tempo per creare un cambiamento di sistema	L'IS deve stabilizzarsi nel tempo per creare un cambiamento di sistema
	Normativo	Le relazioni di potere non possono svilupparsi nella cultura del presentismo ma devono avere il tempo per creare cambiamento sistemico	Le esperienze di innovazione sociale devono creare apprendimento istituzionale e sociale	Le esperienze di innovazione sociale devono integrarsi nei sistemi preordinati senza perdere la loro natura
	Continuum di innovazione	Nuove relazioni di potere legate alla contingenza e di breve durata Nuove relazioni di potere durature nel tempo	Esperienze di breve termine legate alla contingenza Esperienze di lungo termine inserite in processi di programmazione	Bassa integrazione sistemica Alta integrazione sistemica
Tipologia di innovazioni (rispetto alle dimensioni della governance)		Processo	Prodotto	Organizzativa/Istituzionale
		Architetturale		
Intensità complessiva dell'innovazione		Cumulativa: l'innovazione si crea grazie a un processo sedimentato nel tempo secondo una logica cumulativa		
		Radicale: l'innovazione crea qualcosa di completamente nuovo che necessita di una rottura col passato		
Tipi di Innovazione sociale		Locally bounded : iniziative bottom up che però rimangono legate all'azione locale senza possibilità di upscaling o di alti gradi di istituzionalizzazione		
		Bottom-linked: nasce da iniziative locali come forme di innovazione bottom up che però hanno come obiettivo l'upscaling che viene spesso favorita da alcuni attori		

	Network based: promosso da network sopra locali con fine di innovazione sociale locale
--	---

Fonte: nostra elaborazione

1.5.1.2 Il potere locale e l'Innovazione Sociale

In questo paragrafo si ripercorreranno brevemente i modelli teorici utilizzati per studiare il potere locale. Come si è detto precedentemente il potere della città può essere visto come in mano a pochi o in mano a molti (Della Porta 2005). Il potere può essere visto come *potere over* di controllo sul comportamento di un altro attore, relativo all'approccio della governance urbana e dei policy networks (Les Galès 2001) e *potere of* ovvero la capacità di fissare obiettivi comuni in un contesto competitivo composto di attori orientati ai propri interessi individuali e realizzare progetti condivisi e definire l'agenda politica caratteristico dei regimi urbani (Belligni e Ravazzi 2012). In sintesi, esiste una differenza nello studio del potere nelle politiche e nello studio del potere della politica (Della Porta 2005; Belligni e Ravazzi 2012). Questo assunto va messo in relazione con le idee di pluralismo ed elitismo (Vitale 2009). Come detto precedentemente l'idea di città come attore collettivo e all'estremo opposto come macchina per la crescita identificano diversi modelli teorici di partenza e differenti distribuzioni di potere. L'idea di potere locale deve inoltre essere inclusa in una dimensione politica e istituzionale più ampia che caratterizza le città europee in quanto società locali -incomplete- (Les Galès 2002).¹³ I diversi modi di concepire il potere hanno anche storicamente creato diversi metodi di studio. Dalla letteratura sono emersi tre principali modi di analisi: a) l'approccio *posizionale* ovvero coloro che ricoprono le cariche più importanti delle principali organizzazioni cittadine pubbliche e private sono anche coloro che hanno più potere; b) l'approccio *decisionale* che identificano coloro che hanno il potere di prendere le decisioni più importanti per la città e che hanno diretto le principali politiche pubbliche; e infine c) l'approccio *reputazionale* che identifica le "persone che contano" ovvero le persone più influenti e che dispongono di un elevato capitale reputazionale a cui spesso si associa anche un elevato livello di

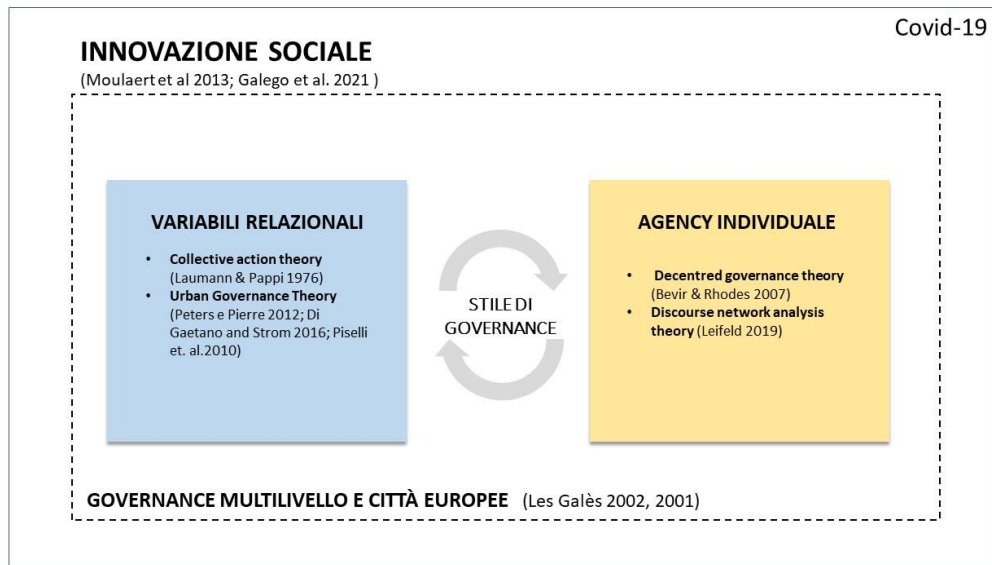
¹³ Un esempio interessante in Italia del dibattito tra potere locale e potere nazionale viene riportata da Vandelli 1997 nel libro *sindaci e miti* edito per il Mulino. Questo libro si concentra sulla riforma dei sindaci in Italia del 1993. I sindaci come nuove figure elette direttamente e con nuove capacità politiche si sono trovati a dover gestire una serie di problematiche legate proprio ai rapporti di potere tra centro e periferia.

capitale sociale (Laumann e Pappi 1976; Belligni 2005; Della Porta 2005). Questi criteri nella letteratura più recente vengono incrociati sia nello studio delle élite cittadine, negli studi sui regimi urbani, sia negli studi sui policy network e la governance urbana. L'innovazione sociale si pone in una prospettiva critico-movimentista (Barbera 2020) rispetto al tema del potere. Essa ha infatti, nella interpretazione di alcuni studiosi, come obiettivo «la capacità di nominare dei problemi, rendendoli pubblici, e denunciare le inerzie, le decisioni e le non decisioni che li alimentano e li mantengono» (Vitale 2009:167). A prescindere dal modello di potere riscontrato l'obiettivo dell'IS è quindi di mettere in luce con un approccio critico le strutture di potere per proporre delle alternative più adatte a soddisfare i bisogni di tutti.

1.6 Framework analitico della ricerca

Fin qui sono stati chiariti i differenti approcci teorici e i relativi concetti. Ora si presenterà lo schema teorico utilizzato per la ricerca, risultato della combinazione di alcune delle dimensioni di analisi richiamate come riportato nella figura 4. In particolare, si è fatto riferimento alla teoria dell'innovazione sociale sistemica (Moulaert et al. 2013; Moulaert e Vicari Haddock 2009) in relazione al tema della governance urbana (Peters and Pierre 2011; Les Galès 2001; Piselli et al. 2010; Galego et al 2021; Pradel-miquel et al. 2020). L'IS è stata utilizzata in un duplice modo: da un lato come teoria del cambiamento per comprendere se la pandemia possa essere considerata un driver di innovazione sociale nelle due città oggetto di ricerca e il tipo di innovazione sociale eventualmente perseguito riprendendo alcune delle voci della a tabella 2; dall'altro come schema comparativo per comprendere le differenze di azione delle due città.

Figura 4: Framework teorico della ricerca



Fonte: nostra elaborazione

Sebbene il focus del lavoro abbia riguardato le relazioni individuali tra gli attori della governance, sono state ricostruite le relazioni organizzative tra gli attori ed è stata fatta un'analisi dei progetti implementati (Provan & Kenis 2008, Sørensen & Torfing 2007), allo scopo di rendere esplicite le regole del gioco in termini istituzionali e organizzativi (Le Galès 1998, 2001). Ad esempio, è stato fatto riferimento alla definizione e ai vincoli della partecipazione nei progetti e sono stati ricostruiti i diversi partenariati inter-organizzativi (Rossi e Colombo 2016; 2019).

Come si è più volte sottolineato la nostra ricerca si è concentrata sui processi decisionali e partecipativi. Lo schema analitico della figura 4 problematizza il rapporto tra le variabili relazionali (riquadro celeste) e l'agency individuale (riquadri giallo). Per l'analisi relazionale si è fatto riferimento alla letteratura dell'azione collettiva (Laumann e Pappi 1976; Peters e Pierre 2010; Piselli et al. 2010). Mentre per quanto riguarda l'agency individuale degli attori si è fatto riferimento al paradigma costruttivista della governance (Bevir & Rhodes 2006; 2007). Questo approccio si fonda sull'assunto che la governance si costruisce

«By studying the contingent meanings that inform the actions of the individuals involved in all kinds of practices of rules [...] The decentre governance is, in contrast (*to the positivist approaches*), to focus on the social constructions of

patterns of rule through the ability of individuals to create meanings in action. »
(Bevir e Rhodes 2007:80).

Nel definire l'agency degli attori sono state prese in considerazione anche le pratiche discorsive (Gaynor 2011; Leifeld 2017; Leifeld e Haunnss 2010).

Capitolo 2: Governance urbana e Welfare locale: istituzioni e processi

2. Introduzione

Come richiamato nel capitolo precedente la governance nelle città europee richiede di tenere conto di alcuni livelli di complessità (Les Galès 2002) dal momento che il governo delle città è inserito in architetture istituzionali che ne condizionano l'azione, le capacità di governo e di spesa (Di Gaetano e Strom 2003). L'azione locale è quindi il risultato di una serie di aggiustamenti che fanno da regole del gioco. In questo capitolo si vuole ripercorrere brevemente l'architettura istituzionale italiana che ha portato alla definizione del welfare locale e della governance urbana per fornire una chiave di lettura dei risultati del prossimo capitolo. Il capitolo si articola in tre principali sezioni: la prima tratterà l'assetto istituzionale multilivello; la seconda parte si focalizza sugli indirizzi della regione Piemonte e Lombardia e delle città di Milano e Torino rispetto al welfare locale; nella terza sezione verrà fatto un approfondimento sull'evoluzione del Covid-19 e il suo management.

2.1 Il welfare locale: territorializzazione e sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia

La riorganizzazione territoriale delle politiche sociali in Italia può essere spiegata seguendo due linee di riflessione. La prima riguarda i fattori endogeni di natura socio-demografica come i bassi livelli di natalità, l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti nella struttura familiare; la seconda linea riguarda i fattori esogeni di tipo socio-economico legati a mutamenti al livello sovranazionale e globale (Kazepov 2009). Lo Stato nazionale si è trovato quindi a dover cedere delle competenze e frammentare le proprie strategie di azione. Questo processo ha da una parte innovato strumenti tradizionali di protezione sociale avvicinandosi ai bisogni del territorio, ma al contempo ha messo a rischio la possibilità di copertura dei diritti sociali. Il tema della sussidiarietà verticale e orizzontale si iscrive nella retorica dell'avvicinamento ai nuovi bisogni (Bifulco 2015). Infatti, l'Italia oltre a evidenti vincoli legati al funzionamento e all'efficienza della burocrazia, ha dovuto fare i conti anche con una devoluzione di compiti e responsabilità non corrisposte da adeguate coperture in termini di finanziamento (Kazepov et. al 2020). La

sussidiarietà passiva, l'entrata in gioco di meccanismi di mercato -come il NPM- nella costruzione e fornitura di servizi di welfare e l'entrata in gioco di attori con grandi capacità di intervento e di finanziamento – come le Fondazioni di origine Bancaria- ha esacerbato differenze territoriali preesistenti. Si gioca in questo frangente, che va dagli anni 80 fino alla legge 328 del 2000 e alla riforma costituzionale del 2001, la partita della territorializzazione delle politiche in Italia. Come ben esplicitato da Kazepov, questo processo ha come esito a «complessificazione delle relazioni istituzionali, infatti, porta talora a casi in cui la legittimità stessa dell'intervento pubblico viene messa in dubbio. Lo Stato viene, in questi casi, legittimato a intervenire solo in assenza di capacità autonome di regolazione locale.» (Kazepov 2009:13). Come chiarito nel primo capitolo, la letteratura sulla governance ha messo bene in evidenza il nuovo perimetro e identità dello Stato. Tali tesi di un cambiamento dell'ambito di azione dello stato sono condivise sia da chi ritiene che sia in atto un restringimento dei suoi compiti (Rhodes 1997), sia da chi, pur non mettendone in discussione la persistente centralità come attore regolatore, considera direttrici di cambiamento sia interne sia verso l'esterno (Les Galès 2002). In questo lavoro verrà adottata questa seconda prospettiva. Sebbene il focus del lavoro sarà sulla dimensione orizzontale della governance urbana, si vuole evitare di cadere in letture semplicistiche. Uno dei rischi è infatti, come avverte Bagnasco, proprio quello di cadere nel localismo politico e analitico (Bagnasco 2003).¹⁴

Le Regioni e le Città sono attori centrali nella *governance multilivello* dei diversi stati. L'architettura istituzionale dei diversi paesi europei è molto variabile con diversi pesi e bilanciamenti (Kazepov 2009; Andreotti e Mingione 2016). I processi di regionalizzazione ad esempio, come nota Ferrera, hanno conosciuto diverse ondate (Ferrera 2003): una principalmente legata alle esigenze interne agli stati di alleggerire il peso dello Stato cercando forme di avvicinamento al territorio basate sulla logica dell'efficienza dagli anni '70 in poi, l'altra invece legata a spinte

¹⁴ Il termine localismo fa riferimento alla convinzione del locale come scala privilegiata della produzione politica. Questo porta inevitabilmente a fare i conti con due elementi la deresponsabilizzazione e depoliticizzazione di alcuni temi da parte dello stato. Secondo una narrativa tutta incentrata sui benefici della produzione locale delle politiche e della vita democratica. Ciò non tenendo in considerazione i vincoli istituzionali, sociali ed economici in cui le città si muovono.

esogene come le politiche europee e le spinte della globalizzazione (Bifulco 2015). Questo ha dato vita da una parte a nuovi attori con capacità politiche e regolative estremamente importanti in diversi campi di policy. Dall'altra sono nate nuove forme di dialogo istituzionalizzato tra le diverse scale. Vanno inoltre menzionati in questo processo i diversi canali di finanziamento diretto che la comunità europea ha creato per le regioni (Ferrera 2005). Tuttavia, ad esempio in Italia, il rapporto tra Stato e Regioni presenta delle opacità nelle forme di confronto istituzionalizzato e di coordinamento non sempre chiaro ed efficiente (Barberis 2010).

Il secondo attore emergente dalla riorganizzazione dello stato sono le città. La dimensione urbana è stata promossa attraverso diversi programmi europei (Les Galès 2002) in cui «le città sono diventate attori politici nello spazio europeo, alla ricerca di legittimazione e di luoghi di rappresentanza» (Bifulco 2015:66). Nel sistema complessivo di governance le città diventano quindi attori in grado di connettere il territorio alle scale più alte. Allo stesso tempo diventano anche attori politici ed economici che risentono della competizione orizzontale e dei divari territoriali. Nel campo del welfare questi attori sono costretti a creare strategie di intervento che sappiano bilanciare ritorno politico sociale ed economico. Ciò ha portato da una parte alla nascita di nuovi strumenti di policy locale (Geddes e Le Galès 2001); dall'altra al consolidamento di alcune visioni del mondo basate sulla *path-dependency* per affermare, in una logica competitiva, i propri modelli di intervento (Kazepov 2005).

2.1.1 Alcuni nodi cruciali della territorializzazione delle politiche sociali in Italia: la legge 328 del 2000 e la riforma costituzionale del Titolo V

L'assetto istituzionale delle politiche sociali in Italia ha visto due grandi momenti di riforma: la legge 328 del 2000 e la riforma costituzionale del Titolo V del 2001. La prima era mirata esplicitamente a modificare la governance e la regolazione del sistema delle politiche sociali. La seconda invece al chiarimento dell'architettura istituzionale e delle competenze dei diversi livelli istituzionali in senso più ampio. A questo si è aggiunto un ulteriore livello di complessità rappresentata da quello che Bobbio definiva *produzione di politiche per mezzo di contratti* (Bobbio 2000). Ovvero quelle pratiche di contrattualizzazione che vedono accordi tra pubbliche

amministrazioni e attori privati di vario tipo nella produzione e implementazione di politiche pubbliche:

«la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità» (ibidem:112)

Come già ricordato precedentemente la riorganizzazione dello Stato è nata in seguito a una serie di pressioni interne ed esterne (Ferrera 2003). In Italia dagli anni '90 si è aperta la stagione del *federalismo amministrativo* che ha il suo riferimento normativo nella legge 127 del 1997 ma prima nella legge 142 del 1990 (Cortese et al. 2010). La legge ha trasferito a Regioni ed Enti Locali competenze amministrative per la promozione di sviluppo delle proprie comunità (Rampulla 1997). La prima vera riforma dell'assistenza sociale però è la legge 328/2000. La "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" si è mossa su diversi binari contemporaneamente. Ha introdotto infatti una serie di definizioni relative a un nuovo modello di giustizia sociale e di democrazia. Da una parte la partecipazione dal basso, dall'altra la definizione e regolazione centrale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali (LEP). Inoltre, la 328 ha riorganizzato la struttura dei servizi e degli interventi sociali sia in termini di risorse che di poteri (Bifulco 2015). L'avvicinamento al territorio come narrativa è il *leitmotiv* di questa legge, inclusi tutti i retroscena delle diseguaglianze territoriali e del costante deficit di copertura finanziaria (Kazepov et al. 2020). I capisaldi istituzionali di questa legge sono due: la sussidiarietà verticale e orizzontale. Sussidiarietà verticale come una forma di riequilibrio tra il potere Centrale, Regioni e Comuni. Da una parte la legge delega in gran parte alle Regioni, e in modo minore ai Comuni, le competenze di indirizzo politico e le capacità amministrative; dall'altra prevede la ricentralizzazione, mai effettivamente portata a termine, grazie ai LEP di competenza nazionale. La sussidiarietà orizzontale invece si riferisce alla realizzazione di alleanze tra amministrazioni locali ed enti del privato profit e non profit promuovendo anche l'autonomia degli stessi. Per quanto riguarda i contenuti invece l'integrazione e territorializzazione sono i contenuti base. Integrazione al

livello locale che intende mettere insieme in modo sinergico diversi ambiti di policy e strutture amministrative per superare la configurazione a canne d'organo classica della pubblica amministrazione e dei servizi sociali. L'idea di base è superare la dimensione categoriale del welfare fordista per lasciare spazio alla persona (Vitale 2007). Onde evitare di creare individui alienati dal proprio contesto entra in gioco il ruolo della territorializzazione: «occorre riconoscere nel quadro delle politiche come ogni persona sia costitutivamente in relazione» (ibidem:94). Le partnership sono alla base di questa visione territoriale e integrata dell'intervento. Da un lato come logica organizzativa in grado di far compenetrare servizi, valori, matrici cognitive e quadri regolativi differenti (Busso e Negri 2012); dall'altro come forma di apprendimento e definizione di nuove istituzioni (Bifulco e De Leonardis 2006). Inoltre, cambiano anche le sedi e gli strumenti di programmazione, entrano in gioco ad esempio i Piani Sociali di Zona. Questi sono strumenti di programmazione negoziale, promossi generalmente dai Comuni che si riferiscono ad un'entità geografica definita ambito territoriale.¹⁵ I Piani di Zona sono quindi delle vere e proprie cabine di regia territoriale che cercano attraverso il coordinamento di creare degli indirizzi comuni e condivisi in grado di massimizzare le risorse del territorio. La prossimità territoriale inoltre fa di questi strumenti delle vere e proprie officine di innovazione e di cittadinanza attiva. Di fondamentale importanza è inoltre il ruolo del Terzo Settore che nella sua veste di *membrana* (Magatti 2005). Il Terzo settore deve essere in grado di proporre soluzioni e allo stesso tempo negoziare i bisogni della cittadinanza. La struttura della politica proprio per le idee su cui è basata ha generato problemi nella fase di implementazione.

Altro passaggio di fondamentale importanza per la territorializzazione delle politiche sociali è la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. La riforma ha messo a sistema il criterio di sussidiarietà andando a specificare le rispettive competenze delle diverse scale istituzionali. Questa ha affidato alle Regioni la competenza esclusiva delle politiche sociali e sanitarie mettendo in secondo piano

¹⁵ La legge definisce gli ambiti come delle aree definite dalle Regioni in cui «Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge» ex art 8 lettera a legge 328/2000

la legge 328/2000 (Vitale 2007). Tale impianto cambia anche la definizione di cosa è pubblico. Se nella visione classica pubblico corrispondeva a statale, ora una serie di azioni più che di attori diventano pubblico (Bifulco et al. 2006; Vitale 2007). Gli autori identificano quattro criteri per riconoscere la definizione di pubblico: la visibilità e trasparenza dell'azione, basata su regole legittime e vincolanti, che produce beni riferiti e accessibili a tutti continuativamente nel tempo. La riforma costituzionale ha quindi consolidato la frammentazione dello Stato unitario. Il passaggio dalla visione del *government* a quella della *governance* diffusa, territoriale, negoziata, integrata ha sancito il cambiamento anche dell'idea stessa di pubblico. Frammentazione questa che ha sottratto l'attenzione da un sistema di politiche sociali al livello nazionale (Arlotti e Sabatinelli 2020).

2.1.2 Gli altri attori della sussidiarietà il Terzo Settore: brevi cenni su un soggetto complesso e mutevole

Le spinte riformatrici sopra riportate hanno svolto un ruolo fondamentale nel riconoscimento dei diversi livelli di governo. Ciò ha spinto l'azione pubblica a raccordarsi e integrarsi con una serie di attori nei territori. Come ricordato precedentemente, l'anima dell'azione pubblica nel campo socio-sanitario sono proprio i partenariati (Bifulco 2015; Geddes e Le Galès 2001). La costruzione di reti pubblico-privato è il risultato dei processi di sussidiarizzazione e territorializzazione. Questa spinta verso un Welfare mix (Ascoli e Ranci 2003) ha modificato in termini normativi, organizzativi e processuali l'identità degli Enti del Terzo Settore (ETS). La società civile si è trovata sulle spalle il peso delle nuove architetture del Welfare locale. Le logiche di solidarietà, reciprocità, dono e scambio si ibridano con quelle dell'economia civile (Ranci 1999), e come notato

«Parte del Terzo Settore è così rimasta strettamente ancorata ad una dimensione di filantropismo “puro”, mentre parte delle organizzazioni non profit si è sviluppata lungo un piano d'azione maggiormente proteso verso la dimensione di impresa» (Delle Cave 2020: 15)

Il Terzo Settore presenta inoltre delle differenze interne molto marcate. Una prima e generale distinzione si basa sulla differenza tra volontariato spontaneo e il mondo del cooperativismo sociale (Cortese et al. 2008). La prima categoria riguarda tutte quelle forme giuridiche che fanno uso prevalentemente del volontariato per

svolgere le proprie attività. All'interno di questa categoria rientrano tutte quelle forme organizzative come le associazioni, gli enti caritatevoli che svolgono spesso funzioni di welfare leggero ma anche di advocacy. Le cooperative sociali hanno invece forme organizzative complesse in grado di fornire servizi di welfare molto più strutturati. A conferma di quanto detto riguardo i fattori esogeni di mutazione del Terzo Settore gran parte del cooperativismo si è sviluppato in Italia dagli anni '90 in poi come forma prevalente (ibidem). Questa categorizzazione, tuttavia, non rende giustizia della complessità degli ETS. A rendere ancora più complessa la definizione degli ETS italiana sono intervenuti una serie di interventi normativi.¹⁶ La nascita dell'impresa sociale come forma giuridica rende evidenti dinamiche di mercatizzazione. Un Terzo Settore che si regola secondo logiche di specializzazione e professionalizzazione legate alla competizione al ribasso, per servizi sempre più specialistici e strutturati. A questo si affianca il cosiddetto codice del Terzo Settore -legge n. 106/2016 poi decreto legislativo 3 luglio 117/2017- come riforma generale del sistema. Una delle novità più interessanti riguarda la matrice organizzativa delle imprese sociali che può differenziarsi dalle forme classiche della cooperazione e dell'associazionismo:

«l'impresa può anche essere un modo attraverso cui soggetti privati organizzano un'attività di produzione e scambio di beni e servizi non al fine (esclusivo o prevalente) di ottenere profitto, ma anche (e soprattutto) per realizzare interessi collettivi» (Delle Cave 2020: 51)

Una categoria di attori ascrivibile in parte agli ETS e nata in Italia anch'essa negli '90 sono le Fondazioni di origine bancaria (Fob). Le Fob sono attori centrali per lo sviluppo locale grazie alle loro capacità di finanziamento e implementazione, ma anche di politica attiva (Burroni et al. 2015). Questi attori nascono nel nostro paese da un processo di privatizzazione del sistema bancario partito con la legge Amato del 1990.¹⁷ Ulteriori passi normativi sono stati poi la legge n. 461 del 1998 e il decreto legislativo n. 153 del 1999, chiamata anche legge Ciampi, nel quale venivano chiarite le finalità, l'identità giuridica delle fondazioni come enti privati

¹⁶ legge delega n. 118 del 2005, la pubblicazione del decreto legislativo del 24 marzo 2006 n. 155, e l'ultima versione in vigore dal 2017 del d.lgs. n. 112.

¹⁷ legge 30 luglio 1990, n. 218

e no profit per lo sviluppo territoriale. Enti quindi di centrale importanza per il welfare locale perché a un regime di diritto privato si affianca la vocazione della finalità pubblica (ibidem). Tale fenomeno ha portato la corte costituzionale nel 2003 a esprimersi per chiarire il ruolo di tali attori.¹⁸ Il legame tra il territorio e le Fob è inoltre evidente nella struttura della governance interna delle stesse. Un processo che richiede delle quote partecipative di diversi attori locali, tra cui i Comuni nella costruzione dei consigli di amministrazione. Degli attori questi che alla luce della loro identità hanno creato un dibattito internazionale del rischio di finanziarizzazione del Welfare (Caselli e Rucco 2018). Ovvero, sulla possibilità che logiche “deboli o forti” (Dagnes e Salento 2022) di tipo finanziario possano entrare a far parte del linguaggio e dell’azione del Welfare locale.¹⁹

Altro attore generalmente incluso nel panorama del Terzo Settore sono le organizzazioni non governative (ONG). Queste hanno diverse scale di intervento dal livello sovranazionale a quello locale. Generalmente sono attori che hanno delle proprie logiche di azione e progettualità che però possono entrare a far parte dei diversi sistemi di governance urbana.

2.2 Il welfare locale nelle città di Milano e Torino: uno sguardo d’insieme

Nel paragrafo precedente abbiamo condotto una breve descrizione degli ETS per mettere meglio a fuoco le sfide che il welfare mix pone nei processi di governance urbana. Come si è visto Enti differenti con strutture organizzative eterogenee, sistemi valoriali e modalità di intervento peculiari rendono i processi di governance urbana elementi complessi da analizzare. In questo paragrafo si procederà a individuare i connotati essenziali del Welfare locale delle due Regioni di appartenenza. Sebbene in questo lavoro si terrà conto della dimensione urbana e orizzontale della governance è necessario chiarire il quadro di riferimento più ampio entro la quale essa si colloca. Come è stato evidenziato precedentemente le riforme nel campo socio-sanitario hanno attribuito alle Regioni ampi poteri sia sul piano amministrativo che politico. Sebbene ogni città abbia un discreto grado di

¹⁸ Sentenza della Corte di Cassazione 300 del 2003

¹⁹ Gli autori distinguono tra una visione debole dove la presenza di attori e retoriche finanziarie all’interno di settori non finanziari. Mentre una visione forte quando oltre ai punti precedenti sia possibile anche trovare strumenti tecnici, asset, contratti e flussi organizzati secondo la logica dei mercati finanziari (Dagnes e Salento 2022: cfr. 156-157).

autonomia di implementazione in quanto attore più prossimo alla cittadinanza, i giochi di forza tra i due livelli non possono essere trascurati. Per questo si passeranno in rassegna i cardini principali su cui si fonda lo stile di intervento e di governo del contrasto alla povertà delle Regioni Piemonte e Lombardia per poi focalizzarsi sulle città di Milano e Torino.

2.2.1 L'approccio della Regione Lombardia nel Welfare socio-assistenziale

La regione Lombardia dalla seconda metà degli anni '90 ha visto succedersi governi di centro-destra. Fatta eccezione per una brevissima parentesi di centro sinistra la linea politica della Regione è estremamente chiara. Circoscrivendo il discorso all'ultimo decennio gli elementi cardine che caratterizzano il welfare locale sono mercatizzazione e sussidiarietà (Bifulco 2015). Questi due termini possono essere visti come forme complementari di uno stesso modello. Infatti, a processi di liberalizzazione del mercato socio-sanitario si è affiancata la forte spinta verso gli attori esterni alla pubblica amministrazione nella fornitura e creazione di servizi. La narrativa centrale è quella della libertà di scelta tra un panorama di servizi variegato sostenuto dalla logica dei voucher (ibidem). La centralità regionale si esprime principalmente attraverso il meccanismo regolativo dell'accreditamento. Questa forma di regolazione molto flessibile prevede pochi vincoli rispetto ai settori di intervento e al numero massimo di possibili enti accreditati. La sussidiarietà si affianca a questo modello di mercatizzazione spinta. Infatti, la famiglia oltre che i classici ETS sono chiamati a scegliere e fornire servizi sul mercato privato. La relazione tra gli attori che gestiscono i servizi e il pubblico ricorda molto il modello *vendor* proposto da Emmanuele Pavolini (2003).²⁰ Il paradigma di *policy*²¹ si basa su alcuni capisaldi orientati da idee di stampo cattolico, in modo particolare da Comunione e Liberazione (Gori 2020).²² Gori identifica cinque elementi base del paradigma lombardo: a) l'idea dell'invasione ed inefficienza del settore pubblico nei confronti dell'azione della società locale; b) la famiglia come base per

²⁰ Il modello *vendor* a cui si fa riferimento prevede logiche di mercato o quasi mercato in cui gli enti che forniscono servizi non hanno nessun ruolo nel momento della programmazione. Per questo la parola *vendor* esemplifica come siano alla stregua di semplici venditori di servizi.

²¹ Paradigma di *policy* è un concetto ideato da Peter Hall (1993) basato sull'idea khuniana di paradigma scientifico. Un paradigma di *policy* è l'insieme delle idee guida rispetto la definizione di obiettivi e che guidano la percezione della realtà.

²² Comunione e Liberazione è un movimento cattolico nato dall'opera di Don Luigi Giussani negli anni '50.

l'intervento delle politiche pubbliche; c) il Terzo Settore, anche in raccordo con le famiglie, come esempio di dinamicità e capacità di lettura dei bisogni in contrasto all'attore pubblico; d) infine, un welfare pubblico non in grado di offrire servizi di qualità e tutelare le fasce più deboli (ibidem). La sussidiarietà è un elemento fondamentale da promuovere attraverso un Terzo Settore che eroga e riceve soldi pubblici e responsabilità di utilità pubblica. L'orientamento marcato verso la famiglia che deve destreggiarsi nel reperimento di servizi sul mercato "regolato".

La mancanza di strumenti complessi ed innovativi per tradurre in pratica queste idee come quasi-mercati è una fragilità molto evidente del modello lombardo tanto che lo stesso governo Maroni ha dovuto discostarsi da questo approccio "puro" per mettere in campo forme di "regolazione del mercato" dei servizi socio-sanitari. Altro elemento caratteristico riguarda la sproporzionata attenzione alla parte sanitaria rispetto a quella sociale, basata principalmente sull'ospedalizzazione (Benassi 2019; Gori 2020). Questo rapporto si sviluppa attraverso voucher in alcuni campi dell'assistenza riferiti alla famiglia. Quanto detto mette in evidenza la particolare attenzione verso i maggiori interessi economici da parte degli assessorati. Un esempio è stato il carico sugli ospedali durante il periodo pandemico con elementi di forte criticità sulla medicina territoriale (Arlotti e Marzulli 2020). Privatizzazione, attività di lobbying da parte degli interessi economici e ospedalizzazione sono le chiavi per leggere la diffusione e il contrasto della pandemia nella Regione. Inoltre, la Regione ha investito molto poco in strumenti di coordinamento degli attori sub-regionali. ASL, Comuni, Piani di Zona lavorano in modo autonomo con bilanciamenti differenti nelle decisioni e nei servizi offerti (Gori 2020).

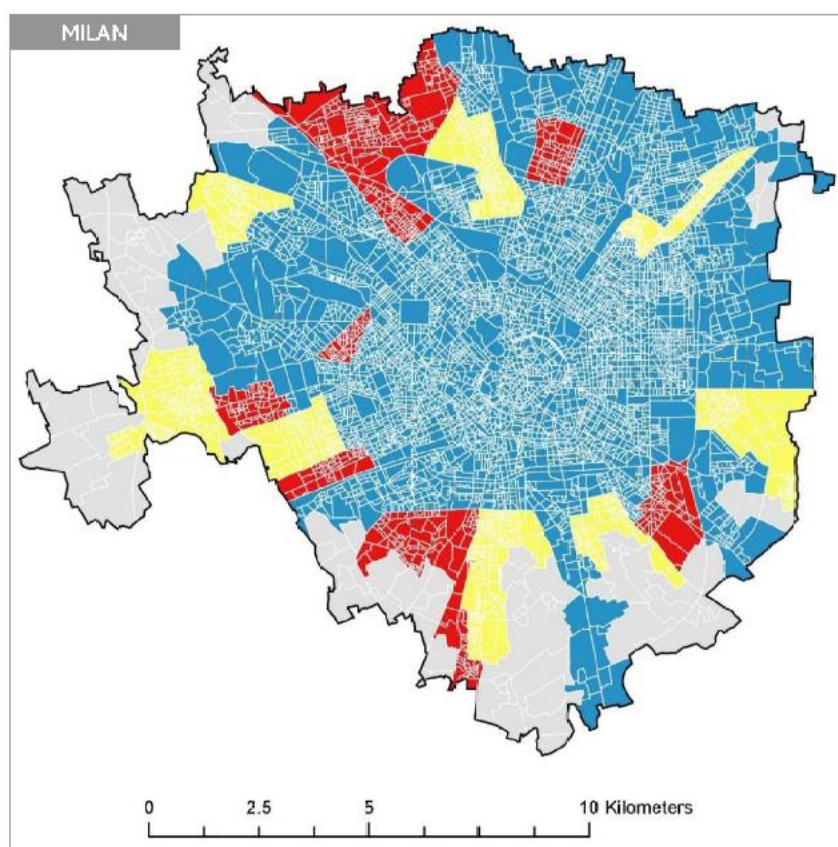
2.2.2 Milano: una visione d'insieme della povertà

Il welfare locale della città di Milano deve fare i conti principalmente con un contesto complesso e ricco di sfaccettature. Da una parte la Milano poliedrica, internazionale, ricca di opportunità con un'identità economica ben definita improntata sul terziario avanzato, capace di restituire la propria identità agli occhi del mondo; dall'altra la Milano insostenibile del mercato della casa, la Milano delle periferie e dei quartieri. (Zajczyk e Mugnano 2019). Infatti, sebbene:

«La crisi (del 2008) non ha fermato Milano, che nel 2017 risulta essere la città più ricca d'Italia [...] Nonostante il benessere, la ricchezza risulta però spazialmente polarizzata, con particolare attenzione al centro cittadino dove si concentrano i ceti sociali di fascia medio alta.» (Zajczyk 2019: 123)

Quanto affermato dalla Zajczyk viene confermato dalla figura 5 che mostra l'incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale urbana milanese (Saraceno et al. 2020).

Figura 5: Incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale nel Comune di Milano basato sui dati del censimento 2011²³



Fonte: Saraceno et al. 2020:111

²³ Per la composizione dell'indice di svantaggio spaziale sono stati utilizzate le seguenti variabili applicate ai dati del Censimento del 2011: incidenza di residenti stranieri, di adulti con istruzione obbligatoria o inferiore, di NEET, di famiglie numerose e bisognose, nonché tasso di disoccupazione e tasso di disoccupazione giovanile. Il colore Blu indica la presenza di 1 o 2 indicatori; Giallo 3 o 4, Rosso 5 o più indicatori. Saraceno et al. 2020:102.

I quartieri con maggiore severità del fenomeno sono per lo più quartieri ex-operai nati nel dopoguerra destinati ai lavoratori immigrati. L'immigrazione degli anni d'oro dell'espansione fordista era principalmente legata a persone provenienti dal Sud Italia. Tuttavia, oggi la composizione demografica vede nuclei di famiglie immigrate extra europee, pensionati e donne anziane sole. Queste categorie di persone devono fare i conti con un mercato della casa estremo a cui si aggiunge l'impossibilità di avere entrate economiche aggiuntive – ad esempio alle pensioni –, sostegni economici o sufficienti a mantenere la casa (Benassi 2005). Inoltre, come per la gran parte delle città europee non sono presenti forme di vera e propria segregazione come la si può immaginare nelle grandi megalopoli del mondo (Benassi e Alberio 2013).

La composizione demografica della città può aiutare a dare un'immagine della città e delle sue problematiche. Riprendendo i dati degli ultimi tre censimenti 1991, 2001, 2011 si nota che, tabella 6

Tabella 6: popolazione anziana della città di Milano

	1991	2001	2011	Media italiana
Indice di vecchiaia ²⁴	176,3	212,2	196,3	148,7
Incidenza di anziani soli ²⁵	33,5	33,5	33,7	27,1
Indice di dipendenza anziani ²⁶	25.5	34.3	40.1	32

Fonte: 8milacensus

²⁴ L'indice di vecchiaia è calcolato il rapporto percentuale tra la popolazione in età anziana (65 anni e più) e la popolazione in età giovane (da 0 a 14 anni). Fonte 8mila census

²⁵ L'incidenza percentuale di famiglie formate da una sola persona di età superiore a 65 anni, che vivono sole, rispetto al totale della popolazione di età superiore a 65 anni. Permette di misurare la percentuale di anziani che vivono soli rispetto a tutta la popolazione anziana e di valutare la presenza di potenziali criticità legate all'isolamento degli anziani soli. Fonte 8mila census

²⁶ Il numero di individui con almeno 65 anni che per motivi di età si suppone non lavorino più rispetto a cento individui in età lavorativa (15-64 anni). Fonte: 8mila census

Una incidenza assai elevata di anziani soli: un fenomeno in crescita nel tempo e che nell'ultimo censimento è di molto superiore alla media italiana.

Una seconda categoria richiamata è costituita da famiglie immigrate che vivono nelle case di edilizia pubblica o in case a basso costo (Saraceno et al. 2020). Il costo della vita meneghina e la non regolarità delle entrate economiche, spesso basate su lavori irregolari mettono a dura prova queste categorie. Ciò crea spesso traiettorie di riproduzione della povertà e forme di segregazione sociali dei vari gruppi. L'impatto sulla fetta di popolazione più giovane ha un effetto dirompente e che favorisce la dispersione scolastica e la povertà educativa.

I rapporti della Caritas Ambrosiana danno un'immagine, seppure parziale, delle condizioni di povertà della città di Milano. Il rapporto Caritas 2020 (Caritas 2020) che tuttavia si riferisce a un'area più estesa del Comune di Milano, restituisce un'immagine chiara dei bisogni. La maggior parte delle persone che si rivolgono ai centri di ascolto sono nella città di Milano donne sia immigrate che di origine italiana. Più del 60% delle persone sono di origine immigrata e regolare tuttavia anche una importante fetta della popolazione è di origine italiana circa il 37%. I principali bisogni, che sono anche ricorsivi nel tempo, riguardano il reddito, seguito da problematiche legate all'occupazione e la casa.²⁷ L'impatto del covid ha visto scivolare tuttavia sotto la soglia di povertà una serie di persone in condizione pregressa di fragilità. Questo ha portato ad un aumento significativo della percentuale di persone di origine italiana (Caritas 2021).

2.2.3 Il lungo corso del welfare locale meneghino

La città di Milano ha una storia sedimentata di forme di welfare locale e sussidiarietà orizzontale nei confronti delle fasce di popolazione più svantaggiata (Benassi 2019). Seguendo una prospettiva di lungo periodo si possono riscontrare i tratti salienti del modello di welfare ambrosiano.

«The peculiarity was that in Milan the subsidiarization of social policies was not an answer to a crisis in the welfare state, but, on the contrary, functioned during its 'golden age'. The centrality of the municipal level was interpreted as the basis

²⁷ Va detto che visti i diversi canali della Caritas di raccolta del bisogno questo si distribuisce in modo differente sebbene gli aspetti prevalenti rimangano quelli riportati nel testo.

for the creation of a state-based welfare system model, and not as a tool for the multiplication of non-governmental agents. Local social policy was based on the assumption that the municipality had to play the leading role in the processes of both governance and government of the system itself. It did not delegate to civil society or to the market the management of services for the citizens, but provided them directly, although the traditional role played by other factors was not denied. » (Agnoletto 2015:70)

È questa la Milano “col cuore in mano” dell’alta borghesia post-bellica e della visione pragmatica e di iniziativa della società civile. Come ben riportato nella citazione precedente l’amministrazione locale era un attore centrale: da una parte per l’orientamento politico di sinistra progressista che ha saputo cogliere i bisogni della popolazione lavoratrice tramite azione di mutualismo e forme di cooperativismo. Dall’altra per la sua capacità di iniziativa e di connessione con le realtà del territorio senza per questo creare forme di delega o devoluzione di responsabilità (Benassi 2019). Una sperimentazione che lasciava spazio all’innovazione con proprie istituzioni, basata su forme di sussidiarietà orizzontale *ante litteram*. Lo shock di Tangentopoli, tuttavia, ha cambiato molto la configurazione politica e istituzionale della città. A governi di sinistra sono succeduti una serie di esperienze di centro destra fino al 2011. L’identità stessa della povertà cambia in questo periodo verso derive legate alla sicurezza pubblica e la colpevolizzazione individuale (Quassoli et al. 2019). Inoltre, la sussidiarietà che ha storicamente caratterizzato in modo virtuoso la città si trasforma in forme di disinteresse e depoliticizzazione del sistema delle politiche sociali. La *sussidiarietà perduta* (Polizzi e Vitale 2010) come forma di relazione col sistema e gli attori del Welfare locale, basata su logiche impositive più che di coordinamento e su relazioni meramente burocratiche che ricordano il modello *vendor* proposto da Pavolini (Pavolini 2003). Sono gli anni dei governi di centro-destra di Formentini, Albertini e Moratti in cui lo scollamento tra sfera politica e bisogni si fa più evidente. In linea con l’idea regionale di Welfare locale di comunità di matrice cattolico-ciellina si strutturano una serie interventi che deresponsabilizzano per il pubblico pesante e inefficiente a vantaggio dell’azione privata. Nuovi attori come la Fondazione Cariplo iniziano il loro percorso nella costruzione del paradigma di Welfare. Un

Welfare per certi versi parallelo e complementare, per certi versi autonomo. La Fondazione Cariplo si contraddistingue per le proprie capacità di intervento e di spesa, oltre che di proporre una certa visione del mondo. Una forma di finanziarizzazione mista fra debole e forte (Dagnes e Salento 2022).

La “svolta” di centro sinistra del 2011 guidata da Giuliano Pisapia cambia gli equilibri rispetto alla definizione dei bisogni e delle politiche sociali. Tuttavia, dopo un lustro di *laissez-faire* in cui si è sedimentata una cultura di Welfare di comunità, la nuova consiliatura ha dovuto scontrarsi con una serie di resistenza in termini di governance e narrative (Benassi 2019). Nel periodo della rivoluzione arancione -termine giornalistico per definire la consiliatura Pisapia- la giustizia sociale, la partecipazione tornano nel panorama della politica meneghina. Per tutta una serie di fattori legati anche ai tagli di spesa della crisi del 2008, la nuova stagione politica ha avuto un effetto significativo come punto di partenza di una transizione da macchina per la crescita a città del Welfare. Seppur in modo rinnovato la politica ha trattato temi dismessi con termini alternativi senza però produrre politiche e istituzioni nettamente separate dalla stagione precedente (Costa et al. 2016). Tuttavia, dalla giunta Pisapia in poi i servizi sociali milanesi hanno strutturato un sistema per temi trasversali superando la tradizionale targhettizzazione del servizio sociale (Bricocoli 2017). Questa riforma si estende nell’arco di due Piani di Zona. Una prima fase di iniziativa amministrativa in cui è stata riorganizzata la macchina amministrativa dall’interno che ha visto nascere tre nuovi ambiti: territorialità, residenzialità e domiciliarità. La logica dell’intervento è basata su due livelli e su base territoriale -non su target specifici di persone: un primo livello rivolto a tutti i cittadini che riscontrano un bisogno e possono rivolgersi agli sportelli preposti; e un secondo livello specializzato in uno dei bisogni specifici.

«Si è inteso, quindi, costruire un Servizio Sociale Professionale Territoriale, articolato in un primo livello di base e in un secondo livello specialistico, in grado di porsi, nelle diverse zone del decentramento cittadino, come interlocutore unico delle richieste di tutta la cittadinanza.» (Piano Di Zona 2018-2020:7)

Una seconda fase ha visto il ruolo centrale della Fondazione Cariplo attraverso il bando “Welfare di Comunità e innovazione sociale”²⁸. Il Comune di Milano ha partecipato come capofila di una rete pubblico-privato con il progetto “Welfare di Tutti” (Benassi 2019). Il progetto risulta particolarmente interessante. In primis, perché è un progetto di innovazione sociale promosso da un’amministrazione pubblica nell’ambito di un fondo privato; in seconda istanza perché definisce una “comunità” di tipo laico assumendo tutti i cittadini come target (Busacca 2020; Bricocoli 2017). L’intervento era dedicato soprattutto al tema della domiciliarità e la creazione di una piattaforma di incontro domanda offerta di welfare chiamato poi *WeMi*.²⁹ Questo progetto si basa principalmente sulla possibilità attraverso una piattaforma online di incontro domanda offerta di servizi pubblici e privati, a cui si affiancano una serie di strutture fisiche di proprietà del Comune sparse per la città. In questi spazi vengono anche organizzate attività culturali e ricreative. L’elemento centrale, tuttavia, del progetto è la cura. Il processo di apertura contemporaneamente verso due categorie. Tutte quelle persone che seppur in stato di bisogno non accedono ai servizi formali e la classe medio/alta che può permettersi di comprare servizi sul mercato. Questa è la linea che caratterizza anche la giunta Sala. Nel Piano di Zona 2018-2020 infatti vengono specificate e create le condizioni applicative per molti progetti proposti nel Piano precedente. Come vedremo nel prossimo capitolo con un focus sui tre campi di policy scelti per la ricerca.

2.2.4 L’approccio della Regione Piemonte nel Welfare socio-assistenziale

A differenza della regione Lombardia la regione Piemonte ha avuto un’alternanza di forze politiche al governo. Questo ha fatto sì che non si creasse un paradigma di policy saldo e definito come quello del centro-destra lombardo. Dal 2005 vi è stata una successione di partiti di destra e sinistra che quinquennio dopo quinquennio hanno governato la Regione. Il rapporto tra la dimensione regionale e comunale è un altro aspetto da prendere in considerazione. Il Piemonte è la regione italiana che contiene il più alto numero di piccoli comuni. Gestire un territorio molto differenziato richiede delle linee centrali di intervento che siano in grado dare un

²⁸<https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/welfare-di-comunita/welfare-di-comunita.html>

²⁹ <https://wemi.comune.milano.it/>.

indirizzo comune (Nava e Pomatto 2020). Inoltre, un elemento importante è il rapporto Piemonte-Torino. Nei momenti di comunanza di orientamento politico tra Comune e Regione l'asse di intervento vede particolare attenzione su Torino.

Nel 2004 il Piemonte è una delle prime regioni a attuare la riforma 328/2000 attraverso la legge regionale 1/2004. Il contenuto della politica prevedeva la gestione e programmazione associata di più comuni nel campo dell'assistenza socio-sanitaria. La regione identificava una serie di servizi essenziali che tutti i comuni erano tenuti ad avere e programmare attraverso i Piani di zona (Busso e Negri 2012). Una serie di riaccorpamenti e ridefinizione degli enti gestori dei servizi è arrivata fino ai giorni nostri. Infatti, dopo il 2008 sono state ridotte le unità minime di gestione dei servizi. A differenza della logica di mercato puro introdotta dalla Regione Lombardia i governi piemontesi hanno investito su una logica a due vie (Nava e Pomatto 2020). La prima riguarda i servizi ritenuti essenziali di tipo socio-sanitario che sono regolati dalla normativa regionale sebbene attuati con diverse strategie. E la seconda i servizi considerati non essenziali dalla Regione e che non sono diffusi omogeneamente sul territorio.

«Laddove presenti, questi servizi continuano quindi ad essere gestiti in proprio dai comuni suggerendo la persistenza di fenomeni di *path dependence* già evidenziati sullo stesso argomento al tempo della prima stagione dei Piani di zona» (Nava e Pomatto 2020:410)

La creazione degli enti gestori in ambiti territoriali vista la numerosità dei piccoli comuni, la variabilità di orientamenti politici, le resistenze di tipo tecnico-amministrativo e di gestione delle risorse fanno sì che sia difficile creare un sistema unitario. La regione Piemonte con un lavoro partito nel 2014 ha inoltre attuato una strategia molto interessante di innovazione sociale. Il progetto si basa su dei finanziamenti europei con il quale introdurre una serie di cambiamenti al livello strutturale del welfare regionale (Aimo et al. 2021).³⁰ Il programma WElfare CAntiere REgionale (WE.CA.RE) ha come principi conclamati: l'universalità e la

³⁰<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-sociale-europeo-fse/programmazione-2014-2020-fse/wecare-strategia-regionale-per-innovazione-sociale0#:~:text=La%20strategia%20WE.CA.RE,di%20innovazione%20sociale%20in%20Piemonte.>

visione generativa del welfare; la sussidiarietà circolare basata su forme di *governance* pubblico-privato; la centralità della persona e il suo empowerment; la promozione della salute; la prossimità e la domiciliarità (Regione Piemonte 2016). L'obiettivo è quello di creare un sistema di innovazione sociale che sappia leggere i bisogni e le logiche di azioni macrostrutturali. Come è stato notato:

«La sfida, operando su un piano regionale di politiche integrate e coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati, è dunque quella di coniugare politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, pensando alla coesione sociale come grande occasione di sviluppo territoriale ed alla crescita come una sfida da realizzare attraverso la riduzione delle diseguaglianze tra i cittadini» (Regione Piemonte 2016:3)

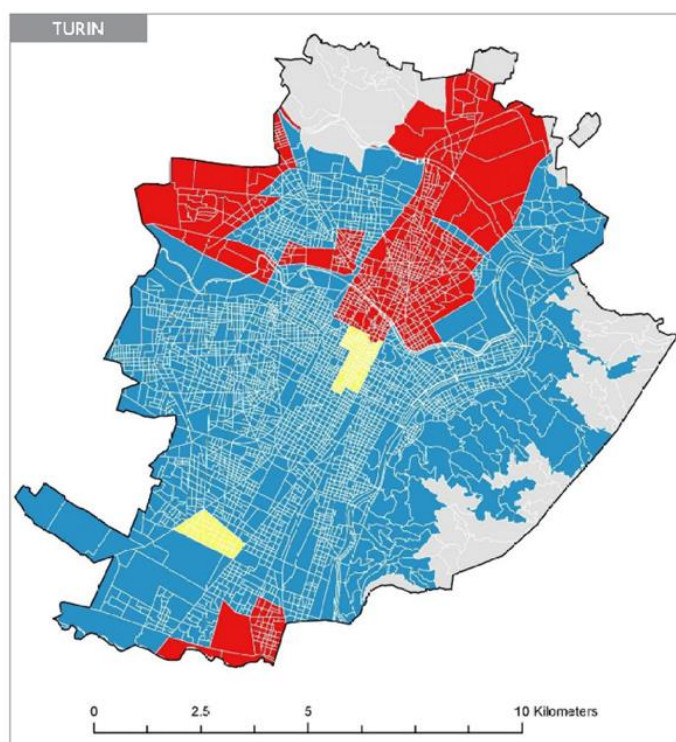
Tale programma, quindi, delinea uno scenario di integrazione di policy ma anche del rapporto pubblico-privato. Sebbene molti aspetti della narrativa sull'innovazione sociale del progetto richiama a forme di devoluzione delle responsabilità e dei problemi. La Regione Piemonte a differenza della Regione Lombardia non sposta l'attenzione verso forme di auto organizzazione e mercatizzazione come soluzione unica. L'idea si rifà più a forme di amministrazione interattiva/collaborativa (Torfing et al. 2012). L'orientamento verso la persona e il rapporto con la comunità di riferimento sono dei capisaldi del programma che si discostano dalla famiglia come unità minima di accesso.

2.2.5 Torino: una visione d'insieme della povertà

Bagnasco aggettivava Torino con il termine «eccesso di semplicità» (Bagnasco 1986). Questa definizione dalle grandi capacità analitiche ed esplicative si riferiva alla struttura socio-economica della città di Torino, la città della Fiat basata su un modello sociale ed economico simbolo del modello fordista. Una *one company town* in cui il capitalismo organizzato definiva il modello sociale, la povertà e la struttura fisica della città (Bagnasco et al. 2020; Morlicchio 2020). L'elemento negativo di questo eccesso di semplicità è l'incapacità del modello di adattarsi progressivamente ai cambiamenti verso un'economia per servizi sul mercato globale. Tuttavia, Torino risulta completamente cambiata sebbene con reticenze ancora molto marcate del modello della città azienda (Ciaffi et al. 2019).

La figura 6, tratta da Saraceno et al. (2020, 109) mostra l'incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale torinese: i quartieri in rosso, ovvero con un'incidenza maggiore di condizioni di svantaggio, si trovano nelle aree periferiche che facevano parte del corredo abitativo della classe operaia. Per lo più questi quartieri sono abitati da pensionati provenienti dalla classe operaia Fiat e nuclei famigliari che basano la propria sussistenza su lavori a bassa qualifica e stabilità lavorativa. A questi si aggiungono nuclei familiari di origine straniera e giovani:

Figura 6: Incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale nel Comune di Torino basato sui dati del censimento 2011³¹



Fonte: Saraceno et al. 2020:109

«The typical poor of the new urban economy -unstable young workers in the gig economy, low skilled workers in personal services and foreigners- but also

³¹ Per la composizione dell'indice di svantaggio spaziale gli autori hanno utilizzato le seguenti variabili applicate ai dati del Censimento del 2011: incidenza di residenti stranieri, di adulti con istruzione obbligatoria o inferiore, di NEET, di famiglie numerose e bisognose, nonché tasso di disoccupazione e tasso di disoccupazione giovanile. Il colore Blu indica la presenza di 1 o 2 indicatori; Giallo 3 o 4, Rosso 5 o più indicatori. Saraceno et al. 2020:102.

an industrial working class experiencing a weakening in its social position and bargaining power». (ibidem: 109)

Sebbene al livello di piano regolatore ci siano stati dei tentativi di rinnovare il panorama geo-sociale, soprattutto nell'asse fordista della città, cercando un'integrazione tra classi sociali, questo non ha portato risultati particolarmente interessanti (Ciaffi et al. 2019). La parte centrale della città che prima degli anni '70 era abitata principalmente da lavoratori della Fiat provenienti dal mezzogiorno ha subito un lento ma inesorabile processo di gentrificazione. Come è evidente in alcune parti del centro vi è una composizione mista con un livello medio di svantaggio, a cui però si contrappone un forte disagio sociale nella zona nord di Barriera di Milano. A questa si aggiungono le zone di Mirafiori sud e Vallette. Il dibattito sui nuovi poveri in Italia ma in modo particolare a Torino non è in realtà cosa nuova (Busso e Meo 2021). Già in relazione alla crisi del 2008 si facevano avanti dei processi di precarizzazione e fragilizzazione di fette non tradizionali della popolazione, come osservato da Antonella Meo:

«Si affacciano alla povertà individui appartenenti a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano tutelate, al riparo dal rischio di caduta in povertà; individui che si considerano e sono considerati nel loro ambiente sociale “persone e famiglie normali”, non ai margini della società [...] nonostante abbiano un tenore di vita basso, anche molto basso, percepiscono redditi che li collocano al di sopra dei limiti per i quali l'assistenza locale garantisce la presa in carico oppure dispongono ancora di beni o entrate (es. la macchina, la liquidazione o gli arretrati della pensione) incompatibili con i criteri di assegnazione di un sussidio economico» (Meo et al. 2009:124)

Inoltre, questa fetta della popolazione di *poveri inclusi* si iscrive in traiettorie di impoverimento molto più rapide a cui si affianca anche una difficoltà per queste nuove fasce di richiedere assistenza (ibidem).

2.2.6 Il lungo corso del welfare locale a Torino

Il capitalismo organizzato ha per molto tempo non solo definito l'assetto sociale ed economico ma anche la sfera politica della città. Gallino definiva i processi decisionali della città Fiat come *policy making in condizioni avverse*

(Gallino 1990). Gli interessi economici, infatti, avevano un peso sulla libertà politica e sui processi di regolazione (Bagnasco 1986). Nonostante la fine dell'era industriale e la conseguente riduzione della pressione dell'economia sulla politica, l'élite che governa le principali decisioni della città rimane chiusa in alcuni *milieu* storici (Belligni e Ravazzi 2012). Si potrebbe affermare che cambiano gli attori senza strutturare nuovi policy networks (Scamuzzi 2005; Belligni et al. 2008). Tuttavia, Torino è anche la città del modello di pianificazione strategica che l'ha resa famosa al livello internazionale grazie alla sua capacità di creare un nuovo attore collettivo (Pinson 2002).³² Dopo tangentopoli agli inizi degli anni Novanta dapprima con il sindaco Castellani e poi Chiamparino si è inaugurata la stagione dei piani strategici e dell'alleanza di Torino Internazionale (Bagnasco et al. 2020). Torino ha visto in questo periodo rinascere la vitalità della società civile per lungo tempo inglobata nelle dinamiche della *one company town*.

«Come risorsa di *governance* locale – nota Bagnasco - il piano non individua solo lo spazio di politiche locali per la crescita economica, in un contesto di mercati aperti e difficoltà di politiche economiche nazionali; applicando anche a questo riguardo il suo metodo di decisione concertata fra gli attori interessati, può porsi la questione dell'inclusione sociale nelle nuove condizioni. I temi del Welfare locale e del sostegno a persone e zone in difficoltà devono essere considerati accanto a quelli della crescita economica.» (Bagnasco et al. 2020:27)

Sebbene questo obiettivo non sia mai effettivamente arrivato a compimento, l'attore Pubblico come promotore di azioni collettive basate sulla concertazione, la partecipazione e la pianificazione strategica è uno dei caratteri storici che dopo tangentopoli identifica il modello Torino. Fino all'elezione della sindaca Appendino nel 2016 i piani strategici sono rimasti in vita. Sebbene con meno vigore, hanno rappresentato il modello regolativo della città.

Tuttavia, i piani strategici non sono stati in grado di creare una vera sinergia tra sviluppo e coesione sociale (Pichierri 2020). Nel campo più specifico delle

³² Pichierri definisce la città come attore collettivo quando è presente un sistema di decisione collettiva con interessi comuni percepiti come tali, basata su meccanismi di integrazione, con una rappresentazione interna e esterna dell'attore collettivo e capacità di innovazione (Pichierri 1997; Les Galès 2002).

politiche sociali e del welfare locale ci sono alcuni esempi virtuosi come le Case del Quartiere che oltre a essere loro stesse una forma di innovazione sociale di matrice laica (Barbera e Parisi 2019) svolgono anche azioni di sistema che generano a loro volta innovazione (Ciaffi et al. 2019). Queste sono principalmente formate strutture rigenerate nei diversi quartieri della città. All'interno di questi spazi si svolgono attività e progettualità di diverso genere, tra cui attività culturali, di cittadinanza attiva e welfare di prossimità. La rete è composta di una serie di attori di diverso tipo e struttura organizzativa -da Fondazioni come la Fondazione Mirafiori a associazioni di promozione culturale-. Un ruolo fondamentale anche a Torino viene svolto dalla filantropia di matrice cattolica. «Si tratta di un tipo di filantropia che fornisce beni collettivi, come formazione e i servizi di cura, e li fornisce in maniera universalistica.» (Pichierri 2020:116). Anche in questo caso il godimento di questi beni pubblici crea necessarie dinamiche di negoziazione. In particolare, dalla parte dei beneficiari, identificati sulla base di *target* e obiettivi, che spesso vivono il condizionamento valoriale in cambio della fruizione del servizio. Altro attore di estrema importanza sono le Fob. La Fondazione Compagnia di San Paolo e la Fondazione Crt sono le due principali organizzazioni anche in questo caso dotate di capacità di spesa e di intervento notevoli (Ravazzi 2016). Assieme alla Fondazione Cariplo che copre la città di Milano ma anche gran parte del territorio Regionale e extraregionale sono tra le fondazioni più ricche e solide d'Europa (ibidem). Se si guarda alla composizione organizzativa e alla struttura di queste organizzazioni si possono notare delle notevoli somiglianze in termini di composizione dei consigli di amministrazione (CDA), azioni e risorse. Tuttavia, vi sono delle evidenti differenze nelle logiche relazionali e nel modello di governance. Come evidenziato precedentemente Torino presenta uno stile da regime urbano (Belligni e Ravazzi 2012) in cui il sistema interazionale tra gli attori è di tipo integrato, pluralista e partecipato (Ravazzi 2016; Bagnasco et al. 2020). Un esempio, che verrà approfondito poi nei successivi capitoli, è il grande progetto di riforma delle politiche e dei servizi sociali avviato nel 2018 chiamato Piano di Inclusione Sociale.³³ Oltre la struttura complessiva che ha visto coprogrammare e coprogettare il sistema con i diversi attori del territorio e le sue reti di intervento. È

³³ <https://servizi.comune.torino.it/inclusione/>

stato costituito un gruppo di accompagnamento partecipato e coordinato da una pluralità di attori provenienti da sfere diverse del sistema urbano, tra cui la Fondazione Compagnia di San Paolo e l'Università di Torino. Milano invece come detto precedentemente mostra un modello di governance molto più frammentato e a volte basato su linee indipendenti (Ravazzi 2016; Polizzi e Vitale 2010; Andreotti 2019). Vi è quindi una notevole differenza tra l'anima della pianificazione strategica torinese e la logica di corto-medio periodo che caratterizza la politica meneghina. Le resistenze al cambiamento nelle sfere decisionali della città di Torino (Belligni e Ravazzi 2012), o la sussidiarietà perduta, la minore capacità di lettura dei bisogni e delle progettualità innovative del Comune di Milano (Polizzi e Vitale 2010) sono solo alcuni dei lati oscuri dei modelli di *governance* delle due città.

2.3 Covid-19 e management del rischio pandemico

Per analizzare le dinamiche messe in atto durante la pandemia da Covid-19 è bene chiarire alcuni punti nodali. La diffusione pandemica può a tutti gli effetti essere definita un «Cigno Nero» (Sabatinelli et al. 2021).³⁴ Gli autori definiscono Cigno Nero del Welfare tutti quegli

«Eventi emergenziali di vasta portata e relativamente improvvisi, quali guerre, fenomeni di iperinflazione, attacchi terroristici e catastrofi ambientali, possono costituire shock esogeni per i sistemi di welfare, e produrre, in determinate circostanze, conseguenze importanti sulla loro strutturazione.» (Pavolini et al. 2021, p.215)

Il Covid-19 è quindi un evento relativamente improvviso che ha colpito i diversi paesi del mondo in modo differenziato. I diversi sistemi di Welfare sulla base delle loro caratteristiche strutturali hanno quindi reagito in modo differenziato. Il caso italiano è tuttavia paradigmatico per capire come il concetto di Cigno Nero si leghi alle diverse possibilità di risposta. Sebbene lo shock sia imprevedibile la risposta può essere in qualche modo desunta dai meccanismi di funzionamento

³⁴ Il termine Cigno Nero è stato adattato da Sabatinelli e colleghi al sistema di welfare ma proviene dalla letteratura di stampo marcatamente filosofico/economico. Infatti, Nassim Nicholas Taleb (2014) ha definito questo concetto in relazione a una prospettiva più generica del rapporto tra shock esogeni e le modalità di risposta.

pregressi (Sabatinelli et al 2021). L'Italia fa parte del sistema di capitalismo sud-europeo, con un ruolo il ruolo della famiglia e con evidenti mancanze di copertura sia politica che di finanziamento per alcuni campi di *policy* (Burroni 2016). A questo si aggiunge la preferenza al trasferimento monetario rispetto alla fornitura di servizi (Ferrera 1995). Ciò ha fatto sì che l'Italia arrivasse meno preparata alla diffusione Covid-19 rispetto ad altri stati. Inoltre, come è stato brevemente richiamato nei paragrafi precedenti, le competenze e i diversi livelli regolativi nel campo delle politiche socio-sanitarie accresce la complessità del sistema. A questo si aggiungono una serie di differenziazioni interne sia dal lato della risposta che dal lato della domanda e che durante la pandemia sono emerse con forza. Ciò ha portato alla nascita di una serie di azioni che hanno visto coinvolte diverse scale istituzionali e in modo particolare le scale più "prossime" ai territori. Questo sistema complesso ha risentito della disponibilità territoriale di risorse. Gli autori identificano quattro fasi classiche del management del rischio: risposta, ripristino, prevenzione e preparazione. La fase della risposta all'agente esogeno di disturbo che rompe l'equilibrio preesistente; il ripristino delle principali infrastrutture fisiche e sociali; il momento dell'apprendimento che svolge nella fase di elaborazione dei piani di prevenzione; infine, preparazione come momento di strutturazione di un nuovo sistema di protezione (Le Cozannet et al. 2020). Sebbene questi step siano divisi in accordo con i diversi momenti dello sviluppo del disastro spesso sono compenetrabili.

Questo modello e quanto detto fin ora rispetto ai Cigni Neri serve per precisare il framework teorico della ricerca. In primis, l'analisi dei disastri richiede di prendere in considerazione una finestra temporale che permetta di chiarire le precondizioni. Questa ricostruzione vale tanto per le strutture fisiche che politiche e sociali. Il rischio principale risiede altrimenti nella possibilità di sovrapporre concetti e livelli di analisi. Ad esempio, si potrebbero scambiare forme di resilienza sociale (Delle Cave 2020) con forme di innovazione sociale (Moulaert et al. 2013). Se la resilienza sociale, intesa come «la capacità degli individui e delle organizzazioni di resistere a shock (naturali o antropici) per ripristinare le condizioni a essi antecedenti» (Delle Cave 2020: 117) può avere un suo ruolo nel management dei rischi, spesso rimane un evento senza fini ulteriori. Infatti, questa

rimane un momento circoscritto tra le prime due fasi del ciclo del management del rischio e non produce forme di cambiamento politico-istituzionale (Moulaert et al. 2022). La definizione del bisogno, le relazioni sociali e di potere che vengono a strutturarsi in momenti di shock hanno spesso una componente emergenziale. Ciò che ne risulta è quindi un contenitore di sperimentazioni, le quali però non per forza entreranno a sistema. Il concetto di resilienza è quindi un elemento che va utilizzato con cautela soprattutto nello studiare le forme di *governance* e di cambiamento (Bakema et al. 2017). Tale chiarimento è di fondamentale importanza nello studio delle dinamiche locali come negli obiettivi di questo lavoro. Si è visto durante il Covid-19 come il livello cittadino in Italia, in quanto bacino privilegiato di risposte più o meno istituzionali e istituzionalizzate, abbia svolto un ruolo centrale nell'implementare risposte. Come si vedrà nei prossimi paragrafi i comuni durante la pandemia hanno dovuto gestire risorse economiche importanti e coordinare azioni emergenziali.

2.3.1 Covid-19: diffusione e misure nazionali di contrasto

La diffusione del Covid-19 ha seguito pattern differenziati sul territorio sia in termini temporali che spaziali. Chiarire i diversi momenti della diffusione della pandemia è di fondamentale importanza nella ricostruzione di cui si occupa la ricerca. Sin dagli inizi della pandemia la letteratura ha affermato che:

«La crisi pandemica, come è noto, non ha interessato tutti allo stesso modo: ha colpito di più le donne, soprattutto quelle con figli piccoli, i soggetti meno strutturati nel mercato del lavoro, le persone con una salute più fragile, le famiglie di ceto medio-basso e i più poveri, i territori con assetti economici maggiormente problematici e dotati di sistemi di Welfare più deboli» (Ascoli 2022:52).

Le differenze territoriali nelle strutture del Welfare, nelle possibilità di intervento e nelle caratteristiche del mercato del lavoro hanno generato divari importati sia nelle risposte che nella gestione della pandemia. Le figure 7 e 8 mostrano l'andamento dei casi Covid-19 nella regione Lombardia e Piemonte dall'inizio della pandemia. Va precisato che gli andamenti vanno letti seguendo due linee di riflessione: la prima è la mancanza di sistemi di rilevazione del virus nella prima fase dell'infezione che si è poi sviluppata successivamente; la seconda linea

riguarda la disponibilità e la copertura vaccinale della popolazione che è andata di pari passo con le misure restrittive della popolazione. Elementi che hanno influenzato i processi locali di contenimento della pandemia e che hanno visto diverse erogazioni di fondi al livello nazionale. La Lombardia è stata uno dei bacini iniziali di diffusione del coronavirus la prima regione ad entrare nella zona rossa.³⁵ Il passaggio a questo primo stadio delle misure di contenimento ha visto il governo regionale impegnato in diverse diatribe per il passaggio alla zona rossa.³⁶ La Regione Piemonte è entrata nella zona rossa a distanza di pochi giorni.³⁷ Tale chiave di lettura fa da sfondo alle riflessioni successive. Il 9 marzo il presidente del consiglio dei ministri Giuseppe Conte annuncerà le misure di contenimento della pandemia per tutto il territorio italiano. Come raffigurato dalle figure 7 e 8 la diffusione della pandemia ha seguito dei pattern molto simili in entrambe le regioni. Altra chiave di lettura fondamentale riguarda i sostegni provenienti dal livello nazionale. I diversi decreti emananti hanno sicuramente avuto un impatto sull'azione dei Comuni. Infatti, i fondi stanziati hanno permesso di promuovere o consolidare azioni locali di sostegno emergenziale. Il decreto "Cura Italia" la prima forma di sostegno economico dell'ammontare di 25 miliardi emanata il 17 marzo 2020. A questo seguirà il "Decreto Liquidità" emanato il 7 aprile riferito principalmente alle imprese per fornire liquidità. Conclusa la prima fase pandemica il 19 maggio del 2020 viene emanato il "Decreto Rilancio" da 55 miliardi che è andato principalmente a contenere i danni provocati dalla prima ondata della pandemia. In questo decreto viene introdotta la misura di sostegno al reddito chiamato Reddito di Emergenza (Rem). Una misura rivolta ai nuclei familiari maggiormente colpiti dalla pandemia che non ricevevano altri tipi di sostegno previsti dal precedente decreto. Il 7 agosto 2020 viene deliberato il cosiddetto "Decreto Agosto" che prevedeva una serie di misure di sostegno mirate per alcune categorie di lavoratori -ad esempio i lavoratori stagionali, marittimi ecc..-. Dopo un periodo di apparente calma l'Italia entra nella seconda fase della pandemia. A

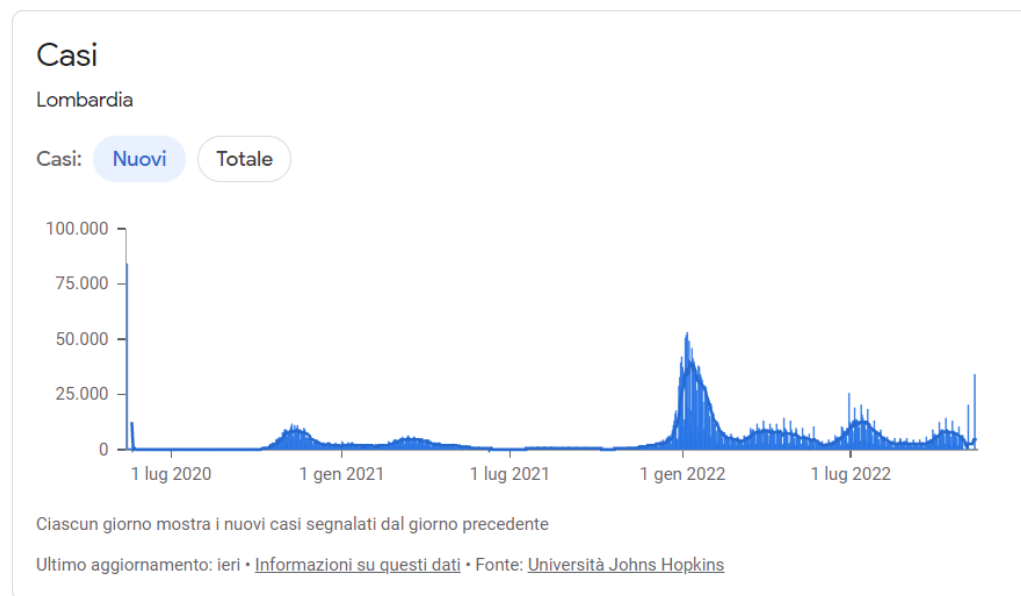
³⁵ Si veda d.l. 25 marzo 2020, n. 19; e l'ordinanza del 21 febbraio 2020 del Ministero della salute d'Intesa con il Presidente della Regione Lombardia

³⁶ <https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/>

³⁷ Si veda d.l. 25 marzo 2020, n. 19; e l'ordinanza del 23 febbraio 2020 del Ministero della salute d'Intesa con il Presidente della Regione Piemonte

febbraio del 2021 dopo le dimissioni di Giuseppe Conte subentra il nuovo presidente del consiglio dei ministri Mario Draghi. Il 19 marzo 2021 viene approvato il “Decreto Sostegni” corredato di 32 miliardi a sostegno di lavoratori e aziende. Questo decreto era stato già approvato durante il mandato Conte all’inizio dell’anno, ma a causa delle dimissioni e del cambio di presidenza è stato poi approvato successivamente. Tra maggio a luglio 2021 è stato formulato e approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia (PNRR). Il piano che è contenuto nella strategia europea “*Next Generation EU*” si basa su sei missioni per lo sviluppo dell’Italia.³⁸ Ha una copertura finanziaria di 191,5 miliardi di euro di cui 68,9 miliardi a fondo perduto, divisi in tranches da spendere nell’arco temporale tra il 2021 e il 2026.

Figura 7: Andamento dei casi di Covid-19 da inizio pandemia a Novembre 2022 in Lombardia

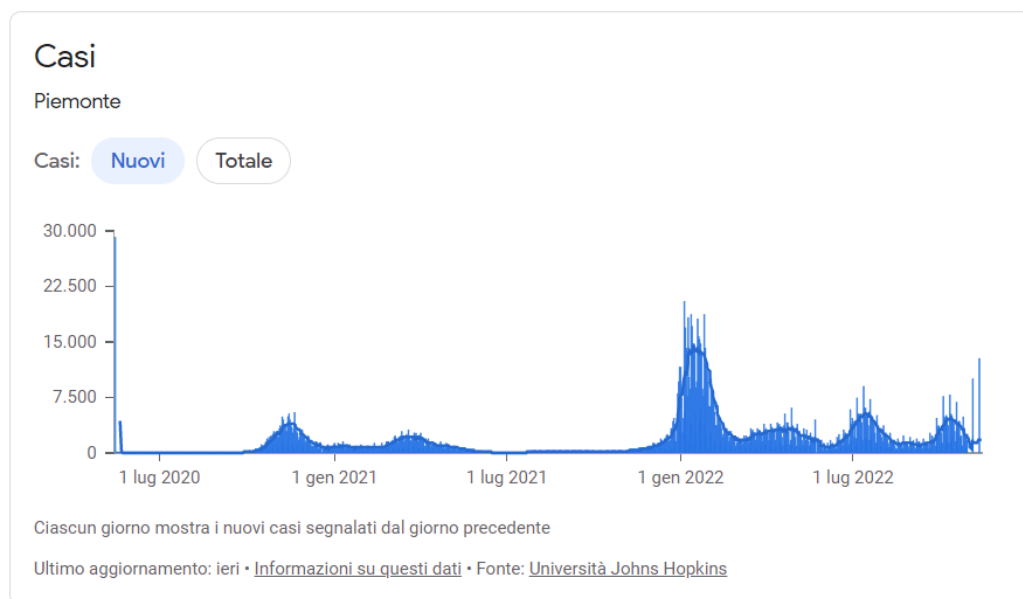


Fonte: Google 39

³⁸ Le sei missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

³⁹ <https://news.google.com/covid19/map?hl=it&mid=%2Fm%2F068cn&gl=IT&ceid=IT%3Ait&state=1>

Figura 8: Andamento dei casi di Covid-19 da inizio pandemia a Novembre 2022 in Piemonte



Fonte: Google⁴⁰

Per quanto riguarda la dimensione locale sono state utilizzate diverse combinazioni di sostegno per contrastare la pandemia. Da fondi Europei come il FEAD direttamente gestiti dagli ETS accreditati e rivolti a fornire cibo e beni indispensabili di assistenza materiale alla popolazione in difficoltà. A forme autonome e mutualistiche come nel caso delle raccolte fondi locali promosse direttamente dai Comuni o da organizzazioni private. Di seguito verranno riportate le principali strategie nazionali utilizzate per far fronte alla pandemia in accordo con gli ambiti di policy scelti per questa ricerca. Le forme di sostegno nazionale hanno svolto un ruolo molto importante. Ai fondi classici riguardanti la povertà alimentare educativa e abitativa, i cui connotati verranno poi chiariti per esteso nei rispettivi capitoli seguenti, è stato aggiunto un fondo specifico nato durante il Covid-19. Nel “decreto rilancio” del 2020, rifinanziato poi nel 2021, è stato istituito il “fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali”.⁴¹ A questo

⁴⁰<https://news.google.com/covid19/map?hl=it&mid=%2Fm%2F0bzyt&gl=IT&ceid=IT%3Ait&state=1>

⁴¹ Il fondo è stato istituito nel Ministero dell’Interno. Il fondo aveva una copertura finanziaria di 3 miliardi di euro nel 2020 per i comuni e mezzo miliardo per città metropolitane e province. A cui sono stati aggiunti 1,67 miliardi nel decreto Agosto. Nel 2021 incrementato di 500 milioni. <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-di-finanza-locale-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html>

nella primissima fase della pandemia nel marzo 2020 è stata emanata l'Ordinanza del Dipartimento Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 in cui sono state erogate due tranches da 400 milioni di euro tra marzo e novembre 2020 destinate alle misure urgenti di solidarietà alimentare. Nel 2021 è stato istituito con il D.L. n. 73 del 2021 un fondo di 500 milioni che è stato ripartito tra i comuni in base alla numerosità della popolazione sempre in riferimento alla povertà alimentare. Per contrastare gli effetti della pandemia sulla povertà educativa è stato incrementato il fondo per le politiche della famiglia di 150 milioni di euro gestito direttamente dai Comuni. Questa azione, che aveva come target i bambini tra 0 e 16 anni, rafforzava la collaborazione con strutture socio-educative pubbliche e private dei centri estivi diurni. Nel mese di giugno sono stati destinati 135 milioni con lo stesso fine per i bambini tra i 3 e i 14 anni. Inoltre, sono state finanziati progetti rivolti specificamente al contrasto alla povertà educativa minorile per 15 milioni di euro. Come misura non finanziaria è stato inoltre concessa la possibilità ai Comuni di utilizzare gli avanzi di amministrazione per fronteggiare questioni urgenti legate alla pandemia.⁴²

2.3.2 L'impatto sociale del Covid-19

Finora ci si è occupati dell'impatto del Covid-19 sul piano delle politiche. Tuttavia, la pandemia ha avuto i suoi effetti peggiori dal lato della popolazione, in particolar modo in quella più fragile (Massari e Ranci 2022). In un contesto di welfare dove la protezione sociale è figlia di evidenti mancanze storiche di copertura, ad esempio nel contrasto alla povertà, la capacità di rispondere ai “nuovi rischi e bisogni” portati dalla pandemia è un tema di centrale importanza (Busso e Meo 2021; Busilacchi 2020). Infatti, gli effetti della pandemia sul regime di povertà italiano e sulle traiettorie di impoverimento della popolazione sono emersi con forza (Busilacchi e Luppi 2022). Il rischio di cadere in povertà in Italia presenta storicamente una dimensione geografica che si concentra principalmente nel Sud, in famiglie molto numerose con anziani a carico con bassi redditi (Morlicchio 2020). Già prima della pandemia, a seguito della crisi del 2008, le traiettorie di impoverimento in Italia hanno colpito parti della popolazione inedite, come

⁴²<https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-di-finanza-locale-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html>

testimoniato dall'aumento della povertà assoluta nel Nord Italia e l'aumento dei lavoratori poveri (ibidem). È inoltre importante notare come in Italia una delle categorie a maggiore rischio siano i giovani proprio a partire dalla crisi finanziaria. A questo modello generale che delimita il perimetro dell'identità del rischio di povertà si affianca una riflessione su quello che viene definito il regime di povertà italiano (Saraceno et al. 2020).⁴³ Questo si basa su alcuni elementi chiave che hanno reso la pandemia particolarmente impattante: modello di welfare italiano di tipo residuale-categoriale sbilanciato principalmente sul ruolo della famiglia a scapito di una copertura dei rischi tramite politiche sociali, che tuttavia predilige schemi principalmente basati sullo status occupazionale. Si deve aspettare il 2019 per l'introduzione di un reddito minimo in Italia -reddito di cittadinanza- che ha avuto anche una vita molto breve nel sistema di protezione.⁴⁴ La composizione della spesa sociale italiana è l'elemento chiave per comprendere le mancanze del modello. La costruzione del consenso che ha legato le scelte politiche verso una dimensione distributiva seguendo logiche categoriali e particolaristiche è una delle motivazioni per il quale in Italia i giovani sono tra le categorie più fragili oggi. Infatti, una grande parte della spesa italiana viene spalmata sul sistema previdenziale, a cui si aggiunge la predilezione verso trasferimenti monetari a sfavore della creazione di servizi (Ferrera et al. 2012). Ciò lascia complementariamente scoperte categorie come i giovani, le famiglie, ma anche in generale il ruolo della cura, e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sebbene strumenti come il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza siano stati usati per far fronte alla pandemia assieme agli strumenti di sostegno al reddito e al welfare fiscale (Vesan et al. 2020; Baldini e Scarchilli 2020), e a forme di autorganizzazione locale, vi è stato un incremento della povertà assoluta nel 2020 (ISTAT 2020) mostrando così le falle importanti del sistema preesistente (Ascoli 2020). Come notano Busilacchi e Luppi (2022) questo può avere un duplice effetto sul rischio di povertà: la possibilità che si creino dei cicli di privazione per gli

⁴³ Per regime di povertà si intende l'incrocio delle seguenti dimensioni: regolazione del mercato del lavoro, divisione di genere del lavoro, il tipo di responsabilità affidate agli attori del welfare nel ridurre i rischi sociali e il bilanciamento tra pubblico e privato e norme sociali e culturali di genere.

⁴⁴ Il reddito di cittadinanza è nato in seno a un lungo percorso preparatorio. Per una descrizione estesa dell'argomento vedi Gori (2020b)

individui già precedentemente vulnerabili e a rischio povertà, i quali perdendo le poche risorse a disposizione possono vedere un inasprimento della propria condizione; e la possibilità che individui che non avevano mai fatto esperienza del rischio di cadere in povertà si trovino a dover affrontare tale situazione a causa della perdita dei propri strumenti di protezione sociale. Quanto detto si basa sulle caratteristiche specifiche del modello che ha reso alcune categorie della popolazione italiana più fragili e a rischio, come detto poc'anzi. Dalla ricerca dei due autori si può notare come, limitatamente ai dati disponibili, stiano emergendo profili nuovi a rischio di povertà che la pandemia ha esacerbato. Alcuni esempi sono le giovani coppie con figli minori che avendo perso la protezione offerta dal lavoro, ad esempio i giovani lavoratori poveri con contratti a breve termine, in alcuni casi privi anche del ruolo protettivo fornito dalla famiglia di origine, sono tra i più a rischio. Mentre tra i profili tradizionali si rende più severo il fenomeno per coloro che sono meno ancorati a sistemi di sicurezza sociale come single, migranti e anziani: «Se gli anziani sono quelli che hanno pagato maggiormente il costo della pandemia in termini di vite umane, i giovani ne sono state le principali vittime sul piano economico.» (Vesan et al. 2021:452).

A partire da quanto detto in queste sezioni introduttive emerge l'importanza di questo lavoro e la volontà di comprendere come gli attori che sono maggiormente chiamati in causa nel contrasto alla povertà alimentare, abitativa ed educativa, ovvero i Comuni e il Terzo Settore delle città, si siano mossi per far fronte agli effetti della pandemia. Quanto detto finora farà da inquadramento per quanto si andrà poi a delineare successivamente.

Capitolo 3: Descrizione della metodologia

3. Introduzione

L'obiettivo del lavoro è di indagare i cambiamenti nella governance orizzontale della povertà nelle città di Milano e Torino nel periodo 2016-2021 con un'attenzione particolare agli effetti indotti dalla pandemia. Il lavoro si basa su tre principali campi di riflessione: la povertà alimentare, la povertà abitativa e la povertà educativa come definite rispettivamente nei capitoli 4, 5 e 6. Sono stati selezionati questi tre campi di *policy* perché risultati di centrale importanza a partire dall'inizio della pandemia. Tutti e tre gli ambiti sono inoltre basati su un'azione congiunta tra attori Pubblici locali e il Terzo Settore, a differenza ad esempio delle misure di supporto al reddito che seguono una governance principalmente interna all'amministrazione. Inoltre, viste le misure restrittive nazionali, già menzionate poc'anzi, per il contenimento degli effetti della diffusione del Covid-19 questi tre ambiti sono risultati centrali nel sistema di contrasto più ampio alla povertà. La domanda di ricerca principale della ricerca è la seguente: Come le città di Milano e Torino hanno reagito alla diffusione del Covid-19, nel periodo 2016-2021, sotto il profilo delle strategie di governance orizzontale del contrasto alla povertà alimentare, abitativa ed educativa? a cui sono state affiancate delle sotto-domande: Quali interventi sono stati messi in campo per fronteggiare la pandemia? Quali attori e quali relazioni di potere hanno caratterizzato la governance dei tre ambiti e come sono cambiate con l'avvento del Covid-19? Quali similitudini e quali differenze sussistono nei meccanismi di governance tra le due città? Si possono riscontrare forme di innovazione sociale e di che tipo? La teoria della governance, dell'innovazione sociale e le caratteristiche contestuali dei due sistemi di welfare locale sono il punto di partenza della ricerca. Da qui è emersa l'ipotesi di partenza che vuole indagare se il Covid-19 al livello locale abbia prodotto nei modelli di governance del contrasto alla povertà degli effetti in continuità o di rottura rispetto alle esperienze precedenti, mettendo in luce gli elementi di lungo periodo e/o innovativi nati durante la pandemia. Questo sia in termini più generali al livello di città che specifici nei tre ambiti di *policy*. Ciò ha permesso di chiarire le motivazioni e dare uno sguardo approfondito dei processi in atto. I risultati che ci si aspetta di trovare sono: i principali mutamenti interni della governance delle due città nel

campo del contrasto alla povertà urbana, con la possibilità di cambiamenti di carattere più netto e radicale in quei campi meno coperti dalla regolazione nazionale o locale; mettere in evidenza le similitudini e le differenze fra le due città rispetto al tema in oggetto andando ad identificare le motivazioni preponderanti di tali orientamenti.

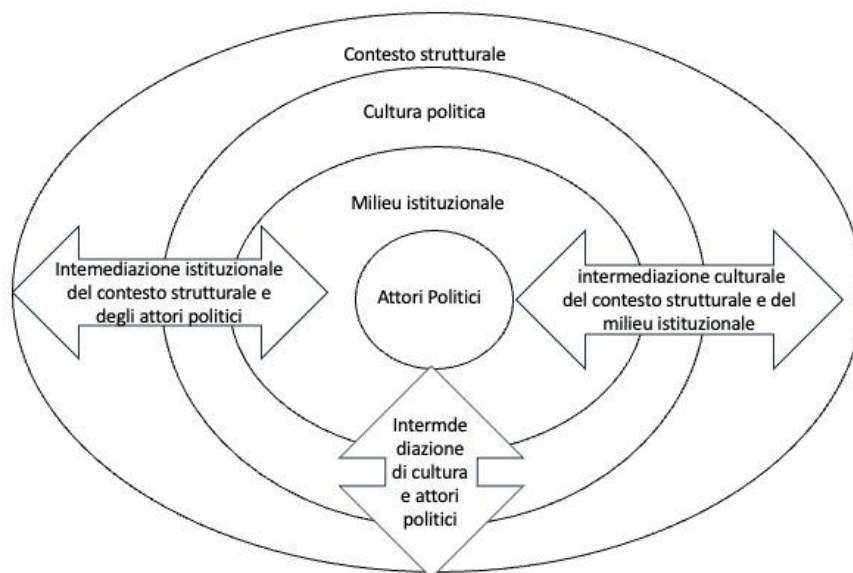
Per rispondere alle domande di ricerca si è scelto di utilizzare l'approccio Mixed Methods (Amaturo e Punziano 2016). Vista la natura ancora mutevole al momento della ricerca e la complessità delle tematiche affrontate si è scelto di integrare metodi principalmente qualitativi a metodi quantitativi che hanno permesso di rendere più solide le argomentazioni proposte. Per MM si intende: «quel tipo di ricerca in cui un ricercatore o un gruppo di ricercatori coglie elementi di approcci di ricerca qualitativi o quantitativi al fine di migliorare ampiezza, profondità e complessità della conoscenza prodotta.» (ibidem: 16). L'approccio mixed si pone come terza via rispetto alla classica divisione tra approcci qualitativi e quantitativi. Il dibattito moderno sui metodi misti nasce negli anni '70-'80 (Tashakkori e Teddlie 1998) grazie al lavoro di Norman K. Denzin sulla triangolazione metodologica (Denzin 1978). Sebbene la riflessione sui multi-metodi abbia radici già prima dei lavori di Denzin l'auspicio di una integrazione tra i diversi metodi e tecniche utilizzate si è sviluppata più recentemente. Infatti, a differenza degli approcci multimetodo che tendono ad affiancare dati qualitativi e quantitativi, l'idea di integrazione non è di sommare i dati provenienti da diverse fonti ma una vera e propria integrazione sistemica (Cordaz 2011). Per superare le opposizioni nate in seno al dibattito metodologico classico tra approcci quantitativi e qualitativi, si deve pensare ad un continuum. Se agli estremi sono riportati i paradigmi di ricerca qualitativi e quantitativi puri e al centro il paradigma MM. Nei diversi gradini del continuum possono emergere diverse combinazioni in termini di priorità di un paradigma sull'altro. Ciò designerà diversi disegni della ricerca. In termini epistemologici la ricerca MM parte da un assunto di tipo pragmatico rispetto agli obiettivi conoscitivi che a differenza degli approcci tradizionali della ricerca lascia al ricercatore maggiori spazi di innovazione metodologica e maggiori possibilità conoscitive. Si è scelto di adottare l'approccio MM in quanto ha permesso di mettere in luce processi parzialmente ancora in corso durante lo

svolgimento della fase empirica della ricerca. Inoltre, si è scelto di affiancare strumenti qualitativi a strumenti quantitativi per restituire una visione analiticamente più dettagliata dell'oggetto in questione. A questo si aggiungono i limiti legati alla disponibilità di dati sulla povertà urbana che nel sistema statistico italiano non dispongono di tale granularità non essendo resi pubblici e di difficile reperimento.

Ciò genera anche delle problematiche in termini teorici. Infatti, nel campo della letteratura comparativa della governance, esiste un'ampia letteratura di carattere comparativo sui sistemi nazionali e regionali (Esping-Andersen 1990; Peters e Pierre 2016; Burroni 2016; Crouch et al 2004). Tuttavia, il dibattito sull'analisi comparata della governance urbana mostra una minore attenzione nello sviluppo di modelli teorici e interpretativi specifici per i sistemi cittadini (Di Gaetano e Strom 2003). Tale questione è dovuta alla difficoltà di comparare città inserite in configurazioni istituzionali, culture locali, percorsi storici e sistemi di governance multilivello spesso molto differenziate. Infatti, le città europee si muovono dentro vincoli politici, economici, istituzionali e culturali estremamente differenziati che nel contesto europeo rimarkano il loro posizionamento come società locali incomplete (Les Galès 2002). Di Gaetano e Strom (2003) identificano tre principali approcci comparativi al livello urbano che riprendono i modelli utilizzati per la comparazione nazionale proponendo come alternativa un modello integrato. Gli approcci principali sono: l'approccio strutturale che, sulla scia degli studi di Marx e Weber, enfatizza le forme di relazione tra economia e società nella formazione delle politiche e della politica. Un secondo approccio riguarda l'analisi culturalista dei sistemi politici che pone la dimensione culturale come principale variabile esplicativa nei processi di *politics*. Ultimo approccio si rifà alla teoria dell'attore razionale basata su teorie di tipo micro-economico. Questo approccio studia come gli interessi autoreferenziali degli attori influenzino l'azione collettiva. L'ultimo approccio definito integrato, figura 9, ha fatto da base di partenza per questo lavoro, a cui però sono stati aggiunti degli elementi distintivi come riportato nel capitolo 1. Il modello integrato combina i precedenti tre facendo emergere una prospettiva della governance molto più completa in grado di tenere insieme l'assetto istituzionale più generale all'interno del quale le città si muovono, la cultura politica

-o i paradigmi di policy dove presenti- che vincolano le azioni delle città e il ruolo e l'agency degli attori al livello locale che vengono mediati poi all'interno dei milieu istituzionali.⁴⁵

Figura 9: Modello integrato per l'analisi comparativa della governance urbana



Fonte: nostra traduzione di Di Gaetano e Strom 2003:373

Entrando nelle questioni squisitamente metodologiche, come base per il lavoro è stato scelto il modello di analisi comparativa della governance, denominato *case-centred approach* (Punziano 2012; Clark et al. 2002). Tale modello consente di procedere ad un'analisi approfondita dei processi presi in considerazione (Naldini 2007). Motivazione che ha condotto la ricerca ad adottare un modello teorico e comparativo che non avesse come scopo la generalizzazione dei risultati. Si è scelta infatti la strategia di comparare due contesti simili che si differenziano però per alcune proprietà significative (Fideli 1998). Le due città mostrano delle similitudini di carattere strutturale in quanto sono entrambe collocate nel Nord-Ovest dell'Italia e presentano profili di povertà simili all'interno del modello di povertà italiano (Saraceno et al. 2020; Morlicchio 2020; ISTAT 2019, 2022; INPS 2022). In entrambi i casi sono presenti dei big players, come le grandi fondazioni

⁴⁵ Per milieu istituzionali gli autori intendono: «the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors. » (Di Gaetano e Strom 2003:363)

di origine bancaria (FOB), che si occupano di politiche sociali e welfare locale e che hanno importanti capacità di intervento e similitudini organizzative (Sabatinelli 2016). Inoltre, entrambe le città stanno affrontando un periodo importante di transizione della politica comunale. Entrambi gli enti locali hanno infine posto in essere degli investimenti in logiche di coprogettazione e coprogrammazione degli interventi (Benassi 2019; Bagnasco et al. 2020).

A queste similitudini si affiancano delle significative differenze nelle proprietà che compongono il sistema politico, gli stili di policy, le modalità relazionali tra gli attori nonché i valori (Prandini e Ganugi 2021; Piselli et al. 2012, Saraceno 2002).⁴⁶ Inoltre, una importante mole di letteratura si è occupata di comparare le due città nel campo del welfare locale creando una solida base di partenza per la nostra ricerca (Saraceno et al. 1997, 2004, 2020; Mingione e Andreotti 2001; Andreotti e Mingione 2013; Mingione e Oberti 2003). Nonostante queste ed altre differenze gli elementi di similitudine dovrebbero fare maggiormente risaltare le differenze che ci aspettiamo di riscontrare in termini di stili di governo delle politiche sociali, di relazione con gli attori privati in risposta alla situazione determinata dalla pandemia.

3.1 Disegno della ricerca e selezione degli intervistati

Il disegno della ricerca è composto di due fasi nidificate Qualitativo>quantitativo come mostrato nella figura 10 (Creswell e Plano Clark 2017).⁴⁷ Lo schema riporta tutti i metodi e le tecniche utilizzate per restituire un quadro chiaro del suo sviluppo. Nella prima fase del disegno di ricerca si è scelto di utilizzare per la parte qualitativa una traccia di intervista semi strutturata basata principalmente su temi molto ampi e un'analisi della documentazione esistente. A questo sono stati affiancati dati sulla povertà urbana provenienti dalle statistiche

⁴⁶ Per una trattazione estensiva si rimanda al capitolo 2

⁴⁷ Gli autori identificano una tipologia di disegni di ricerca basati sulla prevalenza di un approccio sull'altro e la temporalità della comparsa dei diversi approcci dando vita a quattro possibili disegni della ricerca (Creswell e Plano Clark 2017; Amaturio e Punziano 2016). Il disegno triangolare, o convergente parallelo, in cui vi è stessa temporalità e priorità; il disegno sequenziale esplicativo che parte da una fase quantitativa e va verso una fase qualitativa; il disegno sequenziale esplorativo che parte da un approccio qualitativo verso un approccio quantitativo; infine, il disegno nidificato che vede la prevalenza di un approccio sull'altro in cui l'approccio secondario fa da supporto allo studio. In questo tipo di studi possono essere utilizzate anche tecniche di quantitativizzazione o qualitativizzazione dei dati raccolti.

ufficiali e da vari osservatori sul territorio. Gli intervistati della prima fase sono docenti universitari esperti nei temi della povertà urbana e del welfare locale afferenti agli atenei di Milano e Torino. Lo schema di intervista della seconda fase invece è composto come segue: una prima parte di informazioni socio-anagrafiche e di carriera dell'intervistata/o; un focus sul progetto per mettere in evidenza l'evoluzione e gli obiettivi dello stesso a cui è stata affiancata una parte di social network analysis (SNA). La SNA ha permesso di ricostruire la rete delle organizzazioni centrali dei progetti nel periodo scelto, la rete degli attori principali che hanno orientato le decisioni finali e la rete reputazionale. L'ultima parte dell'intervista è composta di domande aperte relative ai criteri di inclusione degli attori all'interno dei tre ambiti e i cambiamenti portati dal Covid-19. È stato fatto un focus sulle motivazioni a seguito delle quali le organizzazioni che hanno fatto parte della rete sono state incluse. Sono state rilevate le modalità e le sedi di decisione condivisa. A questa parte ne è stata affiancata una sulla dimensione decisionale nella quale si ponevano domande sull'ambito di appartenenza e sugli effetti percepiti del Covid-19. In ultimo, è stato chiesto un parere sul progetto in esame. In ultimo è stata utilizzata la tecnica della Discourse Network Analysis (DNA) grazie al quale si sono ricostruiti i nodi discorsivi e i posizionamenti degli attori rispetto alle tematiche in oggetto di questo lavoro.

Figura 10: Disegno della ricerca MM



Fonte: nostra elaborazione

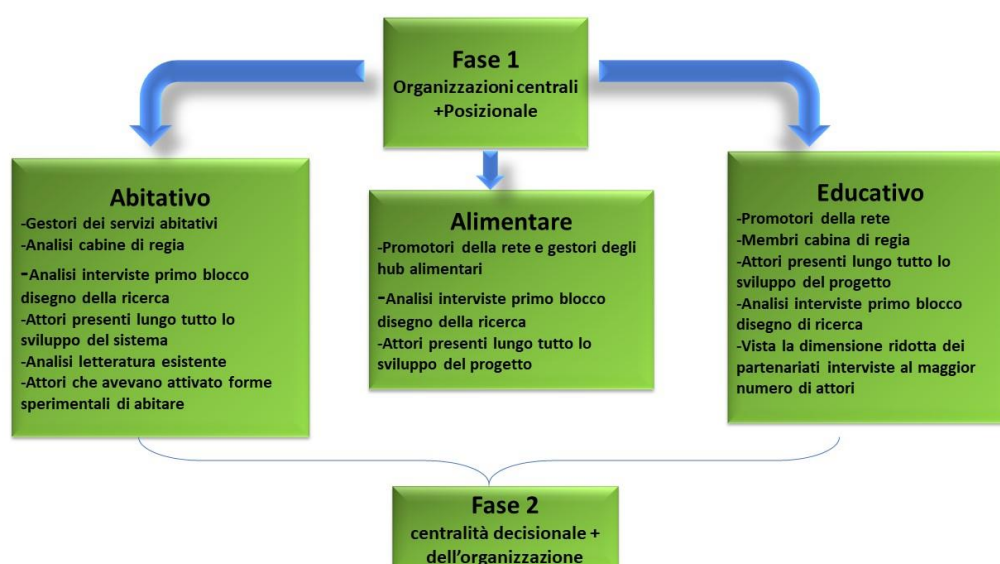
Per quanto riguarda la prima sotto-domanda di ricerca *“Quali interventi sono stati messi in campo per fronteggiare la pandemia?”* è stata condotta un’analisi della letteratura scientifica sul tema che riguarda tuttavia un periodo più ampio rispetto a quello indicato. Nella prima fase sono state condotte 6 interviste a testimoni privilegiati per comprendere i progetti e gli attori di maggiore rilevanza nel periodo scelto. È stata poi condotta una ricerca basata su parole chiave reperite sui siti dei comuni per identificare i progetti e le policy implementate attraverso le delibere comunali e i Piani di Zona relativi al 2016-2021. La lettura, analisi e schedatura dei documenti è stata affiancata dall’analisi dei siti web dei differenti progetti, degli articoli di giornale e dei siti dei diversi attori che ne hanno preso parte. Ciò ha permesso di includere anche progetti non espressamente richiamati nella documentazione analizzata e informazioni aggiuntive su quelli rilevati. Questa prima parte quindi si è concentrata sugli strumenti di policy, la ricostruzione delle politiche, sui progetti e sull’identificazione degli attori.

Per quanto riguarda le domande *“Quali attori e quali relazioni di potere hanno caratterizzato la governance dei tre ambiti e come sono cambiate con l’avvento del Covid-19? Quali similitudini e quali differenze sussistono nei meccanismi di governance tra le due città? Si possono riscontrare forme di innovazione sociale e di che tipo?”* sono stati identificati gli attori della governance partendo dai risultati della prima fase.

Sono state svolte 40 interviste nel periodo che va da luglio 2022 a marzo 2023. Le interviste sono state somministrate seguendo una traccia di intervista semi-strutturata tramite videochiamata, sono state registrate e successivamente trascritte. Sono state condotte rispettivamente 19 interviste per l’ambito alimentare; 12 per quello abitativo e 9 per l’educativo. Sono state categorizzate le diverse organizzazioni a seconda del tipo di settore di appartenenza (ente Pubblico, Terzo Settore, interessi economici, azienda partecipata...) ai quali è stato applicato inizialmente il criterio posizionale per la scelta degli intervistati. Il criterio posizionale prevede che vengano prese in considerazione le cariche più alte dell’organizzazione di riferimento (Laumann e Pappi 1976; Morlicchio e Zaccaria

1997).⁴⁸ A questo nel corso delle interviste è stato aggiunto il criterio decisionale e di centralità dell'organizzazione nella rete percepita dagli attori per identificare gli ulteriori attori da intervistare. Il criterio decisionale permette di individuare gli attori centrali attraverso le interviste amministrative e la ricostruzione SNA (Piselli et al 2012; Brancaccio e Zaccaria 2007). Il criterio centralità dell'organizzazione nella rete percepita dagli attori permette di includere tutti quegli attori che nonostante non siano espressamente richiamati nei processi decisionali hanno giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo della rete (Belligni e Ravazzi 2012; Piselli et al. 2012). È stata quindi fatta una selezione a più fasi, figura 11.

Figura 11: diagramma per la selezione degli intervistati



Fase 1: identificazione delle organizzazioni e scelta tramite il criterio posizionale tenendo in considerazione le diverse sfere sociali di appartenenza -Pubblico, Terzo Settore, Movimenti Sociali- così da avere una ricostruzione dettagliata dei processi da più punti di vista. Questa scelta ha una motivazione legata anche al framework teorico utilizzato. Inoltre, per identificare le organizzazioni iniziali della fase uno a cui sottoporre l'intervista sono stati scelti dei criteri specifici per ogni ambito di policy vista la diversità dei policy networks.

⁴⁸ A seconda della forma organizzativa dell'organizzazione, sono stati selezionati: amministratori delegati, presidenti, vicepresidenti, membri dei consigli di amministrazione, direttori, fondatori, segretari generali, responsabili dei progetti.

- **Per l'ambito alimentare:**

- Sono stati scelti gli attori promotori della rete, i gestori degli hub partendo dall'analisi secondaria.
- Si è partiti da un primo gruppo di attori scelti tra coloro che sono stati nominati nelle interviste della prima fase del disegno di ricerca -rivolte ai professori universitari- e che sulla base della letteratura avevano un maggiore peso specifico e riconoscibilità nei progetti presi in considerazione: -Milano Aiuta e Torino Solidale-
- Sono stati prediletti attori presenti per tutto lo sviluppo dei dispositivi di aiuto alimentare dal 2020 al 2021. Questo perché l'evoluzione dei dispositivi ha incluso ed escluso diversi attori e si è preferito concentrarsi su quelli che hanno partecipato a tutti i processi.

- **Per l'ambito abitativo:**

- Sono stati identificati gli attori che avevano un focus specifico all'interno del sistema dei servizi per la grave emarginazione adulta sulla componente abitativa.
- Sono stati scelti gli attori promotori della rete, i membri della cabina di regia e gli enti del Terzo Settore partendo dall'analisi secondaria fatta sulla documentazione esistente.
- Sono stati prediletti attori che sono stati presenti per tutto lo sviluppo dei sistemi di contrasto dal 2016 al 2021. Questo perché l'evoluzione dei due sistemi ha incluso ed escluso diversi attori e si è preferito concentrarsi su quelli che hanno partecipato a tutti i processi.
- Si è utilizzata la letteratura sul tema che aveva già parzialmente trattato la governance della grave emarginazione adulta in termini differenti (Prandini e Ganugi 2021).
- Sono stati scelti attori che avessero sperimentazioni in corso rispetto ai servizi abitativi per la grave emarginazione adulta o gestissero servizi centrali della rete.

- **Per l'ambito educativo:**

- Sono stati scelti gli attori promotori della rete, i membri della cabina di regia e gli enti del Terzo Settore partendo dall'analisi secondaria fatta sulla documentazione esistente.
- Sono stati prediletti attori che sono stati presenti per tutto lo sviluppo dei sistemi di contrasto dal 2016 al 2021. Questo perché l'evoluzione dei due sistemi ha incluso ed escluso diversi attori e si è preferito concentrarsi su quelli che hanno partecipato a tutti i processi.
- Inoltre, per scegliere un primo gruppo di attori da cui partire sono stati scelti coloro che sono stati nominati nelle interviste della prima fase del disegno di ricerca -rivolte ai professori universitari- e che sulla base della letteratura avevano un maggiore peso specifico e riconoscibilità nei progetti presi in considerazione.
- Essendo partenariati molto piccoli si è cercato di intervistare il maggior numero di attori del Terzo Settore o del privato partendo dagli attori che avessero già servizi attivi sul tema educativo e che hanno presentato delle progettualità finanziate poi con importi maggiori.

Fase 2: scelta degli attori tramite il criterio decisionale e di centralità dell'organizzazione nella rete percepita dagli attori. Questa scelta ha una motivazione legata anche al framework teorico utilizzato.

3.2 La Social Network Analysis

Chiariti i criteri di scelta dei singoli attori ci soffermeremo ora sui metodi e le tecniche utilizzate nella seconda fase della ricerca -blocco 2 della figura 10 -. Per ricostruire i processi decisionali che hanno caratterizzato la governance dei progetti oggetto della nostra ricerca è stata utilizzata la Social Network Analysis (SNA): «un insieme di procedure per la raccolta, il trattamento, l'elaborazione e il controllo delle ipotesi relative a dati di tipo relazionale» (Chiesi 1999: 11). La SNA si è basata su tre principali domande: *“mi saprebbe indicare tre organizzazioni che secondo lei sono state centrali all'interno del progetto specificando anche il perché della scelta?”*; *“mi saprebbe indicare in ordine di importanza tre persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell'orientare le decisioni finali?”*; *mi saprebbe indicare in ordine di importanza tre persone che hanno partecipato al progetto che per reputazione lei ritiene centrali?”*. Si è scelto la strategia della

citazione per una serie di motivazioni: un approccio *whole network* sarebbe stato molto dispendioso in termini di tempo; inoltre visto che le interviste sono state somministrate in videochiamata avrebbe reso il processo poco agevole; si sarebbero esclusi attori che non erano formalmente espressi nei documenti, questo avrebbe portato a non considerare attori informali che hanno giocato un ruolo fondamentale nei processi di governance durante il periodo dell'emergenza pandemica; il limite delle tre citazioni è stato usato come limite indicativo flessibile, quindi potevano essere indicati anche più o meno attori. Si è scelto di utilizzare lo schema di SNA all'interno dell'intervista per due principali motivi: da un lato per raccogliere anche informazioni narrative rispetto alle scelte fatte per ogni singolo attore, dall'altro per avere la possibilità di approfondire i meccanismi ritenuti interessanti dal ricercatore. Sono state incluse una serie di dimensioni relative alle citazioni: l'organizzazione di appartenenza, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di relazione cooperativa o conflittuale, e l'attributo relazionale del legame – amicale, parentale, sentimentale, parentale. La SNA verrà utilizzata per ricostruire le dinamiche di potere riguardo i processi decisionali che hanno caratterizzato i progetti presi in considerazione. Inoltre, la SNA così utilizzata è parte integrante del disegno di ricerca MM. L'integrazione, infatti, avviene sia al livello di qualitativizzazione del dato di rete, sia in termini più generali nella costruzione finale dell'argomentazione all'interno dello schema nidificato del disegno di ricerca (Cordaz 2011; Felaco 2019).

3.3 La Discourse Network Analysis

Per l'analisi delle risposte alle domande aperte è stata utilizzata la tecnica della DNA grazie alla quale è stato possibile comprendere i nodi discorsivi che caratterizzano i processi di governance delle due città. L'analisi DNA parte dall'idea che il dibattito politico sia costruito come una rete di posizioni tra loro interconnesse. Le affermazioni dei partecipanti al dibattito sono interdipendenti, in quanto in grado reciprocamente di influenzarsi apprendendo dagli altri attori. Come affermato dall'ideatore della tecnica (Leifeld 2013) la DNA è un approccio MM che coniuga la parte qualitativa dell'analisi testuale con gli strumenti della SNA. Infatti, l'obiettivo della DNA è descrivere e trovare le ricorsività nella struttura del discorso attraverso gli strumenti della rete. La DNA si basa su quattro variabili: gli *attori*, ovvero gli individui singoli o organizzativi che producono le affermazioni; i

concetti, ovvero la rappresentazione astratta dei contenuti discussi; *il tempo*, come variabile discreta o continua nel quale si svolgono i dibattiti; in ultimo, *l'accordo o disaccordo* degli attori rispetto a una determinata affermazione derivante dai concetti. Alcuni esempi di questa tecnica ancora in via di sviluppo riguardano principalmente la dimensione nazionale del dibattito politico e i processi discorsivi intorno al contenuto delle *policies*. Ad esempio, la letteratura si concentra su: politiche pensionistiche in Germania (Leifeld 2013), sul dibattito europeo riguardo i brevetti (Leifeld e Haunns 2010), sul prezzo degli alcolici (Fergie et al. 2018), o le food policies in alcune città europee, sebbene in questo caso l'utilizzo sia più simile alla social network text analysis (Filippini et al. 2019). La DNA è un'alternativa valida alle prospettive tradizionali di analisi del discorso. Come affermato da Leifeld e Haunns (2010) questa tecnica ha il vantaggio di includere variabili centrate sia sugli attori del discorso, sia sul contenuto del discorso. Inoltre, la DNA ha il vantaggio di rendere osservabili le strutture discorsive attraverso gli strumenti della SNA. Ciò crea un indubbio incremento delle capacità analitiche per lo studio delle strutture di potere. In questo lavoro si è cercato di apportare alla tecnica degli aspetti innovativi allo scopo di comprendere meglio sia la dimensione urbana dei fenomeni osservati sia i processi di formazione e non solo di implementazione delle *policies*. La tabella 7 riporta una definizione estesa delle domande di ricerca e delle relative modalità di indagine.

Tabella 7: Prospetto delle domande di ricerca, dei metodi e delle tecniche utilizzate.

<i>Domanda principale: Come le città di Milano e Torino hanno reagito alla diffusione del Covid-19, nel periodo 2016-2021, sotto il profilo delle strategie di governance orizzontale del contrasto alla povertà alimentare, abitativa ed educativa?</i>		
Sotto domande di ricerca	Metodi e Tecniche utilizzati	Fasi della ricerca
<i>Quali interventi sono stati messi in campo per fronteggiare la pandemia?</i> <i>Quali attori e quali relazioni di potere hanno caratterizzato la governance dei tre ambiti e come sono cambiate con</i>	-Analisi della letteratura -Interviste semi strutturate a 6 docenti universitari esperti sul tema afferenti alle università di Milano e Torino -Ricostruzione dei progetti attraverso delibere raccolte nei	Fase 1

<i>l'avvento del Covid-19?(parte su dati secondari)</i>	siti web attraverso una ricerca con parole chiave -Analisi schedatura e mappatura qualitativa della documentazione e seconda fase di ricerca dei progetti su siti web dei progetti delle associazioni e stampa locale -Utilizzo di dati e statistiche basate su dati ufficiali e degli osservatori territoriali	
<i>Quali attori e quali relazioni di potere hanno caratterizzato la governance dei tre ambiti e come sono cambiate con l'avvento del Covid-19? (parte su dati primari)</i> <i>Quali similitudini e quali differenze sussistono nei meccanismi di governance tra le due città?</i> <i>Si possono riscontrare forme di innovazione sociale e di che tipo?</i>	-Interviste semi-strutturate ad attori chiave della governance -Social network analysis -Discourse Network Analysis	Fase 2

Fonte: nostra elaborazione

Capitolo 4: Governare la povertà alimentare a Milano e Torino: vecchie geometrie di potere e innovazione sociale

4. Introduzione

Con questo capitolo entriamo nel vivo dei risultati della ricerca empirica. Esso si concentra sulla povertà alimentare, un tema molto importante durante tutta la pandemia. Al livello cittadino, sia a Torino che a Milano, la povertà alimentare ha dei connotati molto trasversali nel periodo pre-pandemico e non presenta particolari forme di coordinamento. Questo modello di contrasto, gestito soprattutto da alcuni soggetti del Terzo Settore, è comune a gran parte delle città italiane. Tuttavia, la pandemia ha messo in evidenza la necessità di dotarsi di strumenti di supporto coordinato in questo campo. In entrambe le città vi è stata una forte promozione da parte dell'ente pubblico locale.

Il capitolo si articola come segue: verranno riportati alcuni caratteri generali della povertà alimentare in Italia assieme ad alcuni dati disponibili al livello nazionale; la seconda parte tratterà invece delle due città e dei sistemi implementati durante la pandemia; verrà infine fatta una riflessione sull'innovazione sociale rispetto ai progetti implementati.

4.1 Nuovi bisogni di cibo o di nuova regolazione?

L'inchiesta sulla miseria in Italia dell'inizio degli anni Cinquanta del Novecento (Morlicchio 2020; Saraceno et al. 2020) aveva incluso la povertà alimentare, misurata attraverso il consumo di vino, carne e zucchero, tra le dimensioni più importanti del tenore di vita insieme alle condizioni abitative e all'abbigliamento. A lungo si è ritenuto che la povertà alimentare fosse ormai un problema del passato. E in effetti durante il boom economico si era determinato un netto miglioramento dell'alimentazione.

«L'italiano che esce dalla guerra è allo stremo. Consuma 4-5 chilogrammi di carne bovina all'anno. Solo a metà degli anni Cinquanta ritorna a mangiarne 9, come nel poverissimo e autarchico anteguerra: diventeranno 13 nel 1960 e 20 nel 1966.» (Crainz 1998: 84)

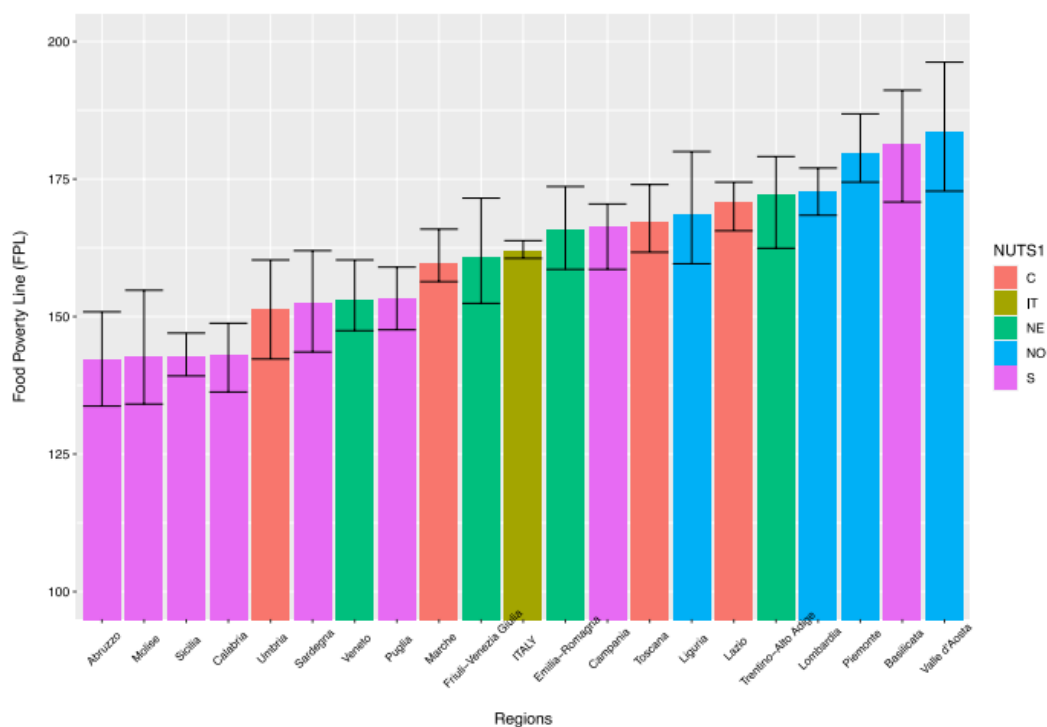
L'attenzione dei sociologi per la povertà alimentare cominciò dunque a declinare. Si dovrà attendere la crisi del 2008 (Campiglio e Rovati 2009) per una ripresa della riflessione sul tema. Bandera nota come

«Sempre più persone, strette nella morsa della crisi, rinuncino in toto o in parte agli acquisti alimentari e, inevitabilmente, molte si ritrovino in una condizione di povertà alimentare, incapaci di accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire loro una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale di riferimento.» (Bandera et al. 2016:260)

Questa definizione mette in evidenza gli aspetti dell'accesso e della distribuzione ma anche della qualità e dell'utilizzo che si fa del cibo (Maino et al. 2016). Nel caso italiano il cibo non viene identificato in un quadro regolativo nazionale mettendo in discussione il suo statuto di diritto soggettivo come riconosciuto al livello internazionale dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (ActionAid 2020; Bandera et al. 2016). In un recente studio Marchetti e Secondi (2022) hanno messo in luce la situazione italiana utilizzando i consumi delle famiglie e la soglia di povertà relativa. Il Piemonte e la Lombardia sono tra le prime tre regioni per spesa pro capite in beni alimentari. Rispettivamente 254, 50 euro per il Piemonte e circa 240 euro in Lombardia. Guardando alla spesa delle famiglie gli autori applicano l'indice *At Risk-of-Food-Poverty* (ARoFP) per stimare la distribuzione della povertà alimentare al livello regionale come mostrato dalla figura 12. Piemonte e Lombardia anche in questo caso sono tra le regioni in cui l'indice registra livelli più alti e maggiori rispetto alla media italiana. Le azioni di contrasto intraprese sono risposte di tipo emergenziale e assistenziale, con un forte radicamento territoriale. Queste sono in mano principalmente a specifici attori del Terzo Settore come i Banchi alimentari, o di stampo caritatevole come la Caritas che quindi non sono in grado di garantire per tutta la popolazione in modo egualitario il diritto al cibo (Toldo 2018). Inoltre, in un quadro regolativo e di definizione del problema carente è molto difficoltoso che si sviluppino dei processi virtuosi di rimozione degli ostacoli individuali riconosciuti dal principio costituzionale di eguaglianza. Infatti, sebbene vi siano molti esempi innovativi come quelli legati al secondo Welfare (Maino et al. 2016), soprattutto al livello urbano, questi fanno fatica a creare dei sistemi o degli strumenti unitari e replicabili.

I principali strumenti di intervento si inscrivono nelle coordinate del Welfare sociale italiano (Gori 2022) già descritte nel capitolo 2.

Figura 12: indice ARoFP al livello regionale



Fonte: Marchetti e Secondi 2022:1008

Al livello nazionale la presenza del Reddito di Cittadinanza, o di uno schema di reddito minimo più in generale, è fondamentale nel campo della povertà alimentare, sebbene a latere di questa trattazione specifica. I principali strumenti di intervento provengono infatti da fondi europei. Dal 2014 buona parte della spesa per il contrasto alla povertà alimentare proviene dal fondo per l'aiuto agli indigenti FEAD (ex PEAD), di circa 3,8 miliardi di euro, e che finanzia principalmente l'acquisto di beni materiali e alimentari per chi versa in condizioni di povertà estrema. Il fondo viene gestito in Italia dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e destinato direttamente agli enti del Terzo Settore accreditati. Il canale diretto con enti accreditati FEAD genera una serie di risposte arbitrarie che, sebbene in molti casi innovative, fanno fatica a sedimentarsi e a raggiungere scale istituzionali producendo delle buone pratiche o delle linee di indirizzo. Questo è il caso della diffusione del Covid-19 che ha messo in evidenza una serie di fragilità

sia dal punto di vista della definizione del bisogno alimentare (ActionAid 2020), sia delle risposte implementate (Bifulco et al. 2022). Nella maggior parte delle città italiane durante il Covid-19 si sono create forme emergenziali di intervento soprattutto di tipo mutualistico o basate su reti pubblico-privato. In mancanza di una regolazione specifica e centralizzata a livello nazionale, ma anche di specifiche politiche regionali, ai comuni è stato lasciato l'onere e l'onore di decidere sia le strategie di risposta. I principali canali utilizzati sono stati l'erogazione di buoni spesa grazie all'incremento del Fondo di solidarietà comunale, senza però una chiara definizione dei criteri di accesso basati su scelte politiche al livello locale. In seconda istanza, laddove le condizioni del tessuto sociale ed economico lo permettevano, sono state create delle reti, formali o informali, di distribuzione del cibo a supporto della popolazione (ActionAid 2020). Il tipo di risposta ha creato dei divari importanti nell'esercizio del diritto al cibo. Da una parte, molti comuni hanno introdotto come principale criterio per l'assegnazione dei buoni spesa quello della residenza e dello stato patrimoniale. Dall'altro, le risposte maggiormente innovative in termini di reti solidali, capaci di leggere il disagio emergente, sono nate laddove gli attori sono stati in grado di coordinare le risorse a disposizione dei territori e nei territori che disponevano di maggiori risorse di partenza in termini economici, relazionali e di capacità di intervento.

Proprio la situazione pandemica ha stimolato una recente riflessione e proposta nella legge di Bilancio 2023 di un reddito alimentare basato sulla distribuzione di pacchi alimentari con l'obiettivo di ridurre lo spreco e la povertà alimentare. Il connubio tra questi obiettivi e le modalità di intervento basato sulla distribuzione dei pacchi potrebbe rilevarsi controproducente in termini di diritti. Infatti, l'intervento a valle senza una chiara indicazione programmatica al livello centrale del diritto al cibo si potrebbe riflettere in una non scelta perpetrando l'assenza di politiche e della politica sul tema della povertà alimentare.

4.2 Il sistema del cibo a Torino prima del Covid-19

Il tema del contrasto alla povertà alimentare non è nuovo nella città di Torino. Il cibo come forma di contrasto alla povertà è sicuramente uno degli aspetti che le città devono prendere in considerazione, sia per le capacità di intervento, sia per la mancata regolazione al livello nazionale. Già dal 2013 per arrivare fino all'Expo

del 2015 la città di Torino poneva particolare attenzione al sistema del cibo in termini di cultura del cibo, di riduzione dello spreco alimentare e equità (Cuomo e Ravazzi 2022). Sono stati infatti creati dei tavoli all'interno della pianificazione strategica di Torino che sarebbe poi stata chiusa dalla giunta Appendino nel 2016. I tavoli erano caratterizzati da un forte interesse sul tema e da una partecipazione molto vasta, basata sulla fiducia reciproca, l'orientamento comune degli obiettivi e degli interessi e la volontà di collaborazione (ibidem). Nonostante la città non sia munita di una vera e propria Food Policy urbana dal 2014 ha intrapreso un processo che avrebbe portato allo sviluppo di alcune buone pratiche (Bottiglieri et al 2017). Tuttavia, guardando al sistema del cibo d'emergenza (Toldo 2018; Pothukuchi e Kaufman 1999), inteso come capacità di riconoscimento del diritto al cibo e non solo come pratiche in capo ai Banchi Alimentari o al sistema delle mense caritatevoli, Torino rivela elementi interessanti. Promosso dall'Università degli Studi di Torino, il Politecnico di Torino e dall'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche e in collaborazione con la Camera di Commercio di Torino è stato creato un progetto di mappatura del sistema del cibo metropolitano denominato "Atlante del Cibo".⁴⁹ Nel 2019 a questo progetto si sono aggiunti anche altri attori come la città di Torino, la città metropolitana di Torino e l'Ires Piemonte. L'obiettivo del progetto è quello di creare una conoscenza delle pratiche e degli strumenti del sistema alimentare per migliorare poi gli interventi di policy a sostegno del diritto al cibo. All'interno di questa cornice è stata condotta l'*"Indagine sulle pratiche di contrasto alla povertà e allo spreco alimentare a Torino"*⁵⁰ finanziata dalla Compagnia di San Paolo. Essa aveva come obiettivo quello di mappare, identificare le linee d'azione territoriali del sistema del cibo e dare delle indicazioni di policy. L'indagine ha rilevato le principali risposte al problema divise in: a) risposte istituzionali legate alla dimensione sovra territoriale -come ad esempio i fondi FEAD o le misure di sostegno al reddito-; b) l'azione del Terzo Settore di stampo principalmente caritatevole e religioso che offre servizi attraverso le mense benefiche; c) l'azione dei Banchi Alimentari che forniscono e redistribuiscono cibo a enti di primo livello; d) progetti di secondo welfare

⁴⁹ <https://urbanlabtorino.it/in-rete/atlane-del-cibo/>

⁵⁰ <https://assesta.it/progetti/indagine-sulle-pratiche-di-contrasto-alla-poverta-e-allo-spreco-alimentare-a-torino/>

promosso dal Terzo Settore al quale si affiancano percorsi di inclusione; f) risposte individuali (vedi nota 2). In generale, nel contrasto alla povertà alimentare non è stato strutturato un sistema cittadino di risposta specifico come nel caso di Torino Solidale -di cui si tratterà nel paragrafo successivo- ma una serie di azioni locali anche in partenariato con il Comune di matrice principalmente micro e/o autonoma. Nel 2019 viene introdotto il bilancio del cibo “*Food metrics report*” con l’intento di creare una base dati corredata da dati pubblicati annualmente.⁵¹ Il bilancio è stato promosso dall’Assessorato per le Politiche per la Sostenibilità e la Resilienza Ambientale e coordinato dell’Area Ambiente. Nella partnership sono rientrati anche i Servizi Educativi, i Servizi Sociali, il Servizio Commercio e Imprese e il Servizio Economato Fornitura beni e servizi.

Un’altra azione nel contrasto alla povertà alimentare, la cui importanza è stata riconosciuta anche dagli attori intervistati, è stato il Piano di inclusione sociale (PIS). Il Piano è quell’intervento di profonda trasformazione posto in essere nel sistema delle politiche sociali torinese. Il PIS di riforma si articola su 5 macro aree di intervento: area 1-infrastrutture distrettuali e/o sovraterritoriali; area 2-reti di sostegno alla comunità e di accompagnamento all’inclusione sociale; area 3-reti di acquisto solidale per persone e nuclei in condizioni di grave disagio abitativo; area 4-reti territoriali per l’abitare, abitare sociale e accoglienza solidale; area 5-azioni e interventi di rete per l’inclusione sociale dei cittadini senza dimora. Oltre, queste cinque aree è stato formato un gruppo di accompagnamento partecipato da alcuni degli attori del territorio con un ruolo regia, coordinamento e di programmazione. Alla base vi è l’idea che il gruppo deve aiutare a elaborare strategie comuni di intervento e favorire lo sviluppo dei progetti proposti.⁵² All’interno delle diverse aree si sono sviluppati progetti sul cibo e il sostegno materiale in modo trasversale

⁵¹ <https://www.torinovivibile.it/wp-content/uploads/2021/07/Food-Metrics-Report.pdf>

⁵² Di questo gruppo fanno parte: ACLI Sede Provinciale di Torino; Arcidiocesi di Torino; Associazione Banco Alimentare del Piemonte Onlus; Associazione nazionale Croce Rossa Italiana; A.T.C. di Torino; Azienda Sanitaria Locale; Centro Servizi per il Volontariato; città di Torino; Compagnia di San Paolo (con i relativi enti strumentali); Comunità Papa Giovanni XXIII; Concooperative; Consorzio Il Nodo; Consulta per le Persone in Difficoltà (C.P.D.); Fio.PSD Onlus; Fondazione CRT; Forcoop c.s.s.c.s.i.s.; Forum del Terzo Settore in Piemonte; Legacooperative; Organizzazioni sindacali confederali; Politecnico di Torino (Dipartimento di Architettura e Design); Rete delle Case del Quartiere APS; UNHCR; Università degli Studi di Torino (Dipartimento di Informatica, Dipartimento Politica Cultura e Società, Dipartimento Management, Dipartimento Filosofia e Scienze dell’Educazione). <https://servizi.comune.torino.it/inclusione/progettazione-del-piano-di-inclusione-sociale/gruppo-di-accompagnamento-partecipato/>

ad altri servizi. Inoltre, l'introduzione del PIS è stata la base sui cui si è fatto affidamento nella costruzione della rete di Torino Solidale, andando ad attivare attori che lavoravano nelle diverse aree e non necessariamente nell'ambito alimentare. L'importante lavoro di costruzione di un'infrastruttura sociale basata su reti collaborative e coprogettate è stato il punto di partenza per lo sviluppo del dispositivo di aiuto alimentare nato durante l'emergenza.

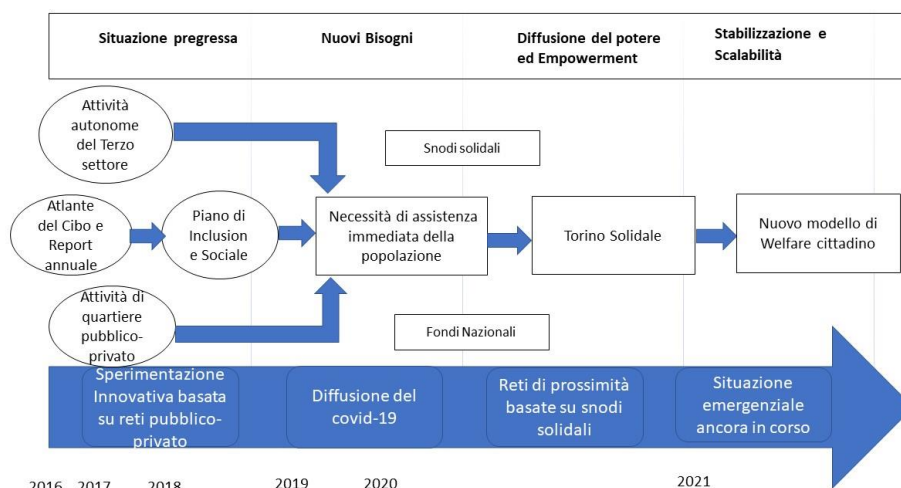
4.2.1 Torino Solidale: descrizione del progetto e attori

Torino Solidale è il progetto promosso dall'azione sinergica di diverse divisioni del Comune di Torino il 24 marzo 2020. La maggior parte delle risorse, attori, expertise e relazioni, provenivano dal Piano di Inclusione Sociale. Torino Solidale è stato poi inserito nel progetto "To Link: connessioni di comunità" afferente all'area 1. L'infrastruttura finanziata tramite Programma regionale we.ca.re. (por FSE 2014-2020) ha come principali obiettivi: l'accoglienza intesa come la capacità di ascolto ed elaborazione dei bisogni della popolazione, l'orientamento tra domanda e offerta dei servizi di Welfare e l'offerta di accompagnamento degli individui nel sistema integrato dei servizi (Aimo et al 2021). Gli interventi del Comune per contrastare la pandemia hanno riguardato anche altri domini di policy oltre la povertà alimentare, come il sostegno alle persone in condizioni povertà estrema, homeless, sostegno psicologico, e diversi servizi alla persona. Nella prima fase della pandemia è stato insediato il Centro Operativo Comunale (COC). Il COC ha svolto un ruolo di referente per la città oltre che da connessione con l'unità di Crisi della Regione Piemonte e la Protezione Civile. Il progetto ha anticipato e integrato le misure nazionali per il contrasto degli effetti della crisi socio-sanitaria. Interventi nazionali destinati direttamente ai comuni, come riportato nel capitolo precedente, che hanno avuto inizio dall'ordinanza 658 della protezione civile del 29 marzo 2020. Il Comune attraverso alcune divisioni e uffici quali la Divisione Ambiente, Verde e Protezione Civile Divisione Servizi Sociali, Socio-sanitari, Abitativi e Lavoro, la Divisione Decentramento, Servizi Culturali e amministrativi, Giovani e Pari Opportunità, la Divisione Personale e il Corpo di Polizia Municipale ha creato un sistema di reti di prossimità integrato e organico che intervenisse capillarmente sul territorio. La delibera 00880/019 del 24 marzo 2020 istituiva due azioni principali denominate rispettivamente azione uno che prevedeva l'istituzione del COC e

azione due che non riguardava solo il campo alimentare. All'interno degli obiettivi dell'azione due *“Funzione Assistenza alla popolazione e Volontariato”*, da cui nasce appunto Torino Solidale, era incluso anche l'aiuto agli anziani. Di seguito sarà riportato lo schema del percorso evolutivo di Torino Solidale, figura 13.

La rete di Torino Solidale si compone di diversi attori e in modo particolare di attori legati alla sfera dell'associazionismo con una prevalenza di quello laico. La tabella 8 riporta l'elenco completo delle organizzazioni e dei diversi enti del Terzo Settore che si sono resi disponibili a essere riconvertiti in centri logistici e di smistamento coprendo l'intero territorio comunale. Inizialmente l'infrastruttura si basava su 13 snodi, divenuti poi 17. Lo scopo dell'infrastruttura era quello di fornire assistenza alla popolazione a partire dal primo lockdown. In particolare, già dalle prime fasi della pandemia la distribuzione di panieri solidali a domicilio con cadenza settimanale durante i periodi di chiusura, mensile successivamente, è stata una delle attività più rilevanti. Nella primissima fase pandemica è stato siglato un Memorandum of Understanding tra il Banco alimentare, il Banco opere della Carità e l'associazione Damamar per ripartire la gestione della rete.

Figura 13: Percorso evolutivo del progetto Torino Solidale



Fonte: Nostra elaborazione

L'Associazione Damamar ha svolto il ruolo di service gestionale e amministrativo per l'acquisizione dei beni necessari. I Banchi grazie alle loro

competenze, expertise e reti di relazioni hanno giocato un ruolo maggiormente operativo. In raccordo con gli snodi si sono occupati della composizione e dello smistamento dei pacchi alimentari a domicilio. Successivamente, con l'allentamento delle restrizioni gli snodi hanno funto anche da centri di ascolto e centri di distribuzione dei pacchi alimentari. Inoltre, il Comune ha aperto un canale di crowdfunding direttamente gestito dallo stesso. La tabella 1 mostra gli attori della rete di Torino Solidale. Tra agli attori facenti parte degli snodi solidali ve ne sono alcuni particolarmente interessanti. Il lavoro di prossimità svolto precedentemente dalle Case del quartiere ha rappresentato, oltre che un'opportunità logistica, anche di conoscenza del territorio. Le Case del quartiere sono infatti a loro volta forme di innovazione sociale (Barbera & Parisi 2019) caratterizzate da diverse forme organizzative – fondazioni, associazioni, cooperative no-profit e profit. Le case svolgono un lavoro di prossimità come “Luoghi” di costruzione diretta del welfare locale, di promozione sociale e assistenza. I destinatari degli interventi sono stati inclusi usando un criterio ibrido. Per la maggior parte persone erano già note ai servizi sociali della città che hanno visto peggiorare le loro condizioni a causa del Covid-19. A questi si sono aggiunti coloro che attraverso i canali del Comune, principalmente il sito di Torino Facile e il numero telefonico dedicato, ne hanno richiesto l'intervento. Il criterio di inclusioni di questi ultimi seguiva le regole per l'erogazione dei buoni spesa. I richiedenti dovevano essere in possesso della residenza nella città di Torino, con priorità per coloro che non erano beneficiari di altre forme di sussidio statale. La quota veniva riproporzionata a seconda della numerosità familiare. La rete ha svolto un importante ruolo di supporto alle misure nazionali – buoni spesa – in particolare per quelle fasce che sono state escluse dalla misura.

Tabella 8: caratteristiche delle organizzazioni e attori intervistati

Nome organizzazione	Tipo di organizzazione	Orientamento valoriale	Attori intervistati
Comune di Torino	Pubblico	Pubblico	AL_07_T
Divisione Ambiente, Verde e Protezione Civile	Pubblico/ amministrazione	Pubblico	

Divisione Servizi Sociali, Socio sanitari, Abitativi e Lavoro	Pubblico/ amministrazione	Pubblico	AL_09_T
Divisione Decentramento, Servizi Culturali e amministrativi, Giovani e Pari Opportunità	Pubblico/ amministrazione	Pubblico	
Divisione Personale Corpo di Polizia Municipale	Pubblico/ amministrazione	Pubblico	
ACLI Torino-Centro Sportivo Robilant	Terzo Settore/associativo	Religioso	
Arci Torino	Terzo Settore/associativo	Laico	AL_02_T
Arci Spazio Giovani Alkadia	Terzo Settore/associativo	Laico	
Arci Associazione Edera	Terzo Settore/associativo	Laico	AL_01_T
Consulta per le Persone in Difficoltà	Terzo Settore/associativo	Laico	AL_13_T
Casa del Quartiere San Salvario	Terzo Settore/associativo	Laico	AL_04_T
Casa del Quartiere Bagni Pubblici di Via Agliè	Terzo Settore/associativo	Laico	
Casa del Quartiere Casa nel Parco Mirafiori	Terzo Settore/fondazione	Laico	AL_15_T
Casa del Quartiere Più Spazio Quattro	Terzo Settore/associativo (secondo livello)	Laico	
Casa del Quartiere Vallette	Terzo Settore/cooperativa	Laico	
Casa del Quartiere Barrito	Terzo settore/associativo	Laico	
Casa del Quartiere Cecchi Point	Terzo Settore/associativo	Laico	
Casa del Quartiere Cascina Roccafranca	Terzo Settore/fondazione	Laico	

Associazione Damamar	Terzo settore/associativo	Laico	AL_03_T
Sermig Arsenale della Pace	Terzo settore/associativo	Religioso	AL_08_T
Gruppo Abele	Terzo settore/Associativo/fondazione	Laico	
Società Asili Notturmi	Organizzazione di Volontariato	Laico	
UISP Centro polisportivo Massari	Associativo	Laico	

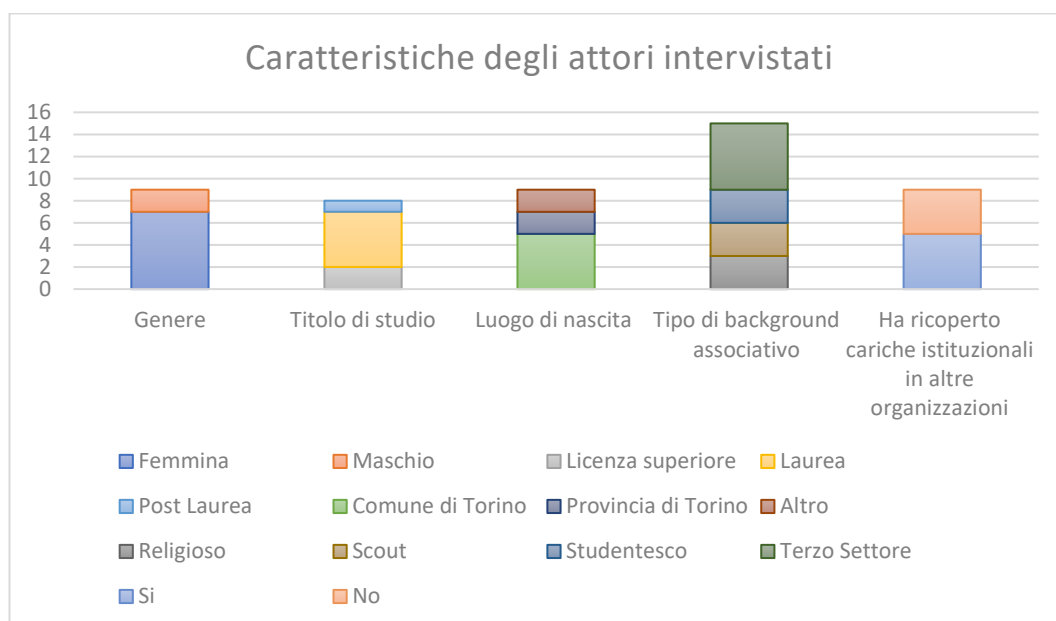
4.2.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Gli attori sono stati scelti inizialmente seguendo un criterio posizionale per le organizzazioni promotrici del progetto o perché hanno svolto incarichi di gestione dei fondi e/o di responsabile dei diversi snodi. A questo nel corso della ricerca si è aggiunto il criterio di centralità decisionale che ha portato a considerare gli individui che sono risultati maggiormente centrali nei processi decisionali sulla base delle interviste già effettuate. In alcuni casi sono stati intervistati i coordinatori del progetto per le differenti organizzazioni in quanto maggiormente muniti di conoscenze specifiche del progetto. Come riportato nella tabella 8 sono state svolte 9 interviste.

Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono una importante maggioranza di donne, sette, rispetto agli uomini, due. La maggioranza degli attori è over 40 con una maggioranza nel range 45-60. Gli attori hanno un livello di scolarizzazione medio alto, sei di essi presentano un titolo equivalente alla laurea o superiore. Gli ambiti disciplinari sono molto vari con una forte prevalenza di discipline umanistiche in particolare negli ambiti delle scienze sociali e politiche e nell'ambito psicologico/pedagogico. L'istituto di afferenza è principalmente l'Università degli studi di Torino. La maggioranza degli attori è nata a Torino e tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente la maggioranza vive a Torino, Comune o Provincia, e ha vissuto la maggior parte della sua vita a Torino. Tutti gli attori hanno un background associativo che negli anni li ha visti impegnati in attività

legate al volontariato. Sono stati identificati quattro principali ambiti: religioso, scout, studentesco e Terzo Settore. Molti degli attori hanno partecipato in più di una di queste categorie nell'arco della loro vita. La distribuzione degli attori nelle diverse categorie è abbastanza omogenea con un lieve sbilanciamento nell'ambito del Terzo Settore. Tra gli attori solo uno ha ricoperto cariche politiche come assessore comunale. Mentre 4 intervistati su 9 hanno ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni rispetto alla loro attuale posizione, tra cui dirigenza, ruolo di fondatore o di presidenza di associazioni e cooperative nell'ambito della promozione culturale, del sostegno alla persona e all'infanzia. La figura 14 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo.

Figura 14: Caratteristiche individuali degli intervistati



Fonte: Nostra elaborazione

Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al Terzo Settore un ruolo importante del percorso associativo/cooperativo pregresso. Infatti, la maggior parte degli attori è arrivato a ricoprire la propria posizione sviluppando un percorso all'interno dell'organizzazione di appartenenza. In modo particolare sono stati rilevati due principali canali di accesso: il lavoro di operatore sociale che ha portato poi allo sviluppo della carriera all'interno dell'organizzazione e il riconoscimento delle

attività pregresse in altre organizzazioni che ha permesso di fare carriera all'interno dell'organizzazione attuale.

4.2.3 Il sistema del cibo alla prova dei nuovi bisogni

Il bisogno e la povertà alimentare sono in generale elementi che caratterizzano una fetta della popolazione specifica la cui gestione e contrasto sono poco regolate sia al livello centrale dello Stato sia ai livelli più bassi della scala istituzionale (Bandera et al. 2016). La diffusione del Covid-19 ha fatto emergere e scivolare sotto la soglia di povertà molte persone e famiglie in condizioni strutturalmente molto aleatorie già in precedenza (Busso e Meo 2021). Tuttavia, uno degli elementi molto interessanti è che nel campo della povertà alimentare il bisogno portato dal Covid-19 è risultato essere completamente sconosciuto e inaspettato sia agli attori istituzionali che al Terzo Settore. Vediamo la testimonianza di un intervistato

Il primo giorno di apertura di uno degli snodi di Torino Solidale, noi a monte nella progettazione non avevamo fissato dei criteri di accesso. Perché ritenevamo che, come dire, dovesse essere, non fosse nostro compito ecco il fatto di giudicare chi avesse la necessità di avere il pacco e chi no e quali fossero le condizioni economiche. Perciò nei primi giorni che non avevamo fissato nessun tipo di criterio noi ci siamo trovati al momento dell'apertura dello snodo con 600 persone in coda. Eh, è stata un'esperienza devastante in quel momento. Perché intanto non avevamo fisicamente la roba per poter dare aiuto a tutte queste persone. Dall'altra parte ehm si sono aggiunte anche persone che comunque avevano già un pregresso di aiuto e di richiesta di sostegno dalla città anche in altri punti alla San Vincenzo, alla parrocchia alla Caritas.... Ecc. questo ha fatto sì che necessariamente andasse ridefinito mediamente nell'arco di due giorni quello che era stato il primo obiettivo. Che il primo obiettivo era diamo una a chi in questo momento è in difficoltà. La realtà dei fatti ci ha dimostrato che questo era impossibile. perché non c'erano le forze né economiche né personali, per poter raggiungere questo obiettivo [AL_01_T Associazione Edera]

L'obiettivo che si poneva Torino solidale era quello di sostenere la popolazione fragile torinese nel periodo del Covid. In particolare, a tutte quelle fasce di popolazione che si ritrovavano a non avere più un lavoro o comunque a non poter più svolgere un tipo di attività retribuita per colpa del Covid. In realtà quello che poi è successo è che agli snodi di Torino Solidale si sono riversate centinaia di famiglie che erano in difficoltà anche prima del Covid. [AL_01_T Associazione Edera]

E ancora:

Nel quartiere dove siamo noi a Torino a Porta Palazzo è venuto proprio fuori come tante famiglie vivevano anche dignitosamente, portavano avanti quindi un lavoro e non in maniera anche dignitosa ma di fatto tutto lavoro in nero e quindi si son ritrovati dall'oggi al domani all'improvviso senza avere più quelle, quegli ingressi che ti permettevano di pagare l'affitto la luce per un minimo, per la quotidianità. E questa è stata una sorpresa che quindi ha abbastanza sbilanciato tutti quegli equilibri già, comunque, molto precari [AL_08_T Sermig]

Torino Solidale intanto è nata in un periodo di pieno lockdown la consulta in quel periodo si è subito trovata a dover affrontare un sacco di richieste che sono arrivate dai cittadini ed erano richieste diverse da quelle che avevamo sempre avuto che erano legate a principalmente bisogni di persone con disabilità ci siamo ritrovati ad essere un punto di riferimento anche legato proprio alla povertà [AL_13_T Consulta Persone in Difficoltà]

Inoltre, il bisogno alimentare è stato anche configurato come strategia per intercettare le persone colpite dal Covid-19 e la multidimensionalità dei bisogni secondo una cornice interpretativa comune tra attore Pubblico e ETS.

Questo modello in realtà sta diventando un modello quella struttura che ci ha consentito di distribuire buoni spesa il pacco alimentare ecc... è stata utilizzata come base per andare ad intercettare quelli che sono i bisogni di una popolazione per andare poi a nuova coprogettazione. Quindi certamente, e anche se vogliamo per iniziare ad utilizzare degli strumenti comuni di codifica del bisogno [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

Il sostegno alimentare, e la logica assistenzialistica conseguente, sono servite come “antenna territoriale” dal quale sono state poi generate nuove pratiche e nuova conoscenza del territorio.

Tieni conto che anche tra le persone assistite anche dal punto di vista alimentare noi siamo arrivati come rete ad assistere circa 10mila famiglie quindi 30 35 mila persone con consegne settimanali metà di queste persone non erano conosciute ai servizi sociali. Non avevano cartella ecc... quindi noi penso che potremmo giocare questo ruolo di maggiore vicinanza di maggiore prossimità al bisogno in cui l'aspetto del sostegno alimentare finisce per essere certamente una forma di aiuto, orientamento ecc ma forse più ancora uno strumento di aggancio un modo per incontrare le persone eeee con cui poi aprire con altre forme di relazione di aiuto [AL_04_T Case del Quartiere]

E ancora:

Nello stesso tempo queste organizzazioni, i punti di Torino Solidale fungendo da punti di distribuzione i beni hanno intercettato tantissimi soggetti in un tempo velocissimo quindi Torino Solidale, quindi è stata anche una grandissima opportunità per agganciare una quantità di persone per venire a conoscenza di una quantità di condizioni di marginalità o di precarietà che in tempi normali ci avremmo messo tantissimi anni. Un lavoro sociale psicosociale ci abbiamo messo gli anni a raggiungere quei numeri [AL_15_T Case del Quartiere]

4.2.4 Nuovi strumenti e nuove caratteristiche basate su logiche tradizionali

La rete nasce come strumento completamente nuovo generato dalla pandemia e dalle restrizioni dovute al Covid-19.

La rete di Torino Solidale nasce dalla pandemia quindi dalla situazione di emergenza che si determinò a marzo 2020 quindi dalla necessità della città di Torino perché la rete è promossa dal Comune, insomma, di organizzare in maniera rapida e quanto più possibile capillare sul territorio un sistema di sostegno alimentare sostegno

materiale durante l'emergenza durante il primo lockdown e poi via via l'inverno successivo. Quindi diciamo la spinta alla nascita della rete di Torino Solidale è quella della pandemia [AL_04_T Case del Quartiere]

Simile è la visione che emerge da un'altra intervista:

Torino Solidale nasce con un intento assistenzialistico, perché durante le emergenze con numeri così alti non è possibile fare diversamente e soprattutto non sarebbe stato possibile fare diversamente proprio perché eravamo una rete di soggetti che non aveva una storia un percorso alle spalle quindi l'attivazione di un servizio, di un aiuto molto assistenzialistico a pioggia è stata l'unica risposta attivabile in fretta da una rete che si era costituita nell'arco di una settimana [AL_15_T Casa del Quartiere Mirafiori]

Tuttavia, sebbene la rete sia uno strumento completamente nuovo in termini di definizione, risposta al bisogno, attori, collaborazioni tra ETS e strutturazione per il campo alimentare, questa si iscrive in una serie di modalità di intervento e una cultura organizzativa già definite precedentemente alla pandemia

Allora la rete di Torino Solidale appunto in realtà stava un po' in queste riflessioni che noi abbiamo fatto dal 2018 in poi e forse anche prima quindi rispetto alla necessità di avere un servizio capillare quindi davvero prossimo al cittadino. [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

E secondo un altro intervistato:

Attorno alla rete, attorno alla chiamata della città di Torino di contribuire a questo lavoro si sono raccolte organizzazioni che avevano già dei rapporti con l'amministrazione e con l'assessore alle Politiche Sociali [...] Quindi tanto per dire questa era una prospettiva che già si era aperta negli anni precedenti con l'assessorato alle Politiche Sociali eee ed è abbastanza rilevante per noi Case del quartiere perché noi non siamo strutture nate come strutture dei servizi sociali o attorno ai servizi [AL_04_T Case del Quartiere]

L'evoluzione del progetto viene descritta dagli attori coinvolti in modo molto uniforme come una rete nata dalla promozione dell'istituzione con l'idea di una sussidiarietà e intervento capillare sul territorio:

La rete di Torino Solidale nasce dalla pandemia quindi dalla situazione di emergenza che si determinò a marzo 2020 quindi dalla necessità della città di Torino perché la rete è promossa dal Comune, insomma, eee di organizzare in maniera rapida e quanto più possibile capillare sul territorio un sistema di sostegno alimentare sostegno materiale durante l'emergenza durante il primo lockdown e poi via via l'inverno successivo [AL_04_T Case del Quartiere]

Quello che abbiamo immesso è non è che sei più vicino al cittadino solo se tu servizio pubblico sei vicino al cittadino, anche perché appunto nell'ottica della sussidiarietà tanto più tu riesci a costruire una politica davvero solidale e quindi la solidarietà è quella del vicino di casa ecco l'associazione che non è stigmatizzante che è come che ti mette a tuo agio anche rispetto alla possibilità di esprimere un tuo disagio tanto più probabilmente farai un servizio sociale migliore [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

Simile nel repertorio ma in qualche misura più articolata è la visione che emerge da un'altra intervista:

Allora Torino Solidale ha con la pandemia già da marzo era lì che si stava organizzando dal primo aprile è diventato operativo con la distribuzione di questi pacchi spesa per cui è stata secondo me un'esperienza sicuramente molto positiva perché l'istituzione ha fatto l'istituzione, e per rimanenza diciamo questa attenzione che proprio non è partita dal Terzo Settore che poi cerca anche di inglobare anche l'istituzione no. Che è fondamentale che ne faccia parte. [AL_08_T Sermig]

Quindi è una esperienza durante la pandemia che è stata un'esperienza di forte sinergia pubblico privato per rispondere a quella che è una emergenza che in quel momento vedeva circa 9000 nuclei in difficoltà. Ehhh la seconda parte di vita, e quindi su quello la risposta è sì direi che in quel momento è stata capace di rispondere a quel bisogno [AL_03_T Damamar]

Inoltre, due elementi estremamente interessanti caratterizzano la rete: la forte connotazione cooperativa del rapporto tra gli attori, a prescindere dalla dimensione e dall'orientamento valoriale delle singole organizzazioni

Torino Solidale è stata capace in una città complessa come Torino dove, insomma, è stata capace di mettere insieme anime diverse di organizzazioni anche che normalmente non collaboravano perché non c'erano stati punti di incontro, perché non c'erano....quindi è stata capace di mettere insieme un'esperienza di rete del Privato Sociale insieme a alla disponibilità e il coinvolgimento del pubblico. [AL_03_T Damamar]

C'è stato con tutti una dimensione di forte collaborazione e di cooperazione uscendo fuori un po' anche quello che dicevo, è stato anche un po' la scommessa vinta di Torino Solidale, uscendo anche un po' fuori da quelli che erano i confini delle proprie organizzazioni e non ci sono state, mi sembra di poter dire difesa di confini, ma c'è stata la volontà di mettere a disposizione. [AL_03_T Damamar]

E ancora:

Questa rete qua è ha questa caratteristica, infatti non per questo cerchiamo di appunto portare avanti questa esperienza molto molto cooperativa, dinamiche conflittuali tra organizzazioni ecc non se ne sono viste per adesso. [AL_04_T Case del Quartiere]

È stata l'istituzione proprio che ha organizzato il tutto e ha coinvolto diversi enti del Terzo Settore creando questa rete di associazioni cooperative, siamo anche molto diversi all'interno gli uni con gli altri ed è anche forse la ricchezza no che è la diversità ogni tanto non diventano paura, diventa un muro invece ha delle grossissime potenzialità [AL_08_T Sermig]

E secondo l'attivazione di una fetta non tradizionale del Terzo Settore nel contrasto alla povertà alimentare. Inoltre, il rapporto tra le organizzazioni del Terzo Settore è stato molto orizzontale e paritario senza distinzioni dettate in modo aprioristico ma in base al lavoro svolto

Ehm, mentre invece noi tra di noi diciamo che in generale chi conta di più è perché si è tendenzialmente impegnato di più. Cioè in questo momento siccome siamo tutti molto presi eh chi ha più tempo da dedicare al progetto e chi, quindi, ha più tempo da, e chi

quindi ha tempo di farsi carico di un pezzo di lavoro di rete non solamente del pezzo che deve fare tendenzialmente conta, ha un ruolo maggiore. [AL_02_T Arci Torino]

In un campo generalmente in mano agli ETS in cui il Comune ha promosso la creazione di un dispositivo e di una tipologia di azione completamente inedita. Come verrà riportato successivamente nel paragrafo sui processi decisionali alcuni attori pilastro del contrasto alla povertà alimentare come la Caritas non sono stati presi in considerazione in questo progetto. I motivi sono spiegati da questo intervistato

Non è un'iniziativa che nasce dal basso dal Terzo Settore ma arriva come richiesta fondamentale della città di Torino. che per fronteggiare l'emergenza sanitaria propone a una serie di realtà e organizzazioni cittadine del Terzo Settore di operare insieme ed è la prima volta che questo succede. Anche come direzione del movimento. E quindi la città istituisce con una delibera la rete Torino Solidale includendo e reclutando alcune organizzazioni del Terzo Settore, tra cui la Fondazione Mirafiori. Con l'obiettivo di creare un sistema cittadino capillare di sostegno alle persone in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria che andasse a affiancare il sistema formale quello del servizio sociale istituzionale [AL_15_T Case del Quartiere]

Il ruolo preminente dell'amministrazione comunale emerge anche da questa intervista:

La scelta da parte dell'amministrazione fu fatta in termini se vogliamo in certi aspetti un po' innovativi cioè non si è pensato di rivolgersi alla rete diciamo tradizionale della cooperazione sociale. Cioè a organizzazioni che lavorano da sempre con i servizi sociali in una logica di affidamento servizi di appalto di gara. Insomma, tutte le cooperative che gestiscono i servizi e i servizi per gli adulti in difficoltà i senza dimora i servizi per disabili si è scelto un aggregato di realtà che prevalentemente associativo con un certo orientamento comunitario e con una disponibilità e un'apertura appunto all'attivazione spontanea della cittadinanza attiva se vogliamo. [AL_04_T Case del Quartiere]

Un altro intervistato pone l'accento sulla forte sinergia e complementarità di azione pubblico-privato in termini sia di obiettivi che operativi del progetto.

Una cosa interessante è che questa rete era per certi aspetti era fortemente integrata nel sistema pubblico. Nel senso che per accedere alla, al sostegno alimentare era possibile, cioè bisognava per esempio, attraverso la protezione civile o attraverso un contatto con i servizi scegliere un canale che poi attribuiva alla persona o una famiglia al singolo snodo. Quindi per certi aspetti eravamo molto integrati dentro un sistema non era una realtà associativa volontaristica che si mette a dare assistenza alimentare al di fuori della cornice dei servizi, del servizio pubblico. Per altri aspetti invece la caratteristica del nostro lavoro era quella di essere in qualche misura autonomi dal punto di vista del servizio e quindi tanto per fare un esempio la platea dei nostri beneficiari era composta sia da persone che si rivolgevano ai canali pubblici [AL_04_T Case del Quartiere]

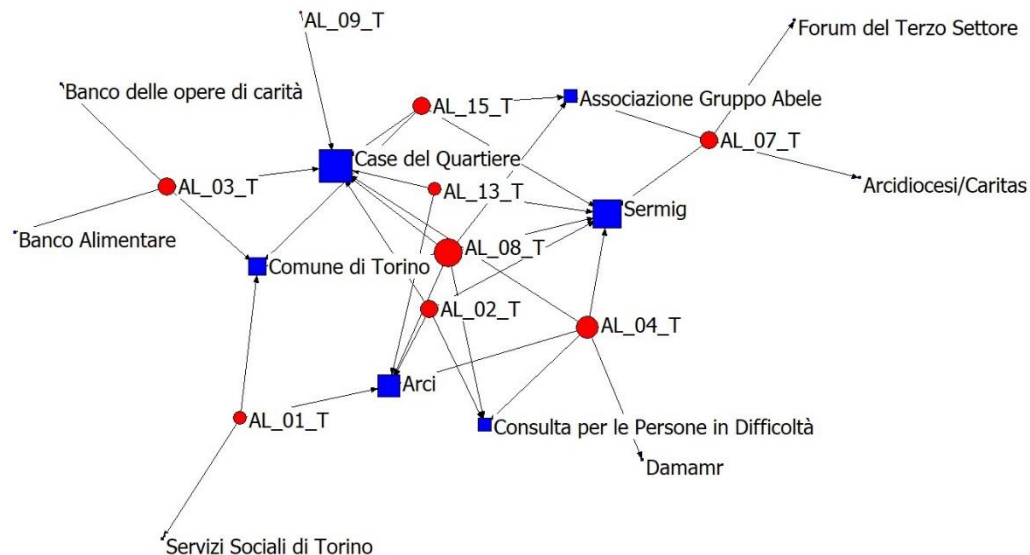
Inoltre, agli enti che ne fanno parte viene attribuito un forte riconoscimento sul territorio sia in termini di capacità implementative e di azione, sia in termini di prestigio e radicamento territoriale che si è sviluppato nel tempo.

Allora beh sicuramente la rete di Torino Solidale non, perché come dire non perché ne faccio parte ma non, ha raggruppato organizzazioni cittadine con un, poi chi più chi meno chiaramente, però con un'alta competenza in termini di risorse umane. Cioè la rete di Torino Solidale non è fatta dalle piccole associazioni piccole cooperative ma fatta da forme di radicamento. [...] di Torino Solidale c'è un alto capitale sociale in termini di risorse umane. Cioè tant'è che la rete di Torino Solidale come dire fa un po' gola a tanti anche altre organizzazioni operatori che chiedono ma come si fa ad entrare dentro Torino Solidale ma come faccio a lavorare per Torino Solidale perché è una rete molto stimolante con ripeto una pluralità di attori con competenze diverse ma con alti, con degli ottimi profili. Tant'è che abbiamo fatto delle cose molto belle tutti insieme alla fine. [AL_15_T Casa del Quartiere Mirafiori]

4.2.5 Organizzazioni, ruoli e processi

La figura 15 mostra la rete a 2 modalità (Wasserman e Faust 1994) delle citazioni degli attori rispetto alla domanda *“mi saprebbe indicare 3 organizzazioni che secondo lei sono state centrali all'interno del progetto indicandomi anche il perché della scelta?”*.

Figura 15: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni con *Indegree*



Fonte: nostra elaborazione

Alla rete è stata applicata la *degree* dei nodi per evidenziare le organizzazioni centrali. Prima di dettagliare i ruoli delle organizzazioni con gli estratte delle interviste verrà data una lettura generale della rete. Le organizzazioni

che vengono richiamate sono le medesime di cui fanno parte gli attori che sono coinvolti nei processi decisionali come riportato nel paragrafo successivo. Al livello contenutistico si può notare come le organizzazioni richiamate siano tutte realtà molto radicate sul territorio che godono di una certa reputazione nella città

Tutte le organizzazioni hanno messo a disposizione della rete Torino Solidale non solo gli operatori e quindi le risorse umane ma anche il loro bagaglio di reputazione e di relazioni cittadine questo sicuramente questo è stato condiviso assolutamente. Cioè è una rete fortemente collaborativa fortemente, cioè la condivisione di informazioni contatti risorse beni strumenti attrezzature è reale [AL_15_T Case del Quartiere]

Guardando alla struttura della rete si può notare tuttavia come attori tradizionali del sostegno alimentare come l'Arcidiocesi o la Caritas siano molto marginali. Inoltre, anche i Banchi alimentari e il Banco opere della carità hanno un numero di citazioni molto marginale nonostante siano nel processo logistico molto importanti. Infatti, come richiamato precedentemente gli attori inclusi nel progetto sono attori per lo più non convenzionali di matrice principalmente laica

Ehhh quindi la nostra presenza per certi aspetti questo vale anche per altre realtà della rete di Torino Solidale, per esempio, anche il comitato Arci. L'Arci non è tra i soggetti che tradizionalmente sviluppa servizi per conto dell'assessorato alle Politiche Sociali però ha dei centri dei circoli comunitari presenti sul territorio per certi aspetti lo si può dire anche del gruppo Abele della fabbri delle e poi altre realtà della rete di Torino Solidale erano un pochino più organiche al mondo dei dell'assistenza per esempio il Sermig però sempre con questa caratteristica di essere un po' altro rispetto alla rete cooperativistica che normalmente eroga servizi specializzati e specialistici per la città. [AL_04_T Case del Quartiere]

Inoltre, sebbene il Comune di Torino venga richiamato tra gli attori centrali della rete, i Servizi Sociali con particolare riferimento agli operatori sociali vengono citati solo una volta. Questa idea viene confermata dall'intervistato numero 9 il quale afferma quanto segue in relazione al rapporto tra gli operatori dei servizi sociali e la direzione

Le connessioni sono avvenute sempre in modo strettamente operativo. Non a un livello di possibilità di orientare il progetto [...] L'implementazione di realizzazione pratico operativa, perché i tavoli su cui si è giocato quelle relazioni sono tutti tavoli diciamo centrali, tenendo per centrali quelli che fanno capo alla direzione no. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

A questo si aggiunge una seconda dimensione quella della centralità della dirigenza d'area, che si pone come interlocutore diretto con gli enti del Terzo Settore a scapito degli operatori sociali che devono utilizzare canali informali di

intervento. Inoltre, in tutti i network non vengono mai richiamati negli uffici politici né le singole personalità politiche come assessori o cariche istituzionali. Questo può essere in parte spiegato con le parole dell'intervistato nove che da una chiara visione delle dinamiche interne come centralizzate sulla parte amministrativa che dirige i processi di governo.

La politica da questo punto di vista non capisce bene secondo me. Cioè non so quanto capisca. Chi è andato via non so se ha capito bene cosa ha messo insieme chi è arrivato non so se ha capito bene che cosa c'è e dove può andare [...] C'è questa onnipresenza del nostro direttore su la qualunque e un po' questa subordinazione con alcuni soggetti del Terzo Settore più forti che possono avere della, un'influenza come dire di quella da caffè da camera e non da tavolo istituzionale, insomma e tutti si vogliono bene ma insomma tutti provano a giocare il loro ruolo. Insomma, non è proprio che ci sia, che siano proprio il club del vogliamoci bene ecco. Che è normale è umano che ci sia però cioè mi chiedo dovesse cambiare il direttore che cosa succede no per dire boh. Cioè in questo senso qual è la governance a chi sta in mano questa roba è il giocattolo di chi. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]⁵³

Gli attori citati nella rete sono stati richiamati con motivazioni diverse. Partendo dal Comune di Torino viene riconosciuta la promozione, la regia del progetto con uno sguardo molto inclusivo e le capacità di coordinamento

Ecco io prima tra le associazioni non ho citato il Comune di Torino. però forse sarebbe la prima da citare nel senso che la regia comunale in Torino Solidale è stata molto forte [...] Cioè nel senso ci vediamo con il Comune da due anni a questa parte almeno una volta al mese [AL_02_T Arci Torino]

Direi il Comune per essere stato quello che ha innescato [...] il Comune perché ha avuto la capacità di visione ma anche di coordinare in un primo momento questo avvio [AL_03_T Damamar]

(L'ente Pubblico) secondo è stato molto collaborativo. Con un ente pubblico che ha voluto un forte dialogo con l'ente privato per arrivare a delle decisioni. Essendo poi un ente pubblico ha rallentato dei processi, che penso che se non ci fosse stato l'ente Pubblico avremmo prese forse delle decisioni più in fretta. Però è vero che l'ente Pubblico ha avuto tanti finanziamenti da dover gestire e senza l'ente Pubblico praticamente non saremmo riusciti ad andare avanti quindi è un po' insomma un circolo [AL_13_T Consulta Persone in Difficoltà]

L'Arci Torino è stato citato perché ha svolto un ruolo di gestione di alcuni snodi, di connessione tra alcuni snodi e il Comune, nonché attore centrale nei processi decisionali.

⁵³ Con il riferimento al cambio di politica l'intervistato si riferisce al passaggio avvenuto nel 2022 dal Movimento 5 Stelle al Partito Democratico. Le interviste sono state fatte quando questo passaggio era già avvenuto per questo c'è tale riferimento.

Il comitato di Torino di Arci è stato sicuramente un centrale perché.....sono stati poi di fatto la struttura che si è presa carico della, dell'organizzazione più tecnico-logistica anche dello snodo [...] che aveva un po' il ruolo di referente del progetto per noi e per il Comune di Torino e quindi anche proprio dell'organizzazione logistica [AL_01_T Associazione Edera]

Altro attore importante è la Compagnia di San Paolo che ha giocato un ruolo importante nella definizione del progetto, nella parte finanziaria e nella sua stabilizzazione, come si vedrà meglio nel paragrafo dedicato alle prospettive del progetto. Sebbene non sia stata parte attiva nel progetto la fondazione è parte del gruppo di accompagnamento del Piano di Inclusione Sociale di cui Torino Solidale fa parte.

Va beh poi c'è un altro attore che ultimamente sta, è dentro a Torino Solidale che è la Fondazione Compagnia di San Paolo che è una fondazione bancaria molto importante a Torino e quindi ovviamente quello è un ente che è più al livello del Comune ecco diciamo così, non è un ente del Terzo Settore [AL_02_T Arci Torino]

Sicuramente le fondazioni bancarie in modo particolare la Compagnia di San Paolo, hanno dato un grosso aiuto sia nella fase Covid che ancora oggi nella fase di consolidamento del lavoro degli snodi. Va beh che c'è una parte di fondo che la Compagnia ha messo a disposizione proprio perché si possa trovare un modello organizzativo che superi la fase emergenziale e quindi su questo c'è stato un sostegno diretto della fondazione. Però direi che un po' lo stile, adesso tornando alla domanda, è un po' quello. [AL_03_T Damamar]

Tuttavia, tali processi di progettazione e programmazione condivisa tra Comune e Compagnia di San Paolo fanno parte del sistema di governo della città più generale che il Covid-19 ha fatto emergere in procedure specifiche riguardo Torino Solidale e che si differenzia rispetto al rapporto tra il Comune e l'altra importante fondazione, ovvero la fondazione CRT

La Compagnia di San Paolo ha un coinvolgimento con l'ente Pubblico nella definizione di una sorta di fondo messo a budget dedicato proprio sull'ambito educativo sull'emergenza, sulle varie situazioni di carattere socio-assistenziale ed è un accordo che definisce questo plafone che poi viene condiviso all'interno di progettualità che sono, sono fatte, pensate insieme al Comune e Compagnia [...]. Quindi la Compagnia ha un lavoro di coprogettazione con la città e definizione anche di punti di indirizzo che entrano dentro a quelle che sono gli obiettivi che la città si dà o quelle che sono le esigenze del momento. [...] La fondazione CRT c'è una collaborazione diversa ci sono dei bandi della fondazione CRT o si innesta su progetti specifici questo mi sembra di poter cogliere anche dalla presenza nei tavoli in cui si presentano poi i vari progetti della compagnia rispetto alla fondazione CRT. [...] La fondazione CRT coglie anche lei questi bisogni ma probabilmente anche avendo un tema legato a una situazione di possibilità economica differente (rispetto alla Compagnia di San Paolo) si pone come, come soggetto partner ma di specificazione. [AL_03_T Damamar]

Le Case del quartiere sono state un soggetto molto importante, anche grazie alla loro struttura reticolare pregressa. Le principali motivazioni sono la loro capacità di innescare un meccanismo territoriale grazie al loro radicamento nei territori

Sin dall'inizio le case di quartiere essendo una rete sono state subito attive e hanno avuto già subito la possibilità di innescare un meccanismo territoriale che non era solo legato alla singola sede [AL_03_T Damamar]

Il ruolo rilevante delle Case di Quartiere è riconosciuto anche da altri intervistati:

Sicuramente la Rete delle Case del Quartiere. Loro sono state il soggetto in qualche modo protagonista perché poi hanno trascinato dentro collegandosi essendo già la loro una rete diciamo avevano alla base e hanno avuto uno slancio eh in quel periodo. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

Case del Quartiere che è un po' diventato il portavoce della parte del terzo settore della rete Torino Solidale a cui poi è stato anche delegato in certi momenti anche per facilitare le, i processi decisionali, la governance, proprio l'interfaccia con il Comune di Torino e rappresentava l'intera rete Torino Solidale [AL_15_T Case del Quartiere]

L'associazione Damamar, sebbene sia una piccola associazione relativamente giovane e meno radicata sul territorio di altre, ha giocato un ruolo fondamentale dal punto di vista logistico e di mediazione con i Banchi alimentari nonché come centro di spesa, compito affidatogli direttamente dal Comune.

Damamar che ha avuto un ruolo centrale perché nella logica poi emergenziale quindi nella fretta di costruire anche questo meccanismo ... a loro è stata attribuita la funzione di centrale di costo e di acquisto, quindi, sono quelli che hanno poi acquistato una parte molto rilevante dei prodotti alimentari e si sono occupati della loro distribuzione sul territorio [AL_04_T Case del Quartiere]

E ancora:

Quindi credo nell'interlocuzione tra il Banco Alimentar, e il Banco delle Opere di Carità. Damamar è stato il punto di congiunzione. Si è cercato di fare in modo che i due banchi potessero parlarsi al di là delle loro specificità storiche e modalità operative dell'ordinario nel trovare un punto di convergenza in quel momento. [AL_03_T Damamar]

Un'altra dimensione interessante è quella dello sviluppo e/o il rafforzamento delle relazioni e delle collaborazioni tra enti grazie al lavoro svolto nella rete di Torino Solidale

Con le case del quartiere diciamo sono un soggetto più simile a noi all'interno di Torino Solidale e quindi avendo iniziato una collaborazione positiva da quel punto di vista lì è proseguita su altre cose, per esempio abbiamo fatto delle attività assieme per fare un esempio sulla guerra in Ucraina abbiamo collaborato adesso su alcuni progetti culturali.

Però prima non era una collaborazione ci si conosceva ma non c'era una collaborazione vera e propria [AL_02_T Arci Torino]

La rete case ha una convenzione con la città di Torino che prevede anche degli incontri strutturati, una cabina di regia con alcuni assessorati. La logica è sempre quella di, identifichiamo bisogni capiamo che cosa possiamo fare e quali risorse possiamo mettere a disposizione della città e quanto la città può aiutare noi e proviamo a costruire delle forme di servizi e progetti e risposte ai bisogni che siano condivise. Noi non ci muoviamo appunto dentro la logica dell'affidamento di servizi quindi raramente siamo dentro una logica diciamo gerarchica no di catena di comando. [...] Mah nell'ambito della rete di Torino Solidale con l'Assessorato alle Politiche Sociali si è potenziato questo aspetto cooperativo, cioè di bisogno reciproco di supporto e un po' quello che stiamo portando avanti. [AL_04_T Case del Quartiere]

E ancora:

Io ho diciamo dal mio punto di vista in quel territorio lì ho irrobustito relazioni che prima erano molto più superficiali (nei confronti delle Case del Quartiere) e viceversa e ce lo siamo detti no nel senso che anche loro dicevano noi vi stiamo conoscendo molto più di quanto non vi con...cioè in qualche modo quell'azione lì è stata una opportunità per costruire relazioni più intense [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

Quindi come dire sicuramente il Comune di Torino dal mio punto di vista ha fatto un'azione molto positiva perché l'attivare una rete come Torino Solidale capillare sulla città con tredici punti diffusi in città che dialogavano con il servizio sociale anche questa è stata una novità. Non era mai successo, si è incominciato a parlare e dovendo parlarci in una situazione di emergenza tutte le barriere sono cadute subito, perché non era pensabile di perder tempo, non potevamo presentarci conoscerci condividere e individuare le strategie di avvio, cosa fai tu cosa faccio io qual è la tua funzione qual è il tuo ruolo ecc... anche questo è stato una grande opportunità per il mondo del Terzo Settore ma anche una grande opportunità per servizio sociale Pubblico[AL_15_T Case del Quartiere]

Queste dinamiche hanno riguardato come si può notare dagli estratti delle interviste sia i rapporti tra attori del Terzo Settore che tra Pubblico e Terzo Settore. Un elemento interessante è che non viene però fatta menzione al rapporto interno alla pubblica amministrazione. Come si vedrà nei paragrafi successivi i rapporti interni tra la Direzione e i Servizi Sociali sono stati molto Top-down e di tipo operativo.

4.2.6 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

La rete decisionale di Torino Solidale è caratterizzata da relazioni molto cooperative e per lo più professionali e condivise tra gli attori pubblici e del Terzo Settore. Si è scelto di utilizzare la social network analysis per ricostruire la rete decisionale (Piselli et al. 2012). La rete è stata costruita attraverso le citazioni degli intervistati che viste le modalità di amministrazione delle interviste è stata preferita

a una tecnica *whole network* (Wasserman e Faust 1994).⁵⁴ La rete è stata creata grazie a una matrice adiacenze attoreXattore. I primi due grafi in questo paragrafo rappresentano il risultato delle citazioni degli attori riguardo la domanda “*mi saprebbe indicare 3 persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell’orientare le decisioni finali in ordine di importanza*”.⁵⁵ Oltre il legame sono state raccolte informazioni rispetto all’organizzazione di appartenenza delle persone citate, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di legame cooperativo o conflittuale e l’attributo relazionale (Laumann e Pappi 1976). Lo spessore dei legami rappresenta l’ordine con cui sono stati citati gli attori, ovvero i legami più spessi e di colore nero più marcato rappresentano gli attori gerarchicamente superiori, legami con linee meno spesse e di colore più tenue gli attori indicati per ultimi. Il colore dei nodi rappresenta la sfera sociale di appartenenza degli attori. Il colore blu identifica attori del Terzo Settore, il colore rosso attori Pubblici. La tabella 9 mostra l’organizzazione di appartenenza degli attori.

Tabella 9: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_01_T	Associazione Edera
AL_02_T	Arci Torino
AL_03_T	Associazione Damamar
AL_04_T	Case del Quartiere
AL_05_T	Case del Quartiere
AL_06_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_07_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_08_T	Sermig arsenale della pace
AL_09_T	Servizi Sociali
AL_13_T	Consulta persone in difficoltà
AL_15_T	Case del Quartiere
AL_20_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_24_T	Forum Terzo Settore

Fonte: nostra elaborazione

⁵⁴ Per le specifiche rispetto alle scelte metodologiche si faccia riferimento al capitolo 6

⁵⁵ È stato indicato di citare tre persone come numero orientativo. Tuttavia, si è scelto di tenere anche le citazioni di chi indicava il nome di più o meno attori, ad esempio due o quattro. Tale scelta è risultata significativa ai fini dell’analisi comprendere la percezione dei processi decisionali e gli attori che venivano realmente concepiti come centrali.

Il primo grafo nella figura 13 rappresenta la dimensione decisionale ai cui nodi è stata applicata l'*Indegree*.⁵⁶ I rapporti tra gli attori sono stati principalmente cooperativi e di tipo professionale. In un solo caso il rapporto è stato identificato come inizialmente conflittuale nel legame che unisce AL_13_T e AL_04_T, per poi diventare cooperativo.⁵⁷

AL_04_T nella definizione dei progetti un ente un cioè lui è sempre stato anche un po' un anello di congiunzione tra Comune e tutte le altre realtà un po' come un portavoce mi verrebbe da dire agli inizi è stato un attimo conflittuale perché avevamo due ruoli secondo me molto sotto stress nella gestione anche, nella fase del lockdown per poi diventare assolutamente cooperativo. [AL_13_T Consulta Persone in Difficoltà]

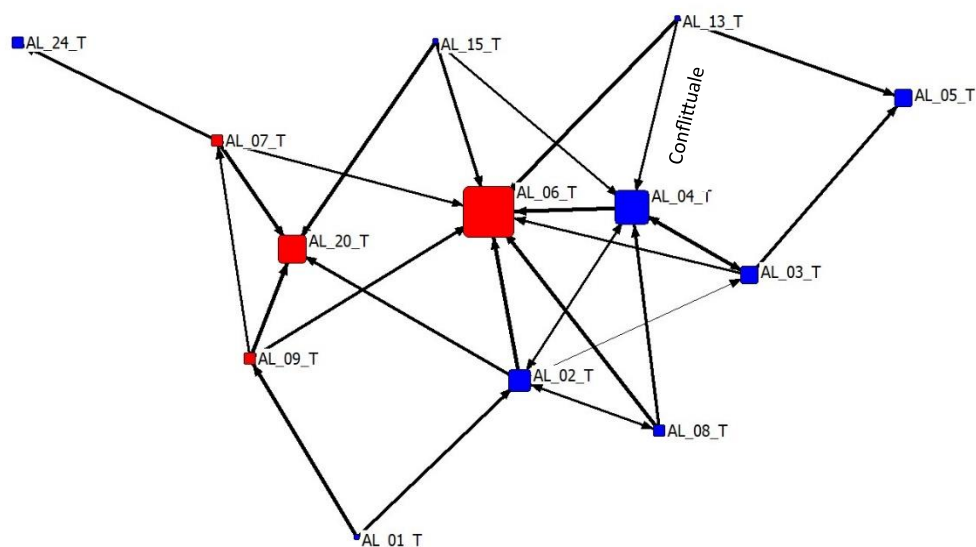
Per quanto riguarda l'attributo della relazione in soli due casi si è rilevato un rapporto di tipo amicale tra AL_08_T → AL_06_T e AL_15_T → AL_06_T. Tuttavia, la definizione di amicale in questi casi è differente. Nel primo legame ci si riferisce a una conoscenza pregressa al progetto tra gli attori che lavorano insieme da molto tempo. Nel secondo caso invece vi è un rapporto amicale non legato alla dimensione del lavoro ma che riguardava la sfera privata degli attori. La dimensione dei nodi indica una *indegree* maggiore. Come si può notare il processo decisionale vede diversi nodi con una *indegree* alta. Questo sta a significare che il processo decisionale ha visto diversi attori coinvolti nell'orientare la decisione finale appartenenti, sia al Pubblico che al Terzo Settore. In particola il nodo AL_06_T, AL_20_T e il nodo AL_04_T sono i nodi maggiormente centrali. Il nodo AL_06_T è anche il coordinatore operativo del progetto; AL_20_T è una figura apicale della direzione Politiche Sociali; AL_04_T è un attore delle Case del Quartiere che, come si può leggere anche nella citazione precedente, ha fatto da collante tra l'istituzione e gli attori del Terzo Settore. Inoltre, ci sono alcuni elementi di carattere generale che riguardano la rete che risultato particolarmente interessanti. Il primo è che nel processo decisionale vengono menzionati solo gli organi amministrativi e mai la parte politica. L'altro elemento è che attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare come la Caritas o le parrocchie non sono state incluse nei processi decisionali. Questo conferma quanto detto riguardo la rete del paragrafo precedente

⁵⁶ L'*indegree* è una misura descrittiva di centralità direzionata che permette di comprendere quali sono i nodi con maggiore quantità di legami in entrata (Wasserman e Faust 1994) è un indicatore di prestigio dei nodi in quanto permette di identificare coloro che hanno un peso maggiore nella rete.

⁵⁷ Il legame di riferimento è quello tra AL_13_T → AL_04_T

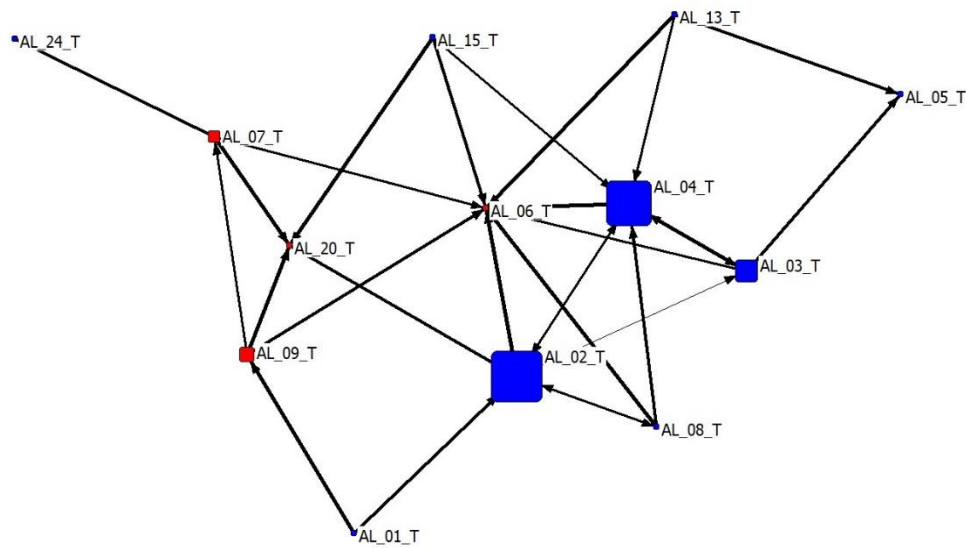
attoriXorganizzazioni. Come si può notare nelle statistiche descrittive riportate nella figura 16 la rete è poco densa. Essendo una rete direzionata vengono prese in considerazione le direzioni degli archi. Ciò porta a calcolare la densità basandosi sul legame reciproco. La rete presenta una centralizzazione del 26%. I processi sono condivisi tra diversi attori, tuttavia, spicca il ruolo di alcuni attori in particolare come riportato precedentemente.

Figura 16: Network decisionale con *indegree*



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	4,3%	3	26,3%

Figura 17: Network decisionale con *Betweenness-dir*



La figura 17 mostra invece la medesima rete a cui è stata applicata la *betweenness-dir centrality*.⁵⁸ La grandezza dei nodi mette in evidenza la *betweenness*. I nodi maggiormente centrali secondo questo indice sono principalmente attori appartenenti al Terzo Settore AL_03_T, AL_02_T e AL_04_T. Questa configurazione porta due riflessioni: la prima viene confermata la centralità degli attori del Terzo Settore nel processo decisionale come protagonisti della rete. Infatti, come si vedrà nel paragrafo successivo nelle parole degli attori questi sono nodi che hanno permesso di creare, gestire e implementare la rete nel momento pandemico. Inoltre, AL_02_T con una appartenente ad Arci Torino e AL_04_T delle Case del Quartiere sono delle figure apicali che hanno gestito attraverso le loro reti la maggioranza degli snodi sul territorio. AL_03_T figura apicale dell'Associazione Damamar ha invece svolto un ruolo molto importante per quanto riguarda la parte amministrativa e finanziaria degli

⁵⁸ La *Betweenness* misura la capacità di intermediazione di un nodo e di controllo sui processi decisionali in questo caso. Ovvero, quante volte ogni singolo nodo si trova nei percorsi degli altri nodi (Chiesi 1999).

approvvigionamenti e ha fatto da mediatore con altre organizzazioni come i Banchi alimentare e il Banco delle Opere di Carità. Se si guarda inoltre allo spessore dei legami questi sono anche attori che vengono spesso indicati in prima o in seconda posizione rispetto all'ordine gerarchico degli attori. Questo a dimostrazione che questi attori non sono percepiti solo come centrali nella rete ma anche nella cerchia degli attori più importanti dei processi decisionali. Inoltre, guardando all'orientamento dei legami vi è un mutuo riconoscimento di questo status tra gli attori più centrali della rete.

La dimensione reputazionale permette di mettere in evidenza un'altra dimensione del potere. Quali sono le persone che all'interno di un processo decisionale contano e si distinguono per il loro riconoscimento sociale, chi sono gli *opinion leader* (Tosi e Vitale 2011) capaci di influenzare i meccanismi di governo. Quali sono state le persone più influenti nei processi decisionali dalla percezione di chi li ha vissuti. Il grafo nella figura 15 è stato costruito sulla domanda “*mi saprebbe indicare tre persone hanno partecipato al progetto che per reputazione lei ritiene centrali in ordine di importanza?*”. La tabella 10 mostra le organizzazioni di appartenenza degli attori. Come per il network decisionale le relazioni sono state di tipo molto cooperativo e professionale.

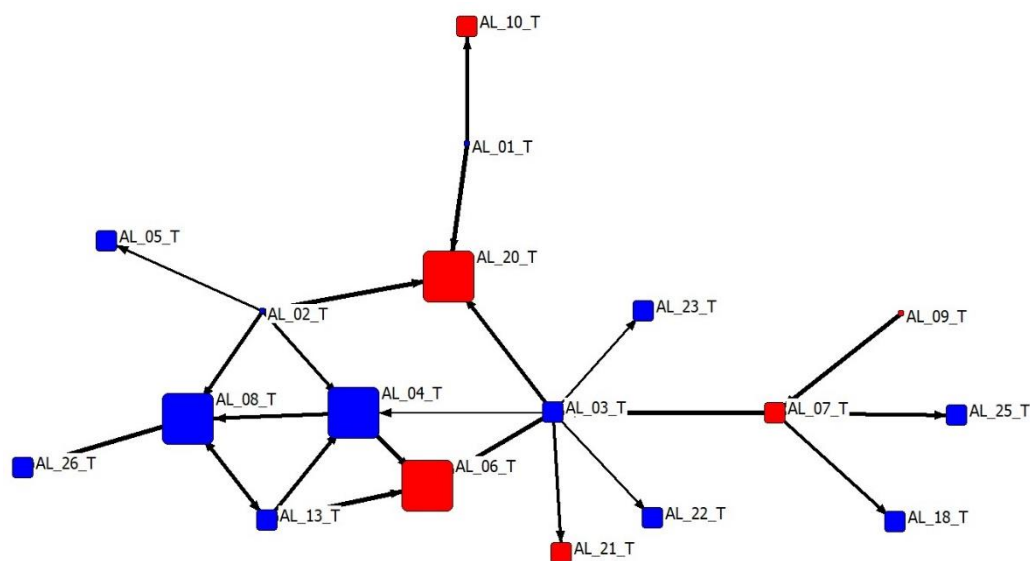
Tabella 10: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_01_T	Associazione Edera
AL_02_T	Arci Torino
AL_03_T	Associazione Damamar
AL_04_T	Case del Quartiere
AL_05_T	Case del Quartiere
AL_06_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_07_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_08_T	Sermig arsenale della pace
AL_09_T	Servizi Sociali
AL_10_T	Circoscrizioni
AL_13_T	Consulta persone in difficoltà
AL_18_T	Associazione Gruppo Abele
AL_20_T	Direzione- Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro

AL_21_T	Giunta Comunale
AL_22_T	Banco Opere della Carità
AL_23_T	Banco Alimentare
AL_25_T	Caritas
AL_26_T	Associazione Gruppo Abele

Fonte: nostra elaborazione

Figura 18: network reputazionale con Indegree 59



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Reputazionale	3,5%	5	13%

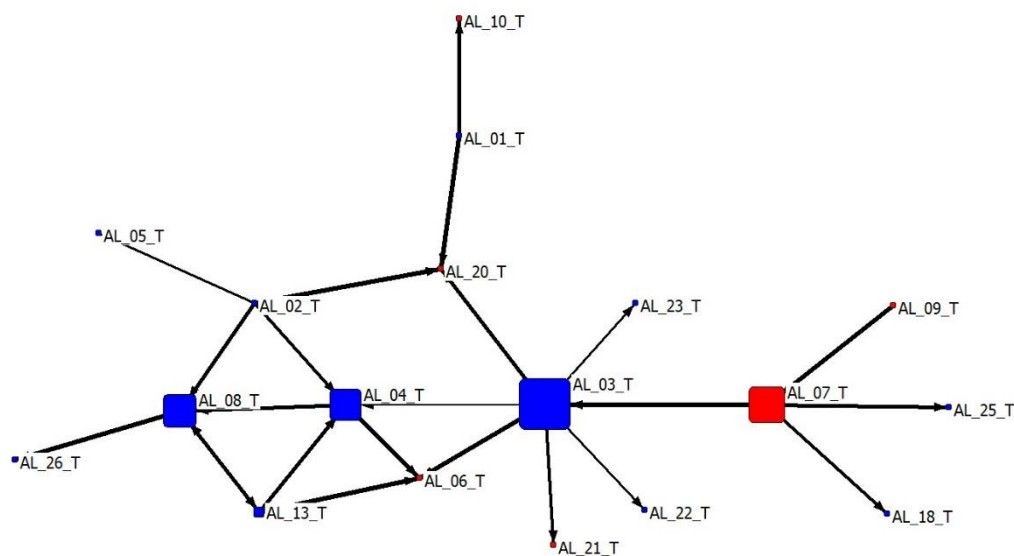
Anche in questo caso si ha una rete poco densa e poco centralizzata, figura 18. Gli attori maggiormente centrali della rete reputazionale, evidenziati dalla grandezza dei nodi, sono pressoché gli stessi della rete decisionale. La maggior parte dei nodi della rete appartiene ad attori del Terzo Settore e sono anche tra gli attori maggiormente centrali che sono stati anche citati nella rete decisionale. Fatta eccezione per AL_08_T che emerge come attore nella rete reputazionale. Anche gli attori pubblici -nodi rossi- che rivestono una particolare importanza in questo network sono i medesimi del network decisionale. Fatta eccezione per AL_10_T figura di una delle circoscrizioni di Torino. Inoltre, anche in questa rete si evidenzia la marginale importanza delle figure politiche anche dal punto di vista della

⁵⁹ Per la spiegazione tecnica della rete e delle sue proprietà vedere il paragrafo precedente.

reputazione. Un membro della giunta viene citato solo una volta. Se si guarda agli attori con una maggiore *betweenness*, figura 19, risulta particolarmente interessante come gli attori maggiormente centrali sono per la maggior parte attori del Terzo Settore e un attore Pubblico. Un attore significativo è AL_03_T che svolge un ruolo importante di intermediazione. Se si guarda alla struttura della rete si può notare come vi siano due possibili componenti se si elimina il ruolo dell'attore AL_03_T. La rete della reputazione rispecchia quindi quella decisionale, in quanto la maggior parte degli attori citati nelle dinamiche decisionali erano attori con un forte riconoscimento sociale e un peso all'interno della città. Questo sia al livello personale che come rappresentati delle loro organizzazioni. Un elemento questo che viene esplicitato con particolare chiarezza da un intervistato che si esprime come segue

Per me non ci sono delle figure centrali in Torino Solidale che attraverso la loro reputazione hanno fatto fare il lancio a Torino solidale cioè in Torino Solidale ci si è messi intorno a un tavolo il meglio degli operatori sociali che c'erano in quel momento disponibili. [AL_15_T Case del Quartiere]

Figura 19: Network decisionale con *Betweenness-dir*



Concludendo, sia in termini decisionali che in termini reputazionali gli attori maggiormente significativi, e che quindi possiedono un maggiore potere, sono principalmente attori del Terzo Settore o delle figure tecnico-amministrative del Comune di Torino. In modo particolare, attori che per il Terzo Settore appartengono ad organizzazioni molto riconosciute sul territorio e hanno una loro riconoscibilità

personale, con un forte radicamento nella città e con relazioni pregresse con l'attore Pubblico anche se spesso in ambiti diversi da quello alimentare.

4.2.7 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

I processi decisionali nelle parole degli attori confermano quanto detto nei paragrafi precedenti. La narrazione alla base della rete si concentra sulla dimensione della sussidiarietà orizzontale e del pluralismo. Questo approccio ha permesso di intervenire in modo flessibile e a stretto contatto con il territorio in cui l'ente Pubblico ha solo svolto il ruolo di management e metagoverno della rete. Inoltre, prevale l'idea di un attore Pubblico pesante che deve necessariamente legare la propria azione a quella del privato per efficientarsi:

Quindi la logica di Torino solidale nasce proprio in una, in un disegno quindi di necessità e di voler essere prossimi anche al cittadino ma una prossimità realizzata attraverso chi mi è più vicino in modo solidale in modo meno istituzionale possibile. Dove l'istituzione è molto presente ma è presente in una logica organizzativa in una logica come dire di rielaborazione anche di dati che consentono di fornire le risorse che servono in una logica di servizio che è capace davvero di anche di stimolare delle riflessioni di flessibilità di servizio. [...] è un'illusione che l'ente Pubblico possa proporre cioè una fantasia di di servizi. Uno perché l'ente pubblico è comunque pesante di sua natura ed è giusto così credo, e invece importante come dire avvalersi di chi può essere come dire più leggero, operativo più flessibile e dare come dire la possibilità di espressione a tutto questo. Quindi credo che proprio con l'ottica del pluralismo reale. Quindi dove ognuno fa il pezzo, il pezzo che sa fare meglio e lo collochiamo nel posto giusto [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

E ancora:

La pubblica amministrazione in generale essendo pubblico è più lento, per una serie di motivi. È più lento e meno flessibile e ha una conoscenza non aggiornata del territorio perché sta dentro l'operatore sta dentro l'organizzazione. Con l'arrivo dell'emergenza sanitaria il Comune di Torino ha compreso che non fosse sostenibile, come dire è stato anche un atto di grande umiltà se vuoi comprendere che da soli non ce l'avrebbero fatta. [AL_15_T Case del Quartiere]

Se si guarda però ai processi interni all'amministrazione e ai servizi sociali il riconoscimento della rete di Torino Solidale è solo parziale. La rete viene percepita come non completamente sinergica all'azione e al coinvolgimento dei servizi sociali. Infatti, al riconoscimento formale della rete si affiancano le preoccupazioni per una visione della sussidiarietà come sostitutiva dell'azione pubblica, in cui l'agency degli attori si confonde tra Pubblico e Terzo Settore.

Se lei intervistasse, operatori dei nostri servizi e chiedesse che cos'è Torino Solidale penso che sarebbe interessante. La risposta che riceve. Secondo me molti di loro non sarebbero in grado di dirle che cos'è qualcuno farebbe riferimento ai buoni spesa.

Ehhh appunto qualcuno boh si fermerebbe praticamente lì. [...] ehm, sicuramente nella testa dei policy maker è qualcosa di diverso da quello che è nelle aspettative e nella rappresentazione di chi lavora nei servizi. Per cui se devo dire le cose positive si è creata una, è sicuramente una buona rete. E probabilmente vista da fuori e raccontata da altro è qualcosa di eccezionale. Io ne ho assolutamente consapevolezza non c'è da sputare su quella esperienza. E questo glielo voglio proprio dire chiaro in premessa. Però penso anche che lo abbiamo costruito con dei rischi di, sulla carta, di connessione con il servizio pubblico, ma in realtà con un rischio di disconnessione molto...in realtà cioè quando io leggo i documenti mmm non mi riconosco troppo. Cioè non riconosco la base dei nostri servizi. Cioè non esiste una vera interconnessione tra quella rete e la base dei nostri servizi. O quanto meno non esiste nel senso che non c'è una precisa consapevolezza. [...] Ma ogni tanto io lo percepisco un po' come un tentativo di creare un welfare tutto in mano al Terzo Settore. Dove non si capisce più che cosa fa il Terzo Settore che cosa fa il servizio pubblico. Non si capisce più se è l'integrazione o la sostituzione una sovrapposizione cioè non è così chiaro. Quindi io lo percepisco da un lato come una strategia di grande potenzialità. E probabilmente riferita a quella fase lì naturalmente, sicuramente se la volgiamo riferire solo a quella fase lì. Se non ci fosse già stato un embrione non si sarebbe fatto questo pezzo. Non avremmo gestito quello che abbiamo gestito. Quindi massima valutazione positiva. Però, se lo devo commentare ad oggi in cui siamo in una fase diversa eh un po' più di fatica la faccio. Eh, lì abbiamo mosso davvero una flessibilità e una energia e una duttilità. Che sicuramente nel come, per i numeri e per la rigidità dell'organizzazione solo pubblica non avremmo potuto ecco. Questo è sicuro anche se noi abbiamo fatto una grande parte che forse si è vista pochissimo. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

E continua l'intervistato:

Cioè l'impressione anche dal punto di vista del, dei media dei telegiornali delle comunicazioni non ci siamo mai. C'è sempre il Terzo Settore o l'assessorato o la direzione ma i manovali dei servizi di base non ci sono. Ma che cosa c'è stato all'esterno la visione giusta e anche corretta dei volontari che consegnavano i pacchi. Ma tutto il lavoro che le formichine pubbliche hanno fatto dietro zero. Per altro riconosciuto dai cittadini perché è stata la base, il rimando degli operatori era non abbiamo mai ricevuto tanti grazie come in questo periodo. Cioè ripeto dalle telefonate in cui c'era gente in cui proprio chiusa in casa ti percepiva come salvatore no, cioè un'esperienza che gli operatori del servizio tendenzialmente non hanno anche perché i grazie non li riceviamo mai al massimo le randellate no, ma non tanto i grazie. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

Dal punto di vista del Terzo Settore e degli uffici della direzione questa rete viene percepita in modo diverso, come uno sforzo sinergico tra attore Pubblico e Privato Sociale in un'ottica di complementarità

Me l'elemento innovativo di questo tipo di lavoro e quello su cui stiamo cercando di lavorare poi ti dirò in che termini cioè quello di pensare ad una rete di welfare di servizi di welfare di prossimità e luoghi di welfare di prossimità fortemente integrata con i servizi del pubblico o in un'ottica dentro un quadro di amministrazione condivisa. Non dentro un quadro di affidamento di servizi. In cui entrambi noi e la città operiamo lavoriamo in maniera integrata coesa non semplicemente in termini performativi il Comune ti ha finanziato un progetto che lo fai e lo rendiconti, oppure il Comune ha fatto una gara tu l'hai vinta sei stato riconosciuto snodo fai il lavoro finché dura il periodo di affidamento e da una parte, come normalmente si fa nel mondo del volontariato sociale tipo le parrocchie fanno un lavoro potentissimo la Caritas ecc... ma spesso al di fuori della cornice del servizio pubblico noi cerchiamo di tenere insieme queste due dimensioni quelle

del servizio pubblico con i criteri di accesso trasparente da una parte e quello dell'attivismo volontaristico comunitario che noi rappresentiamo. senza che una prevalga sull'altra in termini assoluti. [AL_04_T Case del Quartiere]

Perché questo sistema rischia ecco se non guidato se non condotto, veramente rischia la frammentazione come tutto molto ciò che è molto plurale e certamente la sovrapposizione se non hai delle buone banche dati se non hai come dire una chiarezza di gestione se non hai appunto una capacità di stare e quindi di condurre delle e quindi di condurre delle politiche davvero intenzionali. [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

Questo tema si lega alla dimensione dei processi di governo della rete come si può notare nelle parole degli intervistati 2 e 7.

Allora il Covid ma nella mia esperienza assolutamente sì, nel senso che era molto one to one tra noi e il Comune. [...]eh, quindi questo è cambiato tantissimo il processo decisionale, in questo momento, è un po' farraginoso. [AL_02_T Arci Torino]

Ecco per fare questo ci vuole una buona regia e questo fa il pubblico. E non è neanche una, è una coregia che poi tu rischi di non sapere più tanto che cosa stai manovrando se non come dire hai un rapporto vero franco reale con costruito serio con il Terzo Settore [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

Questi processi sono avvenuti secondo una forma di co-regia basata su un rapporto molto paritario tra gli attori della rete. Non tutti gli attori della rete sono inclusi in tutta la filiera del processo decisionale, anche se come spiega l'intervistato numero 3 nell'estratto successivo, le decisioni sono state il frutto di una negoziazione continuativa tra l'attore Pubblico e il Terzo Settore a diversi livelli: dalle decisioni e gli obiettivi di carattere macro sul funzionamento della rete, al cosa fare con la rete di Torino Solidale negli step implementativi e sul come strutturare gli interventi.

L'esempio di Torino Solidale, rispetto alle decisioni c'è un abbiamo di fatto suddiviso in due momenti anche per non ingolfare tutte le persone e le diverse possibilità che le persone avevano di coinvolgerci, c'era un tavolo di regia che in qualche modo cercava di aiutare maggiormente il coordinamento dove c'erano le organizzazioni che o per storia o per competenza anche per dimensione potevano permettersi insomma di accordare non solo un ruolo operativo ma anche di coordinamento, ripeto ancora le case di quartiere che sono già una rete il Sermig, la Consulta per le persone in difficoltà, queste sono organizzazioni che hanno progettualità già più ampie e in questo tavolo di regia si sviscerano quello che erano le diverse situazioni che bisognava, su cui bisognava far fronte e lì venivano prese delle decisioni. Decisioni che molto spesso erano come dire frutto della sintesi dello scambio delle diverse opinioni quindi si usciva con un pensiero e con una definizione di che cosa si sarebbe potuto fare. E lì dove in qualche modo si prevedeva che questo potrebbe essere la necessità di coinvolgimento di tutte le altre organizzazioni si allargava poi ad un incontro più assembleare quasi sempre nel periodo Covid fatto, anzi sempre direi più o meno fatto in via online però di condivisione con le altre organizzazioni

non partendo da un foglio bianco ma partendo da un pre-lavorato che il tavolo di regia aveva costituito. [AL_03_T Damamar]

Viene confermato che questa modalità condivisa di approcciarsi alla decisione e regia delle reti non è nuova, come affermato precedentemente nel paragrafo sebbene con attori diversi legati al mondo cooperativo.

Questo credo che sia lo stesso pensiero e approccio che ci sia stato in altri progetti devo dire che poi nei periodi più diciamo così più abitudinari esiste una necessità come dire di dialettica e di confronto che intorno a un tavolo di confronto tra le centrali cooperative e il Comune. È ovvio che si trovano su due posizioni differenti. Da un lato la città e da un lato la rappresentanza del mondo cooperativo che in qualche modo portano due aspetti due visioni. Da un lato la città che ovviamente non ha fondi illimitati dall'altra parte il mondo della cooperazione che in qualche modo chiede che possano sempre adeguati i servizi che gli si portano alle persone alle famiglie ai ragazzi a seconda della tipologia del servizio di cui si sta parlando riguardandolo anche dal lato delle cooperative che devono gestire. Quindi bisogna poi trovare un punto d'incontro tra risorse limitate e la modalità di spendere queste risorse, c'è un confronto da questo punto di vista insomma [AL_03_T Damamar]

Ad alcuni attori in particolare come AL_04_T delle case del quartiere viene riconosciuto un ruolo importante di coordinamento e mediazione tra gli attori del Terzo Settore e il Comune.

Un elemento innovativo portato dalla diffusione del Covid-19 riguarda la progettazione degli interventi in un'ottica incrementale e *learning by doing*. Sebbene, come richiamato nel paragrafo sull'evoluzione del sistema del cibo torinese, fosse già in atto un approccio di questo tipo (Cuomo e Ravazzi 2022) il Covid-19 ha permesso di accorciare la distanza tra le fasi del *decision making* e quelle legate all'implementazione.

Sì beh con dei tavoli di lavoro con delle riunioni, forse molto più lunghe secondo me il covid ha accorciato un po' questi tempi di confronto quando si lavora a distanza, poi quando ci si ritrova i tempi tornano ad essere molto lunghi però un po' accorciato questi processi secondo me. Per tanto tempo come dicevo prima abbiamo operato e forse ancora adesso continuiamo ad operare anche se la decisione non è ancora stata presa davvero lavoriamo un po' più sull'operativo per arrivare poi alla decisione mi sembra. [AL_13_T Consulta Persone in Difficoltà]

Inoltre, la logica emergenziale del Covid-19 ha permesso di bypassare molte pratiche burocratico-amministrative velocizzando e snellendo le modalità di intervento coordinate con il Terzo Settore.

È stato un grandissimo acceleratore il Covid ok e questa è stata la grande opportunità cioè ha accelerato dei cambiamenti che fisiologicamente sarebbero avvenuti con dei tempi enormi lontanissimi. Cioè è stata una grande forzatura però ci ha anche

permesso di comprendere che, messi con le spalle al muro, perché non si poteva fare diversamente i cambiamenti possono avvenire anche nelle organizzazioni più ingessate anche in procedure che pensavi essere molto consolidate. E che si può lavorare insieme facilmente, poi ripeto sul tema anche delle barriere burocratiche della privacy il covid è stato una grande opportunità che ci ha permesso di vedere come e di sperimentare, perché il Covid non ci ha permesso di, cioè ci ha fatto subito entrare con le mani in pasta quindi abbiamo capito subito che si poteva lavorare in quel modo quindi anche dal punto di vista, si potevano appunto bypassare alcune rigidità che c'erano pur tutelando la qualità del lavoro e tutta una serie di altre cose. [AL_15_T Case del Quartiere]

4.2.8 Prospettive di stabilizzazione

La rete di Torino Solidale presenta una definizione precisa, condivisa e definita del proprio futuro in termini di stabilizzazione cittadina. Il primo punto riguarda la riorganizzazione del servizio che sta cercando di inglobare come rete altri servizi mantenendo la propria identità e aumentando le possibilità di conoscenza delle problematiche del territorio:

Torino Solidale è...sta andando incontro già oggi a una grande riorganizzazione, perché ci si è resi conto che comunque il bisogno alimentare è uno dei bisogni della fragilità. [...] Sicuramente Torino Solidale sta andando incontro ad un futuro più di riorganizzazione delle esigenze della fragilità nel suo complesso, quindi, sia da un punto di vista proprio di sostegno burocratico per il reddito di cittadinanza per il bonus dell'INPS per tutta una serie di agevolazioni che si possono avere. [AL_01_T Associazione Edera]

Allora diciamo così che l'obiettivo, secondo me, deve essere non smantellarli, il riadattarli probabilmente l'affiancare sempre di più la dimensione della solidarietà alimentare con altre dimensioni che vanno a riguardare il lavoro che vanno a riguardare altri elementi ehm l'educazione l'inserimento in percorsi di studio per i minori. Cioè, nel senso, vanno a integrare la dimensione solidaristica tout court con quella del welfare della prossimità. Però, secondo me, la struttura non deve essere assolutamente essere dispersa perché in questo momento c'è stata, mettiamola così in qualche modo una importante opera di centralizzazione da parte del Comune. Ehm rispetto aaaa una serie di soggetti che prima agivano molto più in modo autonomo e anche... volendo anche un po' solipsistico. [AL_02_T Arci Torino]

E ancora:

È venuta fuori quindi anche la necessità di evolvere questo pacco spesa, di evolvere anche un po' Torino Solidale anche in servizi da offrire a queste famiglie dove il pacco spesa poteva essere il canale per raggiungere queste famiglie e costruire un progetto ancora più personalizzato [AL_08_T Sermig]

Io credo che Torino Solidale abbia un futuro interessante come, come antenna di territorio, come capacità di incontro di presa in carico di persone non in modo istituzionale, come può fare un servizio sociale ma di raccolta del bisogno partendo dal fatto che le strutture, gli spazi che, i centri di ascolto di incontro di distribuzione alimentare sono, in una mappa di Torino sono abbastanza distribuiti bene permettano in qualche modo di cogliere quello che è il corso della situazione rispetto a determinati tipi di esigenze di problematiche e queste riportate all'interno di un lavoro condiviso con l'ente Pubblico a mio avviso se ben utilizzato anche dal mondo politico può influenzare, può dare un orientamento forse più corretto su quelle che sono le politiche da attuare per la città in

relazione alle condizioni di fragilità e per fragilità intendo adulti, migranti persone con disabilità anziani perché comunque all'interno di questa rete mano mano stanno arrivando un po' di cittadini no dai territori[AL_03_T Damamar]

Il futuro di Torino Solidale non è solo nelle parole degli intervistati ma anche nei documenti ufficiali ed è stata inclusa nell' "Area 1" del Piano di Inclusione Sociale che definisce le seguenti prospettive:

Convertire l'esperienza avviata per contrastare gli effetti negativi della pandemia in una politica ordinaria di sostegno alimentare per persone in condizioni di fragilità economica, non solo legata alla redistribuzione ma anche al recupero delle eccedenze alimentari e alla lotta allo spreco. Superare la logica emergenziale e costruire relazioni più articolate con i beneficiari, anche rafforzando i legami di prossimità tra beneficiari e snodo, per raccogliere elementi di conoscenza sulle loro condizioni, in modo da sostenere e orientare l'accesso ai servizi territoriali. Raccogliere informazioni e dati al fine di avere una fotografia il più possibile aggiornata della fragilità sociale nei vari quartieri, in modo da orientare gli interventi sulla base delle priorità e dei bisogni individuati e attivare nuove progettualità nell'intento di intercettare nuove difficoltà e nuovi bisogni. Stimolare il coinvolgimento di tutti gli attori della comunità locale – privati cittadini, esercizi commerciali, enti del Privato Sociale – per diffondere un senso di appartenenza e solidarietà e accrescere la consapevolezza delle disuguaglianze presenti sul territorio.⁶⁰

L'idea alla base delle prospettive del progetto riguarda la costruzione di una nuova "identità" di un nuovo sistema di Welfare territoriale di cui Torino Solidale è la base di partenza

(la prospettiva) che è quella di consolidare quell'esperienza e dargli un'identità perché non si disperda il lavoro la rete e quanto fatto durante il periodo di emergenza. è ovvio che la situazione del contesto è differente per fortuna direi le risorse sono differenti e quindi si sta costruendo con, diciamo così sia con il gruppo della prima ora sia altri che si sono inseriti successivamente e con il continuo insomma impegno anche di coinvolgimento del Comune di Torino si sta cercando di costituire quello che è l'identità del futuro di Torino Solidale. Quindi essere non solo un luogo, non solo luoghi nella città dove si dà una risposta al tema alimentare ma dove si possono, possono diventare dei veri e propri punti di riferimento di prossimità della cittadinanza in cui essere sostenuti su diverse, su diversi bisogni. [AL_03_T Damamar]

E ancora:

Perché poi l'idea, la rete di Torino Solidale non è, non ha cessato di operare con la fine dell'emergenza anzi si è trasformata si sta trasformando da essenzialmente da una rete di realtà che facevano essenzialmente assistenza alimentare ad una rete di snodi di welfare che erogano anche altre forme di servizio immateriale, accoglienza, segretariato sociale gestiamo alcuni progetti di inclusione sociale percorsi, sostegno economico quindi l'idea è quindi di effettivamente strutturare in maniera permanente una rete di welfare di prossimità dentro la logica che dicevamo prima dell'ammirazione condivisa fortemente integrata ma autonoma rispetto ai servizi sociali che copra la, il territorio della città e costituisca un punto di riferimento per le persone in condizione di fragilità sempre in

⁶⁰ <https://servizi.comune.torino.it/inclusione/torino-solidale/>

questa logica di spazio pubblico accessibile deburocratizzato. [AL_04_T Case del Quartiere]

Inoltre, questa esperienza viene vista come una possibile strada per migliorare non solo i servizi e la conoscenza del territorio ma anche le relazioni tra attore Pubblico e Terzo Settore e il modello di governance generale

Può avere un grande futuro ecco però ecco credo che, non credo che si possa tornare indietro questo credo cioè non sia più pensabile il modello ecco di appalto secco così su servizi di utilità collettiva ecco come quelli che gestiamo. Ehm credo che possiamo sicuramente migliorare in un rapporto di crescita un po' di tutti; quindi, un Pubblico che è più capace di fare il suo pezzo la gestione di banche dati su cui siamo così bravi quindi non siamo ancora boh se mai saremo pronti. E un Terzo Settore che è davvero partner e non in attesa di qualche cosa che il Pubblico decide sempre sbagliato e che quindi non viene mai fatto in modo abbastanza perfetto. Quindi dove la corresponsabilità siano una corresponsabilità sia una cosa davvero più autentica e quindi modulata su registri diversi. Quindi credo che questa sia un po' la prospettiva credo che questa un percorso di crescita di entrambi. [AL_07_T Direzione Politiche Sociali, assistenza e sanità del Comune di Torino]

Simile è la visione che emerge da un'altra intervista:

Adesso c'è tutto in ballo noi c'abbiamo anche in ballo un grosso progetto proprio per dare un futuro a questa rete no che possa continuare indipendentemente dal covid no perché ormai ha comunque alle spalle un'esperienza che non è banale per quanto breve però è un'esperienza per niente banale con tante realtà che appunto la arricchiscono del proprio contributo e quindi si sta lavorando anche sul darci una governance sul darci sul rendere no questo servizio ehm un servizio [AL_08_T figura apicale Sermig]

L'idea è quindi quella di spingere ancora di più verso meccanismi di sussidiarietà orizzontale non solo in termini di affidamento dei servizi ma anche di corresponsabilità con il Terzo Settore. In questo processo di riorganizzazione è molto interessante il lavoro della Fondazione Compagnia di San Paolo, attore che fa parte del gruppo di accompagnamento del PIS nel sostenere e ristrutturare la rete

Quindi noi abbiamo sviluppato adesso una azione di progettualità sempre con il Comune che vanno al di là della consegna alimentare. Anzi le consegne alimentari le stiamo, al momento essendo meno finanziata ha ridotto i suoi numeri e l'idea il processo decisionale dentro cui siamo sicuramente vede centrali, l'amministrazione della città e la Compagnia di San Paolo che è la fondazione che sta seguendo questa cosa qua. Insieme a loro, insieme stiamo provando a costruire il progetto, lo studio di fattibilità del funzionamento della rete per i prossimi anni dentro questa logica. Ed è un po' di fatto il processo di coprogettazione in cui ci siamo noi c'è la città c'è la compagnia poi dovranno aggiungersi delle interlocuzioni con altri stakeholders locali come i banchi alimentari altri enti di questo tipo [AL_04_T Case del Quartiere]

E ancora:

Manca forse un po' un raccordo e questo è quello che ci diciamo da sempre tra gli snodi e gli assistenti sociali. Noi abbiamo dei rapporti ma non abbiamo dei canali così

stabili è sempre un po' tutto nell'informalità ancora. Quindi non c'è ancora quel processo che potrebbe funzionare e sappiamo che è quello. E tra gli stessi snodi di Torino Solidale offriamo servizi molto diversi fra di noi. Adesso un po' ci conosciamo però non abbiamo un elenco dei, un catalogo dei servizi e un po' se hai bisogno di qualcosa posso chiedere a te, è tutto ancora un po' nell'informalità. Direi che stiamo facendo uno studio di fattibilità anche sul come organizzarci finanziato da Compagnia di San Paolo che dovrebbe terminare entro l'anno e quindi poi secondo me questo sarà la spinta per quel salto che da diverso tempo diciamo di dover fare. [AL_13_T Consulta Persone in Difficoltà]

La Compagnia di San Paolo, quindi, sta svolgendo un ruolo centrale in termini di riorganizzazione e progettazione della rete, in termini di intervento, di processi di governance, ma non meno importante si pone anche come ente finanziatore che supplisce alla fine dei fondi legati alla pandemia. Quest'ultimo viene percepito come condizione fondamentale per lo sviluppo e il rafforzamento della rete. L'impianto generale delle prospettive riportato fin ora, tuttavia, genera delle preoccupazioni all'interno del servizio pubblico. Infatti, una delle questioni emerse dal servizio sociale riguardano il futuro del servizio pubblico, le questioni rispetto ai ruoli di governo, regia e gestione dei fondi della rete.

Secondo me la domanda è quali sono le prospettive del servizio pubblico? Non so mi faccio più domande su questo [...] Lo dico in un altro modo secondo me dovrebbe esserci un ruolo sempre e solo integrativo mentre invece colgo che ci siano degli intenti un po' sostitutivi. Cioè di sostituzione del ruolo del servizio pubblico con quello del privato. E quindi per me questa è un po' una discrasia cioè mi suona male ok? E quindi in questo senso io credo che non lo sappia ma non abbiamo capito bene la politica cosa pensa ma in questa roba vive di vita propria a prescindere dal cambio di amministrazioni. E questa a noi alla base non è arrivato qualche segnale particolare è una roba molto avanzata a meno che non intervengano dei devasti dal punto di vista della finanza pubblica questo dovremo capire anche noi che cosa succederà e questa roba qui di... è una roba grossa che vive di vita propria e si fa un po' fatica a condividere. Cioè le mie conflittualità sono, insomma io sto continuando a dire abbiamo un problema di governance. Il rischio che poi non si capisca chi fa che cosa e dove vanno a finire i soldi c'è e se il controllo della macchina in termini di input di che cosa devi progettare verifica sull'output è fatto tutto al livello centrale e non è fatto appunto sui territori dove appunto poi le cose succedono e dove si dispiegano andiamo verso secondo me verso una sorta di welfare privatizzato dove non si capisce più chi fa che cosa. Io questo lo vedo come rischio. Quindi una grossa potenzialità che però adesso bisognerebbe fermarsi a lavorare un po' meglio sulla governance interna. Cosa che non vedo tanto. [AL_09_T Servizi Sociali del Comune di Torino]

L'idea di sussidiarietà porta dei pericoli per il welfare pubblico, sia in termini di accountability e responsabilità delle azioni. Il pericolo si basa su un processo di lungo corso e di tipo amministrativo più che politico, in un'ottica molto centralizzata sulle figure apicali della direzione. Questo aiuta a spiegare anche perché all'interno dei processi decisionali non vengano mai menzionate figure

politiche ma le decisioni centrali riguardano solo ed esclusivamente attori della parte amministrativa del Comune.

4.2.9 Nodi discorsivi

In questo paragrafo verranno riportati i nodi discorsivi emersi dalle interviste ai testimoni privilegiati attraverso la discourse network analysis (DNA).⁶¹ Questa tecnica è stata utilizzata per integrare quanto detto precedentemente e mettere in luce come si sono sviluppate le pratiche discorsive intorno alla rete di Torino Solidale. Lo scopo del paragrafo è di mettere in luce i nodi discorsivi dei diversi attori nella definizione dei processi di governance e su quali nuclei discorsivi vi è maggiore concordanza o discordanza. Come riportato nello schema analitico nel capitolo 1 la DNA si inserisce a pieno titolo nelle pratiche narrative volte a dare uno sguardo “decentrato” sui processi di governance (Bevir 2002). Il *database* di Torino si basa su 104 *statement*.

La tabella 11 mostra le co-occorrenze delle organizzazioni rispetto alle affermazioni -*statement*- codificate. Come si può notare l'attore in numero assoluto con il maggior numero di co-occorrenze sono le Case del Quartiere. Tuttavia, come evidenziato precedentemente gli attori afferenti alle case del quartiere sono 2 AL_04_T e AL_15_T. Per questo si è deciso di normalizzare l'attività dei nodi tramite la media dell'attività come riportato nella tabella 12. Si può notare che non vi sono particolari stravolgimenti nei risultati che mantengono le Case del quartiere come l'attore con il maggior numero co-occorrenze. Da una lettura generalizzata della tabella le concordanze, a prescindere dal *sentiment*⁶² della relazione, non evidenziano differenze rispetto alla sfera sociale di provenienza degli attori. Infatti, a prescindere dall'orientamento valoriale e dal tipo di organizzazione -Pubblico o Terzo Settore- la tabella 12 mostra concordanza rispetto ai concetti utilizzati. Questo evidenzia come la rete rispecchi quanto detto nelle sezioni precedenti rispetto alla visione comune degli attori nella struttura, nei meccanismi di governance e di prospettiva della rete.

⁶¹ Per una trattazione estensiva del funzionamento della DNA si rimanda al capitolo metodologico

⁶² Per *Sentiment* si intende l'accordo o disaccordo rispetto al concetto.

Tabella 11: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta persone in difficoltà	Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	Sermig	Servizi Sociali del Comune di Torino
Arci Torino	0	6	2	22	9	6	7	7
Ass. Damamar	6	0	4	16	6	4	12	5
Ass. Edera	2	4	0	8	4	0	10	0
Case del quartiere	22	16	8	0	52	41	26	32
Consulta persone in difficoltà	9	6	4	52	0	14	10	10
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	6	4	0	41	14	0	4	11
Sermig	7	12	10	26	10	4	0	2
Servizi Sociali del Comune di Torino	7	5	0	32	10	11	2	0

Tabella 12: matrice di cooccorrenza standardizzata sulla media organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta persone in	Direzione Politiche	Sermig	Servizi Sociali del Comune
Arci Torino	0.000000	0.631579	0.250000	0.936170	0.818182	0.600000	0.636364	0.777778
Ass. Damamar	0.631579	0.000000	0.533333	0.695652	0.571429	0.421053	1.142857	0.588235
Ass. Edera	0.250000	0.533333	0.000000	0.372093	0.444444	0.000000	1.111111	0.000000
Case del quartiere	0.936170	0.695652	0.372093	0.000000	2.122449	1.744681	1.061224	1.422222
Consulta persone in difficoltà	0.818182	0.571429	0.444444	2.122449	0.000000	1.272727	0.833333	1.000000
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	0.600000	0.421053	0.000000	1.744681	1.272727	0.000000	0.363636	1.222222
Sermig	0.636364	1.142857	1.111111	1.061224	0.833333	0.363636	0.000000	0.200000
Servizi Sociali del Comune di Torino	0.777778	0.588235	0.000000	1.422222	1.000000	1.222222	0.200000	0.000000

Le tabelle 13 e 14 di congruenza mostrano le co-occorrenze -siano esse per entrambe le organizzazioni di *agreement* o *disagreement*- tra le organizzazioni.⁶³ Se comparata alla tabella precedente si può notare come i valori del Servizio Sociale Scendano drasticamente in riferimento a tutte le altre organizzazioni. Questo è in linea in linea con quanto detto precedentemente in quanto l'attore intervistato mostra un approccio conflittuale rispetto agli altri. Rimane invece quasi invariato il rapporto tra le Case del Quartiere, gli altri attori e la distribuzione generale delle affermazioni. A prescindere dalla dimensione di accordo o disaccordo rispetto alle affermazioni, i dati emergenti mettono in luce la dimensione di cooperazione e di comunanza di visioni sopra esposta.

Tabella 13: matrice di congruenza organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta	Direzione politiche sociali	Sermig	Servizi Sociali
Arci Torino	0	6	2	22	9	4	7	4
Ass. Damamar	6	0	4	16	6	4	12	1
Ass. Edera	2	4	0	8	4	0	10	0
Case del quartiere	22	16	8	0	52	27	26	15
Consulta persone in difficoltà	9	6	4	52	0	8	10	6
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	4	4	0	27	8	0	4	2
Sermig	7	12	10	26	10	4	0	1
Servizi Sociali del Comune di Torino	4	1	0	15	6	2	1	0

Tabella 14: matrice di congruenza normalizzata per la media organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta persone in difficoltà	Direzione Politiche Sociali Comune di	Sermig	Servizi Sociali del Comune di Torino
Arci Torino	0.000000	0.631579	0.250000	0.936170	0.818182	0.400000	0.636364	0.444444

⁶³ La matrice di congruenza costruisce il legame tra gli attori tenendo conto solo delle affermazioni in cui entrambi gli attori sono concordi o discordi. È differente dalla tabella di co-occorrenza generica che tiene insieme tutte le volte in cui viene fatto riferimento a quella affermazione a prescindere dal *sentiment* degli attori.

Ass. Damamar	0.631 579	0.000 000	0.533 333	0.695 652	0.571 429	0.421 053	1.142 .857	0.117 647
Ass. Edera	0.250 000	0.533 333	0.000 000	0.372 093	0.444 444	0.000 000	1.111 .111	0.000 000
Case del quartiere	0.936 170	0.695 652	0.372 093	0.000 000	2.122 .449	1.148 .936	1.061 .224	0.666 667
Consulta persone in difficoltà	0.818 182	0.571 429	0.444 444	2.122 .449	0.000 000	0.727 273	0.833 333	0.600 000
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	0.400 000	0.421 053	0.000 000	1.148 .936	0.727 273	0.000 000	0.363 636	0.222 222
Sermig	0.636 364	1.142 .857	1.111 .111	1.061 .224	0.833 333	0.363 636	0.000 000	0.100 000
Servizi Sociali del Comune di Torino	0.444 444	0.117 647	0.000 000	0.666 667	0.600 000	0.222 222	0.100 000	0.000 000

Viene in ultimo riportata le tabelle 15 e 16 di conflitto che evidenziano solo i legami in cui è presente disaccordo.⁶⁴ Il conflitto inteso come disaccordo sul *sentiment* delle affermazioni registra dei livelli generali molto bassi. È concentrato principalmente sui Servizi sociali, con una visione molto distante rispetto agli altri, e sul rapporto tra le Case del Quartiere e la Direzione Politiche Sociali.

Tabella 15: matrice di conflitto organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta persone in difficoltà	Direzione Politiche Sociali	Sermig	Servizi Sociali del Comune di Torino
Arci Torino	0	0	0	0	0	2	0	3
Ass. Damamar	0	0	0	0	0	0	0	4
Ass. Edera	0	0	0	0	0	0	0	0
Case del quartiere	0	0	0	0	0	14	0	17
Consulta persone in difficoltà	0	0	0	0	0	6	0	4
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	2	0	0	14	6	0	0	9
Sermig	0	0	0	0	0	0	0	1
Servizi Sociali del Comune di Torino	3	4	0	17	4	9	1	0

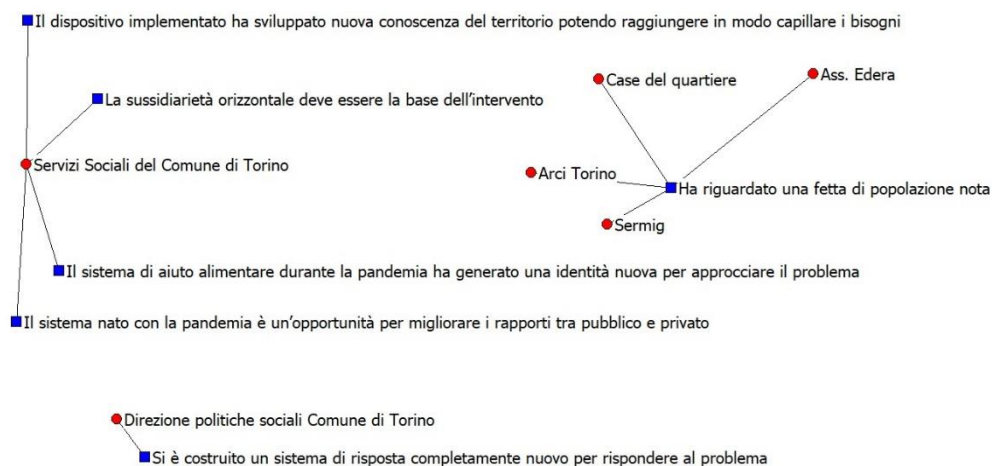
⁶⁴ La matrice di conflitto mette in evidenza quei legami in cui da un attore è stato espresso accordo e dall'altro disaccordo.

Tabella 16: matrice di conflitto normalizzata per la media organizzazioniXorganizzazioni

	Arci Torino	Ass. Damamar	Ass. Edera	Case del quartiere	Consulta persone in difficoltà	Direzione Politiche Sociali Comune di	Sermig	Servizi Sociali del Comune di Torino
Arci Torino	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.200 000	0.000 000	0.333 333
Ass. Damamar	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.470 588
Ass. Edera	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000
Case del quartiere	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.595 745	0.000 000	0.755 556
Consulta persone in difficoltà	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.545 455	0.000 000	0.400 000
Direzione Politiche Sociali Comune di Torino	0.200 000	0.000 000	0.000 000	0.595 745	0.545 455	0.000 000	0.000 000	1.000 .000
Sermig	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.000 000	0.100 000
Servizi Sociali del Comune di Torino	0.333 333	0.470 588	0.000 000	0.755 556	0.400 000	1.000 .000	0.100 000	0.000 000

Al fine di entrare meglio nel dettaglio dei nodi discorsivi in cui si è sedimentato il conflitto verrà riportata la rete concettiXconcetti basata su una matrice di disaccordo, figura 20. Ai nodi è stata applicata la *degree* per mettere in luce il grado di conflittualità. Il nodo maggiormente conflittuale è l'affermazione *“ha riguardato una fetta di popolazione nota”* in quanto tutti gli attori esprimono disaccordo rispetto a questa affermazione. Questo perché come si è potuto notare nelle sezioni precedenti il target di popolazione colpita dalla pandemia viene definita all'unanimità imprevedibile dagli attori. Inoltre, la maggior parte delle affermazioni di disaccordo proviene da un singolo attore afferente ai Servizi Sociali che, come si è visto lungo tutta la trattazione, ha una visione critica rispetto al progetto.

Figura 20: grafo organizzazioniXconcetti disaccordo



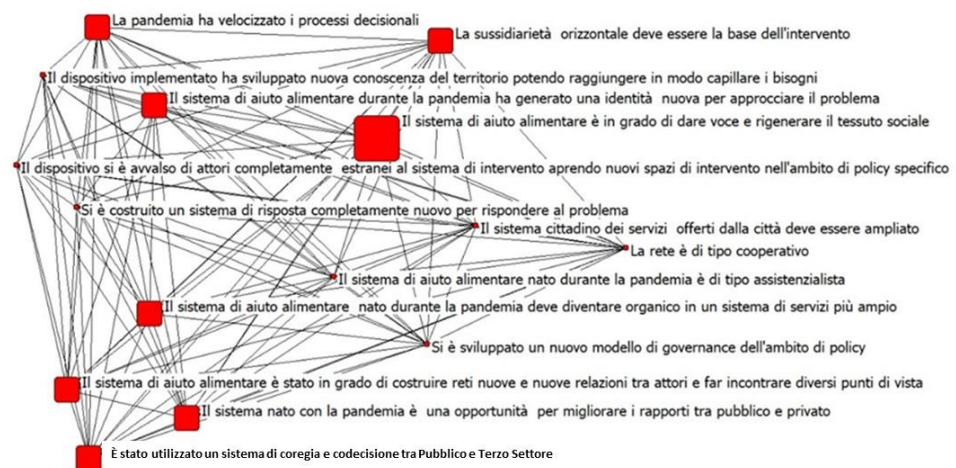
Di seguito invece verrà riportato il network che mostra i nodi di maggiore concordanza.⁶⁵ Verrà riportato un *K-core*⁶⁶ che mette in evidenza solo le affermazioni maggiormente centrali. Come si può notare dalla figura 21 i nodi con una *degree* alta -data dalla grandezza dei nodi- sono molti. Uno fra tutti riguarda l'affermazione “*Il sistema di aiuto alimentare è in grado di dare voce e rigenerare il tessuto sociale*”. Sempre nello stesso campo semantico e concettuale c'è il nodo “*Il sistema di aiuto alimentare è stato in grado di costruire reti nuove e nuove relazioni tra attori e far incontrare diversi punti di vista*”. Ciò mette in evidenza come la maggior parte degli attori del dispositivo di Torino Solidale percepiscono il progetto come un mezzo per creare empowerment dei cittadini. Elemento questo che è emerso anche precedentemente. Un secondo macro blocco tematico riguarda i processi di governance dell'ambito di *policy*. Rientrano in questo macrosettore tre sottoinsiemi di significato. Il primo riguarda l'orientamento valoriale

⁶⁵ Il network è stato fatto su una matrice subtract tramite il software DNA analyzer. Questo tipo di matrice riporta le affermazioni di concordanza al netto di quelle discordanti. Per fare questo vengono sottratte le affermazioni discordanti a quelle concordanti.

⁶⁶ Il K-core permette di evidenziare i nodi sulla base del loro grado. Crea dei sottogruppi differenti sulla base di un K grado minimo di appartenenza.

dell'intervento verso una logica di sussidiarietà orizzontale *“La sussidiarietà orizzontale deve essere la base dell'intervento”*. Il secondo sottoinsieme riguarda la velocizzazione dei processi decisionali *“La pandemia ha velocizzato i processi decisionali”*, il miglioramento dei rapporti tra pubblico e privato *“Il sistema nato con la pandemia è una opportunità per migliorare i rapporti tra pubblico e privato”*, basato su un mix di regia comunale *“Il Comune deve mantenere un ruolo di regia”* e coregia con gli attori del Terzo Settore *“È stato utilizzato un sistema di coregia e codecisione tra Pubblico e Terzo Settore”*. Il terzo e ultimo blocco riguarda le prospettive del progetto in cui emerge come *“Il sistema di aiuto alimentare nato durante la pandemia deve diventare organico in un sistema di servizi più ampio”*. Il dispositivo, quindi, viene percepito dagli attori come un modello che non deve fermarsi alla distribuzione alimentare ma che deve proporre un nuovo modello di welfare territoriale in grado di inglobare anche altri servizi. Infatti, l'altra affermazione prospettica riguarda proprio come *“Il sistema di aiuto alimentare durante la pandemia ha generato una identità nuova per approcciare il problema”*.

Figura 21: K-core delle affermazioni maggiormente concordanti ai cui nodi è stata applicata la degree



In conclusione, la DNA conferma come anche le pratiche discorsive registrino una sostanziale comunanza di visione del progetto tra coloro che sono stati parte attiva della rete. L'unico elemento realmente conflittuale riguarda alcuni temi legati all'azione di AL_09_T appartenente ai Servizi Sociali e che espone le proprie argomentazioni in una logica conflittuale. I temi di maggiore rilevanza riguardano i benefici per la governance dell'ambito di policy e per il sistema di welfare locale.

Milano

4.3 Il sistema del cibo a Milano e Covid-19

L'attenzione al tema del cibo a Milano ha una tappa fondamentale nell'Expo del 2015. L'esposizione universale è stata l'occasione per la città di creare una *Food Policy* attraverso la quale è stato strutturato un sistema cittadino e metropolitano del cibo. Gli obiettivi della policy sono: garantire cibo sano per tutti, educare al cibo, promuovere la sostenibilità del sistema alimentare, lottare contro gli sprechi, sostenere e promuovere la ricerca scientifica in campo agroalimentare. *Il Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP) è un documento che coinvolge una serie di città europee, di cui Milano è capofila, che si impegnano a creare sistemi urbani del cibo sostenibili in accordo con gli obiettivi europei (Magarini 2022). L'ideazione della policy nasce tuttavia prima del 2015 attraverso anche delle ricerche mirate alla comprensione del sistema del cibo milanese che verrà poi monitorata nel tempo (Està 2014, 2018). La *Food Policy* milanese è stata promossa dal Comune di Milano e dalla Fondazione Cariplo. Questo sistema era sotto la responsabilità e il coordinamento del vicesindaco di Milano, affiancato da una struttura tecnica chiama Ufficio Food Policy.⁶⁷ La Fondazione Cariplo è partner corresponsabile della policy. Inoltre, sono state incluse nel progetto attraverso specifici protocolli alcune delle aziende municipalizzate o sotto il controllo del Comune come Sogemi, Milano Ristorazione, AMAT, MM enti regionali e alcuni attori privati tra cui università e attori specifici che si occupano del sistema del cibo come Slow Food Italia. L'evoluzione del progetto attraverso quelle che sono state definite «comunità

⁶⁷ Come vedremo successivamente la pandemia ha permesso di trasformare l'ufficio Food Policy in una area interna a una delle direzioni del Comune di Milano con a capo un direttore d'area.

di pratiche» (Magarini 2022) ha visto due principali fasi di sviluppo. I primi anni che vanno da Expo 2015 fino al 2018 in cui la policy si è maggiormente concentrata sulla dimensione strutturale di creazione del sistema e di monitoraggio. A cui è seguita una parte maggiormente applicativa e implementativa dal 2018 in poi con la creazione, ad esempio, di alcuni hub di quartiere contro lo spreco alimentare.

Altro pezzo importante del contrasto alla povertà alimentare urbana è il programma QuBì promosso da Fondazione Cariplo. Il programma entra a far parte della *Food Policy* anche se ha come obiettivo la povertà minorile nella sua totalità. QuBì nasce nel 2017 dalla promozione della Fondazione Cariplo in collaborazione con il Comune di Milano e il sostegno di Fondazione Peppino Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi, Fondazione Fiera Milano e Fondazione Snam con 4 obiettivi principali: realizzare un'analisi in costante aggiornamento della povertà assoluta a Milano; aumentare l'accesso alla spesa per le famiglie in disagio economico; promuovere sistemi integrati di presa in carico dei beneficiari; realizzare azioni specifiche e innovative di contrasto alla povertà alimentare (Maino e De Tommaso 2022:355).⁶⁸ Il programma ha una portata ingente in quanto si basa su 23 reti di intervento capillarmente distribuite nei quartieri milanesi. Proprio dalla sinergia tra programma e *Food Policy* nascono gli hub di quartiere contro lo spreco alimentare. Il rapporto paritetico tra Comune e programma QuBì tiene insieme le fasi ideative, implementative e di conoscenza del bisogno alimentare della città per una specifica fetta della popolazione (ibidem).

Questo è un altro fattore abbastanza peculiare della Food Policy che è stata sviluppata fin dall'inizio un po' con queste due teste. Che si sono anche incentivate a vicenda non fermarsi a quello che poteva essere un risultato più semplice ma continuare ad investire e quindi c'era la Fondazione Cariplo e il Comune. Fondazione Cariplo che diciamo ha contribuito anche economicamente a valle di un protocollo d'intesa tra le due istituzioni e quindi la focal point corrispettiva diciamo è stata un po' l'altra figura di riferimento. [AL_23_M Food Policy]

Caritas come per molte città italiane è uno degli attori fondamentali del contrasto alla povertà alimentare urbana. Nonostante le progettualità esposte sopra, il tema del contrasto alla povertà alimentare nella città di Milano è stato

⁶⁸ <https://ricettaqubi.it/ricetta-qubi/#progettoqubi>

principalmente governato e gestito attraverso il lavoro del Terzo Settore e di Caritas Ambrosiana in particolare.

«Prima dell'emergenza Covid-19, il sostegno alimentare era basato prevalentemente sull'azione degli enti del Terzo Settore attivi nella gestione delle risorse del e nella redistribuzione delle eccedenze FEAD alimentari recuperate dalla filiera.» (Magarini 2022:417)

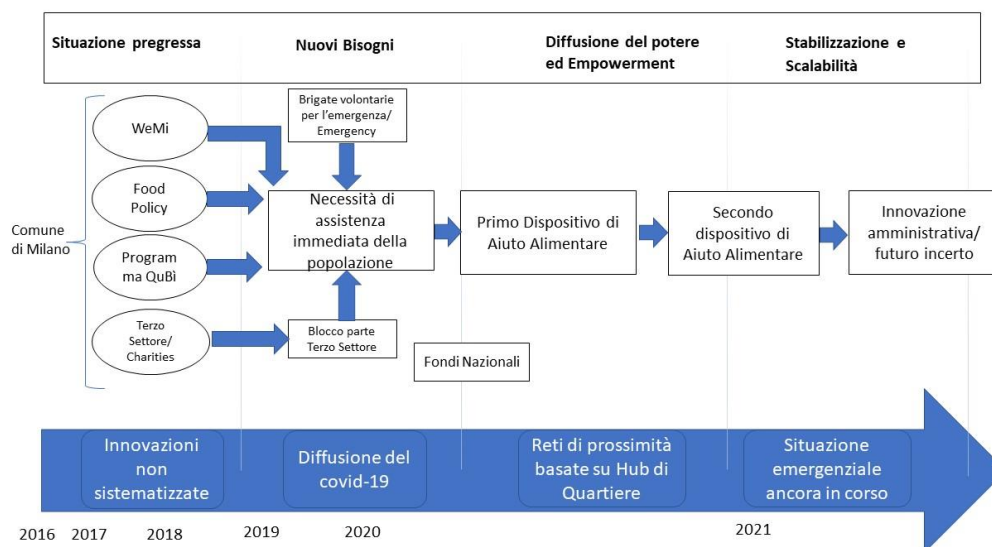
Molti degli attori in questione come il Banco alimentare o la Caritas stessa fanno parte del circuito FEAD. La logica di intervento di Caritas Ambrosiana affianca il lavoro fatto dalle parrocchie e le diverse mense diffuse sul territorio milanese a forme innovative come gli empori e le botteghe solidali. Inoltre, Caritas Ambrosiana è uno degli attori che insieme a QuBì e la *Food Policy* hanno contribuito a strutturare il sistema del cibo milanese.

4.3.1 Il dispositivo di aiuto alimentare di Milano Aiuta: descrizione del progetto e attori

Il dispositivo di aiuto alimentare nasce il 16 marzo 2020 come opera di centralizzazione della filiera alimentare da parte del Comune in risposta alla pandemia da Covid-19. Milano Aiuta è il contenitore all'interno di cui si è sviluppato il dispositivo di aiuto alimentare. Come per Torino il sistema si è sviluppato secondo due direttive: una rete informale promossa dal Comune; e la distribuzione di buoni spesa finanziati con fondi nazionali e con il Fondo di Mutuo soccorso nato durante la pandemia su promozione della Città. A questi canali è stata affiancata una serie di canali privati di crowdfunding promossi da Fondazioni o enti profit. La prima tranches di finanziamento da parte del Comune è stata di 700.000 euro ripetuta poi nella prima parte del 2021. Anche in questo caso l'erogazione dei buoni sottostava alla condizionalità della residenza e al vincolo patrimoniale-reddituale. Milano Aiuta tiene insieme una serie di servizi rivolti alla popolazione e a categorie fragili. All'interno dell'iniziativa ci sono un ventaglio di servizi -ad esempio di aiuto psicologico, una mappatura degli esercizi commerciali che sin da subito avevano attivato con la consegna a domicilio. Come descritto nel paragrafo precedente l'aiuto alimentare basato su un sistema di hub non era del tutto sconosciuta alla città. Anche per Milano è stato attivato l'organo di coordinamento della città il Centro Operativo Comunale (COC). Nei primissimi momenti

dell'emergenza la città ha visto anche nascere azioni spontanee dal basso (Anselmo et al. 2020). Alcuni di questi attori informali su cui la rete si è poggiata sono stati poi formalmente inclusi nel sistema del dispositivo di aiuto alimentare nelle fasi successive durante il 2021. Emergency e le varie Brigate della solidarietà per l'emergenza, che fin da subito si sono attivati per il sostegno alla popolazione e poi per la consegna dei pacchi alimentari del sistema di Milano Aiuta. Come si vedrà successivamente è interessante la sinergia tra questi due attori. Da una parte al livello operativo nella consegna dei pacchi, dall'altra in termini di costruzione di capitale sociale attraverso la formazione del personale. Infatti, le Brigate sono un ente volontaristico informale basato sul lavoro della cittadinanza attiva che si è strutturato autonomamente nella prima fase della pandemia. Grazie anche al lavoro svolto in Milano Aiuta e alla sinergia con Emergency è stata creata una organizzazione giuridicamente riconosciuta del Terzo Settore.

Figura 22: evoluzione del dispositivo di aiuto alimentare in Milano Aiuta



Fonte: nostra elaborazione

A differenza di Torino, Milano ha dovuto scontrarsi con delle problematiche ulteriori. A causa dell'elevata età anagrafica di gran parte degli operatori del Terzo Settore specializzati nella solidarietà alimentare sono stati costretti a chiudere le attività in accordo con le restrizioni nazionali. L'ufficio Food Policy aveva a disposizione una importante capacità di intervento e di conoscenze del sistema del

cibo. La figura 22 mostra l'evoluzione del dispositivo. Sono stati aperti prima 7 poi 10 Hub grazie alla riconversione di centri socio ricreativi culturali per la maggior parte di proprietà del Comune attingendo anche del sistema WeMi. Negli Hub veniva stoccato, preparato e distribuito -soprattutto nella prima fase della pandemia e del 2021- il cibo attraverso dei pacchi alimentari con cadenza settimanale. Tra questi c'era un Hub collegato direttamente con il mercato ortofrutticolo -Sogemi. I promotori del dispositivo sono la Direzione Politiche Sociali del Comune di Milano, l'Ufficio Food Policy e la Protezione Civile, tabella 17. La scelta è stata quella di appoggiarsi su una serie di aziende municipalizzate del Comune a cui è stato affiancato il lavoro di attori del Terzo Settore. Uno degli attori di maggiore rilievo è la rete QuBì della Fondazione Cariplo. Sebbene l'obiettivo primario del progetto è la povertà infantile, il capillare radicamento della rete ha permesso di identificare le criticità e di ridurre i tempi di azione. Inoltre, la rete di fondazioni di comunità che collaborano con la Fondazione Cariplo ha aperto alcuni canali di raccolta fondi. Altro attore importante è la Caritas ambrosiana. Questo è uno degli attori maggiormente attivi nel contrasto alla povertà alimentare, all'interno dell'Arcidiocesi di Milano, che oltre a proseguire le tradizionali attività, sebbene con dei limiti imposti dalla chiusura nazionale, ha messo a disposizione i propri empori solidali. È stato quindi creato un sistema capillare di reperimento, trasformazione e distribuzione delle risorse alimentari. All'interno degli Hub hanno lavorato volontari del Terzo Settore, operatori del progetto QuBì, del Banco alimentare, della Croce Rossa e alcuni dipendenti comunali. Parallelamente al primo dispositivo di aiuto formalizzato, ma non per questo esterno, c'è stato il lavoro del progetto "Nessuno Escluso" di Emergency assieme al Comune, alle Brigate volontarie per l'emergenza e al Banco alimentare. Alla fine del 2020 è stato emanato un avviso pubblico da parte del Comune per la costruzione di un secondo dispositivo di aiuto alimentare basato su una logica differente. Entrato poi a regime nella prima parte del 2021 è stato costruito un secondo dispositivo di aiuto alimentare includendo formalmente alcuni degli attori della prima esperienza -tra cui Emergency. La rete era basata sempre su hub ed empori solidali ma sul lavoro di sei enti del Terzo Settore.

Il secondo dispositivo è stato in un qualche modo attivato nella primavera 2021 quindi l'anno scorso primavera dell'anno scorso e li era un pochino più strutturato nel senso che si è proprio partecipato anche a un bando che ha messo che ha insomma portato avanti il Comune di Milano che ha diviso la città in 4 settori fondamentalmente che raccoglievano i vari municipi per settore noi abbiamo, siamo riusciti a entrare. [AL_22_M Emergency]

Tabella 17: caratteristiche delle organizzazioni e attori intervistati

Nome organizzazione	Tipo di organizzazione	Orientamento valoriale	Attori intervistati
Comune di Milano	Pubblico	Pubblico	AL_04_M
Direzione Politiche Sociali	Pubblico/ amministrativo	Pubblico	AL_03_M
Ufficio Food Policy	Pubblico/ amministrativo	Pubblico	AL_05_M AL_23_M
Protezione Civile	Pubblico	Pubblico	
Croce Rossa Italiana – Comitato di Milano	Terzo Settore/ Associativo	Laico	
Banco Alimentare della Lombardia	Terzo Settore/ Fondazione	Religioso	
Caritas Ambrosiana	Terzo Settore/ Charities	Religioso	AL_09_M
Fondazione Cariplo – Programma QuBì	Terzo Settore/ Fondazione	Religioso	
IBVA	Terzo Settore/ Associativo	Religioso	AL_11_M
Fondazione Comunitaria di Milano	Terzo Settore/ Fondazione	Pubblico	
Milano Ristorazione	Pubblico/ Azienda Municipalizzata	Pubblico	
SoGeMi	Pubblico/S.P.A.	Pubblico	
AMAT	Pubblico/	Pubblico	

	Azienda Municipalizzata		
ATM	Pubblico/ Azienda Municipalizzata	Pubblico	
Secondo dispositivo			
Emergency	ONG	Laico	AL_22_M
Brigate volontarie per l'emergenza (all'interno del progetto di Emergency)	Movimento	Laico	AL_01_M AL_26_M
IBVA	Terzo Settore/ Associativo	Religioso	
Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi	Terzo Settore/ Fondazione	Religioso	
Bottega Popolare del Comitato Quartieri Case Popolari Molise- Calvaire-Ponti	Terzo Settore/ Associativo	Laico	
Caritas Ambrosiana	Terzo Settore/ Charities	Religioso	
Terre Des Hommes	Terzo Settore/ Associativo	Laico	
Esterni			
RiMake	Movimento	Laico	AL_20_M

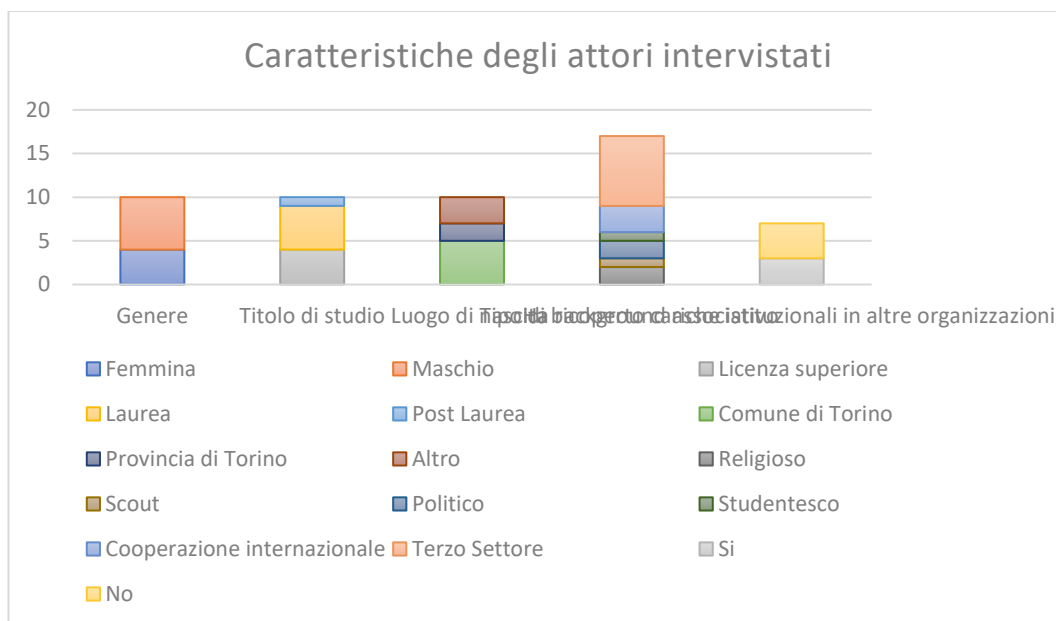
4.3.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Gli attori sono stati scelti inizialmente seguendo un criterio posizionale per le organizzazioni promotrici del progetto, o che hanno avuto incarichi di gestione dei fondi e responsabili dei diversi hub, come per Torino. A questo nel corso della ricerca si è aggiunto il criterio di centralità decisionale che ha portato a considerare gli individui maggiormente centrali nei processi decisionali. In alcuni casi sono stati intervistati i coordinatori del progetto per le differenti organizzazioni in quanto maggiormente muniti di conoscenze specifiche del progetto. Inoltre, è stato intervistato un attore esterno al progetto appartenente a RiMake un bene comune autogestito che ha deciso di rimanere fuori dal progetto ma che ha avuto rapporti con le Brigate volontarie per l'emergenza e i processi di sviluppo del progetto.

Come riportato nella tabella 16 sono stati intervistati 10 soggetti di cui 9 interni al progetto. Inoltre, sono state contattate anche altre organizzazioni che però non hanno accettato di fare l'intervista in quanto, come da loro riferito, la maggior parte dei processi sono stati interni all'amministrazione.

Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono una sostanziale equilibrio tra donne (quattro) rispetto agli uomini (sei). La maggioranza degli attori è over 45 con una maggioranza nel range 45-60. Tuttavia, sono presenti anche figure molto giovani tra i 25 e i 30 anni. Il livello di scolarizzazione vede 4 persone con un titolo di scuola superiore mentre i restanti sei hanno un titolo equivalente alla laurea o superiore. Gli ambiti disciplinari sono molto vari con una forte prevalenza di discipline umanistiche in particolare negli ambiti delle scienze sociali e politiche. L'istituto di afferenza è principalmente l'Università degli studi di Milano Statale. A questi si aggiungono università private come la Bocconi o l'Università Cattolica del Sacro Cuore. La maggioranza degli attori è nata a Milano Comune o nella Provincia, quasi tutti abitano in Lombardia. Inoltre, tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente la maggioranza vive a Milano, Comune o Provincia, e ha vissuto la maggior parte della sua vita a Milano. Nove attori su dieci hanno un background associativo che negli anni li ha visti impegnati in attività legate al volontariato. Sono stati identificati alcuni principali ambiti: religioso, cooperazione internazionale, scout, politico, studentesco e Terzo Settore. Molti degli attori hanno partecipato in più di una di queste categorie nell'arco della loro vita. La distribuzione degli attori nelle diverse categorie è sbilanciata nell'ambito del Terzo Settore. Tuttavia, Tre attori su dieci hanno anche avuto esperienze di cooperazione internazionale. Tra gli attori tre hanno ricoperto cariche politiche. Questo dato va interpretato alla luce della carica degli intervistati. Sono stati intervistati anche attori politici, come vedremo successivamente in quanto figure centrali, che però hanno un background di carriera politica oltre alla posizione ricoperta nel momento dell'intervista. Solo due intervistati su dieci hanno ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni rispetto alla loro attuale posizione, tra cui dirigenza, presidenza di associazioni o fondazioni. La figura 23 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo.

Figura 23: Caratteristiche individuali degli intervistati



Fonte: nostra elaborazione

Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al settore Pubblico un ruolo importante per le figure tecniche è il lavoro di consulenza offerto alla PA, mentre per le figure politiche hanno avuto percorsi variegati legati principalmente a incarichi minori precedenti. Per quanto riguarda la carriera degli attori dei movimenti sociali hanno un background associativo e esperienze di cittadinanza attiva che gli hanno permesso di fare strada all'interno del movimento.

4.3.3 Il sistema del cibo alla prova dei nuovi bisogni

A differenza del caso di Torino a Milano la pandemia ha portato alla luce, ed esasperata, una condizione preesistente di bisogno. L'accesso al cibo e la sostenibilità alimentare, come descritto precedentemente, sono temi su cui è stata posta particolare attenzione da parte delle istituzioni. Come emerge da diverse interviste ad attori pubblici il Covid-19 ha acceso i riflettori su una realtà di povertà alimentare definita "fisiologica" e già nota ai servizi pubblici e al Privato Sociale.

Non mi sembra che la città grazie a questi dispositivi abbia evidenziato sofferenze o maggiori sofferenze di quelle che erano note già prima. Cioè il dispositivo ha

sicuramente tamponato quell'esubero di domanda esito della pandemia, questo non vuol dire che il problema è risolto ma come se avessimo una quota, è brutto a dirsi, fisiologica della città generata dalle diseguaglianze ed enfatizzata dalla pandemia. Ebbene quella quota fisiologica è probabilmente rimasta. Ma non è una quota che mette in scacco la città e in qualche misura la mette a ferro e fuoco. Cioè è una quantità di persone che nei fatti viene seguita bene o male senza questo accenda nella città ulteriori problemi e casi se non quelli che già mediamente conosciamo... Che ci sono, sarebbe sciocco dire che non ci sono, ma sono tenuti dentro ad un regime di controllo pubblico o privato. [AL_04_M Giunta comunale]

E ancora:

Da anni sui temi del cibo è diventato di dominio assolutamente mainstream. Quindi il tema del cibo e di Milano non è per gli addetti ai lavori e l'attenzione alla povertà alimentare le assicuro c'è da tempo oggi viene riconosciuta proprio perché c'è stata un'attenzione mediatica paragonabile al lavoro che stavamo facendo. Non che adesso ne facciamo così tanto di più rispetto a prima. [AL_05_M Food Policy]

Tuttavia, ci sono visioni contrastanti tra gli stessi attori istituzionali, come si evince dalla lettura dei seguenti estratti di intervista:

Però il numero era irrisorio a Milano di tre persone che ricevono o si basano sull'aiuto alimentare per arrivare a fine mese, quei numeri sono cresciuti sono anche arrivati i soldi dell'ordinanza del governo e quindi il Comune ha iniziato a comprare il cibo direttamente. [AL_23_M Food Policy]

Milano non pensava credo che la Food Policy fosse così socialmente orientata dentro ad aree di bisogno e di sofferenza alimentare che nei fatti non si immaginavano. [AL_04_M Giunta comunale]

Simile ma in qualche misura più critica è la visione che emerge dalle interviste ad alcuni attori che hanno svolto mansioni operative nell'ambito del Terzo Settore, ONG e movimenti sociali

Perché quelli che facevano la fila agli empori ci siamo accorti erano quelli che non riuscivano ad avere i ristoranti perché, perché avevano un lavoro senza contratto perché avevano un lavoro precario che son rimasti subito a casa ecc. e l'altra cosa e quindi gli empori, l'altra cosa era nelle parrocchie chi aveva gli elenchi delle persone sole anziane famiglie in difficoltà ecc certo il Comune aveva qualche elenco ma gli elenchi le conoscenze capillari le avevano i parroci e i volontari della Caritas e quindi il dispositivo di Milano Aiuta piuttosto che è chiaramente ha fatto leva su tanti volontari che si sono affacciati su tante realtà che si sono proposte nel proporre appunto nell'aiutare nel distribuire ecc... però gli elenchi le conoscenze, l'ultimo miglio chi lo faceva, chi lo poteva fare solo quelli che conoscevano i quartieri. [AL_09_M Caritas]

Il Covid ha portato, ha fatto affiorare, ha messo davanti agli occhi di tutti che la povertà esiste anche in una città molto moderna e europea come Milano e in un momento così esiste ancora di più perché è chiaro che chi si arrabattava con qualche lavoretto in nero o chissà con quali espedienti, in una situazione in cui non potevano uscire di casa e non potevano spostarsi è chiaro che non potevano anche più arrabattarsi in quello [AL_11_M IBVA]

E ancora:

Quindi nel frattempo appunto le brigate⁶⁹ sui vari territori si sono organizzate per fare le raccolte perché siamo, ci siamo resi conto che c'era gente che non poteva permettersela più la spesa perché non andava a lavorare, io in primis, non lavorando cominciamo ad avere una situazione un po' delicata. E quindi insomma andando a casa delle persone diciamo che avevamo anche la capacità di raccogliere questo nuovo disagio che si stava formando, cioè andavamo a trovare la povertà quella che c'era già prima ma anche una nuova povertà [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

Anche perché erano persone che non avevano mai avuto bisogno di supporto di sostegno alimentare. Erano persone che erano scivolate sotto una soglia di povertà, quelli che poi sono stati definiti nuovi poveri perché in quel frangente erano in uno stato di bisogno. E magari erano anche spaventati e si vergognavano di questa cosa perché non gli era mai successo [AL_22_M Emergency]

Le affermazioni degli intervistati vanno lette nel quadro generale che si è cercato di definire nei paragrafi precedenti. Da una parte il tema del cibo nella sua totalità che è stato sicuramente elaborato dall'istituzione pubblica milanese attraverso i sistemi della *Food Policy* e i rapporti con il Terzo Settore. Dall'altra la specificità del contrasto alla povertà alimentare e dell'accesso al cibo in cui la maggior parte del lavoro di conoscenza del bisogno, della sua intensità e delle pratiche di contrasto sono responsabilità del Terzo settore.

Diciamo un tema (l'accesso al cibo), che cioè che la consapevolezza su questo fattore ci è arrivata a valle di questa esperienza però è una cosa abbastanza nota in realtà che nell'ambito dell'accesso agli aiuti alimentari sostanzialmente gli enti locali ma non solo gli enti locali e tutti gli enti pubblici in Italia hanno completamente demandato l'attività al Terzo Settore. Quindi di fatto non c'era, perché adesso un pochino ce n'è di più perché anche i comuni hanno ricevuto soldi dal governo e hanno dovuto occuparsi di questo tema c'è stato un click. In molti posti non solo a Milano dove c'è la Food Policy e un team dedicato. Ehm però c'era proprio una mancanza totale di know-how non era nemmeno parte. Cioè il Comune di Milano e comunque la protezione civile ha dei piani di emergenza per tutta una serie di rischi e catastrofi tra virgolette che possono accadere. Però non c'era una sezione dedicata a come garantire l'accesso agli aiuti alimentare delle persone in caso di una pandemia o comunque in caso di non possibilità di muoversi in città per le persone. E questi due fattori quindi il fatto che il Terzo Settore si occupa si è sempre occupato grandemente di questa attività il fatto che non c'era un focus nei contingency plan su questo tema ha fatto sì che non si sarebbe potuto proprio attuare quasi nulla senza andare ad individuare gli attori chiave che erano chiave. [AL_23_M Food Policy]

Inoltre, la pandemia ha messo fortemente in risalto nuove aree del bisogno alimentare per specifiche categorie come nel caso dei bambini. Questo problema era già in parte conosciuto dal Pubblico ma con una connotazione differente legata maggiormente allo stile alimentare e non alla povertà alimentare.

⁶⁹ Le brigate volontarie per l'emergenza sono un movimento sociale nato durante le prime fase della pandemia a Milano per offrire soccorso alla popolazione. Nel tempo questo gruppo informale di cittadinanza attiva si è istituzionalizzato dando vita a un'associazione di mutuo aiuto.

L'altro tema era la chiusura delle scuole e siccome parte integrante dei, delle attività del Comune riguarda la dimensione scolastica [...] i sessantacinquemila pasti giorno erogati a scuola non venivano più distribuiti, allora le famiglie che erano in grado di compensare avrebbero compensato ma tutti quei bambini che erano a mensa come pasto principale non avrebbero avuto il pasto principale. [AL_05_M Food Policy]

Nella definizione del bisogno alimentare vi è quindi uno scollamento tra la definizione centralizzata del Comune e gli enti che lavorano sul campo. L'idea di fondo è che il bisogno alimentare sia stato chiaramente definito a monte dalla pubblica amministrazione che è stata in grado di rispondere in modo pronto ed immediato anche all'aumento "fisiologico" del bisogno. Dalle parole di tutti gli attori emerge chiaramente l'aumento delle richieste di aiuto alimentare. Il nodo cruciale sta nella differente percezione della prevedibilità di questo aumento. Da una parte gli attori pubblici che affermano che il dispositivo di aiuto alimentare sia nato in una cornice chiaramente definita e prevedibile del bisogno. Dall'altro la visione degli attori sul campo che vedono nel dispositivo una risposta prettamente emergenziale legato a nuove categorie di persone che non avevano mai avuto bisogno di sostegno alimentare.

4.3.4 Nuovi strumenti e nuove caratteristiche basate su logiche tradizionali

Il tema del cibo promosso dalla *Food Policy*, sebbene sia uno degli obiettivi strategici della città di Milano, non ha un focus specifico sul bisogno alimentare.

Allora intanto dobbiamo dire che il dispositivo di aiuto alimentare all'interno delle Food Policies del Comune di Milano ha una storia un po' più antica legata all'eredità di Expo 2015. Il tema del cibo entra diciamo così debolmente ma entra nell'agenda in seguito all'appuntamento di Expo 2015. Se mi viene da dire che, considerazione personale la pandemia scatena la necessità di ritornare su questo tema e lo fa piegandolo tanto dentro al cosiddetto lifestyle milanese, dove la componente ristorazione la componente molto di tendenza e che nei fatti ha fatto nella città un pezzo oggi della del suo mercato molto importante e rilevante, ma viene piegata dentro al bisogno acuto di popolazioni che restano nei fatti senza cibo. [AL_04_M Giunta comunale]

E ancora:

Però ovviamente non è una cosa che è arrivata dal nulla (il dispositivo di aiuto alimentare). Perché nei tre anni precedenti si era iniziato a ragionare da un punto di vista più quasi ambientale su come evitare lo spreco alimentare che ovviamente viene generato ogni giorno nella maggior parte dei punti che producono o vendono cibo in una città. E quindi erano stati lanciati, e quindi era stato lanciato questo progetto di hub contro lo spreco alimentare di quartiere che agissero ad una scala molto piccola dove però il focus era partito da un punto di vista logistico e di ridurre e di evitare che quel cibo che era ancora perfettamente edibile finisse nell'organico. Però ovviamente l'altra faccia di tutta questa attività è l'aiuto alimentare alle persone fragili o comunque le famiglie più vulnerabili. [AL_23_M Food Policy]

Come emerge dalle parole degli intervistati il tema del cibo declinato sulla povertà alimentare deve molto alla diffusione del Covid-19 soprattutto nella sua dimensione istituzionale. Come più volte richiamato nel paragrafo il contrasto alla povertà alimentare si concentra generalmente in una nicchia del Terzo Settore specifica. Il dispositivo di aiuto alimentare è completamente nuovo in primis perché promosso dall'attore Pubblico locale attraverso una sua continuità con la logica proposta per gli hub anti-spreco della Food Policy, ma basato su una struttura completamente diversa

Noi abbiamo già dal percorso di avvicinamento a Expo una direzione che si occupa di Food Policy e ha fatto il patto per Milano e così via che ha messo su la rete degli hub alimentari anche contro lo spreco. Ok e quindi già c'era un'attività devo dire abbastanza di pregio ma ancora poco visibile. Aveva lavorato con le mense scolastiche e così via. Con la pandemia e con l'arrivo dei fondi della Protezione Civile abbiamo iniziato a lavorare in modo molto stretto noi della direzione Welfare, protezione civile, Terzo Settore e i colleghi della Food Policy e c'è stata accelerazione sia della capacità di servire i numeri di servire la città, sia nella capacità progettuale. Per cui l'accelerazione è data dall'urgenza di servire i cittadini in difficoltà durante la pandemia. Di lì poi abbiamo consolidato il rapporto interno ma anche esterno un po' con la rete dei partner siamo, abbiamo imparato, li stiamo imparando dall'esperienza abbiamo quindi consolidato e ampliato la rete degli hub alimentari. Abbiamo poi strutture fisiche fisse, abbiamo coinvolto il Terzo Settore perché noi abbiamo suddiviso il dispositivo in due grossi rami uno più formale e uno più informale. Quello più formale è quello la distribuzione dei buoni spesa tramite avvisi del Comune. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Il dispositivo di aiuto alimentare nasce da una esperienza che da diversi anni portiamo avanti quella di una promozione di politiche urbane del cibo strutturale non episodica. Cioè tutte le città evidentemente hanno un rapporto con il cibo, a partire dal 2014 2015 Milano si è dotata di una Food Policy e quindi di una politica strutturata che aveva già messo intorno a un tavolo gli stakeholder della città che con l'amministrazione potevano creare le azioni per raggiungere gli obiettivi. Consiglio comunale nel 15 aveva individuato cinque priorità. Il sistema alimentare sostenibile la promozione dell'educazione al cibo eccetera. Questo lavoro aveva costruito anche una prima esperienza di hub che abbiamo chiamato hub contro lo spreco alimentare. Il primo lo avevamo aperto in zona Isola e sostanzialmente insieme al politecnico ad Assolombarda e la Fondazione Cariplo il Comune aveva costruito questa piattaforma che permetteva alle eccedenze alimentari di essere redistribuite su charities del territorio per poter poi arrivare a un secondo passaggio alle famiglie. Quando è iniziato il lockdown diciamo la sensibilità rispetto ai temi del cibo era già molto alta e quindi il primo COC il primo coordinamento operativo per l'emergenza ha visto già sedersi al tavolo per parte del Comune non soltanto la Protezione Civile ma anche le Politiche Sociali e l'ufficio Food Policy. [AL_05_M Food Policy]

E ancora:

L'idea del dispositivo di aiuto alimentare, eh hh allora è comunque un progetto un dispositivo proprio di supporto alimentare del Comune di Milano sostanzialmente che poi fa anche parte di un progetto più allargato loro di Food Policy che riguarda poi proprio

una attenzione che il Comune ha avuto negli ultimi dieci anni proprio sulle politiche alimentari a più largo spettro. [AL_22_M Emergency]

Oltre che basato sull'infrastruttura del programma QuBi

Una leva importantissima lo ha avuto il progetto QuBi. Ecco di fatto la rete dei soggetti che sono all'interno del progetto QuBi cofinanziato da Fondazione Cariplo Fondazione Vismara e che vede noi un po' insieme a loro al centro del progetto è stata fondamentale perché il progetto coinvolge su 25 quartieri della città oggi 400 e rotti associazioni cooperative e così via sono stati momenti in cui erano oltre 500 e questi sono disseminati sul territorio in un modo molto molto pervasivo [...] Non è un soggetto ma è una pletora di soggetti diffusi sul territorio e che oggi stanno diventando una rete, un'infrastruttura sociale fondamentale. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Tuttavia, agli attori tradizionali che si occupano del tema del cibo si è cercato di affiancare uno "spazio terzo" attivando attori completamente estranei al sistema del cibo come Emergency e le Brigate volontarie per l'emergenza. Questi due attori per le loro capacità organizzative, di intervento e di capillarità sul territorio sono entrati fin da subito informalmente nel dispositivo, per poi essere riconosciuti formalmente nel secondo dispositivo.

Mi verrebbe dire dal punto di vista di innovazione mettiamola così del welfare cittadino di aprire anche un po' quello che con un Assessore⁷⁰ ci siamo sempre trovati un pochino a parlarne una sorta di spazio terzo per il Terzo Settore. No di realtà magari laiche meno istituzionalizzate che non erano impegnate su quel fronte da sempre come altre realtà che hanno fatto sempre supporto alimentare o altro sul territorio cittadino. E ovviamente il processo però è stato devo dire molto fluido e spontaneo perché alla fine ci si è trovati a rispondere a un'emergenza no quindi si è partiti poi dalla pratica da quello che ci era bisogno di fare senza fare tanti discorsi prima su come facciamo. [AL_22_M Emergency]

E ancora:

Secondo tema hanno attivato degli attori che prima non facevano quel mestiere e cito uno Emergency [...] Ora il tema dell'alimentare ha costituito per Emergency un nuovo fronte della sfida e a Milano ha avuto forse il più grande fronte di sperimentazione in Italia di politiche legate ai dispositivi alimentari di sostegno delle famiglie in difficoltà. Queste cose, ad esempio, per me è un esito importante di questo meccanismo cioè l'abilitazione di nuovi soggetti su fronti di servizio prima inesplorati e sconosciuti. [AL_04_M Giunta comunale]

Tuttavia, il dispositivo ha funzionato in ottica integrativa su questo versante. Infatti, il progetto si è limitato a finanziare una parte di progetti già attivati dalle nuove organizzazioni come Emergency.

Penso che il nostro progetto allora anche nella precedente fase con il progetto Nessuno Escluso era non dico slegato però aveva i suoi eh non dico criteri di accesso però comunque noi il nostro progetto era autonomo anche per una parte di finanziamento

⁷⁰ Era stato citato il nome che è stato rimosso per questioni di privacy

nel senso che comunque il dispositivo alimentare ha finanziato una parte del nostro progetto di supporto alimentare anche adesso sostanzialmente quindi èèèmmm non era integrato solo con quello. Non è che sono stati due progetti paralleli ecco era è un progetto in cui il Comune è una parte del progetto sostanzialmente ha finanziato una parte del progetto si si sicuramente e ha collaborato in tutta una serie di meccanismi di condivisione di mettere giù accordi di collaborazione assolutamente. Però nel senso se dovesse finire il dispositivo di aiuto alimentare noi, comunque, lo continueremo in maniera autonoma ecco questo sì. [AL_22_M Emergency]

All'interno di questo spazio terzo si sono generati meccanismi di mutua conoscenza e rapporti informali che hanno permesso di far crescere il lavoro di attori neonati come le Brigate volontarie per l'emergenza

E ovviamente il ruolo di Emergency nei confronti di questi ragazzi di questa rete attraverso poi anche tutta una serie anche di condivisione di meccanismi di pratiche con il Comune di Milano e l'assessore che appunto in quel caso con cui avevamo interazioni è stata di formazione di queste persone. [AL_22_M Emergency]

A differenza di Torino però la sensazione generale degli attori ha non solo una dimensione cooperativa. Infatti, all'interno del dispositivo di aiuto alimentare confluiscono nuovi fronti di conflitto

Quindi loro (il direttivo delle Brigate) veramente hanno fatto un pezzo fondamentale perché hanno dato diciamo l'idea e soprattutto hanno sostenuto ehmm la una certa volontà di indipendenza da parte delle brigate sui territori. Perché se è vero che le persone ovvero la cittadinanza attiva che si spende per queste è quella che ha contatto con il territorio andrebbe riconosciuta questa cosa che il pezzo importante si fa lì e invece appunto purtroppo poi quando interferiscono anche delle associazioni un po' più istituzionali (fa riferimento a Emergency) a volte poi ci sono delle interferenze che rendono più difficile il lavoro perché hanno delle regole che a volte secondo me sono poco attente all'aspetto umano che invece è la cosa interessante secondo me di questo progetto. È anche normale che sia così. Cioè non una grande azienda lavora su altri modi però appunto se vogliono lavorare con la cittadinanza attiva sono anche loro che si devono esporre e capire che ci sono dei pezzi che vanno forse fatti diversamente. [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

Ehmm cioè mi è stato più volte detto ah però il Comune di Milano bisogna ringraziarlo per quello...e io dico il Comune di Milano ha un pacco di soldi che potrebbe investire diversamente ecco cioè secondo continua ad essere un'istituzione un po' poco in contatto con la realtà che spende soldi per cose superflue e dovrebbe approfittare di servizi come quelli che ha avuto da parte della cittadinanza attiva per dare un ascolto più effettivo alle richieste e i bisogni che arrivano dal basso. [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

E ancora:

Ma quando si sollevò in consiglio comunale la famosa questione ah quindi voi state dando soldi quindi voi lavorate con quelli che ci occupano gli immobili (riferimento alle Brigate volontarie per l'emergenza) ecc ecc... per me la risposta è sempre stata che io trattavo con Emergency e nei fatti questo accadeva. Poiché questo anello uno mi

permetteva anche di andare sull'anello due che era quello poi anche operativo e ultimo.
[AL_04_M Giunta comunale]

Allora eeeee nella fase prima emergenza di massima emergenza cioè all'inizio inizio c'è un coordinamento il Comune crea un network che si chiama Milano aiuta che raccoglie un po' tutte le realtà che operano nell'emergenza a noi è comodo è utile garantisce la possibilità di veicolare di girare durante il lockdown ecc ecc e dopo in realtà si spegne abbastanza lì. Nel senso che non ha una continuità il Comune fatica enormemente a gestire tutte le associazioni a gestire questa realtà che poi viene meno. Diventa anche molto conflittuale a un certo punto. [AL_26_M Brigate volontarie per l'emergenza]

I rapporti tra Emergency e le Brigate, attori molto distanti in termini di visioni del mondo, non sono stati sempre esenti dal conflitto soprattutto nel passaggio dal primo al secondo dispositivo di aiuto alimentare dove Emergency entra formalmente a fare parte del dispositivo.

Noi come ti spiegavo veniamo da esperienze autonome da esperienze di solidarietà attiva, Emergency ovviamente ha un occhio più professionale più chirurgico da quel punto di vista. Nel momento in cui Emergency entra in maniera formale, quindi, dice ok ci prendiamo noi carico del progetto voi vi occupate della consegna subito arrivano iniziano ad arrivare le prime, i primi diverbi interni nostri. Quindi come non eravamo ancora una associazione ma come Brigata collettiva ci sono i primi malumori nel senso che non tutti sono d'accordo a iniziare una partnership che già preannuncia uno squilibrio. Nel senso che già non siamo alla pari, il rischio di fagocitazione è alto ovviamente quindi quello già crea un problema. Il vero problema arriva quando Emergency dice ok il metodo di distribuzione adeguato del cibo lo determiniamo noi. Noi possiamo raccogliere possiamo distribuire 100 la domanda è 300 come selezioniamo come individuiamo i beneficiari? Loro propongono, cioè non è che propongono loro determinano il metodo, il metodo è attraverso la compilazione di un questionario da parte dei beneficiari. Il presente questionario genera uno score lo score determina chi riceve l'aiuto alimentare e chi no. Questo per noi è abbastanza difficile da accettare. Perché non ci ritroviamo in questo metodo perché è un metodo molto freddo molto cinico molto professionale per carità ma che va a scardinare quel rapporto di fiducia che abbiamo creato no? [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

Ma anche forme di conflitto pregresse legate ad attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare cittadino

C'è stata una collaborazione ma insomma siamo stati cercati dal Comune perché non avevano gli elenchi e facevano fatica poi il Comune ha fatto una scelta ovviamente da Comune imbarcando tutti quelli che avevano più o meno capacità di realizzare tutto questo. Cioè c'è stato non so un affidamento a Emergency del ruolo di Regia. Per me Emergency si occupa di ospedali e di interventi di emergenza soprattutto in zone di guerra. Vederli qui a operare e coordinarci nel nel....a Milano la scelta politica che il Comune ha fatto ma io non vedevo proprio la necessità però insomma. Cioè ci son state delle scelte così cioè molto... e poi il Comune sai dopo expo sulla Food Policy ehheh che ha portato avanti noi avevamo appunto un'altra filiera altre realtà come dopo Expo il refettorio ambrosiano che andavano avanti indipendentemente da questo a volte eravamo considerati altre no. Poi han fatto delle aperture di hub ehheh aprendo degli empori cioè facendo delle cose che già facevamo noi senza interpellarci o interpellando altre cose. Quindi sono scattate ma legittimamente anche delle cose noi non non....non è che non dividevamo però

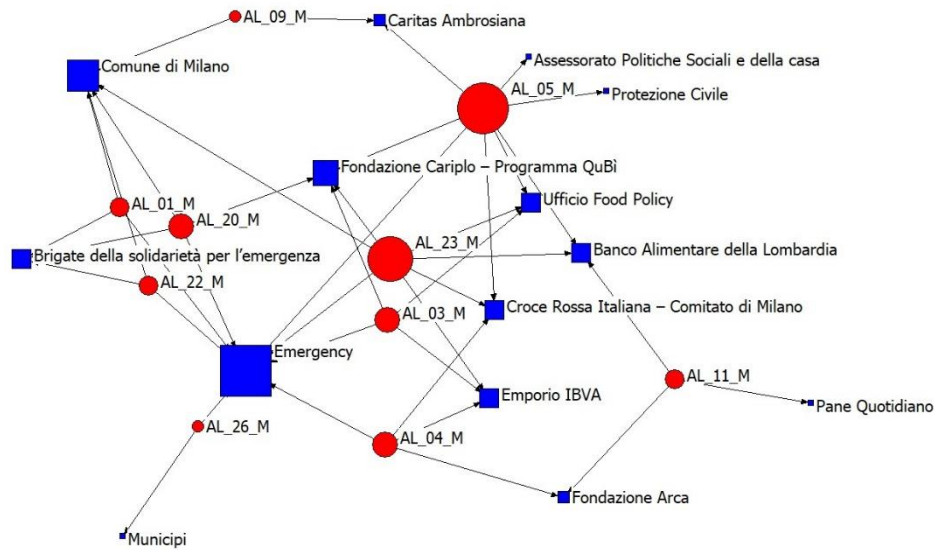
dicevamo va beh. Ma come ti dico...cioè no no non sono scelte legittime di un ente Pubblico che però non considerava il fatto che c'erano già delle esperienze [AL_09_M Caritas]

In altre parole, i due livelli di conflitto vanno letti in relazione al tipo di organizzazione da cui provengono. Il conflitto tra movimenti sociali e istituzioni mediata da Emergency è legato principalmente alla scelta di attivare attori di per loro conflittuali, legati anche a visioni politiche e ideologiche molto nette. Oltre questo, anche il rapporto di tipo molto Top-down promosso dall'istituzione che si è instaurato con queste realtà ha alimentato il conflitto fra le parti. Mentre, i vecchi conflitti nascono da una visione più strutturata e generale dell'approccio al tema della povertà alimentare. Infatti, ciò che emerge leggendo anche gli attori citati negli estratti è che nel contrasto alla povertà alimentare le scelte politiche si sovrappongano con servizi già esistenti nella città gestiti da enti come Caritas. Questo significa investire in nuove potenzialità non rafforzando l'esistente. Dall'altro lato la ricentralizzazione delle scelte legate al tema del cibo e della povertà alimentare sottrae risorse in termini di potere, economici e relazionali ad attori che avevano quasi il monopolio urbano sul tema vista la poca regolazione e investimento da parte del Comune. Ciò genera necessariamente conflitto, soprattutto se nelle arene decisionali si inseriscono una pluralità di soggetti anche molto importanti come la Fondazione Cariplo relegando a semplice fornitore di servizi gli attori tradizionali.

4.3.5 Organizzazioni, ruoli e processi

La figura 24 mostra la rete a 2 modalità (Wasserman e Faust 1994) delle citazioni degli attori rispetto alla domanda *“mi saprebbe indicare 3 organizzazioni che secondo lei sono state centrali all'interno del progetto indicandomi anche il perché della scelta?”*. Alla rete è stata applicata la *degree* dei nodi per evidenziare le organizzazioni centrali. Come si può notare dalla dimensione dei nodi le organizzazioni ritenute maggiormente centrali sono nella parte sinistra del grafo. Il Comune viene riconosciuto come centrale per una serie di motivazioni. Alcune legate alla centralizzazione della filiera, alla capacità di coordinare e di regia, come collettori di domanda e offerta, con degli spazi innovativi in termini di governance, relazionale e di attori.

Figura 24: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni



Anche un fattore che ha innovato da un certo punto di vista almeno sul territorio milanese. sia nel come sono stati formulati poi i bisogni, sia nella risposta, sia poi nella governance degli attori che sono stati coinvolti nella risposta all'emergenza e quindi cioè. È come se si fosse trovata una strada come dire alta superiore di passare dalle istituzioni per riuscire comunque a riconoscere delle realtà autorganizzate dal basso per [...] che erano più radicate. Quello che ti dicevo prima di riuscire ad ottenere uno spazio terzo al fine poi di riconoscere fare esercitare comunque un diritto alle persone no. Ehhhmm che poteva essere il bisogno alimentare, ma dietro il bisogno alimentare ovviamente si nascondono altri bisogni perché se arrivi a chiedere un aiuto alimentare perché effettivamente c'è tutto un pregresso prima che non sta funzionando. [AL_22_M Emergency]

Vengono messi in evidenza anche tuttavia dei limiti emersi durante il progetto come la disconnessione tra il livello centrale e le problematiche della città. Vi è un dualismo quindi nella definizione di regia del Comune. Da una parte il riconoscimento da parte degli attori della titolarità comunale del progetto e dei criteri di intervento -come sarà illustrato meglio nel paragrafo successivo ha visto la maggior parte delle decisioni in capo ad attori interni al Comune-.

C'è un tema di rilevanza pubblica cioè non fai il fenomeno facendo green washing perché evidentemente quella che è la restituzione che tu dai sul Pubblico deve essere evidente rispetto al tuo coinvolgimento. Il motivo per cui il Comune di Milano fa la regia è che deve garantire che sia rispettato l'interesse pubblico. [AL_05_M Food Policy]

E ancora:

Ma il Pubblico ha giocato il ruolo del regolatore, finanziatore, regolatore cofinanziatore. Perché va beh abbiamo il Pubblico tra Stato e Comune ci abbiamo messo la stragrande maggioranza delle risorse però alcune risorse sono venute anche da alcune

*donazioni e così via, ma la stragrande maggioranza di risorse pubbliche. Quindi finanziatore, regolatore e devo dire forse anche un ruolo imprenditoriale. Perché in quella fase con tutti i volontari a casa con tutto il mondo a casa siamo stati diciamo quelli che abbiamo avuto l'idea di utilizzare la rete dei centri socio-ricreativi-culturali quindi i centri anziani come base per la distribuzione dei pacchi eeee insomma abbiamo messo su un sistema che devo dire è venuto dall'inventiva nostra valorizzando le risorse nostre usate in modo molto diverso [...]*Questa parte qui di proposizione è venuta da noi e quindi anche oggi devo dire che sul sistema, sul piano della Food Policy abbiamo un po' una spinta di proposizione, un ruolo di proposizione e coordinamento molto importante. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Il Comune di Milano ha fatto un grande lavoro di regia mettendo a sistema tutta una serie di realtà che comunque hanno portato in casa per chi non poteva uscire perché era rimasto solo i generi alimentari piuttosto che gli aiuti. [AL_09_M Caritas]

Dall'altra il Comune come collettore, atto semplicemente a far incontrare domanda e offerta senza giocare un ruolo effettivo di regia ma solo di coordinamento delle azioni di attori autonomi con forte radicamento territoriale come il Programma QuBì ed Emergency.

Ci è venuto in mente di fare i collettori l'ho chiamato progetto Mercurio quello di Milano Aiuta internamente per spiegare ai nostri che cosa vuole dire. Mercurio collegava la terra e il cielo non faceva nient'altro che questo. Ecco la nostra funzione deve essere questa ma se la colleghi poi stai vicino all'uno e all'altro pezzo, ne conosci i limiti e le opportunità tra domanda e offerta. Questo lo dobbiamo saper più fare, capire di più quella domanda e conoscere meglio chi alla fine dà la risposta. Questo è stato un esempio ecco che io ho provato ad usare con loro non sempre e non per ogni cosa va fatta questo tipo di funzione ma quando serve bisogna imparare a farlo. Noi siamo ancora skillati come se fossimo i fornitori della risposta pubblica e A) non la forniamo più noi, la fornisce qualcun altro al posto nostro, e secondo non abbiamo attivato quei meccanismi invece controllo monitoraggio e apprendimento che nascono quando non dando più tu la risposta perdi il contatto con la risposta data e quindi l'esito finale di questa cosa che ho chiamato messa alla prova in buona sostanza. [AL_04_M Giunta Comunale]

Il Comune di Milano perché ehh ha avuto un ruolo di mappatura dell'esistente delle organizzazioni che già facevano quella cosa di mettere insieme in un qualche modo. Cioè non dico di intercettare noi però di riuscire a interloquire con noi che facevamo da ponte con delle realtà diverse sul territorio. [AL_22_M Emergency]

E ancora:

E noi ci siamo trovati di fatto a coordinare queste attività anche perché appunto nel momento in cui hanno visto che ci sarebbe stato un tempo di emergenza alimentare per decine di migliaia di persone potenzialmente chi si occupa di cibo nella città ok questi allora progettiamo con loro questa attività e ci siamo messi in prima linea noi direttamente a coordinare. [AL_23_M Food Policy]

Un ruolo dell'attore Pubblico a cavallo tra *metagovernance* della rete e modello gerarchico. Elemento importante è che non vi è stata alcuna negoziazione da parte del Comune sullo stanziamento dei fondi legati alle misure emergenziali al

livello nazionale. Questo ha prodotto anche dei ritardi nella spesa in quanto tutti i criteri sono stati definiti al livello centrale.

Qual è l'aspetto invece un po' negativo che specialmente nella prima fase del bando erano spaccettati in due 700mila euro di spesa pubblica la chiamo così, cioè di spesa che potevi fare grazie ai soldi pubblici, pastasciutta riso olio eccc... 700mila euro con una seconda tranche da 700mila che avremmo staccato e sganciato una volta conclusa la prima per evitare di ubriacare un sistema o di sconvolgerò di soffocarlo con troppe risorse. Decidiamo di spaccettarla in due per renderla più gestibile ebbene dopo i primi mesi dove pensavamo che queste risorse fossero già consumate tutte ed esaurite sono emerse diverse difficoltà a spendere e quindi il fatto che quei 700mila euro son durati più del dovuto e che i secondi 700mila sono partiti più tardi di quanto avevamo previsto. Questo è un indicatore di qualche meccanismo che forse va ancora migliorato, lubrificato semplificato nel rapporto tra pubblico e privato. [AL_04_M Giunta Comunale]

E ancora:

Abbiamo fatto un avviso, no abbiamo fatto un avviso, non si sono candidati in tanti perché poi chiedevamo la presenza sul territorio chiedevamo dei legami con le altre associazioni del territorio e comunque devi distribuire all'inizio erano 700mila euro sulla città quindi ognuno doveva distribuire circa 80mila euro di pacchi alimentari in sei mesi non tutti hanno un po' la capacità e quindi abbiamo fatto un avviso e abbiamo scelto mediante un avviso pubblico. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Inoltre, il Comune ha creato rapporti informali con alcune delle realtà come Rimake che hanno scelto di rimanere fuori dal dispositivo formalmente svolgendo un lavoro autonomo sebbene legato ai circuiti di aiuto alimentare nati durante la pandemia

Allora nel primo periodo diciamo noi avevamo dato la nostra disponibilità al Comune di Milano a sostenere anche le loro attività anche di distribuzione spesa eccetera e il nostro numero di telefono è stato dato anche dal centralino del Comune pur non avendo un rapporto diretto. [...] Ehhh quindi diciamo non abbiamo operato per conto del Comune. Il Comune ci riconosceva come uno dei soggetti che stava facendo questi aiuti aveva il nostro numero di telefono e ci forniva settimanalmente, ci forniva alcuni dispositivi di protezione quelli che avevamo chiesto noi mascherine e guanti perché poi non avevamo bisogno di altro. [AL_20_M Rimake]

Altro nodo ritenuto centrale della rete è Emergency. Per diverse motivazioni: le capacità di porsi come mediatore tra il Comune e le forme di mutualismo emerse o nate durante il Covid-19. Infatti, Emergency ha svolto un ruolo di intermediario formale tra le Brigate e il Comune

Le brigate non sono state scelte dal Comune attraverso Emergency e attraverso la scelta stessa delle brigate diciamo che il Comune si è trovato a lavorare con queste con reciproca, in una certa fase soddisfazione ma senza un diretto riconoscimento e una diretta relazione. [AL_20_M Rimake]

E ancora:

Quindi ci sono state delle sessioni di formazione e il ruolo di Emergency è stato appunto di coordinamento di questa rete di aiuto che spontaneamente si è attivata sul territorio. E il ruolo di coordinamento è stato efficace anche perché comunque ha messo in comunicazione realtà che erano distanti fondamentalmente sul territorio milanese. Il Comune comunque è un'istituzione sono istituzioni politiche presenti sul territorio riconosciute mentre loro magari erano realtà territoriali collettivi piuttosto che spazi sociali insomma. E quindi il riuscire a metterli insieme è stato molto efficace da una parte perché ha risposto a un bisogno immediato e dall'altra. [AL_22_M Emergency]

Ma anche delle nuove forme di collaborazione non solo legate ai bisogni operativi all'emergenza, come la formazione sanitaria per gli interventi e la distribuzione dei pacchi, ma anche formazioni per sviluppare l'organizzazione delle Brigate

La natura o comunque il contesto da cui venivamo perché poi è stato questo lo sforzo che il ruolo anche di Emergency anche con il Comune anche nel fare da ponte da intermediario. Nel senso che ovviamente essendo delle realtà autorganizzate all'inizio mancavano di struttura, e il fine tutt'ora il fine del lavorare con loro è dargli sempre più competenze e formazione per far sì che poi siano una realtà a sé stante. Collegandosi poi un po' al discorso del riaprire un terzo spazio nel Terzo Settore. [AL_22_M Emergency]

Altro attore fondamentale della rete sono state le Brigate volontarie per l'emergenza. Principalmente per due motivi: il loro radicamento nel territorio con una forte conoscenza del bisogno e le capacità di svolgere il lavoro da “ultimo miglio” distribuendo in modo capillare le derrate alimentari.

Ehm e la roba importante è stata riuscire ad attivare questi giovani che in parte si sono attivati spontaneamente anche perché comunque tutte le fasce di persone che erano attive su quel fronte lì di aiuto di volontariato erano comunque inquadrati in una fascia di età molto elevata magari erano 50enni 60enni che hanno sempre svolto attività di volontariato ma anche i nostri volontari stessi che non potevano farlo in quel momento lì no perché comunque erano ad alto rischio di contagio quindi l'attivazione di questi ragazzi è stata importantissima ed è stato quello su cui abbiamo cercato di puntare. Per due aspetti uno per rispondere in maniera immediata al bisogno e l'altra perché comunque erano molto radicati sul territorio e quindi perché avevano attività precedenti loro o qualche [...] vuoi il circolo ricreativo il doposcuola, quindi, riuscivano a intercettare maggiormente il bisogno di quanto potessimo fare noi o il Comune stesso. [AL_22_M Emergency]

E ancora:

Sì, un po' per quello che ti dicevo già prima per il radicamento nei quartieri. Nel senso oltre al Comune ti faccio l'esempio di Emergency. Emergency non conosciamo tutti è l'ONG italiana più grande affermata al mondo, perché Emergency a un certo punto dice alle Brigate facciamo un progetto insieme? Su Milano quale è la necessità cioè perché poi ci siamo anche interrogati su questa cosa qua. Cioè noi eravamo centinaia e centinaia di ragazzi e ragazze scappati di casa, tra l'altro, nel senso non avevamo un'esperienza o robe simili in queste situazioni. Emergency per loro invece era non dico la quotidianità ma l'emergenza è il loro pane quotidiano perché si rivolgono a noi perché noi garantivamo e garantiamo il radicamento nei quartieri. Emergency riusciva a raccogliere tonnellate di cibo riusciva a organizzare degli hub degli spostamenti logistici dei furgoni per spostare

le tonnellate di cibo alla settimana fino a un certo, arrivando fino a un certo punto. A un certo punto mancava qualcosa ed è quello che sappiamo fare che in gergo si chiama "l'ultimo miglio". Portare nelle case le derrate alimentari, perché Emergency che è mastodontica non ha quella capacità di andare a bussare nella porta dove c'è il bisogno. [AL_26_M Brigate volontarie per l'emergenza]

In ultimo il programma-QuBi della Fondazione Cariplo è tra gli attori riconosciuti come maggiormente centrali dagli intervistati. L'infrastruttura sociale basata su reti territoriali molto radicate nei territori è stato uno dei principali canali di intervento del dispositivo. QuBi ha permesso insieme ad altri attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare di produrre nuova conoscenza sul tema

Quindi a partire da quelli che erano i database del Comune di Milano delle Politiche Sociali integrato con quelli di Caritas e delle altre realtà del Terzo Settore di QuBi abbiamo costruito un database unico distribuendo sui 10 hub più l'undicesimo l'afferenza degli indirizzi a cui spingevamo tutte le famiglie che facevano richiesta tramite Milano Aiuta che è lo 0202020 il canale di emergenza attivato durante la pandemia quindi un database che è andato evidentemente aumentando. [AL_05_M Food Policy]

Ma anche di mettere in piedi un intervento capillare legato alla logica della consegna dei pacchi alimentari all'interno del dispositivo di aiuto alimentare verso un target più ampio rispetto a quello del progetto QuBi.

La Fondazione Cariplo, sempre perché non solo per il lavoro di concerto per la Food Policy ma perché la Fondazione Cariplo assieme ad altre fondazioni aveva lanciato nel 2018, se non erro, il programma QuBi ricetta contro la povertà alimentare. Scusa non mi ricordo esattamente il sottotitolo, comunque loro hanno attivato questo finanziamento e con il target che era principalmente, cioè è diventato poi la povertà infantile alimentare e non solo. Però è tutto partito da questo report che stimava che ci fossero circa 13mila minori in stato di povertà assoluta che avevano problemi ad avere due pasti completi al giorno. Quindi loro hanno attivato questo programma tantissime reti territoriali le hanno sovvenzionate però gli hanno anche dato la struttura d'azione le hanno costrette a collaborare e a integrare le cose che facevano. Hanno mantenuto un monitoraggio continuo e costante dell'attività non solo dal punto di vista rendicontativo ma anche umano e le hanno e hanno veramente creato un momentum e una integrazione tra tutti questi micro veramente micro associazioni di quartiere quindi da questo punto di vista lo sforzo è stato enorme ehmm. [AL_23_M Food Policy]

Il programma QuBi è quindi stato sin da subito formalmente incluso nella rete del dispositivo di aiuto alimentare anche mettendo a disposizione i propri volontari e le proprie risorse infrastrutturali svolgendo tuttavia un'azione relativamente autonoma. Questo tipo di intervento è stato possibile anche e soprattutto grazie al rapporto estremamente paritario già esistente tra il Comune e la Fondazione Cariplo. Inoltre, la rete di fondazioni di comunità legate al lavoro

della Fondazione Cariplo e la Fondazione di Comunità di Milano hanno aperto dei canali di crowdfunding e di finanziamento del dispositivo.

Tra i nodi con una *degree* media ci sono organizzazioni come la Caritas, la Croce Rossa, il Banco Alimentare della Lombardia e IBVA che hanno svolto ruoli maggiormente operativi legati principalmente alla distribuzione del cibo o al lavoro negli snodi.

Croce Rossa italiana che ci ha permesso di sfruttare la loro conoscenza, competenza gestionale e logistica [...] Banco alimentare della Lombardia, Caritas ambrosiana, Emergency in una seconda fase, e molti altri enti no profit che con il passare dei giorni hanno avuto un ruolo chiave e importante nel costruire quella rete di presenza capillare in città. [AL_05_M Food Policy]

Interessante notare come quanto detto nella sezione precedente rispetto al conflitto venga confermato nei processi di governance dove la gran parte degli attori tradizionali sono stati inclusi secondo un modello *vendor*.

4.3.6 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

Come per Torino la rete è stata creata grazie a una matrice adiacenze attoreXattore. I primi due grafi in questo paragrafo rappresentano il risultato delle citazioni degli attori alla domanda “*mi saprebbe indicare 3 persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell’orientare le decisioni finali in ordine di importanza*”.⁷¹ Oltre il legame sono state raccolte informazioni rispetto all’organizzazione di appartenenza delle persone citate, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di legame cooperativo o conflittuale e l’attributo relazionale (Laumann e Pappi 1976). Lo spessore dei legami rappresenta l’ordine con cui sono stati citati gli attori, ovvero legami più spessi e di colore nero più marcato rappresentano gli attori gerarchicamente superiori, legami con linee meno spesse e di colore più tenue gli attori indicati per ultimi. Il colore dei nodi rappresenta la sfera sociale di appartenenza degli attori. Il colore blu identifica attori del Terzo Settore, il colore rosso attori Pubblici, l’azzurro le ONG e il nero i movimenti sociali. Non sono presenti alcuni degli attori intervistati per loro scelta di non completare lo schema di *social network analysis*. La tabella 18 mostra l’organizzazione di appartenenza

⁷¹ È stato indicato di citare 3 persone come numero orientativo. Tuttavia, si è scelto di tenere anche le citazioni di chi indicava il nome di più o meno attori, ad esempio due o quattro. Tale scelta è risultata significativa ai fini dell’analisi comprendere la percezione dei processi decisionali e gli attori che venivano realmente concepiti come centrali.

degli attori. Il primo grafo nella figura 25 rappresenta la dimensione decisionale ai cui nodi è stata applicata l'*Indegree*.⁷²

Tabella 18: attori della rete decisionale e organizzazioni di appartenenza

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_01_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_03_M	Direzione Politiche Sociali
AL_04_M	Giunta Comunale
AL_05_M	Food Policy
AL_11_M	IBVA
AL_21_M	Direzione del Comune
AL_22_M	Emergency
AL_23_M	Food Policy
AL_25_M	Food Policy
AL_26_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_27_M	Emergency
AL_28_M	Emergency
AL_29_M	Food Policy
AL_30_M	Protezione Civile
AL_31_M	Banco Alimentare
AL_32_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_33_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_34_M	Brigate volontarie per l'emergenza

Anche in questo caso i rapporti tra gli attori sono stati principalmente cooperativi e di tipo professionale. Gli unici casi di legami parzialmente conflittuali, definiti tra cooperativo e conflittuale sono tra AL_22_M di Emergency e AL_32_M e AL_33_M. Come si è specificato nella parte precedente nonostante la rete sia una rete prevalentemente cooperativa vi sono dei conflitti che sono stati generati o nel percorso pre-diffusione del Covid-19 o nella costruzione del dispositivo. Il tipo di conflitto espresso in questo caso è uno di quelli nati durante il Covid-19. Le motivazioni riguardano principalmente i rapporti tra gli attori dei movimenti sociali,

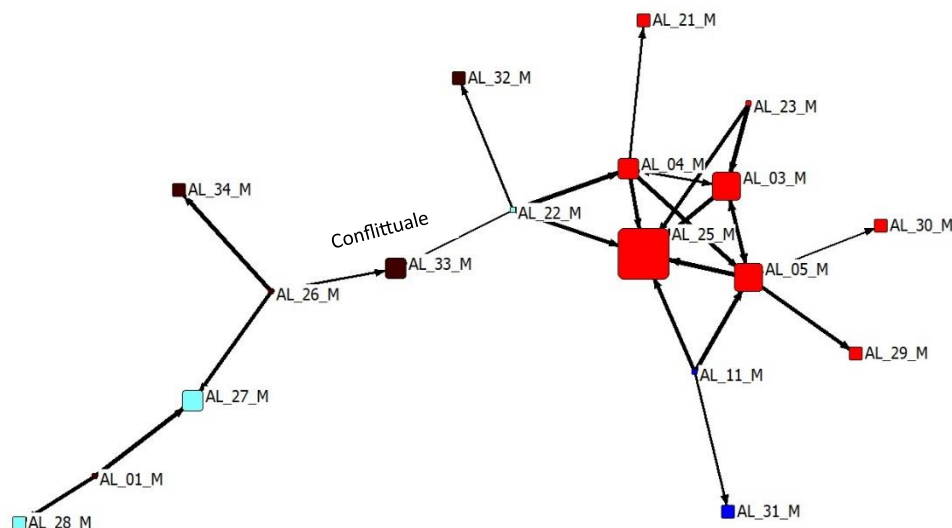
⁷² L'*indegree* è una misura descrittiva di centralità direzionata che permette di comprendere quali sono i nodi con maggiore quantità di legami in entrata (Wasserman e Faust 1994) è un indicatore di prestigio dei nodi in quanto permette di identificare coloro che hanno un peso maggiore nella rete.

Emergency e il Comune. In modo particolare nella scelta dei criteri di attribuzione dei pacchi e della gestione della rete nella seconda fase del dispositivo. Altro aspetto riguarda le visioni di fondo delle due organizzazioni a cui appartengono gli attori. Infatti, le Brigate avendo una connotazione politica si sono mosse con modalità differenti e di tipo contestativo rispetto a Emergency.

Ci son stati tanti momenti di discussione animata con loro su come intervenire. Su chi aiutare perché ovviamente quando lavori sul territorio ti piacerebbe aiutare tutti effettivamente. Cioè è quello non poi conosci le persone ovviamente ehh come fai dirgli sì tu devi aspettare ancora non so un paio di settimane per ricevere un aiuto alimentare. Cioè questa persona ha più bisogno in questo momento quindi, oppure i meccanismi appunto di della vulnerabilità dello score sono sempre comunque sicuramente condivisi e discussi con loro però effettivamente c'erano delle cose effettivamente su cui non dico non eravamo d'accordo nel fine però nella metodologia effettivamente si è dovuto lavorare molto. Per capire appunto qual era la misura il come dire il metro migliore appunto per riuscire a portare avanti il progetto. Ehhm e poi comunque erano realtà che effettivamente hanno una componente molto più politica mettiamola così non che Emergency. Non sia politica nel senso che Emergency fa politica facendo le cose insomma ha di più anche senso possiamo intenderla. Però hanno una componente molto battagliera quindi portare avanti messaggi magari di advocacy di contestazione su appunto su che cosa non va sul territorio su non so la componente abitativa, insomma, un sacco comunque di messaggi che effettivamente a volte ci han chiesto di portare avanti anche al livello magari che ne so di comunicati di portare avanti un messaggio politico specifico però lì gli abbiamo sempre spiegato che Emergency arriva a fare questa cosa dopo che ha impostato un progetto. Cioè lo ha portato avanti negli anni ne ha raccolti i risultati e sa andare dalle istituzioni dicendogli questo. [AL_22_M Emergency]

Altro rapporto definito primariamente conflittuale è stato segnalato tra AL_26_M e AL_33_M due membri delle Brigate volontarie per l'emergenza. Questo conflitto si riferisce maggiormente ai processi decisionali interni rispetto all'organizzazione di appartenenza. In modo particolare alle decisioni operative riguardanti il dispositivo di aiuto alimentare. Inoltre, come si è visto precedentemente all'interno del dispositivo ci sono delle dinamiche pregresse che hanno portato ad alcuni attori come AL_09_M la decisione di non compilare lo schema di analisi relazionale.

Figura 25: Network decisionale con *Indegree*



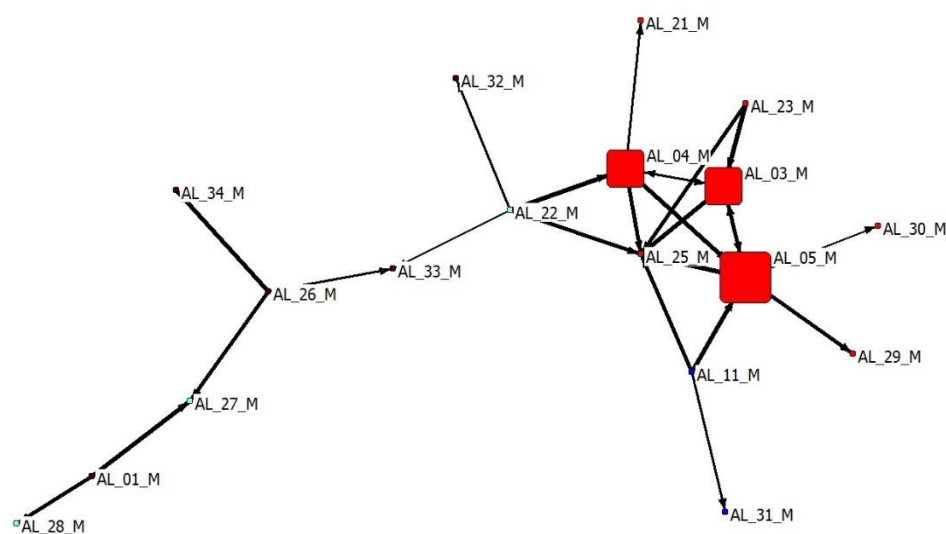
Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	2,2	4	15%

Il processo decisionale si è concentrato principalmente sul ruolo di attori pubblici. Le citazioni indicano che le decisioni sono state prese internamente. In modo particolare dai nodi AL_25_M e AL_05_M appartenenti alla Food Policy, AL_03_M delle direzioni Politiche Sociali, e AL_04_M membro della Giunta comunale. Tra questi attori ci sono sia figure di tipo tecnico-amministrativo, sia figure politiche che hanno coordinato il progetto. Un secondo aspetto della rete riguarda la sua forma. Come si può notare viene espresso in modo molto chiaro il ruolo di intermediazione di Emergency tra il Comune e le Brigate volontarie per l'emergenza. Il nodo AL_22_M appartenente ad Emergency fa da intermediario nella rete. Se si guarda nello specifico alle citazioni del nodo si nota come faccia riferimento sia ad attori pubblici che delle Brigate. Come si può notare non ci sono citazioni dirette da parte degli attori pubblici verso le Brigate volontarie per l'emergenza. Il processo decisionale si è diviso quindi in tre scale: la prima macro interna in cui è stato deciso l'impianto del progetto cosa fare e con chi farlo, la seconda al livello intermedio di grandi organizzazioni che avevano già intrapreso dei propri progetti e azioni, come nel caso di Emergency e del Programma QuBì; e

uno micro tra le organizzazioni del livello meso e le organizzazioni più piccole, o le forme di mutualismo come le Brigate, che hanno agito sul come fare ma non hanno influito direttamente sulla struttura del progetto. Elemento interessante della rete decisionale è che il Programma QuBì sebbene sia ritenuto centrale al livello organizzativo non viene menzionato nei processi decisionali. Questo conferma come la strategia di azione del Comune si sia basata su rapporti esistenti e progetti autonomamente creati dagli attori in campo. Il rapporto è stato quindi molto Top-down senza spazi formali di condivisione delle decisioni. Altro elemento interessante, che perdura per tutto lo sviluppo del progetto, è che attori tradizionali come la Caritas e il Terzo Settore che si occupa del tema, sebbene formalmente parte del progetto, non siano stati inclusi nei processi decisionali. Come si può notare nelle statistiche descrittive riportate nella figura 25 la rete è poco densa. Essendo una rete direzionata vengono prese in considerazione le direzioni degli archi. Ciò porta a calcolare la densità basandosi sul legame reciproco. La centralizzazione della rete è molto bassa del 15%. Tuttavia, anche in questo caso ci sono attori che come riportato conducono il processo decisionale interni alla Pubblica Amministrazione.

La figura 26 mostra invece la medesima rete a cui è stata applicata la *betweenness-dir centrality*. La grandezza dei nodi mette in evidenza la *betweenness*. Come si può notare viene confermata la centralità degli attori istituzionali AL_04_M, AL_03_M, AL_05_M che nel processo decisionale sono stati intermediari. Ciò conferma che la maggior parte delle decisioni sono passate per questi attori.

Figura 26: Network decisionale con *Betweenness-dir*



La dimensione reputazionale anche in questo caso non è stata compilata da tutti gli attori. Infatti, alcuni come per i processi decisionali non hanno ritenuto di voler indicare le citazioni; altri, hanno fornito una spiegazione di tipo contenutistico

Allora a parte che non c'era bisogno ehho sto pensando, comunque parliamo della vicesindaca e di due assessori del Comune di Milano. Quindi non è che ci fosse bisogno di molto altro. La reputazione era buona, peraltro, in un momento di crisi reputazione sì o no era così e richiedeva di andare avanti e quindi. Non lo so sicuramente i tre assessori, i due assessori e la vicesindaca. E la loro buona reputazione nel contesto del Terzo Settore. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

La lista degli attori è riportata nella tabella 19.

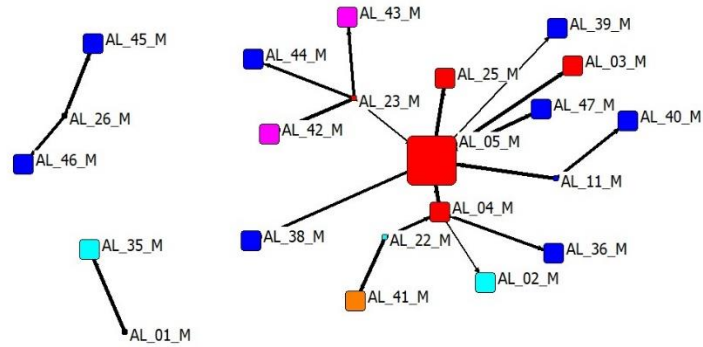
Tabella 19: attori della rete reputazionale e organizzazioni di appartenenza

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_01_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_02_M	Emergency
AL_04_M	Giunta Comunale
AL_05_M	Food Policy
AL_11_M	IBVA
AL_21_M	Direzione del Comune
AL_22_M	Emergency

AL_23_M	Food Policy
AL_25_M	Food Policy
AL_26_M	Brigate volontarie per l'emergenza
AL_35_M	Emergency
AL_36_M	IBVA
AL_38_M	Programma QuBi
AL_39_M	Croce Rossa Italiana – Comitato di Milano
AL_40_M	IBVA
AL_41_M	Luxottica
AL_42_M	Giunta comunale
AL_43_M	Influencer
AL_44_M	Influencer
AL_45_M	Associazione Pettiroso
AL_46_M	Stare al Galla
AL_47_M	Comune di Milano

I colori dei nodi della figura 27 rappresentano anche in questo caso l'organizzazione di appartenenza: rosso per gli attori pubblici, nero per i movimenti sociali, azzurro per ONG, rosa per gli influencer, arancione per privato profit. Lo spessore dei legami mostra l'ordine delle citazioni. La dimensione reputazionale mostra un quadro estremamente interessante. Infatti, a differenza di Torino Solidale la reputazione è concentrata principalmente su un unico attore AL_05_M. Come si può notare anche dalla struttura della rete direzionata la maggior parte degli attori cita il nodo come dotato di reputazione nei processi decisionali. Altro elemento interessante è che gli attori che sono risultati il cuore centrale del processo decisionale sono richiamati anche al livello reputazionale. Si fa riferimento a AL_04_M che è una figura politica e AL_25_M come figura amministrativa. Il grafo inoltre mostra 3 componenti, elemento che conferma come il processo decisionale sia stato messo a terra su diversi livelli spesso non comunicanti fra loro. Se si guarda al tipo di organizzazioni richiamate al livello reputazionale vi sono molte più organizzazioni appartenenti al Terzo Settore. Questo conferma quanto detto nella citazione richiamata sopra, in cui gli attori che hanno fatto parte della rete erano dotati di un mutuo riconoscimento sociale.

Figura 27: Network reputazionale con *Indegree*



A conclusione di questo paragrafo va quindi detto come il processo decisionale rispetto alla creazione del progetto abbia avuto una matrice principalmente pubblico-istituzionale. Inoltre, questo lavoro è stato svolto in particolare da alcuni di questi attori pubblici che hanno unito potere decisionale e reputazionale.

4.3.7 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

La narrazione degli attori attorno ai processi decisionali della rete del dispositivo di aiuto alimentare conferma quanto detto nei paragrafi precedenti. La narrativa anche in questo caso vede come soluzione al bisogno alimentare l'utilizzo delle reti e della sussidiarietà orizzontale

E io ritengo che il rafforzamento delle reti sia una preconditione necessaria ma non sufficiente, ma si necessaria, per il potenziamento delle politiche pubbliche e della risposta che una città sa dare ai suoi abitanti. [AL_04_M Giunta Comunale]

E ancora:

Guardi in realtà io credo che abbia siccome come le dicevo prima siamo stati molto reattivi e devo dire soprattutto la prima fase ha funzionato in realtà ha alimentato molto la reputazione del Comune e quindi siamo stati, che, ci hanno detto noi vorremmo fare questa cosa qua possiamo farla in rete con voi? Quindi l'idea non tanto che noi dovessimo comandare quanto che il lavoro coordinato è sicuramente un lavoro più efficace. [AL_05_M Food Policy]

Tuttavia, l'idea di sussidiarietà così intesa viene percepita da alcuni attori tradizionali anche come un vincolo rispetto alle potenziali opportunità che offre. Questo è parte dei conflitti descritti precedentemente che sono entrati a far parte del dispositivo di aiuto alimentare. Infatti, alcuni attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare vedono in chiave critica la sussidiarietà, sia da un punto di vista di contenuti dell'intervento, sia in termini relazionali.

Mah insomma il Comune c'ha sue esigenze politiche di equilibri...non esiste solo la Caritas salvo poi quando vai in una parrocchia in un quartiere poi alla fine van tutti in parrocchia a chiedere gli spazi a chiedere i volontari ecc...quindi boh io mi son trovato spesso in difficoltà così anche con Sogemi dentro l'ortomercato eee noi siamo dentro raccogliamo quello che ci viene donato lo lavoriamo, lo mettiamo a disposizione degli scaffali o delle mense, però anche lì poi vengono fatte delle scelte, per cui per mettere ordine poi si rischia di escludere qualcuno. Oppure ti costringe a collaborare con realtà che no, con cui non c'è bisogno di collaborare. Cioè già collaboriamo per contro nostro non ci devono obbligare per forza a fare un progetto insieme con chi. Ma non dal punto di vista ideologico o di ispirazione dal punto di vista operativo non c'era bisogno. Cioè questa idea che bisogna per forza mettere insieme le realtà perché la rete è il mantra che si.... si d'accordo la rete è fondamentale ma poi ripeto ognuno ha la sua modalità di lavoro e a volte la rete è utile a volte la rete non aggiunge nulla rispetto alle collaborazioni che ci sono già. Cioè noi la vediamo da un punto di vista, cioè noi cerchiamo sempre di vedere la realtà così com'è che chiaramente passa attraverso l'incontro con chi è in difficoltà. Ehhh per aiutare queste persone a volte bisogna mettersi insieme a volte bisogna rimandarli alle responsabilità pubbliche non possiamo sostituirci noi a volte ehhh bisogna operare con gli strumenti che si hanno sempre collaborando con altri ma non è necessario poi mischiare o fare per forza dei progetti che alla fine mettono in difficoltà le nostre realtà. Mettono sotto stress le realtà che già fanno fatica a andare a domicilio piuttosto che incontrare le persone. Eee poi questa cosa che quando entri in una rete o devi adeguarti a delle modalità di lavoro, partecipazione ai tavoli, confronti eccetera dove devi avere dei professionisti che partecipano ai tavoli. Cioè non, io ho dei volontari che mi dicono no io son venuto qui e devo aiutare queste persone. Cioè che non capiscono l'importanza di partecipare ai tavoli ci son molti parroci che poi vanno ecc... però a volte spendi tutto il tempo, quel poco tempo che hai per coordinarti con gli altri. Per farti dire che devi fare le cose in un modo che è diverso da quello che tu porti. Cioè la rete ha senso quando porti quello che puoi. Cercando di coordinarlo in una regia che comunque qualcuno deve dare per in armonia con gli altri ma non puoi snaturare o monopolizzare il tempo e le risorse che hai per fare le reti quando poi non....rischi di dimenticare l'oggetto vero che è quello del tuo aiuto la tua presenza con un certo stile in quel territorio e soprattutto in relazione alle persone in difficoltà. Tra l'altro molte di questi resti ignorano il fatto che in una rete o c'è anche colui che vuoi aiutare e quindi ti dà un parere, ti dice come aiutarlo e quindi diventa protagonista della rete a tutti gli effetti, che questa cosa che la rete sia fatta solo dai solidali atterra in un territorio in un quartiere eeee si rivolge alle famiglie senza coinvolgerle è un limite grosso della rete anzi le reti appunto poi non tengono più. E a proposito di scarsità di risorse se tu riesci a coinvolgere come protagonisti quelli che vuoi aiutare, ovviamente dopo averli messi in piedi ecc... è garanzia che poi queste reti tengano anche quando finiscono i finanziamenti e quando però insomma questo è un altro limite.
[AL_09_M Caritas]

La rete diventa opportunità e vincolo per l'intervento in un campo di policy poco regolato al livello centrale. Nello specifico del processo decisionale, come si può evincere dalle parole degli intervistati, le decisioni sulla struttura generale dell'intervento sono state prese internamente senza il coinvolgimento degli altri attori a conferma di quanto riportato nella rete decisionale. Sia nel primo dispositivo

Sto anche dicendo in esito a questo tuo screening che questa cosa ce la siamo giocata molto dentro rispetto al che fare sul come fare ha lavorato forse di più il Terzo Settore. [AL_04_M Giunta Comunale]

Ciò viene confermato anche dagli attori esterni

È chiaro che col Covid il Comune chi ha chiesto lo sforzo bellico nel senso che ci ha detto signori noi abbiamo 200 persone da mandarvi senza neanche i documenti loro sanno il nome e cognome e gli fate la tessera al volo e li prendete. Quindi il Covid come tutte le emergenze come tutte le crisi prevede un po' che il confronto sia ridotto che la democrazia tra virgolette del processo decisionale subisca una contrattura quindi si vada più diretti questo no diciamo che ci sta sempre nell'ambito di un minimo di confronto. [AL_11_M IBVA]

E ancora:

No, è che veramente la percezione dal basso è stata sempre molto fumosa io non so dire chi ha preso delle decisioni importanti. [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

No, è chiaro mi risulta difficile capire rispetto a cosa, rispetto a quello (il processo decisionale) è molto interno. [AL_09_M Caritas]

Ma anche nei successivi dispositivi in cui il Comune ha costruito la struttura e delegato il lavoro al Terzo Settore

Cioè abbiamo fatto un avviso mettendo a disposizione soldi individuando 4 ambiti cittadini 8 soggetti del Terzo Settore e loro distribuiscono i pacchi, gli abbiamo messo a disposizione un macinino, un sistemino molto rapido per evitare sovrapposizioni dello stesso tempio tra diversi ambiti ma di fatto abbiamo delegato un po' il Terzo Settore perché siamo consapevoli che loro arrivano dove noi non riusciamo ad arrivare. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Inoltre, viene confermato anche il ruolo di intermediazione svolto da Emergency con le realtà autorganizzate del territorio. Questo si può leggere sia nelle parole degli attori intervistati appartenenti alle Brigate volontarie per l'emergenza

Mah io conosco come riferimento, ad esempio, AL_27_M di Emergency che credo fosse uno dei, che sia ancora attualmente uno dei responsabili del progetto Nessuno Escluso. Che poi si è evoluto e non ho ancora ben capito, adesso non fa solo distribuzione alimentare però la relazione con lui. [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

Sia nelle parole di Emergency

Realtà più spontanee Brigate collettivi gruppi di ragazzi gruppi formali con cui abbiamo iniziato ad avere contatti anche attraverso l'intermediazione di quello che allora era l'assessore alle Politiche Sociali.. Ehh quindi è stato un po' un convergere di intenti di intercettare appunto il bisogno che appunto si stava manifestando in città. E una prima fase è stata con il Comune con noi che in qualche modo abbiamo fatto anche da intermediario di questa realtà con il Comune ehh di consegna di spese o farmacia alle persone che appunto erano chiuse, erano costrette appunto a stare chiuse in casa vuoi appunto perché erano anziani, vuoi perché erano fragili, vuoi perché non si poteva uscire quindi avevano questo tipo di necessità. [AL_22_M Emergency]

Che nelle parole degli attori pubblici

L'altra figura è stata direi [una delle figure apicali] di Emergency questa cosa con [questa figura] in particolare è servita a diciamo così ad evitare l'attivazione della rete delle brigate volontarie per l'emergenza che fondamentalmente è alimentata da persone che frequentavano e frequentano i centri sociali della città di Milano rispetto i quali io non avrei potuto data anche la situazione molto tesa di quei mesi istituire un rapporto istituzionale formale. Emergency ha fatto oltre al suo specifico intervento anche una funzione di ombrello istituzionale che mi ha permesso di trattare anche con questa componente più antagonista o comunque conflittuale potenzialmente dentro a un sistema invece di copertura istituzionale forte. Io trattavo con Emergency e poi anche con loro [AL_04_M Giunta Comunale]

Viene confermato lo schema decisionale basato su tre livelli. Un livello interno di definizione dell'impianto della rete in cui le decisioni sono frutto di un lavoro interno al Comune. Un livello meso che riguarda i progetti delle organizzazioni più importanti a cui viene affidata l'operatività anche attraverso azioni autonome o parzialmente autonome. Terzo un livello di negoziazione sull'ultimo miglio e sulla distribuzione capillare sul territorio. Come riportato nella parte sulle organizzazioni il ruolo del programma QuBi è stato fondamentale ma ha svolto molto autonomamente il proprio lavoro. Questo anche in relazione ai rapporti pregressi con l'amministrazione e la Food Policy.

Devo dire Fondazione Cariplo con cui abbiamo lavorato bene che ci hanno consentito anche di, grazie al lavoro fatto negli anni precedenti anche di usare anche l'infrastruttura sociale della rete QuBi. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

La centralizzazione del processo decisionale crea anche visioni contrastanti e conflittuali da parte degli attori esclusi completamente dalla decisione.

Le parti hanno parlato molto di mutualismo ovviamente più in alto si va e più è difficile parlare di mutualismo e si arriva all'assistenzialismo invece perché le cose arrivano un po' calate dall'alto e più diventa difficile fare una cosa di mutualismo. Ma appunto anche sotto dopo un po' se non c'è mutualismo ma è assistenzialismo, sei nell'ordine più dell'assistenzialismo le cose passano attraverso di te e tu sei soltanto una macchinetta di questo ingranaggio che poi se non viene oliata dopo un po' si spacca. [AL_01_M Brigate volontarie per l'emergenza]

4.3.8 Prospettive di stabilizzazione

Il dispositivo di aiuto alimentare milanese non ha una visione chiara del proprio futuro. Se nei paragrafi precedenti è emersa l'incapacità di strutturare una visione comune e condivisa del progetto, questa viene confermata con forza nelle prospettive di sviluppo del progetto. Dalle parole degli attori emerge come vi siano diverse definizioni del futuro del progetto. La prima ipotesi riguarda la sostenibilità economica e l'investimento in strutture preesistenti, ovvero modelli pre-pandemia come per gli hub contro lo spreco alimentare, o progetti appartenenti a enti del Terzo Settore come il programma QuBi.

Sicuramente il futuro sarà condizionato dalle risorse che potremmo mettere a disposizione sicuramente abbiamo capito che, di poter contare su un'infrastruttura sociale data appunto dalla rete QuBi dai soggetti che fanno parte della rete QuBi e sicuramente faremo leva sull'ampliamento della rete degli hub alimentari, tra cui quelli contro lo spreco per la raccolta degli scarti alimentari e così via e la sinergia, e la sinergia con i soggetti del gruppo della rete Comune di Milano. [...]. L'idea è più un gruppo del Comune che il Comune come rete che segue la Food Policy, più la rete degli hub alimentari e la leva l'infrastruttura QuBi come infrastruttura sociale sul territorio per intercettare e per rispondere ai bisogno che magari da noi fanno fatica ad affacciarsi. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Un secondo intervistato evidenzia come le prospettive di lavoro riguardino un rifinanziamento del progetto e la possibilità di utilizzare gli spazi -hub contro lo spreco alimentare preesistenti- come snodi per la costruzione di relazioni tra gli enti del Terzo Settore al livello territoriale dovuto anche alla minore quantità di risorse post-pandemia.

Allora siamo tra l'altro in fase in questi giorni se non è domani sarà dopodomani di pubblicazione di un nuovo finanziamento per un nuovo step del dispositivo di aiuto alimentare. Si sta discutendo di forse cambiargli nome, perché appunto questo nome rimanda molto a un altro campo semantico proprio e diciamo che visto sta durando nel tempo e potrebbe diventare un nuovo filone di lavoro bisognerà trovare una definizione più corretta però il futuro del dispositivo di aiuto alimentare è di continuare nella direzione dell'integrazione degli spazi che già esistono e nel convogliare molto spesso in uno sforzo comune quello che viene fatto in maniera un po' eterogenea da tutti gli enti che magari lavorano a due quartieri di distanza. Maaaa e hanno magari un ha un problema che l'altro ha avuto sei mesi prima e quindi serve semplicemente più scambio di conoscenza e di esperienza piuttosto che un vestire costantemente il sistema di risorse che in questa fase sono molto più limitare rispetto a due anni fa. [AL_23_M Food Policy]

L'incertezza di uno sviluppo futuro in termini innovativi del progetto e di ritorno a logiche preesistenti viene affermato sia dalla parte politica che dalla parte amministrativa

Forse sì il tema di quando fai queste cose e te le spieghi come giustificate dall'emergenza appena torni in una condizione non emergenziale riporti il dispositivo che usavi prima in campo. Proprio perché quello lì lo hai fatto ma lo hai fatto proprio perché c'era l'emergenza non perché credi che sia tutto sommato interessante importante utile. [AL_04_M Giunta comunale]

E ancora:

Con il Covid i numeri si sono ingigantiti, il problema si è esteso su tutta la città e quindi è un altro sistema è proprio un altro sistema e quindi non è ha impattato su tutto il sistema di sostegno alimentare. Di fatto ha avuto una crescita esponenziale, poi ripeto non so quanto il venir meno delle risorse legate all'emergenza ci consentirà di portare avanti altre cose. Però insomma in questo momento quel sostegno lì economico ci ha consentito di lavorare molto e di esplodere le risorse a disposizione del sistema. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Tra gli enti del Terzo Settore vengono prospettate diverse linee di intervento possibili tra cui la possibilità di creare un progetto individualizzato e nuove sinergie con il privato profit

Quindi è chiaro che dovremmo sempre fare più rete dovremmo sempre cercare più partner e la grande forza sarà sicuramente anche nell'aiuto attraverso la ricerca del lavoro. Perché come ha detto anche il Papa ultimamente dare da mangiare è qualcosa che aiuta momentaneamente una persona ma la dignità vera glie la dai quando crei attorno a lui un progetto gli cucì un progetto intorno anche con l'aiuto di altre associazioni [...] L'aiuto attraverso la formazione professionale quindi creare delle figure professionali e inserirle e creare una rete non solo tra associazioni ma anche con enti privati profit. [...] Quindi non bisogna più pensare solo che per fare beneficenza per aiutare bisogna chiedere al Pubblico ma bisogna assolutamente fare entrare in campo il privato. [AL_11_M IBVA]

Mentre alcuni progetti inseriti nel dispositivo di aiuto alimentare stanno proseguendo autonomamente come il progetto "Nessuno Escluso" di Emergency. Inoltre, dalle parole dell'intervistato si conferma la poca chiarezza dell'azione comunale

Dal punto di vista del Comune non lo so nel senso non so se effettivamente lo rinnoveranno per il 2023 insomma credo siano ancora in una fase di interna loro di elaborazione insomma del progetto. Ehm anche perché poi va beh tutto il sistema della Food Policy adesso va beh ha creato degli hub cittadini quindi con dei progetti che siano meno a carattere emergenziale giustamente perché bisogna uscire anche da quella fase lì eh per noi per il nostro progetto il supporto alimentare ha cambiato un po' faccia nel senso che effettivamente prima era solo quello. Quindi il riuscire ad aiutare le persone era solo quello ma perché il bisogno era quello in quel momento. Ehh adesso che il progetto è cambiato il supporto alimentare è sicuramente un gancio per intercettare le persone. Perché effettivamente li dai una risposta immediata e concreta però che è una sorta passami il termine di soluzione tampone nel senso che ti serve anche ad agganciare delle persone per un periodo in cui cerchi di risolvergli altri problemi. [AL_22_M Emergency]

Alcuni intervistati mettono in luce come vi sia bisogno di una prospettiva di lungo termine del progetto che non si limiti al solo sostegno alimentare ma diventi un sistema stabile di inclusione sociale. Questa prospettiva secondo alcuni deve tenere conto del lavoro degli attori che tradizionalmente si occupano di povertà alimentare

Io auguro che questo dispositivo stia in piedi e cercando di mettere, di valorizzare le esperienze che ci sono. Ma appunto di finalizzarle tutte quelle che il dispositivo del Comune, che ci sono che comunque hanno una loro dignità siano messe a servizio almeno di due cose. Uno del recupero del cibo che comunque è uno scandalo; l'altro che vengano finalizzate veramente alle persone che hanno veramente bisogno all'interno di un accompagnamento che appunto dia come esito non le quintalate le tonnellate di cibo che noi possiamo offrire recuperare e offrire ma diano come esito il vero cambiamento della vita di queste persone. Che non passa attraverso il riempire la pancia passa attraverso un accompagnamento verso la dignità che vuol dire avere un lavoro avere una casa dignitosa. Sicuramente l'aspetto alimentare è un aspetto che coinvolge emotivamente tutti perché dare da mangiare comunque è una cosa fondamentale, salva le persone, è segno di generosità però non bisogna fermarsi lì. Bisogna lavorare perché la vita di queste persone cambi veramente e non abbiano più bisogno di ricevere in dono un aiuto alimentare [AL_09_M Caritas]

Secondo altri deve invece avere una matrice istituzionale più accentuata nel regolare l'attività del sostegno alimentare

Va incontro a un futuro che necessita di stabilizzarsi perché l'emergenza è costante è quotidiana, non esiste un'emergenza, no, sì il covid non ha creato l'emergenza il covid ha peggiorato una situazione che già c'era di povertà alimentare su tutta Milano. per cui quella gestione emergenziale deve trovare necessariamente una soluzione e diventare quotidianità. Ancora oggi mi fa ridere leggere la parola emergenza legata in determinati contesti. [...]. Quindi vengano a meno determinati fattori aleatori che sono giustificabili in emergenza perché è emergenza. E quindi c'è il covid non ci sono gli approvvigionamenti c'è la carestia però oggi la città di Milano ha bisogno di assistenza alimentare e di un dispositivo di assistenza alimentare deve essere garantito sempre. E non può essere prerogativa delle associazioni. [AL_26_M Brigate volontarie per l'emergenza]

Una criticità che viene messa in evidenza da attori tradizionali dell'aiuto alimentare è la difficoltà a creare delle reti solidali che siano continuative nel tempo. Questo nel senso di creare progetti che siano legati ad una visione strategica da parte dell'attore Pubblico e non solo strumentale legato all'erogazione altalenante dei fondi.

Purtroppo, le reti dei solidali fanno tante cose belle finché ci sono i soldi. Noi abbiamo i parroci che dicono va beh ma io fare la fatica di andarmi a sedere ai tavoli collaborare con gli altri cercare di vedere chi fa che cosa poi a me mi assegnano quelle cose che assegnano alle parrocchie sai più assistenziali eccetera. Però quando finiscono i fondi di quel, oppure non ci sono le condizioni come è stato per la pandemia tutti spariscono e chi rimane sul territorio? Rimangono le parrocchie rimangono i volontari

che la abitano questa parrocchia e tutti quelli che arrivavano da fuori o perché c'erano i soldi o perché c'erano i progetti o perché c'erano i geni che dicevano che per fare le cose fatte bene bisogna farle in un certo modo è però questi poi spariscono. Allora anche rivedere un po' questo modo di fare del Terzo Settore. Ma anche strumentale da parte dell'ente Pubblico verso il Terzo Settore. Quindi devo far vedere che faccio alcune cose faccio la gara arrivano dei vincitori improbabili o comunque va beh non sono, non c'entrano niente con quel territorio e però poi, proprio perché non centrano niente con quel territorio, il famoso hub piuttosto che il progetto eccetera poi non viene portato avanti finché, o viene portato avanti finché ci sono i finanziamenti.[...] Abbiamo condiviso questi dati, il Comune ovviamente aveva i suoi noi avevamo i nostri e sono apparse tante realtà che hanno fatto tanto bene però adesso ovviamente non è che non ci sono più, ma insomma le cose sono cambiate notevolmente noi siamo ancora presenti distribuiamo quello che c'è da distribuire e gli empori si stanno moltiplicando, perché li abbiamo visto che in una situazione come la pandemia avere delle strutture dei magazzini che raccoglievano le donazioni che ne arrivavano veramente tante cioè non sapevamo dove mettere alcune cose dispositivi ecc ci ha consentito di poi appunto di arrivare veramente laddove le persone avevano bisogno. [AL_09_M Caritas]

L'esperienza del dispositivo di aiuto alimentare tuttavia ha portato una innovazione amministrativa importante. Infatti, la Food Policy da progetto "esterno" all'organigramma del Comune sotto la guida del Vicesindaco è stata trasformata in una area interna alla Direzione Educazione.

Allora da una parte diciamo ha corroborato l'idea che evidentemente questo è un pezzo strutturale dell'amministrazione non è solo una scelta politica che viene fatta negli staff degli assessori tanto è vero che nel passaggio di sindacatura, noi abbiamo chiuso nel 2021 il mandato Sala uno e abbiamo aperto il mandato Sala due. Nella strutturazione dei direttori abbiamo un direttore food policy oggi che si occupa esattamente di questi temi con un direttore dell'amministrazione. Non è più un ufficio in capo alla vicesindaco ma è un pezzo dell'amministrazione [...] Dietro quell'ufficio abbiamo messo la gestione di Milano ristorazione quindi le mense l'agricoltura [...] allo stesso tempo abbiamo fatto non un ufficio solamente di indirizzo politico ma un ufficio strutturale. [AL_05_M Food Policy]

Inoltre, sebbene non incluso nel range temporale prescelto, alla fine del 2022 è stato emanato un avviso pubblico da parte del Comune che mira a finanziare l'acquisto di derrate alimentari da parte di enti del Terzo Settore.

Mettiamo un altro milione per distribuzione di pacchi da gennaio all'estate a settembre 2023. [AL_03_M Direzione Politiche Sociali]

Lo sviluppo del progetto si focalizza più che sulla costruzione di una vera e propria rete di servizi, sul finanziare azioni autonome del Terzo Settore o in reti di enti per l'acquisto e la distribuzione del cibo. Il target di popolazione a cui si riferisce questo dispositivo riprende alcune delle condizionalità dei buoni spesa del primo dispositivo in modo più morbido come il domicilio, prima residenza, nella città di Milano e predilige la fetta di popolazione che non è sostenuta da altri tipi di

aiuto pubblico. In altre parole, il dispositivo ha come obiettivo quello di favorire l'accesso e la distribuzione del cibo senza costruire un progetto individualizzato sulla persona. Il cibo non può essere riconosciuto come una forma emancipatoria ma come una forma di sostegno assistenziale. Tuttavia, l'esperienza del dispositivo di aiuto alimentare generato nuova conoscenza dei bisogni, del territorio e degli attori impegnati sul tema

Anche dal punto di vista di accrescere la comprensione e la consapevolezza del Comune di Milano su questo tema e sulle esigenze che gli attori coinvolti hanno. Perché a valle di questo è stato fatto un lavoro abbastanza dettagliato di analisi. Quali sono le infrastrutture presenti in città, quali sono gli attori principali, ma soprattutto quali sono i bisogni e le potenziali le opportunità di integrazione tra tutti questi bisogni e il contributo che può dare il Comune e che fino a quel momento magari è stato dato in maniera minore rispetto al potenziale. [AL_23_M Food Policy]

4.3.9 Nodi discorsivi

A Milano sono state annotate 103 affermazioni. La tabella 20 mostra le co-occorrenze delle organizzazioni rispetto alle affermazioni derivanti dai concetti presi in considerazione. Come si può notare gli attori in numero assoluto con il maggior numero di co-occorrenze sono Emergency e la Giunta comunale. Da una lettura generalizzata della tabella le concordanze, a prescindere dal *sentiment* della relazione, si evidenziano differenze rispetto alla sfera sociale di provenienza degli attori. A differenza di Torino si registrano valori generalmente più bassi ed eterogenei. Particolare concordanza viene riscontrata tra l'ufficio Food Policy e Emergency e tra l'ufficio Food Policy e la Giunta comunale. I valori standardizzati della tabella 21 permettono di dare una lettura più chiara degli elementi di concordanza visto che sia per l'ufficio Food Policy che per le Brigate volontarie per l'emergenza sono stati intervistati due attori. Anche in questo caso la situazione non cambia le concordanze con un peso maggiore rimangono tra gli attori citati. Si può notare come si delineino due principali gruppi: gli attori che fanno parte del core richiamato nei processi decisionali, al livello macro e meso, e coloro che sono stati esclusi. Un gruppo composto da Emergency, Giunta comunale, la Direzione Politiche sociali, Food Policy. Dall'altro gli attori rimanenti che vedono le Brigate volontarie per l'emergenza, IBVA con un forte accordo tra Caritas e le Brigate.

Tabella 20: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0	20	7	14	12	11	7	2
Caritas	20	0	7	7	13	15	3	0
Direzione Politiche Sociali	7	7	0	14	14	10	2	3
Emergency	14	7	14	0	27	18	7	5
Food Policy	12	13	14	27	0	26	5	4
Giunta comunale	11	15	10	18	26	0	5	2
IBVA	7	3	2	7	5	5	0	0
RiMake	2	0	3	5	4	2	0	0

Tabella 21: matrice di cooccorrenza standardizzata sulla media organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0.000 000	1.481. 481	0.608 696	0.875 000	0.631 579	0.709 677	0.666 667	0.250 000
Caritas	1.481. 481	0.000 000	0.636 364	0.451 613	0.702 703	1.000. 000	0.300 000	0.000 000
Direzione Politiche Sociali	0.608 696	0.636 364	0.000 000	1.037. 037	0.848 485	0.769 231	0.250 000	0.545 455
Emergency	0.875 000	0.451 613	1.037. 037	0.000 000	1.285. 714	1.028. 571	0.560 000	0.500 000
Food Policy	0.631 579	0.702 703	0.848 485	1.285. 714	0.000 000	1.268. 293	0.322 581	0.307 692
Giunta comunale	0.709 677	1.000. 000	0.769 231	1.028. 571	1.268. 293	0.000 000	0.416 667	0.210 526
IBVA	0.666 667	0.300 000	0.250 000	0.560 000	0.322 581	0.416 667	0.000 000	0.000 000
RiMake	0.250 000	0.000 000	0.545 455	0.500 000	0.307 692	0.210 526	0.000 000	0.000 000

Le tabelle 22 e 23 di congruenza mostrano le co-occorrenze -siano esse per entrambe le organizzazioni di *agreement* o *disagreement*- tra le organizzazioni.⁷³ Se comparata alla tabella precedente si può notare come si delineino anche in questo caso i due gruppi di prima. Quindi gli attori concordano o hanno pareri di disaccordo comuni rispetto alle affermazioni. Si registrano tuttavia due elementi interessanti: il primo è il grado di concordanza tra le Brigate e Caritas; il secondo tra le Brigate ed Emergency che rimane costante in entrambe le tabelle. Normalizzato l'attività degli attori sulla media rimane invariata questa situazione.

Tabella 22: matrice di congruenza organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta Comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0	20	3	14	5	8	6	2
Caritas	20	0	5	6	10	6	3	0
Direzione Politiche Sociali	3	5	0	6	12	8	2	1
Emergency	14	6	6	0	19	11	6	5
Food Policy	5	10	12	19	0	12	4	2
Giunta Comunale	8	6	8	11	12	0	2	2
IBVA	6	3	2	6	4	2	0	0
RiMake	2	0	1	5	2	2	0	0

Tabella 23: matrice di congruenza normalizzata per la media organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta Comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0.000000	1.481481	0.260870	0.875000	0.263158	0.516129	0.571429	0.250000

⁷³ La matrice di congruenza costruisce il legame tra gli attori tenendo conto solo delle affermazioni in cui entrambi gli attori sono concordi o discordi. È differente dalla tabella di co-occorrenza generica che tiene insieme tutte le volte in cui viene fatto riferimento a quella affermazione a prescindere dal *sentiment* degli attori.

Caritas	1.481.481	0.000000	0.454545	0.387097	0.540541	0.400000	0.300000	0.000000
Direzione Politiche Sociali	0.260870	0.454545	0.000000	0.444444	0.727273	0.615385	0.250000	0.181818
Emergency	0.875000	0.387097	0.444444	0.000000	0.904762	0.628571	0.480000	0.500000
Food Policy	0.263158	0.540541	0.727273	0.904762	0.000000	0.585366	0.258065	0.153846
Giunta Comunale	0.516129	0.400000	0.615385	0.628571	0.585366	0.000000	0.166667	0.210526
IBVA	0.571429	0.300000	0.250000	0.480000	0.258065	0.166667	0.000000	0.000000
RiMake	0.250000	0.000000	0.181818	0.500000	0.153846	0.210526	0.000000	0.000000

Viene in ultimo riportata la tabella di conflitto che evidenzia solo i legami in cui è presente disaccordo.⁷⁴ Come evidenziano le tabelle 24e 25 i conflitti si concentrano principalmente tra alcuni attori. In particolare, i livelli più alti si concentrano tra la Food Policy e la Giunta Comunale e tra la Giunta Comunale e Caritas. In altri termini, questi sono gli attori che mostrano affermazioni con *sentiment* discordanti. I risultati confermano quanto detto precedentemente. Infatti, anche all'interno delle PA ci sono diverse posizioni discordanti rispetto alle tematiche in questione.

Tabella 24: matrice di conflitto organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta Comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0	0	4	0	7	3	1	0
Caritas	0	0	2	1	3	9	0	0
Direzione Politiche Sociali	4	2	0	8	2	2	0	2
Emergency	0	1	8	0	8	7	1	0
Food Policy	7	3	2	8	0	14	1	2
Giunta Comunale	3	9	2	7	14	0	3	0
IBVA	1	0	0	1	1	3	0	0
RiMake	0	0	2	0	2	0	0	0

⁷⁴ La matrice di conflitto mette in evidenza quei legami in cui da un attore è stato espresso accordo e dall'altro disaccordo.

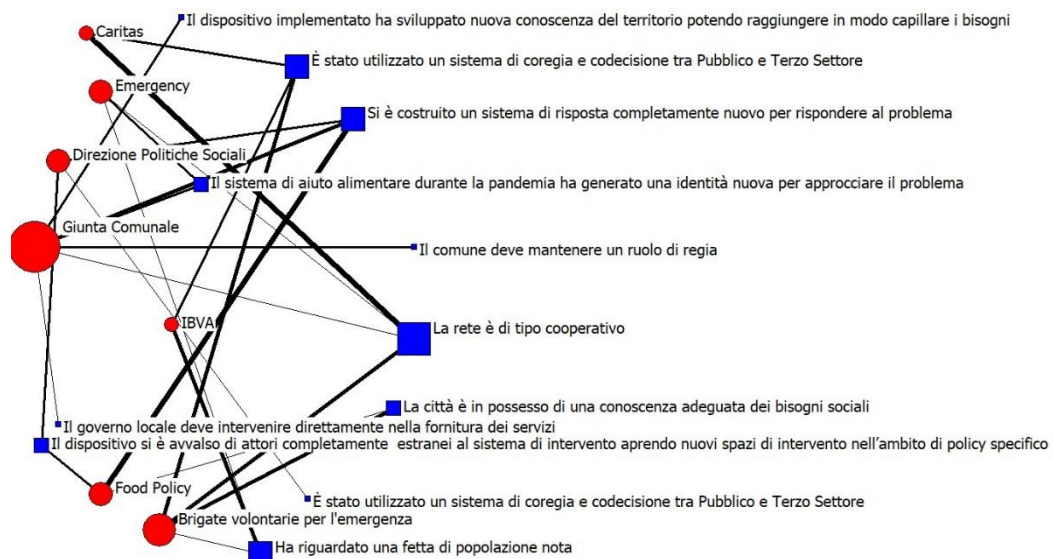
Tabella 25: matrice di conflitto normalizzata per la media organizzazioniXorganizzazioni

	Brigate volontarie per l'emergenza	Caritas	Direzione Politiche Sociali	Emergency	Food Policy	Giunta Comunale	IBVA	RiMake
Brigate volontarie per l'emergenza	0.000000	0.000000	0.347826	0.000000	0.368421	0.193548	0.095238	0.000000
Caritas	0.000000	0.000000	0.181818	0.064516	0.162162	0.600000	0.000000	0.000000
Direzione Politiche Sociali	0.347826	0.181818	0.000000	0.592593	0.121212	0.153846	0.000000	0.363636
Emergency	0.000000	0.064516	0.592593	0.000000	0.380952	0.400000	0.080000	0.000000
Food Policy	0.368421	0.162162	0.121212	0.380952	0.000000	0.682927	0.064516	0.153846
Giunta Comunale	0.193548	0.600000	0.153846	0.400000	0.682927	0.000000	0.250000	0.000000
IBVA	0.095238	0.000000	0.000000	0.080000	0.064516	0.250000	0.000000	0.000000
RiMake	0.000000	0.000000	0.363636	0.000000	0.153846	0.000000	0.000000	0.000000

Al fine di entrare meglio nel dettaglio dei nodi discorsivi in cui si è sedimentato il conflitto verrà riportata la rete organizzazioniXconcetti basata su una matrice di disaccordo, figura 28. Ai nodi è stata applicata la *degree* per mettere in luce il grado di disaccordo rispetto alle affermazioni degli attori. Il nodo più grande riguarda l'affermazione “*La rete è di tipo cooperativo*”, conflittualità che emerge anche nelle parole degli attori. In modo particolare, la Caritas e le Brigate volontarie per l'emergenza sono gli attori maggiormente in disaccordo. Il nodo “*ha riguardato una fetta di popolazione nota*” rimane uno dei nodi in cui si sedimenta maggiormente il disaccordo. Anche in questo caso gli enti del Terzo Settore sono gli attori che mettono in evidenza l'insorgere di situazioni di fragilità legate alla pandemia. Viene confermato anche il processo decisionale e di governo della rete ristretto. Infatti, uno dei nodi di disaccordo centrali è: “*È stato utilizzato un sistema di coregia e codecisione tra pubblico e privato*”. È interessante notare come questo sia messo principalmente in luce da diversi attori appartenenti al Terzo Settore e ai movimenti sociali. Viene confermato inoltre che nonostante siano stati aperti spazi

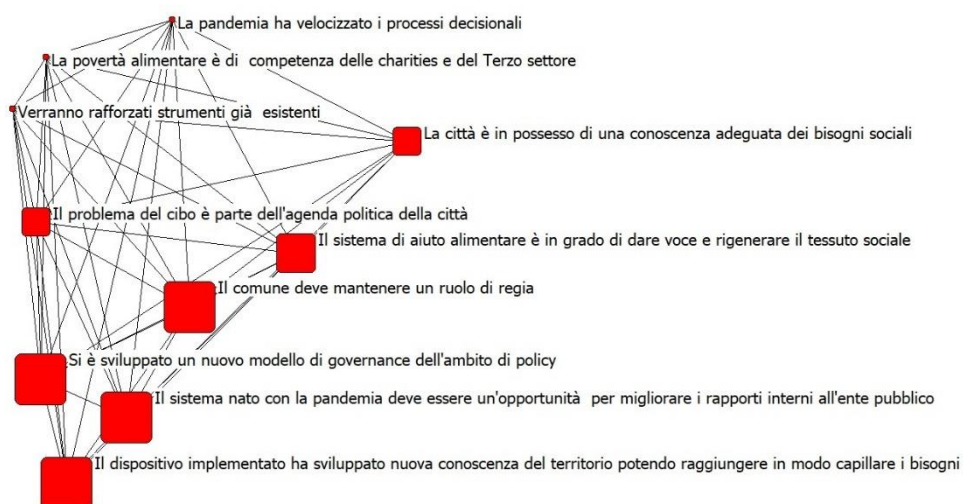
per nuovi attori la rete si è basata su strumenti e relazioni preesistenti la pandemia come si può notare nell' affermazione *“Si è costruito un sistema di risposta completamente nuovo per rispondere al problema”*. Tra i nodi di disaccordo con minore *degree* troviamo il tema della conoscenza del territorio. I nodi *“La città è in possesso di una conoscenza adeguata dei bisogni sociali”* e *“Il dispositivo implementato ha sviluppato nuova conoscenza del territorio potendo raggiungere in modo capillare i bisogni”*. Questo macrotema trova d'accordo sia attori del Terzo Settore che della PA mettendo in risalto il ruolo del Covid-19 nello stimolare nuova conoscenza del territorio principalmente legato all'intervento di contenimento della pandemia. Interessante è il ruolo della giunta comunale da cui partono molti archi. Infatti, l'attore intervistato appartenente a questa organizzazione è tra coloro che hanno svolto un ruolo centrale nei processi decisionali ma al contempo che ha sviluppato un'apertura verso l'esterno, ad esempio, con Emergency con cui condivide diverse affermazioni comuni. Ad una lettura generale della rete si può notare come vi siano molti nodi conflittuali nella città di Milano che a Torino. Inoltre, il disaccordo è distribuito tra molti più attori rispetto a diverse tematiche mentre a Torino in pochi attori con tematiche molto ristrette.

Figura 28: grafo organizzazioniXconcetti disaccordo ai cui nodi è stata applicata la *degree*



Di seguito invece verrà riportato il network che mostra i nodi di maggiore concordanza.⁷⁵ Per fare questo si è scelto di utilizzare un approccio sottrattivo, alla matrice di concordanza è stata sottratta la matrice di conflittualità. Verrà riportato un *K-core* della rete per evidenziare i nodi maggiormente centrali, figura 29.

Figura 29: grafo concettiXconcetti *K-core* dei nodi su cui vi è maggiore accordo. Ai nodi è stata applicata la *degree*



Come si può notare dalla figura 29 i nodi con una degree alta hanno anche delle dimensioni maggiori. Le macro aree tematiche sono la ridefinizione del bisogno alimentare e la possibilità di sviluppare nuova conoscenza; le dinamiche di governo e di relazione dell'ambito di policy; e i possibili impatti che il dispositivo può avere sulla società.

4.4 Osservazioni conclusive

Le due città hanno implementato due sistemi nuovi ed innovativi da diversi punti di vista. In entrambi i casi si può utilizzare la definizione di innovazione sociale. La tabella 26 propone una visione comparativa d'insieme dei risultati. Partendo dalla definizione del bisogno alimentare in entrambi i casi il Covid-19 ha permesso di creare le condizioni per una conoscenza più dettagliata e precisa delle necessità della popolazione. Questo è avvenuto sia in termini di configurazione del bisogno

⁷⁵ Il network è stato fatto su una matrice subtract tramite il software DNA analyzer. Questo tipo di matrice riporta le affermazioni di concordanza al netto di quelle discordanti. Per fare questo vengono sottratte le affermazioni discordanti a quelle concordanti.

stesso sia in termini di misurazione del bisogno. A Torino erano già stati implementati diversi strumenti conoscitivi rispetto alle pratiche di contrasto alla povertà alimentare concentrandosi solo in parte sulla definizione e misurazione del problema. Nel 2021 sotto la spinta dall'esperienza di Torino Solidale viene elaborato un Rapporto sul sistema alimentare torinese e sulla diffusione del bisogno alimentare nella città. La pandemia, dunque, ha evidenziato l'esigenza per l'amministrazione comunale di una maggiore conoscenza della povertà alimentare cittadina. Inoltre, un tema emerso con forza dalla nostra analisi è la visione comune tra Pubblico e Terzo Settore della carenza di cibo come “porta di accesso” al bisogno in termini più ampi. La trattazione della povertà alimentare diventa infatti uno strumento di entrata nel sistema dei servizi per la costruzione della progettualità individuali.

Tabella 26: Schema comparativo delle due città

	Torino	Milano
Definizione del bisogno	Codifica del bisogno	Ridefinizione del bisogno codificato
Ruolo dell'attore Pubblico	Promotore Coregia Finanziatore Messa a disposizione di spazi	Promotore Regia Finanziatore Messa a disposizione di spazi
Modello di Governance	Reticolare/collaborativo/ Gerarchico	Gerarchico/reticolare
Stile di policy	Negoziabile-consensuale Incrementale-anticipatorio	Impositivo Razionale-reattivo
Leadership	Gruppo coeso Tecnici dell'amministrazione e attori del Terzo Settore dotati di forte reputazione	Piccolo gruppo Tecnici dell'amministrazione e figure politiche
Elementi decisionali innovativi	Processo 1)Codecisione nella strutturazione e implementazione del sistema 2)Partecipazione alle decisioni di attori estranei Prodotto 1)Visione comune e condivisa tra gli attori della rete basata sul confronto	Processo: 1)Regia comunale 2)Rafforzamento delle relazioni preesistenti Prodotto 1)Visioni alternative e parcellizzate tra i diversi membri della rete basata sul confronto con i singoli attori

Tipo di relazioni della rete	Molto Cooperativa	Cooperativa/confittuale
Integrazione settoriale	Integrato	integrato
Integrazione intersettoriale	Alta: Diverse divisioni della P.A. sono state incluse	Bassa: Direzione Politiche Sociali
Prospettive di stabilizzazione Cittadina	Creazione di un nuovo modello di welfare territoriale al livello cittadino	Rafforzamento delle progettualità esistenti Innovazione amministrativa
Possibilità di scalabilità	<i>Bottom-linked</i>	<i>Locally bounded</i>

A Milano invece, come più volte emerso sia nel corso delle interviste che dell'analisi dei documenti, il tema del cibo era stato già ampiamente ed approfonditamente trattato. La città già da prima di Expo 2015 aveva iniziato un percorso di definizione di alcuni aspetti legati alle tematiche del cibo che è poi confluito nella Food Policy. I principali obiettivi, come richiamato precedentemente, contemplavano la giustizia sociale legata al tema del cibo non codificando però chiaramente la povertà alimentare all'interno di questo sistema. A questa definizione parziale del bisogno alimentare e della sua misurazione si affianca a Milano il ruolo della Fondazione Cariplo che attraverso il Programma QuBì ha invece dato una spinta settoriale al tema della povertà alimentare. Come più volte ricordato questa infrastruttura sociale promossa dalla Fondazione in collaborazione con il Comune ha contribuito a creare un sistema di definizione e contrasto alla povertà alimentare infantile. Il Covid-19 in questo caso ha portato a una conoscenza della povertà alimentare a tutto tondo della città, condensando i dati provenienti dai diversi attori che in città si occupano di questa tematica, e a modificare conseguentemente gli obiettivi della Food Policy.

Per quanto riguarda il lato della risposta e della governance il Covid-19 ha spinto verso la creazione di reti territoriali di intervento legate principalmente all'impossibilità delle persone di muoversi. Infatti, tutta quella zona grigia della fragilità urbana, definita nuova povertà, legata alla precarietà del lavoro, alle chiusure delle attività non ritenute primarie durante il lockdown ha fatto scivolare sotto la soglia di povertà molte persone che non erano in grado di accedere ai beni alimentari e che fino ad allora erano sconosciute ai servizi sociali della due città. L'attore Pubblico in entrambi i casi ha quindi scelto di promuovere la creazione di

reti basate su rapporti preesistenti con attori del territorio da affiancare ai buoni spesa provenienti dal livello nazionale. Torino ha promosso un'azione congiunta di più direzioni della pubblica amministrazione, mentre Milano ha utilizzato i canali della direzione Politiche Sociali e della Food Policy. In entrambi i casi i due comuni hanno messo a disposizione risorse materiali come strutture fisiche per l'apertura degli hub ad esempio. Ma nella prima fase anche personale volontario per lavorare negli hub. A questo i comuni hanno affiancato un ruolo di finanziatore della rete sia attraverso il fondo di solidarietà comunale che è stata la sede in cui i fondi nazionali per l'emergenza sono stati stanziati, sia attraverso l'apertura di alcuni canali di crowdfunding. Questi canali sono stati gestiti direttamente dal Comune di Torino, mentre per Milano si è fatto affidamento sulla Fondazione comunitaria di Milano e la rete di fondazioni di comunità della Fondazione Cariplo.

Da un punto di vista dell'azione pubblica (Oosterlynck e Cools 2020; Bifulco et al. 2006) è interessante notare come siano stati adottati due stili molto differenti di rapporto con gli attori coinvolti nella rete e diversi modelli di governance.

Torino Solidale può essere definita a pieno titolo una forma di *interactive e collaborative governance* (Torfing 2012; Ansell 2012). Infatti, la governance è di tipo interattivo proprio perché partendo dalla definizione di Torfing (2012) una pluralità di attori caratterizzati da nature organizzative differenti e divergenti hanno governato l'intero processo dalla formulazione all'implementazione del progetto. Ciò è avvenuto attraverso una strategia comune e condivisa mobilitando e scambiando risorse differenti e attribuendo ruoli specifici ai diversi attori. L'attore Pubblico ha giocato un ruolo di regia, o meglio di coregia con gli altri attori. Non è stato utilizzato quindi uno stile decisionista ma delle strategie di coordinamento e regia che possono essere definite di *metagovernance* per quanto riguarda i processi di innovazione radicale (Sørensen e Torfing 2017). Infatti, l'attore Pubblico ha utilizzato sia strumenti indiretti di metagoverno come la creazione dell'arena di confronto di Torino Solidale che è stata poi inserita all'interno del Piano di Inclusione Sociale in forma permanente e la distribuzione di compiti di gestione delle risorse finanziarie utilizzate. Ma anche strumenti diretti di intervento come il coordinamento e la mediazione della rete attraverso un confronto continuativo tra

gli attori. Inoltre, questo modello di governance rientra a pieno titolo anche nella definizione di governance collaborativa (Ansell 2012). Questo tipo di modello di governance pone l'attenzione sulla dimensione della collaborazione in termini decisionali, orientato al consenso e con uno stile deliberativo volto alla formulazione congiunta di una agenda di lavoro (Maino e De Tommaso 2022). Nelle citazioni molto spesso viene richiamato dagli attori il processo di governo della rete tramite l'amministrazione condivisa. Sebbene Torino Solidale sia nata sull'onda dell'emergenza sta assumendo una visione prospettica molto strutturata come si può notare nella tabella 26. Infatti, gli attori della rete sono coinvolti nel processo di strutturazione del sistema di contrasto alla povertà alimentare anche successivamente la fine della pandemia. Partendo dal processo decisionale si è visto come a Torino vi fosse un'importante partecipazione di attori sia pubblici che del Terzo Settore. Sebbene il Comune abbia mantenuto un ruolo di regia le decisioni sono state sempre negoziate con il Terzo Settore lungo tutto il processo dall'ideazione alla messa a terra. Richiamando la teoria degli stili di policy di Richardson (1982; Piselli et al. 2007)⁷⁶ lo stile torinese nell'ambito alimentare può essere definito negoziale-consensuale e incrementale-anticipatorio. Come emerso dall'analisi di rete, i leader dei processi decisionali sono sia attori appartenenti al Terzo Settore sia interni alla PA. In modo particolare risalta il ruolo di figure tecnico-amministrative. Questo tipo di processo decisionale è in linea con quanto affermato in letteratura (Piselli et al. 2007) e risulta particolarmente interessante. Il livello tecnico ha infatti una capacità di intervento autonoma, molto meno legata ai cambiamenti politici rispetto ad altre realtà, che si struttura nel tempo e che fa emergere le modalità sedimentate di intervento della macchina amministrativa. Sebbene il Covid-19 sia stato identificato come un momento di contrazione della democrazia (Moulaert 2021) l'esperienza di Torino Solidale mette in luce come questa sia sempre legata a scelte politiche e capacità di ascolto da parte dell'attore Pubblico.

⁷⁶ Richardson costruisce una tipologia basata su due assi il tipo di approccio che i governi utilizzano per risolvere i problemi pubblici identificando due stili sinottico-anticipatorio (o razionalista) e incrementale-reattivo. Il secondo asse invece riguarda il rapporto tra Pubblico e privato di tipo impositivo o negoziale-consensuale. (Richardson 1982; Piselli et al. 2007)

Milano mostra invece una struttura della governance basata su una rete di organizzazioni all'ombra della gerarchia (Scharpf 1994). Il Pubblico ha governato la rete attraverso delle logiche Top-down e dei momenti di consultazione informale con alcuni attori. In modo particolare con attori importanti nel panorama cittadino con cui o mantenevano relazioni molto strette come il programma QuBì, oppure con nuovi attori dotati di grandi capacità di intervento come Emergency. Tuttavia, i processi di governo vanno letti con una chiave diacronica. Molti di questi processi e delle riflessioni implementare durante la pandemia nascono da un lavoro precedentemente svolto rispetto al tema del cibo. La rete, infatti, soprattutto nel primo dispositivo ha utilizzato risorse molto stabili e interne alla PA. Negli sviluppi successivi del dispositivo il Comune ha incluso altri attori del Terzo Settore limitandosi a finanziare la rete e a fare da “collettore” degli interventi. Infatti, sebbene lo stile non sia pienamente gerarchico da parte del Pubblico che ha sviluppato relazioni e meccanismi di negoziazioni con una parte degli attori, a differenza di Torino questo meccanismo negoziale ha avuto un campo d'azione molto limitato. Molti attori denunciano infatti una contrazione dei processi democratici di partecipazione al dispositivo, una disconnessione tra i vari livelli decisionali che sono stati parzialmente autonomi. Come si può notare dalla ricostruzione dei processi decisionali spiccano i nomi di alcuni attori interni alla PA. Vengono menzionati come centrali attori sia della parte amministrativa-tecnica che della parte politica. Viene mostrato un processo decisionale a più livelli, un livello ideativo centralizzato, un livello implementativo “alto” basato sul lavoro autonomo di grandi organizzazioni del Terzo Settore, e un livello implementativo di “ultimo miglio”. I vari livelli di governo della rete sono poco interconnessi ricalcando uno stile tradizionale di rapporto con gli attori del Privato Sociale vicino ma non coincidente con il modello *vendor* (Pavolini 2003). Richiamando alla teoria degli stili di policy (Richardson 1982) si può dire che Milano ha uno stile maggiormente impositivo e decisionista, basato su scarsa negoziazione tra le parti, o negoziazioni localizzate in rapporti con alcuni attori e solo in alcune fasi del processo decisionale. A questo si aggiunge un approccio al problema di tipo razionale-reattivo che tende a non considerare il lungo periodo ma a concentrarsi sulle contingenze. Come richiamato più volte nel testo e come si vedrà

successivamente, il dispositivo di aiuto alimentare sembra essere una parentesi emergenziale che ha portato delle innovazioni principalmente interne alla PA e rafforzando alcune iniziative come gli hub antispreco preesistenti.

La rete di Torino Solidale evidenzia una forte matrice cooperativa tra gli attori. Questo tipo di cooperazione non sta a significare una qualche forma di assoggettamento passivo intorno a particolari proposti da alcuni attori (Sørensen e Torfing 2007) ma un rapporto dialogico basato su contrasti non ideologici ma costruttivi. È stato più volte richiamato come la cooperazione fosse un elemento di fondo della rete che ha permesso a tutte le organizzazioni di superare i propri confini senza però snaturare la propria individualità. Una forma di eterarchia (Stephenson 2017) basata su una visione Comune e condivisa volontariamente dagli attori. Il conflitto in questo senso è stato percepito, laddove presente, come generativo. La cooperazione e il conflitto vanno letti però tenendo bene in considerazione gli attori coinvolti nelle due reti. Torino ha scelto volontariamente di escludere alcuni degli attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare come la Caritas. Ciò favorendo una fetta del Terzo Settore di tipo più laico e di natura associazionista. Elemento importante ed interessante come chiave di lettura è che, come detto pocanzi molti attori, sono risultati centrali al livello decisionale. Questo avrebbe potuto portare a conflitti tra gli attori, cosa che invece non si è verificata. Il pluralismo di dimensioni delle organizzazioni, nelle culture, nelle visioni e nelle missioni organizzative dei diversi attori coinvolti non ha rappresentato tuttavia fonte di conflitti che potessero mettere a rischio la tenuta della rete. Come messo in evidenza nei nodi discorsivi la rete ha infatti svolto un ruolo di catalizzatore della fiducia tra gli attori in modo particolare al livello personale. Vi è stato un duplice passaggio la creazione di nuove relazioni al livello individuale tra le varie figure appartenenti alle diverse organizzazioni; e una rafforzata relazione tra il Terzo Settore e la popolazione nei quartieri.

Milano invece mostra un misto tra relazioni di tipo molto cooperativo con alcuni attori e conflittuali con altri. La città ha scelto una via mista di intervento al cui interno sono confluite anche realtà per loro natura connotate da una forte dimensione critica. Faccio riferimento alle Brigate volontarie per l'emergenza che hanno espresso sfumature conflittuali nel rapporto con il Pubblico e gli altri attori

della rete. Ma anche conflitti nati in seno ad esperienze pregresse come il rapporto con Caritas. A questi elementi conflittuali però si sono affiancati rapporti estremamente saldi e cooperativi come quelli con la Fondazione Cariplo e il programma QuBì e Emergency. Anche in questo caso la lettura deve tenere conto del processo decisionale. Come più volte affermato dalle varie voci degli attori questo si è svolto in modo molto interno alla PA e quindi non ha avuto una vera e propria forma dialogica. Infatti, il Comune ha utilizzato questi diversi canali che hanno poi lavorato autonomamente una volta deciso l'impianto generale.

Al livello di integrazione intra ed extra settoriale si notano alcune somiglianze e differenze tra le due città. La prima dimensione vede i progetti implementati integrati nel sistema più ampio di policy. Infatti, sia Torino Solidale che il dispositivo di aiuto alimentare milanese si inseriscono nel panorama di servizi offerti precedentemente. Torino, ha creato un dispositivo completamente nuovo coordinando il lavoro di attori non tradizionali in un sistema del cibo che era principalmente in mano al lavoro autonomo di alcuni attori del Terzo Settore o trasversale alle reti del Piano di Inclusione Sociale. Mentre a Milano emerge la forte connessione con il sistema del cibo più ampio rientrando nelle Food Policy. Tuttavia, il dispositivo meneghino può essere definito un proseguimento della Food Policy che non ha effettivamente una propria identità autonoma. Questo però avvalorare la tesi della capacità del Comune di creare uno strumento fortemente integrato all'interno del campo di policy. Al livello intersettoriale, Torino ha avviato il processo di creazione e coordinamento di Torino Solidale grazie al lavoro di diverse divisioni del Comune che spesso hanno intrecciato il proprio lavoro. Milano ha scelto invece di sfruttare intensivamente le risorse del campo di policy specifico prediligendo un approccio settoriale.

L'ultima dimensione che richiama alla teoria dell'innovazione sociale è la capacità di stabilizzazione dei progetti. Essendo un campo ancora poco regolato con processi ancora in corso nati durante la pandemia si è chiesto agli attori intervistati una visione prospettica rispetto al futuro del dispositivo. Per questi motivi si è scelto di utilizzare una duplice definizione di stabilizzazione: quella al livello cittadino all'interno del panorama di servizi della città; e quella legata alla scalabilità degli interventi volte a costruire un modello replicabile o a sviluppare delle buone

pratiche comuni (Moulaert et al. 2022). Questo perché nel caso di mancata capacità di sedimentare l'esperienza al livello cittadino e di creare processi di apprendimento sia sociale che politico risulterebbe difficile leggere i processi di up-scaling. Torino Solidale ha un futuro ben delineato come nuovo modello di welfare territoriale che ha generato una nuova identità sia di intervento con nuove relazioni tra gli attori. Inoltre, sembra che il progetto iniziale stia inserendo e inglobando una serie di servizi legati al tema del cibo, ma anche una forma di “antenna di territorio” che vede il cibo come uno step iniziale per la creazione di progetti personalizzati. Il dispositivo, infatti, è diventato parte effettiva dell'area 1 del Piano di Inclusione Sociale. Interessante ed ancora in via di sviluppo è il ruolo della Compagnia di San Paolo. Questo attore dalle grandi capacità di intervento, munito di un forte riconoscimento sociale non solo al livello territoriale ma anche nazionale, sta impiegando diverse risorse, sia finanziarie che reputazionali e relazionali, per lo sviluppo in termini cittadini ma anche regionali del dispositivo. Essendo un processo ancora in via di sviluppo non è possibile rilevarne gli esiti ma come affermato da più attori è tra le prospettive del processo. La Compagnia, quindi, potrebbe essere il mediatore istituzionale per un'innovazione di tipo *Bottom-linked* (Kazepov et al. 2020). Il dispositivo di aiuto alimentare milanese invece ha dei contorni più incerti per il futuro. Tra i possibili scenari emerge la possibilità di conclusione del progetto una volta finiti i fondi dedicati dai livelli istituzionali più alti, o il rafforzamento di logiche preesistenti legati alla Food Policy, infine la possibilità che gli attori messi in campo durante la pandemia continuino i loro progetti autonomamente. L'elemento di indubbia innovazione è di tipo amministrativo. La Food Policy che era prima della pandemia una sorta di appendice del Comune è diventata un'area interna della direzione educazione. Viste le condizioni di stabilizzazione cittadina il dispositivo di aiuto alimentare come progettualità può essere definito come *locally-bounded* (ibidem), tuttavia, le progettualità in capo ai singoli attori nate o rafforzate durante il Covid-19 possono avere delle prospettive di sviluppo autonome. Si fa riferimento al lavoro delle Brigate volontarie per l'emergenza come bacino per lo sviluppo di ulteriori forme di innovazione sociale non solo nel campo alimentare.

Alla luce di quanto detto fin ora si cercherà di rispondere alla domanda finale sulle ragioni di queste similitudini e differenze. La riflessione sul perché verrà proposta in modo settoriale per ogni campo di policy oggetto del lavoro, ma verrà poi verrà integrata in una riflessione finale che conterrà una visione d'insieme dei tre campi di policy. Un elemento che emerge con forza in entrambe le città è la loro *path-dependence* (Les Galès 2002). Come descritto nell'estratto sottostante il Comune di Milano, come macchina amministrativa forte, ha una tendenza ad accentrare le decisioni.

E queste retoriche che sono sempre state un pezzo della politica e anche delle politiche ma si stanno spostando dalla politica alle politiche. Eh soffrono di un altro problemino che la loro valutazione la loro, il loro disegno la loro concezione prima ancora della valutazione si giocano in una sorta diciamo così di quadro autistico dove il Comune riflette su quello che ha prodotto nella decisione e non sugli effetti che ha prodotto questa decisione. La ripeto non lavora su quello che ha prodotto la decisione in termini di effetto di esito e di impatto, perché non lo vede più lo vede troppo tardi ma lavora su quello che ha prodotto come decisione. Che cosa ho deciso? [...] questo accade molto nelle macchine amministrative forti, perché se fossimo deboli potremmo, dovremmo essere più dipendenti dal fuori, ma quando sei forte ti ritieni anche sufficientemente capace di essere da soli e in grado di rispondere quindi di essere indipendente da quello esterno ma quell'esterno è anche ritorno è anche apprendimento è anche conflittualità è anche emersione di cose nuove. Se tu non lo guardi mai o lo guardi troppo tardi non sei influenzato nella decisione da quel materiale sporco puzzolente a volte putrido che ti torna a dosso quando metti le mani nella città. L'amministrazione forte non deve fare questa cosa, può permettersi di non farla e quindi risente di quella visione di autismo che prima ti indicavo quando ti parlavo di un confine di un perimetro troppo stretto di lavoro. [AL_04_M Giunta Comunale]

Quanto affermato mette in evidenza le ricorsività del modello decisionale e di governance della città che è stato applicato anche nel dispositivo di aiuto alimentare. L'attenzione alla decisione piuttosto che all'impatto della decisione emerge ad esempio nelle prospettive di stabilizzazione del processo, o nell'incapacità di creare un'identità collettiva del dispositivo di aiuto alimentare. Il Covid-19 ha quindi esasperato le condizioni che hanno portato in questo caso a sviluppare meccanismi emergenziali all'interno di una cornice sedimentata nel tempo in termini di azione pubblica.

Lo stesso vale per Torino. La *path-dependence* gioca un ruolo fondamentale. Lo stile da regime urbano che caratterizza l'azione torinese risulta particolarmente evidente nei processi di governance e nei futuri sviluppi del processo. Nonostante le contingenze portate dalla pandemia, si è sviluppato un progetto di medio-lungo periodo che si è andato ad inserire nella spinta

all'innovazione sociale e dei servizi della Città di Torino. Anche qui elementi come l'importanza della parte amministrativa, del pluralismo nei processi decisionali sono tutti elementi caratterizzanti dell'azione del Comune.

Concludendo, nel campo della povertà alimentare, il modello di governance nato durante la pandemia deve fare i conti con modelli di governance stabili nel tempo. Questa variabile è sicuramente un elemento importante in grado di dare una lettura chiara del perché le due città abbiano sviluppato modelli differenti nonostante le similarità strutturali descritte nei capitoli precedenti. Inoltre, entrambi i contesti connotati da un forte mutamento di carattere politico hanno mantenuto uno stile chiaro di intervento riconducibile alla loro storia. In questo senso si può affermare che il Covid-19 ha stimolato delle risposte dando vita a delle consapevolezze anche in modo molto brusco, non andando però a scardinare dei modelli di governance, di relazione con il privato, di ideazione dell'intervento sedimentati nel tempo. Un'innovazione di tipo incrementale si potrebbe definire (Moulaert et al. 2022; Ramella 2013). La pandemia ha quindi creato l'opportunità per sperimentare nuovi strumenti e nuove geometrie di potere basati su vecchie modalità di governo. Usando le parole di Rhodes (1997) gli attori si sono mossi all'interno di un sistema di regole del gioco e di istituzioni radicate con modalità differenti che non hanno però stravolto il modello di governance. Il rapporto è quindi duplice: le forme di innovazione sociale legate alla pandemia vanno lette nel quadro di meccanismi di governo che hanno una loro storia al livello cittadino, tenendo sempre conto del campo di policy poco regolato al livello nazionale. Questi modelli sono legati non solo all'azione del Comune ma anche al rapporto che questo ha con il Terzo Settore, le modalità di ascolto, di relazione e condivisione di obiettivi comuni. All'interno di questo contenitore si sono sviluppate geometrie di potere più o meno innovative grazie ai progetti implementati. Le due azioni quindi rientrano in modo diverso all'interno del frame dell'innovazione sociale calata nella storia delle due città.

Capitolo 5: Governare la questione abitativa per la grave emarginazione a Milano e Torino

5.Introduzione

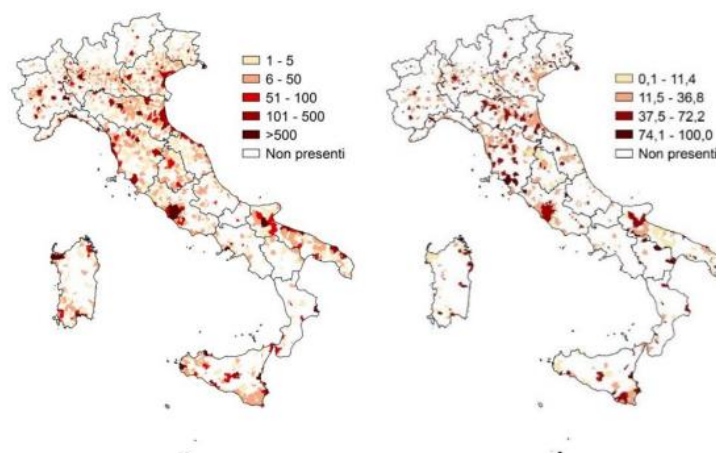
Il capitolo si concentra sulla grave emarginazione, in modo particolare sulla dimensione abitativa. Anche questo è un tema molto importante in quanto sin dai primi momenti della pandemia le misure restrittive hanno spinto le persone a rimanere a casa, anche coloro che non ne avevano a disposizione una. Il problema della casa non è stato centrale solo per questioni legate all'inclusione sociale per i senza dimora, ma anche, e più che mai, in termini sanitari. Questione sanitaria che tuttavia come si vedrà nel capitolo non è solo legata alla diffusione della pandemia ma come nodo pregresso dei sistemi integrati per la grave emarginazione. A differenza dell'ambito alimentare, sia al livello nazionale che negli enti locali erano presenti dei sistemi strutturati di servizi che hanno dovuto riorganizzarsi a seguito della diffusione del Covid-19. La regolazione centrale dei sistemi di contrasto, la logica sperimentale introdotta dal 2016 in Italia, e la presenza di una rete di soggetti a cavallo tra locale e nazionale hanno giocato un ruolo fondamentale nel governare gli effetti della pandemia. Il capitolo si articola come segue: verranno riportati alcuni caratteri generali del contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia assieme ad alcuni dati disponibili al livello nazionale; la seconda parte tratterà invece delle due città e delle modifiche apportate durante la pandemia; verrà infine fatta una riflessione d'insieme rispetto alle forme di resilienza e innovazione implementate dalle due città.

5.1 La grave emarginazione adulta come oggetto di studio e di politiche

Per chiarire un tema sul quale è presente una letteratura sterminata verranno riportate le principali definizioni adottate. Innanzitutto, la grave emarginazione non riguarda solo la dimensione di povertà economica ma ha anche una dimensione esclusione e disaffiliazione sociale (Castel 2000; Morlicchio 2020; Consoli e Meo 2020). Le cause della grave emarginazione adulta possono essere diverse e multidimensionali tra cui percorsi biografici segnati da eventi di rottura del percorso di vita; cause riguardanti i contesti di vita che presentano caratteristiche strutturali

differenziate; eventi contingenti, che strettamente legati al punto precedente, possono peggiorare le condizioni di vita di fette della popolazione; fattori individuali, sanitari, psichiatrici o psicologici. La grave emarginazione nella sua accezione più restrittiva di *homelessness* tende a costruire un'identità partendo dalla dimensione della privazione. Come ricorda Tosi (2009) la condizione di mancanza espressa solitamente con la parola “senza” dà vita a teorizzazioni che difficilmente integrano i due aspetti del fenomeno, ovvero la deprivazione sociale e materiale. Questo è ben espresso nella tipologia tipologia ETHOS (European Typology of Homelessness and housing exclusion) dalla Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) che propone una classificazione basata su un criterio oggettivo (Prandini e Ganugi 2021). Tale criterio riguarda la disponibilità e le condizioni degli alloggi tralasciando una serie di aspetti legati alla vita degli individui, tra questi le caratteristiche sociali, culturali, psicologiche ed economiche. Questa proposta esclude infatti alcune tipologie di abitare, come l'ospitalità, il vivere in campi organizzati, le condizioni di sovraffollamento e tutte quelle soluzioni abitative temporanee e informali non rientranti nei servizi classici alla grave emarginazione. Vengono identificate da ETHOS quattro categorie: senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata. In Italia, L'ISTAT (2014), con un chiaro richiamo alla tipologia ETHOS, pone l'accento sulla povertà e sulla deprivazione materiale e immateriale quale causa di forte disagio abitativo per via dell'incapacità o dell'impossibilità a mantenere autonomamente un'abitazione. L'indagine ISTAT del 2014 identifica circa cinquantunomila persone rientranti nella categoria di senza dimora di cui la maggioranza uomini di origine straniera nel Nord Italia. L'indagine, tuttavia, si concentra su dati provenienti dall'uso di servizi per senza dimora. Infatti, i dati vanno letti in rapporto alla presenza di servizi in modo differenziato tra Nord, Centro e Sud, circa l'80% dei servizi disponibili sul territorio italiano è dislocato infatti al Centro-Nord. All'incirca il 40% delle persone senza dimora risiede a Roma e Milano ma più in generale nei contesti urbani più grandi. I dati riportati sono confermati nei dati del censimento rilasciati dall'ISTAT alla fine del 2021 (ISTAT 2021b), figura 30.

Figura 30: senza fissa dimora per Comune in valori assoluti a sinistra; incidenza dei senza fissa dimora Stranieri sul totale dei senza fissa dimora in valori percentuali nella mappa a destra



Fonte: ISTAT 2021b:17

Circa novantaseimila persone sono categorizzate come senza tetto e senza fissa dimora.⁷⁷ Uno dei limiti della ricerca riguarda proprio l'utilizzo di definizioni privative legate ad una logica amministrativa che semplifica ed esclude molti soggetti che versano in condizioni di grave marginalità. L'elemento interessante è invece la nuova distinzione fatta dall'ISTAT (2021) riguardo le persone che vivono in convivenza anagrafica quelle che risiedono in campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei.

Dal lato delle risposte di policy in Italia il problema è stato per lungo tempo affrontato da attori di stampo caritatevole, o in generale dal Terzo Settore, fornendo così risposte particolaristiche, non standardizzate e difficili da valutare in termini di impatto. Come ricorda Gori (2022) questo tipo di logica residuale e mutualistica nasconde la trappola del *do ut des* da parte dei beneficiari che aderiscono ad una dimensione di appartenenza culturale, valoriale e di compensazione futura per ricevere i servizi.

«La conclusione di questo processo è che a farsi carico concretamente delle persone senza dimora spesso sono solo gli enti non profit (associazionismo e Privato Sociale) attraverso un'assunzione di responsabilità che si manifesta spesso come surrogata e non – come dovrebbe – articolazione di una competenza pubblica.

⁷⁷ I dati riguardano le persone iscritte all'anagrafe anche con residenza fittizia per la prima volta.

La funzione programmatoria e di coordinamento dell'Ente locale più prossimo (Comune, Ambito territoriale, Città metropolitana) diventa quindi fattore determinante per costruire un sistema capace di valorizzare le risorse delle comunità locali (umane, economiche, progettuali ed esperienziali) e mettere a profitto le (limitate) risorse pubbliche.» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015: 18)

Si perde quindi la visione del diritto all'abitare in favore di logiche legate alle capacità programmatiche e di mobilitare risorse, dove disponibili, nei territori, all'andamento mercato immobiliare e alle contingenze socio-economiche territoriali. A questo si aggiungono tutta una serie di diritti che le persone senza dimora non sono "libere", riprendendo il linguaggio di Amartya Sen, di esercitare.

Torino

5.2 Il sistema del contrasto alla grave emarginazione a Torino prima dell'avvento del Covid-19

Il sistema dei servizi per il contrasto della grave emarginazione adulta torinese ha sicuramente beneficiato dei fondi provenienti dall' avviso 4/2016, che mette insieme fondi FEAD e PON inclusione. Inoltre, un importante passo è stato la riforma del codice del Terzo Settore che ha delineato l'istituto della coprogettazione. Dal 2017 con delibera 05796/019 del 5 dicembre in accordo con le linee nazionali la città ha siglato *"il piano di intervento integrato per il contrasto alla grave emarginazione e alla condizione di senza dimora di persone con fragilità sociali e socio-sanitarie 2017/2020"*. Il piano stipula un accordo tra città di Torino, Arcidiocesi, Caritas, l'Azienda Sanitaria Locale e AOU città della salute e della scienza di Torino. Il sistema prima del 2018 era basato principalmente sull'affidamento di servizi tradizionali per la grave emarginazione adulta. Queste azioni sono confluite poi nel piano di inclusione sociale PIS.

Il piano (PIS) in realtà è un piano che è nato nel tentativo di potenziare un sistema già decisamente strutturato che nel senso che l'obiettivo della coprogettazione è arrivato a dare strumenti e a dare cornice a un tipo di affidamento nuovo. Ma in città c'è un sistema di servizi già, [...] lo scheletro dei servizi non è in coprogettazione è in gara d'appalto ed è già un impianto a Torino anche a Milano anche se sono due realtà un pochetto diverse. A Torino c'è una grande impronta istituzionale, non che non ci sia il volontariato o l'associazionismo ma sui senza dimora diciamo che c'è un impianto di servizi decisamente

con tutto il lato istituzionale che trae in affidamento, insomma, a chi lo gestisce su gare d'appalto che hanno una prospettiva temporale non breve. [AB_04_T Progetto Tenda]

La città si è munita di un tavolo per la bassa soglia attivo già dal 2013. L'accoglienza era principalmente notturna e rafforzata in alcuni periodi dell'anno dovuti alle condizioni climatiche. Tuttavia, già prima del Covid-19 sono stati estesi i periodi a copertura dell'intero anno. A questi strumenti tradizionali si aggiunge l'approccio sperimentale e non emergenziale dell'*Housing first*. Sono stati infatti sviluppati alcuni modelli sperimentali che erano già presenti dal 2016 come il progetto Abi.TO su cui era stata creata una ATI, divenuto poi progetto Home Suite Home gestito dal 2018 esclusivamente dal Comune e la cooperativa Progetto Tenda. Il progetto res.TO gestito direttamente da enti del Terzo Settore. Tale logica innovativa si pone al fianco del sistema istituzionale tradizionale che ha una serie di strutture di titolarità del Comune ma gestite da enti del Terzo Settore – Gruppo Abele, Animazione Valdocco, Frassati, Stranidea, Terra Mia-. Inoltre, vi sono tutta una serie di servizi promossi dal Terzo Settore primariamente di stampo cattolico come il Sermig, Bartolomeo & C, le parrocchie. Dal 2012 la città insieme a Ferrovie dello Stato e altri partner ha aperto un servizio Help Center rivolto agli *homeless* come punto di coordinamento dei servizi esistenti nella zona della stazione. Il servizio è gestito dalla cooperativa Valdocco, all'interno sono stati introdotti dei servizi come: l'ambulatorio socio-sanitario, Servizio di "Educativa Territoriale – Homeless Torino, Boa Urbana Mobile un servizio notturno di monitoraggio del territorio che si affianca a quello diurno.

A partire dal 2018 anno di implementazione del piano di inclusione sociale viene creata l'area 5: azioni e interventi di rete per l'inclusione sociale dei cittadini senza dimora. Un'area di coprogettazione del piano di inclusione sociale volta a migliorare i servizi per le persone in condizione di marginalità estrema.

Torino ha una consolidata prassi ormai di collaborazione con i servizi, con il Terzo Settore, proprio solidissima visto che a Torino oltre al Comune che è fatto anche dei servizi che gestisce, anche tramite il Terzo Settore di cui ha piena titolarità ci sono grandissime organizzazioni di volontariato famose al livello nazionale. Gruppo Abele, Sermig, Caritas, insomma tutte queste no, Croce Rossa insomma ce ne sono tantissimi. Quindi tanto tempo che si collabora in qualche modo con queste organizzazioni eh se vuole appunto la nascita dell'area 5 dovuta a legge, il codice di riforma del Terzo Settore quindi la possibilità di attivare dei percorsi di coprogettazione e quindi già subito praticamente già

nel 2018 c'è stato un primo... l'inizio del percorso di coprogettazione. [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

L'istituto del piano di inclusione sociale nel merito dell'area 5 nasce credo insomma per quello che abbiamo discusso mi sembra di potertelo dire abbastanza con certezza per andare a potenziare l'intelaiatura. [AB_04_T Progetto Tenda]

Andare appunto ad utilizzare il piano di inclusione sociale al meglio per andare a potenziare realtà già esistenti che poi è un po' l'obiettivo del piano di inclusione sociale no realtà esistenti quindi le azioni di realtà esistenti però in modo sinergico. [AB_02_T Gruppo Abele]

Come ricordato precedentemente il PIS nasce dalla volontà di creare un sistema integrato di servizi rivolto alla popolazione diviso in varie aree di intervento. L'idea del welfare di prossimità volto a ridurre le diseguaglianze territoriali e a contrastare la povertà, sviluppato in modo congiunto e coprogettato con gli enti del Terzo Settore, delinea questa strategia che rientra a pieno titolo nell'innovazione sociale (Moulaert et al. 2013). Il programma We.Ca.Re della Regione Piemonte, una delle fonti di finanziamento del PIS come richiamato nel capitolo 2, ha come preciso obiettivo quello di promuovere e sviluppare forme di innovazione sociale nei territori. Tuttavia, già da prima come si legge nelle diverse deliberazioni⁷⁸ il Comune ha investito molto con una visione prospettica di lungo periodo sui servizi per la grave emarginazione. Un elemento interessante è la decisione di assicurare la continuità dei servizi anche attraverso affidamenti e finanziamenti costanti nel tempo. Questo è avvenuto sia in termini di servizi che di sostegno economico a singoli e famiglie. Un sistema articolato con una forte regia istituzionale che, come si vedrà nei paragrafi successivi, è stato messo duramente alla prova dalla pandemia. Già prima della pandemia quindi nella città di Torino era presente una strategia di innovazione sociale nei servizi per la grave emarginazione. Sebbene molti degli attori inclusi nell'area 5 erano attori tradizionali del sistema di contrasto alla povertà sono presenti diversi elementi innovativi. La grave emarginazione come bisogno è andata infatti definendosi nel tempo fino alla strutturazione del sistema integrato presente nel PIS.

C'erano già molte riflessioni che hanno fatto sì che l'area 5 fosse riempita di contenuti nasce da lì, cioè senza dimora non è solo la persona che ha bisogno di un tetto, non è solo persona che ha bisogno di una coperta ma è la persona che ha delle cose da portare perché ha delle competenze, intanto vanno valorizzate, ma è una persona che ha bisogno di una presa in carico a 360 gradi fin da subito. Non soltanto dal momento in cui

⁷⁸ Delibera 03763/019 del 2015

dà è arrivato ad un punto per cui entra nel modello a gradini ma fin da subito. Perché spesso la condizione eh di senza dimora è una condizione che ti toglie immediatamente dal poter accedere ad alcune possibilità. Mentre, ed è bene che si ricreino subito quelle possibilità. [AB_03_T Stranidea]

Altro elemento innovativo è l'elemento culturale, quindi, progetti che non hanno necessariamente, progetti che non hanno solo come beneficiari le persone con i problemi, ma hanno come i beneficiari un territorio una porzione di città con l'intento di fare delle, di fare cultura sul tema. Eh, cultura e prevenzione insomma e quindi è veramente qualitativamente un lavoro molto alto, che non necessariamente, che difficilmente trova spazio insomma in una gara di appalto perché sono progetti, i cui limiti hanno bisogno di essere studiati e di conseguenza per capire se servono davvero è quello che veramente per dire insomma la possibilità che il piano di inclusione dà la possibilità di sperimentare. [AB_04_T Progetto Tenda]

A attori tradizionali si è affiancato il lavoro della fio.PSD che grazie ad azioni multilivello ha creato una nuova sensibilità e aperto nuovi spazi di intervento sul territorio cittadino. Il focus sulla coprogettazione è sicuramente un elemento che ha spinto a riorganizzare gli equilibri di potere preesistenti anche grazie a strategie di cofinanziamento dei servizi favorendo delle sperimentazioni importanti.

Non vanno a stringere troppo questo permette anche di dare spazio, insomma, a innovazione e a qualche intervento sperimentale. Questo è decisamente anche l'elemento il terzo passaggio, l'elemento di oggi perché in questo, insomma in questo ambito è possibile provare a fare delle sperimentazioni dotandosi, degli strumenti per valutarle queste sperimentazioni e poter fare delle analisi rispetto a ok questa sperimentazione davvero apporta un miglioramento, davvero è quello che ci serve. [AB_04_T Progetto Tenda]

Il PIS nel suo intento di coprogettazione e coprogrammazione si è munito di una cabina di regia allargata non solo al Terzo Settore, la Compagnia di San Paolo ma anche alla parte Sanitaria (ASL), la parte universitaria composta da università di Torino e Politecnico e membri della rete fio.PSD. Infatti, il gruppo di accompagnamento (GAP) ha ruoli di programmazione, regia e coordinamento delle azioni dell'intero piano. L'obiettivo è di elaborare delle strategie comuni di intervento accompagnando le azioni progettuali dei singoli ETS.⁷⁹ Nonostante come si vedrà successivamente il problema dell'integrazione socio-sanitaria rimane un nodo scoperto per il sistema Torinese, alla città va dato il merito di essere tra le poche realtà ad aver incluso l'ASL nella propria cabina di regia (Prandini e Ganugi 202:68).

⁷⁹<https://servizi.comune.torino.it/inclusione/progettazione-del-piano-di-inclusionesociale/gruppo-di-accompagnamento-partecipato/>

5.2.1 La risposta implementata durante il Covid-19

Il sistema preesistente per il contrasto alla grave emarginazione contenuto nell'area 5 del PIS ha permesso di sviluppare un sistema di apprendimento continuo che ha dato poi i suoi frutti durante la pandemia.

Perché questo percorso iniziale (si riferisce alla strutturazione del PIS) che ha visto mah molti enti della città quindi non solo i policy makers i tecnici di reperimento del SAD varie enti del Terzo Settore e del Privato Sociale, se a parer mio in quel periodo si è creata una rete più coesa che poi ha permesso di affrontare in modo abbastanza mi verrebbe da dire da usare il termine univoco non so se però è quello più appropriato, però in modo più fermo e coeso anche l'emergenza Covid. [AB_02_T Gruppo Abele]

All'inizio del marzo 2020 infatti il Comune ha deliberato⁸⁰ il rafforzamento delle aree di intervento 5 con l'ampliamento dei servizi di accoglienza notturna da parte di alcuni enti partner. È stato infatti esteso l'orario a 24 ore per tutto il periodo della pandemia con qualche rimodulazione lungo le diverse fasi di sviluppo. La figura 31 mostra l'evoluzione del sistema dei servizi per la grave emarginazione adulta a Torino. Sempre nei primi mesi della pandemia è stato creato un protocollo d'intesa con l'unità di crisi della Regione Piemonte, prefettura di Torino per il contenimento della pandemia.⁸¹ Con successive delibere a partire da luglio 2020 sono state aperte diverse finestre di coprogettazione grazie alle quali sono stati ampliati i servizi di accoglienza sia in termini numerici che di estensione temporale. Inoltre, sono state estesi anche l'utilizzo di soluzioni *Housing first*.

O meglio si è cercato di valorizzare e di utilizzare diversamente il contesto del dormitorio. Nel senso che, mentre prima comunque tutte le persone passavano dal dormitorio. E il dormitorio era ti do un tetto sulla testa la sera. L'area 5 ha impatto tantissimo perché ha permesso attraverso l'area 5 siamo riusciti a realizzare l'ampliamento dell'orario portandolo ad h 24 per i dormitori in quel momento lì. Cioè non c'era un'altra soluzione c'era l'area 5 per fare l'ampliamento del progetto dell'orario dei dormitori. [...] Ampliato molto il numero dei posti letto ampliato molto l'utilizzo delle case direttamente in modo che si possa avere un altro tipo di accoglienza che non è solo l'accoglienza del dormitorio classico. [AB_03_T Stranidea]

In queste sedi di coprogettazione sono stati accolti anche altri attori che facevano parte del partenariato per altre aree proponendo progettualità in accordo con gli scopi. Le progettualità non riguardavano solo i dormitori e quindi la prima accoglienza ma anche l'autonomia abitativa e quindi tutta la dimensione

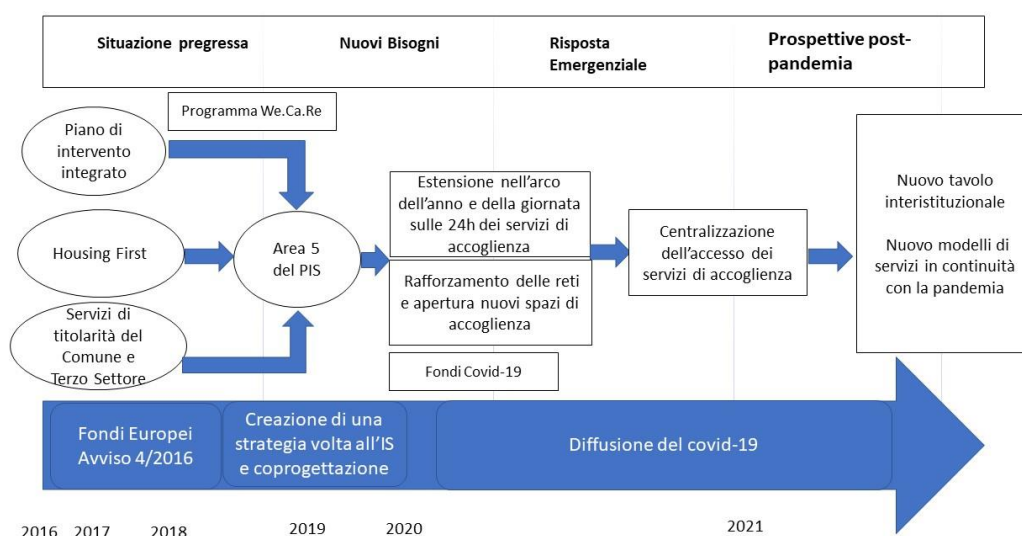
⁸⁰ Delibera 00861/019 17 marzo 2020

⁸¹ https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/202004/protocollo_rsa.pdf

dell'*Housing first*. A settembre 2020 inoltre è stato stipulato un nuovo protocollo d'intesa sulla scia di quello del 2017 con l'Arcidiocesi di Torino per sviluppare un sistema di ampliamento di 110 posti letto gestiti dalle parrocchie sul territorio Torinese. Questo ampliamento è stato finanziato grazie a un precedente accordo quadro sedimentato negli anni tra città di Torino e Compagnia di San Paolo. Inoltre, elemento innovativo nato durante la pandemia è l'accesso centralizzato per i servizi di bassa soglia e la permanenza e il blocco delle turnazioni nei dormitori.

Allora innanzitutto l'accesso centralizzato, quindi si parlava tanto appunto che avendo ogni casa avendo le proprie liste di attesa cosa succedeva che sia la raccolta delle informazioni era più frammentata tra tutti i servizi. Le persone potevano iscriversi a più liste e quindi c'era bisogno quindi poi di confrontare i dati le richieste più volte per sovrapporli e quindi provare, poi quindi, a provare a rispondere in modo equo in modo poi giusto alle richieste di accoglienza. E vi era appunto questo vi era la questione dei tempi di attesa delle persone vi era appunto poi anche la questione dei tempi di permanenza. Perché i tempi di permanenza all'interno dei servizi di bassa soglia erano diversi prima del Covid poi si sono modificati post Covid. Quindi si è andata a creare una modifica nel senso che c'è adesso un servizio centralizzato che raccoglie tutte le richieste di accoglienza delle persone e poi questo servizio assegna i posti laddove disponibili. Quindi vi è una maggiore capacità di poter frammentare le appunto la conoscenza delle persone. Quindi vi è un accesso un po' più sistematico ok? E poi con il Covid noi abbiamo ampliato l'apertura dei servizi ospitalità in h 24 cosa che prima era invece soltanto dalle 20 della sera fino alle 8 del mattino. [AB_02_T Gruppo Abele]

Figura 31: Percorso evolutivo sistema dei servizi per la grave emarginazione adulta

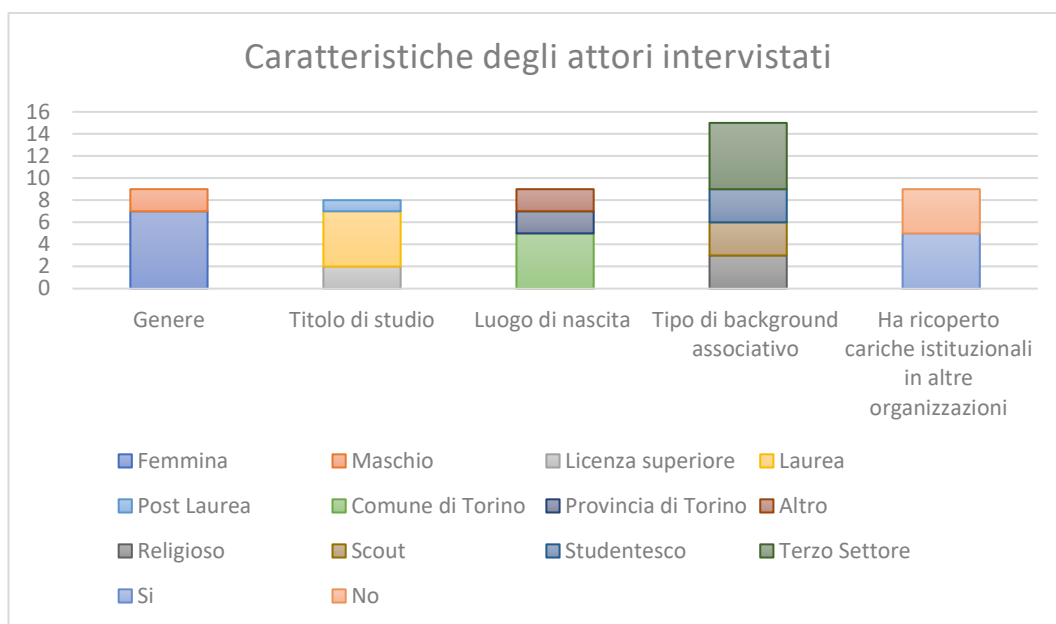


Fonte: nostra elaborazione

5.2.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Come nel capitolo precedente verranno presentate le caratteristiche degli attori intervistati. In alcuni casi sono stati intervistati i coordinatori dei progetti per le differenti organizzazioni in quanto maggiormente muniti di conoscenze specifiche del progetto. Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono una importante maggioranza di uomini solo una donna è stata intervistata. La maggioranza degli attori è over 45 nel range 50-60 anni. Gli attori hanno un livello di scolarizzazione medio alto, cinque di essi presentano un titolo equivalente alla laurea o superiore. Gli ambiti disciplinari sono molto vari con una forte prevalenza di discipline umanistiche in particolare negli ambiti delle scienze sociali e politiche. Solo due persone hanno studiato all'università di Torino mentre gli altri in università anche fuori regione. La metà degli attori è nata a Torino e due nella città metropolitana e tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente la maggioranza vive a Torino, Comune o Provincia e ha vissuto la maggior parte della sua vita a Torino. Quattro attori su sei hanno un *background* associativo che negli anni li ha visti impegnati in attività legate al volontariato sia laico che religioso. Tra gli attori nessuno ha ricoperto cariche politiche. Tre intervistati hanno ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni rispetto alla loro attuale posizione, tra cui dirigenza o di presidenza di associazioni di secondo livello, fondazioni e cooperative nell'ambito di riferimento. Infatti, due attori dichiarano di far parte della Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD). Il raccordo con il livello nazionale grazie alla rete è un elemento fondamentale per comprendere le dinamiche per lo sviluppo della grave emarginazione adulta. La figura 32 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo. Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al Terzo Settore un ruolo importante del percorso associativo/cooperativo pregresso. Infatti, la maggior parte degli attori è arrivato a ricoprire la propria posizione sviluppando un percorso all'interno dell'organizzazione di appartenenza. In modo particolare la maggior parte degli attori intervista vanta carriere di lungo corso nelle organizzazioni di appartenenze. I principali canali di accesso sono stati: il lavoro di operatore sociale che ha portato poi allo sviluppo della carriera all'interno dell'organizzazione, forme di cooptazione tramite nomina, relazioni amicali che hanno permesso di raggiungere la posizione attuale.

Figura 32: Caratteristiche individuali degli intervistati



Fonte: Nostra elaborazione

5.2.3 Il sistema alla prova dei nuovi bisogni e la riorganizzazione dei servizi per la grave emarginazione adulta durante la pandemia

Il problema della grave emarginazione adulta ha fatto emergere tre principali questioni durante la pandemia: come fornire una casa a chi non ne disponeva, viste anche le restrizioni nazionali e i diversi lockdown; la dimensione degli spazi esistenti di accoglienza basati principalmente sui dormitori; la dimensione dell'integrazione socio-sanitaria che durante la pandemia è stata particolarmente rilevante.

Ehm, ed è stata un'azione di adattamento delle persone ma anche dei servizi. Credo che abbia, va beh innanzitutto ha trasformato considerevolmente anche lo scheletro. [...] Quindi i servizi strutturati che sono stabili nel tempo. Banalmente le case di accoglienza dalla pronta accoglienza, in cui si viene mi suoni, sono diventate luoghi stabili e abitabili 24 ore su 24 è un passaggio epocale. [...] quindi cambiando proprio la struttura con il sistema dovuto portare aggiustamenti adattamenti in alcuni casi appunto non solo in negativo. Quindi è stato necessario dotarsi anche di qualche risorsa in più per garantire il diritto delle persone alla salute. [AB_04_T Progetto Tenda]

Per quanto riguarda la prima dimensione della casa, durante la pandemia sono stati svolti diversi sgomberi di aree popolate da *homeless* basati su motivazioni di tipo sanitario e di degrado urbano.⁸² Sebbene vi sia stato un rimbalzo di

⁸² <https://www.torinotoday.it/cronaca/senzatetto-allontanati-centro-4-febbraio-2021.html>

responsabilità tra le varie autorità, questura e Comune, per l'utilizzo delle forze di polizia sulla questione, ciò mette in luce come principale il problema della casa durante il Covid-19. Per questo si è scelto di utilizzare sistemazioni di emergenza come le RSA che hanno creato non pochi problemi.

È successo quello che succede in molte parti soprattutto del Nord cioè un mucchio di gente che presentava i sintomi o che era a contatto con i sintomi che non sapevi dove sistemare perché non avevano una casa ma mandati prima negli ospedali poi nelle case di cura [AB_01_T Asili Notturni Umberto I]

Il secondo elemento particolarmente importante sono stati gli spazi.

Il Covid ha fatto emergere tantissimo la necessità di posti letto quindi se prima erano bello bello bello ma adesso c'è proprio tanto bisogno. Il Covid ci ha dato tanti investimenti ma quindi la necessità di essere molto più celere dal punto di vista amministrativo nel rendicontare [AB_03_T Stranidea]

Infatti, tanto più nei grandi dormitori, che nelle soluzioni abitative come l'*Housing first*, la dimensione degli spazi per evitare il contagio è stato un tema fondamentale fin dai primi momenti della pandemia. Il modello *Housing first* basato sull'idea della casa come strumento emancipativo e di reinserimento sociale ha giocato un ruolo fondamentale. La presenza di associazioni importanti del territorio cittadino legate alla rete fio.PDS, come Caritas, Stranidea, Gruppo Abele, dato però i suoi frutti durante la pandemia su questo versante.

Allora io ho molta stima di come sta lavorando l'amministrazione a Torino nel senso su questo ambito perché con tutte le difficoltà, non trovo che le linee che sono state in piedi per quanto perfettibili, confrontandoci anche con altre città la nostra cooperativa fa parte di fio.PSD, e quindi abbiamo avuto modo spesso e volentieri di confrontarci con operatori che arrivano da tutta Italia. Confrontandoci anche con altre città abbiamo un po' la percezione che si sia assunto il modello all'interno della città che è quello di comunque, attraverso l'area 5, veramente rendere il fenomeno dei senza dimora un fenomeno, cioè di andare dietro alle trasformazioni del fenomeno dei senza dimora. Che è un po' l'obiettivo di tutta la partita Housing first se volgiamo no. Cioè è quello di ridare la dignità attraverso la casa. Quindi a partire dalla casa non a partire dal posto non partire dal ti do da mangiare ma partire dalla casa. Perché nella realtà dei fatti è il fulcro centrale di tutto il resto. Se io ti do la casa io posso darti anche il resto. E soprattutto ti ridò la dignità, cioè in qualche modo ho apprezzato molto che l'area 5 abbia, sia stata molto dedicata a progettazioni di questo genere. Quindi e apprezzo che stia proseguendo in questa fase perché in realtà qua a Torino i risultati del Covid stanno arrivando adesso.[AB_03_T Stranidea]

Un terzo elemento che è emerso con forza durante la diffusione della pandemia è l'insufficiente integrazione socio-sanitaria. Il bisogno di cure e di prevenzione, infatti, è stato uno dei principali problemi da affrontare.

Quello è stato sempre una difficoltà sia precedente che durante il Covid perché anche durante il Covid ovviamente poi i servizi sanitari sono stati travolti da quella che è stata la pandemia però c'è stata grande difficoltà nell'accedere a servizi specialistici senza fissa dimora per le persone con patologie di dipendenza o ai servizi anche di base per le persone, quindi tutela della salute di base. Quindi questa grande difficoltà è ancora presente. Quella di poter riuscire a lavorare in modo congiunto e fluido con gli altri servizi del territorio. [AB_02_T Gruppo Abele]

Banalmente però ha, d'altro canto, con l'altra faccia della medaglia che ha svelato una fragilità una debolezza un quanto meno un'estrema difficoltà di garantire diritti alla salute e al benessere quando in soluzioni abitative molto, insomma frequentate con numeri molto alti e questo è un tema. Cioè banalmente chi lavorava in Housing first ha avuto molti meno rischi sia beneficiari che operatori. [AB_04_T Progetto Tenda]

Questo problema viene richiamato anche dagli attori pubblici

Beh il Covid ha creato dei momenti di sofferenza di frizione tra le agenzie del Terzo Settore e del Pubblico perché noi abbiamo avuto dormitori chiusi per il Covid operatori che hanno preso il covid quindi è stata una situazione veramente drammatica in una fase in cui il vero attore che mancava perché non aveva ancora le cose chiare era l'azienda sanitaria. [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

Elemento questo che come riportato nelle citazioni era già presente prima della pandemia. Una tale mancanza si è esacerbata in un momento di incertezza come quello della diffusione del Covid-19 in cui non erano presenti protocolli nelle aziende sanitarie locali. In generale, Torino non aveva una infrastruttura territoriale di integrazione socio-sanitaria per la grave emarginazione oltre l'*Help Center* e il protocollo stipulato con l'ASL e l'Arcidiocesi. Alcune strutture già prima della pandemia come gli Asili Nottturni Umberto I avevano introdotto autonomamente nella loro struttura alcuni servizi sanitari che hanno giocato un ruolo importante durante la pandemia

Abbiamo aperto il primo studio odontoiatrico sociale gratuito cioè un dentista volontario dice ah devo dismettere il mio riunito ma io lo metto lì tanto c'è una stanza e apriamo uno studio e facciamo i denti ai poveri. E comincia così questo è stato il salto di qualità. Perché da dormitorio diventare anche una mensa va beh. Distribuire abiti e quella roba lì è tutta una roba è la stessa cosa. Aprire un ambulatorio odontoiatrico e fare i denti e cose di questo genere è un grosso salto. [AB_01_T Asili Nottturni Umberto I]

Inoltre, durante il Covid gli enti più strutturati hanno introdotto autonomamente delle sinergie importanti per andare a sopperire la componente sanitaria nei dormitori.

L'associazione di volontariato sulla parte medica quindi noi siamo stati molto supportati da Rainbow for Africa. Poi successivamente anche dai medici della Camminare insieme, noi abbiamo anche accolto la brigata di medici cubani ma non so se sia penso di sì che hanno fatto questo presidio sanitario alle ogr (officine grandi riparazioni) allora la

loro presenza è stata fondamentale è stata fondamentale al livello di formazione al livello di prevenzione al livello di quello che è stato poi l'affrontare tutti i rischi proprio legati più sanitari proprio legati al contagio. [AB_02_T Gruppo Abele]

In generale, la pandemia ha permesso di sviluppare oltre che nuovi modelli di azione anche nuova conoscenza del bisogno. Infatti, grazie a tutta la serie di interventi posti in essere che hanno permesso la permanenza delle persone nelle strutture è stata facilitata anche le possibilità di costruzione di progetti individualizzati.

Quindi questo ha inciso notevolmente sia sulle possibilità di raccogliere le informazioni e conoscere la persona quindi sull'aspetto relazionale sull'aspetto progettuale con le persone quindi andare a creare progetti e percorsi di reinserimento o di autonomia più personalizzati possibili. Quindi questo è un'altra cosa possibile e appunto non vi è più tutta quella quelle difficoltà legate al tempo di attesa così come al tempo di permanenza all'interno delle case. [AB_02_T Gruppo Abele]

La riorganizzazione del sistema dei servizi per la grave emarginazione adulta come detto precedentemente ha visto diverse linee d'intervento legate ai bisogni contingenti della pandemia. Questi bisogni, tuttavia, nascono da una serie mancanze preesistenti la pandemia ma che grazie agli strumenti della coprogettazione e il grande investimento nel PIS, in particolare nell'area 5, hanno permesso di riorganizzare il sistema velocemente.

Il Covid ha suscitato nei servizi per senza dimora è stata una vera rivoluzione, di fatto grazie alla coprogettazione è stato possibile far partire tutta una serie di contromisure che altrimenti non sarebbe stato possibile attivare insomma. Vuole esempi? [...] allora innanzitutto la prima cosa da dire è che combinazione alla comparsa del Covid noi avevamo ancora in ballo i progetti europei con il FEAD per gli aiuti alimentari. Quindi grazie al fatto, noi avevamo strutturato tutto un percorso di distribuzione alle persone senza dimora, di fatto quella roba lì si è interrotta e abbiamo riconvertito in presidi DPI. Insomma, mascherine tutto quello che poteva servire da quel punto di vista lì è stato. Ma grazie al piano di inclusione sociale noi abbiamo potuto ad esempio trasformare le case di ospitalità cioè i nostri dormitori che erano solo 12 ore li abbiamo resi 24 ore. Poi combinazione più o meno in contemporanea è partita una nuova gara d'appalto su alcune strutture per cui noi da lì abbiamo fatto proprio un salto se vuole anche un po' culturale rispetto all'accoglienza delle persone senza dimora. Nel senso che almeno tutte quelle che hanno una come dire, di cui è titolare il Comune di Torino oramai sono strutture che sono aperte sulle 24 ore. Non solo 12 ore e come dire seguendo un po' l'indicazione del piano di contrasto alla grave marginalità quello ministeriale no che raccomanda il passaggio appunto da strutture eh dormitorio alle cosiddette comunità per spazi condivisi o comunità di transito i nostri dormitori sono diventati un po' quello non sono più dormitori. Le chiamiamo case di ospitalità. [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

La diffusione della pandemia ha quindi spinto non solo verso una riorganizzazione dei servizi ma anche verso un cambiamento culturale nei confronti della grave emarginazione adulta. Ciò viene confermato anche da attori del Terzo Settore

Le cose positive invece che la rete dei dormitori della città si è data come obiettivo quella di diventare un 24 ore alcuni dei dormitori sono riusciti a fare questo passaggio, i nostri 7 no. quindi noi continuiamo ad avere il buco della zona centrale della giornata diciamo così. Noi perché non abbiamo le risorse sufficienti per poter fare di questo tipo ma altri invece le hanno trovate quindi riescono a fare questa cosa. L'altro elemento positivo è che comunque appunto ci ha spostati dall'idea del novembre aprile, a un'idea di novembre aprile, aprile ottobre cioè a dare una continuità anche nei mesi estivi. Questa cosa ha portato una serie di aggravii rispetto ai costi alla gestione questo si capisce ma anche portato qualche opportunità in più, sopra tutto ai senza dimora anche aggravati da problemi di dipendenza da sostanze per fare dei percorsi in qualche modo riabilitativi poi sono percorsi che avrebbero bisogno di molto di più. In termini di tempo ecc... però sono se vogliamo dire così una spallata un reinserimento e al momento noi siamo in questa situazione [AL_25_T Caritas]

Quanto detto viene confermato da un terzo intervistato:

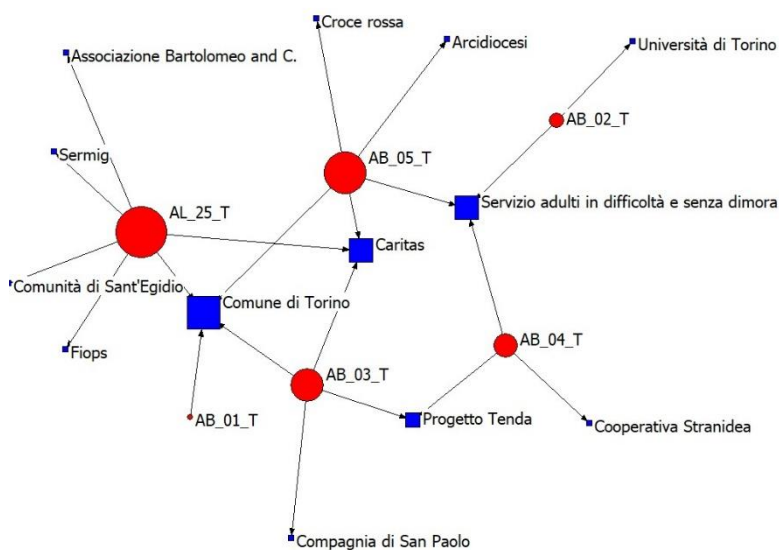
Va ad incrementare il supporto dei servizi in bassa soglia; quindi, aprire tutto il giorno il dormitorio in h 24 era uno appunto delle, dei delle azioni dell'area 5 su cui c'è stato grande investimento e anche in piccola, abbiamo anche presentato dei progetti sull'abitare. E quindi come dire abbiamo risposto a questo bisogno che in primis è stato portato dalle persone che accogliamo, ma che è quello che è stato poi anche letto e riproposto all'interno del piano di inclusione sociale dell'area 5. Quindi io penso che abbiamo dato, abbiamo partecipato con degli interventi che avevano già una certa rilevanza per la rete. [AB_02_T Gruppo Abele]

Volendo fornire una visione d'insieme, il Covid-19 ha portato un cambiamento profondo del sistema di contrasto alla grave emarginazione adulta. Le azioni intraprese hanno riguardato principalmente alcuni elementi già ben conosciuti dal Comune, sia perché presenti nelle linee guida nazionali, sia perché emersi dalla coprogettazione. Delle logiche conosciute e conoscibili che hanno avuto il loro pieno sviluppo grazie alla pandemia. Tra questi, la centralizzazione dell'accesso alle case di accoglienza, l'estensione dell'orario e l'accordo con la parte sanitaria sono tre elementi che riassumono l'azione della rete. Come più volte richiamato nel testo, e come si vedrà successivamente, la presenza dell'area 5 e della coprogettazione precedente la pandemia è stata la base per la risposta emergenziale.

5.2.4 Organizzazioni, ruoli e processi

A differenza del precedente capitolo verranno presentate due reti attoriXorganizzazioni. La prima, figura 33, riguarda il range temporale 2016-2019 e la seconda, figura 34, 2020-2021.⁸³ Questo perché, a differenza della rete di Torino Solidale, il sistema per la grave emarginazione era già in funzione prima della pandemia. Alla rete è stata applicata la *degree* dei nodi per evidenziare le organizzazioni centrali. Guardando ai due grafi si può notare come in entrambi i casi le organizzazioni sono sostanzialmente le stesse. Questo a conferma di quanto detto precedentemente riguardo la strategia di riorganizzazione e di resilienza dell'area 5. Per spiegare la differente conformazione delle due reti composta di un unico componente nella figura 33 e di tre componenti nella figura 34 verranno utilizzate le parole degli intervistati.

Figura 33: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2016-2019 con *degree*



In entrambi i casi gli attori centrali sono il Comune di Torino, la Caritas e il Servizio adulti in difficoltà e senza dimora del Servizio Sociale della città. Partendo

⁸³ Come si può notare in alcuni casi gli attori vengono codificate con AL_numero_T -il codice della parte alimentare- invece che AB_numero_T -il codice della parte abitativa. La scelta nasce da una riflessione del ricercatore che ha voluto mantenere il codice iniziale degli intervistati in modo da far risaltare la loro trasversalità nei diversi ambiti. Come si vedrà meglio nella sezione successiva dove sono presenti le reti decisionali e reputazionali ci sono diversi attori che ricorrono e questo è un dato interessante per capire le dinamiche di governo (Belligni e Ravazzi 2012)

dalla situazione pre-pandemica è possibile notare come il Comune abbia rivestito un ruolo importante nella creazione e ideazione della rete dell'area 5.

Comune di Torino certo io mi sono trovato molto bene col Comune di Torino ma delle persone che fanno quello magari in altri settore c'è gente diversa. Sono stati molto propositivi ci sono venuti incontro. Propositivi vuol dire che hanno avuto l'idea è cioè l'idea parti di lì non è che insomma soltanto il classico Pubblico [AB_01_T Asili Notturni Umberto I]

Un secondo intervistato sostiene chiarendo che il comune svolge un ruolo di “coagulazione” rispetto alle attività del Terzo Settore, ovvero di forte coordinamento territoriale delle potenzialità esistenti.

Allora diciamo che nel contesto territoriale di Torino città, noi abbiamo competenza anche oltre Torino città ma fermiamoci lì, l'ente che in questo momento sta davvero svolgendo un opera di coagulazione è la città di Torino e bisogna assolutamente riconoscerlo.[AL_25_T Caritas]

Per quanto riguarda il Servizio adulti in difficoltà e senza dimora ha giocato un ruolo fondamentale per lo sviluppo dei servizi e nel coordinamento delle progettualità proposte dagli enti del Terzo Settore specifici dell'area 5. Quanto detto negli estratti successivi va a specificare il ruolo svolto da questo particolare ufficio comunale.

Eppoi devo dire scegliere una cooperativa, non mi viene, ma noi abbiamo tantissime, no tantissime no ma una rosa di 5 o 6 cooperative che in qualche modo sono da tanti anni che sono impegnate sulla grave emarginazione adulta e con loro noi lavoriamo benissimo se posso dire è veramente una partnership non c'era ancora la coprogettazione ma di fatto facciamo un lavoro molto condiviso anche perché il Comune, se dovessi dire una organizzazione cioè i Servizi Sociali, il nostro servizio in qualche modo è sicuramente un protagonista in città del contrasto alla grave emarginazione adulta. Cioè non solo facciamo coprogettazione ma facciamo una sorta di lavoro di mediazione rispetto al volontariato alle risorse del territorio agli arrivi in città. Insomma, abbiamo un ruolo abbastanza centrale ecco se posso dire. [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

Ma la collaborazione con i Servizi Sociali il servizio adulti in difficoltà è stato centrale cioè gli enti del Terzo Settore e i servizi adulti in difficoltà è stato centrale. Perché noi ci troviamo a lavorare allora noi come Gruppo Abele abbiamo partecipato appunto all'area 5 rispetto al servizio di accoglienza per le persone senza dimora ed era una rete già preesistente al appunto noi siamo in rapporto di convenzione con il Comune, poi tramite il piano di inclusione sociale abbiamo ampliato l'orario di apertura del servizio, quindi tramite l'area 5. Abbiamo anche lavorato per far finanziare, adesso non è ancora operativo, dei posti in appartamento quindi dei posti di accompagnamento all'abitare questo sempre area 5. Ed è stato fondamentale il raccordo con il servizio sociale perché sia per quello che riguarda le possibilità appunto di intervento. Noi portiamo una lettura del fenomeno, comunque, del nostro target sempre aggiornata perché lo vediamo tutti i giorni appunto nel nostro servizio quindi unire la possibilità di intervento quindi di dove

andare ad indirizzare appunto i prossimi interventi con una lettura aggiornata di quello che è il target appunto a cui questi interventi si rivolgono è stato fondamentale. [AB_02_T Gruppo Abele]

Infatti, alla collaborazione pregressa per la gestione dei servizi di accoglienza si è aggiunta la possibilità di investire in sperimentazioni innovative, ad esempio utilizzando anche il patrimonio edilizio non assegnabile per creare soluzioni *Housing first*.

Il primo attore è proprio l'ufficio adulti in difficoltà. O meglio non solo l'ufficio adulti in difficoltà nel senso che l'azione a cui penso è l'essere riusciti a concordare con l'ATC con l'azienda di edilizia residenziale pubblica la messa a disposizione di alloggi che erano inutilizzabili e inassegnabili perché troppo piccoli. Questi alloggi messi a disposizione insomma dei progetti. Che è stato un passaggio abbastanza epocale. Perché se vogliamo veramente pensare a una politica che superi il dormitorio ci vanno le case. Non possono essere solo il patrimonio residenziale pubblico. Quindi è necessario ci vanno case anche nel mercato privato ma una buona base è a garanzia di sostenibilità di anche in termini di costi. E soprattutto è un intervento anche di grande risparmio rispetto alla spesa pubblica perché vi erano alloggi inutilizzabili non assegnabili, mentre per le persone sole che abitano i dormitori. Quindi non stiamo parlando di famiglie questo erano alloggi che calzavano a pennello. [AB_04_T Progetto Tenda]

Altro attore centrale che da ben prima del 2016 ha introdotto il tema del contrasto alla grave emarginazione adulta è Caritas. Infatti, insieme all'Arcidiocesi di Torino, e come accade in molte altre città, il Terzo Settore di matrice cattolica ha per molto tempo avuto un ruolo cruciale sul tema che ha poi sviluppato un dialogo con i servizi pubblici locali.

Allora una premessa l'attenzione al problema abitativo nelle persone in grave o gravissima emarginazione, in Caritas diocesana nasce nell'ambito dell'attenzione più ampia al tema del disagio abitativo. Tema che è nato intorno al 2002 a causa della verifica che sul territorio cittadino vi sarebbe stata necessità di accoglienza full time per donne o direttamente già in strada ma soprattutto donne che rischiavano fortissimamente di finire in strada perché erano soprattutto dedite all'azione di badantato e al momento della morte del badato venivano restituite a una condizione di precarietà. [...] Questa cosa vede nascere nel 2002 una prima casa di accoglienza che portiamo avanti con la Piccola Casa della Divina Provvidenza il Cottolengo e con il Sermig che ancora attiva adesso ed è situata nel Comune di Moncalieri ma solo per opportunità non per altra ragione. Questo primo elemento ci ha portato nel percorso degli anni successivi vale a dire entro il 2010 a capire che il problema era non solo delle persone ad altissimo rischio. Ma anche alle famiglie sottoposte a sfratto esecutivo a motivo di incapacità incapienza non volontaria di potere pagare gli affitti soprattutto nell'ambito dell'affitto del privato. Per evitare di frantumare i nuclei familiari mettendo come fin ad allora si faceva le donne e il bambino in una comunità mamma bambino e il maschio adulto in un dormitorio piuttosto che lasciandolo anche a dormire un po' in macchina o cose del genere, abbiamo provato a capire se non era possibile mantenere l'unità del nucleo abitativo dando origine a un progetto che abbiamo chiamato Sister. [...] Il sistema SISTER è un insieme di alloggi

temporanei guidati e confortati dalla presenza di animatori e educatori dove le famiglie vengono ospitate per un periodo che normalmente non supera i 12 mesi. Questa cosa è fattibile per un percorso di partnership molto forte fatta con l'agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale ATC. [...] Questo sistema è stato ulteriormente ampliato negli anni successivi dopo il 2013 con la presenza cohousing. [...]. Allora con questa cosa siamo arrivati al 2015 anche questi cohousing stanno continuando più chiaramente la loro attività. Ma nel 2015 la città di Torino ci ha chiesto la capacità di interagire in modo più profondo con essa proprio per venire incontro a un problema specifico che era la mancanza di sufficienti posti di accoglienza emergenziale notturna per il periodo invernale che andasse dunque a implementare ed arricchire la possibilità di risorse che la città metteva in campo. Dal 2015 siamo partiti da un protocollo d'intesa tra il nostro ente di riferimento cioè l'Arcidiocesi di Torino e la città di Torino che oltre aver messo a disposizione da parte della città una ventina di alloggi che sono confluiti in quel progetto SISTER di cui dicevo prima, ci ha dato anche la possibilità di aprire un centro diurno per le persone senza dimora e un laboratorio di falegnameria per le persone senza dimora e per i carcerati in situazione di volontariato restitutivo. Ma ci ha dato ha dato invece all'Arcidiocesi attraverso la Caritas diocesana la possibilità di mettere a disposizione degli ambienti che sono stati adattati per luoghi di accoglienza notturna per persone senza dimora segnalate unicamente dalla rete comunale e dunque non a bassa soglia ma a media soglia per periodi che inizialmente erano da novembre ad aprile, e poi adesso sono diventati da novembre ad aprile e da maggio a novembre quindi, formalmente due progettualità diverse ogni anno ma c'è una continuità e che sono impostati con l'ottica maggiore inserimento possibile delle persone ospitate. Vale a dire basso turnover di ospiti poi qualche cosa c'è perché sappiamo insomma soprattutto i senza dimora sono abbastanza farfallini da questo punto di vista. Però basso turnover presenza qualificata di operatori sociali qualificati quindi non di volontari o non solo di volontari ma soprattutto di operatori che hanno competenza in materia. Terzo impegno molto forte all'ascolto delle persone per capire quali sono le resilienze di queste persone e allora da quando abbiamo incominciato fino ad oggi noi abbiamo una media di una decina di inserimenti lavorativi ogni anno persone in difficoltà che sono pochi ma sono anche tanti nel senso che non è una cosa così semplice. Quarto con una attenzione molto particolare alle persone senza dimora con comorbilità sociali o sanitarie. [AL_25_T Caritas]

E ancora il ruolo di Caritas si iscrive in una dialettica con la città che da sempre è riconosciuto come molto proficuo. La Caritas essendo anche membro fio.PSD si pone come attore capace di porsi all'altezza del Comune per sviluppare strategie con uno sguardo multilivello. Infatti, come emerge dalle parole dell'intervistato la creazione del PIS è visto come l'esito di un rapporto duraturo e cooperativo tra l'organizzazione e il Comune.

Caritas dove si mette? Non si mette a fianco ma si mette in modo particolare dentro al calderone della fio.PSD noi siamo soci, tra l'altro, anche fondatori di fio.PSD e poi siamo in collegamento che molti miei colleghi di altre Caritas per il mondo, per l'Italia mi dicono tu sei fortunatissimo di avere con la città un rapporto particolarmente intenso che va al di là della formalità del piano di inclusione sociale. Cioè il PIS per noi è stato l'esito di un percorso e non l'inizio di un cammino e questo mi sembra che sia un dato effettivamente molto importante. Le dico, non io personalmente ma la mia collaboratrice

che coordina un po' le attività socioassistenziali della nostra Caritas, dunque, anche i 7 dormitori di cui l dicevo prima si sente praticamente quotidianamente con il coordinatore operativo della rete di accoglienze per le persone senza dimora del servizio adulti in difficoltà della città di Torino. Come io mi sento non quotidianamente ma molto spesso con il dirigente, i dirigenti dei vari livelli preposti a questa cosa e mi pare di poter dire che questo sia un elemento strategico non indifferente. [AL_25_T Caritas]

Un secondo attore conferma quanto detto

Caritas gioca molto un ruolo molto importante anche per dettare le linee l'Arcivescovado, tutta l'Arcidiocesi ha un ruolo molto importante a Torino per gettare le linee. Ma abbiamo avuto anche due Arcivescovi non soltanto che avesse molto molto presente, poi nel frattempo lo abbiamo pure cambiato, che hanno molto molto presente le necessità rispetto alla fragilità rispetto alle persone più fragili. C'è un'attenzione molto elevata in più ambiti [AB_03_T Stranidea]

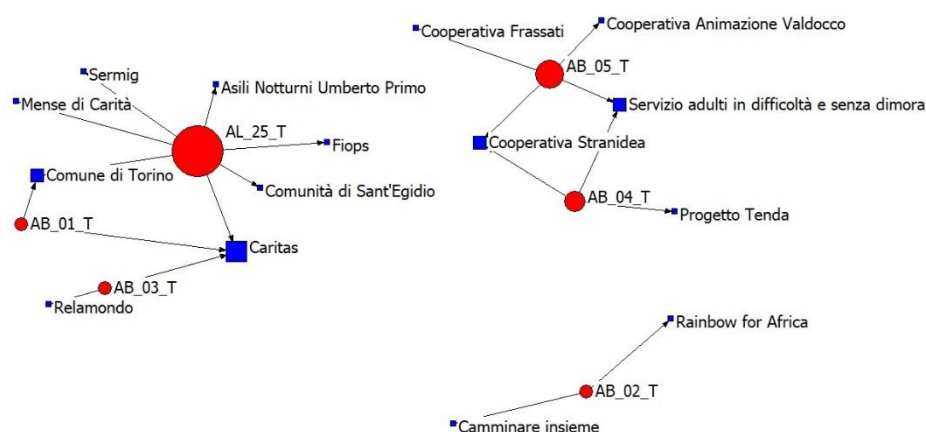
Enti del Terzo settore che rivestono un ruolo molto importante e che si iscrive in quelle organizzazioni che gestiscono alcuni servizi di bassa soglia comunale sono la cooperativa Stranidea e Progetto tenda. Entrambe fanno parte della rete fio.PSD e grazie a questo hanno intrapreso azioni innovative, oltre che in termini di servizi offerti, anche per la creazione di una cultura dell'abitare differente agendo nei termini contrattuali degli accordi territoriali.

Progetto Tenda. E da questo punto di vista ha fatto un po' da contraltare a questo percorso ossia si è lanciata nel mondo del mercato privato, che ha un elemento di rischio importante soprattutto di investimento. E per farlo però insieme a cooperativa Stranidea che è un po' il partner con cui abbiamo lavorato in questi anni è stato necessario a far sede intorno a un tavolo tutti gli attori insomma che facessero parte del tema abitare. Ehhm questo per un motivo molto concreto che ha avuto delle ripercussioni anche su questioni non solo concrete ma anche di divisione dei servizi. Il tema molto concreto è stato il fatto che il, che gli accordi territoriali con cui si fanno gli affitti fino ad allora fino a qualche tempo fa non permettevano alle onlus di poter accedere al concordato. Che è una forma di affitto per cui il proprietario pagano le tasse e l'inquilino ha un affitto più basso. Perché in questo accordo territoriale mancava una postilla, era permesso alle onlus solo che si occupassero allora di migranti. Far sedere al tavolo il, il responsabile dell'area casa, il responsabile di dei vari servizi riguardanti la casa del Comune di Torino, i sindacati degli inquilini e le associazioni di proprietari che sono diciamo i firmatari quelli che devono essere d'accordo ad aggiungere questa postilla è stato un lavoro ampio. Però ha mobilitato un pensiero, perché i sindacati inquilini hanno dato un contributo ovviamente in termini di tutela degli inquilini ormai è stato un ambito dove iniziare a convincere alcuni proprietari di casa attraverso l'azione delle associazioni di categoria che questo poteva essere un meccanismo utile e anche sicuro [AB_04_T Progetto Tenda]

La fio.PSD come si legge trasversalmente al livello cittadino ha quindi giocato un ruolo primario nel coordinamento para istituzionale degli attori del Terzo Settore che ne fanno parte.

Gli altri enti che hanno come un aggancio molto forte su questi temi sono coloro che fanno parte della federazione italiana degli organismi senza dimora cioè della fio.PSD in Torino sono una dozzina di enti. In Torino città c'è anche il Comune dentro questo ma lasciamolo fuori in questo, perché questa rete è una rete che ha lavorato molto soprattutto sul tema dell'Housing first che è stato dalla città di Torino assunto come prospettiva futura ma che ad esempio a partire dal momento del Covid ha si è dimostrata una scelta molto interessante. Questi enti, tra l'altro, tra di loro si parlano e quindi c'è una sorta di coordinamento. [AL_25_T Caritas].

Figura 34: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2020-2021 con degree



Anche durante il Covid-19 il Comune rimane una figura centrale per il ruolo di coordinamento già menzionato precedentemente come si può riscontrare nelle parole dell'intervistato AL_25_T.

Allora non è cambiato tantissimo è rimasto ancora un ruolo di tipo apicale esposto alla tentazione di soggiogamento perché questa c'è, non totale non per carità però ancora un po' di soggiogamento e un ruolo che è dettato non tanto dalla figura dei tecnici che invece paiono essere quando escono dalla paura primordiale ed ancestrale della conseguenza che potrebbero avere a una firma che appongono ma solo molto più aperti al dialogo con gli altri soggetti. È dato più che altro dalla posizione di natura politico-amministrativa che è quella degli assessori. Quali sono dentro a questo processo ma sia il precedente che l'attuale fanno, Politiche Sociali intendo, fanno ben intendere che lo hanno inteso a modo proprio diciamo così. E quindi probabilmente sarebbe opportuno che il cambiamento, cioè il cambiamento può avvenire nella misura in cui viene meglio ridefinito il ruolo dei tecnici della città un ruolo che sia sì tecnico ma che abbia una capacità argomentativa molto più forte rispetto a quelle che possono poi essere le scelte strategiche. [AL_25_T Caritas]

Le parole nell'estratto sono particolarmente interessanti perché mettono in evidenza gli equilibri di potere che regolano le progettualità della città. Anche nel capitolo tre sulla povertà alimentare emerge come le figure tecniche abbiano un

ruolo centrale nei processi decisionali dell'ambito specifico. Infatti, queste figure rivestono il ruolo di collante tra la definizione strategica degli interventi e il mondo del Terzo Settore. Cosa estremamente interessante, che si noterà anche successivamente, è la mancanza di riferimenti alla parte politica. Tant'è che la dimensione del "soggiogamento" viene fatta risalire al lavoro dei politici. L'inerzia della macchina pubblica infatti è legata a una doppia velocità di intervento: la parte tecnica, per quanto parte del pesante apparato pubblico, aperta all'innovazione e al rapporto con l'esterno; e la parte politica quasi staccata dai processi decisionali e implementativi una volta decisi gli indirizzi. La parte tecnica è quindi un agente strategico senza capacità piene di dialogo con la parte politica. Ciò comporta che a un sistema innovativo come quello del piano di inclusione sociale si affianchino resistenze legate ai singoli percorsi assessorili. Un secondo intervistato conferma la sostanziale continuità del ruolo di governo del Comune legato a una logica parzialmente gerarchica:

Non è cambiato. [...] il Comune ha giocato un ruolo di regia e direzione eeeh di governo; quindi, nel bene e nel male nel senso che non tutte le decisioni sono state ben viste dai singoli dalle singole agenzie non tutte sono concordi ma chi sta su a un certo punto deve dire sentiti tutti io ho deciso che. Quindi la funziona che ha e ha avuto è stata quella di governo. Non, in termini di meccanismi non ho visto un cambiamento ovviamente ho visto un'accelerazione perché nei mesi in cui c'era da affrontare le cose nuove c'è stata un'accelerazione ma i meccanismi che ho visti sono sempre quelli. Alcuni decisamente positivi altri con delle logiche ancora un pochetto insomma arcaiche, insomma diciamo che questo istituto della coprogettazione deve ancora un po' riordinarsi. [AB_04_T Progetto Tenda]

Nel periodo pandemico viene richiamata anche una delle strutture di accoglienza gli Asili Notturni Umberto I. In modo particolare per la sua attività interna di tipo socio-sanitario, infatti come richiamato precedentemente la struttura dispone di uno studio dentistico volontario all'interno della struttura A questo si aggiunge la capacità della struttura di rispondere prontamente alle necessità portate dalla pandemia. Elemento che è riconosciuto ed apprezzato da diversi membri della rete.

Cito un'altra questione di un altro ente che sono gli Asili Notturni Umberto I di Torino che si sono invece attrezzati avendo al loro interno moltissimi volontari che sono anche medici, per venire incontro alle necessità di tamponamento di screening ma anche di vaccinazione per le persone senza dimora non limitandosi solo ai loro ospiti ma allargando soprattutto all'ambito del no profit e del Terzo Settore visto che il Comune aveva maggiori opportunità anche con la ASL. Questa cosa ha creato delle interazioni che

stanno andando avanti anche adesso e che hanno dato anche un cambio qualitativo e un'attenzione particolare ai temi sanitari per i senza dimora che sono poi anche confluiti nel protocollo di cui le dicevo prima. [AL_25_T Caritas]

Anche nella seconda rete vengono richiamate le cooperative che gestiscono i servizi di accoglienza pubblici per la loro disponibilità a innovare i servizi seguendo le logiche precedentemente esposte.

Allora se devo citarne tre mi viene da dire ehh la cooperativa animazione Valdocco, la cooperativa Frassati e la cooperativa Stranidea che di fatto hanno accettato questo rivoluzionamento dei servizi e ci hanno, l'anno realizzato con noi. Immagina tutte le strutture che da 12 ore passano a 24 ore. Ehhh i servizi per l'accoglienza nelle strutture che viene ridotta per mantenere il distanziamento quindi strutture a capienza 40 posti diventano 28. No abbiamo fatto tutto un lavoro come dire abbiamo, attraverso il piano di inclusione sociale trovato nuove strutture per mantenere almeno lo stesso numero di posti quindi c'è stato un lavoro forsennato anche di corsa durante che il Covid che grazie anche alle cooperative è stato possibile fare ecco. Per cui hanno risposto anche Noi facciamo degli avvisi per far partire il piano di inclusione sociale noi facciamo degli avvisi pubblici e quindi poi sta alle risorse del volontariato rispondere quindi [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

In ultimo, un attore estremamente importante anche in questo ambito per la stabilizzazione degli interventi innovativi è la Compagnia di San Paolo. La fondazione, come richiamato nei precedenti capitoli, fa parte del gruppo di accompagnamento del PIS e anche in questo caso interviene non solo nella pianificazione degli interventi ma anche nei processi di stabilizzazione in termini strategici.

(riferendosi a una carica istituzionale della Compagnia di San Paolo) Perché lei perché è stata la persona che all'interno della cabina di regia del piano di inclusione sociale ha spinto molto per provare a ridefinire i parametri del modo di... in modo da far sì che i cambiamenti durante il Covid non fossero solo qualche cosa legata al Covid ma diventassero anche un modo per pensare a una modalità diciamo più cosciente della capacità di progettazione. Siccome loro sono una buona banca per tutti noi che facciamo attività sociale ha dato delle indicazioni sulle progettualità che ad esempio ci hanno costretto molto di più a lavorare insieme in una maniera più integrata quindi nell'ottica del piano di inclusione sociale, ma anche in un'ottica di welfare comunitario se vogliamo dire così. [AL_25_T Caritas]

Dall'estratto si evince la forza nei processi di *policy making*, di risposta e di stabilizzazione della Compagnia di San Paolo. La fondazione, infatti, non promuove solo interventi consolidativi di azioni pregresse basate sulla loro capacità economica, ma agisce più a fondo nella creazione di un welfare comunitario basato sulla interconnessione e integrazione degli attori locali. Anche in questo ambito il ruolo della Compagnia è dietro le quinte dei processi di creazione delle politiche

basato principalmente su pressioni indirette e dirette come la capacità economica, di spesa e di intervento. Un attore che quasi al pari del governo locale, che regola i processi dall'alto.

5.2.5 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

In questo paragrafo verranno riportate le reti decisionali e reputazionali che riguardano le finestre temporali 2016-2019 e 2020-2021. Anche in questo caso le reti decisionali sono caratterizzate da relazioni molto cooperative e per lo più professionali. I primi quattro grafi in questo paragrafo rappresentano il risultato delle citazioni degli attori riguardo la domanda *“mi saprebbe indicare 3 persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell’orientare le decisioni finali in ordine di importanza”*. Le caratteristiche dei nodi e delle relazioni seguono lo schema utilizzato nel capitolo precedente.⁸⁴ La tabella 27 riporta gli attori e le organizzazioni di appartenenza delle reti decisionali e reputazionali pre e post pandemia.

Tabella 27: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete 2016-2021

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AB_01_T	Asili Nottturni Umberto I
AB_02_T	Gruppo Abele
AB_03_T	Stranaidea Società Cooperativa Sociale Impresa Sociale Onlus
AB_04_T	Progetto Tenda
AB_05_T	Servizio adulti in difficoltà e senza dimora
AL_25_T	Caritas
AL_20_T	Dipartimento Servizi Sociali, Socio sanitari, Abitativi e Lavoro
AL_21_T	Giunta Comunale
AB_06_T	Giunta Comunale
AB_07_T	Gruppo Abele
AB_08_T	Servizio Prevenzione alle Fragilità Sociali e Sostegno agli Adulti in Difficoltà
AB_09_T	Progetto Tenda/fio.PSD

⁸⁴ Oltre il legame sono state raccolte informazioni rispetto all’organizzazione di appartenenza delle persone citate, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di legame cooperativo o conflittuale e l’attributo relazionale (Laumann e Pappi 1976). Lo spessore dei legami rappresenta l’ordine con cui sono stati citati gli attori, ovvero legami più spessi e di colore nero più marcato rappresentano gli attori gerarchicamente superiori, legami con linee meno spesse e di colore più tenue gli attori indicati per ultimi. Il colore dei nodi rappresenta la sfera sociale di appartenenza degli attori. I nodi rossi riguardano attori pubblici, blu Terzo Settore, verdi organizzazioni di secondo livello, rosa università.

AB_10_T	Arcidiocesi
AB_11_T	Prefettura
AB_12_T	Politecnico di Torino
AL_06_T	Dipartimento Servizi Sociali, Socio sanitari, Abitativi e Lavoro
AB_13_T	Arcidiocesi
AB_14_T	Comunità di Sant'Egidio
AB_15_T	Compagnia di San Paolo
AL_19_T	Asili Notturni Umberto I
AB_16_T	Confcooperative
AB_17_T	Caritas

Fonte: nostra elaborazione

Il primo grafo nella figura 35 mostra la dimensione decisionale ai cui nodi è stata applicata l'*Indegree*.⁸⁵ I rapporti tra gli attori sono stati principalmente cooperativi e di tipo professionale. Anche in questo caso alcuni attori non hanno voluto compilare lo schema decisionale.⁸⁶ Uno dei rapporti conflittuali della rete è tra AB_03_T e AL_20_T. Questa relazione viene definita conflittuale prima della pandemia, poi trasformata in cooperativa durante il Covid. La conflittualità è stata generata principalmente dall'approccio decisionista di AL_20_T. Un secondo legame definito tra il conflittuale e il cooperativo per la stessa motivazione è quello tra AB_03_T e AB_08_T. A differenza del primo questo rapporto è stato definito tra cooperativo e conflittuale anche durante il periodo Covid. I nodi con una maggiore *Indegree* sono due attori interni alla pubblica amministrazione AL_20_T e AB_08_T assieme a AB_09_T che fa parte dell'associazione Progetto Tenda e ricopre delle cariche all'interno di fio.PSD. Questi attori sono rimasti centrali anche durante il Covid-19 come si può vedere della figura 36. AL_20_T è un attore centrale anche nel network alimentare. Molte delle decisioni sono accentrate su questo attore in veste del suo ruolo all'interno del dipartimento Servizi Sociali, Socio Sanitari e Abitativi ma anche del suo modello d'azione. Come si ricorderà dalle parole di alcuni intervistati nel capitolo precedente, a una spinta verso la sussidiarietà si accosta la volontà di condensare i processi decisionali nel suo ruolo.

⁸⁵ L'*indegree* è una misura descrittiva di centralità direzionata che permette di comprendere quali sono i nodi con maggiore quantità di legami in entrata (Wasserman e Faust 1994) è un indicatore di prestigio dei nodi in quanto permette di identificare coloro che hanno un peso maggiore nella rete.

⁸⁶ Alcuni attori hanno esposto la loro avversione alla frammentazione delle politiche di contrasto alla povertà. Quindi non hanno voluto compilare lo schema in accordo con i loro valori.

Altro attore importante AB_08_T anche qui riveste una posizione tecnica specifica dell'area 5 riconosciuto per la sua competenza e conoscenza del tema nella città.

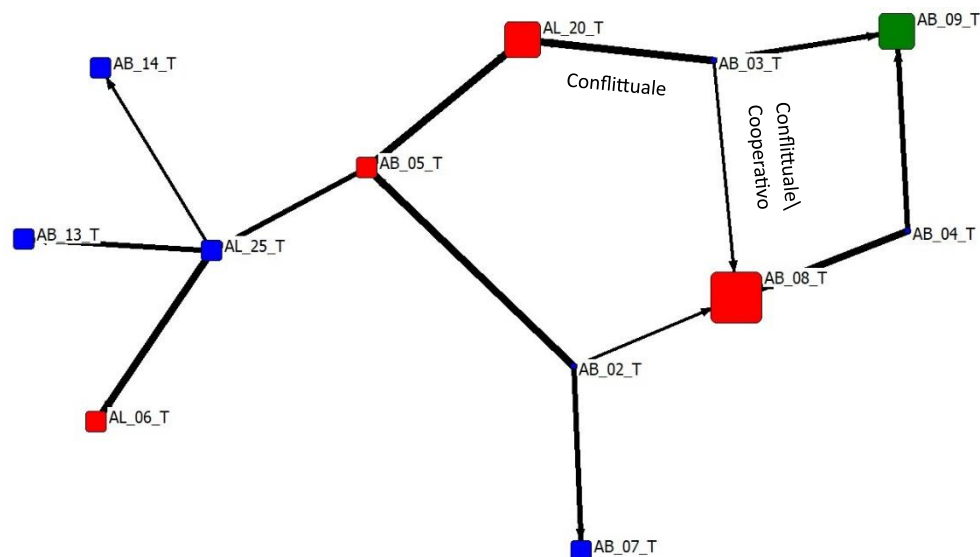
Io credo che il suo, l'importanza del suo ruolo, (riferito ad AB_08_T) derivi dal fatto che ha una lettura del fenomeno e del che cosa serve molto avanti rispetto al... e molto condivisibile poi ovviamente, insomma, non tutto si può fare e in tutto il suo settore è un po' delle distanze che alle volte corrono anche avanti quello che si può fare. Però credo che da ciò derivi l'importanza del ruolo che ha giocato. [AB_04_T Progetto Tenda]

Questi due attori interni alla pubblica amministrazione sono stati citati in modo continuativo per tutto il periodo preso in esame. AB_09_T è un attore del Terzo Settore collegato alla rete fio.PSD nella città di Torino ha giocato un ruolo molto importante nel modificare la cultura e il paradigma dell'accoglienza tradizionale a gradini.

AB_09_T ha molto lavorato sullo spostare in qualche modo la percezione della città e l'utilizzo dei fondi dell'area 5 rispetto a tutta quella che è il modello housing first. [AB_03_T Stranidea]

Ha giocato un ruolo importante in termini di evoluzione non del fenomeno evoluzione del pensiero correlato al sistema dei servizi. [AB_04_T Progetto Tenda]

Figura 35: Network decisionale 2016-2019 con indegree



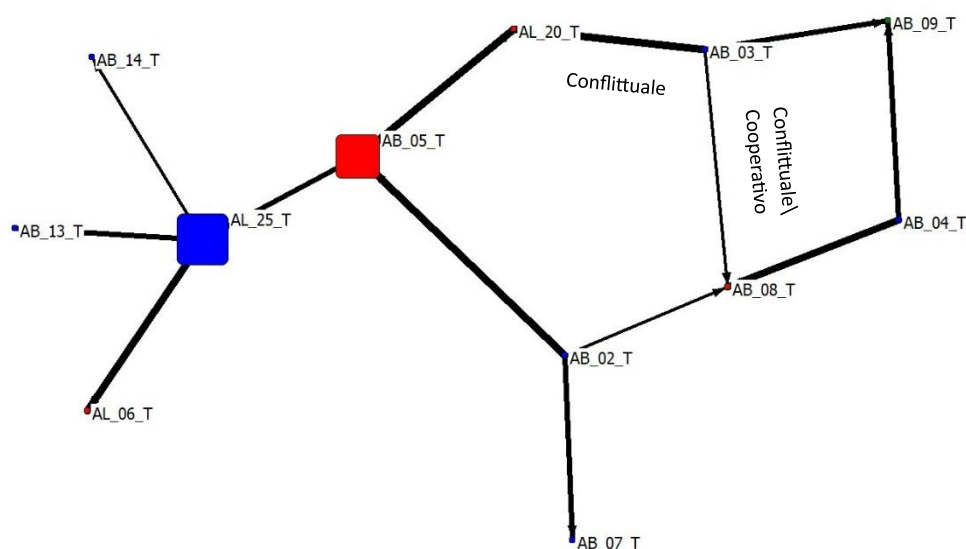
Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.028	3	0.148

I processi decisionali come si può notare già prima della pandemia erano principalmente accentrati sulla parte comunale. Tuttavia, per arrivare a questo

risultato, come esplicitato nei paragrafi precedenti, c'è stato un processo lungo e impegnativo di coinvolgimento del Terzo Settore nello strutturare la governance del sistema. Come si può notare dalla rete però i processi di governance e la possibilità di orientare le decisioni finali effettivamente è in mano a pochi attori. Gli attori del Terzo Settore che vengono richiamati sono principalmente radicati nel contrasto alla grave emarginazione, o attori che hanno uno sguardo sovra-locale legati a organizzazioni di secondo livello.

Interessante è il risultato della *betweenness-dir*, figura 36. Come si può notare gli intermediari della rete rimangono praticamente identici pre e durante la pandemia. Sono AL_25_T di Caritas e AB_05_T del Servizio adulti in difficoltà e senza dimora. Come si vedrà successivamente i due attori durante la pandemia specialmente, hanno fatto da ponte nella relazione tra il Comune e il Terzo Settore. Il primo giocando un ruolo di *advocacy* assieme ad alcune figure apicali dell'Arcidiocesi; il secondo cercando di coordinare gli sforzi con un ruolo molto operativo di apertura verso le risorse del Terzo Settore.

Figura 36: Network decisionale 2016-2019 con *Betweenness-dir*

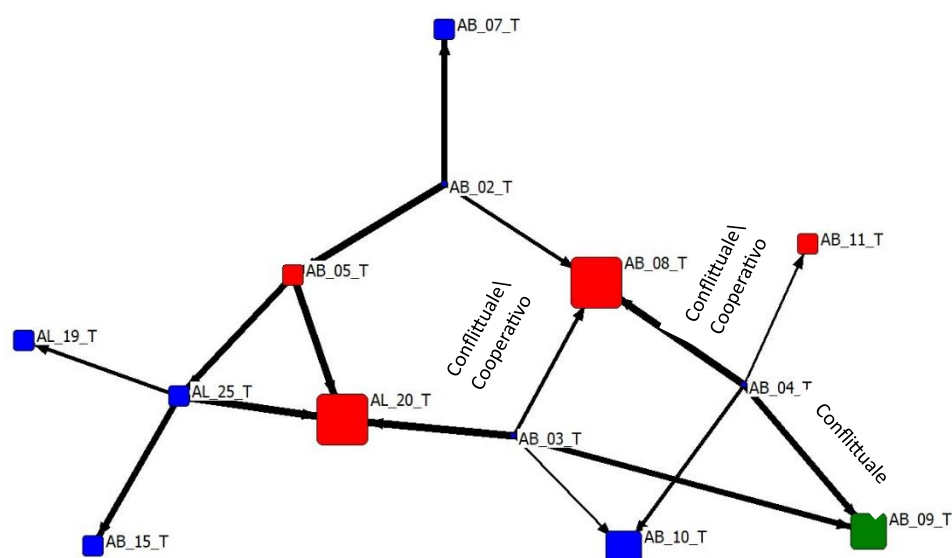


I grafi delle figure 37 e 38 mostrano i processi decisionali avvenuti durante la pandemia dal 2020 al 2021. Anche in questo caso i rapporti sono stati principalmente cooperativi e professionali. Alcuni dei conflitti definiti “generativi”

sono nati in seno ai tavoli interistituzionali di confronto creati durante la pandemia sfociati poi nel protocollo d'intesa. Infatti, AB_04_T indica come conflittuale/cooperativo il rapporto con AB_11_T.

Lì il conflitto è generativo se vogliamo nel senso che. Le istanze in campo erano sicuramente in alcuni casi in conflitto. Mettere assieme sanitario e sociale è va a toccare nodi scoperti va a chiedere di riconoscere, rispetto proprio il processo a messo alla base la necessità di confronto. [AB_04_T Progetto Tenda]

Figura 37: Network decisionale 2020-2021 con *indegree*

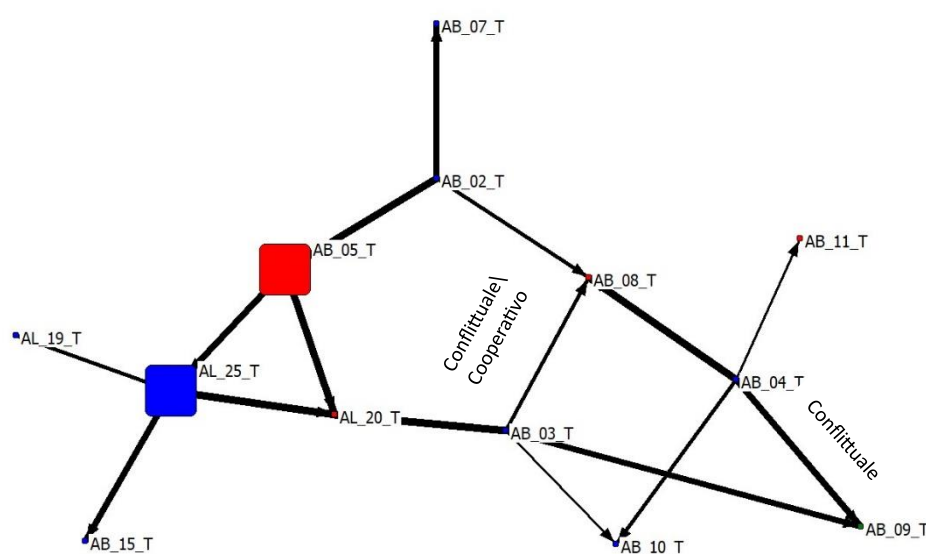


Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.035	3	0.133

Il numero di attori è rimasto lo stesso pre e durante la pandemia. Tuttavia, guardando alla densità del grafo si può notare come questa sia aumentata leggermente, mentre la centralizzazione è scesa. Questo sta a significare che il processo decisionale si è sviluppato includendo anche altri attori. In entrambe le finestre temporali sono presenti un numero importante attori di matrice religiosa. Come si è chiarito nei precedenti capitoli l'Arcidiocesi e la Caritas sono organizzazioni fondamentali all'interno del sistema dell'area 5, ma più in generale nell'evoluzione del sistema per il contrasto alla grave emarginazione adulta. Tuttavia, in termini di prestigio *-indegree-* durante la pandemia AB_10_T afferente all'Arcidiocesi, e tra le figure apicali della stessa, riveste un ruolo significativo nei

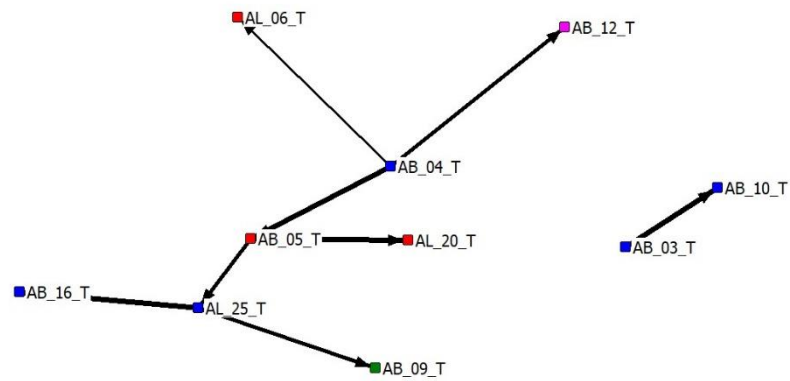
processi decisionali. Elemento interessante è che l'attore viene citato da intervistati afferenti al Terzo Settore. Questo mette in luce come l'impegno dell'Arcidiocesi sia stato in grado di mobilitare una coscienza dal basso che ha portato alla stipula del protocollo d'intesa nel 2022. In questo caso il lavoro congiunto dell'Arcidiocesi, fio.PSD che include al suo interno diversi attori della rete decisionale, e il Terzo Settore, ha dato i suoi frutti. Infatti, ad un primo momento di resilienza sociale, in cui si è reagito riorganizzando i servizi è seguito un secondo momento di apprendimento istituzionale, sociale e politico.

Figura 38: Network decisionale 2020-2021 con *Betweenness-dir*



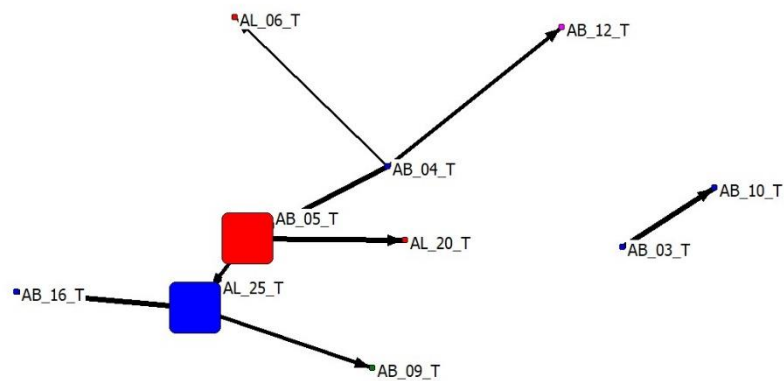
Per quanto riguarda invece il network reputazionale anche in questo caso è stato più difficile da ricostruire. I grafi sono stati costruiti sulla domanda “*mi saprebbe indicare tre persone hanno partecipato al progetto che per reputazione lei ritiene centrali in ordine di importanza?*”. Anche in questo caso utilizzando una divisione pre e durante la pandemia. I network non evidenziano particolari figure centrali per questa dimensione. Tuttavia, sia pre che durante il Covid-19 vengono richiamati molti degli attori indicati come centrali nei processi decisionali figura 39.

Figura 39: Network reputazionale 2016-2019



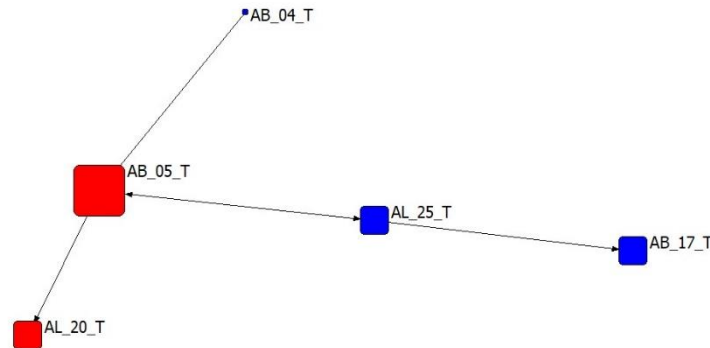
Guardando alla *Betweenness* emerge come anche in questo caso AL_25_T e AB_05_T siano i nodi con valori più alti. Questo conferma il loro ruolo di mediatori dei processi decisionali, figura 40.

Figura 40 Network reputazionale con *Betweenness-dir* 2016-2019



Durante il Covid-19 il numero di attori si restringe, gli attori che rimangono sono AB_05_T, AL_25_T, AL_20_T.

Figura 41: Network reputazionale con *indegree* 2020-2021



Concludendo, gli attori riportati nella figura 41 sono presenti in tutte le fasi dei processi decisionali. Come si può notare fin da prima della pandemia hanno giocato un ruolo fondamentale. AL_20_T ha giocato un ruolo centrale come decisore ed è stato riconosciuto anche al livello reputazionale. AB_05_T e AL_25_T, che sono anche stati intervistati, sono però anche riconosciuti come centrali nei processi decisionali in modo particolare per la loro capacità di intermediazione e per la loro reputazione. Da quanto emerso dall'analisi di rete si è riscontrata una certa continuità nei processi decisionali che hanno accompagnato tutto lo sviluppo dell'area 5. Anche qui non vengono mai citati gli assessori come nel network alimentare. AL_25_T dà una interpretazione molto chiara delle motivazioni di questo elemento

AL_20_T ha avuto la capacità di aiutare gli enti a fare dei cammini di riflessione per evitare di insistere su alcuni punti solo perché quelli erano i punti diciamo di cui, sui quali siamo più ferrati. E ha incominciato a aiutare a fare una apertura di diciamo mentalità posso dire questo termine. Ecco da questo punto di vista. [...] Con uno stile in sé collaborativo, poi nessuno è perfetto però per quello che secondo me è un po' uno snodo. Certamente non metterei il nome dei due assessori perché nel frattempo c'è stato il cambio dei due assessori. Perché i due assessori hanno vissuto di rendita rispetto a quanto AL_20_T, AL_06_T e poi ci sarebbe anche AB_08_T e insomma alcuni altri hanno cercato di costruire. [AL_25_T Caritas]

In entrambi i campi di *policy* fin qui analizzati emerge come la macchina amministrativa torinese sia fondata sui processi posti in essere dalla parte tecnico-amministrativa che perdurano nel tempo, sebbene risentano dei cambiamenti della

politica. Infatti, la parte politica rimane parzialmente staccata dalle azioni poste in essere sulla città diventando addirittura un vincolo limitante per l'azione dei tecnici. Il cambiamento di rotta verso un sistema adeguato alle linee nazionali, quindi, viene portato avanti principalmente da figure legate al mondo del Terzo Settore, in modo particolare religioso, ma anche laico, e dalla capacità della parte tecnica amministrativa del Comune di costruire connessioni virtuose con l'esterno.

5.2.6 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

Come emerso nelle sezioni precedenti la diffusione della pandemia ha fatto emergere diversi aspetti nevralgici del sistema. Primo fra tutti è che il lavoro di coordinamento e coprogettazione, svolto negli anni precedenti la pandemia, ha dato i suoi frutti durante l'emergenza. Sebbene con tutti i limiti sopra esposti, il sistema si basava su una rete di attori strutturata che aveva buone capacità di confronto.

Queste organizzazioni lo hanno fatto si forse prima del Covid ma i risultati si sono visti in momento in periodo Covid. Quindi tutto questo percorso che ha dato i risultati migliori, ossia aprire nuovi numeri importanti rispetto all'accoglienza in alloggio in periodo Covid. Quindi diciamo che gli esiti per fortuna di questo lavoro si sono visti in questo momento. [AB_04_T Progetto Tenda]

Già prima del Covid il tavolo bassa soglia è in piedi che io mi ricordi almeno dal 2013 quindi comunque un tavolo che c'è da un sacco di tempo. Il fatto di avere un tavolo di questo genere ha sempre permesso di condividere le difficoltà all'interno di tutta quella che è la bassa soglia e l'accesso al servizio adulti in difficoltà e quindi questo è fondamentale ehh il tavolo bassa soglia è sempre stato calendarizzato in maniera sistematica non ha mai perso un colpo neanche nel Covid. Nel senso che comunque è stato il tavolo bassa soglia il posto dove si sono portate maggiormente le difficoltà e dove si sono cercate e proprio da qui il Comune ha cercato le modalità per affrontarle [...] questa è una delle cose che aiuta di più in generale sulla città il fatto di avere un tavolo di questo tipo su questo tipo di utenza perché comunque per quanto difficili alcune cose da gestire però ti permette di essere sempre collegato a quello che sta accadendo. [AB_03_T Stranidea]

Un secondo attore mette bene in evidenza la continuità del sistema e l'uso del doppio binario gara d'appalto e coprogettazione siano entrate nel gergo della PA.

Anche qua non è cambiato niente per fortuna siamo andati in continuità quindi abbiamo usato i due meccanismi principali per la creazione dei servizi che sono la gara d'appalto ovvero il Comune stabilisce fa un capitolato e il Terzo Settore risponde, l'altro invece su una determinata tematica l'ente Pubblico va l'avviso pubblico risponde il Terzo Settore e si va insieme alla coprogettazione. Queste due cose sono andate insieme e di pari passo. Sicuramente la parte di coprogettazione si è sviluppata tantissimo. Le faccio solo un esempio sui servizi di accoglienza noi pre-Covid avevamo sei strutture più o meno, post Covid, adesso questo inverno abbiamo aperto al 22esima perché abbiamo dovuto

ovviamente ridurre l'accoglienza nelle 6 strutture quindi farle in numero minore di ospiti per il rispetto delle distanze e le cose legate al Covid. Eppoi, comunque abbiamo ampliato la rosa, attraverso il piano di inclusione sociale e quindi attraverso la coprogettazione adesso le strutture sono 22 quindi è chiaro che. Però è avvenuto in continuità cioè non c'è pre e post Covid erano dei meccanismi che avevamo già e abbiamo utilizzato. [AB_05_T Servizio adulti in difficoltà e senza dimora]

Alla continuità con il periodo pre pandemico si affianca il cambiamento partecipativo percepito dagli attori. Infatti, emerge come siano stati aperti più spazi di confronto con il mondo del Terzo Settore, sebbene questo non è andato ad inficiare sugli attori che hanno poi effettivamente prese le decisioni. La partecipazione alle decisioni è quindi legata alle scelte implementative più che alla definizione strategica del sistema generale che ha mantenuto sostanzialmente lo stesso modello decisionale. Sebbene grazie ad alcuni attori del Terzo Settore legati al mondo cattolico ci sono stati degli spazi di negoziazione innovativi anche ai livelli più "alti" di decisione. Se la coprogettazione, quindi, è un tema entrato a pieno titolo nel meccanismo di governo della grave emarginazione, lo strumento della coprogrammazione viene utilizzato più sporadicamente.

Allora mi verrebbe da dirti così che il cambiamento decisionale avendo avuto più momenti di confronto sicuramente sono cambiamenti più condivisi più di rete magari precedentemente vi era una gestione delle case un po' più servizio e casa di ospitalità. Mi è sembrato che invece durante il Covid il processo decisionale sia stato un processo decisionale più condiviso più appunto partecipativo delle varie appunto associazioni o comunque realtà che affluivano in quel settore lì. È vero che se da un lato le reti che già esistevano durante l'emergenza si sono probabilmente rafforzate altre realtà un po' marginali eh anche del territorio si sono allontanate sono andate più sull'autonomo. [AB_02_T Gruppo Abele]

Quanto detto va letto anche alla luce della struttura organizzativa del PIS. Se i processi delle singole aree hanno dei loro sotto-nuclei di governance, il sistema più ampio di programmazione delle politiche sociali è composto da un nucleo ristretto e selezionato di attori all'interno del GAP. Quindi si potrebbe dire che, gli attori citati nella rete decisionale sono coloro che si occupano degli aspetti legati alle decisioni dell'area 5, la quale fa capo per gli indirizzi generali al GAP. Tra gli altri aspetti richiamati uno è molto importante da sottolineare. L'Arcidiocesi fa parte del GAP e dell'area 5, elemento che ne fa un ottimo intermediario per portare le problematiche a un livello superiore. Inoltre, elemento interessante riguarda come attori marginali nella rete abbiano scelto di proseguire autonomamente e in alcuni casi siano stati esclusi. Viste le condizioni portate dal Covid-19 e le richieste

di modifica del sistema gli attori più grandi, in termini non solo organizzativi ma anche con disponibilità di strutture, servizi interni, radicamento sul territorio e storicità, hanno avuto maggiori possibilità. Inoltre, un secondo elemento fondamentale riguarda la solidità della partnership. Partenariati consolidati nel tempo hanno offerto la possibilità di accorciare notevolmente i tempi di intervento e di agire in modo coordinato con più facilità.

Mah allora come avveniva prima del Covid era tendenzialmente all'interno del tavolo venivano evidenziate quali potevano essere le aree un po' più deficitarie dove c'era bisogno di impiegare delle risorse. Quindi il Comune poi apriva una finestra di coprogettazione partendo da quelle aree lì. Quindi invitando le cooperative e gli enti del Terzo Settore ad andare a coprogettare rispetto quelle aree. Al termine dell'area del momento della coprogettazione venivano presi tutti i progetti in base, e da lì in poi si discuteva su come suddividere le risorse spesso e volentieri si chiedeva di fare partnership e si davano tempi molto molto lunghi. Cioè abbastanza lunghi per creare questo tipo di progettazione. Il Covid ci ha tirato via i tempi nel senso che ci ha messo nella condizione di dover essere più veloci per dare delle risposte più immediate questo ha un po' tolto dal punto di vista delle partnership. O meglio le partnership che erano già consolidate sono potute andare avanti perché erano solide. Se non formalmente ci siamo dovuti proporre singolarmente come organizzazioni. Perché comunque l'area 5 viene utilizzata sempre per le risposte più grandi. Le risposte che c'erano rispetto alle lacune del sistema e tutto quanto ma non essendoci spesso il tempo non si riusciva ad avere un tempo di coprogettazione tra più realtà, perché già dobbiamo coprogettare col Comune, progettare con più realtà inizia a diventare un pochino faticoso, questo è il tema. Cosa che invece oggi stiamo riprendendo a coprogettare in maniera condivisa con altre realtà e maggiormente partnership rispetto all'area 5 perché ci vuole un po' più di tempo. [AB_03_T Stranidea]

È chiaro e condiviso il ruolo fondamentale di regia e coordinamento giocato dal Comune di Torino che ha permesso di sviluppare diverse parti del sistema. Le modifiche apportate al sistema hanno anche dato una dimensione nuova alla governance. Ad esempio, la centralizzazione dell'accesso ai dormitori ha rafforzato il ruolo dell'attore Pubblico. Questo ha permesso anche di facilitare la gestione delle persone in grave emarginazione rendendo il sistema di accoglienza più dinamico e concordato. La centralizzazione ha quindi dei connotati molto positivi per gli enti del Terzo Settore a patto che vi sia anche una condivisione nello strutturare le progettualità e i percorsi di inserimento.

Allora all'interno di tutto quello che è stato che è l'accoglienza e il lavoro con le persone è stato tutto completamente rivisto perché le persone non fanno più un accesso diretto alla casa. Vi è un servizio che si occupa di quello si occupa appunto di fare una prima analisi della domanda vi è un invio che non è più immediato ma che, viene dopo appunto il tampone, e quindi vi è un invio anche in un certo qual modo concordato. Nel senso che le persone, laddove possibile, vengono inserite in realtà di accoglienze più

idonee ai bisogni che già hanno presentato all'interno del primo colloquio. Quindi se questo da un lato potrebbe essere accentrare la governance su pubblico, dall'altro lato però nel momento in cui vi è l'invio l'ente che lo riceve ha un occhio privilegiato rispetto a quello che può essere poi il lavoro con i servizi della persona. Perché la persona non ha più i tempi di permanenza di un mese o di sette giorni come era precedentemente. Quindi tutta l'organizzazione dell'accoglienza è stata modificata. Così come ad oggi vi è la possibilità che le persone in un primo colloquio possono già avere delle informazioni su delle tipologie di accoglienza autonome housing e cohousing che è uno degli obiettivi che la rete si era già prefissata all'inizio. Quindi in verità vi è una grande riorganizzazione di quello che sono i processi decisionali io mi auguro siano sempre più condivisi. Ok dal Pubblico che ha la possibilità avendo la presa in carico delle persone, di attivare risorse altre, ma la possibilità invece di affiancare le persone in un tempo così lungo riconoscerle di raccogliere in modo adeguato le informazioni di lasciare il loro tempo di confidarsi di aprirsi di ragionare di accettare una progettualità qualora ve ne sia necessità o voglia. Ecco ad oggi impone una maggiore collaborazione tra l'ente del Privato Sociale e il pubblico. Per come si è andata a configurare appunto l'organizzazione. [AB_02_T Gruppo Abele]

Viene, infatti, restituita una visione particolarmente positiva delle capacità dell'attore Pubblico

La relazione con il Comune oggi si è particolarmente intensificata. No cioè se posso dire una cosa [...] spesso sono loro che ci cercano no. Perché se tu sei in grado di dare una risposta che altri non sono in grado di dare eh quelli ti....l'amministratore Pubblico non lo riconosci dal partito che lo ha portato lì, lo riconosci perché lui riconosce quello che può servire alla città. (AB_01_T Asili Notturni Umberto I)

A questo si aggiunge come gli effetti del Covid-19 abbiano portato a ripensare il modello di approccio ai bisogni. Come per la dimensione alimentare si sta cercando di legare la dimensione dell'apprendimento politico e istituzionale con quello dell'apprendimento sociale. La rete sta sostanzialmente cercando di istituzionalizzare un nuovo modello di lavoro in grado di fornire una *vision* strategica al livello di coprogrammazione, rispetto alla tradizionale dimensione implementativa progettuale.

Allora nel pre-Covid c'era una partenza diciamo deduttiva da una ipotesi si scendeva, nel post Covid più induttivo cioè da un bisogno si arrivava alla cosa. Adesso stiamo arrivando a una sorta di sintesi tra l'induttivo e il deduttivo che potrebbe essere molto più utile per creare delle visioni. Nel primo caso come nel secondo il problema è stato la non posizionatura di una visione vera e propria ma eventualmente la posizionatura di un'idea progettuale. Invece adesso abbiamo capito che è necessario lavorare molto di più su questo tipo di processo quindi processi di vision più che non processi di implementazione diciamo così [AL_25_T Caritas]

E ancora

Che è necessario fare prima una coprogrammazione. La coprogrammazione diventa fondamentale se non, perché non sia semplicemente un tò prendi questo ma fai

quello che ho in testa io. La coprogrammazione serve per di nuovo, come quel processo che ti raccontavo in prefettura, serve per avere uno spazio in cui venga rappresentato il guadagno per entrambi. E diciamo che forse il Covid ha reso urgente tutto e quindi il tempo per coprogrammare è passato in secondo piano. C'è stata un'accelerazione sul fare perché l'istituto della coprogettazione però sia realmente insomma quel momento innovativo che vorrebbe essere è necessario dedicarsi un tempo per avere lo spazio veramente della corresponsabilità. [AB_04_T Progetto Tenda]

Riassumendo, le fragilità del sistema preesistete sono emerse durante la pandemia. Tuttavia, anche le potenzialità di un sistema strutturato hanno permesso di arrivare preparati agli effetti sociali più che sanitari del Covid-19. Gli spazi decisionali concentrati principalmente sulla dimensione della coprogettazione hanno visto contemporaneamente un allargamento degli attori coinvolti per quanto riguarda gli attori tradizionali e di dimensioni più grandi nei termini chiariti poc'anzi. Ai quali si è però affiancata una contrazione delle possibilità di influire degli attori più piccoli o meno radicati. Il capitale sociale delle organizzazioni e le loro capacità di costruire partnership solide hanno dato i loro frutti durante la pandemia. Anche qui si mostra l'importanza del Comune nei processi che riguardano le decisioni finali. Si può affermare che, il Covid-19 in termini decisionali abbia accelerato processi già in atto e fatto emergere consapevolezze che per diverse motivazioni sono rimaste in secondo piano.

5.2.7 Prospettive post pandemia

Alcuni degli intervistati mettono in evidenza come la preoccupazione per il futuro dell'area 5 non dipenda tanto da fattori contingenti legati al Covid-19 bensì a fattori macro-strutturali. La pandemia ha solo messo in evidenza le problematiche esistenti riguardo la garanzia di alcuni diritti come l'assistenza sanitaria e il diritto all'abitare che oggi utilizza ancora molto la strategia tradizionale delle strutture collettive.

Ma io mi auguro che l'area 5 possa andare incontro alla possibilità di intervenire sempre più su nuove soluzioni tipo accoglienza più autonome, ti parlo delle persone quindi percorsi, più risorse di housing di cohousing io spero immagino che possa essere finanziati degli interventi che permettano appunto alle persone di avere accoglienza in contesti dove la privacy e il diritto all'abitare possa essere effettivamente raggiunto. Perché comunque le accoglienze in bassa soglia rispondono in modo immediato a un bisogno ma non devono mai protrarsi troppo. E questo è il mio augurio perché da un lato quello che noi osserviamo è vero che tramite che questi finanziamenti ci hanno permesso di appunto di rispondere ad un bisogno al bisogno di accoglienza più completo delle persone. Però vi è il grande rischio che queste persone comunque sostino per questi tipi di accoglienza per troppo lungo tempo. Quindi io mi auguro, oltre che a intervenire su risorse di accoglienza più sul singolo o sul nucleo e non più collettive. Vi sia anche la volontà di che il Pubblico si relazioni di più col

sanitario. Perché quello di cui ad oggi c'è bisogno sono delle accoglienze che possano rispondere alla tutela della salute delle persone e non è solo Covid. Perché la salute delle persone non è solo covid. Quindi quello che noi vediamo adesso la lettura dei bisogni delle persone è quello. Riuscire a poter integrare interventi con la sanità. [AB_02_T Gruppo Abele]

Inoltre, una ulteriore preoccupazione per lo sviluppo futuro dell'area riguarda le risorse al livello nazionale. Un elemento che è emerso con forza è il ruolo degli investimenti provenienti dal livello centrale, legati anche a tutto il sistema del contrasto alla povertà comprese le sorti del reddito di cittadinanza.

Allora i possibili scenari si intrecciano con quelli che sono gli scenari al livello nazionale. Ehm diciamo che anche la capienza economica, quindi la portata di intervento dell'area 5 dipende anche da ciò che succederà al livello nazionale. Un tema fra tutti è il reddito di cittadinanza il fatto che l'area 5 sia così ricca credo dipenda anche dal fatto che da diversi anni il Comune non deve più un economico alle persone in situazione di svantaggio. Cioè non deve dare più un contributo che era l'ex REI, comunque, un contributo economico perché la maggior parte delle persone hanno un minimo di capienza, avere un minimo di capienza significa poter fare dei progetti che tendono che mettono come presupposto che le persone possano andarsi a fare la spesa. Quindi questo tema potrebbe incidere anche su una progettazione locale come il piano di inclusione sociale. [AB_04_T Progetto Tenda]

Ci sono delle cose degli scenari un po' grigi futuri che sono determinati dai tagli di bilancio che già forse quest'anno ci saranno. Bisognerà capire se la progettazione europea i fondi europei riusciranno a sopperire a questi tagli invece che arriveranno dal fronte nazionale. [AB_05_T Stranidea]

A queste preoccupazioni al livello nazionale si affiancano meccanismi virtuosi proposti dal basso. A partire dalla pandemia, ma non esclusivamente grazie ad essa, si sono sviluppati dei processi di innovazione cumulativa che sono partiti da alcuni attori tradizionali e centrali come l'Arcidiocesi e la Caritas. Infatti, assieme alla prefettura di Torino, la Regione Piemonte e altri enti del Terzo è stato siglato un protocollo d'intesa con l'obiettivo di creare un sistema socio-sanitario e socio-assistenziale che andasse a colmare le mancanze preesistenti.⁸⁷ La relazione continuativa e pregressa tra il mondo ecclesiale e il Comune ha permesso di sviluppare un tavolo interistituzionale sul tema.

L'allora arcivescovo di Torino (fa riferimento all'arcivescovo fino al 2021) che era molto sensibile su questo tema a fare pressione con, dopo aver fatto un incontro con una 20 di enti ecclesiali che si interessano in modo specifico delle persone senza dimora a vari livelli, ha portato l'arcivescovo di allora a fare pressione con il Prefetto di allora perché quest'ultimo convocasse un tavolo di concertazione interistituzionale. Cosa che il Prefetto fece convocando la città, la città metropolitana la Regione Piemonte

⁸⁷ http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2022/senza_fissa_dimora/

nell'assessorato alla salute e nell'assessorato al welfare, l'ASL di Torino città, l'Arcidiocesi, la fio.PSD in rappresentanza diciamo del mondo no profit e la Caritas diocesana intesa come osservatore privilegiato, perché di per se c'era anche l'arcidiocesi quindi non c'era bisogno che ci fosse anche la Caritas. Questa cabina di regia in alcuni incontri ha definito un protocollo d'intesa che è stato firmato dai legali rappresentanti all'inizio di maggio del 2022. Protocollo che è stato vidimato dal ministero degli interni che lo ha visto e lo ha apprezzato. Protocollo che ha dato vita nei mesi successivi a un tavolo operativo che proprio in questi giorni sta concludendo i suoi lavori per un progetto di integrazione socio-assistenziale e socio-sanitaria che veda la possibilità di aggregare le capacità sociali con quelle sanitarie dell'ASL attraverso delle equipe in grado di spostarsi sul territorio e di seguire in qualche maniera le persone senza dimora che stanno soprattutto in strada per venire incontro a quelle questioni che sono le più urgenti sul tema in questo momento, che è il benessere sanitario in modo particolare psichiatrico o legato all'abuso di sostanze che è uno degli elementi che porta difficoltà a creare delle progettazioni personalizzate nei confronti di queste persone. [...] I lavori del tavolo operativo, il risultato, andrà alla cabina di regia interistituzionale e poi si partirà con una prima fase di questo progetto. Questo per dire il sentire, il modo di lavoro insieme incentivato dal piano di inclusione sociale dal punto di vista pubblico, incentivato dal nostro averci esserci fatti carico della questione dei dormitori e quindi di aver ripreso in modo significativo anche al livello economico il tema delle persone senza dimora. Anche nell'ambito intra-ecclesiale il matrimonio di queste due questioni ha portato a una diciamo, a un elemento che ha dei temi di innovazione che potrebbero essere abbastanza interessanti. [AL_25_T Caritas]

E ancora un secondo intervistato chiarisce meglio la portata innovativa del protocollo d'intesa

La prefettura si è fatta, ha accolto anche una serie di pungoli. Ma si è fatta attore principale di un protocollo che mette insieme città di Torino, Regione Piemonte, fio.PSD e Caritas come enti di rappresentanza del Terzo Settore. Ma soprattutto l'Azienda Sanitaria e anche la Questura. O meglio tutte le realtà che devono, che hanno un ruolo di responsabilità anche in termini di potere rispetto al fenomeno. Questo protocollo è guardato al livello nazionale come un elemento di estrema innovazione proprio perché c'è un tema fondamentale se parliamo di grave emarginazione, è un tema fondamentale. Se parliamo di grave emarginazione in area Covid lo è ancora di più, ma non solo la grave emarginazione, che è quella del fare un intervento che sia integrato tra sociale e sanitario; e dell'impossibilità anche della poca efficacia anche della poca economicità di prendere una persona e sezionare il bisogno sanitario da quello sociale perché questa cosa è assolutamente disfunzionale, Ehh, anche poco efficace. Quindi il tema dell'avere servizi del comparto sociale al cui interno ci sia una presenza di personale sanitario facendo parte però di due enti diversi e così autonomi è in Italia uno dei nodi scoperti. Questo protocollo conferisce ai vari enti delle responsabilità di intervento su determinati aspetti delle persone senza dimora e permette di avere, e permetterà appena sarà fattivo, di chiedere personale medico all'interno delle case di ospitalità piuttosto che dei servizi, piuttosto che delle unità mobili. Quindi psichiatri, dottori e infermieri ehm questo protocollo è nato in area Covid anche per rispondere alle emergenze classiche del come facciamo a vaccinare. Ehm cioè la spinta è anche arrivata da lì dopo di che per fortuna non si è limitato insomma al comitato ma è andato a lavorare sui meccanismi di governo visto che è il tema che ti interessa. Che cosa serve per governare un sistema e in questo caso specifico il sistema dei servizi per gli adulti in difficoltà. [AB_04_T Progetto Tenda]

Quanto emerso negli estratti è significativo del fatto che Torino ha investito molto in sperimentazioni anche non sempre fruttuose in termini di efficienza. Tuttavia, questa forma di *governance* sperimentale [Prandini e Ganugi 2021] ha dato i suoi frutti nello sviluppo del sistema integrato. Il Covid-19, nella città di Torino in cui esisteva un sistema ben articolato e istituzionalizzato, ha dato vista a forme di apprendimento istituzionale, sociale e politico di tipo cumulativo.

Ma secondo me è ineluttabile che il progetto di inclusione sociale nella sua globalità in modo particolare nell'azione 5 anche nell'azione 4 che sono le due più simili da questo punto di vista deve andare avanti. Non può fermarsi le cose che abbiamo capito dal Covid devono, dal periodo Covid, devono essere prese in considerazione, dunque, bisogna darsi un tempo di ridefinizione degli strumenti ma anche dei metodi di lavoro ma ormai è un punto di non ritorno. Cioè nella città di Torino a mio giudizio non si potrà tornare a ciascuno fa quello che può e che vuole, ma ciascuno fa quello che può in correlazione più o meno stratta con livelli diversi però con una uno sguardo che non può che essere in qualche modo supportato dal ruolo dell'Ente Pubblico che però più che essere il Capofila dovrebbe essere la segreteria gestionale di questa questione qui. In quel modo lì si andrà avanti non è più possibile fare canali paralleli. Poi qualcuno starà fuori lo stesso per ragioni ideologiche e tutto quello che vogliamo ma la più parte mi sembra che dopo, che il Covid e il percorso fatto fino adesso, ci abbia fatti certi o così o così. Cioè non c'è santo che tenga quella è la strada [AL_25_T Caritas]

Il sistema dell'area 5 quindi nasce con delle pretese innovative anche in termini sociali oltre che organizzativi. A una fase iniziale che ha visto una riorganizzazione parziale dei servizi e forme sperimentali per l'abitare è seguito grazie alla pandemia una forma di resilienza sociale che ha fatto emergere con forza le problematiche del sistema di contrasto. Questa forma di resilienza ha generato forme di apprendimento che rientrano a pieno titolo nell'idea di stabilizzazione e scalabilità proposti dal framework dell'innovazione sociale (Oosterlynck et al. 2020). Infatti, gli equilibri di potere, che sono sfociati poi nel protocollo d'intesa richiamato precedentemente, hanno visto attori tradizionali del Terzo Settore principalmente di matrice religiosa condurre e governare il processo di cambiamento, oltre che la volontà di stabilizzare il sistema con un saldo ancoraggio istituzionale.

5.2.8 Nodi discorsivi

La tabella 28 mostra le co-occorrenze delle organizzazioni rispetto alle affermazioni *-statement-* codificate. In questo caso non ci sono più attori appartenenti alla stessa organizzazione, quindi, non verrà riportata la matrice normalizzata come nel capitolo precedente. Fatta eccezione per gli Asili Notturmi Umberto I tutti gli attori

mostrano una distribuzione omogenea delle co-occorrenze. Ciò sta a significare che gli attori hanno prodotto un numero simile di *statement*. Un dato interessante che risalterà meglio confrontando i dati con le tabelle di congruenza e conflitto è che non esistono differenze particolari tra le affermazioni del Pubblico e del Terzo Settore.

Tabella 28: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	Asili Nottturni Umberto I	Caritas	Gruppo Abele	Progetto Tenda	Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	Stranidea
Asili Nottturni Umberto I	0	5	7	4	3	2
Caritas	5	0	15	7	6	6
Gruppo Abele	7	15	0	14	16	14
Progetto Tenda	4	7	14	0	11	7
Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	3	6	16	11	0	14
Stranidea	2	6	14	7	14	0

Come si può notare le due tabelle 29 e 30 sono pressoché identiche. Questo mette in evidenza come anche in questo caso la linea comune dell'intervento tra gli attori precedentemente evidenziata venga poi rispecchiata dalle logiche discorsive.

Tabella 29: matrice di congruenza organizzazioniXorganizzazioni

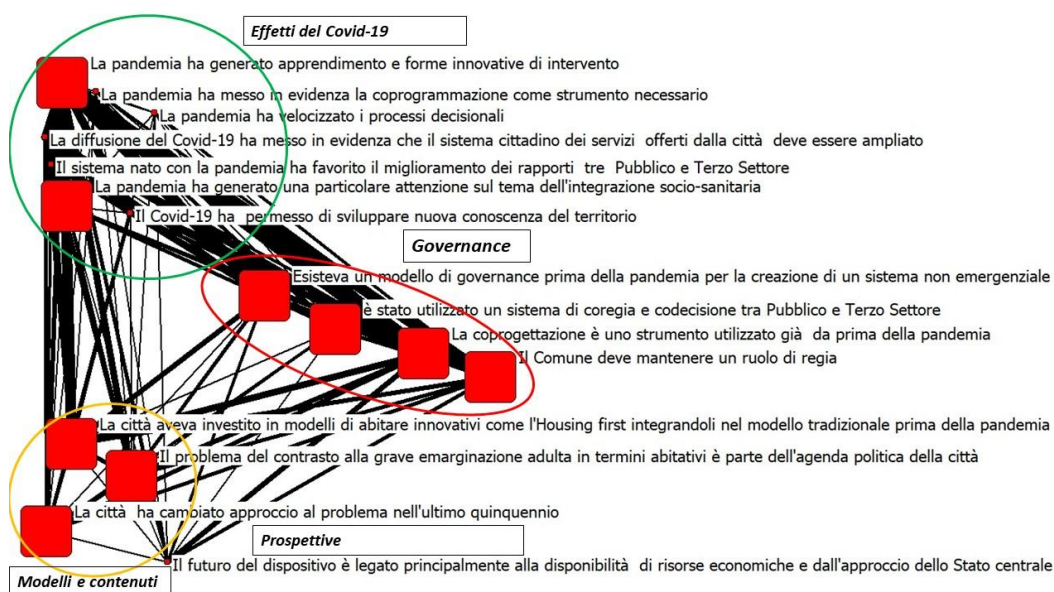
	Asili Nottturni Umberto I	Caritas	Gruppo Abele	Progetto Tenda	Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	Stranidea
Asili Nottturni Umberto I	0	4	6	3	2	2
Caritas	4	0	15	7	6	6
Gruppo Abele	6	15	0	14	16	14
Progetto Tenda	3	7	14	0	11	7
Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	2	6	16	11	0	14
Stranidea	2	6	14	7	14	0

Tabella 30: matrice di conflitto organizzazioniXorganizzazioni

	Asili Nottturni Umberto I	Caritas	Gruppo Abele	Progetto Tenda	Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	Stranidea
Asili Nottturni Umberto I	0	1	1	1	1	0
Caritas	1	0	0	0	0	0
Gruppo Abele	1	0	0	0	0	0
Progetto Tenda	1	0	0	0	0	0
Servizio adulti in difficoltà e senza dimora	1	0	0	0	0	0
Stranidea	0	0	0	0	0	0

Il conflitto, inteso come discordanza tra le affermazioni rispetto a un concetto, è localizzato solo su concetto, oltretutto condiviso da tutti attori Pubblici e del Terzo Settore -per questo motivo non verrà riportato il grafo dei concetti discordanti-. L'affermazione in questione è la seguente *“Già prima della pandemia si era investito molto nell'integrazione socio-sanitaria”*. Detto in altre parole, tutti gli attori sono concordi rispetto all'idea che l'integrazione sociosanitaria fosse già una questione precedente alla pandemia e che non fosse stata affrontata in modo adeguato. Questo nodo concettuale è emerso con forza anche durante la trattazione precedente. Il grafo sottostante, figura 42 mostra i concetti su cui si concentra la maggiore concordanza. È possibile riscontrare quattro raggruppamenti tematici: “Modelli e contenuti degli interventi, effetti del Covid-19, governance e prospettive”.

Figura 42: K-core delle affermazioni maggiormente concordanti ai cui nodi è stata applicata la *degree*



Il primo gruppo “Modelli e contenuti degli interventi” contiene le affermazioni riguardanti la costruzione dell'agenda politica intorno al tema della grave emarginazione; la presenza di un nuovo approccio, come descritto precedentemente, basato principalmente su coprogettazione e PIS e l'integrazione di modelli come *Housing first* all'interno del sistema dei servizi. Il secondo gruppo “effetti del Covid-19”, che è anche il gruppo più popoloso, riguarda principalmente

ciò che è emerso dall'esperienza della pandemia. Le capacità di apprendimento che le reti hanno mostrato sono sfociate poi in un ampliamento dei servizi grazie a un protocollo d'intesa e la creazione di un tavolo interistituzionale. A questo si aggiungono due ulteriori sotto-temi la dimensione dell'accelerazione dei processi decisionali e dei rapporti tra gli attori, in ultimo la conoscenza del territorio maturata durante la pandemia. Il Covid-19 quindi, nel caso di Torino, ha permesso di sviluppare dei sistemi innovativi basati su apprendimenti cumulativi. Il sistema in questione rientra a pieno titolo nella definizione di innovazione sociale adottata in questo lavoro (Moulaert et al. 2013). Un elemento interessante è infatti l'idea di coprogrammazione che viene richiamata dagli attori come necessario sviluppo da potenziare e che può fungere da strumento emancipativo e di apertura dei processi decisionali ai livelli più alti. Il terzo gruppo "governance" avvalorava questa tesi. Infatti, emerge come già prima della pandemia temi come la coregia, che sono alla base dei processi di empowerment e di *bottom-linked governance*, siano stati utilizzati e sviluppati nell'area 5 anche in periodi di contrazione democratica come quella sperimentata durante il Covid-19 (Moulaert 2021). Interessante è inoltre l'accostamento di questo concetto di coregia con il tema della regia comunale. Come già emerso nella sezione dedicata alla povertà alimentare, ad una struttura pluralista dei processi decisionali si affianca una forte matrice istituzionale che mantiene il ruolo di indirizzo come attore che utilizza strumenti di *metagovernance* della rete (Sørensen e Torfing 2007). Ultimo raggruppamento tematico che vede solo un concetto al suo interno è stato definito "prospettive". Questo inquadra gli scenari futuri della rete di servizi e il suo rapporto multilivello legato a fattori politici centrali. Se si guarda invece ai legami e allo spessore che determina la forza del legame tra i concetti si può notare come la maggior parte dei concetti siano interconnessi. Ciò sta a significare che sono temi trattati in modo egualitario tra i diversi attori. Infatti, la forza del legame è basata sulla ricorrenza dei conetti rispetto alle organizzazioni prese in considerazione. Questo conferma come vi sia una percezione comune e condivisa sia delle problematiche che delle prospettive agli attori del Terzo Settore e del Pubblico.

Milano

5.3 Il sistema del contrasto alla grave emarginazione a Milano prima dell'avvento del Covid-19

Il caso del welfare locale milanese come ricordato nel capitolo 2 ha assistito negli ultimi dieci anni ad un profondo cambiamento. Infatti, la città ha scelto di passare da un modello basato su target di popolazione a una dimensione territoriale aperto a tutta la popolazione. Il “tavolo senza dimora- povertà” è stato all’interno dei piani di zona il principale strumento richiamato per affrontare la questione. Le funzioni del tavolo e gli interventi implementati anche in questo caso hanno avuto un forte incremento a partire dal 2015 e dall’avviso 4/2016 che ha permesso di sviluppare un sistema di intervento complesso.

Il percorso che poi siamo riusciti a costruire un sistema di servizi di contrasto alla grave emarginazione integrato delle politiche di welfare della città che è un'altra cosa. [...] La seconda fase ha visto diciamo due condizioni che si sono verificate. La prima è stato il fatto che avevamo acquisito un'esperienza e rete, la seconda è che sono arrivate le risorse straordinarie dal governo e questo bisogna dirlo perché sembra che alcune cose siano accadute soltanto adesso ma nel 2016, 2017, 2018, 2019 i governi hanno investito molte risorse sul tema della grave emarginazione e quindi noi abbiamo avuto la possibilità di incrementare le risorse del Comune di Milano che comunque non erano già di per sé banali e fino ad arrivare a costruire un sistema integrato di contrasto alla grave emarginazione. L'unica cosa che abbiamo fatto è stata quella nel 2017 costruire un hub della grave emarginazione diciamo siamo passati dalla logica per l'appunto del piano freddo temporaneo di salvezza di persone in pericolo di vita, a un sistema di contrasto alla grave emarginazione con un hub centrale senza alcuna soglia all'ingresso e quindi si può accedere chiunque. [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Un secondo intervistato conferma questo andamento

Sicuramente quello che ha contribuito a un cambio di rotta da parte del Comune di Milano verso la grande accoglienza, l'accoglienza per le persone senza dimora è stato anche partecipare ai bandi al PON metro cioè bandi europei nazionali che hanno consentito di allargare e quindi ampliare i servizi che potevano essere a supporto della grave emarginazione [AB_06_M Casa Jannacci]

Il sistema dei servizi per il contrasto alla grave emarginazione a Milano è composto principalmente come segue: un hub centralizzato chiamato centro aiuto stazione centrale (CASC) che funge da punto di accesso unico sul territorio per i servizi per le persone in difficoltà, durante la pandemia il centro è stato rinominato Centro Sammartini senza sostanziali cambiamenti al livello funzionale e organizzativo. Questo hub funge da coordinamento dell'intero sistema dei servizi. Inizialmente all'interno sistema di contrasto alla grave emarginazione milanese erano presenti solo uffici pubblici e rappresentava l'unica cabina di regia in Italia a

presentare tale caratteristica in risposta all'avviso 4/2016 (Prandini e Ganugi 2021). Successivamente è stata affidata tramite appalto la gestione a due cooperative molto importanti sul territorio milanese Spazio Aperto Servizi e Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione. In questo sistema sono presenti una serie di servizi standard di bassa soglia come le unità mobili notturne e diurne, i centri diurni divisi in tre tipologie in base ai servizi che offrono, un servizio di docce pubbliche e l'educativa di strada.

Noi (Spazio Aperto Servizi) nel 2017 abbiamo partecipato a un bando del Comune di Milano proprio perché diciamo come obiettivo come ente ci eravamo dati di iniziare a lavorare un po' sul tema della grave emarginazione. Noi nasciamo un po' con la disabilità, ci siamo va beh ormai abbiamo una filiera di servizi che tocca tutto però a quel tempo era esplorativa anche un po' la nostra area dell'housing e quindi ci si è aperto tutto il tema della grave marginalità adulta in questo caso. Quindi partecipiamo a questo bando del Comune di Milano per la gestione di quello che ai tempi era il CASC ovvero il centro aiuto stazione centrale, lì devo dire, diciamo che abbiamo incontrato un po' un investimento anche del Comune di Milano sul tema. Sono arrivati tantissimi fondi europei quindi con i fondi PON, quindi, sono sicuramente preCovid e diciamo che assolutamente sì che si è fatto tantissimo al livello di servizio perché il centro di aiuto stazione centrale ai tempi gestiva solo i dormitori nella fase del piano freddo più o meno da novembre a marzo più o meno e poco altro. Ad oggi o comunque in una situazione preCovid ad oggi sempre di più si è specializzato come servizio da cui poi parte il coordinamento di tutti i servizi che sulla città ci sono sul tema. Per cui ha non solo dormitori, non solo piano freddo e quindi citavamo prima il mezzanino ma anche insomma percorsi di accompagnamento [...] Col PON il servizio delle residenze anagrafiche i centri diurni, le unità mobili l'educativa di strada. Ehhmmm le strutture di accoglienza che sono diverse dai dormitori insomma tutta una serie di come dire di servizi che rendono possibili percorsi di accompagnamento più strutturati. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

I servizi di prima accoglienza residenziale e strutture comuni sono gestiti principalmente da ETS, alcune strutture sono di proprietà del Comune come Casa Enzo Jannacci altre di proprietà esclusiva del Privato Sociale. Inoltre, la città di Milano ha istituito un servizio emergenziale che viene attivato durante i mesi invernali chiamato "Piano Freddo", prima denominato "Emergenza Freddo", con lo scopo di incrementare i posti in case di ospitalità. Trasversalmente a più aree di intervento, ma di significativa importanza nel caso della grave marginalità, è il servizio "Residenza-Mi" uno sportello interno al Comune che permette di ricevere la residenza fittizia di modo da poter accedere ai servizi di welfare. Grazie all'avviso 4 inoltre a Milano sono stati inclusi i servizi sperimentali *Housing first*, *Housing led* e microcomunità come obiettivi strategici del sistema di contrasto. Tuttavia, questo tipo sperimentazione è rimasta molto marginale e senza un reale

investimento, elemento che, come si vedrà, è stato particolarmente evidente durante il Covid-19. Il tema della casa, del costo del mercato immobiliare e della finanziarizzazione dell'abitare (Filandri e Pauli 2018) a Milano è un vincolo di cui tenere particolarmente conto.

Al livello (il sistema Housing first) di Milano ni perché purtroppo su Milano c'è il grosso tema della casa. Della disponibilità di case. Perché il Comune di Milano quando fa il bando per l'Housing first a parte che ha messo sempre a bando un numero troppo limitato di case. Il massimo che si è arrivati è 25 quindi su Milano stiamo parlando di niente e però chiede all'ente di mettere a disposizione la casa oltre che gli educatori. E capisce che l'ente non è proprio un, tutti hanno case. Ma anche noi cioè come Caritas la curia non ha case a disposizione, no alla fine dobbiamo rivolgerci al mercato, gli appartamenti che abbiamo sono appartamenti di edilizia residenziale pubblica quella sottosoglia che poi abbiamo dovuto ristrutturare ottenuti grazie a una fondazione legata a Caritas ristrutturati arredati e destinati all'Housing first. [...] Però va beh come dire un tentativo di sperimentazione di questo modello anche a Milano c'è stato e c'è tutt'ora. C'è anche l'idea di trovare anche delle strutture più piccole di microcomunità quindi non vuol dire eliminiamo del tutto il dormitorio da 400 posti perché quello c'è insomma. Cerchiamo di renderlo migliore però lavorare anche su microcomunità e poi anche di superare un po' la logica del dell'accoglienza solo notturna quindi lavorare affinché le persone possano rimanere anche di giorno [AB_05_M Caritas]

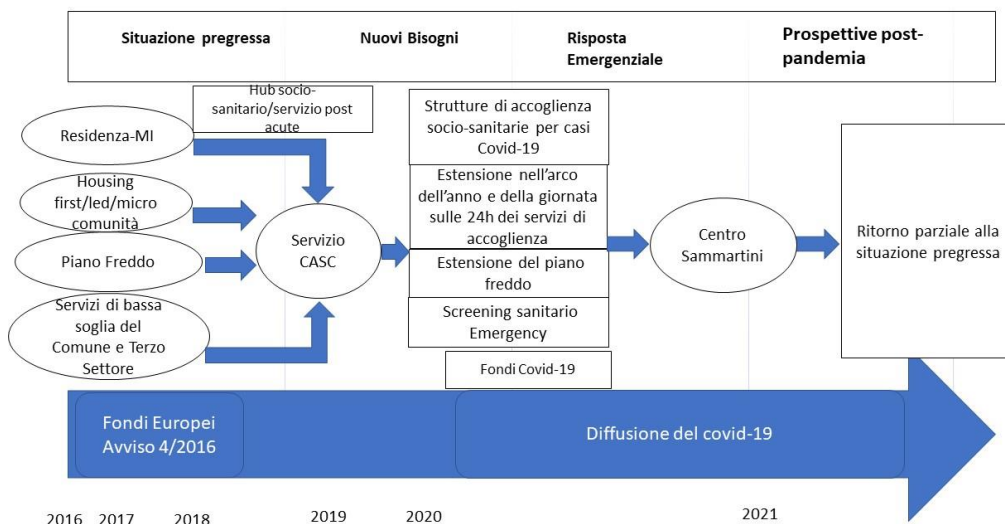
Un servizio innovativo, sebbene su un target specifico della popolazione in grave emarginazione adulta e del bisogno sociosanitario, è il servizio Post Acute per Homeless gestito da Fondazione Arca e nato nel 2013 da un accordo di programma con ATS⁸⁸ e Comune di Milano. A questo si aggiunge la struttura sociosanitaria integrata gestita da Fondazione Fratelli di San Francesco. La struttura ha al suo interno diversi servizi gestiti autonomamente che sono rivolte principalmente a persone senza dimore con patologie croniche, dipendenze o disabilità.

5.3.1 La risposta implementata durante il Covid-19

Anche nel caso di Milano il sistema preesistente era strutturato principalmente in strutture collettive che con l'arrivo della pandemia hanno mostrato i propri limiti. Già dai primissimi momenti della pandemia è stato riorganizzato il sistema dividendo i posti letto e aprendo nuove strutture disponibili sul territorio. La figura 43 mostra l'evoluzione del sistema.

⁸⁸ La sigla ATS -Agenzia di Tutela della Salute- equivale alla dicitura di Azienda Sanitaria Locale

Figura 43: Percorso evolutivo sistema dei servizi per la grave emarginazione adulta



Fonte: nostra elaborazione

Alcune di queste per altro messe alla prova più di altre in particolare Spazio aperto Servizi gestiva in quei mesi di pandemia il grande dormitorio pubblico di viale Artles è una struttura a pieno carico arriva ad ospitare quasi 800 persone. Il rischio di contagio interno a quella struttura ci ha costretto ad aprirne altre due e quindi a spaccettare gli ospiti di viale Artles su altri due centri in totale avevamo quindi tre luoghi di accoglienza. Viale Artles depotenziato, è arrivato a 200 persone da 800, 200-250, e abbiamo aperto una struttura sportiva cioè le palestre che tanto non erano utilizzate aprendo quindi un secondo hub di persone senza dimora e un terzo capannone in un'area concentri anche quello non utilizzato evidentemente e il terzo, come dire la terza struttura di appoggio di Artles spaccettando quindi circa 250 persone ad hub. Questo è accaduto in 4 giorni non in 4 mesi. Quindi una cosa molto rapida di grande efficacia anche e di grande efficienza che ha sottoposto Spazio Aperto servizi ad uno stress organizzativo non banale. Perché un conto è seguirne una con 800 e un conto è seguirne 3 con 250 persone. Tutto il tema degli approvvigionamenti delle misure di sicurezza, dell'ospitalità e della cura dell'attenzione notturna in strutture che non erano nei fatti note per quel tipo di funzione. [AL_04_M Giunta Comunale]

Dovevamo trovare delle nuove strutture e dividere quelle persone, così abbiamo fatto, ho cominciato a fare un po' di telefonate appunto nella rete di persone che conoscevo e nel giro di tre giorni abbiamo praticamente aperto altre 5 strutture dividendo, le abbiamo chiuse abbiamo chiuso tutte le strutture che erano soltanto per la notte. Perché alcune ce ne erano durante il piano freddo e abbiamo aperto al posto loro perché non erano adeguate alla permanenza diurna altre strutture che invece prevedevano la permanenza diurna. Questo per fare sì che nel caso si fosse verificata una situazione di positività si creasse un gruppo una bolla e si chiudesse lì. Questo lo abbiamo fatto in maniera istintiva non è che ci fossero indicazioni in quel momento la seconda cosa immediata che ho fatto è stato chiamare Emergency e dirgli cosa dobbiamo fare? Perché io non ne sapevo niente, il sistema sanitario non sa cosa fare voi che avete gestito ebola e cose varie cosa facciamo? [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Anche in questo caso le strutture notturne sono state trasformate in centri di accoglienza h 24. Le strutture del piano freddo, il servizio emergenziale attivo nei mesi invernali, sono state ridotte perché non idonee a ospitare per l'intera giornata le persone. Dall'estratto emerge un secondo punto fondamentale che riguarda il ruolo di Emergency. La pandemia ha creato un problema molto importante in termini di gestione sociosanitaria dei servizi presenti perché lo scollamento con la parte sanitaria è stato particolarmente evidente. Per questo la maggior parte della gestione della pandemia in termini sia di logiche di intervento che di servizi è stato affidato a Emergency che come si ricorderà era già un punto cardine nell'ambito alimentare. A questo sono state aggiunte delle strutture che ospitavano persone affette da Covid-19, "Covid Hotel", che facevano da raccordo tra ospitalità e sistema sanitario, gestite dal Terzo Settore e in parte direttamente da strutture del Comune. Le strutture non erano tuttavia destinate esclusivamente alle persone in grave emarginazione ma a tutte le categorie a alto rischio a causa degli effetti del Covid-19, ad esempio gli anziani. Il problema della grave emarginazione in termini sanitari si iscrive in un quadro più generale di ospedalizzazione della cura ma anche nelle strategie di coordinamento Regionale. Come è stato detto nel capitolo 2 uno dei grandi problemi che riguardano il sistema sanitario Lombardo è la spinta alla privatizzazione e voucherizzazione che ha ridotto inoltre le capacità delle strutture pubbliche, oltre che la mancanza di strumenti di integrazione sociosanitaria (Bifulco et al. 2022b).

Tutto questo è appunto successo e ha messo sotto pressione queste organizzazioni che nei fatti hanno poi imparato a gestire queste situazioni emergenziali che sono servite anche per il Covid hotel, elemento che è stato approntato come strutture quasi sanitarie ad alleggerire sia gli ospedali ma anche quelle strutture di accoglienza collettiva e comunitaria, di persone senza casa, che una volta che venivano in contatto con il virus e diventavano positive dovevano per forza essere isolate. I Covid hotel nascono anche per questo bisogno e noi attivammo anche una struttura dedicata in via Carbonia che seguì appunto Spazio Aperto Servizi. Ed era fondamentalmente una sorta di Covid hotel per le persone positive senza casa. Ed è stata un'evoluzione ulteriore di questo meccanismo che ti stavo appunto raccontando. [AL_04_M Giunta Comunale]

E ancora

Quindi io creai in quel momento una sorta di hub per sintomatici per tutte queste categorie requisimmo un palazzo di tre piani ciascuno dei quali aveva 25 appartamenti che per fortuna era completamente arredato. Ed era lì per essere assegnato ad un ente del Terzo Settore per l'housing sociale. Lo requisimmo perché non era più nostro. Lei si può immaginare le varie questioni i prefetti i mega prefetti però diciamo la situazione era tale

per cui c'era poco da, poi sapevamo che qualsiasi cosa avremmo fatto in quel momento poi ci sarebbe stata contestata negli anni successivi. Perché questo è il paese così funziona comunque requisimmo questo posto racimolammo danaro, ci inventammo discussioni con l'ufficio che si occupava di contratti di come fare a fare un affidamento costoso nel giro di un giorno perché questa era la necessità in quel momento. Insomma, trovammo in poco tempo tutte le contabilità e facemmo questo due cose: separare le persone in nuclei più piccoli in strutture dove potevano rimanere tutto il giorno. [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Sempre in campo sanitario alcuni attori del Terzo Settore, come Fondazione Progetto Arca, Corce Rossa italiana, la Croce di Malta e Medici volontari, hanno provveduto alla campagna vaccinale delle persone senza dimora. Inoltre, il lavoro delle unità di strada è stato sospeso durante le prime fasi della pandemia. Questo in concomitanza delle prime restrizioni causate dal Covid-19 che poi hanno permesso di riprendere il servizio. Un secondo tema importante è stata la chiusura fisica degli operatori del CASC, divenuto poi centro Sammartini, affidato a una associazione temporanea di imprese di cui Spazio Aperto Servizi è il capofila. A questo si aggiungono la chiusura delle docce pubbliche dovute al Covid-19.

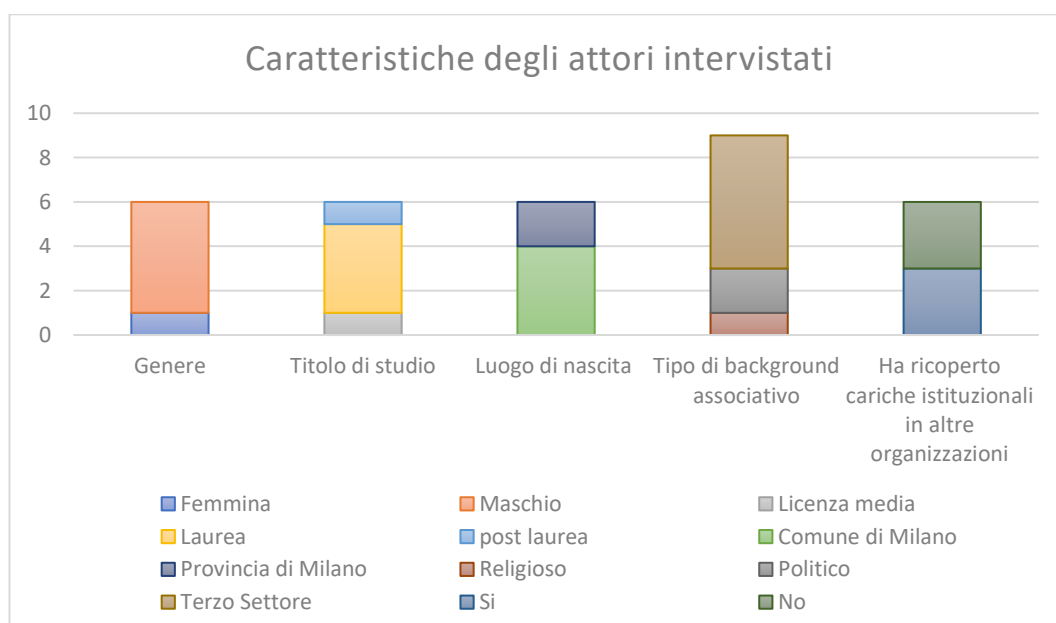
Riassumendo, il sistema complesso e ricco di servizi della città di Milano ha attuato delle strategie di resilienza grazie alle grandi capacità e risorse del panorama cittadino. Infatti, la risposta da parte di alcuni attori viene definita “corale” da parte del Terzo Settore che si occupa del tema grave emarginazione. Tuttavia, la città mostra difficoltà a creare apprendimenti istituzionali e politici duraturi. Infatti, come si vedrà successivamente, sebbene vi siano delle nuove consapevolezze soprattutto per gli aspetti sanitari non viene scalfito il modello prepandemia.

5.3.2 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono un'importante maggioranza di uomini, cinque, anche in questo caso, rispetto alle donne. La maggioranza degli attori è over 45 con una maggioranza nel range 50-60. Gli attori hanno un livello di scolarizzazione medio alto, cinque di essi presentano un titolo equivalente alla laurea o superiore. Gli ambiti disciplinari sono molto vari con una forte prevalenza di discipline umanistiche in particolare negli ambiti delle scienze sociali e politiche e nell'area umanistica. Non vi è un istituto prevalente da cui provengono gli attori sebbene la maggior parte delle università siano nella città di Milano. Tra queste vi sono anche università private come l'università Cattolica di

Milano e la Bocconi. Tutti gli attori sono nati o nel Comune o nella provincia di Milano e tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente la maggioranza vive a Milano, Comune o Provincia, e ha vissuto la maggior parte della sua vita nella città. Tutti gli attori hanno un *background* associativo che negli anni li ha visti impegnati in attività legate al volontariato. Sono stati identificati quattro principali ambiti: religioso, associazionismo politico e Terzo Settore. Molti degli attori hanno partecipato in più di una di queste categorie nell'arco della loro vita. La distribuzione degli attori nelle diverse categorie è molto sbilanciata verso il Terzo Settore. Infatti, tutti hanno almeno un'esperienza in questo campo. Tra gli attori solo uno ha ricoperto cariche politiche come assessore comunale. Mentre 3 intervistati hanno ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni rispetto alla loro attuale posizione, tra cui dirigenza o di presidenza di associazioni di secondo livello, fondazioni e cooperative nell'ambito di riferimento. La figura 44 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo.

Figura 44: Caratteristiche individuali degli intervistati



Fonte: Nostra elaborazione

Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al Terzo Settore un ruolo importante del percorso associativo/cooperativo pregresso. Infatti, la maggior parte degli attori è arrivato a ricoprire la propria posizione sviluppando un percorso all'interno

dell'organizzazione di appartenenza. In modo particolare sono stati rilevati due principali canali di accesso: il lavoro di operatore sociale che ha portato poi allo sviluppo della carriera all'interno dell'organizzazione e il riconoscimento delle attività pregresse in altre organizzazioni che ha permesso di fare carriera all'interno dell'organizzazione attuale.

5.3.3 Il sistema alla prova dei nuovi bisogni e la riorganizzazione dei servizi per la grave emarginazione adulta durante la pandemia

Facendo seguito a quanto detto per Torino anche in questo caso il sistema della pandemia ha fatto emergere i tre temi del fornire una soluzione abitativa e/o di accoglienza continuativa, degli spazi da utilizzare e dell'integrazione socio-sanitaria. Questo in una città che, come si è detto nei paragrafi precedenti, ha investito molto nel riorganizzare l'intero sistema di welfare su base territoriale.

Milano non solo io Comune di Milano non solo Spazio Aperto Servizi ha saputo in tempo zero reagire e rispondere. Per quanto ci riguarda col Comune di Milano abbiamo aperto addirittura, ovviamente non da soli, però abbiamo aperto tre centri aggiuntivi a quelli che già erano comunque aperti perché comunque si parlava di piano freddo proprio per consentire non solo il distanziamento ma se penso anche al centro di via Carbonia che abbiamo gestito con Emergency anche per la gestione di tutti quei casi positivi o comunque sintomatici in un momento in cui veramente non si capiva più niente. Non c'erano dispositivi non c'erano, diciamo ecco che abbiamo saputo reagire e abbiamo cercato di rispondere al meglio. Sicuramente sono cambiate le priorità sicuramente si è lasciato un attimino da parte tutto quello che è il discorso dei percorsi di accompagnamento di inclusione del lavoro coi territori per rispondere ai bisogni primari [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

La riorganizzazione degli spazi è stata fondamentale per evitare la diffusione della pandemia. Anche in questo caso attività emergenziali come il piano freddo e le strutture di accoglienza notturna hanno dovuto riorganizzarsi per fornire un servizio che coprisse le ventiquattro ore.

Lì dentro è accaduto questo, che da un lato erano forse insufficienti le strutture. Noi abbiamo questo piano emergenza freddo ormai da tantissimi anni a Milano e le strutture che avevano svolto e svolgevano quel tipo di servizio sono state messe in difficoltà perché l'emergenza freddo riguarda solamente la notte e include la cena e la colazione. Non riguarda l'attività diurna i centri durante il giorno chiudono e quindi le realtà che li gestiscono nei fatti sono libere rispetto alla necessità operativa di quelle strutture. È successo invece che in pandemia queste noi non le abbiamo potute chiudere, cioè doveva restare aperte anche di giorno per evitare che le persone senza casa uscissero in città diventando un po' un pericolo per la comunità che è stata fuori, ma un pericolo per loro stessi. E quindi il rischio di contagio ci ha costretto a tenerle aperte. Questo in alcuni casi è stato risolto dagli stessi enti gestori. In altri casi è stato chiesto l'aiuto a questi gestori diciamo così notturni anche di realtà capaci di gestire la situazione diurna, e questo ha

abilitato ancora una volta soggetti che mediamente avevamo ingaggiato su altri temi per altre questioni e ha messo vicine realtà differenti. [AL_04_M Giunta Comunale]

A questo tema si aggiunge la dimensione delle strutture collettive. L'*Housing first*, l'*Housing led* e le microcomunità sono tre delle sperimentazioni che sono inserite all'interno dei Piani di Zona come strategia innovativa. Tuttavia, come emerge dall'estratto sottostante questo modello ha fatto fatica ad entrare a regime a Milano.

Mah il Covid se vogliamo dire che è un aspetto positivo forse è esagerato però ha messo in evidenza in modo molto forte quello che noi dicevamo da molto tempo. Il fatto che non si può ragionare per le persone senza dimora in strutture collettive. Perché lì poi abbiamo avuto quell'evidenza col Covid è scoppiata poi tutto il discorso dei contagi abbiamo dovuto, dimezzati o anche meno i posti di accoglienza. Dover fare e mettere in piedi strutture di emergenza come se ci fosse stato un terremoto appunto per evitare in contagi [...] e questo ha significato aprire delle strutture di accoglienza in emergenza. Quindi hanno dovuto affittare spazi di Milano sport mettere giù le brandine come ci fosse stato un terremoto o un cataclisma improvviso e lì abbiamo potuto dire in modo ancora più forte che appunto il modello di accoglienza collettivo non può essere la soluzione su cui puntate. Soprattutto grosse strutture [AB_05_M Caritas]

La strategia utilizzata dalla città per garantire il diritto alla salute nelle strutture si è sviluppata su due vie: da una parte un raccordo con l'ATS -l'azienda sanitaria locale di Milano- e dell'altra il lavoro immediato di gestione dell'emergenza svolto da Emergency.

In quel momento la seconda cosa immediata che ho fatto è stato chiamare Emergency e dirgli cosa dobbiamo fare? Perché io non ne sapevo niente, il sistema sanitario non sa cosa fare voi che avete gestito ebola e cose varie cosa facciamo? [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Il Covid ha aperto o meglio ha esasperato la voragine che c'è tra sociale e sanitario. Cioè se io penso al tema della grave emarginazione ehho uno dei grandi buchi neri è che c'è proprio la mancanza del sanitario [...]. Il Comune di Milano si è sempre [...] un po' arrabattato in questo. Per cui addirittura sono state aperte diciamo strutture che cercavano un po' di mettere la pezza alla mancanza del sanitario [...] Il Comune di Milano si è inventato il servizio di post post acute perché non è che le situazioni si risolvono veramente in 30 giorni, ci sono ormai situazioni croniche che comunque vanno gestite perché sulla strada non possono stare e non possono stare ricoverati all'interno degli ospedali. Ecco diciamo che il Covid ha assolutamente esasperato questa situazione. In un primo momento le aveva molto avvicinato in realtà e probabilmente anche un po' per la presenza di Emergency che ha messo un po' questa toppa ehho su questa difficoltà di collaborazione, però ecco questa poi, ci si prova costantemente ma proprio non capiscono. Cioè non capiscono, capiscono molto bene, però ecco non siamo ancora arrivati a una quadra sul tipo di collaborazione necessaria sul tema, ecco sicuramente questo. Eppoi ovviamente aperto tutto uno spaccato su chi nasce col Covid con tutto quello che sta succedendo rispetto alle nuove povertà. Eh, per cui di veramente possibilità di intercettare precocemente tutte quelle situazioni che rischiano poi di scivolare nella grave emarginazione per cui ecco sicuramente questo. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

In tutti gli estratti viene messa in luce la motivazione per cui, in una città come Milano, la strategia di contenimento sanitario della pandemia è stata affidata al lavoro di Emergency. L'impossibilità di trovare un tipo di relazione stabile tra ATS e Comune sul tema, e quindi di offrire servizi socio-sanitari all'interno delle strutture di accoglienza o di sperimentazione *Housing first*, è un tema storicamente sedimentato che la diffusione del Covid-19 ha esacerbato. Il tema dell'ospedalizzazione, della mancanza di cure territoriali adeguate è stata particolarmente evidente nelle vicissitudini che hanno accompagnato la diffusione della pandemia in città. Ciò ha riguardato non solo la grave emarginazione che è stata investita in prima istanza, ma l'intera popolazione milanese e lombarda. L'estratto che segue mette bene in evidenza la portata generale del cambiamento sia in termini di bisogni che di risposta al bisogno. La casa di accoglienza Enzo Jannacci è un servizio comunale gestito da direttamente dal Comune.

Piano freddo che cos'è è un servizio che viene attivato nella città di appunto in questo periodo di tempo tra novembre e marzo a volte anche fino ad aprile eccezionalmente una volta [...] fino a maggio praticamente dove ehho adesso non mi ricordo come si chiama c'è la, il centro ascolto della stazione centrale dove si arrivava lì e la persona senza fissa dimora e veniva dislocato in una struttura di accoglienza di primo livello. Quindi in quel periodo diciamo febbraio avevamo più di 500 persone all'interno della struttura e quindi con il Covid si è partito immediatamente, perché ha cambiato un po' anche e ha bloccato ha messo in pausa quello che era il processo di ampliamento della possibilità di accoglienza delle persone senza dimora quindi nuovi servizi. Abbiamo dovuto bloccare il tutto e ragionare in un'ottica di benessere sanitario. [...] Questo ha portato a creare una rete di soggetti pubblici e privati quindi, collaborazione tra l'assessorato al welfare e l'assessorato alla casa, la protezione civile le cooperative, che insieme al Pubblico gestisce Casa Jannacci insieme a ATS quindi l'azienda territoriale alla salute insieme a Emergency insieme a Milano ristorazione una serie di attori per vedere verificare come era possibile diminuire la densità abitativa all'interno delle strutture. [AB_06_M Casa Jannacci]

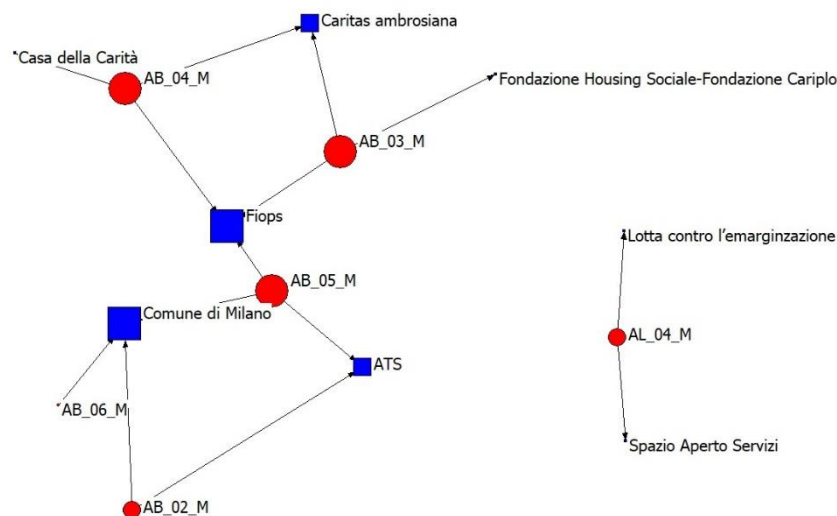
Elemento interessante è che a differenza di Torino a Milano esisteva già un sistema centralizzato di gestione delle accoglienze all'interno dell'ex CASC elemento che ha permesso di avere contezza delle necessità velocemente.

5.3.4 Organizzazioni, ruoli e processi

Le organizzazioni maggiormente centrali nella rete a differenza di Torino vedono alcuni attori emergenti durante il Covid-19. La figura 45 riporta la rete a cui è stata applicata la *degree* dei nodi per evidenziare le organizzazioni centrali, il grafo presenta due componenti. Come più volte richiamato dagli intervistati la fio.PSD ha giocato un ruolo centrale non solo nel cambiamento culturale per i sistemi di

contrasto alla grave emarginazione adulta al livello nazionale, ma anche al livello locale grazie ad alcune figure o organizzazioni che ne fanno parte del panorama cittadino.

Figura 45: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2016-2019 con *degree*



Al livello nazionale sicuramente fio.PSD perché hanno fatto un lavoro molto importante poi fio.PSD [...] è un ente di secondo livello quindi in realtà è anche un ente a se stante ma poi è fatta dai soci. Eh che lavorano tutti i giorni con le persone senza dimora su vari fronti. Da questo punto di vista la federazione è stata fondamentale portare sia al livello ministeriale sia poi negli enti che lavorano per le persone senza dimora, comprese le istituzioni perché poi ci sono anche comuni che sono soci della federazione portare il modello Housing first. Ma ripeto non con l'idea che fosse...abbiamo trovato la soluzione. Anche se per molte persone che stanno per strada è l'unica soluzione. Ehhh o quanto funziona più che l'offerta di strutture collettive. Ma proprio come leva per cambiare un sistema che ancora troppo schiacciato sull'emergenza o sulla risposta periodo dell'anno dell'inverno dove si metteva in piedi un bel piano freddo e stop. Non pensandolo come un problema strutturale ma appunto un'emergenza [AB_05_M Caritas]

E ancora il ruolo di fio.PSD è stato fondamentale per lo sviluppo del sistema cittadino che il Comune ha portato avanti e di cui si è parlato precedentemente come sistema di servizi innovativo.

Nel senso il Comune ha messo in piedi un sistema di servizi anche rispetto all'uso dei fondi da questo punto di vista la federazione è stata fondamentale nell'accompagnare

anche i territori anche comuni grossi che magari o non sapevano neanche che ci fossero dei fondi europei destinati alla grave marginalità o anche nel momento in cui lo sapevano poi non avevano gli strumenti le risorse le capacità per utilizzarli come abbiamo spesso fatto in Italia in passato che poi ritornavano in Europa come se non ne avessimo bisogno. [AB_05_M Caritas]

Lo sviluppo dell'intero sistema per il contrasto alla grave emarginazione ha visto come cause da una parte una rinnovata volontà nata in seno alla nuova amministrazione di centro-sinistra a partire dalla giunta Pisapia, che nella prima giunta Sala ha implementato il sistema; dall'altra la capacità di sensibilizzazione ai temi dell'abitare proposti dalla fio.PSD. La capacità che va riconosciuta al Comune di Milano è stata quella di saper mettere assieme le varie realtà del territorio creando così un sistema che sapesse proporre progettualità finanziabili dal livello sovralocale. Sebbene come si vedrà successivamente la capacità di saper creare rete non equivale a incentivare la partecipazione degli attori ai processi decisionali né a governarle.

Sicuramente allora il Comune di Milano da solo non poteva partire con questa nuova visione con questa nuova sperimentazione di risorse e di servizi per combattere la grave emarginazione. Parlavamo prima di Housing first e Housing led di comunità cioè dietro non ci sono 2 o 3 realtà del Privato Sociale ma c'è veramente un universo no. Io parlo almeno di 10 15 realtà che insieme al Comune di Milano hanno partecipato al bando alla coprogettazione per dare il via a questa nuova fase sperimentale [AB_06_M Casa Jannacci]

Anche nel caso di Milano un attore molto importante è Caritas. Tuttavia, a differenza di Torino, e come già messo in evidenza nell'ambito alimentare, Caritas fatica a trovare una linea condivisa di intervento con il Comune di Milano generando conflitti e autoreferenzialità.

Rispetto all'ente per cui lavoro forse è più complicata la faccenda ma più per una questione interna dell'ente nel senso che poi come Caritas facciamo un po' fatica a lavorare con le istituzioni. Negli ultimi anni molto meglio la situazione però in passato facevamo un po' fatica a lavorare con le istituzioni c'era un po' troppa autoreferenzialità. Cioè faccio autocritica su questo è...però devo dire che col tempo abbiamo capito l'importanza di lavorare con le istituzioni perché ha permesso di sperimentare anche al nostro interno dei modelli, dei progetti dei servizi che noi chiamiamo le cosiddette opere segno cose che adesso vengono riconsegnate al Pubblico se no diventano come dire..... la logica deve essere non ci sostituiamo all'ente Pubblico affianchiamo l'ente Pubblico in una logica di sussidiarietà vera che però deve restituire all'ente Pubblico il suo dovere di occuparsi del sociale. Non siamo né il braccio operativo del Pubblico, possiamo anche essere la testa pensante e lo siamo, in generale come Terzo Settore non dico Caritas quindi rivendichiamo un ruolo non soltanto di braccio operativo però non possiamo neanche fare

l'errore di pensarci come autonomi o come il modello alternativo al Pubblico. [AB_05_M Caritas]

Come si evince dall'estratto il rapporto tra Caritas e il Comune ha dei contorni in via di ridefinizione che sui temi della povertà possono fare la differenza. Leggendo questa relazione nel panorama che si è andato a delineare nei capitoli precedenti questo rapporto di tensione può essere chiarito usando due direttive: la prima è la grande capacità di Caritas Ambrosiana di arrivare nei territori e costruire interventi autonomamente anche in ottica concorrenziale e sostitutiva dell'attore Pubblico. Dall'altra il modello di relazione con il Terzo Settore proposto dal Comune, che come ricordato assomiglia al modello *vendor* proposto da Pavolini (2003), tiene fuori dalla "testa" dei processi gli attori del Terzo Settore seguendo un modello gerarchico. Questo viene confermato come detto precedentemente dal fatto che in una prima stesura della progettualità in risposta all'avviso 4 Milano era l'unica città con una cabina di regia interamente composta da uffici interni all'amministrazione pubblica (Prandini e Ganugi 2021). La citazione dell'intervistato AB_04_M da una panoramica chiara delle possibili motivazioni del disallineamento tra Caritas e il Comune legato principalmente alla presenza marginale dell'attore Pubblico e lo sviluppo di un sistema in mano agli enti Caritatevoli

Un po' dal circuito Caritas diciamo identifichiamolo un po' così che sono fortemente specializzati sul tema. Penso a Ronda della Carità penso a Comunità Nuova, insomma, Milano è ricca insomma ha tanto sapere sicuramente se penso a organizzazioni di secondo livello fio.PSD insomma è stata ben presente soprattutto poi con l'arrivo dei fondi PON per cercare di creare un pochetto di regia ecco che forse su Milano mancava. Mancava ma ripeto è anche un po' responsabilità dell'ente Pubblico perché forse c'è stato un blackout di presenza in alcuni anni per cui poi ognuno è andato avanti facendo il meglio possibile e mancando un po' di regia ecco, fio.PSD ha supportato il Comune di Milano, tra l'altro, come Comune di Milano è socio fio.PSD anche nel creare un po' la regia di questo sistema. [...] Parlo dell'istituzione perché sicuramente è stato, perché secondo me è stato, non so come dire un po' il punto di svolta il fatto che il Pubblico si riappropriasse un po' della regia sul tema [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Come richiamato più volte il ruolo dell'ATS nel sistema dei servizi si è mostrato particolarmente carente alla prova del Covid-19. Sebbene si fossero create delle sinergie anche in ottica di governance della grave emarginazione questo non ha portato allo sviluppo di servizi di integrazione socio-sanitaria adeguati.

Tra l'altro si era costituito un meccanismo di governance cittadina sui temi della grave emarginazione con l'ASL, quindi, qui sono chiamate ATS ma col sistema sanitario

con il sistema dei volontari con il sistema degli ospedali. Cioè si è creata a fianco, mentre si costruiva questo noi abbiamo costituito un dispositivo di governance di tutto questo [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Allo sviluppo di reti di relazioni non si è affiancato un eguale sviluppo di servizi integrati nel contrasto alla grave emarginazione schiacciati principalmente sulle strutture sanitarie. Questa mancanza enfatizza particolarmente il ruolo del Comune di Milano in quanto essendo ambito monozona per la programmazione territoriale dei servizi socio-sanitari, i Piani di Zona, ha investito più sulla parte della costruzione della rete piuttosto che nello sviluppo dei servizi.

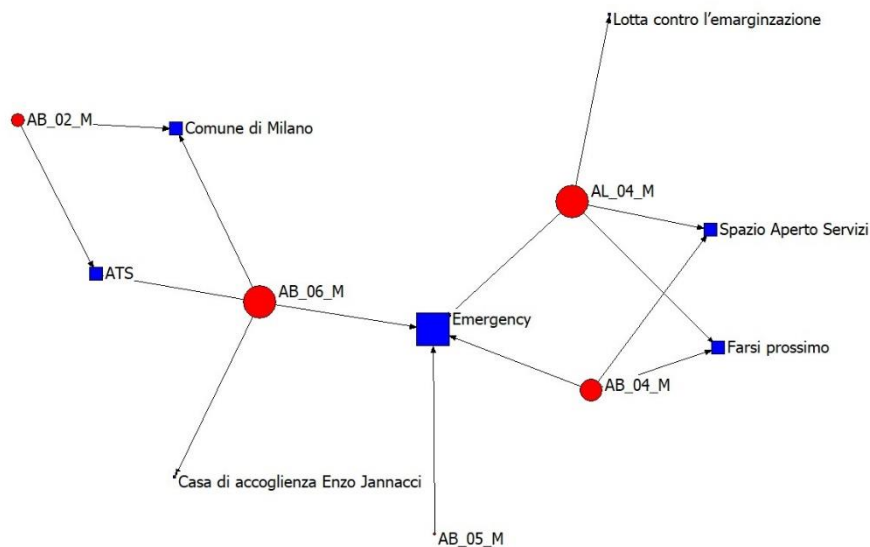
Milano è un ambito monozona. Diciamocela così ce la cantiamo e ce la suoniamo da soli perché siamo grandi e quindi il sistema sanitario ha un ruolo meno importante. E quindi lì se tu vuoi che abbiano un ruolo la forma non c'è, non basta devi costruire le alleanze in senso strategiche e, come sempre, devi avere delle persone con nomi cognomi e facce che si mettano a disposizione reciprocamente. [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Vengono inoltre richiamati nel grafo Spazio Aperto Servizi e Lotta contro l'Emarginazione che sono due enti che dal 2017/2018 gestiscono il servizio CASC. In particolare, il primo ente svolge un ruolo centrale di regia di tutti i servizi per i senza dimora.

Siamo arrivati su un servizio di snodo strategico perché siamo veramente diventati la regia di tutti i servizi e tutti questi enti che abbiamo invece un po' nominato sono enti che gestiscono i servizi. Per cui devo dire che poi ma è anche un po' sempre così nell'operatività in realtà si cerca semplicemente di cercare di fare andare bene i servizi a beneficio delle persone sicuramente c'è stato un po' un ridisegnare la geografia politica su Milano. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Come si noterà successivamente a Milano emerge con forza questa contraddizione tra esternalizzazione, coprogettazione e regia. Il Servizio CASC a cui fa riferimento l'intervistato è di titolarità del Comune ma il vero attore che ha un ruolo di regia è Spazio Aperto Servizi su cui ricadono tutte le responsabilità.

Figura 46: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2020-2021 con *degree*



Nel periodo pandemico la centralità di Emergency che risulta essere l'attore maggiormente citato, evidenzia questa carenza di integrazione socio-sanitaria figura 46. Infatti, questa organizzazione ha svolto un ruolo centrale per la gestione della parte sanitaria della pandemia. All'interno del punto di accesso unico della città, l'ex CASC, è stato inserito un presidio sanitario per lo screening in entrata, un servizio totalmente nuovo.

Che cos'è accaduto in quel momento che abbiamo aggiunto al CASC/Sammartini anche la funzione legata ai temi della salute. Quindi oltre al medico interno, che c'è sempre stato, anche se è stata sempre una figura un po' stiracchiata e sottoposta ad un carico di lavoro forse eccessivo, abbiamo attivato una specie di filtro legato al fatto che appena si entrava e non quando si manifestava l'eventuale malattia venivano fatti degli screening iniziali sia di orientamento ai temi della salute ma anche di primissima profilassi e di primissima allerta. Questo centro di prima selezione che è il primo filtro lo ha seguito Emergency, mentre Spazio aperto servizi e adesso non ricordo l'altra cooperativa Lega la lotta contro l'emarginazione che gestivano già il servizio del CASC/Sammartini hanno continuato a fare la loro attività che veniva sviluppata dopo aver fatto questo passaggio iniziale che proprio dal punto di vista fisico era collocato all'ingresso appena la persona entrava all'interno del centro [AL_04_M Giunta Comunale]

Quanto detto viene confermato da uno degli attori che gestivano il servizio CASC il quale mette in evidenza come il nesso tra sociale e sanitaria fosse molto lasco e mancassero delle vere e proprie competenze e conoscenze di tipo sanitario tra gli enti che si occupano di grave emarginazione

Sicuramente Emergency che con il comune di Milano ha messo a totale completa disposizione non solo nella gestione ma soprattutto nella formazione. Durante, durante il Covid è stata sicuramente fondamentale, anche poi post. Con una messa a disposizione totale e completa di tutto quello che è il loro sapere [...] Anche perché tutto il settore sociale si è trovato a fare i conti con il sanitario e nessuno ha ad oggi questo tipo di competenza [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Competenze e conoscenze che, come viene riportato nell'estratto successivo, mettono in evidenza e confermano due principali questioni: la logica emergenziale non solo legata alla diffusione della pandemia ma alla mancanza di un vero e proprio sistema strutturale di tipo sanitario nei servizi per la grave emarginazione; e la centralità di Emergency nel gestire la pandemia in tutti i suoi vari aspetti, visto che questa organizzazione è risultata centrale anche nell'ambito alimentare. La natura dell'organizzazione abituata a lavorare in condizioni estreme e la mancanza di una progettualità specifica di risposta pregressa da parte del Pubblico ha fatto risaltare Emergency non solo come attore della partnership ma come protagonista e manager della rete assieme al Comune.

A Milano è stata particolarmente attiva devo dire ci ha dato una grossa mano sia a noi del Terzo Settore che al Comune Emergency. Si è stata molto importante perché ha, naturalmente anche perché sono abituati a lavorare nell'emergenza, cioè mentre L'ATS che son quelle le ASL qui son chiamate ATS hanno dovuto in qualche modo al di là di tutto il tema dei presidi sanitari che mancavano, delle mascherine e quant'altro, però si sono trovati in grossa difficoltà. Il dover mettere in piedi Covid hotel strutture per l'isolamento e lì pian piano con tempistiche non proprio da, insomma, di risposta immediata però si è riusciti nel tempo a mettere in piedi un sistema di servizi di risposta. L'apporto dato da Emergency molto più abituato a lavorare sull'emergenza è stato fondamentale anche nel costruire i ponti tra l'accompagnamento o quelle fasi di...che l'ente Pubblico non sarebbe stato in grado di garantire. Perché prima che hanno aperto poi i Covid hotel, ma i covid hotel erano già per quelli che avevano il Covid vero e proprio ma noi avevamo il problema di persone che avevano i sintomi quindi non solo che potevano avere il Covid ma all'epoca non c'erano i tamponi quindi non sapevamo ancora se avessero il Covid e non sapevi dirgli dove stare perché non potevi dirgli stai dentro al dormitorio [AB_05_M Caritas]

Gli enti del Terzo Settore che autonomamente sono stati in grado di provvedere alla riorganizzazione hanno proceduto autonomamente, mentre per alcuni servizi il Comune ha dovuto intervenire direttamente.

Ecco qua faccio una pochettina fatica perché non so se posso dirla questa cosa, diciamo che dal Comune di Milano c'è stata sicuramente subito una reazione a, diciamo che hanno lasciato in mano poi l'operatività al Terzo Settore ecco [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Elemento interessante è che l'azienda sanitaria locale non presenta un numero di citazioni più alto durante la pandemia. Come detto precedentemente e come si vedrà nei processi decisionali la parte sanitaria è stata gestita quasi totalmente da Emergency. L'ATS, infatti, ha mostrato diverse fragilità sia nei servizi sviluppati all'interno del sistema della grave emarginazione, sia in termini di prevenzione non predisponendo di piani pandemici.

Il Covid ha aperto o meglio ha esasperato la voragine che c'è tra sociale e sanitario. Cioè se io penso al tema della grave emarginazione è uno dei grandi buchi neri è che c'è proprio la mancanza del sanitario. [...] addirittura, sono state aperte diciamo strutture che cercavano un po' di mettere la pezza alla mancanza del sanitario [...] Il Comune di Milano si è inventato il servizio di post post acute perché non è che le situazioni si risolvono veramente in 30 giorni, ci sono ormai situazioni croniche che comunque vanno gestite perché sulla strada non possono stare e non possono stare ricoverati all'interno degli ospedali. Ecco diciamo che il Covid ha assolutamente esasperato questa situazione, in un primo momento le aveva molto avvicinato in realtà e probabilmente anche un po' per la presenza di Emergency che ha messo un po' questa toppa ehhh su questa difficoltà di collaborazione però ecco questa poi, ci si prova costantemente ma proprio non capiscono, cioè non capiscono, capiscono molto bene però ecco non siamo ancora arrivati a una quadra sul tipo di collaborazione necessaria sul tema ecco sicuramente questo. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Il Comune assieme al Terzo Settore hanno fatto fronte comune nello stimolare l'azione dell'ATS come riportato nell'estratto seguente

C'è stato un buon lavoro insieme. Mi ricordo anche nel cercare di capire cosa fare con l'ATS nel sollecitare l'ATS, avevamo fatto, perché poi ecco si navigava un po' a vista con il servizio prevenzione dell'ATS, che insomma tutto aveva fatto tranne che la prevenzione. Che poi si son trovati di fronte alla pandemia assolutamente impreparati non soltanto perché mancavano i dpi. Lo abbiamo visto qua in Lombardia in modo particolare. Ma un po' in tutta Italia. Devo dire che abbiamo fatto un po' abbastanza fronte comune con il Comune di Milano nel sollecitare l'ente Pubblico sul fronte sanitario. [AB_05_M Caritas]

5.3.5 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

La tabella 31 riporta le organizzazioni a cui appartengono gli attori presenti nei processi decisionali. Anche in questi casi i primi quattro grafi in questo paragrafo rappresentano il risultato delle citazioni degli attori riguardo la domanda “*mi saprebbe indicare tre persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell'orientare le decisioni finali in ordine di importanza?*”. Le

caratteristiche dei nodi e delle relazioni seguono lo schema utilizzato nel capitolo precedente.⁸⁹

Tabella 31: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete 2016-2021

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_04_M	Giunta Comunale
AB_01_M	Direzione Comune di Milano
AB_02_M	Direzione Politiche Sociali
AB_03_M	Fondazione Arca
AB_04_M	Spazio Aperto Servizi
AB_05_M	Caritas
AB_06_M	Casa Enzo Jannacci
AL_12_M	Fondazione Comunitaria di Milano
AB_07_M	Spazio Aperto Servizi
AB_08_M	Cooperativa Farsi prossimo
AL_09_M	Caritas
AB_09_M	Dar Casa
AB_10_M	Fondazione Housing sociale
AB_11_M	Redo
AB_12_M	Comune di Milano
AB_13_M	Comune di Milano
AB_14_M	Comune di Milano
AB_15_M	Lega coop provinciale
AB_16_M	Fondazione Cariplo
AB_17_M	Sicep Milano
AB_18_M	Sunia
AB_19_M	Unione inquilini
AB_20_M	ATS
AB_21_M	Direzione Politiche Sociali
AB_22_M	ATS
AB_23_M	Emergency

⁸⁹ Oltre il legame sono state raccolte informazioni rispetto all'organizzazione di appartenenza delle persone citate, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di legame cooperativo o conflittuale e l'attributo relazionale (Laumann e Pappi 1976). Lo spessore dei legami rappresenta l'ordine con cui sono stati citati gli attori, ovvero legami più spessi e di colore nero più marcato rappresentano gli attori gerarchicamente superiori, legami con linee meno spesse e di colore più tenue gli attori indicati per ultimi. Il colore dei nodi rappresenta la sfera sociale di appartenenza degli attori. I nodi rossi riguardano attori pubblici, blu Terzo Settore, verdi organizzazioni di secondo livello, rosa organizzazioni sanitarie.

AB_24_M	Protezione civile
AB_25_M	Comune di Milano
AB_26_M	Giunta comunale
AB_27_M	Spazio Aperto Servizi
AB_28_M	ALER
AB_29_M	Rotonda di Baranzate
AB_30_M	Fondazione Cariplo/housing
AB_31_M	Fondazione Fiera di Milano
AB_32_M	fio.PSD
AB_33_M	fio.PSD
AB_34_M	Casa della carità
AB_35_M	Caritas
AB_36_M	Caritas
AB_37_M	Cooperativa Farsi prossimo
AB_38_M	Cooperativa Farsi prossimo
AB_39_M	Caritas
AB_40_M	Direzione Politiche Sociali
AL_03_M	Direzione Politiche Sociali
AB_41_M	Spazio Aperto Servizi

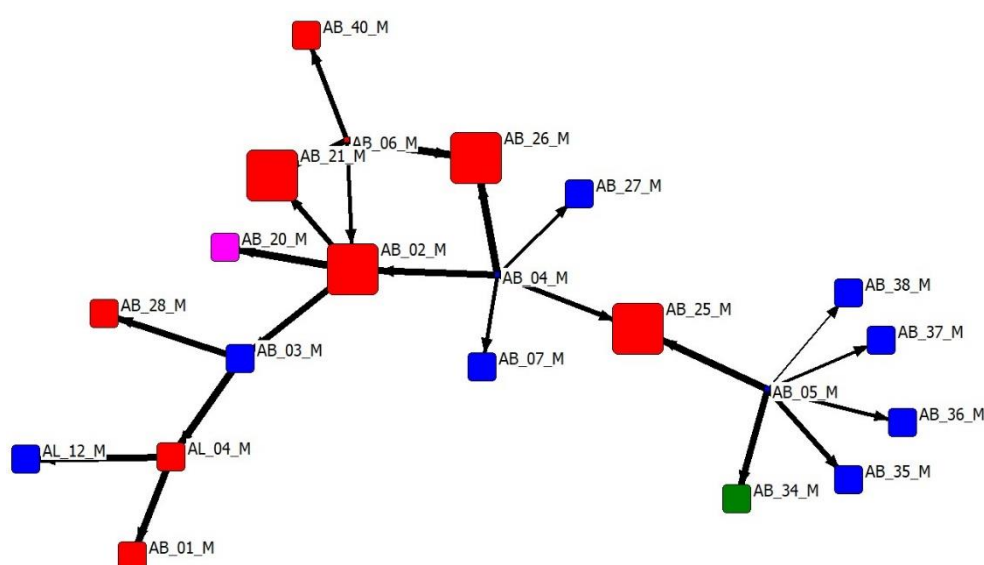
La rete è composta solo di rapporti cooperativi e principalmente professionali. Anche se in alcuni casi viene definito il doppio attributo di tipo professionale e amicale la prevalenza identificata dagli attori è di tipo professionale. Inoltre, la definizione di amicale degli attori è legata principalmente allo sviluppo di relazioni durante il lavoro e non pregresse come viene intesa in questo lavoro. Gli stessi attributi sono stati riscontrati anche nel periodo Covid-19. I nodi con una maggiore *indegree* nel periodo pre-pandemico sono interni alla pubblica amministrazione, figura 47.

Parlo dell'istituzione perché sicuramente è stato, perché secondo è stato non so come dire un po' il punto di svolta il fatto che il Pubblico si riappropriasse un po' della regia sul tema. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

Andando nel dettaglio AB_26_M e AB_25_M sono due figure centrali. La prima politica, mentre la seconda una figura apicale di tipo tecnico-amministrativo. I due attori vengono più volte richiamati come centrali non solo nell'orientare le decisioni finali ma anche nel promuovere il cambiamento del sistema di welfare

locale. AB_02_M è invece una figura tecnica che ha seguito tutto lo sviluppo del sistema per la grave emarginazione. Gli enti del Terzo Settore inoltre evidenziano il ruolo svolto da AB_25_M, attore che è riconosciuto per le sue capacità e lo sforzo di coniugare sociale e sanitario. Guardando più in generale alla rete si può notare come nella prima finestra temporale gli attori del Terzo Settore abbiano giocato un ruolo molto marginale nell'orientare le decisioni finali e riprendendo le parole degli intervistati principalmente consultive.

Figura 47: Network decisionale 2016-2019 con *indegree*

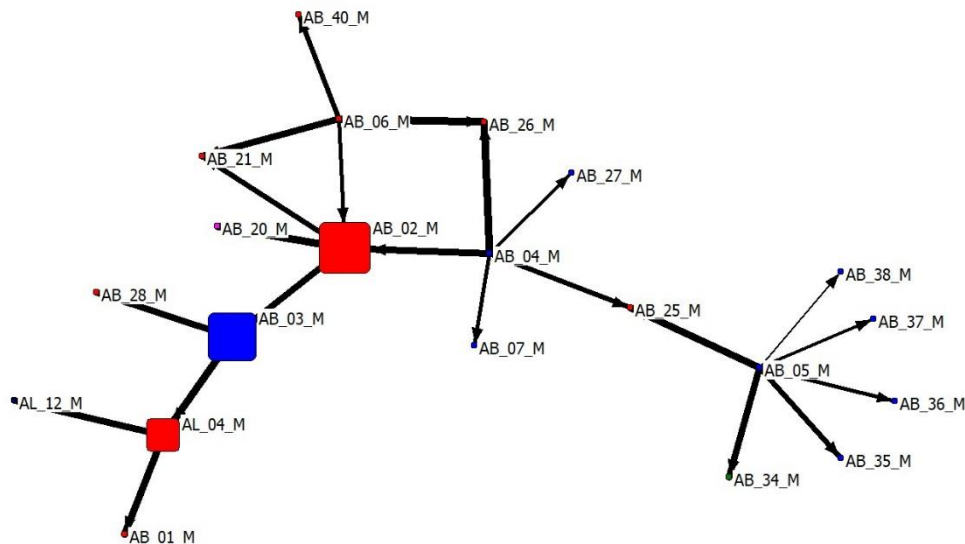


Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.010	4	0.113

Tuttavia, come seconde o terze scelte vengono richiamati diversi attori del Terzo Settore. Questi attori fanno parte maggiormente delle organizzazioni che sono identificate nella gestione dell'ex CASC o della fetta del Terzo Settore di stampo religioso. Anche in questo caso, infatti, a Milano il network presenta un numero di nodi maggiore rispetto a Torino. La figura 48 riporta invece il network decisionale con applicata la *betweenness-dir*. Gli intermediari della rete sono tre nodi di cui AB_02_M è già centrale per *indegree*. Questo attore viene richiamato oltre che per la posizione rivestita all'interno dell'ufficio perché ha seguito tutto il processo di evoluzione del sistema accrescendo le sue capacità di intermediazione.

Il ruolo di intermediazione di AB_03_M di Fondazione Arca è legato alla conformazione della rete così come per AL_04_M. Infatti, AB_03_M viene citato da AB_02_M e a sua volta AL_04_M viene citato da AB_03_M ponendoli in una posizione privilegiata per il passaggio di informazioni.

Figura 48: Network decisionale 2016-2019 con *betweenness-dir*



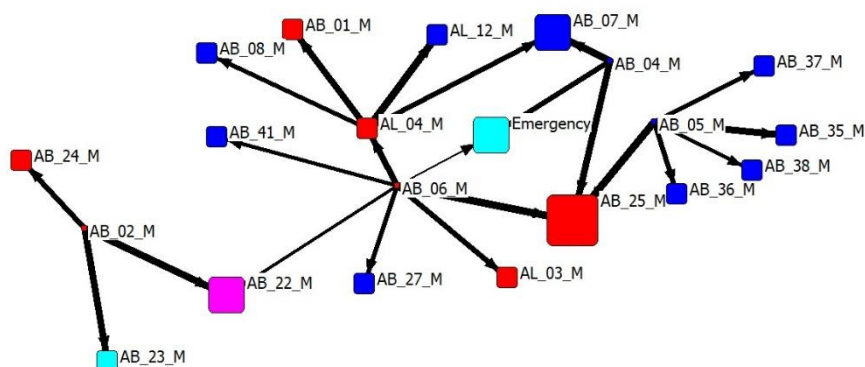
Guardando alla situazione pandemica AB_25_M rimane un attore molto importante anche durante la pandemia come si può notare nella figura 49 e 50. Anche in questo caso viene riconosciuta come centrale per le sue capacità e volontà di coniugare sociale e sanitario andando anche a svolgere un ruolo di intermediario con Emergency. Altro attore importante che viene citato dagli attori infatti è Emergency. Elemento estremamente interessante è che viene citata da più attori l'organizzazione senza l'identificazione di un attore specifico.

Emergency ci aveva aiutato proprio anche nel definire poi i criteri di accoglienza interni, cioè di definire i criteri di accoglienza all'interno della struttura e questo devo dire AB_25_M era stata ci aveva dato il contatto. C'è stato un buon lavoro insieme. [AB_05_M Caritas]

Come si può notare nel network reputazionale sottostante nella figura 52 e dalle parole dell'estratto successivo Emergency ha gestito le conseguenze della pandemia come un'istituzione senza un referente unico scelta per le sue capacità d'intervento, soprattutto nella connessione tra sociale e sanitario, e grazie alla sua reputazione in città.

Emergency ma perché ripeto è stato l'unico ente veramente competente sul tema. Perché non solo ci ha messo quella voglia di rispondere ma è stato anche più concreto no. Per cui adesso non ricordo i nomi delle persone con cui ho collaborato abbiamo collaborato direttamente con Emergency, però Emergency in generale sono arrivati e in 3 secondi hanno. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

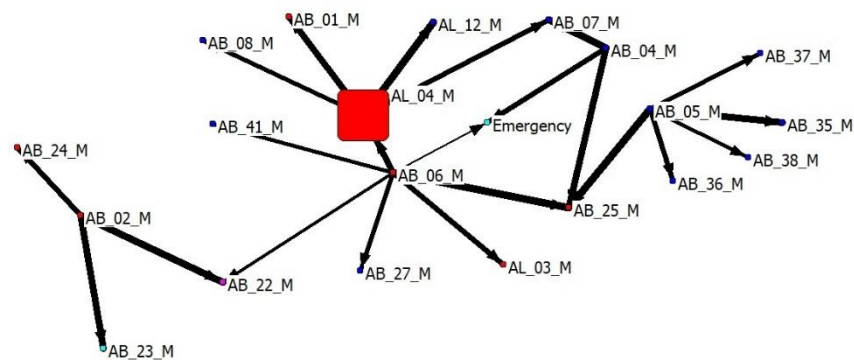
Figura 49: Network decisionale 2020-2021 con *indegree*



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.010	2	0.132

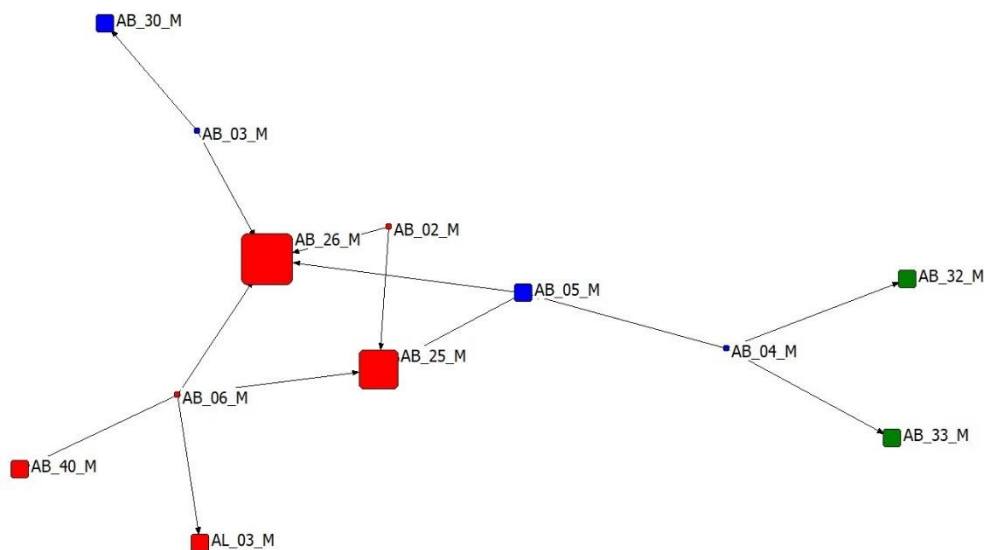
In questo caso AL_04_M svolge il ruolo di intermediazione. Questo è interessante per due principali motivi: è un attore politico che era presente anche nei network dell'ambito alimentare e riconosciuto anche dalle parole degli attori come attore che ha saputo connettere diversi attori del territorio, tra cui Emergency. Inoltre, al livello formale della rete la sua posizione connette attori pubblici con attori del Terzo Settore creando un ponte tra le diverse realtà. Sebbene non venga riconosciuto come centrale in termini di prestigio *-indegree-* nei processi decisionali ha svolto un ruolo importante come mediatore.

Figura 50: Network decisionale 2016-2019 con *betweenness-dir*



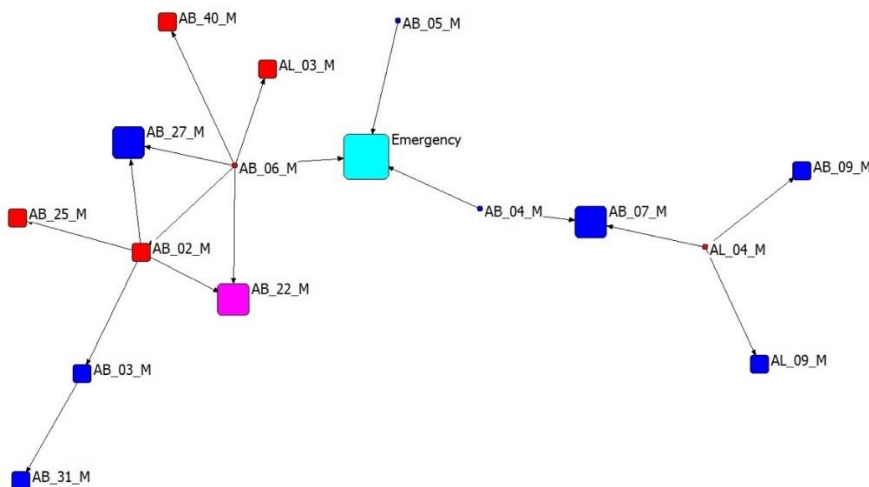
La dimensione reputazionale mostra il ricorrere di alcuni attori già citati nei processi decisionali come centrali. Innanzitutto, anche in questo caso gli attori del campo sanitario vengono richiamati solo durante la pandemia. Inoltre, si fa riferimento a una figura specifica dell'ATS specializzata in epidemiologia, quindi, riguarda la risposta contingente legata alla pandemia. Nel periodo prepandemico, figura 51 gli attori pubblici erano quelli dotati di maggiore reputazione. AB_26_M e AB_25_M sono gli attori centrali. Questi sono stati già richiamati per la loro centralità nell'orientare il cambiamento sistemico nei confronti della grave emarginazione adulta. Sono presenti, inoltre, anche organizzazioni legate al mondo fio.PSD che come si è detto precedentemente hanno svolto un ruolo centrale nel sensibilizzare ed introdurre le indicazioni dell'avviso 4.

Figura 51: Network reputazionale 2016-2019 con *indegree*



Ruoli che cambiano tuttavia durante la pandemia. Emerge con chiarezza la centralità di Emergency anche qui come organizzazione per il contrasto agli effetti della pandemia. Assieme anche qui attori di Spazio Aperto Servizi, AB_27_M e AB_07_M, che hanno riorganizzato i servizi dell'ex CASC grazie anche alle loro relazioni con l'attore Pubblico. A questo si aggiunge un solo attore del servizio sanitario che è AB_22_M che, come si diceva precedentemente, è stato già importante nei processi decisionali.

Figura 52: Network reputazionale 2020-2021 con *indegree*



Cercando di riassumere, i processi decisionali riguardo la grave emarginazione adulta a Milano sono stati condotti principalmente da attori pubblici nel periodo pre pandemico anche in concomitanza con i fondi destinati al tema al livello nazionale ed europeo. Questo ha visto emergere alcuni attori politici e tecnici che hanno ricoperto un ruolo centrale nell'orientare le decisioni finali. Tuttavia, i processi hanno riguardato principalmente gli aspetti di assistenza sociale nel periodo pre pandemico. L'entrata in campo della parte sanitaria è stata favorita dalla pandemia. Tuttavia, l'ATS è un attore marginale nei processi decisionali a confronto di attori privati come Emergency che è stato il fulcro vero e proprio degli sforzi di integrazione socio-sanitaria.

5.3.6 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

Anche in questo caso il sistema ha beneficiato dei cambiamenti avvenuti precedentemente la diffusione del Covid-19. Infatti, il rapporto tra gli attori della governance con il ritorno del ruolo di regia del Comune che ha favorito strategie di sperimentazione che hanno dato i loro frutti durante la pandemia ma non nate con essa, come riportato nell'estratto seguente

Negli ultimi mesi ma ancora prima per una riforma legislativa interna al Comune la coprogettazione è stato il grande cambiamento, mentre prima c'era il bando rigido in cui si partecipava e tu doveva stare in una griglia molto stretta adesso c'è una coprogettazione per cui uno si segnala e dice io sono disposto a occupare di...il Comune chiama le due o tre 4 organizzazioni sente le organizzazioni, fa il bando e poi le organizzazioni partecipano al bando dopo aver condiviso insieme. Addirittura, adesso oltre la coprogettazione si sta andando a coprogrammazione negli ultimi bandi ci riuniscono e addirittura chiedono i nostri pareri le nostre esperienze e ancora prima di fare la coprogettazione per cui fare uscire una manifestazione di interesse c'è un'interlocuzione con il Privato Sociale e questo ovviamente arricchisce molto la visione del Comune che ovviamente non sta nella strada dove le organizzazioni sono. Avere il contatto con le persone è un grande arricchimento per loro e anche per noi e questo crea anche rete perché poi trovandosi a dialogare con altre organizzazioni si riesce anche a trovare le varie competenze per riuscire a fare il progetto più finalizzato [...] beh sì nel Covid ma non grazie al Covid anzi è grazie proprio la politica comunale. [AB_03_M Fondazione Arca]

Come detto nei paragrafi precedenti le diverse fasi di avvicinamento al tema dei senza dimora e la costruzione del sistema Milano ha messo in evidenza la centralità del tema per la politica locale grazie anche ad alcune figure politiche e al lavoro di alcuni tecnici. Fondazione Arca è uno degli enti del panorama cittadino che si è occupato di introdurre soluzioni abitative innovative come *Housing first* in città ma che ha da sempre portato avanti in maniera più o meno autonoma proprie

azioni sul tema. Anche un secondo attore mette in evidenza la volontà di apertura e ascolto da parte del Comune già da prima del Covid, evidenziando però come i processi decisionali riguardassero principalmente la parte implementativa e non strategica degli interventi.

Nel senso che c'è sempre stata apertura al confronto ehhh probabilmente prima del Covid c'era un, ma no non è vero fermo restando che sono servizi dell'amministrazione sono servizi pubblici sono servizi sociali del Comune di Milano per cui la linea è a un certo punto è politica e segue un po' gli andamenti della politica quindi fermo restando questo ci sono sempre stati spazi di confronto sulla modalità di messa a terra. In alcune occasioni anche di confronto e di direzione però noi lo sappiamo che non so come dire ogni tanto arrivano decisioni arrivate dall'alto che non si discutono quindi. Ma è anche giusto così che insomma le responsabilità rimangano in capo all'ente Pubblico e lo dico anche da cittadina, nel senso che questa dovrebbe essere la garanzia di, per cui ne siamo ben consapevoli devo dire che ehm ogni tanto c'è stata l'apertura e la possibilità invece di decidere insieme quale fosse la linea migliore, prima dopo e durante. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

E ancora

Nel periodo pre covid a partire soprattutto dall'avviso 4 di quello che ha finanziato, lì era stato messo in piedi un buon lavoro con il Comune di Milano. nel senso che si era fatto tutto un lavoro con gli enti, con la federazione ma anche con gli enti con tanti tavoli tematici anche. Un buon lavoro devo dire anche di definizione di quello che avevano chiamato l'action plan direi piuttosto partecipato no...non facile perché le realtà che lavorano sulla grave marginalità sono tante erano sempre state abituate a lavorare in un'ottica di competizione, perché i bandi sono comunque spesso competitivi purtroppo spesso soprattutto in passato secondo logiche di bandi a ribasso. [...] Per cui c'era stato un buon lavoro a partire insomma dall'avviso 4 in avanti. Nel tempo devo dire che e su questo Covid ha impattato relativamente forse ha aggravato nel senso che ha reso difficile far le riunioni...è andato un po' scemando. E oggi ci troviamo nella situazione in cui sebbene il sistema dei servizi sia comunque più strutturato a partire dall'avviso 4 però le occasioni in cui con il Comune, anche con i singoli progetti, poi si fanno le famose cabine di regia che sono previste i momenti di coprogettazione sono ancora troppo pochi sporadici lasciati un po' al...non c'è una programmazione perché il Comune è in affanno sono continuamente insomma...probabilmente per una questione...ripeto non di mancanza di volontà ma di deficit strutturali per cui fanno fatica. [AB_05_M Caritas]

Il sistema di coprogettazione e coprogrammazione del Comune di Milano sconta delle criticità che non dipendono direttamente dalla volontà degli attori ma dalla politica. Infatti, come riporta l'estratto precedente alcuni deficit su diversi livelli

AB_25_M cita spesso, il fatto di dire che mi piacerebbe tanto fare tante cabine di regia su più progetti come son peraltro previsti anche finanziati, poi noi abbiamo delle organizzazioni come Caritas sulle cabine di regia poi se il Comune non ci chiama non convoca la cabina di regia avremo anche un problema di rendicontazione. Strutturale nel senso che poi sono adesso qualcosina in più hanno messo anche nell'area diritti però sono sottorganico. [...] E poi forse anche il dialogo con il livello politico che spesso diventa

difficile, che spesso può essere difficile il cambio dei dirigenti che c'è stato e poi la macchina istituzionale è davvero come si dice che la burocrazia ammazza è vero. Cioè ci rendiamo conto in alcuni progetti che abbiamo con il Comune, per esempio, sul fronte della residenza anagrafica che è un servizio dato dal Comune di Milano ma appaltato a enti del Terzo Settore ti rendi conto quanto appunto la parte burocratica poi blocchi il meccanismo [AB_05_M Caritas]

Il primo livello è legato alle scelte politiche di attivare la coprogettazione come strumento, come più volte evidenziato nel testo, spesso le decisioni sono calate dall'alto senza la possibilità di spazi di negoziazione; il secondo livello riguarda il difficile rapporto tra parte politica e tecnica in cui emergono difficoltà di comunicazione e raccordo; il terzo problema riguarda l'inadeguatezza in termini quantitativi e qualitativi del personale tecnico predisposto che rende ancora più complesso gestire iniziative del genere. Tuttavia, il rapporto tra la parte istituzionale e gli enti gestori del Terzo Settore ha una base solida che non si è interrotta con il Covid-19. Infatti, come si può leggere nell'estratto seguente vengono alternati momenti di chiusura e apertura del confronto e della coprogettazione a seconda delle necessità e delle persone che governano questi processi.

No ma perché ripeto sono stati anni molto proficui da questo punto di vista sicuramente come le ho detto prima i servizi li fanno le persone anche perché in questo momento ci sono in posizioni, c'erano e piano piano stanno tornando in posizioni strategiche proprio persone che hanno un po' questa modalità di lavoro in loro. Per cui devo dire che è sempre stato, mah un confronto non mi sento di dire che ci sia stato un cambiamento ecco su questo, poi i momenti più o meno difficoltosi con soggetti perché comunque ecco c'è anche questa capacità di continuare ad allargare e chiudere la rete a secondo no di quel, degli spazi di lavoro che si aprono però no, no ma lo dico in senso positivo. [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

La base dei servizi per le persone senza dimora che rimane principalmente legata all'appalto tradizionale è uno dei possibili fattori di inerzia nell'attivazione delle iniziative di coprogettazione o coprogrammazione. Inoltre, la matrice istituzionale forte che anche in questo caso predilige l'esternalizzazione, anche con pieno carico di responsabilità agli enti e l'idea ancora non del tutto eradicata di un sistema emergenziale, come il piano freddo e la presenza di strutture collettive, influisce anche sull'idea degli interventi sperimentali.

Problema che abbiamo in questo momento rispetto all'Housing first. Siamo partiti abbastanza bene con il Comune di Milano anche se con un ingaggio molto faticoso con numeri piccoli e così finché il pezzo Housing first era sotto l'area diritti e inclusione ha funzionato bene il passaggio all'area domiciliarità che è un'altra delle aree del comune di Milano è stato un problema ed è tutt'ora un problema. L'ultima cosa che hanno fatto su

cui stiamo ancora trattando lì siamo veramente entrati un po' in conflitto direi è l'aver messo il sistema dell'Housing first all'interno del sistema dell'RST che è la residenzialità sociale temporanea per cui dicendo le persone possono essere accolte massimo per una finestra di due anni che vuol dire non aver capito proprio niente del sistema. O meglio aver capito cosa vuol dire housing first e far finta di non capirlo, e su questo insomma siamo un po' in conflitto con il Comune o meglio con un pezzo del Comune. Perché qua siamo di fronte a un Comune un po' schizofrenico, perché abbiamo l'area diritti e inclusione che è in linea con noi l'area domiciliarità con cui stiamo facendo un po' di fatica a far passare e questo è un problema. Quanto abbia impattato il Covid non lo so non credo sia un problema di impatto del Covid credo sia un problema di comprendere il modello e di non tornare sempre in queste logiche emergenziali. Per cui persona senza dimora uguale dormitorio, uguale struttura collettiva sull'abitare questo. [AB_05_M Caritas]

A questo si legano reticenze portate avanti in questo caso da attori tradizionali come Caritas che solo in tempi molto recenti ha cambiato la sua logica di intervento con un'apertura al dialogo con le istituzioni. La pandemia ha quindi messo in risalto alcuni aspetti già presenti in precedenza andando solo ad esacerbare la logica emergenziale presente.

5.3.7 Prospettive post pandemia

Come si è notato il Covid-19 ha messo in luce diverse carenze del sistema andando a generare delle logiche di riorganizzazione per rispondere ai bisogni della popolazione. Il futuro del sistema locale per il contrasto alla grave marginalità è legato anche in questo caso alla dimensione nazionale e alle scelte politiche centrali. Come si è potuto evincere molti dei servizi che si sono sviluppati a partire dal 2015/2016. Infatti, il futuro dei sistemi locali viene messo in relazione alla capacità di ascolto del livello ministeriale e della disponibilità di fondi a riguardo.

Ed io invece ho visto in questi anni soprattutto nel ministero del welfare eh lungimiranza intelligenza e soprattutto nell'ultima fase noi abbiamo potuto condizionare positivamente il dibattito nazionale che ha portato, perché ci ha coinvolto il ministero a noi a tutte le città italiane ma noi di Milano che abbiamo fatto questo tipo di esperienza abbiamo potuto dare un contributo fattivo nella costruzione dei livelli essenziali di assistenza per la grave emarginazione adulta. [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Andando nello specifico però viene evidenziato come oltre la questione nazionale vi sia un problema più generale di *governance multilivello* in cui il ruolo della Regione e del Comune non sono di secondo piano. Da una parte i vincoli rispetto alla dimensione abitativa di competenza della Regione cadono a pioggia sul

Comune, come ad esempio le scelte dell'ALER.⁹⁰ Questo è un primo fattore di inerzia che nel caso di Milano rappresenta non solo una questione di tipo amministrativo ma anche di differenze in termini politici. Infatti, la politica di centro-destra regionale spesso è in contrasto, sebbene non in conflitto aperto, con le politiche e la politica di sinistra della città di Milano. Facendo però capo a quanto detto nei capitoli precedenti questo discostamento non è così netto e spesso tende ad essere integrato nelle politiche cittadine. Nell'ambito sanitario, ma anche nel sistema di welfare locale più in generale alcune caratteristiche nevralgiche della Regione Lombardia in termini di politiche sociali vengono inglobate nei processi di governo della città.⁹¹

Cos'è che c'è di diverso nella componente immobiliare oltre alla fisicità che è un peso nelle politiche, non è una cosa secondaria c'è un fatto che mediamente la disciplina mediamente noi usiamo di tipo regionale non è comune e quindi siamo soggetti ad una obbedienza da una legge sovraordinata lo spazio di manovra è ridotto le inerzie sono molto forti va trovato forse un pezzettino in quel mondo che sganciamo alla disciplina regionale e proviamo a sperimentare con una disciplina tutta comunale[AL_04_T Giunta comunale]

A questo si aggiungono i problemi legati alla condotta dell'amministrazione locale. Sebbene siano state introdotte diverse innovazioni anche in questo caso si evincono dei fattori di inerzia organizzativa e di resistenza al cambiamento in questo ambito di policy. La componente fisica della disponibilità di case viene riscontrata come un problema che è legato anche ad alcuni fattori endogeni al funzionamento della macchina amministrativa. Come si è visto per l'ambito alimentare, in cui la risposta viene definita però più "leggera" in termini di complessità dell'intervento, la prospettiva è quella di andare in continuità con il pre-pandemia. Ciò mette in luce l'approccio estremamente resiliente e capace di mobilitare forze nel momento del bisogno da parte della città di Milano senza però creare degli sconvolgimenti significativi nel sistema di intervento.

La parte abitativa è più dura riuscire a mettere insieme in campo modelli più leggeri come quelli sperimentati in pandemia (fa riferimento al dispositivo di aiuto alimentare) perché la resistenza dell'ordinario è molto forte e noi nell'ordinario facciamo fatica a rispondere perché dobbiamo già fare come dire di default e questa difficoltà assorbe molte risorse e molte energie. Difficilmente abbiamo uno spazio di apertura di innovazione come quello provati in fase di pandemia quando torniamo nella fase ordinaria

⁹⁰ L'ALER è Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano

⁹¹ Si veda ad esempio il caso di WeMi, dei voucher sanitari, o come verrà messo in luce nel prossimo capitolo i voucher per l'infanzia.

e lì la vedo più complicata non è impossibile ma la vedo più complicata. [AL_04_T Giunta comunale]

Il seguente estratto si lega anche al commento riportato nel paragrafo conclusivo del precedente capitolo dove veniva indicata la difficoltà a sviluppare innovazione all'interno di amministrazioni forti come quella di Milano che devono fare i conti con problematiche e complessità importanti. Un secondo intervistato chiarisce molto bene il rapporto tra la centralità delle scelte politiche, le modalità operative della coprogettazione adottate al livello amministrativo e la disponibilità a investire su questi temi:

Dipende dal futuro della politica, eh mi dispiace però poi sono sempre temi che sono veramente a ondate anche perché ripeto tenendo insieme le varie, per fare un piccolo esempio, tenendo insieme le varie dimensioni del tema e se penso a tutto il tema dell'area che identifico proprio rom sinti e camminanti, lì sono purtroppo anche decisioni politiche. Però rimane forte, adesso è arrivato anche il nuovo direttore che insomma ha fatto sua un po' la modalità della coprogettazione tra l'altro in forma abbastanza pura per cui finito di dire che c'è la volontà di continuare un po' in questa linea della corresponsabilità purtroppo siamo soggetto e l'abbiamo un po' vista a ondate al clima generale ecco anche perché la grave emarginazione tiene dentro anche tutto il tema con l'immigrazione per cui boh oggi così domani chissà certo che è che secondo me negli anni comunque una base solida al livello di creazione di servizi e modalità di lavoro è stata creata per cui non penso che, banalmente che si chiuderanno determinati servizi e quindi le persone non avranno più risposte. Ehh si farà un po' i conti anche con l'investimento o meno che ci sarà sul tema ecco per cui non lo so siamo un po' in balia di questo. Una base l'abbiamo costruita ecco [AB_04_M Spazio Aperto Servizi]

E ancora un secondo intervistato sempre appartenente al Terzo Settore chiarisce la logica della coprogettazione e della coprogrammazione come viene intesa a Milano

Quello che forse manca ancora sui singoli progetti e avere...una volta avviato il progetto uno spazio con l'ente finanziatore ci sia poi un iter di monitoraggio e di valutazione in itinere quindi con le cabine di regia con i momenti su questo si fa molta fatica. L'altro pezzo su cui si fa ancora tanta fatica è tutto il tema della coprogettazione [...] qualche passo è stato fatto nel senso che ormai difficilmente viene messo fuori il bando puro e semplice c'è comunque l'avviso di...la manifestazione di interesse e poi si cerca un minimo di coprogettazione con gli enti interessati però secondo me non è ancora una vera coprogettazione. È più cioè l'ente del Terzo Settore viene ancora percepito ancora troppo come io ente Pubblico ho i cordoni della borsa dei soldi ti ingaggio e ti dico che cosa ti posso dare e dimmi che cosa puoi fare, ma è ancora troppo poco percepito come ehhh portatore del Terzo Settore anche di un pensiero che arriva da una azione fatta. Sono ancora troppo pochi i luoghi dove si fa coprogettazione e dire anche coprogrammazione l'altro pezzo importante delle politiche sociali. Cioè è vero che l'ente Pubblico è responsabile della programmazione ha tutto il livello politico a cui deve rispondere su questo. Non è che possiamo fare sempre riunioni allargate a tutti però ritagliare perché l'ente del Terzo Settore possa portare anche eh il pensiero anche in termini di programmazione politica e tecnica anche nell'ambito sociale questo succede che spesso...

si trovano un po' delle scorciatoie per cui c'è il Forum del Terzo Settore che improvvisamente diventa il referente...no improvvisamente diventa il referente dell'istituzione ma non lo è proprio a tutti gli effetti. Magari lo sulle grandi tematiche ma nello specifico poi non lo può essere. [AB_05_M Caritas]

Se si guarda ai contenuti e alle dinamiche di apprendimento portate dalla pandemia però si può notare come alcuni temi già richiamati siano entrati a far parte dei discorsi politici sulla grave emarginazione. Primo fra tutti il tema dell'integrazione socio-sanitaria legato al rafforzamento della relazione con Emergency

Consolidare ulteriormente la rete di... comprendere pienamente il valore della salute nei percorsi della grave emarginazione e infatti da lì con Emergency costituimmo all'interno dell'hub di cui le parlavo prima una struttura di primo screening sanitario che aveva poi l'obiettivo di costruire la cartella sociale di progetto sulla persona anche dalla parte sanitaria. In certo senso l'irruzione del Covid ci ha costretto a ragionare sulla dimensione della salute nei percorsi delle persone senza dimora. Che tra l'altro ha a che fare con un tema fondamentale delle politiche di welfare che è quello dei diritti e quindi il diritto all'accesso alla salute per persone che non hanno diritto o quasi a nulla [AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

Tuttavia, lo stesso intervistato chiarisce come l'aver preso consapevolezza di tale tematica non abbia generato un cambiamento di paradigma con apprendimenti istituzionali e politici.

Non so come risponderle, nel senso si se chiede a me, non sono convinto che l'istituzione e le istituzioni abbiamo però tratto degli insegnamenti come istituzione. Non sono convinto di questo ma in realtà diciamo su come fare alcune cose direi che ormai il patrimonio di conoscenza delle istituzioni e del Terzo Settore è adeguato. I tasselli di costruzione del sistema ci sono e sono stati arricchiti. L'ultimo a cui facevo riferimento quelli di Emergency, oggi Emergency domani chissà chi sarà la parte sanitaria lì dentro c'è la capacità di ipotizzare soluzioni rapide e per questo prima citavo la protezione civile perché tutto questo lo abbiamo fatto grazie alla collaborazione della protezione civile collaborazione con la protezione civile che nacque proprio nel 2011 per questo ci ho tenuto a, perché lì si sono messe le basi le fondamenta di un sistema più ampio di attori che può intervenire, a cominciare dalla protezione civile la polizia locale il sistema sanitario sono tutti tasselli che abbiamo esercitato in quei primi mesi e che poi sono diventati elementi fondanti del sistema per questo io in due giorni sono riuscito ad organizzare 5 strutture per ospitare 500 persone perché avevo alle spalle una mia esperienza personale di apertura dal giorno alla notte di strutture[AB_02_M Direzione Politiche Sociali]

E ancora

Ma secondo me allora come si è stati in grado di lavorare prima del Covid verso queste nuove forme di accoglienza. Sperimentare nuove forme di accoglienza sicuramente il Covid ha fatto sì che questa sperimentazione diventasse offerta quindi un servizio all'interno del panorama dei servizi che il Comune di Milano offre per accogliere le persone senza dimora e soprattutto quelli con la grave emarginazione. [...] sicuramente qualcosa di positivo lo abbiamo raccolto. [...] L'esperienza del Covid ci ha aiutato a

migliorare e rendere più efficienti alcuni servizi che venivano erogati al suo interno. [AB_06_M Casa Jannacci]

Riassumendo, il Covid-19 ha creato le condizioni per sperimentare nuovi servizi e modelli organizzativi per il contrasto alla grave emarginazione. Tuttavia, ad un primo momento emergenziale sono succeduti degli apprendimenti gradualmente che non hanno dato continuità alle relazioni precedenti. Non sono state create nuove istituzioni, come per il caso torinese, ma un sostrato di riflessione che deve scontare l'inerzia dell'istituzione.

5.3.8 Nodi discorsivi

La tabella 32 mostra le co-occorrenze delle organizzazioni rispetto alle affermazioni *-statement-* codificate. Anche in questo caso non ci sono più attori appartenenti alla stessa organizzazione, quindi, non verrà riportata la matrice normalizzata.

Tabella 32: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	Caritas	Casa Enzo Jannacci	Direzione Politiche Sociali	Fondazione Arca	Giunta comunale	Spazio Aperto Servizi
Caritas	0	8	9	4	0	36
Casa Enzo Jannacci	8	0	6	3	2	8
Direzione Politiche Sociali	9	6	0	2	2	25
Fondazione Arca	4	3	2	0	2	2
Giunta comunale	0	2	2	2	0	0
Spazio Aperto Servizi	36	8	25	2	0	0

L'attore in numero assoluto con il maggior numero di co-occorrenze è Spazio Aperto Servizi seguito dalla Direzione Politiche Sociali. Come più volte richiamato nel testo, Spazio Aperto Servizi è uno degli attori gestori della rete di servizi e che quindi detiene una condizione particolarmente privilegiata all'interno del Terzo Settore. La tabella di co-occorrenza inoltre mostra come vi siano, a prescindere dal *sentiment*, attori con lo stesso punto di vista rispetto ai concetti come Spazio Aperto Servizi/Caritas, Spazio Aperto Servizi/Direzione Politiche Sociali. La distribuzione a differenza di Torino è molto squilibrata e concentrata su alcuni

attori. Questo significa che non tutti gli attori hanno la stessa capacità argomentativa nonostante anche in questo caso siano stati scelti attori centrali della rete.⁹² Passando alla matrice di congruenza tabella 33 si evidenzia una sostanziale eguaglianza rispetto alla tabella precedente. I conflitti principali sono nelle celle più popolate anche se in realtà si rileva una generale concordanza. La tabella successiva, tabella 34, evidenzia i conflitti ovvero quelle affermazioni in cui non vi è concordanza di *sentiment*.

Tabella 33: matrice di congruenza organizzazioniXorganizzazioni

	Caritas	Casa Enzo Jannacci	Direzione Politiche Sociali	Fondazione Arca	Giunta comunale	Spazio Aperto Servizi
Caritas	0	2	6	3	0	31
Casa Enzo Jannacci	2	0	5	0	0	5
Direzione Politiche Sociali	6	5	0	1	2	24
Fondazione Arca	3	0	1	0	2	2
Giunta comunale	0	0	2	2	0	0
Spazio Aperto Servizi	31	5	24	2	0	0

Tabella 34: matrice di conflitto organizzazioniXorganizzazioni

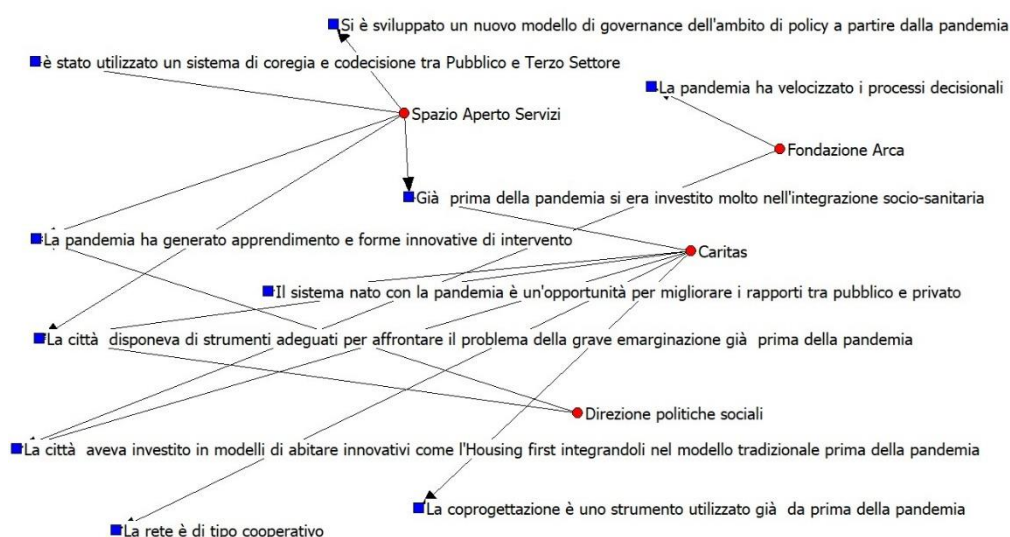
	Caritas	Casa Enzo Jannacci	Direzione Politiche Sociali	Fondazione Arca	Giunta comunale	Spazio Aperto Servizi
Caritas	0	6	3	1	0	5
Casa Enzo Jannacci	6	0	1	3	2	3
Direzione Politiche Sociali	3	1	0	1	0	1
Fondazione Arca	1	3	1	0	0	0

⁹² Per una trattazione estesa dei criteri di scelta degli attori fare riferimento al capitolo sei: metodologia

Giunta comunale	0	2	0	0	0	0
Spazio Aperto Servizi	5	3	1	0	0	0

Le visioni maggiormente discordanti si registrano tra Casa Enzo Jannacci e Caritas, due attori, il primo di proprietà pubblica in gestione al Terzo Settore, il secondo un attore tradizionale del panorama dei servizi per la grave emarginazione, che gestiscono entrambi strutture di prima accoglienza e percorsi di inserimento facenti capo però a due stili di intervento differenti. Il secondo è quello tra Spazio Aperto Servizi e Caritas due attori centrali nella rete di servizi. In generale il conflitto è basso all'interno della rete sebbene questi valori non siano trascurabili in proporzione al numero totale delle affermazioni.

Figura 53: grafo organizzazioniXconcetti disaccordo

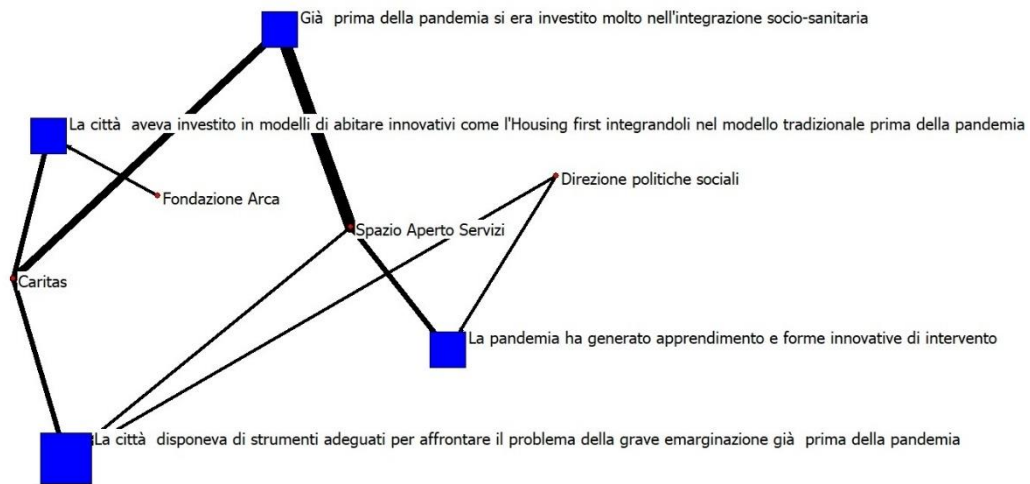


La figura 53 mostra i principali nodi di disaccordo evidenziati dagli attori. Al fine di facilitare la lettura dei risultati verrà riportato un secondo grafo, figura 54 a cui è stata applicata la *degree* e sono stati presi solo i nodi concettuali con un livello superiore a uno della stessa.⁹³ Inoltre, lo spessore dei legami rappresenta le volte che le diverse affermazioni vengono richiamate dagli attori, questo per mettere in evidenza quali sono i concetti più volte richiamati dai singoli attori. Il

⁹³ È stato scelto di prendere i concetti con una *degree* superiore a 1 in quanto vengono eliminati i concetti richiamati singolarmente da un attore per dare spazio a quelli richiamati da più attori. Questo permette di mettere in luce i principali nodi in comune disaccordo.

nodo con maggiore disaccordo, condiviso sia da attori del Terzo Settore che dal Pubblico, è *“la città disponeva di strumenti adeguati per affrontare il problema della grave emarginazione già prima della pandemia.”* A seguire il secondo concetto importante è *“già prima della pandemia si era investito molto nell’integrazione socio-sanitaria”*. Questa coscienza di una mancata capacità del sistema dei servizi di rispondere ai bisogni di integrazione delle due sfere è particolarmente sentita dagli attori del Terzo Settore. Come si è detto poc’anzi Spazio Aperto Servizi ha anche una visione privilegiata con un ruolo di regia dell’intera rete di servizi. Quanto affermato ha quindi un valore maggiore visto che viene detto da attori sia strategici per la rete che legati maggiormente a logiche implementative come Caritas. Inoltre, guardando allo spessore dei legami si può notare come questo concetto sia quello più richiamato dagli attori. Il terzo nodo che ha un valore prospettico ovvero *“la pandemia ha generato apprendimento e forme innovative di intervento”* viene riconosciuto dai due attori centrali Spazio Aperto Servizi e la Direzione Politiche Sociali. Ciò a conferma di quanto detto nel paragrafo delle prospettive post pandemia rispetto alla poca permeabilità della macchina amministrativa rispetto agli stimoli esterni e la conferma di quella perdita di sussidiarietà che caratterizzava Milano qualche decennio indietro (Polizzi e Vitale 2010). L’ultimo nodo *“La città aveva investito in modelli di abitare innovativi come l’Housing first integrandoli nel modello tradizionale prima della pandemia”* viene messo in evidenza da due attori del Terzo Settore entrambi impegnati sul tema della casa prima di tutto e parte della rete fio.PSD. In modo particolare, Fondazione Arca è uno degli attori che autonomamente gestisce alcuni servizi *Housing first* e promuove questa visione insieme alla rete fio.PSD.

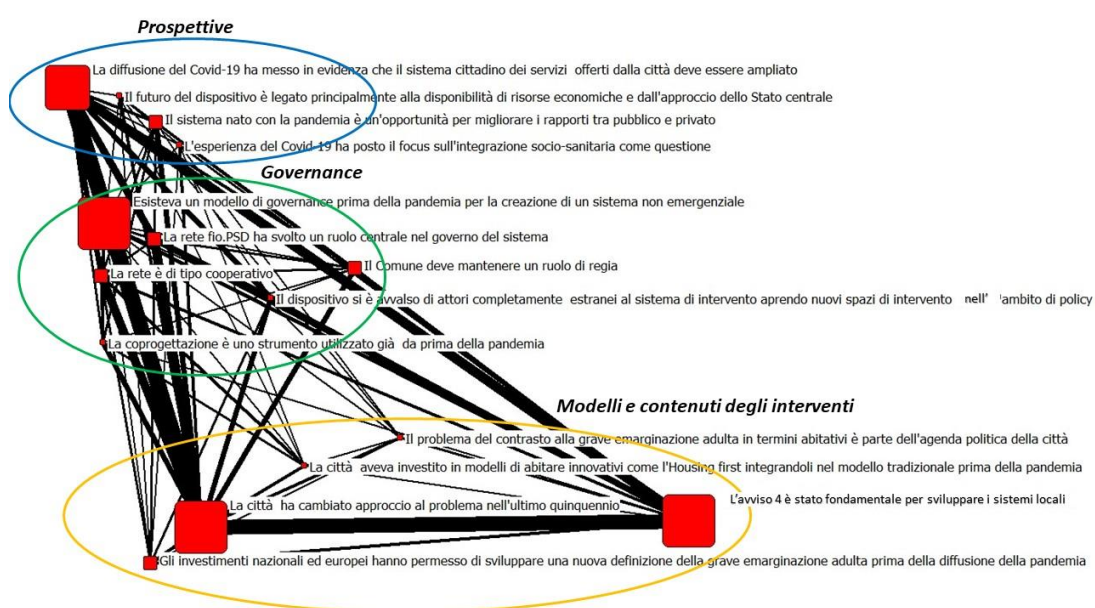
Figura 54: grafo organizzazioniXconcetti disaccordo con *degree*



Al contrario la figura 55 mostra i nodi su cui si concentra l'accordo maggiore. Anche in questo caso è stato riportato il *K-core* con la *degree* maggiore, la *degree* interna dei nodi e lo spessore dei legami per far emergere le relazioni tra i concetti. Inoltre, anche in questo caso è stato possibile raggruppare i diversi concetti sotto tre gruppi “prospettive, governance e modelli e contenuti degli interventi” che sono poi i macro-argomenti su cui le pratiche discorsive vedono maggiore concordanza. Le informazioni contenute nel primo gruppo in alto “prospettive” mostra una serie di indicazioni su evidenze emerse durante la pandemia quali: la necessità di ampliare il panorama di servizi offerto per la grave emarginazione, il rapporto tra implementazioni locali e politiche nazionali legate al finanziamento futuro per lo sviluppo di nuovi servizi, la necessità di investire in sistemi integrati socio-sanitari, e il rapporto di maggiore vicinanza tra pubblico e privato. Nel secondo macro-gruppo “governance” sono riportati una serie di aspetti riguardanti i modelli di governo della rete di servizi come: l'esistenza di un sistema, sebbene con tutti i suoi limiti come detto precedentemente, volto a sviluppare risposte non emergenziali, assieme alla dimensione della coprogettazione come strumento utilizzato già prima della pandemia. Inoltre, nello stesso gruppo sono riportati diversi ruoli che hanno accompagnato tutto lo sviluppo del sistema di governo della rete dei servizi, come il ruolo di fio.PSD, la necessità che il pubblico svolga un ruolo di regia, e l'entrata in gioco di attori completamente nuovi rispetto

all'ambito di policy come Emergency. In ultimo, viene fatta emergere la dimensione cooperativa della rete. In ultimo il macro-gruppo “modelli e contenuti degli interventi”. In questo caso si fa riferimento alle logiche strutturali degli interventi e ai modelli implementativi come: la definizione politica del bisogno, il ruolo delle riforme nazionali e internazionali come propulsori per lo sviluppo dei sistemi locali, e la timida entrata in gioco di modelli innovativi di intervento come l'*Housing first*.

Figura 55: *K-core* delle affermazioni maggiormente concordanti ai cui nodi è stata applicata la *degree*



Per concludere, se si guarda solo ai legami più spessi del grafo -quelli di colore nero più intenso-, si possono leggere sottotraccia delle connessioni interessanti fra i concetti che seguono quanto detto nei paragrafi precedenti. A differenza del grafo di Torino a Milano si possono evidenziare i legami più forti che uniscono i diversi concetti. Ciò a indicare che gli attori hanno concentrato l'attenzione maggiormente su questi concetti in modo congiunto. L'interpretazione è la seguente: i modelli implementati prima della pandemia grazie all'attenzione che il livello nazionale ha posto sul tema a partire dal 2015/2016 ha permesso al livello locale di cambiare approccio al tema che nel caso di Milano stava iniziando ad avere una visibilità politica. Questo ha fatto sì che già prima della pandemia si creasse un sistema non emergenziale che tuttavia ha fatto emergere i propri limiti

con la diffusione del Covid-19 tanto da richiedere un ampliamento come futura prospettiva.

5.4 Osservazioni conclusive

Tirando le somme di quanto detto in questo capitolo si può notare come in entrambe le città siano state messe in campo delle strategie di resilienza sociale (Delle Cave 2020) che hanno portato a risultati differenziati, tabella 35. Partendo dalla definizione del bisogno in entrambi i casi la pandemia ha fatto emergere lacune riguardanti tre punti principali: come fornire una casa a chi non ne disponeva, viste anche le restrizioni nazionali e i diversi lockdown; la dimensione degli spazi esistenti di accoglienza basati principalmente sulla forma dei dormitori; la dimensione dell'integrazione socio-sanitaria. A Torino grazie alla forte impronta istituzionale e al ruolo di alcuni attori del Terzo Settore come l'Arcidiocesi e le sue estensioni era presente una particolare consapevolezza sul tema. Infatti, all'avviso 4/2016 preesistevano una serie di servizi tradizionali e strumenti di coordinamento tra cui un tavolo specifico per la bassa soglia. Dal 2018 grazie al PIS si sono poste le basi per il rafforzamento dei servizi preesistenti e per la ridefinizione del bisogno della grave emarginazione. L'area 5 ha infatti permesso di dare vita a sperimentazioni basate su coprogettazione i cui fini e mezzi rientrano a pieno titolo in forme di innovazione sociale (Moulaert et al. 2013). Milano allo stesso modo ha introdotto una strategia di rinnovamento del welfare territoriale che ha visto varie fasi di sviluppo, interessando anche il campo della grave emarginazione. Come ricorda AB_02_M ad una prima fase di politicizzazione del tema sono susseguite una serie di iniziative come la creazione del tavolo povertà e il rafforzamento dei servizi a partire dall'avviso 4. Il sistema Milano basato su un punto di accesso unico per tutte le categorie di persone, di titolarità del Comune e gestito da enti del Terzo Settore ha fatto emergere con forza il tema dell'integrazione socio-sanitaria durante la pandemia.

Tabella 35: Schema comparativo delle due città

	Torino	Milano
Definizione del bisogno preCovid	Codifica del problema a partire dal 2013 in seconda battuta dall'Avviso 4/2016 e creazione del PIS 2018	Codifica del problema a partire dal cambio di amministrazione post 2011 e Avviso 4/2016

Definizione del bisogno Covid	Ridefinizione del bisogno abitativo e integrazione socio-sanitaria	Ridefinizione del bisogno abitativo e integrazione socio-sanitaria
Ruolo dell'attore Pubblico preCovid	Promotore Regia/Coregia Coordinamento Finanziatore (parziale)	Promotore Regia Coordinamento Finanziatore (parziale)
Modello di Governance	Reticolare/Gerarchico/ Sperimentale	Gerarchico/Mercato
Stile di policy	Negoziabile Consensuale Incrementale-anticipatorio	Impositivo Razionale-reattivo
Leadership	Piccolo gruppo Tecnici dell'amministrazione e attori del Terzo Settore dotati di forte reputazione	Piccolo gruppo Tecnici dell'amministrazione e figure politiche
Elementi decisionali innovativi portati dal Covid-19	Processo 1)Rafforzamento del ruolo di alcuni attori tradizionali del Terzo Settore Prodotto 1)Creazione tavolo interistituzionale	Processo 1)Entrata nei processi decisionali di nuovi attori come Emergency
Tipo di relazioni della rete	Cooperativo	Cooperativo
Integrazione settoriale	Integrato	Integrato
Integrazione intersettoriale	Media	Media
Prospettive di stabilizzazione Cittadina	Apprendimento istituzionale, creazione di nuovi strumenti di integrazione socio-sanitaria	Rafforzamento delle progettualità esistenti e ritorno alle logiche prepandemia (resilienza sociale)
Possibilità di scalabilità	<i>Bottom-linked</i>	Non presenti

Per quanto riguarda il ruolo dell'attore Pubblico i due Comuni hanno promosso delle strategie di intervento simili ma con percorsi differenti. La nascita del PIS e dell'area 5 vanno lette alla luce dei cambiamenti al livello nazionale e regionale. Come si può notare anche dalle fonti di finanziamento sono stati utilizzati diversi canali, tra cui fondi comunali e in cofinanziamento con il Terzo Settore. Tuttavia, il ruolo del Comune come promotore di un cambiamento di paradigma basato sulla coprogettazione e coprogrammazione è stato centrale per intervenire in pandemia, al netto dei limiti processuali richiamati nei paragrafi precedenti. Questa

infrastruttura è alla base della risposta emergenziale e della resilienza realizzata durante la pandemia. La regia comunale e la forte impronta istituzionale è un tema che emerge con forza dalle parole degli attori nonché dai grafi, a cui si affianca una forte capacità di confronto e condivisione con gli attori del Privato Sociale, le altre agenzie pubbliche locali e la parte sanitaria. Sebbene attori come la Compagnia di San Paolo siano in grado di influenzare parzialmente i processi di *policy making* la matrice istituzionale rimane molto forte e in grado di controbilanciare la forza di attori con enormi capacità di spesa e intervento. L'attore Pubblico svolge infatti un'azione di "coagulazione" delle attività della grave emarginazione, riprendendo le parole di AL_25_T e di regia.

A Milano allo stesso modo il Comune ha svolto un ruolo molto importante nella promozione di un sistema di contrasto alla grave emarginazione.⁹⁴ Anche in questo caso l'avviso 4 ha giocato un ruolo fondamentale per sviluppare dei sistemi preesistenti per la grave emarginazione nella città e come fonte principale di finanziamento assieme ai fondi comunali. Tuttavia, la strategia del Comune rispetto alla grave emarginazione è molto chiara a partire dai risultati della pandemia che non hanno portato apprendimenti particolari, se non apprendimenti legati alla necessità di estendere i posti di accoglienza. Come per l'ambito alimentare, il Comune ha svolto un ruolo più di coordinamento dei servizi con grandi capacità di fluidificare le relazioni tra gli attori in campo, mentre, il ruolo di regia e azione strategica è stato messo in secondo piano. La logica di azione del Comune è quindi legata a una regia principalmente interna alla PA con alcune aperture consultive, come emerge dalle parole degli intervistati e dalla struttura iniziale della cabina di regia (Prandini e Ganugi 2021). In ottica quasi decisionista queste scelte vengono poi calate sui diversi attori in un framework principalmente competitivo di esternalizzazione dei servizi a vari livelli. A questo si affianca però il ruolo di

⁹⁴ Come detto nel capitolo 2 il Comune di Milano ha scelto di investire in un'ottica territoriale di welfare piuttosto che targettizzata su categorie di bisogno. A questo però va aggiunto un secondo obiettivo che l'amministrazione comunale vuole perseguire, anche in linea con gli obiettivi regionali, ovvero l'allargamento della platea di riferimento anche alla classe media elemento questo che va ben esplicitato per comprendere come in realtà, ad esempio, i servizi del centro Sammartini. Si ricorderà ad esempio il progetto di innovazione sociale WE-MI esposto nel capitolo precedente. Tutte progettualità, che pur discostandosi dalla vecchia amministrazione di centro destra, hanno un'impronta marcatamente liberista e *market oriented*.

coordinatore molto spinto che il Comune svolge. Le parole di AL_04_M che definisce il Comune come un “collettore” tra domanda e offerta sono un buon esempio di come si stia muovendo il Comune di Milano basando il proprio intervento su logiche prettamente manageriali. Non si può parlare infatti di metagoverno della rete in quanto le reti sono principalmente subordinate alle decisioni provenienti dall’alto. Alla centralità decisionale interna alla PA che coinvolge le reti solo nelle fasi implementative o in forme consultive, si affianca un ruolo di auto-gestione delle reti, su cui ricade la responsabilità dei servizi, in cui il Comune fa solo da tramite tra il cittadino e il panorama dei servizi favorendo logiche di mercato. Come per l’ambito precedente il focus è sulla decisione che porta alle politiche e meno sulla effettiva efficacia delle politiche stesse. Una sorta di uso strumentale delle politiche al fine di accrescere la riconoscibilità delle azioni di governo. In questo senso l’apprendimento è subordinato alla riconoscibilità della politica. Seguendo le categorie proposte da Richardson (1982) sui *policy style* viene confermato quanto detto nel capitolo precedente: Torino anche grazie alla sua *path-dependence* e alla costruzione del PIS rientra in una definizione negoziale consensuale e incrementale-anticipatorio. L’attore Pubblico ha aperto volontariamente spazi di coprogettazione e in alcuni casi di coprogrammazione delineando strategie di medio lungo periodo che hanno portato poi i loro frutti durante la pandemia e successivamente. Milano invece può essere definito impositivo vista la poca permeabilità delle arene decisionali e razionale-reattivo con azioni volte a sviluppare sistemi senza una programmazione condivisa di medio lungo periodo. Nelle condizioni delineate fin qui nella trattazione si può notare come sia più probabile nel caso milanese che si sviluppino innovazioni radicali legate anche alla presenza di attori capaci di trainarle sul territorio (Polizzi 2021). Al contempo però queste innovazioni che mancano di una forte impronta istituzionale sono più fragili e tendono a concludersi senza ulteriori sviluppi. In entrambe le città si può evidenziare un modo di governance all’ombra della gerarchia (Scharpf 1994) che va diviso in due livelli interpretativi: un livello Top-down Nazionale-locale in quanto a seguito di diverse pressioni interne ed esterne il quadro regolativo nazionale, la *polity* della grave emarginazione, ha assunto dei caratteri ben delineati con la stipula di alcune linee di indirizzo. Il secondo livello è

quello locale, in cui i diversi sistemi locali adattano le linee di indirizzo ai contesti specifici. In questo caso si può notare come Milano adotti una modalità maggiormente centrata su un modello di governance gerarchico e reticolare che favorisce a sperimentazioni autonome e autonomamente gestite spesso provenienti dal basso in particolare da attori di grandi dimensioni come FOB e grandi enti del Terzo Settore. Mentre Torino nonostante mantenga una forte matrice istituzionale, e quindi gerarchica, mette in campo delle importanti modalità di *metagovernance* delle reti facendo delle arene pubbliche un veicolo di sperimentazioni. Questo modello rientra a pieno titolo nel modello di governance sperimentale proposta da Sabel e Moore (2011).

«Per governance sperimentale (GS) si intende una forma di organizzazione multiattore 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.» (Prandini e Ganugi 2021:96)

Tuttavia, anche nel caso torinese emergono alcune logiche di accentramento che però sono controbilanciate da attori del Terzo Settore. Passando alla dimensione decisionale si può notare come a Torino il ruolo dei tecnici dell’amministrazione rimanga centrale sia nello sviluppo implementativo delle azioni che nella loro capacità di fare da collante tra il Terzo Settore e la parte politica. Da una parte quindi la parte tecnica svolge un lavoro importantissimo di apertura agli stimoli esterni all’amministrazione che però deve scontrarsi con due principali problematiche: la poca permeabilità nelle arene politiche e l’impossibilità di muoversi autonomamente non essendo figure politiche. Ciò da una parte rende il sistema vincolato alle scelte della politica, dall’altra però assicura la centralità dell’attore Pubblico come istituzione. La spinta verso forme estreme di scelte avulse dalla politica potrebbe rappresentare infatti uno scarico di responsabilità giustificato dalla sussidiarietà come mezzo di mercatizzazione; dall’altra però la solidità della macchina amministrativa fa da contraltare ai cambiamenti della politica favorendo

la continuità delle progettualità implementate. Il Covid-19 ha però portato degli elementi innovativi in termini di processo e prodotto. Infatti, alcuni attori tradizionali del Terzo Settore hanno giocato un ruolo strategico all'interno dell'area 5 durante la pandemia orientando il *policy making*. Si fa riferimento al ruolo dell'Arcidiocesi e delle realtà parte della rete fio.PSD che hanno messo in campo un'azione congiunta assieme a diverse agenzie pubbliche per la creazione del tavolo interistituzionale per il coordinamento socio-sanitario per la grave emarginazione. Questo ha creato un prodotto nuovo figlio degli apprendimenti cumulativi sperimentati durante la pandemia e accolti dall'amministrazione e ha inoltre portato a una innovazione di processo grazie all'apertura di una nuova arena di confronto composta di attori multilivello e interistituzionali. Tutto ciò è avvenuto in un clima generale cooperativo e di conflitto generativo basato su logiche di democrazia deliberativa. La situazione è invece opposta nel caso milanese, la macchina amministrativa vede come protagonisti tanto attori politici quanto le figure tecniche amministrative delle diverse direzioni che però hanno una minore permeabilità verso l'esterno. Anche in questo caso, nonostante i profondi cambiamenti a partire dal 2011, il modello decisionale è molto accentrato all'interno della PA con pochi spazi di reale confronto con il Terzo Settore. Un elemento a sostegno di questa tesi, che verrà chiarito meglio in conclusione di questo paragrafo, è la difficoltà di apprendimento politico e istituzionale. Nonostante la coprogettazione e la coprogrammazione siano state promosse come strategie al livello politico e di programmazione rimangono dei tabù relegati solo a specifici ambiti. Il confronto con il Terzo Settore riguarda principalmente logiche consultive più che decisionali in senso stretto. Passando agli elementi innovativi sicuramente l'elemento di maggiore innovatività è stato il lavoro di Emergency nel coordinare e dirigere le azioni di integrazione socio-sanitaria. Questo anche grazie alle capacità di mediazione e coordinamento di alcuni attori interni alla PA. Anche in questo caso come per la parte alimentare l'ente locale ha saputo attivare attori e risorse coordinando le azioni degli enti del territorio. Ciò ha permesso di mettere in campo una strategia di resilienza sociale che però sembra essere circoscritta all'emergenza. Anche in questo caso il clima è di tipo cooperativo, anche se letto alla luce delle riflessioni precedenti questo dato potrebbe risultare ambiguo. Da una parte la

cooperazione avviene ai livelli di decisioni più “bassi” di tipo implementativo quindi con minori possibilità di confronto, in una logica di minore comunicazione tra l’istituzione e il Terzo Settore. Questo può rappresentare in parte uno svantaggio in quanto il confronto avviene tra pochi attori, tra i quali non vi è confronto generativo che richiede il conflitto tra idee contrastanti. Milano è una città in trasformazione in cui il Pubblico ha ancora l’influenza dei vecchi governi di centro destra e dell’entrata feroce del mercato nei processi regolativi. A questo si aggiungono delle aperture verso “nuovi” stili di governo come la coprogettazione che però presenta ancora una visione molto embrionale e strumentale. Questo istituto viene inglobato per favorire invece forme di depoliticizzazione dei bisogni basate su logiche di mercato ma promosse come un nuovo modello di intervento dello Stato. Il dialogo tra gli attori avviene a valle dei processi decisionali, nelle pratiche implementative e non al livello di indirizzi. Come si è visto le decisioni sono per lo più interne alla pubblica amministrazione caratterizzate da una scarsa permeabilità delle arene decisionali che ricalcano uno stile di governo gerarchico. A sua volta il Terzo Settore estremamente differenziato della città, che spesso tenta di sostituirsi al Pubblico nella creazione e fornitura di servizi, ha favorito la sedimentazione di un modello misto gerarchico e reticolare. Questo per effetto di una mancata capacità e volontà politica storicamente sedimentata di coordinare le diverse azioni e attori sui territori e inoltre corroborato dalla poca disponibilità al dialogo con il Pubblico del Terzo Settore. Come si vedrà successivamente questo atteggiamento sclerotico ha effetti anche sulla capacità e volontà di programmazione di lungo medio periodo. A sua volta però questo modello rientra nel più ampio panorama delle città europee che sempre più spesso si trovano a dover competere e mettere in atto atteggiamenti imprenditoriali e di *marketing* politico piuttosto che di politica in senso stretto (Les Galès 2002).

Per quanto riguarda l’integrazione intrasettoriale sia Torino che Milano, anche grazie alle opportunità offerte dall’avviso 4 hanno creato due sistemi perfettamente integrati all’interno del sistema di *policy*. I due sistemi prepandemia hanno infatti un forte radicamento nelle strategie politiche delle due città. Se si pensa a Torino e all’area 5 questa risulta essere uno strumento pienamente integrato all’interno di un sistema più ampio di contrasto alla povertà. Allo stesso modo a

Milano il sistema di contrasto alla grave emarginazione rientra nello stile del welfare territoriale proposto dalla città basato su esternalizzazioni e logiche di mercato a vari livelli. Per quanto riguarda la dimensione intersettoriale invece si possono notare delle differenze: in entrambi i casi i soggetti promotori vedono una compenetrazione di più direzioni dei due comuni e della parte sanitaria con l'azienda sanitaria locale. Tuttavia, in entrambi i casi questa integrazione è principalmente formale fino allo scoppio della pandemia con delle iniziative virtuose ma non sistemiche e legate ancora ad una logica emergenziale. A Torino il tema dell'integrazione socio-sanitaria è emerso spingendo alla creazione del tavolo di governance interistituzionale di cui sopra. A Milano l'intervento di Emergency è stato decisivo per l'integrazione socio-sanitaria senza tuttavia particolari sconvolgimenti e apprendimenti.

In conclusione, se si guarda alle prospettive post pandemia dei due sistemi si possono notare delle marcate differenze. Torino grazie al protocollo d'intesa e la nuova cabina di governance interistituzionale ha raggiunto un *upscaling* del sistema che ha raggiunto la scala regionale. Inoltre, molte delle modifiche nate con la pandemia sono state inglobate nei sistemi di servizi locali post pandemia. L'insieme delle due linee di innovazione possono essere a tutti gli effetti definite una forma di innovazione sociale *bottom-linked* dopo l'emergenza Covid-19 e *network based* nella sua fase iniziale (Moulaert e Maccalum 2019; Oosterlynck et al. 2020) per i seguenti motivi: il primo riguarda, la fase *network based*, la nascita dell'area 5, e più in generale del PIS, come esplicita strategia di innovazione sociale e istituzionale basata sulla coprogettazione e coprogrammazione degli interventi nata sulla scia dei fondi nazionali e degli interventi della regione Piemonte. Questo è il primo momento che va dal 2017/2018 in poi in cui la città ha rafforzato i propri servizi creando nuove reti capillari sul territorio, composte anche da attori tradizionali, che hanno però contribuito alla ridefinizione dei bisogni della città. Alla ridefinizione dei bisogni si è affiancata anche una ridefinizione della governance territoriale, sia in termini di sistema generale, come nel caso del gruppo di accompagnamento del PIS, che in termini specifici per le singole aree di intervento. Questo embrione sperimentale di innovazione sociale ha dato i suoi frutti durante la pandemia fino alla stipula del protocollo d'intesa, innovazione

bottom-linked, nata dal basso dalla volontà di alcuni attori tradizionali e non del Terzo Settore assieme alla rete fio.PSD che hanno svolto una funzione importante di *advocacy*. La stipula del protocollo d'intesa e la creazione della nuova cabina di regia ha prodotto tre risultati principali: la ridefinizione dei bisogni della popolazione specifica che ha portato dei cambiamenti strutturali in termini di servizi -ad esempio l'apertura delle strutture h 24, l'integrazione socio-sanitaria-; la ridefinizione degli equilibri di potere già in corso di cambiamento prima della pandemia che si è andata consolidando; le capacità di *scaling* attraverso il lavoro di alcuni attori del territorio che hanno saputo portare il problema ad un livello di governo superiore e creare degli strumenti istituzionali nuovi di governo con una visione di medio lungo periodo.

Caso diverso invece è quello milanese. Come per la parte alimentare la Città ha fatto un passo indietro riportando il sistema dei servizi ad una condizione di equilibrio preesistente. Per questo la grande strategia di resilienza sociale che ha visto nascere dei germi di innovazione sociale durante la pandemia, anche in questo caso grazie al lavoro di Emergency, non è andata incontro ad apprendimenti successivi legati all'inerzia istituzionale della macchina amministrativa e alle logiche di intervento basate sul libero mercato o quasi mercato che sono state adottate. L'importante ruolo di coordinamento svolto durante la pandemia dal Comune non viene affiancato da eguali capacità di ascolto del territorio, definita anche prova dei mezzi da AL_04_M, e conseguenti linee di programmazione e di indirizzo politico. Una delle possibili motivazioni riguarda anche la poca permeabilità delle arene decisionali milanesi e la conseguente difficoltà di apprendimento. Questo rientra in quell'incapacità di creare forme di sussidiarietà già consolidata in letteratura (Polizzi e Vitale 2010).

Capitolo 6: Governare la povertà educativa a Milano e Torino

6.Introduzione

Il capitolo si concentra sulla povertà educativa in quanto bisogno emerso con forza durante tutto il corso della pandemia. Sin dagli inizi del 2020 le chiusure dettate dall'emergenza hanno avuto un forte impatto sulla popolazione in età scolara. Sebbene, come si vedrà successivamente, la povertà educativa (PE) sia un concetto applicabile a vari target di popolazione e situazioni, il tema delle chiusure scolastiche e la riorganizzazione del sistema scolastico entra a far parte a pieno titolo delle problematiche che sono effetto e causa della povertà educativa. Il tema in Italia risale al 2013/2014 e si sviluppa a partire dal 2015, anno di nascita del "Fondo per la povertà educativa". Il fondo nazionale è gestito dall'Impresa Sociale Con i Bambini e dalla Fondazione con il Sud. La nascita di questa nuova linea di finanziamento ha avuto come obiettivo quello di canalizzare le risorse e coordinare gli interventi di contrasto. Come si vedrà successivamente però definire cosa rientra nel perimetro della povertà educativa è molto complicato. Il capitolo si articola come segue: verranno riportati alcuni caratteri generali della definizione di PE e le principali misure di contrasto utilizzate in Italia; la seconda parte tratterà invece delle due città e dei sistemi di contrasto implementati; verrà infine fatta una riflessione d'insieme sugli sviluppi dei progetti implementati e il ruolo giocato dal Covid-19.

6.1 La povertà educativa come questione: un concetto alla ricerca di identità

Fornire una definizione povertà educativa (PE) è un'impresa non semplice. L'estensione semantica della PE ha generato diverse correnti di pensiero e comunità scientifiche che trattano questo concetto da punti di vista diversi. La multidimensionalità e la difficoltà di rilevare empiricamente la PE come concetto a sé stante rispetto alla povertà minorile e le carenze scolastiche individuali accende oggi più che mai i dibattiti accademici e politici. La riflessione accademica su povertà ed educazione è sterminata, tuttavia l'integrazione di queste due dimensioni a cui mira la PE è ciò che fa la differenza. Le prime definizioni accademiche del concetto risalgono ai lavori di Checchi (1998) e alla sua definizione di "povertà

d'istruzione". L'obiettivo dell'autore è mettere in luce l'importanza dei titoli scolastici nella perpetuazione delle condizioni di disuguaglianza e povertà. Il mancato possesso di determinati titoli scolastici sarebbero per l'autore la causa di disparità in termini di condizioni di accesso al mercato del lavoro e conseguenti differenze di reddito, oltre che forme di deprivazione delle capacità di socializzazione. Una seconda influente definizione di poco più tarda rispetto a Checchi è quella proposta da Allmendinger and Leibfried (2003) che aggiungono le dimensioni delle competenze individuali e delle performance scolastiche e ne fanno un uso prettamente normativo andando a definire una soglia di povertà accettabile nelle società moderne. Nel decennio successivo tuttavia il concetto rimane a latere del dibattito accademico. Pedagogisti, sociologi, psicologi usano questo concetto dando per scontato la connotazione principalmente individuale e legata alle performance scolastiche del PE. A partire dal 2014 Save the Children, una ONG di fama internazionale, pubblica in Italia "La Lampada di Aladino - L'Indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia" (Save the Children 2014). La definizione che da Save the Children, che è anche quella che farà da riferimento per questo lavoro, è la seguente

«per povertà educativa si intende la privazione da parte dei bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni» (ibidem:4)

L'indicatore proposto si basa su 14 indicatori⁹⁵ con dei chiari richiami alla teoria della *capability* di Amartya Sen (Sen1997; Nussbaum 2011). Vengono tenute insieme dimensioni individuali e strutturali che possono interferire con lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti. Ciò apre in Italia un florido dibattito sul tema a cui si accostano anche una serie di azioni di contrasto rilevanti formulate dal governo centrale. Studi più recenti in campo statistico e sociale hanno cercato di sviluppare questa riflessione basata sulla privazione di capacità per i bambini proponendo

⁹⁵ Per una descrizione più approfondita degli indicatori consultare il seguente link: https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/la-lampada-di-aladino.pdf?_gl=1*18qfr3o*_ga*MTU1NzcwODg2Ni4xNjgxODIxMTMz*_ga_J4L0VBWH7F*MTY4OTc1NTk0MC42LjAuMTY4OTc1NTk0MC4wLjAuMA..*_fplc*RG10QWhCN21ZbnhMc0JINjl5WW5zRlVrc1N6eXBsR3VFVYUyRnhYZFNhUFp6eVZCenRvaHNPJTJCaU5UYnB6Q2JuUVFTQWxkZFYzeDBXeURweWZ1TkIVTFFBQnhocDBqd3ZrWkElMkJKGV1RzOFk4SIElMkYlMkJKJTJCak96eW9paUtEeHBLLeUVBJTNEJTNE

quattro dimensioni della PE: partecipazione, resilienza, standard di vita, amici e competenze (Quattrocioni 2018; Pratesi 2022; Pratesi et al. 2020). D'altro canto, filoni di letteratura di stampo pedagogico si concentrano sulla dimensione delle competenze e prestazioni scolastiche individuali seguendo la logica tradizionale (Sánchez-Antón et al., 2022; Agasisti et al., 2021). In questo senso si possono rilevare alcuni nodi critici che accomunano tutti gli approcci: 1) quale è il target di popolazione che rientra nella definizione di povertà educativa? La questione è se la PE possa riguardare solo bambini e adolescenti o comunque tutti coloro che seguono la scuola dell'obbligo, oppure copre l'intero arco di vita dell'individuo con riferimento anche ai giovani adulti e agli adulti; 2) La PE ha una connotazione ancorata alla struttura sociale e alla privazione materiale o è una definizione soggettiva di povertà? Alcuni studi mettono in luce come anche in classi sociali alto borghesi si possa riscontrare PE come forma di privazione etico-morale che non permette il libero sviluppo degli individui (Milani 2020); 3) quali livelli di integrazione tra le due parti della PE socio-economica e educativa? la diaframma tra competenze come performance e competenze legate a fattori di inibizione strutturale è un nodo importante da sciogliere.

Dal lato della *policy* e degli strumenti normativi, la convenzione ONU del 1989 sancisce i diritti del fanciullo promuovendo pari opportunità per limitare la riproduzione di disuguaglianze sociali grazie all'intervento diretto dei governi, al fine di rimuovere questi ostacoli. In Europa e nei paesi membri si sono sviluppate diverse strategie di contrasto (Curti et al. 2022; Berritto e Gargiulo 2022). Dal 2021 l'UE ha deciso di adottare il programma Child Guarantee. Questo è un programma a tutto tondo che vuole promuovere l'accesso per l'infanzia ad una serie di servizi chiave, tra cui l'educazione e l'accesso ai servizi educativi.⁹⁶ Un elemento estremamente interessante, che si confà a pieno al modello europeo di coordinamento aperto, è che la povertà educativa come termine non viene mai utilizzato nei documenti esistenti. Fatta eccezione per le progettualità proposte in Italia che utilizzano espressamente il termine. In Italia, infatti, il dibattito sulla

⁹⁶ Child Guarantee National Action Plans Targets, EU funding and governance: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/734003/IPOL_BRI\(2022\)734003_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/734003/IPOL_BRI(2022)734003_EN.pdf)

povertà educativa è stato molto florido tanto da spingere all'utilizzo di strumenti politici di contrasto al livello nazionale con la creazione nel 2016 di un fondo dedicato esclusivamente alla PE. Il "Fondo contro la povertà educativa" gestito da dall'Impresa Sociale Con i Bambini e dalla Fondazione con il Sud prende come base la proposta di Save the Children (2014) indirizzando però le risposte verso particolari modalità. Il fondo finanzia progettualità che coinvolgono comunità e attori del Terzo Settore, principalmente al livello locale, oltre che, grazie alla collaborazione con Openpolis, si occupa della produzione di dati e del monitoraggio sul territorio italiano. Inoltre, le misure di contrasto si basano su un'idea di PE molto precisa: la stretta correlazione tra povertà educativa ed economica, il target sui minori, la differenziazione geografica delle opportunità di crescita dei bambini nei territori, la PE è fenomeno che riguarda la sfera emotiva e sociale dei bambini e l'importanza delle comunità educanti (Curti et al. 2022). Questa definizione molto precisa ha a sua volta un valore normativo e prescrittivo su cosa in Italia siano le azioni di contrasto alla povertà educativa. In termini analitici, questa definizione restrittiva che ha solo una copertura scientifica parziale in termini definitivi potrebbe portare a una visione restrittiva delle possibilità e modalità di contrasto. Ad esempio, l'enfasi sulla comunità educante come risposta potrebbe lasciare fuori azioni a più ampio raggio o progetti con modalità implementative differenti. Inoltre, per molti versi la distinzione tra PE e povertà minorile più in generale, in termini di misure di contrasto e definizioni, non è poi così netta e marcata. In questo lavoro si è deciso di utilizzare una definizione più estesa di forme di contrasto alla PE seguendo la definizione di Save the Children (2014) come detto pocanzi.

In termini di quantificazione del fenomeno, in Italia, la diffusione della povertà educativa ha delle connotazioni molto aderenti al modello di povertà italiano (Saraceno et al. 2020). I dati più affidabili e innovativi provengono dagli studi di Pratesi e colleghi (2020; 2022) i quali attraverso i dati ISTAT e un metodo di stima per microaree hanno messo in evidenza l'incidenza della PE, tabelle 36 e 37.⁹⁷ Nell'indagine AVQ i livelli maggiori di povertà educativa risiedono nelle città del sud Italia in particolare in Campania, Puglia, Basilicata e Calabria. A seguire

⁹⁷ I dati a cui si fa riferimento provengono da dell'indagine Aspetti Vita Quotidiana (AVQ) del 2017 e ISTAT-Ministero dell'istruzione con l'indagine Bambini e ragazzi.

troviamo la provincia autonoma di Bolzano la Toscana, la Sicilia, il Piemonte la Valle d'Aosta e la Lombardia. Se si guarda ai sobborghi italiani le criticità maggiori sono per la maggior parte nel sud del paese, nonostante dall'Emilia Romagna in poi vi siano dei livelli di molto superiori alla media. Per quanto riguarda la terza categoria territoriale, le zone rurali, la PE è molto più intensa e diffusa su tutto il territorio con picchi in Lombardia, Liguria e Sicilia (ibidem).

Tabella 36: incidenza della PE basata su AVQ diviso per Città, Sobborghi e Zone rurali

Regione	IPE_Città	IPE_Sobborghi	IPE_Zone_Rurali
01. Piemonte	101,68	97,82	99,63
02. Valle d'Aosta	100,00	96,11	95,79
03. Lombardia	99,95	102,44	107,63
04.1 Bolzano	104,89	88,25	93,43
04.2 Trento	97,62	92,18	91,48
05. Veneto	96,55	97,57	101,84
06. Friuli-Venezia Giulia	99,45	92,81	103,67
07. Liguria	97,94	98,73	106,55
08. Emilia-Romagna	96,05	101,43	99,61
09. Toscana	102,95	100,88	98,97
10. Umbria	94,34	101,60	100,50
11. Marche	99,88	100,99	95,68
12. Lazio	98,92	100,37	101,95
13. Abruzzo	95,17	101,64	104,27
14. Molise	99,68	102,34	103,65
15. Campania	112,02	108,18	101,57
16. Puglia	106,95	102,03	101,06
17. Basilicata	106,19	110,20	100,20
18. Calabria	105,03	107,54	104,50
19. Sicilia	102,34	109,59	108,47
20. Sardegna	98,62	102,24	96,59

Fonte: Pratesi 2022:386

La seconda indagine che la Pratesi (2022) utilizza è l'indagine Bambini e ragazzi, tabella 37. L'indice di PE mostra delle ricorrenze e delle novità per le città; infatti, a valori elevati nel sud Italia si aggiungono delle nuove regioni come la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, Trento, l'Umbria e l'Abruzzo.

La situazione peggiora per quanto riguarda i sobborghi che vedono la maggior parte della penisola avere valori molto alti. In ultimo, si può notare come nelle zone rurali vi sia una bassa variabilità dei dati tutti con livelli molto alti. Se si sovrappongono i dati della divisione si può notare come la PE sia un problema estremamente radicato nel nostro paese in entrambe le indagini.

Figura 37: incidenza della PE basata su dati dell'indagine Bambini e ragazzi diviso per città, Sobborghi e Zone rurali

Regione	IPE_città	IPE_sobborghi	IPE_zone_rurali
Piemonte	99,43	102,29	99,86
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	100,00	103,39	101,76
Lombardia	101,62	99,59	97,63
Bolzano/Bozen	91,55	109,00	106,02
Trento	103,91	106,05	103,86
Veneto	99,28	102,13	101,41
Friuli-Venezia Giulia	104,43	105,85	100,31
Liguria	109,45	104,12	104,33
Emilia-Romagna	101,24	102,80	99,49
Toscana	101,99	98,85	99,94
Umbria	103,69	97,69	94,52
Marche	98,85	101,32	101,76
Lazio	97,64	102,30	104,75
Abruzzo	103,05	96,56	99,58
Molise	98,84	101,59	98,22
Campania	100,26	95,93	103,93
Puglia	98,67	99,37	95,67
Basilicata	98,42	97,86	98,08
Calabria	101,18	103,25	102,32
Sicilia	101,65	100,68	100,85
Sardegna	101,00	105,39	105,11

Fonte: Pratesi 2022

Parte delle differenze che vengono riscontrate sono dovute alla differenza di composizione delle variabili utilizzate nella raccolta dei dati. Infatti, l'indagine AVQ si riferisce al range di età 15-19 mentre l'indagine Bambini e ragazzi 12-19. Questo mette in evidenza come una definizione di povertà non sia ancora chiara per le problematiche sopra esposte e questo influenzi anche la raccolta dei dati e i

risultati. Ciò anche dovuto al fatto che la maggior parte delle indagini si basano su dati secondari i quali lasciano minore spazio di riflessione in termine di costruzione delle variabili e degli indicatori.

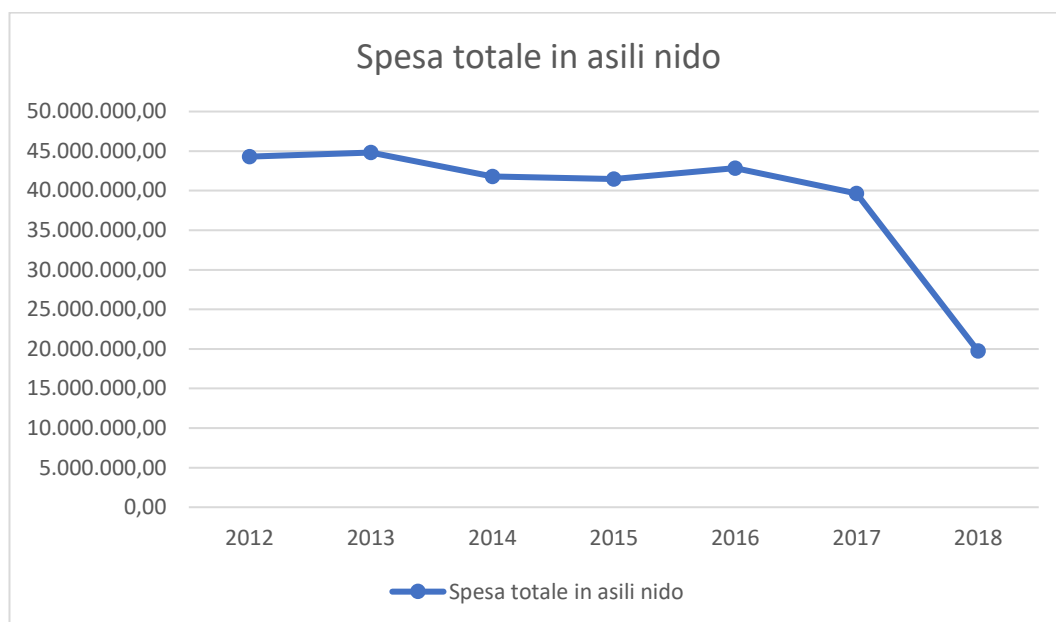
Torino

6.2 La povertà educativa a Torino, il progetto Opportunità educative per una città più equa e la riorganizzazione avvenuta durante il Covid-19

Il contrasto alla povertà educativa in Italia deve molto alla creazione del Fondo contro la povertà educativa. Questa etichetta viene esplicitamente utilizzata a partire dal 2012-2014 anni in cui il dibattito politico e accademico si è fatto più intenso e è sfociato poi nel 2016 nella costruzione del fondo. A Torino preesistevano una serie di servizi per la prima infanzia forniti sia dal Comune che da enti del Terzo settore come nel resto delle città italiane. La maggior parte dei servizi del welfare sociale in Italia, come più volte richiamato, sono di titolarità dei comuni seguendo la retorica della territorialità in particolare i servizi socio-educativi 0-3 anni (Gori 2022). I seguenti grafici, figure 56 e 57, riportano alcuni dati riguardo la condizione pregressa di spesa e di servizi pubblici nell'ambito educativo 0-6 a Torino. Come si può notare la spesa del Comune dal 2012 è andata lentamente decrescendo fino al picco del 2018.⁹⁸ La spesa del Comune su servizi pubblici ha un calo drastico a partire dal 2018 anno questo del primo bando “Prima infanzia 0 – 6 anni” dell’Impresa sociale Con i Bambini. Questo bando ricalca il modello d’intervento della fondazione per la povertà educativa e finanzia progetti la cui partnership sia composta almeno da due soggetti di cui uno almeno del Terzo Settore. Il soggetto responsabile del progetto che cura i rapporti con l’Impresa sociale Con i Bambini deve essere un’organizzazione del Terzo Settore radicata sul territorio che si occupa dei temi affini alla povertà educativa. Un secondo grafico sottostante mostra la situazione dei servizi per la fascia 0-6 presenti sul territorio torinese, figura 57.

⁹⁸ I dati sui costi dei servizi pubblici sul sistema open source aperTO sono disponibili dal 2012 fino al 2018. Per questo si è scelto di prendere questo range.

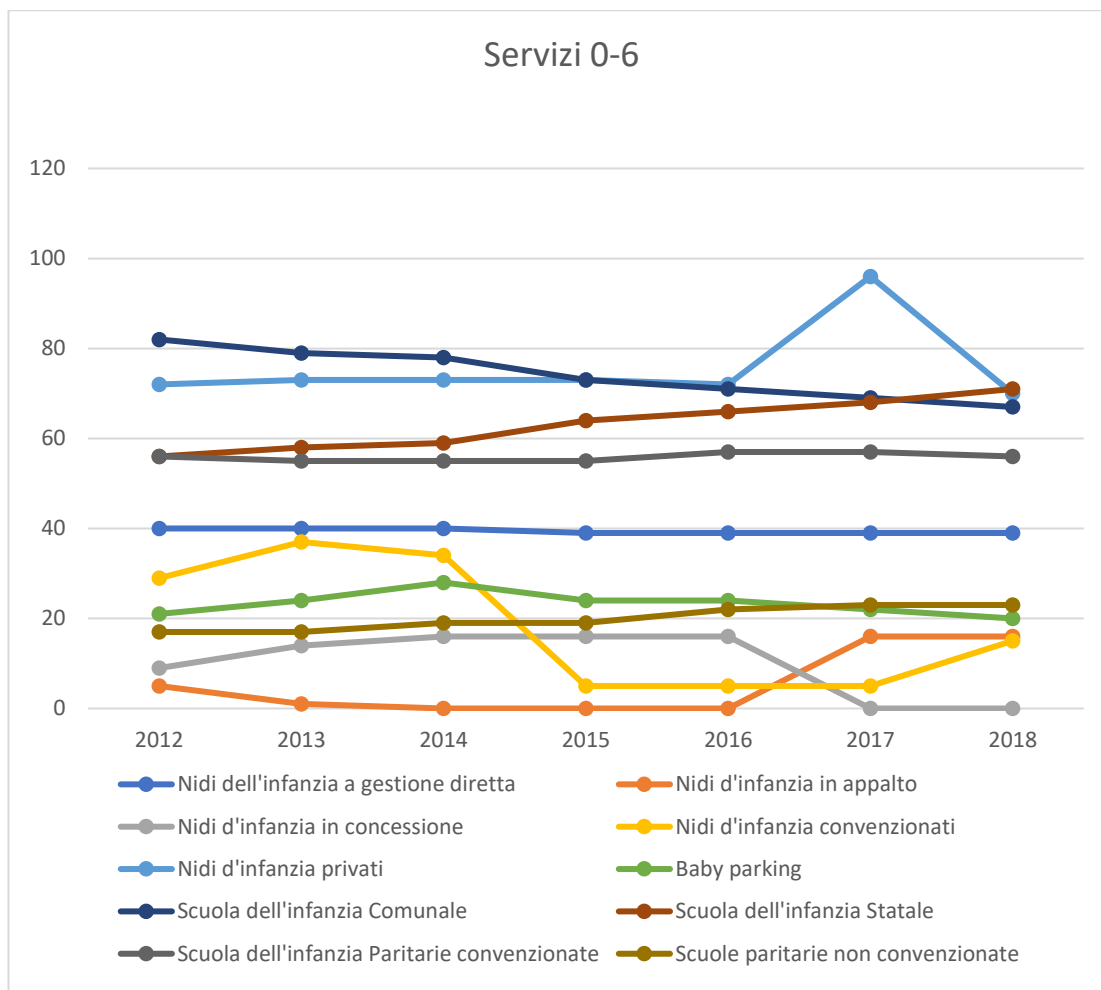
Figura 56: Spesa pubblica del Comune totale in asili nido, compresi di costi per infrastrutture, personale e ammortamenti



Fonte: nostra elaborazione dati Comune di Torino aperTO su costi servizi pubblici.

Come si può notare nel grafico il numero di nidi pubblici è rimasto costante dal 2012 al 2018. Elemento interessante è che dal 2016, anno peraltro della modifica del codice dei contratti pubblici, il Comune ha incrementato l'utilizzo dell'appalto e la convenzione e ridotto quello delle concessioni. Questo mette in evidenza una volontà di ricentralizzare nella spesa pubblica servizi per l'infanzia. Inoltre, a Torino esisteva anche un servizio definito *baby parking* per la permanenza dei bambini per brevi periodi. A quanto detto si affianca una crescita dei servizi privati invece già molto più numerosi di quelli pubblici. Per quanto riguarda le scuole dell'infanzia si riscontra un trend simile con l'unica eccezione che la presenza di scuole statali aumenta sul territorio torinese, elemento questo non presente nei dati sui nidi dell'infanzia. Accanto a questa immagine del servizio pubblico sul territorio torinese il mondo del Terzo Settore in, maniera più o meno autonoma, aveva sviluppato proprie progettualità nell'ambito dell'assistenza all'infanzia e alle famiglie e nei percorsi socio-educativi. Questi progetti spesso molto locali radicati al livello di circoscrizioni o di quartiere mancavano però di coordinamento.

Figura 57: Servizi per fascia 0-6 a Torino indicati per valore assoluto dei servizi



Fonte: nostra elaborazione dati Comune di Torino aperTO, annuari statistici dal 2012-2018

La città ha deciso anche per questo di investire sulla fascia di età 0-6 con il progetto “*Opportunità educative per una città più equa*”. Il fattore estremamente innovativo del progetto è stato quello di creare un sistema integrato espressamente dedicato alla povertà educativa unendo la componente educativa e delle disuguaglianze educative alla dimensione socio-economica e materiale del disagio investendo sulla costruzione di progettualità integrate per il sostegno all’infanzia e alla genitorialità. Sul territorio torinese sono state create 122 reti locali di cui fanno parte anche le reti di genitori e sono stati inclusi nel servizio circa 3600 bambini.

Questo progetto è un progetto che ha avuto una un parto lungo molto lungo e intanto perché era la prima volta che i nostri servizi aderivano a un finanziamento così importante a una progettazione così complessa. [...] Nella prima fase di ideazione c’è stato un grosso lavoro di sinergia e credo che quella sia stata la fase più importante e più significativa nella costruzione del processo cioè tutta la fase in cui sono stati messe insieme progettualità pensieri analisi di bisogni da parte del sistema dei servizi educativi dei servizi

sociali, perché altro partner sono i Servizi Sociali per noi e del Terzo Settore del mondo dell'associazionismo. Per cui questo è stato veramente un parto molto complesso che ha voluto tenere insieme anche alcuni temi molto legati alla coprogettazione. Per cui la città in quel momento ha promosso un bando di interesse chiamando in qualche modo e invitando in primo luogo il mondo del Terzo Settore che a vario titolo già stava lavorando con noi e con i servizi sociali ma anche aprendo ad altre realtà che sul territorio in qualche modo si occupano dei servizi 0-6. Ehm e la città ha anche scelto poi di non solo gestire come capofila un progetto così complesso ma anche di offrire la propria partnership per altri progetti sempre all'interno dello stesso bando alcuni persino nostri concorrenti perché concorrevano all'interno della graduatoria regionale altri invece erano progetti che concorrevano nella graduatoria nazionale. Però la città in sostanza ha fatto una scelta di campo che è stata quella di lavorare in modo sinergico con tutte le realtà che a vario titolo si stavano muovendo con progettualità mirate rispetto al contrasto alla povertà educativa e questo è stato ovviamente una enorme fatica. Quella di cercare di creare sinergie senza sovrapporsi ma andando a rispondere a bisogni specifici. L'altra cosa molto interessante da cui professionalmente ho imparato molto ed è stata arricchente è quella di una lettura dei bisogni del territorio a più voci. Cioè mettere insieme sguardi diversi con lo sguardo educativo con lo sguardo del professionista dei Servizi Sociali con lo sguardo dell'operatore o del gestore di servizi del Terzo Settore è stato uno sguardo molto interessante perché si sono intrecciate dimensioni plurime che hanno contribuito a comporre il quadro complessivo dei bisogni di bambini e di famiglie. E questo sicuramente è stato un elemento molto molto lungo non solo degli incontri. Non solo un bando ecco è stato solo il bando in qualche modo a esaurire la fase. Il bando ha aperto. E poi intorno a questa apertura sono iniziati dei tavoli di lavoro e dei tavoli di riflessione dove ognuno ha portato un proprio sapere una propria visione e anche come dire delle competenze che potevano essere spendibili. La fase della progettazione paradossalmente è stata importante ma anche qui abbiamo scelto per fortuna di lasciare maglie un po' larghe perché nella fase della prima presentazione del progetto ci siamo resi conto che a fronte di un'analisi del bisogno ci potevano essere anche altre strategie oltre a quelle che abbiamo pensato infatti poi nella stesura finale del progetto si è arricchito molto di azioni che all'ora non erano state pensate e si è arricchito ancora di più nella fase pandemica. [ED_04_T Servizi educativi]

Il progetto si basa su una forte matrice istituzionale che vede la città di Torino come capofila del progetto grazie all'azione congiunta dei Servizi Educativi e i Servizi Sociali. Il progetto molto importante, rivolto all'intero panorama cittadino, e per la prima volta coprogettato in campo educativo, nella sua partnership include molte delle realtà del Terzo Settore territorialmente più radicate.

È stato interessante perché ripeto se devo fare memoria era una delle primissime esperienze di questa tipologia di progettazione perché di fatto eravamo molto abituati a progettare rispetto a gare d'appalto molto meno a una coprogettazione. Quindi la primissima fase coinvolse già questa serie di soggetti con le prime riunioni per presentare poi il progetto insieme e dare una unitarietà a quello che erano state anche le proposte dei singoli no anche rispetto alle opportunità di progetto peraltro già in quelle fasi la città aveva assunto la governance. [ED_05_T Il Margine]

Oltre a queste però, come nella linea ideativa della coprogettazione, la partecipazione è stata aperta all'intero Terzo Settore e ha visto includere anche

organizzazioni con attività più recente. Inoltre, riferendosi anche alle famiglie il sistema ha come priorità quella di raccordarsi con gli altri strumenti di assistenza sociale di cui la città dispone. La progettualità da un lato riguarda principalmente nidi e scuole dell'infanzia avendo come scopo il miglioramento dei servizi e per la parte sociale questo progetto mira a acquisire una conoscenza più dettagliata dei bisogni del territorio fornendo supporto attraverso la logica del welfare comunitario, il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, nonché l'educazione dei figli attraverso lo sviluppo delle comunità educanti. Le azioni, quindi, vanno non solo nella direzione dei servizi per la prima infanzia ma coinvolgono l'intero sistema di vita del bambino pensando servizi che siano in grado di rimuovere gli ostacoli per favorire la libertà attiva dei bambini mutuando un termine di Amartya Sen.

Questo progetto che dal 2018 aveva iniziato a mettere a terra gli interventi ha dovuto tuttavia scontrarsi a pochi mesi dall'inizio ufficiale con la diffusione della pandemia. Uno dei grandi problemi di questo progetto è stata, come per la scuola in generale, la struttura dei servizi principalmente basati su l'interazione faccia a faccia. Molti dei servizi con l'arrivo del Covid-19 sono stati bloccati e dove possibili tradotti in soluzioni online. Visto il target di popolazione a cui si riferiva il progetto la mancanza di dispositivi elettronici idonei è stato un problema importante. Da notare la grande capacità di riorganizzazione delle reti esistenti includendo formalmente o informalmente anche organizzazioni non facenti parte della partnership originaria. Inoltre, i servizi hanno coinvolto le famiglie cercando di unire le problematiche legate alla deprivazione materiale con quelle del bisogno educativo. Come si legge nell'estratto seguente viene richiamato anche il lavoro di Torino Solidale.

Eppoi ad Aprile maggio abbiamo cominciato a rilevare anche le necessità delle famiglie più bisognose che erano chiuse in casa il papà non lavorava eccetera e quindi a portare raccogliendo dei fondi attraverso i nostri volontari che ovviamente essendo per gran parte anziani non potevano neanche muoversi di casa e quindi portavamo dei pacchi alimentari alle famiglie magari andavamo su a vedere come andava con mamme straniere cioè quello che poi è risultato molto è che in qualche modo le famiglie italiane che avevano una situazione sia abitativa che di relazioni più serena a un certo punto si sono autorganizzate e quelle che proprio si affidavano a noi erano le famiglie straniere che con mamme con 3 o 4 figli in casa non ne potevano più perché ovviamente toglie la routine eccetera. Ecco e l'altra cosa interessante è stata che il Comune di Torino ha fatto tutto un

lavoro con gli enti del partenariato di comunità educative ma poi l'ha ampliato anche ad altri enti che avevano degli spazi 0-6 [...] si altre realtà 0-6 magari di altre reti di partenariati finanziati da Con i Bambini eccetera oppure dalla Fondazione San Paolo eccetera è stato quello di fare un gruppo di lavoro per capire come andare avanti e soprattutto per cominciare a capire come poter riaprire perché il tema era la necessità di riaprire anche perché i vari come dire la scuola non è più stata riaperta. [AL_26_T Gruppo Abele]

Il breve lasso di tempo in cui si è sviluppato il sistema prepandemia ha permesso di creare una risposta comunitaria a vari livelli.

Quindi una prima cosa che abbiamo fatto dopo uno smarrimento totale dopo come è stato quello da un lato di creare una rete che a quel punto diventava una rete anche di sostegno anche di per come dire per chi doveva operare per chi doveva fare e quindi per prima cosa ci siamo ritrovati improvvisamente a incontrarci in altre forme in altre modalità. Ci siamo trovati anche a progettare in altre forme e in altre modalità, per esempio, tutte le azioni che riguardavano processi formativi dell'implementazione delle competenze del personale per contrastare la povertà sono state tutte rimodulate con modalità diverse. Anche le azioni che erano dirette a sostegno delle povertà sono state rimodulate. Quindi siamo passati ad esempio da forme di consulenza piuttosto che di supporto alle famiglie in presenza laddove era possibile a forme online. Alcune azioni invece non sono proprio state rimodulate cioè sono state temporaneamente sospese. Perché non era possibile, ovvero tutte le azioni di laboratorio di introduzione dei linguaggi artistici all'interno dei contesti classe quello erano proprio impossibili. Alcune le abbiamo dovute, per quanto ci siamo sforzati però alcune situazioni sono state messe in standby. Tutto quello che era proponibile o che poteva essere in qualche modo ripensato e rimodulato è stato fatto andando a supportare tecnicamente con ausili delle famiglie quindi siamo passati per esempio a dover fornire le famiglie di schede SIM piuttosto che di mezzi per potersi mettere in contatto perché se no avevamo famiglie che erano veramente tagliate fuori da questa modalità. Quindi si un grosso lavoro è stato fatto. Complessivamente come io dico, quasi tutte, non tutta ma quasi tutte le azioni sono state ripensate o riprogettate parcellizzando alcune invece son state proprio sospese. Ho in mente, ad esempio, le azioni che prevedevano la presenza presso il campo rom piuttosto che altre azioni ecco in quel momento abbiamo sospeso tutto [ED_04_T Servizi educativi]

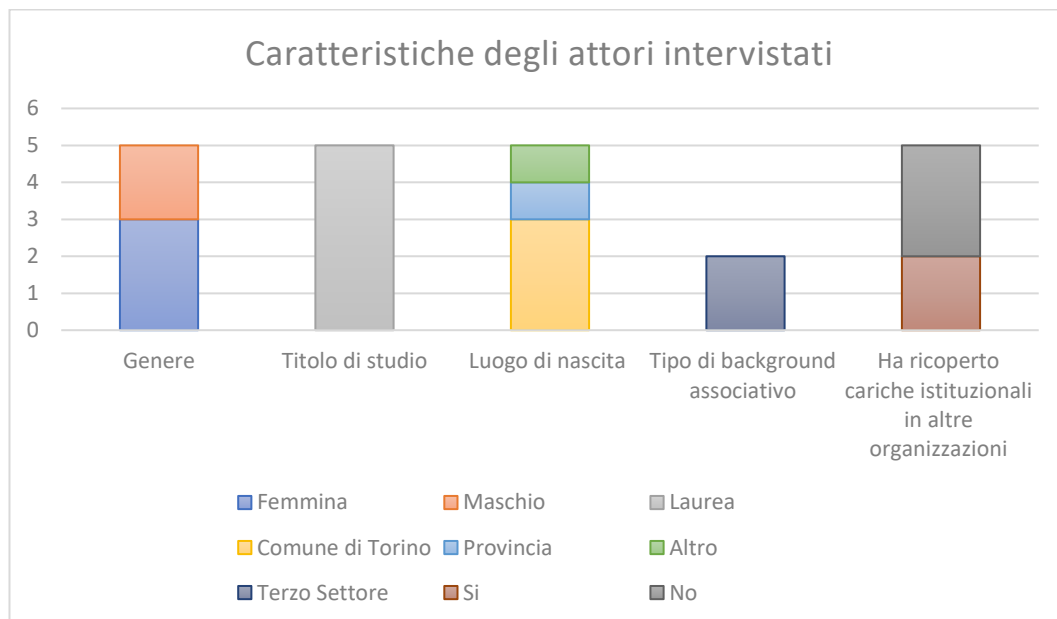
Dalle parole dell'intervistato si può notare come un progetto di tale complessità abbia saputo riorganizzarsi attraverso l'utilizzo dei canali disponibili. Una vera e propria attivazione del territorio in modo resiliente ma che, come si vedrà successivamente, non si è limitata a ripristinare le condizioni pregresse bensì a formare una nuova infrastruttura territoriale.

6.2.1 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono una importante maggioranza di donne rispetto agli uomini. La maggioranza degli attori è over 50 nel range 50-60 anni. Tutti gli attori hanno la laurea, i principali ambiti disciplinari sono psicologia per la maggioranza, e ambito umanistico artistico il restante. L'università di Torino è il principale istituto di formazione. La maggioranza degli

attori è nata a Torino, uno nella provincia e uno fuori regione. Tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente la maggioranza vive nella provincia di Torino, e solo uno nel Comune. Solo due su cinque hanno un *background* associativo oltre l'appartenenza all'ente di cui fanno parte. Tra gli attori nessuno ha ricoperto cariche politiche. Due intervistati hanno ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni, uno ha svolto il ruolo di presidente in un ETS e l'altro di coordinatore di reti di associazioni e CDA di una fondazione. La figura 58 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo. Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al Terzo Settore lo sviluppo del proprio percorso professionale all'interno dell'organizzazione di appartenenza. In modo particolare la maggior parte degli attori intervistata vanta carriere di lungo corso nelle organizzazioni attuali di appartenenza. I principali canali di accesso sono stati: il lavoro di operatore sociale, il servizio civile e il reclutamento tramite reti amicali. Come si può notare i profili di questo ambito sono molto più omogenei rispetto a quelli delle sezioni precedenti.

Figura 58: Caratteristiche individuali degli intervistati



Fonte: Nostra elaborazione

6.2.2 Organizzazioni, ruoli e processi

Le reti di seguito utilizzano la stessa logica dei capitoli precedenti. Verranno riportate due reti che coprono tutto l'arco temporale scelto per la ricerca. Nella figura 59 è stata riportato il grafo 2016-2019 che, come si può notare, è divisa in

due componenti. Tra i nodi sono stati riportati, come per ogni ambito, le citazioni dagli attori. Si può notare come nel caso dell'ente Pubblico ci sono attori che fanno riferimento a una parte specifica dell'organizzazione e chi fa riferimento al Comune in modo generico. Nel periodo preCovid, infatti, il Comune nelle sue diverse articolazioni è l'attore centrale della rete in primis in quanto promotore e coordinatore del progetto che ha mantenuto per tutto il percorso un ruolo di regia, sebbene inizialmente molto più blanda

Il Comune di Torino con la sua disponibilità era un ente, l'ente Pubblico, che ha dato la disponibilità chiaramente a essere capofila di progetto a iniziare a intraprendere questo nuovo modello di coprogettazione. Un modello interessante ripeto perché era uno dei primi adesso ci troviamo a riragionare con il codice del Terzo Settore insomma che spinge alla coprogettazione al PNRR ma all'epoca devo dire la verità non avevamo sperimentato grandi modelli di coprogettazione [ED_05_T Il Margine]

Anche in questo caso la coprogettazione emerge come strumento centrale su cui il Comune ha investito. Tuttavia, all'inizio del progetto si riscontra come il rapporto fosse molto più individuale tra Comune e singola organizzazione del Terzo Settore. Come si vedrà poi anche nei processi decisionali l'approccio iniziale è stato più lasco nel rapporto con gli attori per poi diventare maggiormente condiviso durante il Covid-19. I due uffici principali che hanno fatto parte del progetto sono stati i Servizi Educativi e i Servizi Sociali. Per la prima volta grazie a questo connubio si è cercato di affrontare in modo integrato il problema della povertà educativa

L'amministrazione si è proprio resa conto di che nei contesti educativi e in particolare quando ci si occupa di esperienze di povertà educativa, di fragilità, c'è bisogno di avere più strumenti più facce anche perché la povertà educativa è multiforme e un'unica risposta non è pensabile. Ci si è resi conto che è importante la territorialità la prossimità quindi anche un grosso ente magari solido conosciuto con esperienza ventennale, trentennale in quel settore se però non ha un aggancio di rete stretto con il territorio difficilmente riuscirà ad essere efficace rispetto a quegli specifici bisogni proprio perché la soprattutto in un posto come Torino tra l'area Nord e l'area Sud ci sono anche differenze molto molto evidenti. Si parla pur sempre di famiglie che vivono situazioni di povertà educativa ma queste prendono forme molto molto diverse fra di loro. Quindi è necessario, e questo secondo me è necessario, avere strumenti differenti questo credo che la città, insomma l'amministrazione l'abbia compreso. Quindi credo che con il Covid abbiamo guadagnato una pluralità di attori che agiscono in uno stesso campo. [ED_02_T Progetto Tenda]

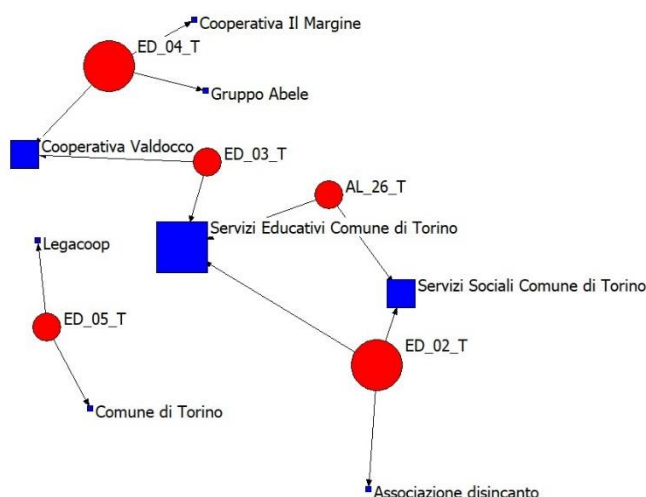
Il Terzo Settore in questa prima fase ha giocato un ruolo secondario nel governo dei processi. Questo non tanto in termini di progettazione generale degli interventi, che, come si è visto, ha coinvolto i diversi attori nella coprogettazione,

quanto nelle modalità con cui gli scambi tra i vari attori avvenivano. Infatti, in questa prima fase i rapporti tra le organizzazioni del Terzo Settore e il Comune si configuravano principalmente nelle sedi istituzionali, o direttamente tra l'ETS e il Comune, tralasciando tutta la parte di creazione di relazioni stabili e di rapporto continuativo nata durante il Covid tra tutti gli enti. Come riportato da alcuni attori il modello di relazioni tra gli attori è cambiato molto con la pandemia. La rete ha iniziato un processo collaborativo e di confronto tra tutti gli attori della partnership creando nuove sinergie dovute alle esigenze portate dal Covid-19

Il Covid ci ha permesso in questo progetto però di conoscerci meglio [AL_26_T Gruppo Abele]

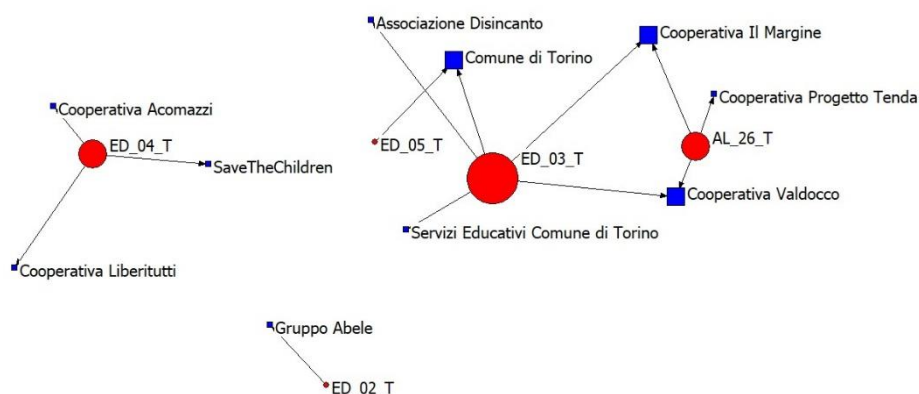
La pandemia in qualche modo ci ha riavvicinato tutti enti partner e ci ha permesso di confrontarci con molta più assiduità rispetto a quanto non fosse all'inizio perché inizialmente era nata un po' come ognuno fa il proprio lavoro il proprio giardino solo che tutti quanti stanno sotto lo stesso cappello finanziario, economico-finanziario di contributo no. Invece dalla pandemia in avanti abbiamo iniziato a vederci con più assiduità e è iniziato questo lavoro molto più di rete che ci ha permesso di avvicinarci molto di più da qui sono nate altre esperienze quindi diciamo che queste sono tappe diciamo le primissime tappe di inizio progetto dove ci si stava conoscendo e si stava iniziando a ragionare che si poteva fare qualche cosa insieme. La seconda tappa i primi monitoraggi i primi le prime riunioni di verifica preCovid che ci han permesso di condividere anche tutte le questioni burocratiche mal comune mezzo gaudio e poi successivamente il Covid che ci ha tanto avvicinato e ci ha permesso di lavorare proprio a stretto contatto creando una rete molto più forte rispetto a quanto non fosse all'inizio appunto come dicevo era soltanto un partenariato nominale insomma e poi si è tradotto in una vera e propria associazione temporanea di scopo poi tra l'altro. [ED_03_T Disincanto]

Figura 59: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2016-2019 con degree



Durante la pandemia alcuni attori hanno mantenuto un ruolo centrale cambiando però le proprie modalità di azione, come il Comune, mentre è emerso con forza il ruolo degli ETS della partnership, figura 60.

Figura 60: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2020-2021 con *degree*



Dal Covid in poi invece c'è stato un grosso ruolo delle cooperative in particolare della cooperativa Valdocco, che poi si è data anche disponibile a fare da capofila nei progetti che si sono collegati a quello che stavamo facendo per l'anno dopo [...]. L'altra realtà la cooperativa la Tenda che gestiva l'Arcobirbaleno l'altro hub diciamo per le famiglie che era dentro al progetto direi la cooperativa il Margine che anche perché loro gestivano anche dei nidi in altre in altri luoghi poi insieme a loro nel frattempo avevamo fatto un progettino insieme quindi ci siamo molto scambiati sulle difficoltà nel rapporto con le famiglie abbiamo poi fatto anche una formazione comune per i nostri e i loro operatori quindi proprio per capire un po' l'impatto che aveva avuto anche sugli operatori questo momento questa difficoltà di relazione con le famiglie [AL_26_T Gruppo Abele]

Quindi insomma mi credo che in quel momento li complici tutti gli enti che hanno fatto parte del progetto mi viene in mente anche tra gli altri cooperativa il Margine [...] in quel momento li (durante la pandemia) ha tenuto un po' le redini del discorso [ED_03_T Disincanto]

Un mutamento della rete è passato da una visione principalmente burocratica amministrativa di preparazione degli interventi a una modalità attiva di creazione di servizi congiunti seguendo l'idea di un modello integrato. In questa fase molti attori del Terzo Settore e ONG esterne hanno partecipato informalmente e volontariamente all'azione di Opportunità educative creando una risposta corale e nuovi spazi di conoscenza dei bisogni del territorio e delle risorse presenti.

Il Covid ci ha offerto una opportunità di grande incremento di quella rete del sistema integrato verso cui insomma stiamo andando quello è stato un grande banco di prova. Perché sono a un certo punto ci hanno chiesto come città anche se non erano dentro il progetto opportunità educative di creare sistema. Sistema che anche gli altri quindi come le ho detto gruppo Abele, Disincanto piuttosto che Valdocco Margine cooperativa Tenda hanno tutti accolto molto positivamente la presenza anche di altri. Quindi ad un certo punto avevamo queste riunioni online in cui veramente l'ordine del giorno era dato il problema a che cosa possiamo, che cosa hai fatto tu che cosa possiamo metterci in rete per.. questo è servito tantissimo soprattutto per la ripartenza dei servizi estivi del mese di luglio per cui tutti questi gestori sono ripartiti nel mese di luglio ognuno all'interno dei loro progetti che non erano opportunità educative fornendo servizi sulla base di linee guida che avevamo condiviso e concordato insieme [ED_04_T Servizi Educativi]

Mah credo sicuramente una dimensione di capacità di lettura di creare un sistema entro cui tutti quelli che dicevo un po' prima in cui tutti gli attori di questo sistema possano essere valorizzati nel portare un contributo un punto di vista un pensiero e trovare un ascolto e trovare insieme strategie. Quello che per noi è stato vincente è essere riusciti a creare un sistema di rete fra partner che oggi sono in una posizione di forte collaborazione interazione cosa che prima non c'era. La capacità che l'ente locale sia veramente garante che tutti pur nelle rispettive posizioni e pur nei rispettivi enti possano però avere uno sguardo orientato dalla stessa parte. Ognuno con i propri punti di vista questo non è così scontato e richiede un forte lavoro una condivisione di senso e significato intorno a alcune questioni ho in mente la questione di che cos'è il bene pubblico, che cos'è un servizio di qualità, che caratteristica deve avere un servizio educativo per essere connotato come servizio di qualità, che cosa lo distingue da altri tipi di servizio più ludico ricreativo che sono servizi importanti ma si connotano in modo diverso. Ecco costruire insieme ai partner questa visione penso che sia strategica, penso che sia uno snodo non da poco senza il quale non si riesce a fare sinergia. Oppure senza il quale non si riesce a creare rete [ED_04_T Servizi Educativi]

I soggetti del Terzo Settore intervenuti su questo progetto come noi e gli altri che hanno partecipato non mi sento di dire sono uno più importante dell'altro. Lei immagini però che noi abbiamo anche dimensioni molto diverse però la cosa interessante è che nonostante le dimensioni diverse siamo stati tutti utili e interessanti per l'altro, per acquisire competenze, perché dentro il nostro progetto c'è anche il gruppo Abele che a Torino è una organizzazione molto importante. Le dicevo prima il consorzio la Valdocco è un consorzio molto grosso è una cooperativa anche molto grande, è torinese, il Margine comincia ad avere delle dimensioni medie interessanti, ma poi c'erano anche soggetti molto più piccoli. Con peculiarità perché magari rispetto a zone della città o a target, per quello le dico che è stato proprio interessante il mix dei soggetti [ED_05_T Il Margine]

Opportunità educative, dunque, è stato un importante banco di prova per creare una visione comune e condivisa di cosa significasse la povertà educativa nella città di Torino, oltre che di pratiche di contrasto che si sono sviluppate specialmente nel periodo pandemico. Nel periodo Covid-19 inoltre, il Comune, nonostante fosse un attore fondamentale per il progetto fin dall'inizio, diventa molto più presente e attivo nei processi di governo del sistema.

Il Comune di Torino è stato particolare importante dall'inizio [...] Per cui inizialmente molto fumoso poi si è creato si è solidificata molto la rete grazie al Covid e il

Comune di Torino è stato molto più presente e da lì in avanti è stato tutto molto più semplice. Diciamo che è evidente come, per tenere in piedi delle reti dei sistemi integrati di questo tipo e dei grossi partenariati ci voglia una governance solida salda competente qualificata e che soprattutto creda ideologicamente a ciò che sta venendo fatto ma inizialmente era una cosa un po' campata lì poi è diventato molto più solido molto più stabile. Credo anche che tutte le figure istituzionali si siano anche un po' affezionate all'idea agli stessi partner di progetto. non tanto in un discorso di preferenza quanto più un discorso umano e quindi lavorando a stretto contatto poi evidentemente si creano delle sinergie forti solide. [ED_03_T Disincanto]

Il ruolo del Comune preCovid ovviamente era il capofila a far quadrare i bilanci i tempi cioè dovevano creare l'infrastruttura che dovesse mandar avanti un progetto complesso con una serie di livelli di monitoraggio. Quindi è stata soprattutto l'attenzione a stare dentro le linee guida del progetto nell'uso dei fondi e quindi della definizione del target ecc...dopo di che siamo riusciti a entrare un po' di più nel qualitativo della presenza dei.. un po' perché forse non potendo lavorare direttamente abbiamo avuto a che fare con più tempo per confrontarci ci vedevamo anche una volta alla settimana online. Per cui e c'era c'è stato spazio per parlare per conoscersi per dire le proprie opinioni cioè questo sicuramente poi è stato una ricchezza per il progetto e lo ancora adesso [AL_26_T Gruppo Abele]

Molto interessante è anche il passaggio dalla centralità dei due dipartimenti del Comune come centrali a una visione principalmente unitaria del Comune. Se nella prima fase il lavoro dell'attore Pubblico era legato principalmente al lavoro congiunto ma organizzativamente separato dei Servizi Sociali e dei Servizi Educativi, nella fase Covid viene richiamato il Comune nella sua interezza come centrale nei processi di governo. Questo alla luce di quanto detto dagli attori mostra l'effettiva entrata in gioco del Comune che ha messo in comunicazione tutti gli attori della partnership andando oltre la classica definizione di canne d'organo della pubblica amministrazione.

6.2.3 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

Anche in questo caso il grafo è di tipo cooperativo e non vengono messi in luce rapporti diversi da quelli professionali dagli attori all'interno dei processi decisionali. La tabella 38 riporta le organizzazioni di appartenenza degli attori.

Tabella 38: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete 2016-2021

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
AL_26_T	Gruppo Abele
ED_02_T	Progetto Tenda
ED_03_T	Disincanto
ED_04_T	Servizi educativi Comune di Torino

ED_05_T	Il Margine
ED_06_T	Servizi educativi Comune di Torino
ED_07_T	Valdocco
ED_08_T	Servizi educativi Comune di Torino
ED_09_T	Compagnia di San Paolo
ED_10_T	Servizi educativi Comune di Torino
ED_11_T	Valdocco
ED_12_T	Servizi sociali Comune di Torino
ED_13_T	Il Margine
ED_14_T	Servizi educativi Comune di Torino
ED_15_T	Servizi educativi Comune di Torino
ED_16_T	Giunta comunale
ED_17_T	Giunta comunale
ED_18_T	Giunta comunale
ED_19_T	Giunta comunale
ED_20_T	Servizi educativi Comune di Torino

Fonte: nostra elaborazione

Il grafo prepandemia nella figura 61 mostra la centralità degli attori istituzionali. Come detto nelle sezioni precedenti, e come si chiarirà meglio nel paragrafo successivo, il periodo iniziale del progetto è stato principalmente condotto dagli attori dell'organizzazione capofila, il Comune di Torino, e da pochi attori del Terzo Settore. Infatti, la prima fase del progetto è stata principalmente di tipo burocratico amministrativa senza particolare vitalità in termini di confronto e decisioni condivise. ED_06_T è l'attore maggiormente centrale in quanto tra le figure apicali dei Servizi Educativi e coordinatore del progetto. Questo attore rimane centrale anche durante la pandemia non solo per la posizione ricoperta ma anche per le capacità di connessione con il Terzo Settore e il ruolo di mediazione con le risorse e i bisogni del territorio.

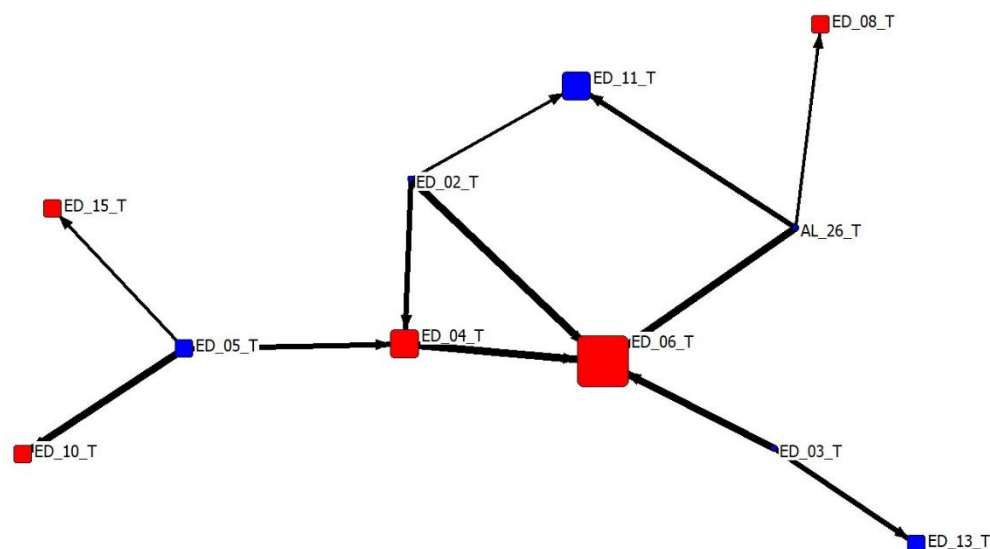
Io direi che anche durante il Covid cioè ha mantenuto questo ruolo di governance, nel prima è stato più promotore, di rendere operativa una progettualità, perché fino a quel punto era tutto nel faldone. Quando gli è stato passato adesso parti devi farla partire e lui ha saputo ben interpretare e farla partire durante ha saputo cogliere queste istanze che provenivano dal territorio e da soggetti altri e far passare questa idea che solo facendo squadra si riusciva a sopravvivere tutti ecco. [ED_04_T Servizi Educativi]

Il caso di ED_06_T aiuta tra le altre cose anche a rendere visibile il modello organizzativo torinese e la capacità del Comune pianificazione a medio lungo termine in quanto lo stile personale di relazione degli attori è sicuramente importante ma l'elemento decisivo è e rimane l'organizzazione. In altri termini, i processi e le conoscenze prodotte dalle organizzazioni rimangono pressoché immutate nonostante il cambiamento delle figure che le ricoprono.

La continuità non è legata solo alle singole persone è legata alle organizzazioni e al lavoro che sanno fare bene le organizzazioni. Di come può capitare nelle nostre organizzazioni le figure possono cambiare l'importante è che sia nella conoscenza dell'organizzazione quello che è stato fatto andare, del know-how insomma nel pubblico fino ad adesso le dicevo così le faccio l'esempio appunto di ED_06_T che le ho citato prima appunto adesso è arrivato in corsa prima c'erano stato altre figure ci sono stati diversi passaggi di consegna ma poi tutto ha avuto un seguito [ED_05_T Il Margine]

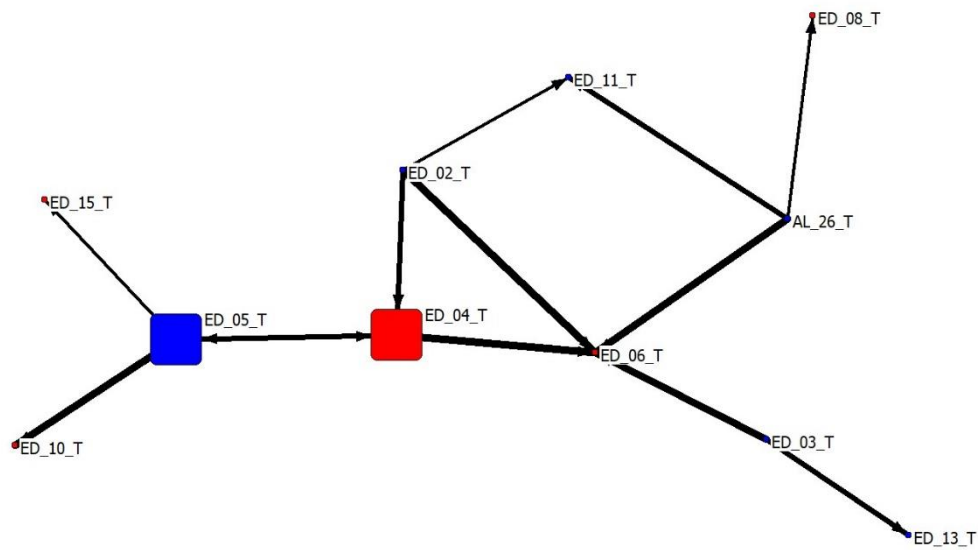
Altri attori importanti della rete decisionale sono ED_04_T sempre dei Servizi Educativi e ED_11_T appartenente a Valdocco. Il primo è un attore sempre appartenente alla dirigenza che ha tenuto le fila del progetto e i rapporti con la dimensione scolastica e il Terzo Settore come emerge anche nella figura 62. ED_11_T invece coordinava al livello cittadino alcuni servizi di assistenza e quindi era una figura centrale di raccordo tra il Comune e il territorio.

Figura 61: Network decisionale 2016-2019 con *indegree*



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.037	3	0.158

Figura 62: Network decisionale 2016-2019 con *betweenness-dir*



Per quanto riguarda la *betweenness-dir* emerge dalla rete oltre ED_04_T anche ED_05_T questo è dovuto alla struttura della rete e al fatto che i due si citino a vicenda facendo da ponte tra i diversi attori della rete. Durante la pandemia aumentano gli attori centrali nei processi decisionali in particolare del Terzo Settore, figure 63 e 64. Il network decisionale, infatti, è più denso rispetto al network prepandemia. Questo sta a indicare che le decisioni si sono sviluppate tra più attori. Uno degli aspetti centrali della rete è proprio il cambiamento avvenuto durante il Covid-19. ED_04_T, E_05_T e ED_06_T rimangono attori centrali accrescendo anche la loro *indegree*. Altri attori del Terzo Settore entrano in gioco durante il Covid-19 e sono ED_07_T e AL_26_T.⁹⁹ Il primo, ED_07_T della cooperativa Valdocco, viene riconosciuto sia dal Pubblico che dal privato come una figura centrale nel coordinamento emergenziale.

Direi sempre ED_07_T perché la cooperativa Valdocco è una grossa cooperativa e perché lui si è proprio preso degli oneri di tenerci insieme anche molto anche con altre progettualità molto forti [AL_26_T]

Per quanto riguarda invece AL_26_T ha svolto un ruolo di raccordo con i bisogni del territorio. Essendo all'interno del Gruppo Abele, una grande cooperativa storica nella città di Torino con respiro nazionale e avendo una serie di servizi sul territorio cittadino di sostegno ai bambini e alle famiglie, è stato in grado

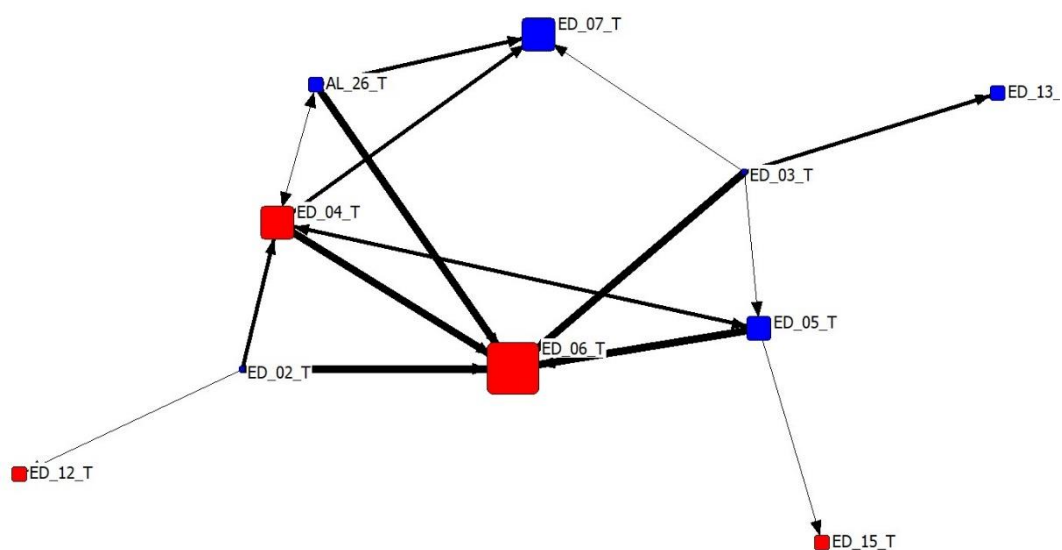
⁹⁹ AL_26_T porta questo codice perché è stato già nominato nell'ambito alimentare.

di portare all'attenzione della rete una serie di problematiche che hanno permesso di configurare meglio il bisogno della povertà educativa durante la pandemia.

AL_26_T ci ha molto aiutato a leggere i bisogni delle famiglie che noi non riuscivamo a raggiungere in quel momento. Perché noi in qualche modo riuscivamo a raggiungere soprattutto una larga fetta di famiglie che sono quelle che afferivano ai nostri servizi, ma le famiglie che erano fuori che in quel momento non potevano entrare nei nidi nelle scuole eccetera perché non erano iscritte perché non erano frequentati. Ecco queste famiglie invece ritrovavano nei servizi cosiddetti a bassa soglia un punto di riferimento in quel momento di grande isolamento e Lucia ci ha aiutato a leggere quei bisogni [ED_04_T servizi Educativi]

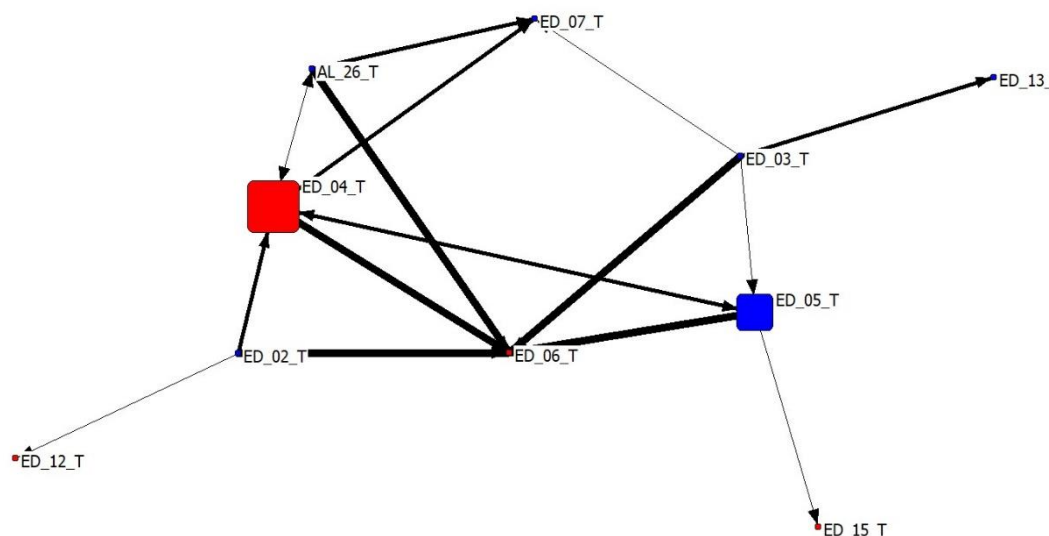
Elemento estremamente interessante, confermato anche dalle parole degli attori, è che ED_04_T e ED_05_T mantengono per tutto il periodo preso in considerazione il ruolo di mediatori della rete. Uno degli elementi che si evidenziano sia dalla rete che dalle parole degli attori è l'idea della condivisione dei processi decisionali che ha visto entrare anche attori del Terzo Settore nel ruolo di leader della rete decisionale come affermato anche da ED_04_T

Figura 63: Network decisionale 2020-2021 con *indegree*



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.045	3	0.205

Figura 64: Network decisionale 2020-2021 con *betwenness-dir*



In realtà prima e dopo il Covid, questo è stato il grande insegnamento di Opportunità educative, i processi decisionali forse si distinguevano un po' per le forme in cui avvenivano i luoghi in cui avvenivano. Ma al livello procedurale direi che hanno mantenuto una coerenza non c'è stata una.... Noi avevamo dichiarato che dovevamo cercare di impostare una leadership diffusa, una leadership cioè dove ognuno era corresponsabile di portare a casa un successo che era il successo di tutti e quindi alcuni processi decisionali noi avevamo ad esempio una cabina di regia, ma questo anche prima del Covid non, è cambiata la forma in cui si trovava questa cabina di regia. Avevamo un gruppo tecnico che erano i funzionari del Comune come dire capofila ovviamente delle singole azioni che si ritrovavano eccetera e una cabina di regia formata da tutti i partner. Questo prima e anche dopo. Sono cambiate forse le forme perché ripeto questa azione molto interessante, tra l'altro, che si è voluta dare a questo progetto è stata proprio quella di una leadership diffusa e una corresponsabilità di tutti nella riuscita del progetto. Quindi tutti sapevano che anche nel loro piccolo quel pezzettino era fondamentale per portarci a casa un risultato a un gioco come dire che non era la semplice somma di tante parti ma era la sinergia fra le parti [ED_04_T Servizi Educativi]

Le reti reputazionali rispecchiano le reti decisionali. Infatti, nella prima fase si possono notare diverse componenti isolate della rete in cui gli attori citano persone in modo discordante, figura 65. Questo come perché la rete prima del Covid-19 era composta di diversi canali comunicativi tra la singola organizzazione ETS e il Comune. Una rete solo formale riprendendo le parole degli attori che i è trasformata poi in una rete sostanziale durante il Covid-19, figura 66. Infatti, nella rete pre solo due attori sono concordi nell'indicare un attore comune ovvero ED_10_T membro della dirigenza all'interno dei Servizi Educativi di Torino. La cosa estremamente interessante, viste le ricorsività riscontrate anche negli altri campi di *policy*, è che anche in questo caso gli assessori vengono richiamati solo nella parte reputazionale e mai in quella decisionale. Inoltre, ogni attore richiama

un assessore diverso. Agli assessori a Torino viene quindi attribuito un ruolo maggiormente reputazionale all'interno dei processi decisionali rispetto a uno strettamente decisionale rispetto alle diverse progettualità. Sono delle figure che promuovono alcune progettualità in termini principalmente di visibilità, ma la maggior parte del lavoro è tutto sulla parte amministrativa-burocratica. Durante la pandemia invece vi è maggiore concordanza tra gli attori che indicano centrali in termini reputazionali principalmente attori del Terzo Settore. In modo particolare ED_07_T attore già precedentemente definito centrale nei processi decisionali e riconosciuto come *opinion leader* durante la pandemia. Un secondo attore è ED_13_T della cooperativa il Margine che viene richiamata principalmente per capacità operative di orientare il dibattito e i processi decisionali in aderenza con le richieste di Impresa Sociale Con i Bambini, oltre che di essere una figura ampiamente conosciuta nel panorama cittadino.

Figura 65: Network decisionale 2016-2019 con *indegree*¹⁰⁰

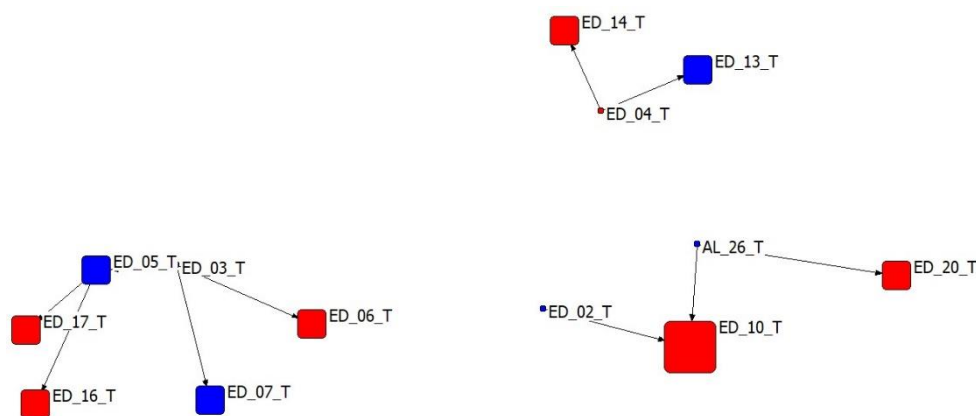
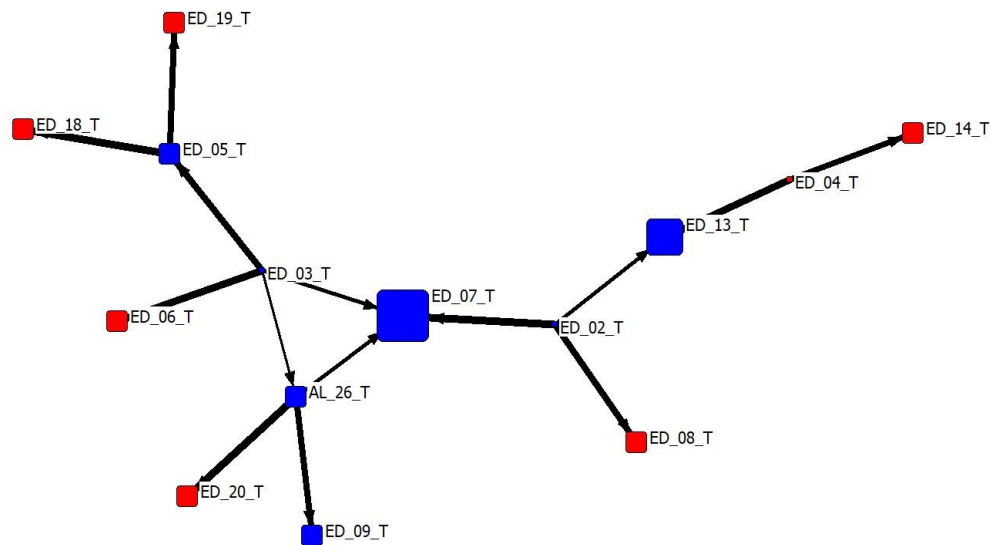


Figura 66: Network decisionale 2020-2021 con *indegree*

¹⁰⁰ Vito che il grafo è composto di molti sottografi non verrà riportata la tabella con le misure utilizzate negli altri grafi in quanto ritenuta dal ricercatore non esplicativa.



Anche in questo caso ad uno sguardo più generale si possono notare due elementi interessanti: il primo che gli attori citano come dotati di grande reputazione attori che sono entrati in campo nelle decisioni principalmente durante il Covid-19 ma con una notorietà sedimentata nel tempo come AL_26_T. Dall'altra che anche durante il Covid-19 vengono richiamati gli assessori sempre per la medesima motivazione legata alla visibilità esterna del progetto. Definizione questa che si discosta da quella proposta in sede di intervista ma che si è voluta esplicitare perché ritenuta estremamente chiarificatrice del ruolo della politica nei processi decisionali.

In ultimo, è bene notare che in tutti i diversi grafi la componente pubblica più forte proviene dai Servizi Educativi nonostante il progetto fosse in capo in realtà anche ai Servizi Sociali. Questo mette in evidenza come in realtà non siano state effettivamente superate in termini decisionali le canne d'organo della pubblica amministrazione, ma che comunque nuove sinergie anche all'interno della PA si stiano istituzionalizzando e cercando nuovi spazi di confronto. Leggendo i processi decisionali alla luce delle dinamiche organizzative del capitolo precedente si può dire che l'intervento dei Servizi Sociali ha giocato un ruolo più operativo mettendo a disposizione dei Servizi Educativi e della rete alcuni dei suoi strumenti ma senza creare nuove sinergie se non formalmente.

6.2.4 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

Le parole degli attori chiariscono quanto detto nelle sezioni precedenti mostrando il cambiamento dei processi decisionali avvenuto con il Covid-19. In primis le arene decisionali grazie alla pandemia hanno modificato la loro composizione. Prima della pandemia, infatti, si riscontrava una sostanziale visione formale dei processi decisionali collettivi in cui le principali relazioni di confronto erano tra PA e i singoli attori.

Direi preCovid era diciamo molto ognuno dei nostri enti con il capofila. Cioè c'erano degli incontri però in realtà poi ognuno di noi sì, degli incontri che non avevano molto tempo, cioè non c'era molto tempo per incontrarsi quindi poi le decisioni venivano prese direttamente da ognuno degli enti con il capofila. Dopo il Covid si è costruito davvero un gruppo di lavoro ecco in cui le decisioni venivano condivise [AL_26_T Gruppo Abele]

Agli inizi del progetto gli attori facevano fatica a coordinarsi e creare sinergie che solo durante la pandemia hanno iniziato a nascere.

Poi devo dirle che seppure sia stato un progetto in cui l'interazione tra gli enti è stata visibile è riuscita, a mio avviso ci sono stati diversi momenti si aveva poco contezza di ciò che faceva l'altro [ED_02_T Progetto Tenda]

Questo dovuto anche alla visione del capofila, il Comune di Torino, che non aveva mai gestito un progetto così importante su tutta la città.

Credo che non sia stato così facile e sempre possibile mantenere un livello alto di scambio tra gli enti perché non c'era come dire, è mancata un po' una promozione da parte del capofila del progetto in questo senso. Per cui in alcune occasioni le cabine di regia i momenti collettivi di scambio erano dedicati ad aspetti più formali il monitoraggio degli indicatori e non è, a parte alcuni enti che erano già, che avevano già definito un partenariato precedentemente per cui lavoravano insieme per altri enti come il nostro anche geograficamente un po' più distanti con delle caratteristiche e delle peculiarità molto specifiche. Insomma, non è stato semplice riuscire a fare rete a connettersi e perché a mio avviso è mancata un po' una regia dall'alto. Cioè i rapporti della città erano sicuramente rapporti significativi ma con il singolo ente per cui a coppie la città e l'ente tal dei tali noi abbiamo lavorato molto bene ad esempio col Servizio Sociale territoriale però sulla nostra zona nella nostra circoscrizione non so quanto i partner del progetto dall'altra parte della città avessero chiaro che cosa stavamo facendo come, è mancata un po' questo ecco. [ED_02_T Progetto Tenda]

A partire da questo però durante il Covid anche grazie al cambio di stile di governo della rete del Comune alcune nuove sinergie sono emerse. I ruoli di regia, indirizzo e coordinamento adottati a partire dalla pandemia hanno generato processi

di amministrazione condivisa anche grazie alle strategie di metagoverno principalmente *hands-on* (Torfing 2016) proposte dall'attore Pubblico.¹⁰¹

Allora anche questo è stato figo dal punto di vista dei processi perché ognuno inizialmente pensava un po' al suo orticello e quindi non era tanto importante che ci fosse una misura di corale per intraprendere determinate azioni che portassero a determinati obiettivi e quindi non è che ci fosse chissà quale momento di condivisione. Ognuno portava avanti il proprio progetto rispetto a quanto era stato scritto all'interno della narrativa rispetto a quanto era l'impegno economico preso con l'ente finanziatore filantropo e buonanotte. Invece dal Covid in avanti abbiamo iniziato a vederci più spesso si facevano spesso e volentieri giri di tavolo dove ognuno diceva la propria e rimanevano sempre le stesse attività perché, comunque, tu la coerenza su quanto dichiarare sul progetto e richiedi per quel finanziamento deve essere onorata quella coerenza lì quindi quello non cambia. Però comunque il confronto il dialogo il rapporto si è andato consolidandosi e poi è stato molto più aperto. [...] Detto questo diciamo la parola prima e ultima spettava sempre al capofila. Ma come è giusto che sia e come tutti quanti abbiamo accettato che fosse perché doveva essere così anche dal punto di vista dell'organizzazione piramidale...neanche piramidale è improprio come termine però ci siamo capiti. È evidente che se c'è un capofila il capofila ci mette le penne e le idee. E quindi è stato molto più corale da dopo il Covid durante e dopo il Covid un po' meno all'inizio. [...] è stato una palestra fondamentale per la rete per tutti i partner che successivamente hanno avuto molto più spazio da dedicarsi da dedicare abbiamo iniziato a bagnare questa piantina che era nata come opportunità adesso si sta creando appunto un sistema integrato di servizi che vuole interpellare anche l'istituzione e sensibilizzarla rispetto al fatto che forse l'unione fa la forza diciamo. [ED_03_T Disincanto]

Il potere del Covid come acceleratore in grado di comprimere processi che avrebbero avuto una durata molto più lunga è un secondo aspetto su cui tutti gli attori sono concordi. Inoltre, come si è riscontrato anche negli altri ambiti, in modelli di intervento meno strutturati e con una regolazione al livello nazionale più debole il Covid-19 ha permesso di sviluppare processi innovativi che a seconda delle capacità di apprendimento degli enti locali ha portato alla creazione o meno di nuove sinergie tra gli attori e nuove modalità di intervento. Questo è quanto accaduto per il primo bando dell'Impresa sociale Con i Bambini essendo parte di un campo di *policy* istituito molto recentemente privo di una regolamentazione basata su apprendimenti precedenti e completamente nuovo. Il Covid-19 a Torino nel campo della povertà educativa ha quindi cambiato il frame del progetto da una visione strumentale formale a un progetto generatore di processi rigenerativi delle comunità locali come nello spirito del bando di Con i Bambini.

¹⁰¹ Per una trattazione estesa degli strumenti di *metagovernance* fare riferimento al capitolo 1

Io credo che in realtà questa esperienza sia riuscita un po' a fortificare questa governance in maniera davvero abbastanza orizzontale perché è vero che la guida e l'organizzazione dell'ente è stata forte ma è vero che sono stati sempre tenuti in considerazione tutti i soggetti tutte le varie istanze [ED_05_T Il Margine]

Io credo che il Covid abbia accelerato i processi, c'erano processi che erano già in atto ma forse avrebbero avuto bisogno di tempi molto più dilatati o comunque come dire di tempi altri. il Covid ha comunque accelerato, ha accelerato tanti processi ha devastato alcune situazioni e ha aumentato almeno qui in Torino, situazioni di marginalità di povertà eccetera che oggi sono molto molto più accentuate di un tempo. [...] però il Covid ci ha insegnato a lavorare in un modo diverso e ci ha accelerato il processo di fare squadra perché nel momento in cui eravamo tutti mi scusi se la registrazione, eravamo veramente nella melma, non sapevamo che cosa fare nel momento della criticità massima è scattato un meccanismo di creare sodalizi solidarietà creare un pensiero divergente che potesse contaminare anche tutti quanti e che in altre situazioni forse laddove la necessità la pressione non è così forte in qualche modo non c'è l'esigenza no....la necessità fa virtù. [...] Dobbiamo inventarci qualcosa e dobbiamo insieme perché da soli siamo perdenti e questo secondo me lo ha accelerato quel processo lì che aveva già una base ovviamente. Però le dico si sono trovati a collaborare realtà che per esempio competono quando andiamo in gara d'appalto. in gara d'appalto alcuni di questi nomi competono tra di loro in quell'emergenza in quella situazione in realtà molto hanno fatto squadra e ancora oggi fanno squadra; quindi, questo secondo me è un grande lascito di quella situazione. Quella di aver ereditato e accelerato e avere in eredità una rete di progettisti enti partner diversi che in un'ottica anche di sussidiarietà lavorano anche in modo sinergico anche a volte in modo competitivo, ma è una competizione direi che non annulla l'altro. Mentre invece in altri momenti era una competizione in cui l'altro veniva annullato. [ED_04_T Servizi Educativi]

La pandemia ha permesso di sviluppare quegli obiettivi in termini di *leadership* diffusa richiamata precedentemente. Un secondo aspetto non secondario è l'effetto dell'emergenza sul Terzo Settore. Come più volte richiamato molti degli attori della rete erano in competizione tra di loro nelle gare d'appalto per l'affidamento dei servizi. Grazie ad Opportunità educative e alla diffusione del Covid-19 i meccanismi cooperativi tra diverse organizzazioni del Terzo Settore sono diventati la base anche per i futuri progetti nel campo di *policy*. Da una parte le regole del gioco proposte dal Bando di Con i Bambini hanno creato la cornice istituzionale all'interno del quale i giochi di potere si sviluppavano anche con modalità non necessariamente cooperative. Prima della pandemia, infatti, il rapporto non era univoco solo tra Terzo Settore e Ente Locale ma anche tra gli ETS che sviluppavano progettualità autonomamente o con partner già conosciuti nei territori di pertinenza. Il vero meccanismo cooperativo è nato durante il Covid-19 in cui le istanze di tutti sono state mediate dal Comune e i diversi attori si sono messi a disposizione nel cooperare e, mantenendo le proprie aree territoriali di

pertinenza, avere uno sguardo e come riferimento il contesto cittadino. La coprogettazione, strumento alla base del bando, ha iniziato ad avere una valenza operativa dal momento che tutte le sfere sociali in gioco hanno cercato di superare i propri limiti in risposta allo stimolo del Covid-19.

Io credo che si qualcosa secondo me è cambiato perché questa spinta a doverci incontrare di più e a riflettere anche su situazioni organizzative anche semplici ci ha spinto a un confronto appunto più vicino questo sì. Più vicino e concreto e abbia veramente fatto veramente lavorare molti punti di vista. Le dico banalmente a volte anche appunto ritrovarci a confrontarci su situazioni di sicurezza su protocolli ci ha avvicinato e sì forse ha generato la minore distanza e un lavoro davvero più orizzontale tra ente Pubblico e Privato Sociale. Quello è una cosa... a parte che un altro elemento non ho mai citato ma riflettevamo anche con delle colleghe un altro elemento interessante che è emerso e che non è scontato che spesso anche gli enti del Terzo Settore tra di loro eh faticano a volte a relazionarsi. Lei consideri che in parte c'è a volte il tema, ci può essere il tema, della concorrenza di perdere qualcosa di sé per darlo all'altro e in realtà anche in questo modo di coprogettare ci ha superare anche alcuni limiti in questo senso [...] Anche fra gli enti del Terzo Settore stesso perché la coprogettazione non è sempre semplice perché soprattutto nell'ambito del lavoro coi minori lei si immagini dopo anni di lavoro di affidamento dei servizi con gare d'appalto dove comunque si è spesso concorrenti non è facile a volte invece lavorare fianco a fianco con il timore magari di perdere qualcosa di suo no e quindi questo approccio diciamo che un po' ci ha fatto anche riflettere in termini proprio di organizzazioni proprio di cooperative. Ma noi è da tanti anni che diciamo che questi di servizio alle persone non dovrebbero essere assegnati con logiche di gara d'appalto. Molti enti stanno ragionando anche su questo e l'avvicinarsi all'ente Pubblico anche in un dialogo di coprogettazione serve anche per provare a sperimentare nuovi modelli di organizzazione dei propri di servizi [ED_05_T Il Margine]

6.2.5 Prospettive post pandemia

Il progetto “Opportunità educative per una città più equa” si è concluso 2022 con un anno di ritardo dovuto al Covid-19. Una delle grandi problematiche di queste progettualità è la durabilità nel tempo. Infatti, l'Impresa Sociale Con i Bambini ha creato bandi successivi dedicati a target di popolazione più specifiche non rifinanziando le progettualità esistenti, problema questo che è non di poco conto per i territori che ne hanno preso parte in quanto i sistemi nati durante la prima ondata di bandi sono destinati, in mancanza di finanziamenti costanti, a concludersi. Tuttavia, l'esperienza torinese è stata estremamente positiva e ha utilizzato l'esperienza di Opportunità educativa per creare una rete di partner che stanno proseguendo il lavoro.

Il progetto è terminato ma in realtà la rete sta continuando a esistere quindi ci ha già fatto approdare ad alcuni risultati concreti di coprogettazione si continua, al momento

per altro la città sta proprio, ci sta ancora riunendo sta cercando di fare degli affondi rispetto ai bisogni cittadini sui servizi per i piccoli [ED_05_T Il Margine]

La volontà di proseguire il progetto ed andare a trovare fonti di finanziamento alternativo viene proprio dal soggetto capofila che è il Comune, il quale come spiega il seguente estratto ha sin dall'inizio impostato il progetto perché proseguisse. Questo approccio, come si è visto nei capitoli precedenti è alla base della visione di medio-lungo periodo che accompagna l'azione del Comune di Torino.

Secondo me è la cosa più bella, quando questi progetti rischiano sempre di essere dei bellissimi progetti finché durano. È stato bello finché durano, e poi in qualche modo quando si chiude il finanziamento quando si chiude il progetto si chiude anche una bella esperienza che diventa molto fine a sé stessa. La grossa fatica che noi fin da subito avevamo dichiarato è che noi volevamo in qualche modo che ci fosse una capitalizzazione dell'esperienza che e che ci fosse un processo di ricaduta anche al di là della chiusura. [...] Questo avere un obiettivo di lavoro ti porta a mantenere l'impegno e la rete in parallelo sono nati l'adesione della rete perché a quel punto i partner hanno chiesto alla città se era pensabile per noi poterci stare su altri progetti che potessero continuare delle esperienze potessero anche innovare questa volta non più come capofila e noi ci siamo stati abbiamo dato origine a diverse cose [...] ha voluto in qualche modo andare a creare una occasione di discussione all'interno della città sul futuro dei servizi o sull'opportunità di opportunità educative e tutto questo è stato fatto anche con gli altri soggetti. Quindi direi che ci ha lasciato la grossa eredità di avere una rete di partner che lavorano però la rete c'è sempre stata. Ma era una rete di soggetti ognuno dei quali interloquiva quando andava bene in modo unitario tra due soggetti tre soggetti oppure in modo come dire univoco invece qui abbiamo come dire un gruppo di portatori di interesse che in qualche modo stanno diventando una goccia importante in qualsiasi progetto di coprogettazione o coprogrammazione di attività di la rete è pronta e opportunità educative ci ha fornito quell'occasione [ED_04_T Servizi Educativi]

È stata un'esperienza tutto sommato molto positiva per gli enti e per l'amministrazione, quindi, è anche un lavoro che stiamo facendo e che abbiamo continuato a fare sull'onda di Opportunità Educative è quello di una maggiore integrazione e...integrazione ma proprio il futuro io credo sia quello di una condivisione degli obiettivi e di una coprogrammazione degli interventi che devono necessariamente essere pensati in maniera congiunta e sviluppati agiti in maniera assolutamente congiunta. Mi pare che questo effettivamente stia avvenendo, ovviamente rimane come sempre il problema delle risorse nel senso che in questa fase c'è una fase molto riflessiva, il tentativo poi di costruire anche sono i presupposti le basi su cui fondare questa co- visione comune che sarà importante e che bisognerà riuscire a creare le condizioni economiche. Questo è quello che ci ha insegnato un po' il progetto anche che diversamente il rischio è quello di perdere continuamente esperienza di perdere meccanismi che si sono in qualche maniera creati stabiliti anche grazie a quel progetto e che se non c'è una continuità in termini economici necessariamente si perdono. [ED_02_T Progetto Tenda]

Ci sentiamo di dire che è nata una rete di lavoro, tra l'altro, molto interessante che ha avuto origine con quel progetto ma che poi magari se ha letto qualche documento che da lì ha fatto nascere altre cose addirittura da questo progetto abbiamo dato avvio a successive progettazioni che hanno ulteriormente incorporato anche altri soggetti. Perché

poi sa che le dicevo che in contemporanea ci sono stati anche progetti i cui capofila erano altri enti. Quindi sono nati progettazioni successive e non solo questo lo dice anche il Comune stesso ha dato avvio a proprio al sistema integrato come se grazie a questa progettazione si siano già fatte un po' le prove della collaborazione tra pubblico e Privato Sociale. Un po' in termini veramente di paritari di contributo, una coprogettazione reale direi. Proprio paritaria in cui tutte le istanze vengono ascoltate, si fosse fatte le prove per arrivare un po' a quello che poi città di Torino ha lanciato con una mozione del 2016 la nascita del sistema integrato cittadino che è in costruzione che a seguito anche della norma del decreto legge 65 che prevedeva la nascita del sistema integrato diciamo che attraverso anche questo progetto praticamente la città ha fatto un po' le prove con i soggetti del Terzo Settore che lavoravano sul territorio e sono nate reti parallele, perché è nata una rete di lavoro 0-6 assolutamente nata da questo progetto per riflettere e analizzare proprio in ambito cittadino ancora alcuni bisogni che abbiamo intercettato e ragionare sulle risposte, pensare anche a nuovi modelli di accreditamento di servizi educativi per la città quindi è nato tutto questo filone di pensiero. Successivamente dicevo da questi enti più l'aggiunta di altri enti cittadini abbiamo riprogettato già altri progetti [ED_05_T Il Margine]

Un elemento interessante è che, come detto precedentemente, gli attori di questa rete erano spesso in competizione su progettualità precedenti e sono riusciti anche grazie al ruolo di mediazione del Comune a creare una rete salda e cooperativa basata sulla fiducia tra gli enti

La cosa che l'altra eredità è una grande fiducia reciproca la fiducia immensa. Cioè noi viviamo all'interno di un contesto in cui ognuno si fida dell'altro per le parti di competenza ed è una fiducia su che non è così secondaria in questi processi...no fidarsi di e fidarsi con [ED_04_T Servizi Sociali]

Inoltre, gli esiti del progetto si stanno traducendo sia in prodotti innovativi come un sistema cittadino integrato 0-6 che viene definito come una “cotta di maglia” sulla città all'interno del quale la popolazione possa trovare accesso e dei servizi rivolti a tutti, che venga istituzionalmente riconosciuto da parte non solo dei soggetti del panorama cittadino ma anche dalla Regione e dallo Stato attraverso ad esempio a delle linee guida; una rete di attori che in termini organizzativi e processuali sta sedimentando capitale sociale e modalità di relazione molto più simmetriche centrate sui bisogni della popolazione e sulla capacità di ascolto di tali bisogni; infine, un sistema di governance, e quindi un tipo di innovazione processuale, che si sta riorganizzando con la volontà di *upscaling* dei soggetti inclusi che siano in grado di fare da capofila e da traino per lo sviluppo ulteriore del progetto, la creazione di una cultura condivisa e di una matrice cognitiva comune a più livelli sulla povertà educativa.

È stato fortemente generativo e seminale perché questi processi di cui ci siamo parlati e questi rapporti inizialmente professionali poi successivamente un po' più

amicali di confidenza hanno fatto sì che il tavolo inizialmente fosse costituito da tot enti che facevano il proprio. Successivamente anche grazie al Comune di Torino che ha tenuto le fila del discorso [...] grazie a questo progetto qui poi successivamente sono nate altre progettualità abbiamo partecipato ad altri progetti finanziati dal ministero per le politiche per la famiglia che è durato solo 6 mesi ma che ci ha permesso ancora di più di sperimentare questa visione corale dei servizi integrativi ancora fino a questo sabato passato. Abbiamo avuto un altro strascico di questo progetto che si è chiamato dappertutto 0-6 che ha messo in piedi un seminario. Poi è entrata in gioco anche la Compagnia di San Paolo quindi in realtà è stato super generativo e come ti dicevo prima l'idea finale è anche quella di creare un sistema integrato che possa essere economicamente sostenuto dalla Regione piuttosto che dallo Stato piuttosto che dal singolo Comune che tenga in piedi un po' le fila della...che per lo meno possa trovare una risposta alle povertà educative ognuno con le proprie cose però tutto quanto interconnesso un po' come se fosse una maglia cotta di maglia sulla città che possa avvicinare ogni singola famiglia ai servizi più indicati per loro. E che gli stessi partner facciano orientamento tra di loro che sia da, con i servizi e verso i servizi che si creino tanto ponti no tra i vari servizi sia pubblici che privati, tra privato e privato che fra le divisioni pubbliche. Insomma, che ci sia una rete vera e propria fortemente interconnessa certamente sostenuta economicamente ma anche in termini di formazione di interesse di ideologia è chiaro che la governance deve essere di qualcuno e questo qualcuno lo stiamo ancora cercando di capire chi sarà. Se è il Comune se è la Regione se è il Governo se insomma poi li bisogna vedere quanto in grande si vuole pensare in termini nazionali credo. [ED_03_T Disincanto]

Uno degli attori che, come per tutti gli ambiti, ha un ruolo fondamentale nel fornire gli strumenti economici, cognitivi e materiali per il proseguo dei progetti è la Compagnia di San Paolo. Da molti attori, infatti, viene evidenziato come la fondazione si investendo sul tema e sui risultati del progetto. Assieme a questo viene riconosciuto il ruolo centrale dell'Ente locale nel cercare soluzioni, sinergie e investire sul proseguo della rete.

Il progetto di per sé, gli enti del Terzo Settore devono trovare dei finanziamenti per andare avanti oggi ognuno di noi sta cercando dei finanziamenti per conto proprio. E ovviamente gli scambi ci sono ma non essendoci più un grosso progetto e soprattutto non avendo definito, noi abbiamo lavorato con il Comune di Torino per fare un documento con le linee guida i criteri di qualità per i centri bambini e genitori a Torino. Quello che manca adesso è un finanziamento. Anche perché tutti ci dicono Con i Bambini ci dice ah ma adesso arriveranno i fondi del PNRR forse riusciremo con dei fondi della fondazione San Paolo però, e passando attraverso la fondazione San Paolo loro hanno fatto tutto un altro lavoro a cui noi abbiamo partecipato e cerchiamo di fare squadra eccetera però per individuare i bisogni diciamo. [AL_26_T Gruppo Abele]

In vista sempre di un investimento che dovrà fare anche Compagnia di San Paolo e quindi stanno facendo di nuovo una serie di ricerche per comprendere meglio la mutazione dei bisogni dei servizi per l'infanzia delle famiglie perché stanno cambiando, capire se bisogna anche dare offerte di tipologie di servizi diverse, però dei cambiamenti li ha prodotti questo progetto. Cioè non è terminato col progetto sta veramente continuando questa rete con i progetti successivi con la nascita del sistema integrato 0-6 da parte della città. Con l'idea di creare dei poli per l'infanzia con i cittadini l'idea di

superare anche quei meccanismi rispetto a dei servizi che, soprattutto quelli dedicati alle famiglie in altre città, credo che sia anche uguale dal confronto che sento fare al livello nazionale cosa succede che alcuni tipi di progettazione soprattutto queste legate a dei finanziamenti esterni rischiano di spegnersi quando si spengono i progetti quindi, il tema è riuscire a dare continuità sostenibilità anche dopo che è finito il finanziamento e mi sembra che lo sforzo in questo caso della città di Torino è stato sia di mettere un po' a sistema e di capitalizzare l'esperienza nel nuovo bando cittadino dei servizi per l'infanzia. In realtà ho visto che sono stati messi a sistema delle parti sperimentate del progetto questo è interessante e poi appunto il tema è interrogarsi, e ci stiamo interrogando anche tutti assieme questo cambiamento suppone invece offrire servizi per le famiglie dove non si riescono a intercettare nei primissimi anni di vita non tutti accedono, parlo della città di Torino, non tutti accedono ai servizi di tipo tradizionale soprattutto le famiglie straniere quelle proprio in povertà educativa sono le più complesse da accertare quando i bambini sono piccoli. [ED_05_T Il Margine]

Tra l'altro Compagnia di San Paolo non so se lo sa rispetto a questo progetto ha collaborato anche con Impresa Sociale anche perché loro stanno anche nel consiglio di amministrazione di Impresa Sociale hanno sia costruito insieme ad alcuni soggetti della progettazione delle linee di accompagnamento 0-6 con delle raccomandazioni progettuali e poi hanno fatto un ulteriore bando per dare seguito alla disseminazione delle buone prassi acquisite con questi bandi sui territori. Noi abbiamo partecipato anche come gruppo di lavoro di opportunità e degli altri soggetti aggiunti abbiamo partecipato anche questa iniziativa di disseminazione e dopo il seminario di chiusura del 2022 abbiamo in realtà realizzato altre cose grazie a questo bando per portare altre iniziative sul territorio. [...] Per quello in realtà ha prodotto molto questa rete cioè ha veramente generato un gruppo di lavoro creato da soggetti che sul territorio c'era già per cui sicuramente ha un'esperienza maturata enorme però li ha messi in rete li ha fatti lavorare assieme e la città, io mi sento di dire che ha tenuto molto bene la governance perché poi noi lavoriamo anche in altri territori limitrofi ed esperienze simili di coprogettazione non sono state altrettanto magari semplici. [ED_05_T Il Margine]

Un'intervista mette ancor meglio in evidenza il clima che emerge dal rapporto con il Comune definendo la città di Torino estremamente attenta alle questioni che riguardano questi campi

Mi sento calato in un Comune particolarmente sensibile. Credo che Torino e il Piemonte di per se sia una Regione molto florida dal punto di vista sociale e quindi anche se vuoi seminale. Che tante volte ha dato l'esempio in passato storicamente molto attenta per certi versi non che le altre lo siano di meno però mi sento un po' comunque un po' di orgoglio di poter dire che il Comune di Torino sia molto attento. Per cui se non vado troppo fuori tema credo che le grosse cooperative del Privato Sociale che fanno parte del territorio piemontese comunque sia recitano una parte importante e lì se la giocheranno poi anche loro dal punto di vista dei contatti governativi istituzionali con chi di dovere sicuramente facendosi carico facendosi portatore di determinati messaggi che invece raccolgono lavorando in questo modo corale insomma questa è la sensazione che ho avuto non mi sento di voler dare la completa fiducia ad enti che comunque tutto sommato campano economicamente e quindi faranno sempre i propri interessi però dalle persone che ho visto lavorare mi pare che gli interessi sia quello comune di fare qualcosa per i bambini il più in grande possibile perché l'urgenza è quella nostra del Piemonte ma credo in tutta Italia per cui più si riesce ad allargare questo ragionamento meglio è. Per giunta i partner principali so che lavorano su territorio nazionale quindi mi viene da pensare che

il ragionamento che stiamo portando avanti qui in Torino potrà essere replicato in scala un po' dappertutto poi dipende anche dagli sviluppi antropologici sociali e economici della nazione dello stato poi lì non voglio dilungarmi però mi pare che questa sia la strada che si voglia intraprendere anche solo da un punto di vista relazionale con le istituzioni. Cioè più solidaristico e orizzontale [ED_03_T Disincanto]

Quest'ultimo estratto riassume tutti i caratteri che si sono riscontrati anche negli altri ambiti: un Comune propositivo, con arene di decisione pluraliste, capace di utilizzare sistemi metagoverno senza privarsi dell'identità pubblica dell'azione che sta cercando di creare spazi di coprogettazione e coprogrammazione ma con una forte impronta istituzionale. Un Terzo Settore composto di soggetti radicati sul territorio con un respiro sovra locale e nazionale capaci di portare all'attenzione delle sfere decisionali più alte i processi di innovazione in modo da favorire la stabilizzazione. Soggetti questi che peraltro nonostante siano in competizione, come per la maggior parte del welfare-mix contemporaneo, sono in grado di cooperare e collaborare sedimentando rapporti di fiducia reciproca. In ultimo, la ridefinizione degli equilibri di potere che mutano profondamente i rapporti di potere della città ma senza snaturare un modello capace di apprendimento sociale, politico e istituzionale che ha la volontà quindi di ascoltare i bisogni del territorio non solo in termini passivi ma come strumento di intervento per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

6.2.6 Nodi discorsivi

La tabella di co-occorrenza coincide quasi perfettamente quella di congruenza tranne nelle pratiche discorsive di Progetto Tenda, tabella 39. Le principali co-occorrenze mostrano i valori più alti di accordo tra i Servizi Educativi e Il Margine, a seguire tra Il Margine e Disincanto.¹⁰² Le pratiche discorsive mostrano degli alti punti di accordo tra gli attori e distribuite in modo abbastanza omogeneo. Alla luce di quanto emerso dal lavoro le affermazioni maggiormente in contrasto fra loro riguardano il ruolo pre-pandemia del Comune che ha giocato solo marginalmente un ruolo di capofila e regia vera e propria con relazioni uno a uno con gli attori della rete. Questo ha messo in luce che alcuni attori sono stati maggiormente coinvolti di altri. Le matrici di congruenze e conflitto mettono in evidenza che tutto il conflitto

¹⁰² Va ricordato che il numero delle co-occorrenze è legato anche all'attività discorsiva degli attori. Infatti, attori che hanno toccato più temi avranno anche un numero di citazioni maggiori. Essendo numeri molto piccoli si è scelto di non normalizzare il numero di citazioni.

si basa sulle affermazioni di un solo attore Progetto Tenda, tabelle 40 e 41 I principali nodi di disaccordo, espressi da un singolo attore del Progetto Tenda, sono: “Le elaborazioni del progetto dovute alla pandemia hanno permesso di sviluppare reti solide e capitale sociale”; il secondo concetto è “Il progetto ha permesso di sviluppare nuovi rapporti tra Pubblico e Terzo Settore”; in ultimo. Tutte le direzioni interne alla PA hanno svolto un ruolo paritario nello sviluppo e governo del progetto.

Tabella 39: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	Disincanto	Gruppo Abele	Il Margine	Progetto Tenda	Servizi educativi
Disincanto	0	16	18	9	5
Gruppo Abele	16	0	12	7	12
IL Margine	18	12	0	9	19
Progetto Tenda	9	7	9	0	12
Servizi Educativi	5	12	19	12	0

Tabella 40: matrice di congruenze organizzazioniXorganizzazioni

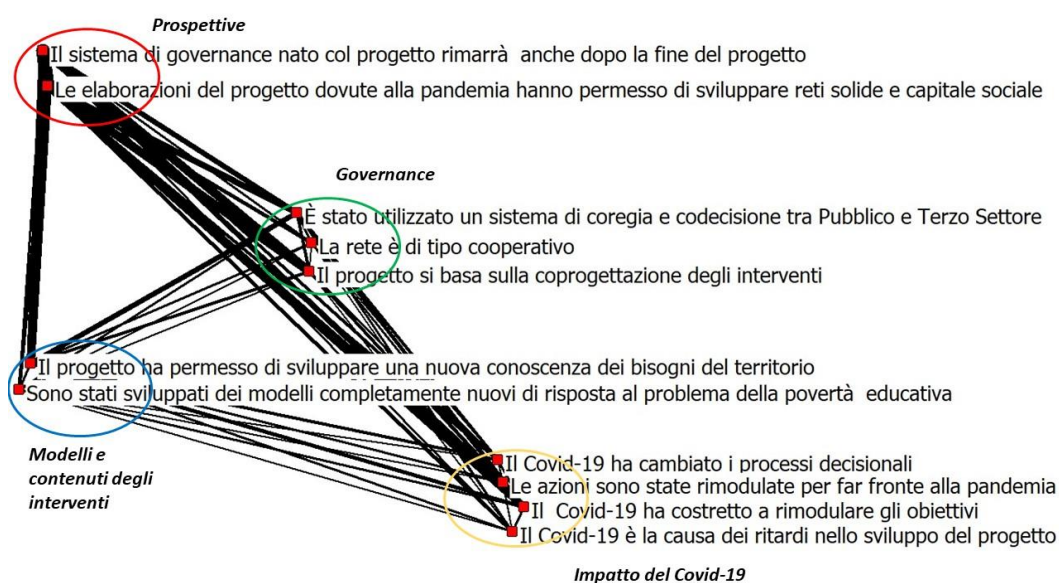
	Disincanto	Gruppo Abele	Il Margine	Progetto Tenda	Servizi educativi
Disincanto	0	16	18	9	5
Gruppo Abele	16	0	12	6	12
IL Margine	18	12	0	6	19
Progetto Tenda	9	6	6	0	8
Servizi Educativi	5	12	19	8	0

Tabella 41: matrice di conflitto organizzazioniXorganizzazioni

	Disincanto	Gruppo Abele	Il Margine	Progetto Tenda	Servizi educativi
Disincanto	0	0	0	0	0
Gruppo Abele	0	0	0	1	0
IL Margine	0	0	0	3	0
Progetto Tenda	0	1	3	0	4
Servizi Educativi	0	0	0	4	0

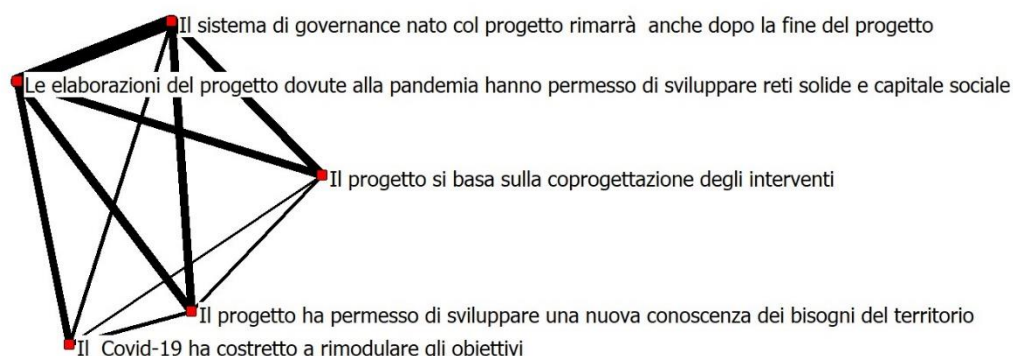
La figura 67 mostra i principali concetti più condivisi tra gli attori e quindi il *k-core* con la *degree* più alta. Anche in questo caso è stato possibile creare tre macroaree tematiche: prospettive, governance, modelli e contenuti degli interventi e impatto del Covid-19. Il primo gruppo, prospettive, riguarda principalmente ciò che rimarrà dopo la fine del progetto. Come è emerso durante la scrittura del capitolo sono due gli elementi centrali: la creazione di un sistema di governance e di relazioni stabili tra gli attori a partire dal progetto Opportunità Educative. Sebbene con tutti i limiti iniziali, il progetto ha svolto un ruolo di laboratorio di sperimentazioni di nuove relazioni e nuove pratiche condivise.

Figura 67: *K-core* delle affermazioni maggiormente concordanti



La seconda macroarea è quella della governance, tutti concetti che sono anche emersi nei capitoli precedenti, ovvero la capacità di creare opportunità partecipative al livello di coprogettazione e regia della rete basate su una forte cooperazione tra gli attori. La terza macroarea tematica riguarda i modelli e i contenuti degli interventi in particolare il progetto Opportunità Educative è stato di fondamentale per sviluppare un sistema integrato di politiche di contrasto alla povertà educativa ma più in generale di contrasto alla povertà minorile. Questo non solo per gli strumenti e le fonti di finanziamento messe a disposizione ma per la capacità che la rete ha avuto nel leggere i bisogni. In ultimo, l'impatto del Covid-19, che ha influito fortemente nel campo dell'educazione viste anche le chiusure delle scuole. Il Covid-19 ha infatti avuto un impatto nelle dinamiche più prettamente di governo come i processi decisionali e la formulazione degli obiettivi, ma anche nelle azioni implementative che hanno dovuto riorganizzarsi attorno a modalità online o di supporto a distanza. Solo per agevolare la lettura si è deciso di riportare i concetti con il maggiore spessore dei legami, figura 68. Questi sono i concetti che vengono richiamati più spesso insieme dai diversi attori. Come si può notare una parte riguarda le condizioni storiche e future della governance del progetto e la sua capacità di sviluppare una rete solida di relazioni per gli interventi futuri. A questi sono legate le capacità di lettura dei bisogni e i rallentamenti dovuti al Covid-19.

Figura 68: *K-core* delle affermazioni maggiormente concordanti e maggiormente connesse



Milano

6.3 La povertà educativa a Milano, il progetto *Wish-MI* e la riorganizzazione durante il Covid-19

Il modello di welfare milanese basato sul quasi mercato e tentativi di politiche partecipative con riferimento a diverse classi sociali si è ormai chiaramente delineato nelle sezioni precedenti. Questo approccio risulta chiaramente anche nelle politiche giovanili, tema su cui l'amministrazione pone particolare attenzione. Nel perimetro della città esistevano diverse progettualità riguardanti la categoria 0-18 principalmente in collaborazione con il Comune di Milano. Tra questi ci sono progetti già richiamati precedentemente come WeMi la piattaforma di incontro tra domanda e offerta del Comune di Milano dove è possibile acquistare servizi anche attraverso l'utilizzo di voucher, il programma-QuBi della Fondazione Cariplo uno degli assi portati delle politiche giovanili nella città di Milano.¹⁰³ Il progetto "S.C.A.T.T.I." finanziato attraverso il fondo per la povertà educativa composto da un partenariato di ETS che ha come obiettivo la promozione dell'uso positivo delle tecnologie digitali in alcuni quartieri svantaggiati della città attraverso il coinvolgimento delle comunità locali. Il progetto "Primi Passi" anche questo finanziato da Con i Bambini concentrato sulle disparità di accesso ai servizi educativi. Il progetto nazionale "Giovani connessi" che riguarda sempre la dimensione del digitale, l'uso e la disponibilità di questi mezzi. "La mia Scuola è differente" che attraverso sempre il coinvolgimento dell'impresa sociale Con i Bambini promuove sul territorio nazionale l'integrazione scuola territorio. A questi si aggiunge la campagna "Scuole Aperte" dell'Assessorato all'Istruzione del Comune che promuove l'apertura delle scuole aderenti per la creazione di centri per la comunità.

Il progetto "Wish-Mi The Wellbeing Integrated System of Milan" nato nel 2019 è pienamente inserito in questo contesto e pone degli obiettivi molto ambiziosi con strumenti tradizionali per la città. Il progetto che ha come fonte di

¹⁰³ Si ricorda che il programma-QuBi è promosso e coordinato dalla Fondazione Cariplo in collaborazione con il Comune di Milano e altre fondazioni del territorio legate a Cariplo. Tuttavia, ciò su cui va posto l'accento è che QuBi è un soggetto che svolge gran parte delle attività autonomamente.

finanziamento i fondi europei UIA -urban innovation action- vuole creare un sistema di servizi di respiro cittadino e capillare per il target 0-18. Il progetto si basa su dei pacchetti di lavoro che non menzionano mai espressamente la povertà educativa in termini progettuali, ma viene usata molto questo concetto nella promozione del progetto dagli attori che seguono la parte comunicativa. Tuttavia, le strategie messe in atto si rifanno pienamente alla definizione di povertà educativa adottata di povertà educativa.¹⁰⁴ Come si può notare molti progetti che sono entrati a far parte del sistema Wish-Mi, definito anche “il piano Marshall per lo 0-18”, hanno una importante familiarità con le idee promosse dall’impresa sociale Con i Bambini. Uno degli obiettivi principali del progetto infatti è:

«il progetto ha come obiettivo generale lo sviluppo di una strategia di interventi integrati per promuovere il benessere delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi nella sua multidimensionalità per contrastare la loro esclusione sociale, educativa, assistenziale e sanitaria, come strumento contro la povertà quale obiettivo prioritario delle politiche sociali ed educative del Comune di Milano» (Delibera 731 del 28/06/2021)

Il progetto nasce dalla volontà pragmatica del Comune di creare un sistema integrato di servizi cittadino per la fascia 0-18, andando ad ampliare l’offerta di servizi cittadina

L’idea nasce dall’intenzione di affrontare in maniera sistematica e integrata il benessere della comunità [...] Diciamo la fascia 0-18 nell’area urbana di Milano. La scelta quindi il fatto di fare un progetto UIA urban innovation action. Non è casuale il fatto che l’attenzione sia totalmente incentrata sulla città. Quindi la città come punto di riferimento e anche una serie di altri attori del territorio esperti dei vari temi delle varie dimensioni [ED_01_M Fondazione Politecnico]

Wish-Mi nasce da una consapevolezza forse, più operativa che politica, insomma dell’amministrazione, del Comune di Milano riguardo la necessità di connettere in termini intersettoriali gli interventi verso e con la fascia 0-18. La causa è la frammentazione delle politiche ma soprattutto delle operatività progettuali riguardo questa fascia di età in un Comune piuttosto ampio, non grandissimo, ma effettivamente la settorializzazione è stata per tanto tempo, e lo è ancora in parte, una normalità diciamo nell’operatività e nella gestione delle politiche 0-18 come anche in altri settori evidentemente. Ecco questa è la questione chiave che è stata enunciata che è un po’ la molla diciamo che nel momento in cui si è presa coscienza e consapevolezza sempre più evidente sempre più diffusa questo

¹⁰⁴ Come detto, all’inizio del capitolo il lavoro vuole utilizzare una definizione estensiva di povertà educativa basata sull’indicatore proposto da Save The Children. Questo per evitare di escludere progettualità pienamente aderenti come Wish-Mi ma non legate al Fondo per la povertà educativa.

ha mosso appunto la possibilità di partecipare a un bando così articolato così ricco per provare appunto a rivedere riformulare sia le politiche sia appunto la sperimentazione, attraverso la sperimentazione di alcune pratiche [ED_03_M ABCittà]

È stato pensato il progetto Wish-Mi nell'ambito delle sfide urbane della povertà minorile della città di Milano delle disuguaglianze e della segregazione. Sia attraverso il ripensamento l'integrazione delle policies e delle strategie locali soprattutto, ecco, soprattutto per ciò che riguarda questo è il focus specifico del progetto Wish-Mi il benessere dei bambini e dei giovani. Perché il target di Wish-MI è 0-18. [ED_02_ M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Il progetto si articola su alcuni sotto obiettivi specifici: ripensare, integrare e condividere le *policy* e le strategie cittadine per promuovere il benessere multidimensionale dei minori in termini sociali, educativi, formativi di accesso socio-sanitario e espressione dei propri talenti e capacità; favorire l'accesso alle opportunità disponibili in città; coordinare le attività presenti in città tramite delle piattaforme collaborative; migliorare le capacità di ascolto dei bisogni (Delibera 2329 del 30/12/2019). Il progetto, come verrà spiegato meglio più avanti, è stato la sede che ha permesso di sviluppare la *“Proposta per un Piano Strategico per un Sistema Integrato di Politiche e Programmi per Promuovere il Benessere delle Bambine, dei Bambini, delle Ragazze e dei Ragazzi a Milano”* inserito poi nel Piano di Zona dell'ambito territoriale. Le strategie implementative si basano principalmente su sette pacchetti di lavoro ognuno seguito in maniera autonoma dai partner e su due cardini: la distribuzione di voucher per l'acquisto di servizi e la creazione di hub territoriali. Il primo cardine, i voucher, rispecchia l'idea di WeMi di una piattaforma collaborativa online di incontro domanda e offerta. Gli hub invece, secondo cardine, saranno gestiti da ETS al fine di creare servizi innovativi co-progettati con i territori.

Il progetto ha iniziato la sua attività operativa proprio con l'arrivo del Covid-19. La riorganizzazione dei servizi, quindi, è stata in realtà una prima implementazione operativa del progetto in una condizione di difficoltà. Molta dell'attenzione politica è stata spostata verso altre priorità legate alla diffusione della pandemia. Inoltre, nelle primissime fasi del Covid, con la chiusura delle scuole alcune forme autonome di aiuto sono state implementate autonomamente dagli ETS, uno fra tutti il lavoro capillare del programma-QuBì e della Fondazione Cariplo. Wish-Mi è stato molto ridimensionato e ci sono stati diversi slittamenti

nell'implementazione delle progettualità. Alcune attività sono state portate avanti come i pacchetti di lavoro relativi alla visibilità

Senza mezzi termini è stato disastroso, perché il progetto è stato approvato a fine 2019, cioè si è stato vinto è stato fatto un lavoro preparatorio il primo gennaio è partito. Devo dire che in due mesi dopo kick off meeting e lancio di progetto e riunioni, le prime riunioni operative per mettere a terra le attività si è bloccato tutto. Ehhh perché tra l'altro la direzione di riferimento che era quello, come si chiama diritti inclusione progetti che oggi dovrebbe chiamarsi area welfare perché intanto ci sono state le nuove elezioni è stata quella più colpita dal Covid. quindi in un primo tempo purtroppo ha subito una paralisi sembra proprio che dovesse affrontare direttamente con le persone al sostegno agli anziani e via dicendo e quindi c'è stato un forte rallentamento e quindi diciamo che si è scelto di rallentare l'attività alcune attività e di portarne avanti altre. Per esempio, la visibilità del progetto è stata, nelle attività rivolte verso l'esterno è stata sempre garantita [...] Ma è stato visto come dire che cosa, che un progetto del genere sia stato in coincidenza di questo tipo chiaramente questo ha in parte rallentato tutte le attività e quindi già qui i motivi della proroga di progetto. Però è stata è stata molto utile e quindi anche i tipi di riflessioni che sono state fatte son state fatte anche nella prospettiva Covid. Molte attività sono state un po' reinventate. Le prime poi tutti i progetti finanziati di ricerca ecc... sono sempre di ricerca. erano previsti focus group incontrare proprio le persone delle attività di formazione attività nelle scuole è saltato tutto. E quindi sono state riorganizzate online, alcune attività sono state si sono evolute bisognerebbe far fronte elementi oggettivi [ED_01_M Fondazione Politecnico]

La principale direzione che aveva il focus sul progetto sono le Politiche Sociali che ha il coordinamento per conto del Comune di Milano, naturalmente con il Covid le Politiche Sociali si sono trovate ad avere altri tipi di emergenza a cui ha dovuto prestare attenzione e su cui non poteva avere ritardi per cui nella scala delle priorità il progetto Wish-Mi è sceso di qualche gradino e questo un po' ha pesato perché per alcuni mesi abbiamo dovuto rallentare abbiamo dovuto rivedere l'intera impostazione del progetto [ED_02_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

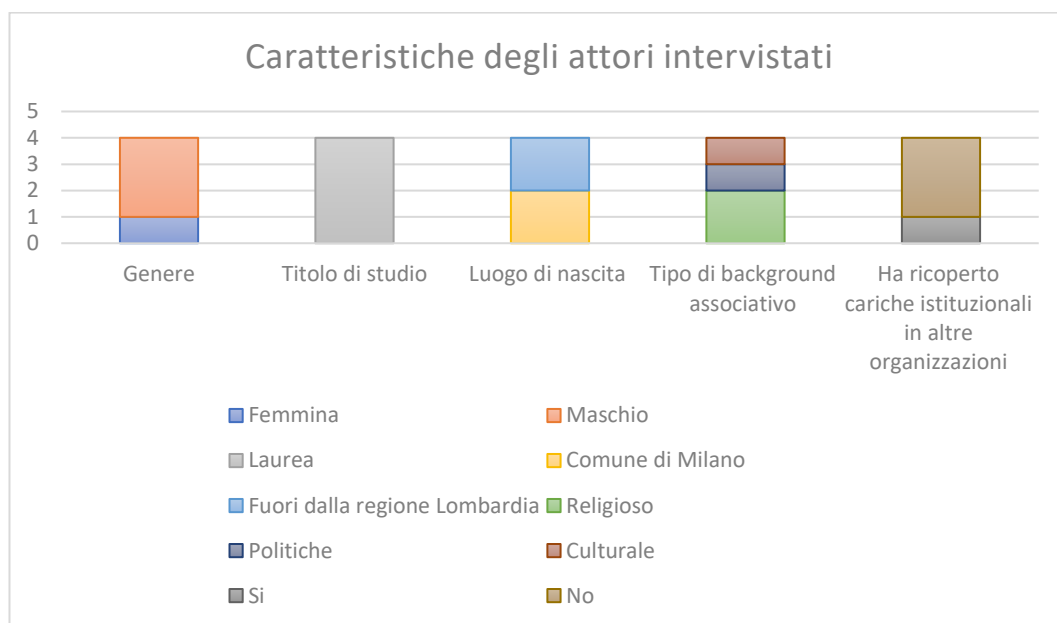
Ci sono stati quindi degli enormi rallentamenti sia per la struttura operativa del progetto, che per le modalità di governance che vedevano come principale interlocutore le Politiche Sociali, identificata più o meno formalmente come la direzione principale.

6.3.1 Gli attori intervistati: percorsi e caratteristiche

Le caratteristiche socio anagrafiche degli attori vedono una importante maggioranza di donne rispetto agli uomini. La maggioranza degli attori è under 50 nel range 30-50 anni. Tutti gli attori hanno la laurea, i principali ambiti disciplinari sono economia, scienze sociali e pedagogico. L'università di Torino è il principale istituto di formazione. La metà degli attori è nato nel Comune di Milano, i restanti due fuori dalla Regione Lombardia e tutti hanno la cittadinanza italiana. Attualmente tutti vivono nel Comune di Milano. Tre su quattro hanno un

background associativo di tipo religioso, culturale e politico. Tra gli attori nessuno ha ricoperto cariche politiche. Un intervistato ha ricoperto cariche istituzionali in altre organizzazioni. La figura 69 riporta sinteticamente gli aspetti trattati nel paragrafo. Le carriere lavorative degli attori all'interno delle organizzazioni attuali vedono per gli appartenenti al Terzo Settore lo sviluppo del proprio percorso professionale all'interno dell'organizzazione di appartenenza.

Figura 69: Caratteristiche individuali degli intervistati

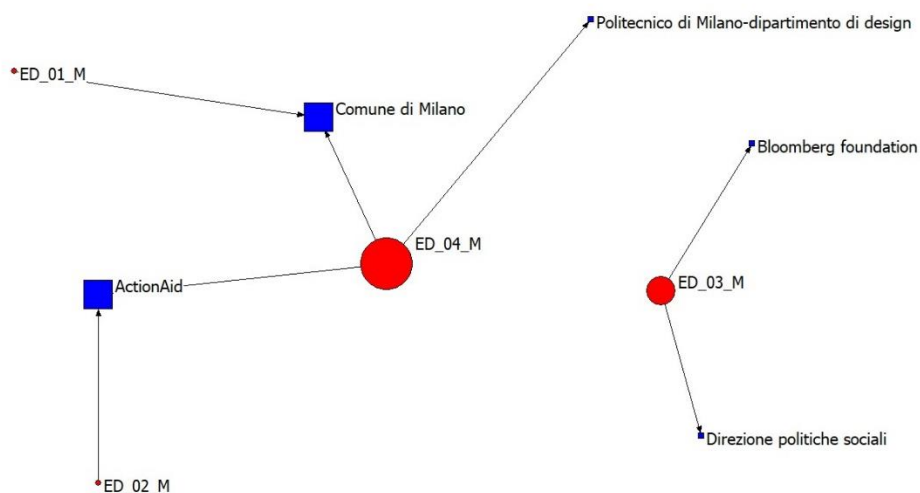


Fonte: Nostra elaborazione

6.3.2 Organizzazioni, ruoli e processi

Nel progetto Wish-Mi sono state indicate solo organizzazioni che fanno capo al periodo 2020-2021. Questo perché come più volte richiamato l'effettiva implementazione del progetto è avvenuta in quel periodo ed è lì che sono state identificate le organizzazioni di maggiore rilievo, figura 70.

Figura 70: Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni 2020-2021 con *degree*



Un elemento da mettere in luce è la dimensione della partnership che è molto ristretta composta prevalentemente di organizzazioni afferenti alla PA e al mondo universitario, nonché di fondazioni come la fondazione Politecnico legate all'università. Per quanto riguarda il Terzo Settore sono stati inclusi due enti ABCittà una cooperativa sociale di piccole dimensioni e ActionAid una ONG di respiro internazionale.

Per cui il partenariato che abbiamo composto per Wish-Mi è nato un po' da questo avviso pubblico ed è nato un po' anche rispetto alle nostre necessità. Avevamo bisogno di alcuni partner più operativi che appunto potesse essere ActionAid. Alcuni partner accademici come magari l'università Cattolica, anche un partenariato che fosse variegato e che completasse un po' la nostra idea. Ecco una cosa a cui abbiamo fatto attenzione in virtù delle esperienze passate era quello di non avere un partenariato troppo grande perché si sarebbe rivelato un po' un boomerang. Perché noi avevamo avuto un altro progetto con lo stesso bando dovevamo costruire un partenariato gigante, è stato molto difficile gestirlo. Per cui ecco l'idea di partenariato lo abbiamo composto in questo modo. Poi adesso non ricordo le domande che ci sono arrivate quante da parte di chi, noi abbiamo individuato chirurgicamente quei partner che secondo noi potessero occuparsi di aspetti specifici del progetto. quindi diversificando e un po' completando il partenariato. [ED_02_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Un secondo attore appartenente al mondo del Terzo Settore chiarisce come il partenariato fosse basato non solo su necessità operative ma su forme di conoscenza reciproca e capitale sociale pregresse tra gli enti

Sicuramente posso intuire c'era un interesse da parte dell'amministrazione di interagire con delle università e infatti si vede questo peso e anche per esperienze pregresse, in particolare il Politecnico con le Politiche Sociali e università Cattolica con l'educazione c'erano alcuni interessi però molto puntuali questo di quel dirigente su alcune

esperienze quindi diciamo penso non un disegno proprio unitario, insomma, e una chiara delineazione. C'era eppoi, l'impressione iniziale è stata un po' una raccolta, insomma, di consuetudini o di interessi ecco la nostra realtà molto piccola molto strana in questa partnership questo è evidente ma la ragione principale è che nella call for partnership noi abbiamo applicato assieme all'università Cattolica. Sullo strumento peer parent, su altre cose diciamo una sorta di cordata per intenderci anche perché i soggetti nello specifico insomma appratenti alle due realtà e anche per la costruzione di questo strumento generatori peer che era già in vita era già stato definito dai due soggetti quindi la cosa più strana è questa indubbiamente nella partnership se si guarda appunto ActioAid è una grossa organizzazione una ONG come dire anche questo interesse ad avere un Terzo Settore presente [ED-03_M ABCittà]

La rete di attori ha una sua storicità all'interno del sistema di welfare della città non solo nel campo delle politiche educative, ma, ad esempio, il Politecnico di Milano è uno degli attori che ha seguito il passaggio al nuovo sistema di welfare territoriale. Per quanto riguarda gli attori nello specifico, un attore centrale fra tutti è il Comune di Milano nel suo insieme, in quanto capofila del progetto, attore che ha provveduto a stilare le linee guida del piano strategico e la capacità di porsi come ente unitario nella governance del progetto.

Il Comune di Milano perché nel lasso di tempo nel quale ci siamo trovati stoppati sulle attività pratiche noi abbiamo, comunque lavorato, e non è autoreferenziale ma è proprio un'analisi molto oggettiva, ci siamo trovati proprio a lavorare sul piano strategico che incideva sulle nostre politiche sul nostro asset interno [ED_04_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Un secondo elemento per cui il Comune viene richiamato nella sua visione complessiva è perché il progetto, formalmente e informalmente, è stato per l'attore Pubblico un'opportunità per migliorare i rapporti interni e il sistema di approccio alle politiche giovanili e la povertà educativa.

Cioè più che altro per il fatto che questo progetto è un progetto che giustamente come dicevo all'inizio mirava e ha mirato, al di là dei risultati però ha mirato sostanzialmente a una riformulazione interna delle politiche 0-18. Quindi come dire si delle consulenze poi indubbiamente gli apporti dei partner una certa dialettica però come dire è qualche cosa che l'amministrazione comunale ha cercato di sviluppare al proprio interno ecco. Quindi se mai le interazioni, che poi è il problema che il progetto voleva affrontare cioè le interazioni tra settori diversi dell'amministrazione comunale così istituzionalmente abituati a considerarsi dei soggetti distinti seppur ovviamente sa io estremizzo un attimo seppur ovviamente dentro una logica di amministrazione pubblica, però ovviamente ma questo è un riportato dei funzionari delle funzionarie dell'amministrazione stesso non è soltanto una osservazione esterna questo dal punto di vista del Terzo Settore è evidente che è stato rilevato, ma è sempre stato rilevato nel tempo quindi non è una scoperta con Wish-Mi insomma. Però anche dall'interno sicuramente questo è un... è stato un ostacolo ma anche il campo di battaglia [...] Sono nate delle abitudini e anche delle micro esperienze che effettivamente hanno testimoniato non soltanto la possibilità ma anche la bontà delle ipotesi intersettoriale [ED_03_T ABCittà]

Ti accennavo sul fatto che è un unicum per il discorso dimensione chi era coinvolto e via dicendo ma il fatto che fossero coinvolte tutte le direzioni tutte assieme e dovevano partecipare come dire alle decisioni capire che cosa fare una cosa che non ti ho detto l'idea è quella di rendere, di sistematizzare l'offerta verso il cittadino verso le famiglie e verso i minorenni e in questa sistematizzazione per forse tutte le direzioni devono collaborare non può essere che ognuna va per conto proprio la direzione sport ti faccio un esempio a caso per conto proprio rispetto a quella educativa, quindi questa partecipazione è stata molto importante. È stata molto come dire nelle prime fasi molto organizzata e resa anche come dire un appuntamento regolare una coda non da poco ma mi chiedi chi ha avuto dei ruoli [ED_01_T Fondazione Politecnico]

Tuttavia, la direzione Politiche Sociali è riconosciuta come il vero motore della governance e degli indirizzi del progetto in quanto anche principale interlocutore

Ma comunque all'interno dell'amministrazione comunale sicuramente la direzione Politiche Sociali è, ed è stata, centrale nella governance e quindi anche nelle scelte. Direi sì sicuramente questo è stato il motore. [AB_03_M ABCittà]

Inoltre, al Comune viene riconosciuta la capacità di collaborare con attori esterni e accogliere le istanze portate dai partner del progetto che in autonomia lavoravano sui diversi pacchetti di lavoro. Questo, come detto precedentemente, va contestualizzato nella relazione di mutua conoscenza e collaborazione continuativa nel tempo tra gli attori della rete. L'espressione "due consorzi" utilizzata nell'estratto seguente rendono chiare il funzionamento della rete e la fiducia reciproca tra gli attori.

Le due componenti di progetto la componente Comune e la componente stakeholder direi interna del progetto ma esterni al Comune, quindi tutti i partner, è stata fondamentale. Comune la municipalità tirava in una direzione e i partner in un'altra. Il fatto che sia stata questa duplice componente ha permesso l'attività secondo me di arrivare oggi a poter proseguire sto cercando un termine più adatto. Diciamo che in un momento di paralisi totale come quella del Covid il fatto che ci fosse questa duplice componente, quindi, è come se fossero stati due consorzi. Comune e i partner collaboravano assieme, il fatto che ci fossero questi due gruppi assieme ha fatto sì che le due visioni venissero integrate reciprocamente comprese anche se poi in realtà ci si conosce tutti. Nel senso che non è la prima volta che si collabora col Comune e viceversa. Però portare avanti il doppio punto di vista ha fatto sì che l'attività andassero che si potessero trovare dei nuovi sbocchi dei nuovi spunti che non venisse tutto posticipato dopo quindi diciamo che è stato fondamentale questa cosa. [ED_01_M Fondazione Politecnico]

Un secondo attore fondamentale è stato ActionAid con un fine principalmente implementativo/strumentale, infatti, il merito di questo attore riguarda principalmente la capacità d'ingaggio del territorio, delle famiglie e dei bambini.

Un altro ente che secondo che ha lavorato molto bene è ActionAid che è uno dei nostri partner con cui noi abbiamo collaborato in maniera molto forte che comunque anche loro sono riusciti in quel periodo a ripensare e diciamo alla loro azione all'interno del progetto perché l'ingaggio, diciamo che le associazioni noi le abbiamo usate soprattutto per l'ingaggio sia del territorio che l'ingaggio dei minori e loro in quel periodo avevano ripensato anche il loro modo di ingaggio perché era facile andavi fisicamente e ingaggiavi nelle scuole piuttosto che raccoglievi le adesioni. [ED_04_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Alcuni partner in particolare sono stati molto bravi molto utili hanno avuto un approccio secondo sin dall'inizio del progetto significativo e con un focus ben specifico, tra cui appunto sicuramente ActionAid, forse è la migliore comunque una ONG su scala globale che conosciamo bene, molto anche rapida efficiente una delle criticità della gestione di progetti così complessi probabilmente in un Pubblico come quello di Milano è proprio la difficoltà ad implementare in tempi stretti, perché adesso parliamo di anni ma in generale son sempre stretti. Implementare progetti di questo tipo con budget significativi. Per cui partner magari con una capacità di implementazione molto più veloce ci sono stati utili ecco sono stati molto bravi. [ED_02_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Ritorna negli estratti la divisione tra Terzo Settore e Pubblico descritta precedentemente. Il Comune, che a tutti gli effetti dirige e riorganizza sé stesso, anche se in linea con l'idea di welfare di quasi mercato che lo caratterizza, e il Terzo Settore che si occupa di implementare e della comunicazione con il territorio. A questo si aggiunge l'università che ricopre principalmente il ruolo di tecnico nella riorganizzazione del sistema.

Un'altra struttura che secondo me ha lavorato molto bene ed è stata molto importante in questa fase e che ci hai aiutato a tenere molti fili è stato il Politecnico di Milano con il dipartimento di design perché anche loro non si sono in qualche modo fermati, loro avevano però una parte più teorica perché loro lavoravano sulla piattaforma e lavorano su identità visiva nel progetto e questo però ci ha concesso di arrivare appena arrivato il libera tutti ma quello che era lo step successivo ci ha concesso di avere già delle cose da mettere a terra. [ED_04_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Attorno alla partnership ci sono stati alcuni attori esterni che hanno in vari modi sostenuto il progetto senza però essere stati determinanti per lo sviluppo del progetto come ad esempio la Bloomberg foundation.

6.2.3 Chi ha il potere? Reti decisionali e reputazionali

Le reti mostrano rapporti di tipo professionale e cooperativo, la tabella 42 riporta le organizzazioni di appartenenza degli attori.

Tabella 42: Organizzazioni di appartenenza degli attori della rete 2016-2021

Codice attore	Organizzazione di appartenenza
---------------	--------------------------------

AL_04_M	Giunta comunale
ED_01_M	Fondazione Politecnico
ED_02_M	Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti
ED_03_M	ABCittà
ED_04_M	Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti
AB_02_M	Direzione Politiche Sociali
ED_06_M	Comune di Milano
ED_07_M	Comune di Milano
ED_08_M	Comune di Milano
ED_09_M	Direzione Politiche Sociali
ED_10_M	Università Cattolica del Sacro Cuore
ED_11_M	ActionAid
ED_12_M	Consulente esterno Comune di Milano
AL_03_M	Direzione Politiche Sociali
ED_14_M	Università Cattolica del Sacro Cuore
ED_15_M	Direzione educazione
ED_16_M	Comune di Milano

Fonte: nostra elaborazione

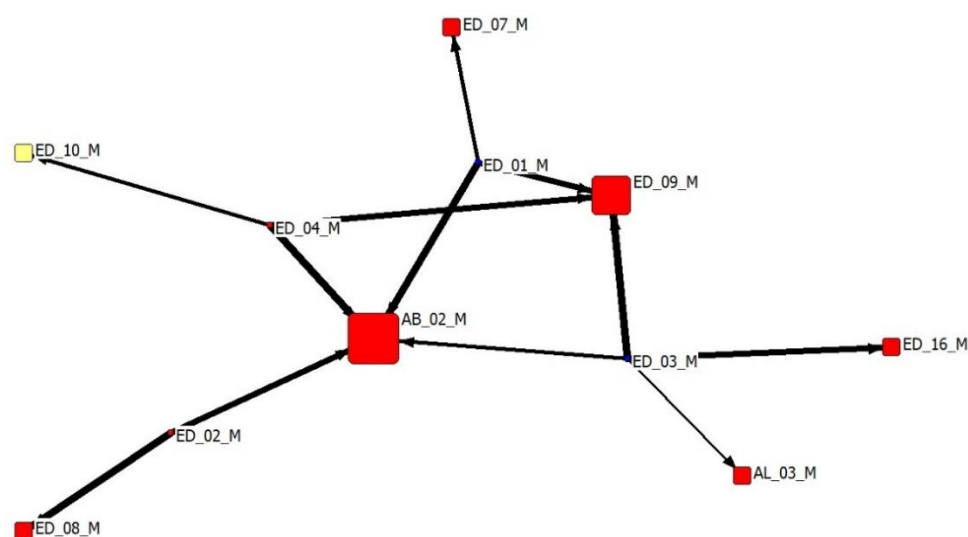
Il grafo decisionale che fa riferimento al periodo 2016-2019 nella figura 71 mostra la centralità degli attori istituzionali come riportato anche nella rete organizzativa. I processi decisionali nella fase di ideazione e strutturazione del progetto riguardano quasi esclusivamente attori interni alla pubblica amministrazione. Molto interessante notare come in questo caso gli assessori non vengano richiamati nei processi decisionali, ma sono presenti solo una serie di tecnici che non ricoprono figure dirigenziali. Quanto detto viene confermato anche da un intervistato come indicato nel seguente estratto:

La governance delle azioni di progetto ha visto un gruppo di funzionari/e con ruolo intermedio non apicale quindi non direttori come nucleo di governo. Questo diciamo ha voluto dire, è stato pro e contro nel senso che per certi versi aveva la possibilità di come dire una certa velocità relativa rispetto ad altri meccanismi dell'amministrazione è dal punto vista del Terzo Settore si parla di una lentezza infinita chiaramente è tutto molto relativo. Però dal punto di vista amministrazione comunale sicuramente una certa scioltezza diciamo così mettiamola in questi termini appunto in termini relativi ma allo

stesso tempo una non possibilità, non una incapacità ma proprio non possibilità di prendere decisioni che comunque in ogni caso dovevano essere riportate al livello superiore. Il quale livello superiore dei direttori non sempre aveva il dettaglio o ha avuto il dettaglio poi ci son stati avvicendamenti dei project leader, dei project manager e quindi questo sicuramente ha implicato delle fatiche notevolissime ma direi che siamo nell'ambito proprio dei meccanismi dell'amministrazione pubblica. [ED_03_M ABCittà]

Gli attori centrali sono AB_02_M che fa parte della Direzione Politiche Sociali che, come si ricorderà anche nel paragrafo precedente, è stato uno degli uffici centrali.¹⁰⁵ Un secondo attore centrale sempre della direzione Politiche Sociali è ED_09_M. Attori appartenenti ad altri dipartimenti o esterni alla pubblica amministrazione non trovano la stessa concordanza di pareri dei due precedenti. Il nodo giallo ED_10_M dell'università Cattolica del Sacro Cuore viene citato una sola volta ed è l'unica figura esterna alla PA. Questo conferma la centralità delle Politiche Sociali, nonostante l'intento di superare la logica a canne d'organo quale obiettivo del progetto. Sebbene, come più volte richiamato la direzione Politiche Sociali sia la principale referente del progetto, i meccanismi decisionali mostrano un quadro esclusivamente concentrato su di esso a scapito dell'idea iniziale di coprogettazione degli interventi.

Figura 71: Network decisionale 2016-2019 con *indegree*

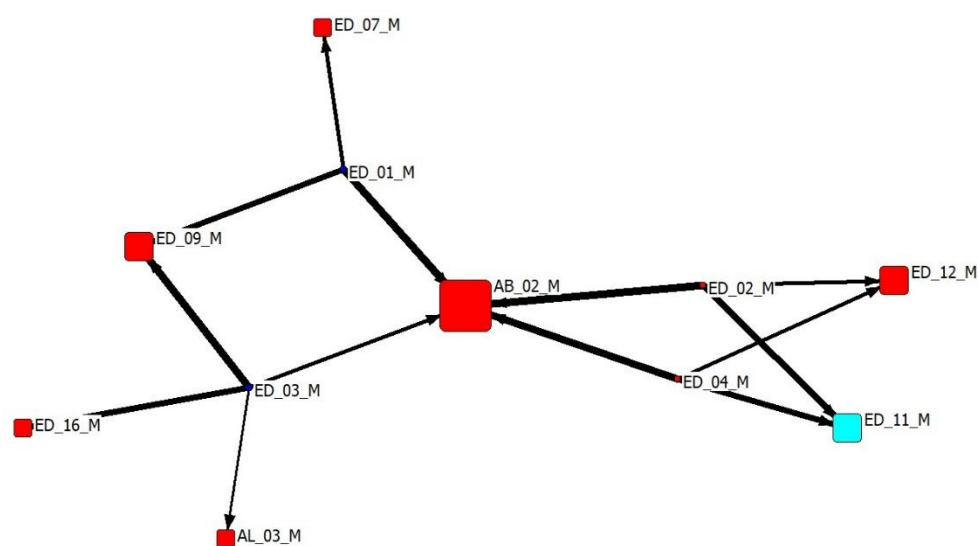


Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.032	1	0.164

¹⁰⁵ Si ricordi che gli attori che hanno una denominazione diversa da ED iniziale è perché sono stati richiamati anche in altri ambiti precedentemente. In questo caso AB_02_M è un attore centrale anche nella rete abitativa.

Per quanto riguarda invece il periodo 2020-2021 la situazione cambia mantenendo principalmente anche qui la centralità degli attori pubblici, figura 72. Come si può notare la centralizzazione diminuisce leggermente e aumenta la densità della rete. Questo a significare che nuovi attori hanno preso parte al processo decisionale in modo attivo in quanto si sono formati nuovi legami e i legami esistenti hanno perso centralità. AB_02_M e ED_09_M rimangono due figure centrali per tutto il corso del progetto. A questi si aggiungono due figure ED_11_M appartenente ad ActionAid e ED_12_M un consulente esterno del Comune di Milano. Il primo viene citato in quanto sin dagli inizi del periodo pandemico si è messo a disposizione per la gestione delle attività rimaste ancora aperte e la pianificazione degli interventi. Il secondo invece perché come consulente esterno ha svolto un ruolo centrale nella gestione economica del progetto visti anche gli standard UIA. Anche in questo caso le altre direzioni, tra cui quella educativa, rimangono a margine dei processi decisionali incentrati principalmente sul lavoro delle Politiche Sociali.

Figura 72: Network decisionale 2020-2021 con *indegree*



Rete	Densità	Diametro	Centralizzazione(grado)
Decisionale	0.034	1	0.158

È stato possibile ricostruire solo la rete reputazionale preCovid dalle interviste svolte. Questa non mostra particolari elementi interessanti, se non che non vi è un particolare accordo su chi abbia giocato un ruolo di opinion leader nelle relazioni decisionali. Tuttavia, ciò che si può trarre dalla figura 73 è che anche in questo gli attori pubblici sono coloro che sono dotati di maggiore reputazione, in accordo con la struttura dei processi decisionali principalmente interna alla PA. A questo si aggiunge il ruolo di un tecnico appartenente all'Università Cattolica del Sacro Cuore. Mettendo assieme le informazioni sulla parte tecnica si può notare come l'università Cattolica abbia avuto un ruolo molto importante al livello tecnico e scientifico nell'orientare i processi del progetto rispetto agli altri attori universitari presenti. La presenza della Cattolica nei processi decisionali e del Politecnico nei processi più operativi può essere spiegata dalla composizione del progetto per pacchetti di lavoro. Infatti, ogni pacchetto era gestito in modo molto autonomo dagli attori della partnership. Per la cattolica vengono richiamate principalmente figure che si occupano di pedagogia ed educazione che quindi hanno svolto un ruolo centrale nella definizione degli obiettivi formativi del progetto.

Figura 73: Network reputazionale 2016-2019 con *indegree*



Una seconda osservazione conclusiva riguarda il ruolo delle Politiche Sociali. Il progetto stando alla definizione di povertà educativa utilizzata in questo lavoro rientra a pieno nelle strategie di contrasto della povertà educativa. Tuttavia, il progetto ha uno sguardo più ampio e trasversale che riguarda la povertà urbana

minorile e quindi ambito storicamente di competenza delle Politiche Sociali. La creazione di un progetto di ampio respiro, con una forte matrice interdipartimentale, tuttavia rimane legato principalmente alla dimensione dell'assistenza piuttosto che dell'integrazione tra povertà e disuguaglianze educative.

6.3.4 I processi decisionali nelle parole degli intervistati

I processi decisionali hanno mantenuto lungo tutto il periodo di riferimento la medesima struttura. Gli attori pubblici appartenenti alla direzione Politiche Sociali di medio livello sono stati i protagonisti in termini decisionali. Le motivazioni principali di questa stabilità sono due: la prima è che molti dei processi decisionali, e più in generale della governance del progetto, dovevano essere predefiniti al momento della presentazione del progetto e chiariti poi una volta approvato nella fase implementativa secondo le direttive europee

Diciamo che non è che sia cambiato il processo decisionale un po' perché da contratto tra le parti per abitudine su questo tipo di progetti è standardizzata e si scelgono le modalità per standardizzarla, appunto il discorso della qualità, e diciamo che come dire sia prima che dopo la questione era si organizzano dei temi di discussione si affrontano e si arriva diciamo sulla base di un consenso condiviso a una scelta questo è, non è molto preciso ma di fatto era così ci si trova si divide rispetto a una a un'altra situazione come agire non c'è, non ci sono stati neanche dei passi come decisionali formali. Non so perché non si è d'accordo semmai ci sono state discussioni più o meno lunghe su come affrontare delle questioni può essere che si siano affrontate con il Covid ma anche perché si sono aggiunti nuovi elementi non previsti e chiaramente il tema molto ampio prevedeva delle discussioni molto lunghe molto impegnative perché comunque la distribuzione dei voucher le attività da fare come coinvolgere le persone eccetera insomma si potevano ritagliare si potevano fare in mille modi diversi veramente però credo anche senza Covid sarebbero state molto più lunghe certe discussioni. [ED_01_M Fondazione Politecnico]

L'estratto riporta un'altra dimensione chiave dei meccanismi decisionali, ovvero la logica consultiva che caratterizza il sistema di relazioni tra Pubblico e Terzo Settore. La divisione in pacchetti di lavoro autonomamente gestiti dagli enti ha creato una rete di relazioni molto lasca con pochi momenti effettivamente collettivi e collegiali. Alla base rimane il lavoro interno della pubblica amministrazione che in una logica Top-down decide sul da farsi. Il secondo motivo della stabilità centralizzata dei processi decisionali è l'eredità storica dell'azione dell'attore Pubblico. Come si è più volte richiamato nel testo il Comune di Milano tende a mantenere relazioni stabili nel tempo con alcuni grandi attori, basti sulla mutua conoscenza, ricalcando, anche con strumenti diversi come la coprogettazione, un modello ben preciso di rapporto con l'esterno.

In termini di gestione del potere diciamo operativo gerarchico questo è un tema sommerso ma diciamo che di facile lettura da parte di chi osserva e che rimanda a questioni che non sono per nulla legate al progetto in sé ma alla natura della dimensione gerarchica dell'amministrazione dal punto di vista appunto amministrativo tecnico e quindi con l'innesto della dimensione politica. Come dire questo cosa è molto precedente e diciamo così possiamo dirla con una battuta il progetto e le azioni di progetto hanno subito questo sistema, insomma, ma non credo neanche che un progetto di questo tipo anche più grande possa in qualche modo influire sono meccanismi che sono fatti così. Penso dal punto di vista dell'organizzazione delle strutture degli organi amministrativi cioè non esistono credo delle forme collegiali di amministrazione, è normale che siano piramidali diciamo così. Poi c'è il tema delle interpretazioni come i singoli soggetti interpretano appunto una struttura verticistica e come dire da un punto di vista della narrazione puoi anche raccontare che c'è molta collegialità ecc ecc poi da un punto di vista sostanziale devo dire no, i fatti raccontano altre cose. Ma lo dico così tranquillamente. Questo è problematico dal momento in cui infatti è stato problematico dal momento in cui si enuncia l'altro principio fondamentale di un progetto di questo tipo, o che comunque un progetto di questo tipo vuole provare a innescare nell'amministrazione comunale in particolare nei 0-18 cioè la dimensione partecipativa. Allora è chiaro che la dimensione partecipativa non è assolutamente che tutti fanno tutti che ognuno mette le mani e i piedi dove gli pare, cioè questa idea della partecipazione come libertà di soluzione dei ruoli è assolutamente assurda e non ha storia non ha cittadinanza. Il punto è che come dire quando il processo partecipativo svela effettivamente un potere o comunque dei meccanismi che sono differenti da quelli puramente gerarchici questo effettivamente mette un po' in crisi una visione, quindi, è chiaro che questo aspetto è stato come dire passaggio forse ecco, voglio sperare passaggio di allenamento o comunque di domande ecco questo sì [ED_03_M ABCittà]

Un altro aspetto molto interessante è l'obiettivo di integrazione intersettoriale interno all'amministrazione che essendo un punto centrale ha influito sulla struttura delle decisioni. Infatti, oltre al tema della partecipazione svolto all'interno di un sistema di relazioni ben definito, il tema dell'azione congiunta della pubblica amministrazione per la fascia 0-18 è una questione che ha orientato i meccanismi decisionali accentrando l'attenzione sulla dimensione pubblica senza però giocare un vero e proprio ruolo di direzione in senso stretto.

Ma per la governance e gli indirizzi del progetto si nella sua operatività nella sua, bah ad esempio il piano strategico possiamo pensare. Diciamo in termini di riconoscibilità sociale adesso mi sembra un po' tanto. Sembra un po' tanto, le comparsate degli assessori sono state molto estemporanee e direi veramente molto marginali. Penso un paio di volte nella partnership forse una neanche. [ED_03_M ABCittà]

Come emerge dall'estratto il reale interesse della parte politica è stato molto laterale al progetto e l'integrazione degli strumenti di azione è stata per lo più di carattere tecnico amministrativo. Quindi anche in questo caso, nonostante la creazione di fondamentale importanza delle linee guida per il piano strategico 0-18, le strategie preposte sono state solo parzialmente implementate. Lo stesso

intervistato da una spiegazione dei limiti dell'intersectorialità nel Comune di Milano legata principalmente una mancanza di volontà politica di procedere al dialogo fra i poteri disponibili.

Wish-MI ha lavorato in grande sordina per tanto tempo ma anche proprio per non scelte politiche o comunque cautela di uscita e quindi c'era tutto questo problema no ma a un certo punto ha intercettato il Terzo Settore, il forum del Terzo Settore, che è un soggetto importante nella città di Milano. Non c'è stata una figura come dire che ha trainato e che ha come dire saputo dire gli assessori...insomma dire è stato criticato molto questo progetto dal forum del Terzo Settore però non mi sembra che...io lo dico anche perché obiettivamente come dire la distanza tra le attese l'enunciazione poi diciamo gli sviluppi è abbastanza grande. Necessariamente io non ne faccio mica una colpa cioè penso che necessariamente, è un progetto che ha acuto una ambizione altissima peraltro non è neanche la prima volta che il Comune di Milano ha provato a ragionare in termini intersettoriali, insomma, sullo 0-18. [...] Poi questa cosa si è molto persa perché è debolissima questa logica ed è molto contraddittoria con le politiche ordinarie nelle città grosse. Noi abbiamo avuto esperienze simili anche a Monza un tavolo intersettoriale di bambine e bambini sono delle esperienze che affascinano perché tu puoi anche un po' esporle diciamo così in termini di proclama propagandistici c'è anche gente che ci crede profondamente ma è talmente grosso lo sforzo ed è talmente debole il soggetto, lo 0-18 è talmente debole che non ha una voce istituzionalizzata e che molto facile voltar pagina e proseguire su delle logiche che sono di altra natura che non sono quelle intersettoriali. Cioè l'intersettorialità ti dice che toglie centralità dal settore e quindi dal mio potere personale o comunque settoriale, ma non io come persona fisica questo è ovvio ma potere politico. [...] Quindi togli potere diciamo dal punto di vista locale no del mio settore della mia giurisdizione e poni al centro un soggetto che non ha potere di per se cioè un bambino ragazzo ragazza e quindi è chiaro che c'è un ribaltamento logico delle dinamiche ordinarie e questo è la radice della fatica della difficoltà a volte anche dei fallimenti ma comunque sicuramente c'è in nuce anche tutto quel germe di possibilità di trasformazione di miglioramento delle politiche. Se entriamo nella logica di ragionare appunto su cosa vuol dire ascoltare bambini per promuovere delle politiche innovative migliorative nello specifico nello 0-18 possiamo fare dei discorsi aerei ed estremamente affascinanti ma poco connessi con la realtà oppure iniziare delle dimensioni operative che sono molto molto complesse, ma molto molto complesse. Molto impegnative e molto pericolose per certi versi quindi insomma nella complessità dei giochi, insomma, si preferiscono strade differenti [ED_03_M ABCittà]

Un'ultima riflessione sulla dimensione partecipativa a Milano, che è già presente nella dimensione abitativa, è il rapporto con i soggetti di secondo livello come il forum del Terzo Settore. Infatti, ad una reale partecipazione pluralista viene preferita una logica corporativa/consultiva. Dall'estratto emerge anche un secondo tema fondante: la debolezza istituzionale delle politiche giovanili nel Comune ma più in generale in Italia. Questo progetto entra a pieno titolo per le azioni proposte e la logica di funzionamento nelle pratiche di contrasto alla povertà educativa minorile. Wish-Mi mostra come il problema complesso delle politiche giovanili contenga i germi del fallimento se non sostenuto da fonti istituzionali superiori che

garantiscano una visione multidimensionale, standardizzabile nei suoi livelli essenziali. Lasciare ampia discrezionalità in un quadro regolativo confuso crea le condizioni per escludere pratiche innovative come Wish-Mi dalle strategie di contrasto alla povertà educativa, e allo stesso tempo la creazione di modalità di intervento che solo formalmente creano empowerment basate sulla partecipazione anch'essa formale o su risposte in mano al quasi mercato.

6.3.5 Prospettive post pandemia

Uno dei meriti del progetto Wish-Mi è stata la capacità di riportare l'attenzione sul tema dei giovani da parte dell'istituzione e in modo particolare sulla povertà educativa che è trasversale agli interventi previsti. Infatti, a prescindere dalle problematiche che sono state identificate nei paragrafi precedenti il progetto ha permesso di strutturare un sistema di contrasto specifico che ha visto le parti sociali coinvolte cooperare. A tale portata innovativa si affiancano una serie di inerzie al livello di governance principalmente interne alla PA che rendono difficile mantenere un progetto così complesso che tiene al suo interno diverse parti del Comune.

Secondo me un po' la storia è stata tracciata nel senso che comunque andare da questo sindaco il tema delle politiche è un tema cruciale è un tema prioritario. Ora io non so alla fine del progetto perché abbiamo diversi ritardi diverse cose che non riusciremo a fare come previsto però c'è stato oltretutto una convergenza di diverse direzioni, a lavorare sullo stesso tema. Ecco l'aspetto di questo progetto è importante innovativo in termini di prestazione ma molto complicato dal punto che diverse direzioni dell'ente diversi uffici fossero seduti allo stesso tavolo. L'ente Pubblico più aumenta il numero degli attori coinvolti più diventa difficile le cose e però secondo me al di là del progetto Wish-MI che comunque terminerà tra pochi mesi si continuerà a lavorare su questo tema. Se questo tema sarà ancora prioritario per l'amministrazione. [ED_02_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

L'idea del progetto è quella di lasciare delle linee di indirizzo anche a progetto finito che servano come base per gli interventi successivi. È stato redatto un documento che prova a mettere a sistema gli interventi per la fascia 0-18, una sorta di piano strategico. Tuttavia, l'effettivo impiego di questo piano è ancora nebuloso e legato alle priorità politiche dell'amministrazione.

La proposta di un piano strategico per un piano integrato di politiche e programmi per promuovere il benessere delle bambine e dei bambini dei ragazzi e delle ragazze a Milano [...] L'obiettivo è lasciare un sistema di anche di gestione all'interno del Comune e della municipalità per affrontare il benessere dei minori a Milano. Li vedi come era stata proposto tutto un sistema di governance in cui era coinvolta la giunta i consigli dei vari

municipi delle varie zone i tavoli interistituzionali, il coinvolgimento di terze parti piano politico e piano tecnico e insomma bisogna vedere poi se il piano che poi teoricamente verrà riaggiornato prima della fine del progetto rimarrà. Cioè l'obiettivo era ad esempio di dedicare una giornata all'anno, far sì che si discutesse una giornata all'anno di questi temi di progetto e per fare anche un po' il punto della situazione. Questa cosa rimarrà in futuro? Cosa sarà fatta se cambia la giunta? [...] Secondo me questa è la parte più importante, perché poi il tema voucher il tema hub che ti accennavo è come dire magari possono essere interpretati arriveranno altri fondi che gli come dire li reinterpreteranno in altro modo e via dicendo però la politica se si installa un nuovo sistema è bene che parte tutto. [ED_01_M Fondazione Politecnico]

Inoltre, all'interno del piano viene riportato una proposta di governance del sistema molto articolata che vede diversi livelli di coinvolgimento degli attori del territorio che rispecchiano i processi decisionali e di governo in senso ampio riscontrati nel progetto Wish-Mi. Il piano infatti riporta questa dicitura: «Decisioni politiche, da un lato, e tecniche, dall'altro, richiedono sedi e processi distinti» (Proposta per un Piano Strategico per un Sistema Integrato di Politiche e Programmi per Promuovere il Benessere delle Bambine, dei Bambini, delle Ragazze e dei Ragazzi a Milano 2021:15). Definizione questa che è distante dall'idea iniziale di co-design e co-creazione promossa nei primi documenti.¹⁰⁶ Il modello ancora in via di implementazione e discussione ha sicuramente il merito di mettere in evidenza la necessità di un sistema di governance chiaro e definito. Come è emerso dalla trattazione e dai diversi estratti però molte delle logiche nate da Wish-Mi in realtà ricalcano una visione di lungo periodo di questo distacco tra sedi decisionali. Il “quado autistico” di cui parla AL_04_M potrebbe essere tra le possibili derive del piano

Ti dico in chiusura ma è come se fosse una specie di nota introduttiva [...] le politiche pubbliche sono ancora oggi fortemente condizionate da alcune retoriche. E queste retoriche che sono sempre state un pezzo della politica e anche delle politiche si stanno spostando dalla politica alle politiche. Eh soffrono di un altro problemino che la loro valutazione la loro, il loro disegno la loro concezione prima ancora della valutazione si giocano in una sorta diciamo così di quadro autistico dove il Comune riflette su quello che ha prodotto nella decisione e non sugli effetti che ha prodotto questa decisione. La ripeto, non lavora su quello che ha prodotto la decisione in termini di effetto di esito e di impatto, perché non lo vede più lo vede troppo tardi ma lavora su quello che ha prodotto come decisione. Che cosa ho deciso? Ecco questa cosa che succede rende quella retorica ancor più pericolosa per cui Wish-Mi è un bel progetto ed è una bella decisione perché all'interno ha messo energia ha fatto accendere dei canali ha illuminato degli spazi potenzialmente interessanti ma la domanda mia è e fuori che cosa ha prodotto? Quindi che cosa brutalmente ci rende felici? Quando valutiamo quello che è accaduto dentro a un progetto? Il fatto che è un bel progetto sulla carta sulla nostra carta sulla carta intestata

¹⁰⁶ Il riferimento è alla delibera della giunta Comunale 2329 del 30/12/2019

e del Comune o della carta che c'è fuori? Oppure che quello che faticosamente abbiamo fatto qua anche divertendoci è stato portato fuori e ha prodotto delle cose veramente interessanti sul fronte educativo della scuola e quartiere tra agenzie educative differenti ecc... noi non arriviamo mai o arriviamo troppo tardi a capire che cosa effettivamente si è prodotto in uscita come esito impatto ed effetto di quella politica. Ma siamo già contenti troppo presto perché teniamo il confine di questa nostra come dire elaborazione troppo stretto [...] La domanda diventa allora questi coordinamenti e decisioni interne che costano anche fatica le politiche intersettoriali, le politiche integrate, le politiche multi-assessorili che sono faticose sono belle? Sì. Sono utili? Non lo so...mi basta che siano belle? Non è sufficiente quella valutazione nella retorica della politica e delle politiche si ferma troppo presto e rischiamo di dare indicazione di utilità o di efficienza o di efficacia ad un modello che non si è ancora sperimentato [AL_04_M Giunta Comunale]

Nonostante questo strumento sia ancora in una versione embrionale si può notare come rappresenti un impegno per l'amministrazione che sta cercando di utilizzare nuove risorse da mettere in campo.

Considera che il piano strategico che noi abbiamo stilato che ha subito varie modifiche nel senso che viene elaborato e non è ancora definitivo però ha già delle linee di base è stato inserito per scelta della giunta all'interno dei piani di quartiere. Quindi della gestione proprio degli obiettivi proprio dei piani di quartiere, quindi, è un tema che raccoglie sicuramente una grande risposta. Ovviamente non avendo più una parte economica di sostegno da parte della commissione del segretariato di UIA ci si dovrà attivare per mantenere attive determinate attività trovando anche i fondi. Ma noi siamo già lavorando su questo perché abbiamo già cercato di utilizzare i fondi della 285 per andare a fare un match proprio dei due fondi. E già questo ci concede di mantenere vive delle attività anche successivamente [ED_04_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

L'idea del quasi mercato veicolata dai voucher nelle politiche giovanili, che è anche una delle nuove strategie di intervento dell'assistenza sociale a Milano, rende ancora più incerto il futuro del piano strategico principalmente legato alla disponibilità di fondi da erogare direttamente alle famiglie senza una vera e propria direzione politica di base. Come riportato in letteratura (Busso e Dagnes 2020) la mercatizzazione tramite voucher delle politiche crea degli effetti destabilizzanti sull'intero sistema di creazione e implementazione delle politiche e di modelli di governance con effetti poi sul tipo di servizi offerti. Dalle parole degli intervistati si può evincere che: in primis, il progetto è servito come cambiamento culturale nell'approccio al tema da parte di chi opera in questo settore che ha visto la possibilità di creare un sistema integrato tra più ambiti di *policy* ma in termini strettamente locali. Un secondo punto innovativo riguarda le relazioni interne all'organizzazione del Comune. Grazie a Wish-Mi sono nate delle nuove sinergie tra i diversi dipartimenti del Comune che hanno permesso, almeno sulla carta, di

dare vita a nuovi modelli di azione coordinati. Tuttavia, questo non significa che si siano create effettivamente nuove sinergie stabili ma che ci siano stati dei tentativi di confronto interni alla PA. Un ulteriore punto, già richiamato da altri è la volontà di far entrare nell'agenda politica il tema delle politiche giovanili che, come si è detto, ha portato alla creazione di un piano strategico inserito nelle priorità dei tavoli di zona. Un elemento questo per ora più simbolico e di cambiamento culturale che pratico e implementativo ma che denota una volontà ad occuparsi del tema. L'intervistato ED_03_M chiarisce come ancora questo processo sia in una fase embrionale. Infatti, al livello di azioni le due principali strategie proposte, i voucher e gli hub territoriali, hanno mostrato per i primi i propri limiti e per i secondi una valutazione confusa e imprecisa della propria efficacia. Al livello di governance e relazioni tra pubblico e privato tuttavia il modello di governance ricalca gli schemi preesistenti in cui la coprogettazione come strumento partecipativo rimane legata e una forte matrice dirigista del Comune senza grandi spazi di negoziazione al livello di "cosa fare". Rimane quindi una logica principalmente gerarchica senza però una vera e propria responsabilità in termini di *accountability* del Comune. Questo viene fatto risalire anche all'enorme quantità di risorse a disposizione del Comune come capofila che ha gestito principalmente autonomamente e che sono parzialmente indipendenti dall'avvento del Covid.

Che cosa rimane e che cosa ha promosso e che cosa ha smosso e che cosa si è che cosa ha promosso nelle pratiche dell'amministrazione. Mah sicuramente appunto lo dicevo all'inizio una certa consuetudine di lavoro tra operatori, quindi la base degli operatori nei territori. Questo sì e mi sembra molto importante nei territori appunto da come si dice tra settori differenti in particolare tra politiche sociali educazione e qualcosa della cultura. [...] Nel rapporto tra amministrazione e Terzo Settore aimè io non penso che siano cambiate grandi cose. In termini di visioni di rapporti reciproci dinamiche cioè al di là degli sforzi immensi dei tentativi di interazione eccetera io temo che questa cosa questa esperienza non abbia influito in termini trasformativi nelle relazioni perché intanto in termini di dinamiche l'idea di una interazione, in termini di coprogettazione hanno ricalcato delle dinamiche già viste e che continuano simili quindi da questo punto di vista secondo me non c'è, anzi in alcuni casi c'è stata molta fatica molta come dire anche un po' accentuata ascoltando tanti dalla imponente delle risorse impiegate e al tempo stesso da come dire modalità di lavoro che sono rimaste molto simili insomma no. Sicuramente c'è stato un indotto di risorse per alcune azioni locali, potevano essere forse più ampie più è ma sicuramente il lamento sul tempo la mancanza del tempo del Covid che ha è a mio parere lascia il tempo che trova e non è neanche del tutto giustificatissimo, si poteva agire in modo diverso obiettivamente nell'ambito del Covid e delle restrizioni e dei limiti ma è facile dirlo a posteriori. [...] Quindi sicuramente questo discorso alla base molto molto interessante sicuramente un po' di più ha accentuato nelle dimensioni dirigenziali delle esperienze ulteriori alcuni l'hanno vissuto un po' come un affaticamento almeno parlo

sempre appunto di percezioni esterne percezioni che abbiamo visto più o meno da lontano diciamo un affaticamento nella relazioni una aggiunta delle occasioni di interazione intersettoriale al livello dirigenziale questo sicuramente ha è stato un altro risultato che potrebbe avere degli sviluppi nel futuro quindi come dire una svolta epocale probabilmente delle svolte notevoli diciamo in termini di amministrazione. [...] Al di là del fatto che quella trasformazione negli effetti è completa positiva vissuta realmente ma insomma gli organismi sono sempre molto complessi hanno le loro resistenze le loro inerzie questo è chiaro no. Anche perché non parliamo di noccioline ma insomma di centinaia di operatori di meccanismi di decenni di pratiche di problemi complessissimi al livello sociale una città più piccola ma effettivamente articolata però ecco se devo dire che traccia lascia questo progetto sicuramente questo. Forse un'altra cosa che vedremo in futuro che qui non esprimerei tanto in termini di valori di giudizio ma di fatto probabilmente c'è una sistematizzazione dei meccanismi di attribuzione di micro-risorse locali per piccoli interventi ecco forse questo potrebbe esserci è un sistema che si è sviluppato e attraverso una piattaforma e questo però lo diranno gli anni se effettivamente sarà funzionale ed efficace questo probabilmente è un'altra dimensione. L'enunciazione direi infine, che poi è la cosa principale, l'enunciazione appunto di una volontà politica di muoversi in termini intersettoriali e partecipativi sullo 0-18 è importante perché c'è un documento che è il piano strategico che è entrato nel piano di zona della città metropolitana e comunque ha il valore di una enunciazione politica. Poi è molto chiaro che, come dire, diciamo sono processi che hanno bisogno di molto tempo per essere elaborati ed essere messi soprattutto a sistema nella realtà delle partiche. Vedremo questo non lo so nelle sperimentazioni locali, e esperienziale di sperimentazione i cosiddetti hub che sono stati istituiti in 6 territori su 7 come era previsto diciamo c'è da vedere se sono dei soggetti o comunque degli organismi dei meccanismi sono funzionali ma questo lo capiremo nel tempo. La loro efficacia e tutta da dimostrare, purtroppo e questo è un problema cioè diciamo la lentezza di lavoro soprattutto nella prima parte e non soltanto a causa del covid ha sballato totalmente il processo per cui all'interno del tempo di progetto quello che era previsto cioè la validazione e l'impetrazione di questi spazi quindi anche la possibilità di capire una loro possibile utilità strutturazione nel tempo non è dato, non è stato possibile farlo e quindi evidentemente non sappiamo se questi organismi funzioneranno a dovere se avranno vita, ovviamente ci auguriamo di sì perché ma sono frutto di moltissime energie da tutti i punti di vista [ED_03_M ABCittà]

Oltre le linee di indirizzo nate grazie al progetto si sono sviluppati una serie di servizi per l'infanzia. Essendo una parte fondamentale del progetto gli hub territoriali sono stati creati nelle fasi finali dello sviluppo progettuale ma non hanno ancora una chiara identità all'interno del sistema di contrasto in quanto legati anch'essi alla disponibilità finanziaria del progetto.

La fase finale adesso sta vedendo molto coinvolgimento del territorio del Terzo Settore e ad esempio con la creazione degli hub. Gli hub sono questi centri suddivisi per fasce di età che offriranno appunto questi servizi e questi per trovare questi gestori degli hub noi, comunque, ci siamo rivolti al Terzo Settore anche lì sempre con avvisi pubblici. E loro si sentono già molto coinvolti. E ci dicono eh ma noi sappiamo che nei prossimi 5 anni al livello di normativa comunque gli hub devono rimanere vivi ah noi abbiamo già idee per trovare dei crowdfunding adesso, io per pensarlo solo come parte economica, però questo è molto importante in un settore come quello sociale perché non ci sono soldi quindi è molto importante da l'idea, nasce in città di trovare dei soldi e quindi anche il terzo settore si sta sentendo veramente molto coinvolto nella cosa e si stanno muovendo per

trovare dei fondi alternativi per la continuazione di quelli che ovviamente il Comune di Milano continuerà a mettere. Considera che noi abbiamo creato un sistema di voucher enorme adesso abbiamo ovviamente irrorato il tessuto sociale di una cifra molto alta perché i voucher che vengono dati, i voucher individuali provengono tutti dal finanziamento di UIA poi questa cosa non ci sarà più ma cosa rimane di questo che comunque noi abbiamo creato un elenco di enti del Terzo Settore ma non solo il Terzo Settore ma anche di società private sportive società culturali associazioni culturali. Cioè abbiamo creato proprio la rete che offre servizi quindi abbiamo messo anche in comunicazione proprio il sistema della città di Milano con le famiglie in maniera diversa quindi magari poi non ci sarà il voucher come c'è adesso perché appunto la pioggia economica è finita col progetto però si cercheranno altre vie verso i quali finanziare, e secondo appunto il Terzo Settore tutto il tessuto sociale si è attivato quindi il progetto per quanto sia stato molto complesso ha mosso interesse perché tutti hanno capito alla fine. È stato molto difficile molto rallentato cioè il covid anche in questo ci ha veramente funestati perché anche la relazione con il territorio è stata molto più complessa ma rimane è rimasta questa traccia e sicuramente avrà una continuazione, in forma più piccola in forma diversa ma non sarà disperso perché proprio è interesse. E questo è apartitico apolitico è senza colore l'intervento perché comunque è un intervento su dei bambini bambine ragazzi e ragazze che come si usa adesso politically correct che comunque sono che è importante per la città che sono il futuro della città. [ED_04_M Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti]

Concludendo, il sistema proposto per il contrasto alla povertà minorile ed educativa milanese ricalca pienamente lo stile di azione che si è configurato nei precedenti paragrafi. Un sistema di quasi mercato basato su voucher, in questo caso individuali, che spingono a comprare servizi, con l'utilizzo di hub territoriali divisi per target, i quali propongono una offerta basata principalmente sull'azione autonoma del Terzo Settore. Il Comune svolge un ruolo di manager più che di guida di questi processi basato principalmente sulla decisione a monte piuttosto che sugli impatti effettivi. Il progetto Wish-Mi da una parte ha riportato al centro il ruolo del Pubblico che ha spinto verso l'investimento in politiche giovanili e di sostegno alle famiglie producendo anche delle linee di indirizzo che però sono pienamente aderenti al sistema di quasi mercato. Il futuro del progetto che è legato da una parte alla fine dei fondi UIA, ha creato però nuove sinergie, almeno sulla carta, tra i diversi dipartimenti del Comune di Milano. Questo senza particolari cambiamenti né nello stile di intervento, né di relazione con il Privato Sociale. In chiusura un elemento estremamente interessante che influenzerà i futuri sviluppi post progetto è il ruolo del Covid-19. La parte amministrativa vede il momento pandemico come la causa dei ritardi dei progetti nei pacchetti di lavoro che quindi si rifletterà anche sui servizi effettivamente implementati e attivati. Mentre dal Terzo Settore emerge una visione molto differente in cui il Covid-19 è stato sì un momento di blocco e

rallentamento ma i ritardi e gli sviluppi sono stati legati principalmente a una dimensione politica e delle scelte condotte durante lo sviluppo del progetto. Quindi le prospettive, che integrano le due facce della medaglia, devono avere a che fare con un sistema che ha prodotto uno strumento innovativo come il piano strategico, basato però su consuetudini preesistenti.

6.3.6 Nodi discorsivi

Visto il numero ridotto di interviste si può notare come le affermazioni hanno un numero ridotto e molto concentrato in alcune celle. Inoltre, due attori appartengono alla stessa organizzazione quindi i rapporti con la Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani Unità Fondi UE Diretti avranno un numero più alto, tabella 43. Guardando alle tabelle 44 e 45 si può notare meglio quali sono gli attori con un numero maggiore di affermazioni discordanti. Essendo numeri molto piccoli è facile notare come vi sia un generale clima di concordanza tra le affermazioni e una equa diffusione del conflitto tra gli attori.

Tabella 43: matrice di co-occorrenza organizzazioniXorganizzazioni

	ABCittà	Direzione...Fondi EU Diretti	Fondazione Politecnico
ABCittà	0	16	7
Direzione....Fondi UE Diretti	16	0	19
Fondazione Politecnico	7	19	0

Tabella 44: matrice di congruenze organizzazioniXorganizzazioni

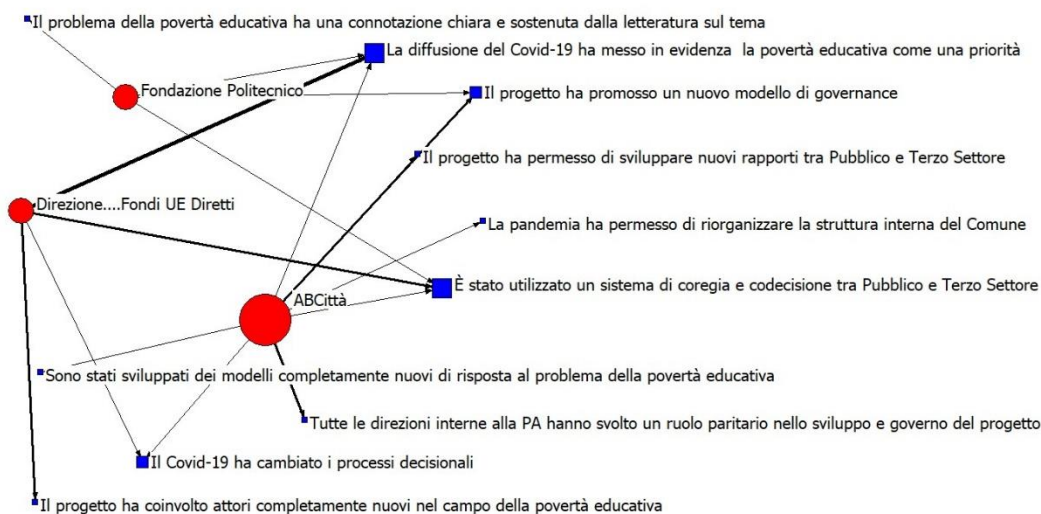
	ABCittà	Direzione...Fondi EU Diretti	Fondazione Politecnico
ABCittà	0	13	4
Direzione....Fondi UE Diretti	13	0	16
Fondazione Politecnico	4	16	0

Tabella 45: matrice di congruenze organizzazioniXorganizzazioni

	ABCittà	Direzione...Fondi EU Diretti	Fondazione Politecnico
ABCittà	0	3	3
Direzione....Fondi UE Diretti	3	0	3
Fondazione Politecnico	3	3	0

Entrando nel dettaglio dei concetti su cui si è concentrato il disaccordo, figura 74, si può notare che l'attore in maggiore disaccordo con alcune delle affermazioni è un ETS, ABCittà, tuttavia i concetti con cui essere in disaccordo sono trasversali al pensiero di tutti gli attori istituzionali e non.

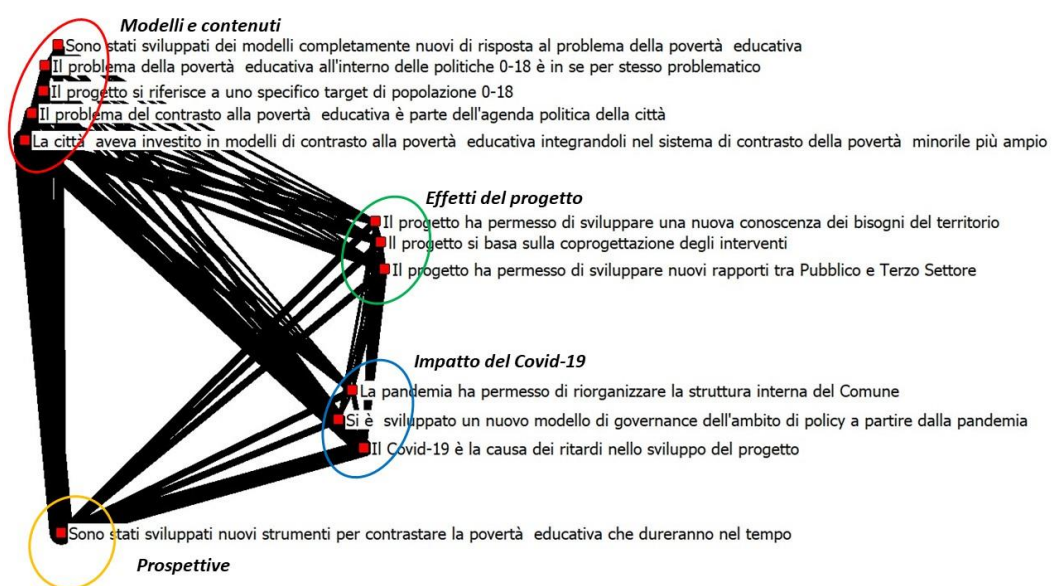
Figura 74: grafo organizzazioniXconcetti disaccordo con *degree*



I concetti su cui si concentra il maggiore disaccordo condiviso sono: “è stato utilizzato un sistema di coregia e codecisione tra Pubblico e Terzo Settore” e “La diffusione del Covid-19 ha messo in evidenza la povertà educativa come una priorità”. Questi due aspetti sono emersi con forza anche durante tutta la trattazione, a partire dalle reti decisionali che hanno visto la prevalenza degli attori pubblici ad indirizzare il progetto nonostante il processo di coprogettazione su cui si basava, e la riorganizzazione delle priorità legate anche all’azione delle Politiche

Sociali, le quali allo scoppio della pandemia hanno messo in secondo piano la povertà educativa come tema. In secondo piano si possono notare concetti legati ai processi di governance e decisionali *“Il Covid-19 ha cambiato i processi decisionali”* e *“il progetto ha promosso un nuovo modello di governance”* quest’ultimo condiviso da entrambi gli ETS intervistati. Il primo concetto invece, riguardante i processi decisionali, viene condiviso sia dall’attore Pubblico che da ABCittà. È interessante notare come ABCittà, un ente che come ricordato precedentemente è entrato nella rete grazie alla partnership con l’Università Cattolica, Università che ha una relazione duratura e consolidata con il Comune, abbia la visione maggiormente critica dei processi. Questo in quanto outsider nella rete restituisce un’immagine “esterna” ma dall’interno dei processi. Gli ultimi tre concetti con una *degree* minore sono *“Il problema della povertà educativa ha una connotazione chiara e sostenuta dalla letteratura sul tema”* sostenuto dalla Fondazione Politecnico, *“Sono stati sviluppati dei modelli completamente nuovi di risposta al problema della povertà educativa”* sostenuto da ABCittà, e *“Il progetto ha coinvolto attori completamente nuovi nel campo della povertà educativa”* sostenuto dall’attore Pubblico che come più volte ha sostenuto ha voluto creare una rete di partner piccola e solida.

Figura 75: K-core delle affermazioni maggiormente concordanti



Andando a vedere i concetti con maggiore accordo, figura 75, anche qui è stato possibile raggruppare delle dimensioni tematiche in particolare tre gruppi e un quarto composto da un solo nodo: modelli e contenuti, effetti del progetto, impatto del Covid-19 e prospettive. Il primo modelli e contenuti è molto popoloso e si riferisce all'idea di povertà educativa che sta alla base del progetto e i modelli di contrasto. Da una parte quindi l'attenzione è sull'agenda politica all'interno del quale le politiche giovanili, in senso più ampio, giocano un ruolo importante; dall'altra invece la definizione che viene data di povertà educativa in termini multidimensionali e legati esclusivamente alla fascia di età 0-18. Il secondo gruppo tematico riguarda gli effetti del progetto e contiene tutta una serie di impatti che il progetto ha avuto sui sistemi esistenti principalmente miglioramento della conoscenza del territorio, dei rapporti con gli attori della partnership attraverso strumenti di coprogettazione. Queste informazioni vanno lette con cautela in quanto come si è visto poc'anzi ci sono livelli di problematicità. Infatti, il miglioramento dei rapporti con gli attori è principalmente legato a quei pochi attori scelti nella rete come evidenzia ABCittà. Il sistema di coprogettazione, strumento peraltro molto utilizzato a Milano, in realtà nasconde delle insidie che spesso e volentieri snaturano il concetto stesso di coprogettazione. Il terzo gruppo tematico, impatto del Covid-19, riguarda vari aspetti: le possibilità che la pandemia ha offerto per riorganizzare il sistema interno al Comune; e le opportunità offerte dallo stress pandemico per la creazione di un sistema di governance nuovo, confluito poi nel nuovo piano strategico per l'infanzia. Dall'altro però ci sono anche gli elementi negativi ovvero il fatto che il Covid-19 ha rallentato lo sviluppo del progetto dovuto alle chiusure. In ultimo, il discorso sulle prospettive del sistema di contrasto legate principalmente allo sviluppo delle linee guida per il nuovo sistema di governance all'interno del Piano di Zona.

6.4 Osservazioni conclusive

Il tema della povertà educativa è stato declinato diversamente nelle due città in termini progettuali come emerso dai risultati del lavoro, tabella 46. La città di Torino ha investito nel target specifico grazie alle opportunità di finanziamento offerte dall'Impresa sociale Con i Bambini. Milano invece ha proposto un sistema di più ampio respiro riferito alla popolazione 0-18 e alla povertà urbana più in

generale. Il progetto Wish-Mi, tuttavia, come già detto ricalca pienamente la definizione di povertà educativa sebbene utilizzi i fondi UIA. In entrambe le città le politiche giovanili mostravano un certo grado di vaghezza che è stato reso più chiaro dai progetti implementati. In modo particolare la promozione di sistemi al livello cittadino e centralizzato basato sull'interazione tra diversi dipartimenti comunali ha messo in luce la necessità di intervento integrato. In termini cognitivi e ideativi, il progetto opportunità educative si è focalizzato maggiormente su una definizione che ricalca in senso stretto il contrasto alla povertà offrendo opportunità a bambini e famiglie di inclusione sociale. Ciò è anche legato all'idea di Con i Bambini e alla congruenza con il bando prima infanzia. Il sistema milanese invece, come per molte delle politiche di welfare della città, fa riferimento al panorama più ampio della povertà urbana riferendosi a tutta la popolazione 0-18 ed enfatizzando la dimensione della disparità di accesso e della libera scelta.

In questo sistema l'attore Pubblico ha giocato un ruolo fondamentale in entrambe le città promuovendo come capofila i progetti con una visione sistemica e integrata al livello socio-educativo. In entrambi i casi era prevista una quota di cofinanziamento per la realizzazione dei progetti in parte sostenuta dalla spesa Pubblica. Il ruolo dell'attore Pubblico torinese è stato particolarmente significativo a partire dalla diffusione del Covid-19 in cui ha svolto azioni di coordinamento e amministrativo-burocratico oltre che una forte regia e capacità di relazione con la rete. Uno degli elementi particolarmente interessanti è infatti il passaggio da relazioni individuali con gli enti a momenti di confronto e decisione collettiva avvenute durante la pandemia. Lo stress pandemico è stato quindi lo stimolo per tradurre in pratica e rimodulare la complessità proposta nel progetto opportunità educative. Inoltre, è emerso come i due dipartimenti del Comune Servizi Educativi e Sociali siano stati richiamati come centrali nella rete senza particolari distinzioni. Per quanto riguarda Milano invece il ruolo dell'attore pubblico non è stato influenzato dalla diffusione del Covid. Gli obiettivi di intersectorialità hanno mostrato i propri limiti, infatti già prima della pandemia il vero attore centrale erano le Politiche Sociali. Trend confermato poi dalla contrazione delle azioni del progetto avvenute durante la pandemia, le Politiche Sociali infatti hanno dovuto far fronte a problematiche ritenute maggiormente prioritarie congelando gran parte

delle azioni di Wish-Mi. Inoltre, il ruolo di regia del Comune è legato anche alla forma della partnership adottata che ha diviso il lavoro in diversi pacchetti di lavoro. L'idea di intersectorialità promossa, sebbene non abbia avuto degli effetti tangibili nel progetto, ha permesso di sviluppare un primo passo verso la riorganizzazione interna del Comune.

I modelli di governance dei due sistemi ricalcano le strategie utilizzate per gli altri ambiti. Un sistema di governance principalmente reticolare e volto alla sperimentazione e all'apprendimento istituzionale di medio lungo periodo per Torino basato su una forte impronta istituzionale e bilanciata da un Terzo Settore attivo e propositivo disposto a superare gli schemi di competizione. Un sistema principalmente gerarchico e di mercato per Milano che cerca di inglobare l'idea di Pubblico con meccanismi di competizione amministrata. Infatti, come per WeMi il Comune mantiene principalmente la proprietà della piattaforma non dei servizi offerti che viene invece comprata direttamente dagli utenti sulla piattaforma di incontro domanda e offerta. Anche in questo caso la classificazione di Richardson (1982) può aiutare a entrare maggiormente nel dettaglio. L'attore pubblico Milanese rimane legato a una logica impositiva in cui gli spazi di negoziazione sono principalmente di tipo consultivo e senza una reale influenza del Terzo Settore. Come si può notare nei network decisionali gli attori centrali sono attori delle Politiche Sociali di medio livello stabili sia nei processi ideativi che implementativi. Un primo elemento di differenza rispetto agli ambiti precedenti è la logica incrementale-anticipatoria che si può riscontrare in questo progetto: la visione di medio-lungo periodo che si consolida nell'entrata del tema nei Piani di Zona e l'idea di istituzionalizzare una governance per lo 0-18; un secondo elemento tuttavia differente rispetto agli altri ambiti è la mancanza di figure politiche e assessorili caratteristiche invece negli altri ambiti. Questo, può essere un dato legato anche allo sviluppo del progetto che per gran parte è avvenuto durante la pandemia in cui le priorità del Comune erano altre. Gran parte dell'attività progettuale che è stata mantenuta è stata infatti quella legata alla visibilità verso l'esterno del progetto ed è qui che gli assessori si sono palesati. L'idea di *marketing* politico del Comune è molto radicata a Milano. Un elemento interessante di questo processo è ad esempio lo scollamento tra quanto dichiarato negli obiettivi progettuali che non richiamano

mai esplicitamente alla povertà educativa e l'utilizzo del concetto invece nelle comunicazioni verso l'esterno. Parte della stampa il messaggio utilizza il concetto di povertà educativa per promuovere Wish-Mi. A Torino invece, nonostante una fase iniziale più passiva da parte del Comune, lo stile può essere definito maggiormente negoziale-consensuale senza per questo perdere la dimensione della responsabilità pubblica. Lo stile negoziale consensuale si è consolidato poi con il Covid-19 che ha visto una ampia partecipazione del Terzo Settore ai processi decisionali. Modello che si è mantenuto e ha creato una rete anche oltre il progetto. Una leadership diffusa, basata su logiche di metagoverno, utilizzando le parole degli intervistati, che si è consolidata grazie alla pandemia. Anche in questo caso invece la parte politica non viene richiamata come di consueto per la città di Torino nelle pratiche decisionali.

Tabella 46: Schema comparativo delle due città

	Torino	Milano
Definizione del bisogno preCovid	Codifica del bisogno specifica in accordo con il fondo per la povertà educativa	Codifica del bisogno all'interno di un sistema più ampio di bisogni
Ruolo dell'attore Pubblico preCovid	Promotore/Capofila Amministrativo Regia debole Coordinamento Finanziatore (parziale)	Promotore/Capofila Regia Coordinamento Finanziatore (parziale)
Ruolo dell'attore Pubblico durante Covid	Promotore/Capofila Regia/coregia Coordinamento Finanziatore (parziale)	Promotore/Capofila Regia Coordinamento Finanziatore (parziale)
Modello di Governance	Reticolare/Gerarchico/ Sperimentale	Gerarchico/Mercato
Stile di policy	Negoziabile Consensuale Incrementale-anticipatorio	Impositivo Incrementale-anticipatorio
Leadership	Piccolo gruppo Tecnici dell'amministrazione e attori del Terzo Settore dotati di forte reputazione	Piccolo gruppo Tecnici di medio livello principalmente delle Politiche Sociali
Elementi decisionali innovativi portati dal Covid-19	Processo Rafforzamento delle relazioni nate con il progetto	Processo: Modesta intersettorialità nei processi decisionali Prodotto:

	Creazione di un sistema basato sulla coprogettazione	Piano strategico per l'infanzia
Tipo di relazioni della rete	Cooperativo	Cooperativo
Integrazione settoriale	Integrato	Integrato
Integrazione intersettoriale	Alta	Media
Prospettive di stabilizzazione Cittadina	Creazione di un nuovo sistema radicato sul territorio Cambiamento culturale nell'approccio alla povertà educativa	Creazione di un nuovo sistema basato sul quasi mercato Creazione di un nuovo sistema di governance
Possibilità di scalabilità	<i>Bottom-linked</i>	<i>Bottom-linked</i>

In termini di relazione tra gli attori della rete non sono state riscontrate relazioni conflittuali. L'attore pubblico a Milano ha creato una rete molto ristretta di attori già conosciuti e presenti sul territorio proprio per avere maggiori capacità di coordinamento e evitare conflitti dovuti alla numerosità delle organizzazioni. Inoltre, il fatto che i processi fossero divisi e organizzati già nella prima stesura progettuale ha aiutato a mitigare le conflittualità. A Torino invece la dimensione cooperativa si basa sulla capacità di tutte le organizzazioni pubbliche e del Privato Sociale di innescare meccanismi collaborativi uscendo dalla logica competitiva dell'appalto. Elemento questo che a Torino è prevalente, ovvero la capacità di uscire dai limiti della propria organizzazione per un fine comune. In entrambi i casi i progetti mirano proprio a fornire dei sistemi di servizi per i target di riferimento che fanno anche da cornice per le politiche giovanili e da raccordo con i servizi esistenti. Per quanto riguarda la dimensione intersettoriale invece a Milano il tentativo di intersectorialità promosso dal progetto poi nell'implementazione ha mostrato diversi limiti. Tuttavia, rimane un tentativo molto valido di integrazione tra i settori del Comune, che ha dato vita almeno in sede progettuale, a delle linee guida per lo 0-18. Torino è stato in grado invece fin da subito di creare un sistema di raccordo tra le due anime del progetto i Servizi Sociali ed Educativi, sebbene le due direzioni avessero degli stili di relazione diversi con gli enti del Terzo Settore.

In termini di stabilizzazione cittadina dei sistemi a Torino grazie al Covid-19 sono stati sviluppati i seguenti punti: 1) allargamento della partecipazione e delle arene decisionali 2) forme di amministrazione condivisa tra le organizzazioni della

rete 3) creazione di un sistema basato su fiducia reciproca e sviluppo di capitale sociale tra organizzazioni solitamente in competizione 4) creazione e ridefinizione dei bisogni e creazione di una nuova cultura sul tema e una rete di soggetti che coopera a prescindere dalla fine del progetto opportunità educative. Ciò ha permesso di mettere in piedi una rete di soggetti per lo 0-6, grazie alla sperimentazione offerta dai fondi per il contrasto alla povertà educativa. Inoltre, in termini di *upscaling* il progetto grazie al lavoro di promozione e finanziamento della Compagnia di San Paolo sta cercando le risorse per creare un sistema esportabile anche ai livelli istituzionali superiori. Il progetto rientra a pieno titolo nei processi di innovazione sociale (Mouleart et al. 2013) in quanto ha permesso di sviluppare una nuova cultura sul tema 0-6 coinvolgendo e coordinando gli attori e le azioni individuali e sviluppando nuovi servizi. Inoltre, il progetto opportunità educative, in accordo con l'idea di comunità educante promossa da Con i Bambini, ha creato le condizioni per una definizione chiara del bisogno legata alla povertà educativa basata su processi partecipativi che hanno visto il Terzo Settore fare da collettore tra il livello di quartiere e l'amministrazione comunale. A questo si aggiunge la logica relazionale volta alla costruzione di capitale sociale e mutuo riconoscimento che si è venuta a creare tra le organizzazioni del Terzo Settore.

A Milano invece si può parlare solo parzialmente di forme di innovazione sociale, o meglio di innovazione sociale intesa come liberismo compassionevole (Jessop 2013). Il progetto Wish-Mi è stato fondamentale per lo sviluppo di un sistema di governa dello 0-18 che grazie al piano strategico che ne è emerso andrà a creare un sistema del tutto innovativo. Infatti, anche in questo caso si possono identificare alcuni punti di indiscussa innovatività: 1) la creazione di un sistema chiaro e definito di relazione tra attori, di governance del sistema e dei processi di implementazione basato su delle linee guida politicamente orientate 2) una ridefinizione del bisogno 0-18 in termini di povertà educativa 3) una proposta di riorganizzazione interna alla PA per le azioni riguardanti il target 0-18 4) la creazione di nuovi servizi cittadino. Le linee guida inserite nei Piani di Zona grazie alla volontà del Comune hanno già raggiunto una dimensione sovra-cittadina innescando dei processi diffusivi nell'ambito territoriale. Tuttavia, a questo si affiancano una serie di criticità per definirla pienamente una forma di innovazione

sociale in linea con la definizione adottata in questo lavoro (Moualert e MacCallum 2019). Il primo problema è la continuità culturale e cognitiva con il sistema di welfare locale che fa da base per i futuri strumenti. Questo si collega al secondo limite, l'utilizzo del quasi mercato per la fornitura dei servizi che non crea empowerment. Questo per due principali motivi: promuove uno stile competitivo tra le organizzazioni fornitrici, tra le quali non c'è una reale comunicazione; e secondo la libertà di scelta così intesa non favorisce lo sviluppo di pratiche emancipative all'interno delle comunità locali ma tende ad esacerbare le diseguaglianze preesistenti (Busso e Dagnes 2020). In questo senso invece che politicizzare il problema questo viene depoliticizzato e scaricato interamente sul mercato.

Conclusioni

A questo punto del nostro percorso è possibile trarre alcune conclusioni relative al modo in cui le città di Milano e Torino hanno risposto alla diffusione del Covid-19 in termini di governance orizzontale nell'ambito del contrasto alla povertà, in particolare negli ambiti alimentare, abitativa ed educativa, che è risultato essere di centrale importanza durante la pandemia. Nell'arco di una consiliatura 2016-2021 è stato possibile evidenziare sia gli approcci specifici ai singoli campi di *policy*, sia trarre delle conclusioni di carattere generale rispetto agli approcci di governance delle due città nel campo del welfare locale. Ciò mettendo anche in risalto le influenze dei sistemi di governance multilivello e confermando quanto riportato dalla letteratura europea a riguardo (Les Galès 2002).

Il primo ambito, la povertà alimentare, ha messo in luce come, in mancanza di ulteriori strumenti, la creazione di reti territoriali di distribuzione delle derrate alimentari sia stata necessaria e fondamentale per aiutare la popolazione. L'approccio emergenziale che ha accompagnato questo tipo di interventi è sicuramente frutto della contingenza causata dalla pandemia, ma non è da considerarsi un "cigno nero" né per il welfare nazionale, né tanto meno per i sistemi di welfare locali (Pavolini et al. 2021). Infatti, la gran parte dei sistemi di contrasto riferiti alla povertà alimentare sono di competenza degli enti del Terzo Settore, in modo particolare di stampo religioso e caritatevole. Approccio che è stato confermato al livello nazionale successivamente con la creazione della carta acquisti alimentare, strumento che ha potenziato questa logica di devoluzione di responsabilità e competenze. Come si è menzionato precedentemente i sistemi di contrasto alla povertà alimentare nati durante la pandemia hanno visto l'entrata in gioco dell'attore pubblico a vari livelli, sia tramite i voucher forniti dal livello nazionale nei diversi decreti emanati a partire dalle prime fasi della pandemia sia attraverso i Comuni che hanno gestito la fornitura dei voucher alla popolazione definendo i criteri di accesso per la distribuzione dei voucher e la creazione di reti territoriali per il sostegno alla popolazione. Nel campo di *policy* specifico questo approccio attivo del settore pubblico è sicuramente da definirsi innovativo perché pone particolare attenzione sulla politicizzazione del tema stesso favorendo le

condizioni per un cambiamento dei rapporti di potere tra le parti in campo (Bifulco et al. 2016).¹⁰⁷ Tuttavia, questo aspetto va contestualizzato all'interno dei due sistemi cittadini. Torino aveva già posto particolare attenzione alla povertà alimentare attraverso ricerche e mappature dedicate al tema del contrasto. La rete di Torino Solidale nata durante le prime fasi della pandemia è da considerarsi un'esperienza di innovazione sociale a tutti gli effetti per i seguenti motivi: il modello decisionale condiviso e dialogico tra Pubblico e Privato Sociale, di tipo principalmente associativo laico e quindi non convenzionale nel campo della povertà alimentare, che la città ha adottato che rientra a pieno titolo nelle definizioni di *collaborative governance* (Torfing 2012; Ansell 2012). Con un attore pubblico che ha messo in campo strumenti di metagoverno, diretti e indiretti, della rete (Sørensen e Torfing 2017). Processi questi basati su una visione condivisa sia degli interventi in termini di contenuto, sia della spinta alla sussidiarietà orizzontale, modello che è stato adottato dalla città già prima della pandemia. Dal lato dei contenuti innovativi in risposta ai bisogni della popolazione la rete di snodi territoriali ha introdotto la possibilità di coniugare la risposta a un bisogno "nuovo" e la presa in carico all'interno dei circuiti dell'assistenza sociale più ampia. Come si ricorderà uno degli elementi centrali della rete è quella di creare nuovi spazi di "aggancio" della popolazione offrendo all'interno degli snodi una serie di servizi di welfare che vanno oltre il semplice pacco alimentare e sono collegati ai servizi sociali comunali. In ultimo un elemento altrettanto importante è la prospettiva di stabilizzazione della rete di Torino Solidale che è entrata a far parte del PIS nell'area 1 consolidando l'identità della rete nel sistema di servizi locale e con prospettive di scalabilità anche grazie al lavoro della Compagnia di San Paolo e del Comune (Kazepov et al. 2020).

Il dispositivo di aiuto alimentare contenuto in Milano Aiuta si sviluppa invece in una serie di azioni pregresse l'avvento del Covid-19 nate in seno ad Expo 2015. Data la composizione della rete di attori, il tipo di processi decisionali messi in campo e le prospettive di stabilizzazione della rete, si sono venuti a creare dei

¹⁰⁷ Vista la struttura dei capitoli precedenti verranno riportati in questo capitolo solo alcuni punti essenziali del lavoro. Per una trattazione estesa dei risultati consultare il capitolo tre, quattro e cinque e le relative osservazioni conclusive a fine capitolo.

contorni più incerti in termini di innovazione sociale. Il dispositivo nato durante la pandemia presenta degli indubbi elementi di innovatività: la creazione di una direzione del Comune interamente dedicata alla Food Policy; il rafforzamento del rapporto con alcuni grandi enti del Privato Sociale; il tentativo di includere nella rete alcuni attori anche conflittuali come le Brigate volontarie per l'emergenza ed Emergency che ha svolto un ruolo fondamentale nei processi di implementazione della rete; le possibilità di lettura dei bisogni offerte dalla rete con la creazione di banche dati ufficiali integrate con quelle del Terzo Settore. Tuttavia, il termine innovazione sociale è solo parzialmente attribuibile a questa esperienza, se non nella sua definizione *locally-bounded* (Kazepov et al. 2020). Il primo motivo di questa parziale incongruenza con l'IS riguarda la definizione dei bisogni. Nella città era presente un'attenzione particolare al tema del cibo ma senza una chiara definizione di cosa fosse la povertà alimentare, tema che era principalmente in carico alla Fondazione Cariplo e al programma-QuBi. Un secondo punto riguarda lo stile decisionale e di governance dell'ambito specifico implementato durante la pandemia. Le decisioni sono state prese internamente dalla pubblica amministrazione che si è poi appoggiata su grandi infrastrutture sociali come il programma QuBi o sul lavoro di alcuni enti come Emergency delegando competenze una volta innescato il processo. Un modello principalmente gerarchico di relazione con il Privato Sociale, in cui una volta impartite le direttive il Comune si è limitato a fare da "collettore" per l'incontro tra domanda e offerta senza un vero e proprio sistema di regia. In termini di stabilizzazione, anche alla luce dei diversi bandi di rifinanziamento del dispositivo di aiuto alimentare, che ha cambiato i propri connotati nel tempo, questa esperienza mostra dei contorni molto più incerti legati principalmente all'azione autonoma degli enti, principalmente i più grandi, che ne facevano parte.

Il secondo ambito la povertà abitativa riferita alla grave emarginazione mostra dei livelli di regolazione al livello nazionale molto più chiari e definiti con importanti interventi pubblici, in termini di finanziamento e di attenzione politica. La grave emarginazione adulta a partire dal 2015 vede delle linee di intervento chiare al livello nazionale con strumenti di politica sociale a lei dedicati. In entrambe le città erano presenti dei sistemi articolati di servizi. Questo, come si dirà

successivamente, ha un impatto sulle forme e le possibilità di innovazione sociale e di governance urbana implementabili. Infatti, l'innovazione sociale è legata molto alle forme di resilienza sociale o tutto al più a forme incrementali dei sistemi di contrasto urbano. In entrambe le città la pandemia ha fatto emergere alcuni punti fondamentali: come fornire una casa a chi non ne disponeva, viste anche le restrizioni nazionali e i diversi lockdown; la dimensione degli spazi esistenti di accoglienza basati principalmente sulla forma dei dormitori; la dimensione dell'integrazione socio-sanitaria. A Torino c'era una forte impronta istituzionale con la presenza di alcune arene di confronto con il Terzo Settore come il tavolo per la bassa soglia. Inoltre, all'interno del PIS è stata creata l'area 5 di coprogettazione degli interventi specifica per questo tema che ha fatto anche da base per la risposta nel periodo pandemico. Nonostante vi fosse un importante interesse per il tema al livello locale una forte spinta è stata data dall'avviso 4 del 2016 che ha creato delle linee di finanziamento per i sistemi locali. L'avvento del Covid-19 ha da una parte rafforzato il sistema di contrasto preesistente e dall'altro ha sedimentato degli aspetti innovativi per il medio-lungo periodo. Il Comune di Torino aveva infatti promosso grazie al PIS la volontà concreta di coprogettazione degli interventi, elemento che è risultato particolarmente utile ed efficace durante la pandemia. Infatti, anche in questo caso la forte impronta istituzionale del Comune e la capacità di mutuo ascolto e dialogo con il Terzo Settore cittadino è un elemento che spicca nelle parole degli attori intervistati. L'attore Pubblico ha quindi la capacità di coordinare e indirizzare, con azioni di metagoverno, le reti di attori di cui il sistema si compone dando vita anche a forme sperimentali e innovative. Questa apertura verso l'esterno della PA, soprattutto legata all'azione di alcuni tecnici, e la capacità di alcuni attori del Privato Sociale come l'Arcidiocesi di raccogliere le istanze del Terzo Settore e della popolazione hanno portato a Torino diverse innovazioni di prodotto e processo. È stato infatti creato un tavolo interistituzionale, a partire da un protocollo d'intesa promosso dall'Arcidiocesi, per il coordinamento socio-sanitario per la grave emarginazione, figlio degli apprendimenti cumulativi sperimentati durante la pandemia, e accolti dall'amministrazione generando degli apprendimenti istituzionali e sociali. Ciò ha creato delle possibilità di *upscaling*, raggiungendo anche la scala regionale. Inoltre, è stato centralizzato l'accesso ai

servizi di accoglienza esistenti nelle mani dei servizi sociali, rafforzando quindi il ruolo del Pubblico nel coordinamento e regia dei servizi. Il sistema nato a partire dal Covid-19 può rientrare quindi nella definizione di innovazione sociale *bottom-linked* (Kazepov et al. 2020), per la sua capacità di focalizzare il bisogno di integrazione socio-sanitaria, che durante la pandemia si è mostrato con forza, includendo le istanze del Terzo Settore grazie al lavoro di alcuni mediatori, raggiungendo scale istituzionali più alte e creando nuove istituzioni.

A Milano i sistemi di contrasto per l'ambito in questione scontano un lungo corso di depoliticizzazione del tema, che ha prodotto dei cambiamenti strutturali a partire dalla giunta Pisapia, ma che, nonostante l'indubbia innovatività del sistema, non si discosta in termini valoriali dalle esperienze promosse al livello regionale e locale precedentemente. In maniera ancora più netta, nel caso milanese l'avviso 4/2016 ha svolto un ruolo centrale nell'implementazione di un sistema locale per il contrasto alla grave emarginazione. Il ruolo del Comune di Milano è anche in questo caso molto chiaro, a una centralità dell'attore Pubblico in termini decisionali e di governo delle reti con forme per lo più consultive del Terzo Settore, si affiancano logiche di esternalizzazione e devoluzione di competenze. In altri termini, prevale uno stile di tipo manageriale e principalmente di coordinamento delle azioni decise a monte dall'attore Pubblico. In questo contesto è più facile che il Terzo Settore crei servizi innovativi e autonomi, soprattutto quella parte dotata di sufficienti capacità organizzative, finanziarie e implementative, come per il caso di Fondazione Arca, che gestisce un polo socio-sanitario destinato alla grave emarginazione. Il Covid-19 ha inoltre stimolato la creazione di un servizio di primo screening sanitario all'interno della struttura di coordinamento del centro Sammartini grazie al lavoro di Emergency. L'ONG anche in questo caso ha giocato un ruolo fondamentale durante la pandemia che non si è però poi tradotto in un cambiamento effettivo una volta conclusa. Alla luce di quanto emerso con la pandemia quindi a Milano più che di innovazione si può parlare di resilienza sociale (Delle Cave 2020) legata principalmente alle necessità del Covid-19 che hanno lasciato principalmente invariati i servizi del sistema di contrasto come si può anche evincere dal successivo piano del welfare meneghino a riguardo.

L'ultimo ambito riguarda la povertà educativa che presenta alcune debolezze definitorie ed istituzionali di partenza al livello più generale e che a cascata ricadono sugli interventi locali di competenze esclusiva dei Comuni. A partire dal 2016 la creazione del Fondo per la Povertà Educativa ha finanziato interventi mirati a riguardo adottando una propria definizione specifica. Questa da una parte ha permesso di irrorare il sistema di nuovi fondi e attività innovative andando anche a potenziare gli strumenti locali a disposizione delle città. Dall'altra, ha escluso tutta una serie di attività che secondo definizioni più complete e complesse come quella di Save the Children (2014) potrebbero rientrare a pieno titolo in questo campo. Quanto detto è evidente nelle azioni di contrasto alla povertà educativa proposte dalle due città prese in considerazione. In entrambe le città il Comune si è proposto come capofila in un'ottica intersettoriale, principalmente attraverso le direzioni Politiche Sociali e Educative, e forme di cofinanziamento dei progetti. Un secondo elemento di confronto interessante tra le due città è la numerosità e la composizione delle partnership tra gli attori. Una rete molto ristretta a Milano motivata da una maggiore capacità di coordinamento degli attori, e una rete di medie dimensioni, circa quindi soggetti, per Torino. Uno dei motivi del differente approccio può essere riscontrato nella logica pluralista di coinvolgimento del Pubblico torinese, ma anche ai vincoli posti dal bando di finanziamento di Con i Bambini. La composizione anche in questo caso è molto interessante: a Milano sono stati inclusi attori principalmente legati alle evoluzioni del sistema di welfare locale di lunga data, di carattere tecnico e universitario a cui si è affiancato il lavoro di una ONG e di una piccola organizzazione del Terzo Settore legata principalmente all'università Cattolica. A Torino invece si può notare come la partnership sia composta quasi esclusivamente da enti del Terzo Settore che hanno un forte radicamento sul territorio e un rapporto stabile con il Comune in diversi ambiti del lavoro sociale. Questo aspetto è di particolare rilievo se letto nel frame degli obiettivi dei progetti: a Milano un progetto per costruire principalmente un'infrastruttura di incontro tra domanda e offerta di servizi basata anche su alcuni hub territoriali; a Torino una rete di attori direttamente immersi nei territori della città e che quindi, in un dialogo con il Pubblico, possono generare apprendimenti e servizi necessari in raccordo con le istituzioni scolastiche e le comunità locali.

Torino con il progetto Opportunità educative per una città più equa ha scelto di investire nella fascia 0-6 attraverso l'approccio proposto dall'impresa sociale Con i Bambini. Come si è visto l'idea alla base di questo progetto era quello di creare una rete di partner che fungesse da infrastruttura sociale territoriale e di quartiere implementando servizi e progetti coordinati. Il ruolo del Pubblico torinese è stato molto diverso tra il momento pre pandemico e quello pandemico. Infatti, prima della pandemia l'attore Pubblico aveva adottato un approccio maggiormente passivo centralizzato-burocratico, lasciando in mano agli ETS il lavoro di rete e di creazione dei servizi. A partire dalla pandemia invece si è instaurata una vera e propria collaborazione in stile torinese, aperta al confronto, con una forte regia istituzionale e coordinata delle due direzioni delle Politiche Sociali ed Educative. Inoltre, per quanto riguarda il sistema di governance collaborativa, che anche in questo caso ricalca l'idea di una organizzazione rete (Piechierri 2011), a partire dal Covid-19 ha permesso di sviluppare un sistema di sperimentazione di lungo medio periodo, basato sulla cooperazione tra enti che erano precedentemente in competizione, a prescindere dal rifinanziamento da parte dell'Impresa Sociale Con i Bambini.

Milano con Wish-Mi invece ha proposto un approccio più olistico rispetto alla povertà urbana ed educativa 0-18, basato sui fondi europei UIA, i cui obiettivi tuttavia sono estremamente aderenti alla definizione di povertà educativa adottata in questo lavoro. L'idea di base del progetto ricalca lo sforzo che la città sta facendo di trasformazione del proprio welfare locale, anche attraverso forme di *platform welfare* (Maino e Longo 2021), basate principalmente sulla capacità di far incontrare domanda e offerta di servizi per i cittadini tramite piattaforme online. Il progetto milanese invece, anche per una questione di tempistica del progetto, ha subito un calo di attenzione durante la pandemia. Le Politiche Sociali, come principale ufficio responsabile, ha dovuto riorganizzare le proprie priorità facendo scendere in secondo piano il progetto Wish-Mi. La governance anche in questo caso è legata alle logiche del mercato e del quasi mercato, in cui l'attore Pubblico mantiene la titolarità della piattaforma e fa da collettore senza giocare un vero e proprio ruolo di indirizzo nei processi. Gli spazi di confronto, vista anche la divisione in pacchetti di lavoro del progetto, hanno visto una serie di attori autonomi

lavorare individualmente sui singoli obiettivi riducendo le occasioni di confronto se non in un'ottica consultiva.

In entrambi i casi quindi si sono sviluppati dei processi di innovazione sociale che però vanno letti nel quadro più ampio di riferimento. Torino, anche per l'approccio delle comunità educanti alla base del bando dell'Impresa Sociale Con i Bambini, rientra a pieno titolo in questa definizione avendo sviluppato una nuova cultura sul tema 0-6 che ha coinvolto una rete di ETS in stretto rapporto con il Comune, in quanto attori "membrana" (Magatti 2005) tra le istanze della cittadinanza e dando vita a un modello che, anche grazie al lavoro della Compagnia di San Paolo, si sta stabilizzando. Il progetto Wish-Mi ha sicuramente dei tratti estremamente interessanti di innovazione e di presa in carico del problema della povertà educativa e minorile ma utilizza degli strumenti che lo discostano dalla letteratura sull'innovazione sociale. L'utilizzo di logiche di quasi mercato creano un corto circuito in termini di rigenerazione del tessuto sociale e del capitale sociale all'interno della città, e quindi dal lato dell'empowerment della popolazione. Dall'altro la visione di mercato invece che politicizzare il problema della povertà educativa rischia di devolverlo direttamente sulle spalle della popolazione. Questo nonostante degli indiscussi progressi in termini di riconoscimento del bisogno e di creazione di un assetto di governance locale che ha visto nascere anche una serie di linee guida entrate a far parte del Piano di Zona.

Il modello di governance orizzontale della povertà nelle due città

In entrambe le città quindi, allo stress legato alla diffusione del Covid-19 si affianca una certa stabilità nel tempo rispetto ai modelli di governance dei diversi ambiti e alle logiche che sono sottese agli interventi. In particolare, dal lato della riflessione generale sulle modalità di governance della povertà delle due città si possono evincere alcuni punti interessanti: Milano può essere definita la città del socialismo di mercato e del marketing politico (Tozzi 2023; Andreotti 2019). Un Comune con un'identità di mercato basata su una lunga storia di centro destra ciellina, sia al livello Comunale che Regionale, che anche le nuove giunte di centro-sinistra come quelle di Pisapia e Sala non hanno scalfito. Quanto detto risulta particolarmente evidente ponendo lo sguardo sia sui diversi Piani di Zona a partire

dal 2011 dove il ruolo del settore pubblico come manager e coordinatore, come “bussola”, più che attore atto a svolgere un ruolo di direzione e regia. Inoltre, come ricordato precedentemente sono questi gli anni in cui ha preso l’avvio ideativo la profonda modifica del welfare territoriale milanese che ha al contempo allargato il target di popolazione a cui si riferisce, non rinnegando tuttavia l’idea del mercato come base costitutiva per i servizi. Ciò trova ampiamente conferma anche nell’operato della giunta Sala che è stato preso in esame in questo lavoro e che ha messo in evidenza con forza delle linee di profonda continuità. Guardando inoltre a definizioni pubblicistiche ed extraaccademiche, il libro di Beppe Sala “Società per Azioni” mette bene in evidenza come “l’uomo” in quanto individuo vada emancipato da ciò che egli considera una forma di oppressione dello Stato (Sala 2020; Tozzi 2023). Questo approccio non è stato in alcun modo scalfito dalla pandemia, che come si è visto in tutti e tre i campi di *policy* scelti non ha sedimentato grandi apprendimenti istituzionali e innovazione, ma principalmente forme di resilienza sociale che tendono ad un ritorno alle condizioni pregresse. Quindi un grande sforzo di riorganizzazione del welfare locale basato sulla promozione di un progetto di privatizzazione e mercatizzazione dei servizi di welfare. Uno degli elementi che è emerso con forza è proprio lo stile impositivo che effettivamente è in linea con il modello di welfare locale milanese caratterizzato da un accentramento decisionale con scarse capacità di connessione con il territorio in termini di effetti, basato su progetti di breve medio periodo, che vede nella partecipazione, e quindi in strumenti come la coprogettazione, un elemento residuale o legato a grandi enti come la Fondazione Cariplo, il Politecnico e l’Università Cattolica, o enti di secondo livello come il forum del Terzo settore, i propri interlocutori. I meccanismi decisionali sono quindi molto interni alla PA, le relazioni con enti storici e con capacità di autonomia importanti, rendono bene l’idea della cooperazione. Molte delle istanze conflittuali, quindi, non arrivano alle arene decisionali più alte o vengono cooptate in reti territoriali promosse dai grandi enti del Terzo Settore. Per coloro che vengono ammessi alle arene decisionali, il conflitto non è necessario in quanto già pienamente inclusi e aderenti a un modello decisionale. Si prenda ad esempio il ruolo della Fondazione Cariplo e del programma-QuBi, un’infrastruttura territoriale autonoma, sebbene ne faccia parte

anche il Comune, che è interamente gestita dalla Cariplo ma che raccoglie al suo interno un'infinità di micro-attori orientando anche la produzione di politiche. Non a caso uno degli enti di maggiore spicco nella rete della povertà alimentare è proprio il programma QuBi. Quanto detto fin qui emerge in modo chiaro da una delle interviste ai docenti universitari della prima fase

Quindi il Comune ha mantenuto una presenza e una regia sotto appunto l'assessorato Politiche Sociali e casa ma si è appoggiato molto sulla rete QuBi, che appunto esistente su tutta la città in particolare poi ecco nei quartieri periferici dove si addensano maggiormente le situazioni di fragilità ed è riuscita a mettere in campo questa rete che però già esisteva. Quindi questi sono gli attori grandi che hanno governato la rete e gli interventi. [M_01 Docente di Milano]

Una delle cose che effettivamente si sono dette quanto meno al livello di discorsi nei mesi subito successivi all'emergenza a cominciare dall'assessore alle Politiche Sociali di Milano è: ok questa esperienza di collaborazione sulla pandemia rendiamolo un patrimonio in prospettiva anche quando non ci sarà più la pandemia come modello su come si lavora sul territorio in maniera non più come dire rigida e rigidamente top down; quindi, lavorare in maniera un po' più bottom up come si dice. In questo senso si è detto queste esperienze che sono nate sono dei germi di innovazione sociale in maniera anche abbastanza esplicita sia dall'assessore sia da alcune di queste esperienze del Gambellino che le dicevo che è anche una delle più visibili della città, ha giocato su questo tasto quello che stiamo facendo è un modello per il dopo. Quello che dicevo che questi fino ad ora sono discorsi lo dico uno perché siamo ancora in piena emergenza; quindi, è difficile dire quanto rimarrà sono tutti ancora strapieni di urgenze come quelle di tipo alimentare. Ma anche adesso tutta la fase legata al vaccino e alla campagna vaccinale ecco però che cosa succede che questi discorsi come noto hanno degli esiti, anche se non in termini pratici diretti cioè anche se non ci fosse una innovazione in termini di pratiche già solo il fatto che si diffondano anche in maniera abbastanza consonante discorsi simili poi, comunque, avrà un effetto in termini di obbligo di almeno cambiare qualche cosa almeno per essere consequenziali. Cioè voglio dire che diventa una di quelle cose che si autoavverano dicendole, non perché venga fuori da questi modelli qualcosa di radicalmente nuovo, ma perché ci si attende che vengano dati una novità anche solo esteriore per così dire, si è talmente detto che nulla potrà essere come prima e qualcosa bisognerà cambiare almeno in apparenza. Quello che per ora è abbastanza chiaro quasi tutti la vedono in questi termini. Cioè quello che sta succedendo in termini di collaborazione in termini di lavoro capillare, in termini coinvolgimento di organizzazioni della cittadinanza attiva del Terzo Settore non più solo come dire, attuatori di politiche già decise dal Comune ma come dei partner a pari livello. Questa cosa che ripete spesso, si ripete spesso anche prima della pandemia come una specie di mantra questa della coprogettazione nuova frontiera del welfare a pari livello non più come semplice attuatori, era già una cosa che si diceva molto ora si dirà ancora di più, perché si dice come abbiamo sperimentato come si possa lavorare in maniera più collaborativa e non semplicemente gerarchica adesso lo faremo in modo sistematico anche sul dopo. Però il dopo ancora non è arrivato dunque, io penso che ci sarà sicuramente il tentativo di cambiare qualche cosa se non altro in termini di apparenze esterne per altro li hanno anche particolarità che è in Lombardia [M_01 Docente di Milano]

I conflitti dall'esterno, come nel caso delle Brigate volontarie per l'emergenza, o le istanze della fio.PSD o di ABCittà vengono sempre veicolate da

attori terzi capaci di attenuare il conflitto stesso. Faccio riferimento ad attori come Emergency, oppure organizzazione di secondo livello come il Forum del Terzo Settore. In una recente pubblicazione Lucia Tozzi mette in evidenza questo meccanismo di riduzione del conflitto a Milano attraverso logiche di consultazione pubblica, spesso mediata da altri attori, che non produce poi effetti concreti nelle scelte politiche (Tozzi 2023:63). Ciò ricorrendo a forme di equilibrio dei poteri in gioco e a piccole vittorie per mitigare i conflitti. Un elemento fondamentale che delinea quel “quadro autistico” emerso dall’intervista di AL_04_M riguarda proprio l’immagine di Milano che viene data verso l’esterno, ma anche l’opera di convinzione continua fatta sui cittadini, nonostante gli effettivi problemi riscontrati nella vita quotidiana.

«Il fine principale di moltissimi progetti sociali vincitori di bandi, che coinvolgono per esempio comunità in aree periferiche, non è di migliorare materialmente le condizioni di quelle comunità, di fornire un servizio duraturo, ma di coinvolgere in un’esperienza temporanea -corsi, feste, workshop- che le renda “riconoscibili” che possa essere raccontata su un giornale, rigorosamente con una connotazione positiva e distante da una lettura di classe» (Tozzi 2023:16)

Torino è una città in cerca di partner nel campo del contrasto alla povertà, con un Comune molto presente ma indebitato e un Terzo Settore strutturato e dinamico, con respiro nazionale, che sa e vuole interagire con il settore pubblico. Torino potrebbe essere definita una “una città pubblico privato con una forte regia pubblica”. Chi ha governato il contrasto alla povertà durante la pandemia? La risposta è le reti: basate su una matrice pubblica importante che cerca in tutti i modi di tenersi stretti gli attori del territorio creando delle grandi infrastrutture sociali pluraliste volte alla sperimentazione. Chi fa parte di queste reti? Come si è visto la maggior parte degli ETS coinvolti hanno un forte radicamento operativo e storico sul territorio, relazioni stabili con il Comune basate sul capitale sociale e reputazionale sedimentato nel tempo. A differenza di Milano, gli ETS hanno delle forme organizzative molto varie dalle associazioni più piccole alle grandi cooperative e fondazioni. Le reti torinesi sono abbastanza inclusive di enti più piccoli, sebbene permanga una differenza marcata tra le capacità di influenza degli attori minori e i big player del territorio. Infatti, l’inclusione di gran parte delle

piccole organizzazioni avviene attraverso la mediazione di organizzazioni più grandi. Si pensi alle figure centrali dei processi decisionali di tutti e tre gli ambiti fatte di burocrati più che politici e da ETS molto radicati nel territorio. La macchina amministrativa torinese mantiene questo stile di relazione con l'esterno come una prassi amministrativa consolidata che prescinde, almeno in parte, dalla politica. Politica che proprio per la sua "continuità con il regime urbano torinese", come riportato da Belligni e Ravazzi (2012), anche sotto lo stress esogeno ed endogeno in capo al sistema di governo della città, non ha stravolto la classe dirigente e le élite locali mostrano una certa continuità della politica nel tempo. Elemento che viene confermato ad esempio se si guarda alla candidatura Appendino, che nonostante fosse l'immagine esteriore del cambiamento mostra delle marcate continuità di vicinanza agli ambienti di Confindustria e del mondo Fiat. Questo ha permesso all'amministrazione tecnica di vivere in una relativa tranquillità e continuità di intenti politici sedimentando delle pratiche di azione e di relazione con l'esterno. Ma ha fatto anche sì che il principale interlocutore nel campo del welfare locale, ambito minoritario in un sistema urbano volto alla crescita più che alla coesione, fossero le figure tecniche amministrative dotate di forte riconoscimento anche al di sopra delle "comparsate assessorili" riprendendo le parole dell'intervistato AL_26_T. Fermo restando quanto detto, i meccanismi di governance multilivello e urbana che hanno dato vita al PIS sono sintomo di un tentativo innovativo di ricalibratura tra crescita e coesione sociale della città promossa dalla politica. Si pensi poi ai processi di finanziamento e stabilizzazione come sono stati definiti in questo lavoro. In ogni ambito il richiamo alla Compagnia di San Paolo è un chiaro rimando al potere "cognitivo" oltre che finanziario di questa enorme fob. Anche questo emerso chiaramente nello studio dei tre ambiti e chiarito nella citazione del docente intervistato nella prima fase

Il ruolo del Comune è comunque un ruolo importante e di traino, se guardiamo al 2020 col suo confuso susseguirsi di eventi, la sede era questa del Piano di Inclusione Sociale. Fortemente partecipato che coinvolge una marea di persone ma anche con una discreta guida comunale, anche perché per l'appunto gli spazi di interazione sono incredibilmente ridotti. E quindi sotto la pressione, dell'operatività e di mettere in campo risposte immediate e di gestire i soldi che arrivano [...] Poi grosso pezzo è sempre Compagnia di San Paolo, se mi chiedi del 2020 io non ti so francamente dire il modo in cui loro hanno recitato, non so se e come loro hanno recitato un ruolo da protagonisti nella governance, sicuramente loro recitano un ruolo importante nell'erogazione. Oltretutto, e

secondo me loro hanno sempre avuto quel grado di indipendenza che faceva sì che quasi, lo dico male ma perché è una sensazione del tutto personale, la loro inclusione nei tavoli della governance fosse qualcosa di cui il Comune aveva bisogno [...] io ritengo che Torino a differenza di Milano policentrico poliarchico ecc ecc, sia un caso in cui il fatto che le fondazioni siedano al tavolo della governance non significa che il pubblico abdica in direzione dei privati, ma rappresenta un disperato tentativo del pubblico di tenersi vicini, per far sì che questi non facciano proprio quello che credono loro. Perché questo è un nodo cruciale non ho mai visto la fondazione fare la voce grossa nei processi di governance, non so il dietro le quinte ma nei processi pubblici partecipati loro hanno un ruolo piuttosto anche dimesso in molti casi. L'esigenza di, uno dei grossi temi della governance cittadina è quella di coordinare, non è tanto un campo di battaglia come alcuna letteratura ci dice, non è il posto dove si consuma la guerra per il potere, è un po' il posto dove, il Comune in primis, ha un ruolo principale e stanno cercando in tutti i modi possibili di tenere insieme queste cose. E quindi, sono ovviamente il big player (riferito alla Compagnia San Paolo) della città. [T_01 Docente di Torino]

Si è scelto di utilizzare il termine cognitivo perché come si è visto la Compagnia di San Paolo lavora più sulla cornice di definizione dei problemi e delle azioni alla pari ed insieme al Comune, a differenza di Fondazione Cariplo a Milano che adotta una propria linea “politica” a doppia velocità con il Comune. La differenza tra le due fondazioni è quindi che la Fondazione Cariplo è indipendente, e in alcuni casi si apre spazi di negoziazione con il Comune su aree di proprio interesse, ma rimane principalmente autonoma. Caso emblematico è il ruolo del programma-QuBi durante la pandemia. A questo però la maggior parte dei processi di innovazione sociale passano per la Cariplo che autonomamente, attraverso propri canali di finanziamento e reti di implementazione, crea proprie strutture anche in alternativa a quanto proposto dal Comune. Complice di questo approccio è anche la visione generale del welfare meneghino improntata alla promozione della libertà di scelta e del libero mercato solo moderatamente regolato e quindi di stampo più manageriale. La Compagnia di San Paolo invece come detto precedentemente si “siede ai tavoli delle decisioni senza fare la voce grossa” come “alleato del Comune” orientando assieme al Comune l'intera struttura del welfare e cercando di porsi come complice paritario nelle scelte, nonostante la Compagnia abbia poi delle proprie linee di servizio e progettualità. Questo rapporto tra queste due grandi organizzazioni crea un equilibrio in cui tutte le decisioni passano al vaglio di questi enti che insieme discutono negoziando poi i risultati finali.

Lo spazio costruito attorno a questa visione del contrasto della povertà è uno spazio microscopico rafforzato anche dal fatto che come ben saprai dentro quei processi ci sono delle realtà che ci vanno con risorse proprie e possono alzare la voce, ma ci sono realtà che prendono quei soldi perché non gli fanno licenziare il dipendente quindi quando

il Comune dice facciamo 79 corsi di scacchi quelle realtà che belli sono gli scacchi. Questi cortocircuiti ci sono stati. Torino come Milano ha l'ingombrante ruolo della Fondazione, noi abbiamo la Compagnia di San Paolo che ha un ruolo davvero molto molto ingombrante. Non tanto politico, nel senso stretto del termine quanto nella costruzione dei discorsi, loro alfieri del social investment, meccanismi di finanziarizzazione, ovviamente poi hanno una capacità di manovra. [T_01 Docente di Torino]

Come si è visto nella cabina di regia del PIS la Compagnia di San Paolo e alcuni enti strumentali sono presenti assieme a tutta una serie di ETS e organizzazioni sanitarie che hanno come obiettivo comune la creazione di reti pubblico privato. Tuttavia, alla forza di questi attori del Terzo Settore, che non è solo la fondazione San Paolo ma anche Caritas e tutto il mondo del cooperativismo cittadino come il Gruppo Abele, si affianca una capacità dell'attore Pubblico di ascoltare e porre in essere meccanismi virtuosi di amministrazione condivisa. Il Terzo Settore è una delle anime dei processi di policy making che “non sposta gli equilibri” ma fa un lavoro più continuativo e negoziale di *advocacy*.

Non è un momento in cui c'è un Terzo Settore forte come può essere quello bolognese. Forte nel senso che politicamente [...]forte perché sviluppato diffuso capillare e il suo ruolo come un universo è molto riconosciuto. Ma non ti direi che qualcuno di questi attori si sia assunto un ruolo politico così di primo piano. Qui la guida rimane saldamente in Comune, non è intervenuto, se penso che anche Compagnia di San Paolo non li vedi mai puntare i piedi, forse è una versione della torinesità applicata alla governance. [T_01 Docente di Torino]

L'innovazione sociale urbana non si muove solo sulle sue gambe: un prodotto multilivello

L'innovazione sociale non nasce nel vuoto ma è il prodotto sociale, politico e istituzionale di una serie di meccanismi di aggiustamento multilivello di cui tenere conto necessariamente per mettere in evidenza le logiche innovative. Parafrasando Paolo Rossi: per definire l'innovazione è necessario porre l'attenzione sulle differenze che questa ha con altri aspetti a essa correlati come il cambiamento o la resilienza. Per fare questo vanno presi in considerazione sia i suoi effetti che l'intensità dell'innovazione (Rossi 2018: 23). Nel campo dell'innovazione sociale questo è particolarmente rilevante in quanto in primis gli attori coinvolti, sia coloro che prendono parte ai processi decisionali, sia coloro che usufruiscono dei risultati, hanno un valore importante. Visto il tema della ricerca l'innovazione sociale si lega allo stress del Covid-19 e mette in luce due questioni: il Covid-19, preso come modello di rottura dell'ordinarietà, è generativo di forme di innovazione sociale in

quanto tale? Quale è il legame tra Covid-19 e innovazione sociale urbana? Il Covid-19 nei due sistemi locali presi in considerazione ha giocato un ruolo duplice di stress e di finestra di opportunità, ma al contempo di chiarificatore di alcuni elementi relativi alla regolazione locale. Il primo è l'importanza della regolazione multilivello, specie quella nazionale, per i diversi campi di *policy*. I tre campi di *policy* molto distanti tra loro mostrano come vi siano degli effetti di settore (Piselli et al. 2012), nel senso che la conformazione delle reti di governance urbana e della definizione del campo sono indissolubilmente legate a come questi temi vengono trattati nelle scale istituzionali superiori. Come si è visto in campi in cui la regolazione nazionale era carente, oltre che la sensibilità politica rispetto ad alcuni temi come la povertà alimentare, al livello locale si sono sviluppate forme di innovazione sociale radicale (Ramella 2013) promosse dai Comuni anche in contesti come Torino dove generalmente prevalgono forme incrementalistiche. Il Covid-19 nonostante la sua irruenza e gli effetti sulla popolazione, al contrario di quanto si possa intuitivamente pensare, non ha modificato i modelli di governance locale e le cornici cognitive che orientano l'azione locale ma le ha messe alla prova creando nuovi prodotti, in alcuni casi, ma senza snaturare la logica originaria di funzionamento, ma anzi rafforzandola. Come più volte richiamato il modello reticolare volto a una visione di medio lungo periodo torinese e il modello meneghino del quasi mercato basato principalmente su azioni a progetto sono rimaste pressoché immutate durante tutto il periodo di riferimento. Già prima della pandemia il Comune di Torino aveva aperto degli spazi di reale coprogettazione e coprogrammazione degli interventi anche grazie allo sviluppo del PIS. Il PIS come si ricorderà è il frutto di un adattamento locale a un bando regionale per lo sviluppo di reti territoriali pubblico-privato. Tale logica si è mantenuta in tutti e tre gli ambiti di *policy* anche durante la pandemia e ha dato i suoi frutti in apprendimenti sociali, politici ed istituzionali di vario tipo. Questo ha favorito lo sviluppo di innovazioni sociali per lo più cumulative che hanno avuto tuttavia una base solida, come nel caso dell'abitare, per salire la scala istituzionale grazie all'azione di alcuni attori locali. A Milano, anche se con strategie diverse orientate alla costruzione di quasi mercati, si può notare lo stesso trend. In tutti e tre gli ambiti non è stata scalfita l'idea di un Comune forte che deve fare esclusivamente da "collettore", da manager, delle

istanze del territorio principalmente concentrato sulle scelte piuttosto che sugli effetti delle scelte. Il caso di Milano Aiuta è emblematico di questo processo, un'innovazione sociale apparentemente radicale (Ramella 2013) che però ha finito per riprodurre schemi esistenti e dissolversi in diversi rivoli a diverse velocità senza creare dei veri e propri apprendimenti istituzionali o politici. Lo stesso vale per gli altri due ambiti, la cornice concettuale della coprogettazione di pochi, basata sul dirigismo centrale ha visto un certo grado di continuità per tutto il periodo preso in analisi in tutti e tre i campi. Concludendo, l'innovazione sociale così come la risposta pandemica sono il prodotto di una serie di processi compositi che devono necessariamente tenere assieme la dipendenza storica e istituzionale del contesto urbano, la governance multilivello e le relative risorse a disposizione delle città in termini economici, di composizione del Terzo Settore, di orientamento politico, l'approccio al welfare della politica locale e l'agency degli attori come riportato da Di Gaetano e Strom (2003). Se ci si focalizza tuttavia sul livello urbano tre elementi sono di particolare importanza nei processi innovativi: a) l'approccio di lungo periodo dell'attore Pubblico, la *path dependency*, e la relativa matrice cognitiva di riferimento, che si traduce in istituzioni; b) le capacità della politica di mantenere il ruolo di regia ma al contempo essere flessibile e capace di generare apprendimenti politici, istituzionali e sociali; c) la disponibilità e capacità di organizzazioni strutturate del Privato Sociale di raccogliere il bisogno e svolgere il ruolo di membrana con la politica rispetto ai bisogni, sapendo dialogare con il Pubblico. A prescindere dalle differenze dei modelli delle due città questi sono i fattori che sono emersi dalla ricerca come maggiormente influenti nella creazione di innovazione sociale urbana in risposta alle condizioni di stress del Covid-19.

Uno degli aspetti interessanti, e al contempo la principale prospettiva futura di approfondimento del lavoro, è la dimensione multilivello della governance che in questa circostanza è stata trattata come sola dimensione di sfondo. Altra prospettiva di approfondimento futuro del lavoro è la comparazione con casi molto distanti da quelli scelti. Infatti, la ricerca si è basata su contesti relativamente simili, con buone condizioni economiche e con la presenza di attori sia Pubblici che del Privato Sociale in grado di offrire delle soluzioni alla diffusione del Covid-19. Potrebbero invece emergere degli spunti di riflessione interessanti dalla

comparazione con contesti urbani connotati da una debole impronta istituzionale e con meno risorse in termini di reti territoriali e big players. Altro elemento interessante di sviluppo della ricerca, emerso già a ricerca in corso in corso, è il rapporto tra questi settori e la riorganizzazione che i Comuni subiranno con la fine del Reddito di Cittadinanza (RDC). Se infatti uno dei problemi principali al momento della messa in opera dell'RDC è stato come riorientare le risorse locali utilizzate in precedenza per schemi di assistenza economica al livello cittadino verso altri servizi (Busso 2020), ora sarà interessante capire come i cambiamenti portati dalla fine dell'RDC impattino sullo sviluppo degli altri ambiti di *policy*.

Un elemento di considerazione finale riguarda la natura eccezionale o strutturale della crisi pandemica. Al momento in cui si è iniziata la ricerca sembrava infatti che ci si stesse lasciando alle spalle l'esperienza del Covid-19 da cui trarre indicazione per il futuro dei sistemi di contrasto alla povertà. Al contrario, a conclusione della stesura della mia tesi si pone il problema di come i sistemi locali di welfare dovranno fare i conti con un fenomeno che sta assumendo un carattere endemico, trasformandosi da cigno nero a cigno bianco.

Bibliografia

- ActionAid (2020). *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*
- Agasisti T., Longobardi S., Prete V., Russo F. (2021). *The relevance of educational poverty in Europe: Determinants and remedies*, in «Journal of Policy Modeling», 43(3), pp.692-709
- Agnoletto S. (2015). *Local history and history of the welfare state: the case study of Milan during the Cold War*, in «International Journal of Local and Regional History», 10(2), pp.69-88
- Aimo N., Cuttica G., Nava L., Pomatto G. (2021). *Innovazione sociale e welfare locale: il caso di We.Ca.Re. della Regione Piemonte*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 44(3), pp. 513-530
- Alford J., Head B.W. (2017). *Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework*, in «Policy and Society», 36(3), pp. 397-413
- Allmendinger J., Leibfried S. (2003). *Education and the Welfare State: The Four Worlds of Competence Production*, in «Journal of European Social Policy», 13(1), pp.63-81
- Amaturo E., Punziano G. (2016). *I Mixed Methods nella ricerca sociale*, Roma, Carocci
- Andreotti A. (2009). *Che cos'è il capitale sociale*, Roma, Carocci
- Andreotti A., a cura di, (2019). *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino
- Andreotti A., Mingione E. (2001). *Esclusione urbana e sistemi locali di welfare in Europa*, in «Argomenti», 2, pp. 1-21
- Andreotti A., Mingione E. (2013). *The city as local welfare system*, in N. Carmon e S.S. Fainstein, a cura di, *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*, pp. 224-243, University of Pennsylvania Press
- Andreotti A., Mingione E. (2016). *Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis*, in «European Urban and Regional Studies», 23(3), pp.252-266
- Ansell C. (2012). *Collaborative Governance*, in D. Levi-Faur, a cura di, *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 498-511, Oxford University Press
- Arcidiacono D. (2017). *Economia collaborativa e startup: forme alternative di scambio economico o mito della disintermediazione?*, in «Quaderni di Sociologia», 73, pp.29-47, <https://doi.org/10.4000/qds.1656>
- Arlotti M., Marzulli M. (2020). *La Regione Lombardia nella crisi sanitaria da Covid-19: ospedali, territorio e RSA*, in G. Vicarelli e G. Giarelli, a cura di, *Libro Bianco. Il Servizio Sanitario Nazionale e la pandemia da Covid-19. Problemi e proposte*, pp. 41-48, Milano, Franco Angeli

- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020). *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in «Politiche Sociali», 7(3), pp.357-374.
- Arvidsson A. (2018). *Value and virtue in the sharing economy*, in «The Sociological Review Monographs», 66(2), pp.289-301
- Arvidsson A., Giordano A., a cura di (2013). *Society Reloaded. Pubblici produttivi e innovazione sociale*, Milano, Egea.
- Ascoli U. (2020). *Welfare Italia. Presentazione*, in «Politiche Sociali», 2, pp.499-502
- Ascoli U. (2022). *Il welfare fra crisi pandemica e vecchie criticità*, in «La Rivista Il Mulino», 4, pp.51-60
- Ascoli U., Ranci C. (2003). *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Bagnasco A. (1986). *Torino. Un profilo sociologico*, Torino, Einaudi.
- Bagnasco A. (1999). *Teoria del capitale sociale e "political economy" comparata*, in «Stato e Mercato», 57(3), pp.351-372
- Bagnasco A. (2003). *Città fuori squadra*, Bologna, Il Mulino
- Bagnasco A., Berta G., Pichierri A. (2020). *Chi ha fermato Torino? una metafora per l'Italia*, Torino, Einaudi
- Bagnasco A., Le Galès P., a cura di (1997). *Villes en Europe*, Paris, La Découverte
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001). *Il Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino
- Bakema M., Parra C., McCann P., Dalziel P., Saunders C. (2017). *Governance in Shaky Societies: Experiences and lessons from Christchurch after the earthquakes*, in «Environmental Policy and Governance», 27(4), pp.365-377
- Baldini M., Giovanna Scarchilli G. (2021). *I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia Covid-19*, in «Politiche Sociali», 3, pp 469-492
- Bandera L., Lodi Rizzini C., Maino F. (2016). *La povertà alimentare*, in «Il Mulino, Rivista Trimestrale di Cultura e di Politica», 2, pp. 259-267
- Barbera F. (2020). *L'innovazione sociale: aspetti concettuali, problematiche metodologiche e implicazioni per l'agenda della ricerca*, in «Polis», 35(1), pp.131-148
- Barbera F., Parisi T. (2019). *Innovatori sociali. La sindrome di prometeo nell'Italia che cambia*, Bologna, Il Mulino
- Barberis E. (2010). *Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp.79-101

- Bartunek J.M., Spreitzer G.M. (2006). *The interdisciplinary career of a popular construct used in management*, in «Journal of Management Inquiry», 15, pp.255-73
- Bazzani G. (2020). *When Money Changes Society. The case of Sardex money as community*, Fachmedien Wiesbaden, Springer
- Belligni S. (2005). *Il capitale sociale nel governo locale modelli di radicamento e performance urbane*, Working Papers n. 6 – Novembre 2005, Dipartimento di studi politici Torino
- Belligni S., Ravazzi S. (2012). *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente*, Bologna, Il Mulino
- Belligni S., Ravazzi S., Salerno R. (2008). *L'élite che governa Torino*, in «Teoria Politica», 1, pp.85-105
- Benassi D. (2019). Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo, in A. Andreotti, a cura di, *Governare Milano nel nuovo millennio*, pp.71-95, Bologna, Il Mulino
- Benassi D., a cura di (2005). *La povertà come condizione e come percezione: una survey a Milano*, Milano, Franco Angeli
- Benassi D., Alberio M. (2013). Povertà urbana, in S. Vicari Haddock, a cura di, *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, pp.169-200, Bologna, Il Mulino
- Berritto A., Gargiulo G. (2022). *Infanzia e povertà educativa nel PNRR: le distanze tra le politiche pubbliche e la ricerca scientifica nell'implementazione di interventi sociali*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp.236-254
- Bevir M. (2002). *Una teoria decentrata della governance*, in «Stato e Mercato», 66 (3), pp. 467-492
- Bevir M., a cura di. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*, London, Sage
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2006). *Governance Stories*, New York, Routledge
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2007). Decentred Theory, Change and Network Governance, in E. Sørensen e J. Torfing, a cura di, *Theories of democratic network governance*, pp.77-91, New York, Palgrave Macmillan
- Bifulco L. (2015). *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci
- Bifulco L. (2017). *Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato*, in «La rivista delle politiche sociali», 3, pp. 261-278
- Bifulco L., Borghi V., de Leonardis O., Vitale T. (2006). *Che cos'è Pubblico?, Presentazione del numero monografico*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp.7-10
- Bifulco L., Centemeri L. (2007). *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in «Stato e mercato», 80(2), pp.221-244

- Bifulco L., de Leonardis O. (2006). Integrazione tra le politiche come opportunità politica, in C. Donolo, a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, pp.31-58, Milano, Mondadori
- Bifulco L., Dodaro M., Mozzana C. (2022). *Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell'emergenza*, in «Polis», 36(1), pp.105-134
- Bifulco L., Neri S., Polizzi E. (2022b). *Sanità: Diritti frammentati, aziendalizzazione e declino del territorio*, in «Quaderni», 42, pp.97-145
- Bobbio L. (2000). *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 58 (1), pp.111-141
- Bottiglieri M., Pettenati G., Toldo A. (2017). *Toward the Turin Food Policy. Good Practices and Visions*, Milano, Franco Angeli.
- Bouchard M. (2013). Introduction: the social economy in Quebec: a laboratory of social innovation, in M. Bouchard, a cura di, *Innovation and the Social Economy: The Quebec Experience*, pp.1-24, University of Toronto Press.
- Bourdieu P. (1980). *Le capital social*, in «Actes de la Recherche Sociale», 3, pp.3-7
- Brancaccio L., Zaccaria A.M. (2007). *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Napoli, Liguori Editore
- Briassoulis H. (2017). *Response assemblages and their socio-ecological fit*, in «Dialogues in Human Geography», 7(2), pp. 166–185
- Briassoulis H. (2019). *Governance as multiplicity: the Assemblage Thinking perspective*, in «Policy Sciences», 52(3), pp.419–450
- Bricocoli M. (2017). *Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano*, in «Territorio», 83, pp.70-74
- Bronzini G. (2016). *Il modello di governance dell'Unione: solo un'approssimazione a un government europeo?*, in « Parolechiave», 56(2), pp.115-128
- Burroni L. (2016). *Capitalismi a Confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, Bologna, Il Mulino
- Burroni L., Ramella F., Trigilia C. (2015). *Fondazioni e sviluppo locale*, Roma, Donzelli
- Burt R. (2005). *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*, Oxford University Press
- Busacca M. (2013). *Oltre la retorica della Social Innovation*, in «Impresa Sociale», 2, pp. 40–54
- Busacca M. (2020). *Gli studi di innovazione sociale ei loro limiti*, in «Impresa Sociale», 2, pp.23-33

Busilacchi G. (2020). *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza Covid-19*, in «Politiche Sociali», 2, pp.325-330

Busilacchi G., Luppi M. (2022). *When it rains, it pours. The effects of the Covid-19 outbreak on the risk of poverty in Italy*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 63(1), pp.11-34

Busso S. (2020). *Povertà urbana e misure di contrasto tra livello nazionale e locale: opportunità e problemi di integrazione*, in «Rivista online di Urban@it», 2, pp.1-15

Busso S., Dagnes J. (2020). The non-profit paradox after the 2008 financial crisis: How to survive within a changing scenario, in F. Barbera, e I. Jones, a cura di, *The Foundational Economy and Citizenship: Comparative Perspectives on Civil Repair*, pp.73-102, Bristol, Policy Press Scholarship Online

Busso S., Meo A. (2021). L'esercito dei nuovi poveri. Rappresentazioni semplificate nel governo dell'emergenza, in M. Couno, F. Barera e M. Ceretta, a cura di, *L'emergenza Covid-19. Un laboratorio sociale*, pp.113-118, Roma, Carocci

Busso S., Negri N. (2012). *La programmazione sociale a livello locale innovazione, tradizione, rituali*, Roma, Carocci

Calise M. (1998). *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Bari, Laterza

Calise M. (2000). Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee, in L. Ornaghi, a cura di, *La nuova età delle Costituzioni*, pp. 121-145, Bologna, Il Mulino

Campiglio L., Rovati G. (2009). *La povertà alimentare in Italia prima indagine quantitativa e qualitativa*, Rimini, Guerrini & Associati

Caritas (2020). *La povertà nella diocesi ambrosiana-Dati 2019*, Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse

Caritas (2021). *La povertà nella diocesi ambrosiana-Dati 2020*, Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse

Caselli D., Rucco F. (2018). *La finanziarizzazione del welfare Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica*, in «Quaderni di Sociologia», 76, pp. 57-80

Castel R. (2000). *The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 24(3), pp.519-535

Cepiku D. (2005). *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.*, in «Azienda Pubblica», 18(1), pp.105-131

Checchi D. (1998). *Povertà ed istruzione: alcune riflessioni ed una proposta di indicatori*, in «Politica economica», 14(2), pp. 245-282

- Chiesi A. M. (1999). *L'analisi dei reticoli*, Milano, Franco Angeli
- Ciaffi D., Crivello S., Davico L., Mela A. (2019). *Torino economia, governo e spazi urbani in una città in trasformazione*, Soveria Mannelli, Rubbetino
- Ciarini A., Neri S. (2019). *Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione? Nota introduttiva*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp.9-22
- Clark G. L., Tracey P., Lawton Smith H. (2002). *Rethinking comparative studies: an agent-centred perspective*, in «Global Networks», 2(4), pp.263-284
- Coleman J. (1990). *Foundations of Social theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Consoli T., Meo A. (2020). *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Milano, Franco Angeli
- Cordaz D. (2011). *Dati e processi. Sull'integrazione tra metodi quantitativi e metodi qualitativi nelle scienze sociali*, Milano, Franco Angeli
- Cortese C. (2008). Welfare locale e «governance», in M. Paci, a cura di, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, pp.47-65, Bologna, Il Mulino
- Costa G., Cucca R., Torri R. (2016). Milan: A city lost in the transition from the Growth machine paradigm toward a Social Innovation approach, in T. Brandsen, S. Cattacin, A. Evers, A. Zimmer, a cura di, *Social innovation in the urban context*, pp.125-142, Berlin, Springer
- Crainz G. (1998). *Storia della repubblica*, Roma, Donzelli
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H., a cura di (2004). *Changing governance of local economies: Responses of European local production systems*, Oxford University Press
- Cuomo F., Ravazzi S. (2022). *La governance collaborativa nell'evoluzione delle politiche urbane del cibo: il caso di Torino*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp.423-450
- Curti S., Fornari S., Moroni E. (2022). *Sociologia della povertà educativa. Concetti, metodi, politiche e pratiche*. Milano, Maltemi
- D'Albergo M., Segatori R., a cura di (2012). *Governance e partecipazione politica*, Milano, Franco Angeli
- Dagnes J., Salento A., a cura di. (2022). *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere*, in «Quaderni», 42, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- De Leonardis O. (2017). *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Roma, Carocci
- Della Porta D. (2006). *La politica locale*, Bologna, Il Mulino

- Delle Cave L. (2020). *Reti resilienti. Il Terzo settore nel nuovo Welfare territoriale*, Milano, Franco Angeli
- Dente B., Bobbio L., Spada A. (2005). *Government or Governance of Urban Innovation? A Tale Of Two Cities*, in «DISP The Planning Review», 162(3), pp.41-52
- Denzin N.K. (1978). *The Research Act*, New York, McGraw-Hill.
- Di Gaetano A., Strom E. (2003). *Comparative urban governance. An Integrated Approach*, in «Urban Affairs Review», 38 (3), pp. 356-395
- Dowding K. (2011). Rational Choice Theory, in M. Bevir, a cura di., *The SAGE Handbook of Governance*, pp.36-50, London, Sage
- Esping-Andersen G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press.
- EStà (2014). *Le 10 questioni della food policy di Milano*, <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/04/10-QUESTIONI-DELLA-FOOD-POLICY-MILANO.pdf>
- EStà (2018), *Rapporto sul sistema alimentare milanese*, <https://foodpolicymilano.org/il-sistema-alimentare/>
- European Commission (2010). *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*
- Felaco C. (2019). *La social network analysis e la ricerca mixed methods*, Milano, PM edizioni
- Fergie G., Leifeld P., Hawkins B., Hilton S. (2018). *Mapping discourse coalitions in the minimum unit pricing for alcohol debate: a discourse network analysis of UK newspaper coverage*, in «Policy Case Study», 114(4), pp.741-753.
- Ferrarese M. R. (2016). *Governance*, in «Parolechiave», 56(2), pp.3-16
- Ferrera M. (1996). *Il modello Sud-europeo di welfare state*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 26(1), pp.67-101
- Ferrera M. (2005). *The Boundaries of Welfare. European integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012). *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio.
- Fideli R. (1998). *La comparazione*, Milano, Franco Angeli
- Filandri M., Pauli G. (2018). *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, in «Quaderni di Sociologia», 76, pp. 81-105
- Filippini R., Mazzocchi C., Corsi S. (2019). *The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach*, in «Sustainable Cities and Society», 47, pp.1-13

- Foucault M. (2004). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli
- Fougère M., Segercrantz B., Seeck, H. (2017). *A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism*, in «Organization», 24(6), pp.819-843
- Fraser N. (1989). *Talking about needs: interpretive contests as political conflicts in welfare-state societies*, in «Ethics», 99, pp.291–313
- Fukuyama F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York, Free Press Paperbacks
- Galego D., Moulaert F., Brans M., Santinha G. (2021), *Social innovation & governance: a scoping review*, in «The European Journal of Social Science Research», pp.1-26
- Gallino L. (1990). Policy making in condizioni avverse, in A. Bagnasco, a cura di, *La città dopo Ford*, pp.68-91, Torino, Bollati-Boringhieri
- García M., Eizaguirre S., Pradel M. (2015). *Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona*, in «City, Culture and Society», 6, pp.93-100
- Gaudin J.P. (2017). *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, Ariccia, Aracne
- Gaynor N. (2011). *Associations, Deliberation, and Democracy: The Case of Ireland's Social Partnership*, in «Politics and Society», 39(4), pp.497-519
- Geddes M., Le Galès P. (2001). Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance, in M. Geddes, J. Benington, a cura di, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, pp. 220-241, London, Routledge
- Giddens A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity.
- Godin B. (2012). *Social Innovation: Utopias of Innovation from c.1830 to the Present, Project on the Intellectual History of Innovation*, Working Paper No. 11
- Gori C. (2020). *Più servizi e meno regolazione. Il welfare lombardo nella longue durée*, in «Politiche Sociali », 7(3), pp. 375-396
- Gori C. (2020b). *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al Covid-19*, Bari, Laterza
- Gori C. a cura di (2022). *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori
- Granovetter M. (1973). *The strength of the Weak Ties*, in «The American Journal of Sociology», 6(78), pp.1360-1380
- Granovetter M. (1974). *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*, Cambridge, Harvard University Press

- Hansen A.D. (2007). Governance Networks and Participation, in E. Sørensen e J. Torfing, a cura di, *Theories of democratic network governance*, pp. 247–261, New York, Palgrave Macmillan
- Hughes O. E. (2003). *Public Management and Administration*, London, Macmillan
- INPS (2019). *I primi tre anni di reddito e pensione di cittadinanza, analisi 2019-2021, beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*
- ISTAT (2014). *Le persone senza dimora*, <https://www.istat.it/it/archivio/175984>
- ISTAT (2020) *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2019*, in «Statistiche Report», Roma
- ISTAT (2021). *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2020*, in «Statistiche Report», Roma
- ISTAT (2021b). *Censimento permanente della popolazione e abitazioni*, <https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>
- ISTAT (2022). *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2021*, in «Statistiche Report», Roma
- Jessop B. (1998). *The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development*, in «International Social Science Journal», 50(155), pp. 29-46
- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press
- Jessop B. (2011). The state: government and governance, in A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney, a cura di, *Handbook of local and regional development*, pp.239-248, London, Routledge
- Jessop B. (2015). *The State: Past, Present, Future*, Cambridge Policy Press
- Jessop B., Moulaert F., Hulgård L., Hamdouch A. (2013). Social innovation research: a new stage in innovation analysis?, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch, a cura di, *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, pp.110-130, Cheltenham, Edward Elgar
- Kazepov Y. (2008). *The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts: Some reflections on the Italian case from a European perspective*, in «European Societies», 10(2), pp.247-273
- Kazepov Y., Colombo F., Saruis T. (2020). The multi-scalar puzzle of social innovation, in S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov, a cura di, *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal*, pp.91-112, London, Policy press
- Kazepov Y., Saruis T., Colombo F. (2020b). On elephants, butterflies and lions: Social protection, innovation and investment, in S. Oosterlynck, A. Novy, Y.

Kazepov, a cura di, *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal*, pp.43-62, London, Policy press

Kazepov Y., a cura di (2005). *Cities of Europe changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Malden-Oxford-Carlton, Blackwell Publishing

Kazepov Y. a cura di (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci

Klijn E.K., Edelenbos J., Steijn B. (2010). *Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*, in « Administration & Society», 42(2), pp. 193–221

Kooiman J., a cura di (1993). *Modern Governance*, London, Sage

Kropotkin P. (1914 [1902]). *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, McClure Philips & Co

La Spina A. (2011). *Politiche pubbliche analisi e valutazione*, Bologna, Il Mulino

Laumann E., Pappi F. (1976). *Networks of collective action: A perspective on community influence systems*, New York, Academic

Le Cozannet G., Kervyn M., Russo S., Speranza I. C., Ferrier P., Foumelis M., Lopez T., Modaressi H. (2020). *Space-Based Earth Observations for Disaster Risk Management*, in « Surveys in Geophysics», 41, pp.1209–1235

Leifeld P. (2013). *Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension*, in «The Policy Studies Journal»,41(1), pp.169-198

Leifeld P. (2017). Discourse network analysis: policy debates as dynamic networks, in J. N. Victor, A.H. Montgomery, M. Lubell, a cura di, *The oxford Handbook of political networks*, pp. 301-326, Oxford University press

Leifeld P., Haunss S. (2010). *A comparison between political claims analysis and discourse network analysis: the case of software patents in the European Union*, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Les Galès P. (1995). *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in «Revue française de science politique», 45(1), pp. 57-95

Les Galès P. (1998). *La nuova “political economy” delle città e delle regioni*, in «Stato e mercato», 52 (1), pp. 53-91

Les Galès P. (2001). *Urban governance e policy networks on the urban political boundsness of policy networks. A French case of study*, in «Public Administration», 79(1), pp.167-184

Les Galès P. (2002). *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino

Maes J., Parra C., Mertens K., Bwambale B., Jacobs L., Poesen J., Olivier Dewitted, Vrankenb L., de Hontheime A., Kabasekec C., Kervyn, M. (2018). *Questioning*

network governance for disaster risk management: Lessons learnt from landslide risk management, in «Uganda. Environmental Science & Policy», 85, pp.163-171

Magarini A. (2022). *Politiche del cibo e governance collaborativa nell'esperienza di Milano, prima e dopo la pandemia da Covid-19. Leadership facilitativa e istituzionalizzazione*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp.401-422

Magatti M. (2005). *Il potere istituyente della società civile*, Bari, Laterza

Maino F., De Tommaso C. V. (2022). *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp.349-374

Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016). *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, Il Mulino

Maino F., Longo F. (2021). *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi sociali*, Milano, Egea

Manganelli A. (2022). *The Hybrid Governance of Urban Food Movements Learning from Toronto and Brussels*, Cham, Springer

March J.G, Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press

Marchetti S., Secondi L. (2022). *The Economic Perspective of Food Poverty and (In)security: An Analytical Approach to Measuring and Estimation in Italy*, in «Social Indicators Research »,162(3), pp.997-1020

Massari M., Ranci C. (2022). *The social impact of the Covid-19 pandemic on the italian society. Introduction*, in «Rassegna italiana di sociologia», 63(1), pp.5-9

Mayntz R. (1993). *Governing Failure and the Problem of Governability: Some Comments on Theoretical Paradigm*, in J. Kooiman, a cura di, *Modern Governance*, p.9-20, London, Sage

Mayntz R. (1998). *New challenges to governance theory*, Jean Monnet Chair Papers, San Domenico-Firenze, European University Union

Mayntz R. (2016). *Steering*, in C. Ansell e J. Torfing, a cura di, *Handbook on theories of governance*, pp.259-266, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar

McLaverty P. (2011). *Participation*, in M. Bevir, a cura di, *The SAGE Handbook of Governance*, pp.402-418, London, Sage

Medina-García C., Nagarajan S., Castillo-Vysokolan L., Béatse E., Van den Broeck P. (2022). *Innovative Multi-Actor Collaborations as Collective Actors and Institutionalized Spaces. The Case of Food Governance Transformation in Leuven (Belgium)*, in «Sustainable Food System», 5, pp.1-23

Meo A., Sgritta G. B., Morlicchio, E. (2009). *Povert  e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli)*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale

- Milani L. (2020). *Povert  educativa e Global Education. Riflessioni per uno scenario futuro*, in «Education Sciences & Society», 2, pp.444-457
- Mingione E., Andreotti A. (2001). *Esclusione urbana e sistemi locali di welfare in Europa*, in «Argomenti», 2, pp-23-44
- Mingione E., Oberti M. (2003). *The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities*, in «European Journal of Spatial Development», 1(1), pp. 2-23
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, fio.PSD
- Morlicchio E. (1999). *L'irrilevanza dei legami deboli e l'importanza dei legami forti*, in «Sociologia del Lavoro», 73, pp.189-199
- Morlicchio E. (2020). *Sociologia della povert *, Bologna, Il Mulino
- Morlicchio E. (2020). *Su e gi  per le scale. La difficile governance della lotta alla povert *, in «Il Mulino», 69(6), pp.1068-1074
- Morlicchio E., Zaccaria A.M. (1997). *Analisi di rete: un caso italiano*, in J. Scott, a cura di., *L'analisi delle reti sociali*, pp.241-280, Roma, La nuova Italia Scientifica
- Mossberger K., Stoker G. (2001). *The evolution of urban regime theory. The Challenge of Conceptualization*, in «Urban Affairs Review», 36(6), pp. 810-835
- Moulaert F. (2000). *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford, Oxford University Press
- Moulaert F. (2010). *Social innovation and community development: concepts, theories and challenges*, in F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw, S. Gonzalez, a cura di., *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, pp.4-16, London, Routledge
- Moulaert F. (2021). *What Did You Learn in (Corona) School Today?*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 443-456, DOI: 10.1447/102647
- Moulaert F., Ailenei O. (2005). *Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present*, in «Urban Studies», 42(11), pp.2037-2053
- Moulaert F., Jessop B., Swyngedouw E., Simmons L., van den Broeck P. (2022). *Political Change through Social Innovation*, Cheltenham-Northampton, Edward-Elgar
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A., a cura di (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar
- Moulaert F., MacCallum D., Hiller J. (2013b). *Social innovation: intuition, precept, concept*, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch, a cura di., *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, pp.13-23, Cheltenham, Edward Elgar

Moulaert F., MacCallum D. (2019). *Advanced Introduction to Social Innovation*, Cheltenham- Northampton, Edward Elgar

Moulaert F., Martinelli F., González S., Swyngedouw E. (2007). *Introduction: social innovation and governance in European cities urban development between path dependency and radical innovation*, in «European Urban and Regional Studies», 14(3), pp. 195-209

Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005). *Towards alternative model(s) of local innovation*, in «Urban Studies», 42, pp.1969–90

Moulaert F., Sekia F. (2003). *Territorial Innovation Models: a critical survey*, in «Regional Studies», 37 (3), pp.289–302

Moulaert F., Van Dyck B. (2013). Framing social innovation research: a sociology of knowledge perspective, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch, a cura di, *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, pp.466-479, Cheltenham, Edward Elgar

Moulaert F., Vicari Haddock S., a cura di (2009). *Rigenerare la città, pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino

Mulgan G., Tucker S., Ali R., Sanders B. (2007). *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Paper

Murray R., Caulier-Greece J., Mulgan G. (2010). *The open book of social innovation*, London, Nesta

Musella F. (2009). *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino

Naldini M. (2007). *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma

Nava L., Pomatto G. (2020). *La gestione associata dei servizi socio-assistenziali: piano, ma avanti Il caso della Regione Piemonte*, in «Politiche Sociali»,7(3), pp. 397-418

Noya A. (2011). *Social Innovation: improving Individual and Collective Well Being*, The OECD Perspective, 2nd European Forum For Innovation, Roma

Nussbaum M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press

OECD (2000). *LEED Forum on social innovation*, Parigi

Oosterlynck S., Cools P. (2020). Modalities of governing the welfare mix, in S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov, a cura di, *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal*, pp.91-112, London, Policy press

Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y. (2020). *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal*, London, Policy press

- Oosterlynck S., Novy A., Leubolt B., Weinzierl C. (2020b). Contradictory dynamics of empowerment in social innovation initiatives, in S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov, a cura di, *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal Edited*, pp.113-136, London, Policy press
- Orlandini P., Amelio S. (2020). *Network di interesse pubblico e new public governance, il ruolo del Terzo Settore nell'equazione di governo*, in «European Journal of Volunteering and Community-Based Projects», 1(1), pp. 23-38
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume
- Ostrom E. (2011). *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, in «The Policy Studies Journal», 39(1), pp. 7-27
- Pais I., Provasi G. (2015). *Sharing economy: a step towards 're-embedding' the economy?*, in «Stato e Mercato», 105(3), pp.347-377
- Pavolini E. (2003). *Le nuove politiche sociali*, Il Mulino, Bologna
- Pavolini E., Sabatinelli S., Vesan P. (2021). *I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme*, in «Politiche Sociali», 8(2), pp. 211-232
- Pestoff V. A. (1998). *Beyond the Market and the State: social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate, Aldershot
- Peters B. G., Pierre J. (2016). *Comparative governance: Rediscovering the functional dimension of governing*, Cambridge University Press
- Peters B., G. Pierre J. (2012). Urban governance, in P. John, K. Mossberger, S.E. Clarke, a cura di, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, pp.71-86, Oxford University Press
- Peters B.G. (2011). Institutional Theory, in M. Bevir, a cura di, *The SAGE Handbook of Governance*, pp.78-89, London, Sage
- Peters B.G., Pierre J., King D.S. (2005). *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*, in «Journal of Politics», 67(4), pp.1275–300
- Pichierri A. (1997). *Città stato. Economia e politica del modello anseatico*, Padova, Marsilio
- Pichierri A. (2011). *Sociologia Dell'Organizzazione*, Bari, Laterza
- Pichierri A. (2020). Leve istituzionali. Cosa può fare davvero una città, in A. Bagnasco, G. Berta e A. Pichierri, *Chi ha fermato Torino? Una metafora per l'Italia*, pp.65-98, Torino, Einaudi
- Pinson G. (2002). *Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 26(3), pp.477–93
- Pirone F. (2012). *Innovazione sociale: l'estensione semantica di un concetto in ascesa politica*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp.137-150

- Piselli F., Burroni L., Ramella F. (2012). *Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane*, Roma, Donzelli
- Pol E., Ville S. (2009). *Social innovation: buzz word or enduring term?*, in «The Journal of Socio-Economics», 38 (6), pp. 878-885
- Polanyi K. (1944 edizione italiana [2010]). *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, Einaudi
- Polizzi E. (2021). *L'innovazione sociale mimetica. La diffusione dei modelli filantropici di welfare*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 44(3), pp. 477-492
- Polizzi E., Vitale T. (2010). *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governance locale e innovazione sociale a Milano*, in «Animazione Sociale», giugno-luglio, pp.23-33
- Pollitt C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell
- Pothukuchi K., Kaufman J. (1999). *Placing the food System on the Urban Agenda: The role of Municipal Institutions in Food System Planning*, in «Agriculture and Human Values», 16, pp.213-224
- Powell W.W., Di Maggio J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press
- Pradel-miquel M., Cano-Hila A. B., García Cabeza M. (2020). *Social Innovation and Urban Governance: Citizenship, Civil Society and Social Movements*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing
- Prandini C., Ganugi G. (2021). *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Milano, Franco Angeli
- Pratesi M., Quattrociochi L., Bertarelli G., Gemignani A., Giusti C. (2020). *Spatial Distribution of Multidimensional Educational Poverty in Italy using Small Area Estimation*, in «Social Indicators Research», 156, pp.563-586
- Pratesi, M. (2022). *Povert  educativa: perch  e come misurarla anche a livello territoriale. Alcune analisi e proposte*, in «Politiche Sociali», 9(3), pp.373-398
- Provan K. G., Kenis P. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 18(2), pp. 229-252
- Punziano G. (2012). *Welfare europeo o welfare locali? I processi decisionali nel sociale tra convergenza ed autonomia*, Campobasso, Diogene Edizioni
- Putnam R. (1993). *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori
- Quassoli F., Colombo M., Molteni A. (2019). *La sicurezza come dispositivo di governance urbana? Discorsi istituzionali, pratiche e politiche nella citt  metropolitana*, in A. Andreotti, a cura di, *Governare Milano nel nuovo millennio*, pp.43-70, Bologna, Il Mulino

Quattrociocchi L. (2018). *Povert  educativa: (non) finirai come tuo padre. Popolazione, istruzione, mobilit : Giornata di studio in collaborazione tra AISP, SIS, ISTAT e SIEDS*

Radnor Z., Osborne S., Glennon R. (2016). Public Management Theory, in C. Ansell e J. Torfing, a cura di, *Handbook on Theories of Governance*, pp.46-60, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing

Ramella F. (2013). *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna, Il Mulino

Ramella F., Manzo C. (2019). *L'economia della collaborazione. Le nuove piattaforme digitali della produzione e del consumo*, Bologna, Il Mulino

Rampulla F. C. (1997). *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in «Il Politico», 62(1), pp. 131-142

Ranci C. (1999). *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidariet  e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna

Ranci C., Pavolini E. (2015). *Le politiche di Welfare*, Bologna, Il Mulino

Ravazzi S. (2016). *Philanthropic Foundations and Local Policy Making in the Austerity Era: Does Urban Governance Matter?*, in «Lex localis - Journal of Local Self-Government», 14(4), pp. 917-935

Regione Piemonte (2016). *Position Paper. Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*, https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/201811/innovazione_sociale_position_paper.pdf

Rhodes R.A.W, Marsh D. (1992). *New directions in the study of policy networks*, in «European Journal of Political Research», 21(1-2), pp. 181-205

Rhodes R.A.W. (1995). *The New Governance: governing without Government*, London, RSA and RSC

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Berkshire, McGraw-Hill Education

Rhodes R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*, in «Organization Studies», 28(8), pp.1243-1264

Richardson J.J., a cura di (1982). *Policy Styles in Western Europe*, Londra, Allen and Unwin

Ritchey T. (2013). *Wicked Problems. Modelling Social Messes with Morphological Analysis*, in «AMG», 2 (1), pp.1-8

Rossi P. (2018). *L'innovazione organizzativa. Forme, contesti e implicazioni sociali*, Roma, Carocci

Rossi P., Colombo M. (2016). *Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa*, Paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia Macerata, 22-24 settembre 2016

Rossi P., Colombo M. (2019). *Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico- privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale*, in «Stato e Mercato», 39(3), pp. 411-447

Sabel C. F., Moore M. T. (2011). Experimentalist Governance, in D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 169–184, Oxford University Press

Sala B. (2020). *Società: per azioni*, Torino, Einaudi

Salvini A. (2011). *Dentro le reti. Forme e processi della Network Governance*, in «Rivista trimestrale di scienza della amministrazione», 11(4), pp. 39-57

Sánchez-Antón, M. D. C., Badillo-Amador, R., Marco-Gil, M. D. C., LLinares-Ciscar, J. V., Álvarez-Díez, S., Sánchez-García, J. F. (2022). *Analysis of the Educational Poverty in Spain by Subjects, Regions and Gender*, in «Social Indicators Research», 162(2), pp.829–861

Saraceno C., a cura di (2002). *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà. Una questione di grande rilevanza civile e sociale, all'ordine del giorno anche nel nostro paese*, Bologna, Il Mulino

Saraceno C., a cura di (1997). *ESOPO–Evaluation of social Policies at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied*, Final report submitted to the European Commission, Directorate General XII, TSER Programme

Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020). *Poverty in Italy: Features and Drivers in a European Perspective*, Bristol, University press

Scamuzzi S., a cura di (2005). *Elite e reti in una città in trasformazione*, Milano, Franco Angeli

Schaap L. (2007). Closure and Governance, in E. Sørensen, J. Torfing, *Theories of democratic network governance*, pp.111-132, New York, Palgrave Macmillan

Scharpf F.W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental institutions*, Francoforte, Campus Verlag

Scharpf F.W. (1994). *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*, in «Journal of Theoretical Politics», 6(1), pp.27-53

Sen A. K. (1997). *Human Capital and Human Capability*, in «World Development», 25(12), pp. 1959-1961

Sgritta G.B., a cura di (2010). *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Milano, Franco Angeli

Silver H., Scott A., Kazepov Y. (2010). *Participation in Urban contention and deliberation*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 34(3), pp.453-477

- Sørensen E., Torfing J. (2017). *Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks*, in « American Review of Public Administration», 47(7), pp.826–839
- Sørensen E., Torfing J., a cura di (2007). *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave Macmillan
- Stephenson K. (2017). Heterarchy, in J. N. Victor, A. H. Montgomery e M. Lubell, a cura di, *The oxford Handbook of political networks*, pp.139-148, Oxford University press
- Stoker G., Mossberger K. (2001). *The evolution of urban regime theory. The Challenge of Conceptualization*, in « Urban Affairs Review», 36(6), pp.810-835
- Stone C. (1993). *Urban regimes and the capacity to govern*, in «Journal of Urban Affairs», 15, pp.1-28
- Tarrow S. (1994). *Power in movement: collective action, social movements and politics*, Cambridge University Press
- Tashakkori A., Teddlie C. (1998). *Mixed Methodology: Combining the Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks, Sage
- Toldo A. (2018). *Povertà e assistenza alimentare. Il sistema del cibo d'emergenza a Torino*, in «Sociologia urbana e rurale», special issue, pp. 82-97
- Torfing J. (2016). Metagovernance, in C. Ansell e J. Torfing, a cura di, *Handbook on theories of governance*, pp.525-537, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar
- Torfing J. (2005). *Governance network theory: towards a second generation*, in «European Political Science», 4(3), pp.305-315
- Torfing. J., Peters G., Pierre J., Sørensen E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford University Press
- Tosi S., Vitale T., a cura di (2011). *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'alto milanese*, Milano, Bruno Mondadori
- Tozzi. L. (2023). *L'invenzione di Milano. Culto della comunicazione e politiche urbane*, Napoli, Cronopio
- Treib O., B hr H., Falkner G. (2007). *Modes of governance: towards a conceptual clarification*, in «Journal of European Public Policy», 14(1), pp. 1-20
- Triglia C. (1999). *Capitale sociale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», 57(3), pp.419-440
- Van den Broeck P., Mehmood A., Paidakaki A., Parra C., a cura di (2019). *Social innovation as political transformation: Thoughts for a better world*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing
- Vesan P., Garbardella D., Morlicchio E. (2021). *La crisi pandemica e gli istituti di sostegno al reddito in Italia: impatti e prospettive*, in «Social Policies», 8(3), pp.449-468

Vitale T. (2007). *Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali*. in «Voci di Strada», 19(3), pp. 91-113

Vitale T. (2009). L'impatto istituzionale dell'innovazione sociale, in S. Vicari Haddock, F. Moulaert, a cura di, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, pp.163-198, Bologna, Il Mulino

Wasserman S., Faust K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, University Press

Weber M. (1922 [2014]). *Sociologia del potere*, Milano, Pgreco

World Bank. (1992). *Governance and development*. The World Bank.

World Bank. (1994). *Governance: the World Bank's experience*. The World Bank

Zajczyk F. (2019). Conclusioni. La sfida sociale e ambientale per una città davvero sostenibile, in F. Zajczyk e S. Mugnano, a cura di, *Milano. Città poliedrica tra innovazione e sostenibilità*, Soveria Mannelli, Rubettino

Zajczyk F., Mugnano S., a cura di (2019), *Milano. Città poliedrica tra innovazione e sostenibilità*, Soveria Mannelli, Rubettino