

# REGIMI LOCALI DI POVERTÀ ALLA PROVA DEL COVID-19

La governance della povertà alimentare  
a Milano e Torino

Marco Ferracci

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

FrancoAngeli 





## OPEN ACCESS la soluzione FrancoAngeli

Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# REGIMI LOCALI DI POVERTÀ ALLA PROVA DEL COVID-19

La governance della povertà alimentare  
a Milano e Torino

Marco Ferracci

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

FrancoAngeli®

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190097



**Finanziato  
dall'Unione europea**  
NextGenerationEU



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

La presente pubblicazione è stata finanziata a valere sui fondi dell'UNIONE EUROPEA-NEXTGENERATIONEU - MISSIONE 4, COMPONENTE 2, INVESTIMENTO 1.1 PRIN\_2022\_SH3-2022YXHTK4-MORLICCHIO-PRIN 2022 SH3-2022YXHTK4 "Local regimes of poverty: A systematic comparison of poverty determinants in Milan, Rome and Naples" Responsabile Enrica MORLICCHIO\_CUP\_E53D23012050006

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons  
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale  
(CC-BY-NC-ND 4.0)*.

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

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

# *Indice*

<b>Prefazione, di David Benassi e Enrica Morlicchio</b>	pag. 9
<b>Introduzione</b>	» 13
<b>1. I regimi di povertà e la dimensione locale in Italia</b>	» 19
1.1. I regimi di povertà: dal nazionale al locale	» 19
1.1.1. Il regime di povertà italiano e la sua impalcatura istituzionale	» 24
1.1.2. Regimi di povertà locale e la loro importanza nel modello italiano	» 31
1.2. La povertà alimentare come dimensione della povertà	» 32
1.2.1. La povertà alimentare in Italia e le pratiche di contrasto	» 34
1.2.2. Innovazione sociale e governance urbana nel contrasto alla povertà alimentare	» 37
<b>2. L'impatto del Covid-19 sui modelli di welfare locali a Milano e Torino</b>	» 43
2.1. La diffusione del Covid-19 e le misure nazionali di contrasto	» 43
2.2. L'impatto sociale del Covid-19	» 46
2.3. Modello di welfare e contrasto alla povertà nella Regione Lombardia	» 48
2.3.1. Milano: le caratteristiche della povertà urbana	» 51
2.3.2. Il lungo corso del welfare locale milanese	» 54
2.4. Modello di welfare e contrasto alla povertà nella Regione Piemonte	» 57

2.4.1. Torino: le caratteristiche della povertà urbana	pag.	58
2.4.2. Il lungo corso del welfare locale a Torino	»	61
<b>3. Governare la povertà alimentare a Milano e Torino: vecchie geometrie di potere e innovazione sociale</b>	»	65
3.1. Introduzione	»	65
3.2. Il sistema di aiuti alimentari a Torino prima del Covid-19	»	67
3.2.1. Torino Solidale	»	69
3.2.2. Relazioni organizzative e centralità degli attori della rete	»	73
3.2.3. Processi decisionali e consolidamento del progetto	»	79
3.3. Il sistema di aiuti alimentari a Milano e Covid-19	»	85
3.3.1. Il Dispositivo di Aiuto Alimentare di Milano Aiuta	»	88
3.3.2. Relazioni organizzative e centralità degli attori della rete	»	92
3.3.3. Processi decisionali e consolidamento del progetto	»	98
<b>Conclusioni</b>	»	103
<b>Bibliografia</b>	»	107

*Alla speranza, fiore che nasce dalla terra arsa  
Alla mia famiglia di origine e in costruzione  
A Cristobal Diaz Martinez, ovunque tu sia*



## *Prefazione*

di *David Benassi\** e *Enrica Morlicchio\*\**

Il contrasto della povertà in Italia è sempre stato una delle dimensioni più trascurate del sistema di protezione sociale pubblico, con l'eccezione dei brevi periodi del Reddito minimo di inserimento tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000 e del Reddito di cittadinanza tra il 2019 e il 2023. Dato il disinteresse dei Governi nazionali, storicamente l'intervento contro la povertà è stato delegato a livello locale alle giunte municipali e, soprattutto, all'iniziativa delle organizzazioni filantropiche. Come è facile immaginare, questo ha determinato una situazione di estrema eterogeneità nel tipo di approcci adottati, nel grado di impegno profuso, nell'efficacia delle soluzioni attuate e nelle forme di governance pubblico/privato sperimentate negli oltre 8.000 comuni italiani. Eterogeneità che si va a sommare alle grandi differenze socioeconomiche, demografiche e culturali che fanno dell'Italia il paese europeo con le più acute differenze territoriali. Proprio a partire da questa consapevolezza, sulla scorta del libro sul regime di povertà italiano da noi scritto insieme a Chiara Saraceno (2020), nel 2023 abbiamo avviato una ricerca Prin sui regimi locali di povertà (Benassi, Ciarini, 2025). L'idea era quella di ricostruire le specificazioni locali del regime nazionale, tramite una comparazione sistematica delle tre principali città italiane, Milano, Roma e Napoli. All'interno di questa linea di ricerca si è inserito Marco Ferracci, che ha utilizzato l'approccio dei regimi locali di povertà per delineare i modelli di governance della povertà alimentare a Torino e Milano.

Ci sembra particolarmente utile e importante questo libro di Marco Ferracci, che costituisce al contempo una selezione e uno sviluppo succes-

\* Università degli Studi di Milano-Bicocca.

\*\* Università degli Studi di Napoli Federico II.

sivo della sua tesi di dottorato sul governo della povertà urbana prima e dopo la pandemia a Torino e Milano. La sua tesi di dottorato prendeva in considerazione un arco di tempo compreso tra il 2016 e il 2021 e tre ambiti di politiche – abitative, educative e distribuzione di cibo – ma in questo libro l'autore si sofferma esclusivamente sulla lotta alla povertà alimentare, adottando un approccio mixed methods in costante dialogo con la letteratura sulla governance locale e sui processi di innovazione sociale.

Il valore di questo tipo di indagine, al di là della descrizione locale, risiede nell'aspetto teorico. Con la sua ricerca, infatti, Ferracci dimostra la validità della prospettiva dei regimi locali di povertà. Quest'ultima nasceva dalla constatazione che l'analisi comparata si è concentrata soprattutto su gruppi particolarmente a rischio (i minori, la in-work poverty, i single parents), su aspetti metodologici, e sul ruolo delle politiche di contrasto, mentre minore attenzione è stata dedicata alla concettualizzazione della povertà come conseguenza dei modelli di regolazione sociale caratteristici dei diversi paesi e contesti locali<sup>1</sup>. Nell'approccio del regime di povertà la povertà viene concettualizzata come un fenomeno strutturale prodotto dagli specifici assetti istituzionali che assumono le forme di distribuzione delle risorse in senso polayniano (reciprocità, redistribuzione e scambio di mercato), e dalla loro interazione. Dimensioni (frazione della popolazione colpita), caratteristiche (gruppi sociali e tipi di famiglie maggiormente a rischio) e dinamiche della povertà derivano quindi dalla complessa combinazione tra dimensione familiare, economica e del lavoro, e del welfare state. Per comprendere come la povertà si struttura nei diversi contesti territoriali è quindi necessario ricostruire gli assetti che regolano le modalità di formazione e funzionamento delle famiglie – in quanto fornitrice di cura e camera di compensazione di redditi e risorse di diversa provenienza e luogo in cui maturano le scelte di partecipazione al mercato del lavoro – lungo linee parentali, generazionali e di genere; gli assetti dell'organizzazione economica e in particolare del mercato del lavoro e il sistema di relazioni industriali; le caratteristiche del sistema pubblico di welfare e le sue interazioni con il terzo settore a livello locale. Questo approccio dà anche attenzione al modo in cui l'organizzazione spaziale a livello urbano e di quartiere agisce come fattore trasversale alle dimensioni citate, determinando fenomeni di concentrazione spaziale della povertà e, alcuni casi, di segregazione urbana. Benché l'esposizione prolungata ad una condizione di povertà possa avere ricadute sui comportamenti e sugli atteggiamenti

1. Per un'importante eccezione vedi il libro curato da Saraceno all'inizio degli anni 2000, frutto di una importante ricerca europea (Saraceno, 2002).

delle persone che ne sono colpite (Volpato, 2019), ad esempio inibendo “la capacità di aspirare” (Appadurai, 2004), è con il concorrere dei vari processi strutturali, nel nostro caso a livello locale, e della governance di tali processi che si produce una specifica configurazione della povertà.

Dalla ricerca condotta da Marco Ferracci emergono alcuni temi interessanti che si prestano a ricerche e riflessioni future. Il primo riguarda il modo in cui Milano e Torino hanno reagito agli effetti della pandemia adottando stili di governo e di risposta ai bisogni molto differenti, in cui le scelte della politica locale hanno inciso fortemente, assieme alla disponibilità e alle caratteristiche del terzo settore locale; 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 delle due città, che hanno anzi mantenuto la propria identità rafforzandosi. Il terzo riguarda il rapporto tra regolazione di lungo corso della povertà alimentare sia locale che nazionale, che, come si vedrà in entrambi casi, è stata molto debole. Come conseguenza, in Italia il riconoscimento del diritto al cibo è estremamente fragile e dipendente dalle risorse e disponibilità dei contesti locali. Infatti, prima della pandemia, il principale strumento di contrasto si basava sull’azione quasi esclusiva del terzo settore, principalmente di natura caritatevole.

Il libro di Ferracci rappresenta un avanzamento della conoscenza della povertà nel nostro paese, in particolare mostra come sia importante considerare il ruolo del contesto e degli attori locali, sia nella generazione della povertà che nel suo contrasto. Il particolare focus sui modelli di governance lo rende utile anche per comprendere l’inerzia degli assetti che si sono strutturati nel tempo e per immaginare soluzioni più efficaci ed efficienti nel valorizzare le risorse materiali, umane e organizzative disponibili. Il nostro auspicio è che questo filone di ricerca prosegua e coinvolga anche altri contesti urbani, per avere una migliore conoscenza della natura della povertà e degli strumenti per combatterla.



## *Introduzione*

Il Covid-19 ha messo a dura prova i sistemi di welfare europei evidenziandone i nodi problematici. Come ben chiarito dalla 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). Ciò è stato particolarmente significativo per la povertà in Italia, la quale oltre ad aver registrato un aumento significativo in termini assoluti (ISTAT, 2023, 2024), ha toccato anche fasce di popolazione inedite prima della pandemia e inasprito le condizioni di fragilità pregresse (Busilacchi, Luppi, 2022). Per questo è stato scelto di utilizzare in questo libro l'approccio dei regimi di povertà (Saraceno, *et al.*, 2020), il quale si propone di restituire una visione complessiva delle caratteristiche e degli aspetti strutturali che compongono la povertà, ovvero i modelli di welfare e di regolazione sociale che i singoli paesi adottano, la struttura familiare e la sua composizione, la divisione di genere nel lavoro di cura e nell'accesso al mercato del lavoro, la composizione e la struttura del mercato del lavoro e del terzo settore. Nel caso del regime di povertà italiano (Saraceno, *et al.*, 2022) 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, risultato di tendenze di lungo periodo. A ciò si aggiunge una caratteristica fondamentale del caso italiano, ovvero la forte differenziazione geografica in termini socio-economici che caratterizza la povertà e i sistemi locali di welfare (Bagnasco, 1977; Morlicchio, 2020; Benassi, 2023). Ciò rende di particolare rilevanza lo studio della governance del contrasto alla povertà, dell'assistenza sociale e dei suoi cortocircuiti. Durante la pandemia, inoltre, le città sono state il luogo in cui l'emergenza si è fatta più vivida e netta, sia per motivi di vici-

nanza ai 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 (Morlicchio, 2020; Gori, 2022). Per questo motivo il presente lavoro si concentra sui regimi locali di povertà (Benassi, Ciarini, 2025; Giullari, De Nicola, 2025), ovvero quelle configurazioni specifiche del modello generale italiano, che presentano delle peculiarità legate alle modalità di regolazione sociale e istituzionale proprie del contesto locale e della loro interazione o disallineamento. Il lavoro si focalizzerà sui modelli di welfare locali e sui meccanismi di governance urbana che si sono sviluppati durante la pandemia per quanto riguarda il contrasto alla povertà alimentare nelle città di Milano e Torino. Il focus sulla povertà alimentare è stato scelto in quanto campo di policy emerso con forza sin dalle prime avvisaglie della pandemia e caratterizzato da una scarsa regolazione sia a livello locale che nazionale. Inoltre, la grave depravazione che caratterizza la povertà alimentare può essere usata come cartina tornasole per capire i meccanismi e le fragilità del più ampio sistema di protezione. Infatti, se il Covid-19 ha fatto registrare un aumento importante della povertà alimentare, questo è anche il risultato della mancanza di un'adeguata copertura del bisogno e di protezione dai rischi di cadere in povertà del regime di povertà più ampio (Bifulco, Dodaro, 2024). 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 questo campo di policy fanno della povertà alimentare dei luoghi privilegiati di osservazione dell'azione delle due città (ActionAid, 2020; Ferracci, 2024).

Le domande di ricerca principali sono le seguenti: come hanno reagito le città di Milano e Torino alla diffusione del Covid-19, sotto il profilo della governance del contrasto alla povertà alimentare? Perché è stato necessario intervenire sulla povertà alimentare e quale rapporto lega l'azione locale con il modello nazionale? Quali elementi di similitudine e differenza hanno caratterizzato i due sistemi di governance e perché? La ricerca si concentra nel periodo della consiliatura 2016-2021, tuttavia sono stati raccolti anche dei dati degli anni precedenti e successivi per mettere in evidenza le traiettorie di sviluppo dei progetti presi in esame. In particolare, si intende esaminare le similitudini e le differenze emerse nei rispettivi regimi locali di povertà, individuandone le cause e interpretandole alla luce del più ampio modello di regolazione sociale ed economica. La teoria dei regimi locali di povertà farà da base teorica del lavoro (Benassi, Ciarini, 2025; Giullari, De Nicola, 2025). Si farà riferimento in modo particolare a due

dei quattro quadranti del modello dei regimi di povertà: il primo quello che riguarda i modelli di welfare locale e la governance urbana; il secondo quello che riguarda le caratteristiche e le modalità di azione del terzo settore. Da queste riflessioni è emerso uno degli interrogativi principali del lavoro che riguarda il ruolo del Covid-19 come cigno nero,<sup>2</sup> ovvero come evento imprevedibile nelle sue cause e nei suoi effetti. Ci si è chiesti se gli effetti della pandemia sul nostro regime di povertà potessero essere frutto di alcune fragilità strutturali già in atto prima della pandemia, oppure degli eventi completamente imprevedibili ed emergenziali.

La ricerca si basa su un disegno di ricerca *Mixed Methods* (MM) (Amaturo, Punziano, 2016; Tashakkori, Teddlie, 1998). Vista la natura ancora mutevole dell'oggetto di indagine al momento della ricerca e la complessità delle tematiche affrontate si è deciso 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» (Amaturo, Punziano, 2016, p. 16). Si è scelto di comparare la governance e i modelli di welfare locali in due contesti simili che si differenziano però per alcune proprietà significative (Fideli, 1998). Le due città mostrano delle similitudini di carattere strutturale nel regime di povertà italiano, in quanto sono entrambe collocate nel Nord-Ovest d'Italia e quindi nella parte più ricca ed economicamente sviluppata del paese (Saraceno, *et al.*, 2020; Morlicchio, 2020). In entrambi i casi sono presenti dei big players, come le grandi fondazioni di origine bancaria (FOB), che si occupano di politiche sociali e welfare locale e che posseggono importanti capacità di intervento; tuttavia, attraverso modelli di azione e coordinamento con gli altri attori molto differenziate (Ravazzi, 2016). Inoltre, entrambe le città stavano 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

2. Un “cigno nero” può essere definito come: «l’insorgenza di 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).

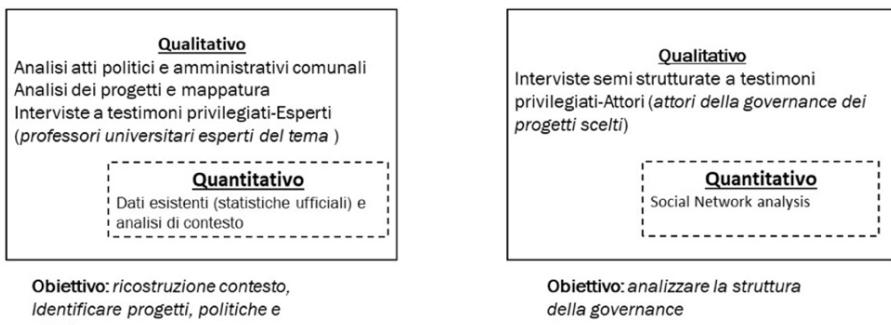
modalità relazionali tra gli attori, i valori che guidano le politiche locali e i profili specifici di povertà (Prandini, Ganugi 2021; Piselli, *et al.*, 2012, Saraceno, 2002; Saraceno, *et al.*, 2020). Inoltre, una importante mole di letteratura si è occupata di comparare le due città nel campo del welfare locale costituendo una solida base di partenza per la ricerca (Saraceno, *et al.*, 1997, 2002, 2020; Mingione, Andreotti, 2001; Mingione, Oberti, 2003).

Il disegno della ricerca è composto di due fasi nidificate qualitativo > quantitativo come mostrato nella fig. 1 (Amaturo, Punziano, 2016). Nella prima fase del disegno di ricerca si è scelto di utilizzare una traccia di intervista semistrutturata, l'analisi della documentazione e dei dati esistenti. Oltre alle statistiche ufficiali, dove disponibili, sono stati affiancati dati sulla povertà urbana provenienti da vari osservatori territoriali, come ad esempio i dati Caritas. In questa fase sono stati intervistati sei docenti universitari esperti nei temi della povertà urbana e del welfare locale afferenti agli atenei di Milano e Torino, con l'obiettivo di comprendere le caratteristiche del regime locale, il sistema di welfare, i progetti implementati e gli attori di maggiore rilevanza. È stata poi condotta una ricerca basata su parole chiave nei siti dei comuni per identificare i progetti e le policy implementate attraverso le delibere comunali e i Piani di Zona. 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 fare una mappatura completa del sistema di contrasto cittadino includendo anche progetti non espressamente richiamati nella documentazione ufficiale e informazioni aggiuntive sui progetti rilevati. Questa prima parte si è concentrata quindi sugli strumenti di policy, la ricostruzione delle politiche, dei progetti e sull'identificazione degli attori.

L'obiettivo della seconda fase è stato invece quello di analizzare i modelli di governance della povertà alimentare. Lo schema di intervista semi-strutturata della seconda fase si componeva 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 è stata svolta sulla base della domanda «mi saprebbe indicare tre organizzazioni che secondo lei sono state centrali all'interno del progetto indicandomi anche il perché della scelta?» per mappare la rete delle organizzazioni percepite come maggiormente centrali.<sup>3</sup> A questa parte ne è stata

3. La modalità *whole network* permette di raccogliere le informazioni partendo da una lista pressoché completa degli attori. Tale modalità è stata ritenuta meno efficace nella

*Fig. 1 - Disegno della ricerca*



Fonte: elaborazione dell'autore

affiancata una sulla dimensione decisionale basata sulla domanda: «mi saprebbe indicare tre persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell'orientare le decisioni finali in ordine di importanza». Agli intervistati è stato richiesto di citare tre persone come numero orientativo e di indicarne la motivazione. Tuttavia, si è scelto di tenere anche le citazioni di chi indicava il nome di più o meno attori, ad esempio due o quattro. Nei grafici che si vedranno successivamente non è stato inserito il criterio gerarchico perché si è notato che questo rispecchiava il grado di *indegree* dei

raccolta delle informazioni per i seguenti motivi: 1) la difficoltà di identificare a monte e con precisione tutti gli attori individuali che hanno preso parte ai processi decisionali, in quanto, sia Torino Solidale che il Dispositivo di Aiuto Alimentare in Milano aiuta, sono nati in un momento particolare e in risposta all'emergenza. Quindi molta della documentazione e degli attori che hanno preso parte ai processi decisionali sono stati resi noti con lo svolgersi delle attività; 2) strettamente connesso al punto uno, il punto due riguarda il rischio di estromettere dalla rilevazione attori fondamentali della governance. Problematica che è stata risolta utilizzando sia il criterio posizionale che quello di centralità decisionale nella scelta delle persone da intervistare. Infatti, molti attori che secondo un criterio posizionale erano i più idonei a essere intervistati, in realtà avevano delegato la gestione interna dei processi legati ai due progetti presi in esame a specifici responsabili di progetto, soggetti questi difficilmente identificabili senza l'utilizzo del criterio decisionale; 3) l'intervista aveva una durata media di 50 minuti con picchi di 80 minuti. Richiedere un ulteriore sforzo nella lettura e compilazione della lista avrebbe reso eccessivamente pesante un'intervista già molto lunga; 4) Al momento dello svolgimento delle interviste, nonostante la grande disponibilità e partecipazione degli attori intervistati, molte delle attività emergenziali erano ancora in corso e quindi è stato particolarmente difficile già fissare un singolo incontro, sarebbe stato impensabile chiedere del tempo ulteriore per compilare la SNA decisionale a tutti gli intervistati; 5) attraverso la SNA fatta con citazioni durante l'intervista, inoltre, è stato possibile raccogliere dei dati qualitativi che con una compilazione autonoma della lista non sarebbe stato possibile raccogliere.

nodi e quindi risultava non informativo. In altri termini, i nodi più centrali erano anche quelli che venivano citati per primi.

In questa fase sono state svolte diciannove interviste. 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 apicali dell'organizzazione di riferimento (Lau-mann, Pappi, 1976; Morlicchio, Zaccaria, 1997).<sup>4</sup> A questo nel corso delle interviste è stato aggiunto il criterio decisionale e a scelta ragionata basato sulla centralità percepita dell'organizzazione nella rete, utile per identificare gli ulteriori attori da intervistare. Il criterio decisionale permette di individuare gli attori centrali attraverso le interviste amministrate e la ricostruzione SNA (Piselli, *et al.*, 2012; Brancaccio, Zaccaria, 2007). Il criterio di centralità dell'organizzazione percepita dagli attori nella rete 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, Ravazzi, 2012; Piselli *et al.*, 2012).

4. 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.

# *1. I regimi di povertà e la dimensione locale in Italia*

## **1.1. I regimi di povertà: dal nazionale al locale**

La povertà alimentare, così come altre forme di povertà, richiede strumenti analitici che sappiano restituire una visione complessiva dei meccanismi generativi e riproduttivi del fenomeno. L'idea stessa di povertà multidimensionale, e quindi non legata unicamente alla dimensione economica, deve sempre tenere conto delle condizioni complessive del sistema di regolazione sociale, delle rappresentazioni sociali dei poveri e dell'assetto istituzionale dei diversi paesi (Morlicchio, 2020; Paugam, 2013; Maino, *et al.*, 2016). Parlare di povertà alimentare come ambito a sé stante non deve far cadere il lettore nella trappola di una visione atomistica delle diverse forme assunte dalla povertà. Bensì è necessario tenere a mente la complessità strutturale del rapporto tra sistema di welfare, i bisogni, i rischi e la realtà dell'esperienza quotidiana delle persone che vivono in condizioni di povertà. Per questo motivo in questo libro si è scelto di adottare la cornice analitica dei *regimi di povertà*. Saraceno, Benassi e Morlicchio (2020) definiscono regime di povertà:

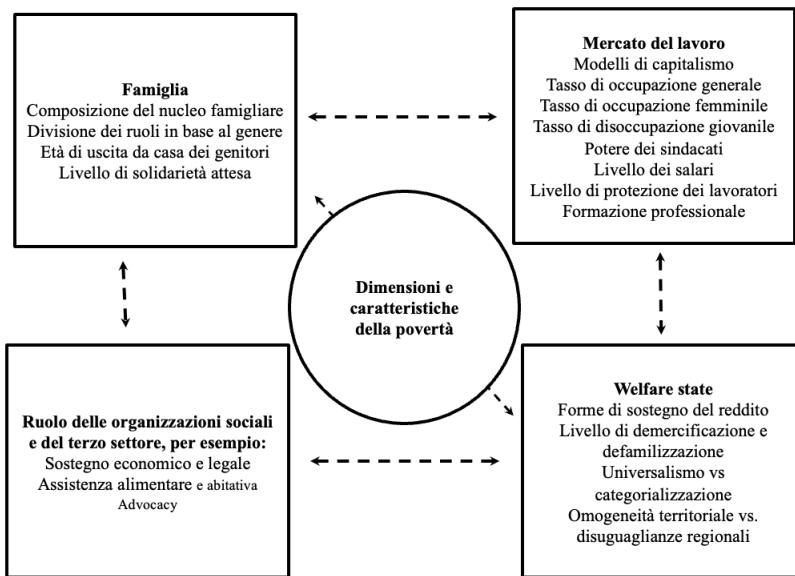
Una specifica combinazione di strutture familiari, sistemi di welfare, caratteristiche del mercato del lavoro formale e informale e dei sistemi di relazioni industriali, con le loro aspettative implicite ed esplicite relative alla solidarietà familiare, all'equilibrio tra responsabilità pubbliche e private (familiari, comunitarie e di volontariato) alla distribuzione dei carichi lavorativi e di cura in base al genere. L'incidenza della povertà, la sua composizione e le modalità e la frequenza con le quali si manifesta dipendono dalla peculiare combinazione e interazione di questi fattori in un determinato contesto e in uno specifico momento storico. (Saraceno, *et al.*, 2022, p. 11)

Il concetto di regime di povertà, in altri termini, si propone di restituire una visione complessiva della povertà e degli specifici aspetti strutturali che la compongono. Tali aspetti riguardano: i modelli di welfare e di regolazione sociale che i singoli paesi adottano, la struttura familiare e la sua composizione, la divisione di genere nel lavoro di cura e nell'accesso al mercato del lavoro, la composizione e la struttura del mercato del lavoro e del terzo settore, vedi fig. 1. La povertà è quindi «l'esito delle forme di regolazione dei processi sociali che definiscono i pacchetti di risorse a disposizione delle persone e le relative condizioni di uso, esponendo individui e famiglie a un differenti rischi di povertà» (*ibidem*). È quindi l'interazione tra le diverse componenti dello specifico regime di povertà la motivazione per cui si cade in povertà, piuttosto che la sfortuna individuale o le singole scelte individuali. Questo approccio offre gli strumenti che permettono di ricostruire quelle che Paugam (2013) chiama *rappresentazioni sociali* della povertà, ovvero quegli aspetti caratterizzanti la povertà legati ai diversi contesti storici, sociali, politici, culturali, congiunturali del mercato del lavoro e geografici. Inoltre, la povertà più che uno stato individuale diventa un processo progressivo di squalificazione legato all'espulsione dal mercato del lavoro e la relazione con l'assistenza (Paugam, 1991, 1996). Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, sviluppi più recenti di questo approccio hanno posto l'attenzione anche sulla dimensione urbana dei regimi di povertà includendo anche quelle che Ruth Lister chiama *strategie di assistenza* e i percorsi biografici di impoverimento (Lister, 2004).

Le radici teoriche di questo approccio si basano su diversi filoni consolidati di letteratura degli studi sui modelli di welfare e sulla povertà. Partendo dalla riflessione di Karl Polanyi sulle tre forme di integrazione tra economia e società (reciprocità, redistribuzione e scambio di mercato) e dalla proposta di Richard Titmuss (1958) che ha identificato i tre modelli di politica sociale su base pubblica, alcuni studi più recenti si concentrano poi sulle differenze nazionali dei sistemi di welfare che i paesi hanno assunto in un modello di regolazione comune. Il più importante lavoro di questo tipo è stato proposto da Esping-Andersen (1990) con il concetto di *welfare capitalism*. L'autore identifica diversi elementi riguardanti un modello di regolazione comune, il *welfare capitalism*, a tutti i paesi europei dal dopo guerra in poi: il ruolo dell'economia di mercato, i modelli di regolazione economica dello Stato, le politiche di welfare pubbliche, il ruolo della famiglia, e l'assetto democratico delle società europee (Saraceno, *et al.*, 2022). Utilizzando una teoria relazionale, basata non su una visione lineare ed evolutiva dei modelli di welfare, bensì sulla diversa composizione storica delle coalizioni di classe nei processi democratici in rapporto con

le istituzioni nascenti e in via di sviluppo, l'autore identifica inizialmente tre diversi modelli di regolazione: il modello social-democratico, il modello liberale e il modello corporativista a cui successivamente verrà aggiunto successivamente il modello mediterraneo (Ferrera, 1996). I risultanti modelli di welfare nazionali creano quindi diversi effetti sulle povertà e sui profili e i rischi collegati ad essa. La conseguente letteratura sulla varietà dei capitalismi viene anche presa in esame (Hall, Soskice, 2001; Burroni, 2016).

*Fig. 1 - Modello teorico dei regimi di povertà*



Fonte: Saraceno, et al., 2022, p. 12

Il modello fa inoltre riferimento agli studi di Serge Paugam (2013) sui regimi di legami sociali e le loro forme di regolazione, nonché sulle conseguenti forme di rappresentazioni sociali della povertà.<sup>1</sup> Tale approccio fa riferimento da una parte al rapporto tra individuo e assistenza, ovvero quello che Simmel definisce “Essere povero e nient’altro che povero” (Simmel, 1908). Tale condizione per Simmel è legata non solo alla deprivazio-

1. Per una trattazione dettagliata di questa teoria si veda Paugam S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, il Mulino, Bologna.

ne materiale, alla disegualanza economica, all'agire individuale o alle presunte perverse condizioni naturali ascritte ai poveri da gran parte della letteratura di stampo economico, bensì al rapporto che intercorre tra una determinata società e i propri poveri. Le forme con cui la società fornisce assistenza, definisce e riconosce i propri poveri da forma non solo alla condizione di povero ma è anche funzione formale costitutiva della società stessa, ovvero contribuisce a formare l'assetto di una determinata società (Morlicchio, 2020). Dall'altro la formulazione di Paugam utilizza un approccio incentrato sui legami sociali di matrice durkheimiana. L'autore identifica alcuni regimi di legami sociali chiamati organico familiista come nel caso dell'Italia, organico pubblico nei paesi nordici, organico elettivo nei paesi anglosassoni e organico pluri-solidaristico come nel caso della Germania, basati sulla prevalenza di determinati tipi di legami: di filiazione (di parentela genitori figli), di partecipazione elettiva (tra amici e vicini), di partecipazione organica (tra colleghi) e di cittadinanza (tra membri di una stessa comunità politica). Questo modello analitico ha ispirato l'idea delle tre forme elementari della povertà proposte da Paugam (2013): la povertà marginale presente in contesti con livelli alti di protezione sociale e bassi livelli di disoccupazione principalmente legata al vissuto di poche persone; la povertà integrata presente in contesti in cui la povertà è diffusa in un'ampia fetta della popolazione, da qui la definizione di integrata; la terza povertà squalificante invece il tipo di povertà più comune nell'epoca post-fordista che è legata alla perdita improvvisa e involontaria del lavoro e del riconoscimento sociale, creando così uno stigma per queste persone.

Partendo da un set di indicatori delle dimensioni indicate precedentemente nella fig. 1 Saraceno, Benassi e Morlicchio (2022) identificano cinque regimi principali di povertà: continentale-nordico, germanico, mediterraneo, orientale, orientale deprivato a cui si aggiungono Regno Unito e Lussemburgo nella categoria non assegnati.<sup>2</sup> Il primo modello che gli autori identificano riguarda paesi come la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, l'Irlanda e la Slovenia e si caratterizza per ottimi risultati nell'inclusività del mercato del lavoro, assieme all'efficienza e alla creazione di numerosi servizi di welfare. Infatti, la povertà in questo regime non è particolarmente elevata, anzi mostra dimensioni ridotte. Questo perché tale regime è capace di creare delle sinergie tra un'eleva-

2. Gli autori hanno utilizzato principalmente indicatori legati al mercato del lavoro, della solidarietà familiare, il ruolo e l'efficacia delle politiche pubbliche, le dimensioni della povertà e i principali profili a rischio. Per mancanza di dati comparativi riguardanti le relazioni industriali e il terzo settore non hanno potuto eseguire un confronto sistematico in questi campi.

ta capacità di accesso al mercato del lavoro, testimoniata ad esempio dal basso livello di disoccupazione giovanile e di NEET, a cui si affianca una spesa di welfare particolarmente efficace e capace di creare servizi fornendo un'importante capacità di sostegno alle famiglie nel lavoro di cura. A differenza di quello che si vedrà successivamente con il modello italiano, la spesa pubblica nel welfare di questi paesi non è per tutti particolarmente elevata rispetto alla media europea; tuttavia, raggiunge dei livelli alti di performance nel campo del contrasto alla povertà. Queste indicazioni generali posso avere delle variazioni nei singoli paesi che tuttavia rimangono ben ancorati alle caratteristiche di questo modello. Il secondo regime chiamato germanico riguarda Germania e Austria e si caratterizza anch'esso per una elevata capacità inclusiva del mercato del lavoro; tuttavia, cambiano le aspettative rispetto alla solidarietà familiare. Sulla famiglia e in particolare sulle donne, sebbene il tasso di occupazione femminile sia alto in termini comparativi, viene fatto gravare un peso maggiore rispetto al regime continentale-nordico, testimoniato ad esempio da una copertura più bassa di asili nido pubblici. Tra i due paesi che compongono il modello vi sono inoltre importanti differenze in termini di spesa pubblica di welfare, sebbene tale spesa rimanga elevata e con un discreto livello di efficienza. Tali caratteristiche portano alla luce anche dei profili a rischio differenziati: famiglie di occupati in Germania e famiglie con minorenni in Austria. Il modello orientale di cui fanno parte Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Slovacchia e Croazia si caratterizza per una bassa spesa in welfare accompagnata da capacità inclusive del mercato del lavoro molto più modeste rispetto al modello continentale-nordico e un ruolo centrale della solidarietà familiare. Questo cluster essendo composto da molti paesi ha un'elevata eterogeneità interna. Nel campo della povertà, ad esempio, la povertà dei minorenni è generalmente poco diffusa ma ad esempio ci sono delle importanti variazioni in termini di deprivazione materiale, sebbene la grave deprivazione appaia contenuta. Il fatto che la bassa spesa ed efficienza del welfare sia accompagnata da una condizione non disastrosa della povertà va letta insieme alla dimensione dello sviluppo economico che ha permesso al reddito delle famiglie di crescere sensibilmente. Il regime orientale deprivato di cui fanno parte Romania e Bulgaria invece mostra un quadro molto più problematico in tutti gli indicatori. Una bassa inclusività del mercato del lavoro con alte aspettative sulla solidarietà familiare non accompagnate dal sostegno della spesa pubblica e in politiche attive del lavoro. Questo quadro si riflette anche sulle condizioni della povertà e di grave deprivazione che è molto più diffusa che negli altri paesi europei, con profili di rischio legati sia alla povertà in-work che alla pover-

tà tra i minorenni. In ultimo, gli autori identificano il modello mediterraneo contiene paesi come l'Italia, la Grecia, la Spagna, Portogallo, Cipro e Malta. Questi che sono caratterizzati da un'elevata disoccupazione giovanile e alto numero di NEET, con un sistema di solidarietà familiare centrale nel sistema di welfare complessivo, ma non adeguatamente sostenuto dalla spesa pubblica e da bassi livelli di occupazione femminile. In generale la spesa pubblica è bassa, ma come si vedrà nel capitolo successivo per il modello italiano, anche se in alcuni paesi raggiunge livelli maggiori la composizione della spesa finale non ha elevate performance e predilige trasferimenti monetari rispetto alla creazione di servizi. Tale sistema di regolazione sociale si riflette sulle condizioni di povertà diffusa dei diversi paesi. Alta povertà tra i minorenni, alta povertà nonostante il lavoro con livelli di grave deprivazione medi. In ultimo, gli autori identificano Regno Unito e Lussemburgo come indipendenti in quanto non rientranti in nessuno dei precedenti gruppi.

### *1.1.1. Il regime di povertà italiano e la sua impalcatura istituzionale*

Partendo dalle caratteristiche del regime di povertà mediterraneo questo paragrafo si focalizzerà sulle peculiarità del regime di povertà italiano. In questo lavoro, pur tenendo conto della configurazione generale del modello di povertà italiano, ci si concentrerà principalmente sui modelli di governance e di contrasto alla povertà locali con particolare accezione alla povertà alimentare. Questo focus fa riferimento al rapporto tra il quadrante del welfare e del terzo settore riportati sopra nella fig. 1. In primis il modello di welfare italiano viene definito dalla letteratura familistico, viste le aspettative riposte sulla solidarietà familiare (Ferrera, *et al.*, 2012; Ranci, Pavolini, 2015). Tale caratteristica condiziona anche l'assetto familiare, l'occupazione femminile e la titolarità del lavoro di cura, principalmente in capo alle donne. Sebbene a partire dal 2008 è stato registrato un incremento contenuto dei livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro, gli effetti del Covid-19 mettono in evidenza come i profili più a rischio di perdita del lavoro siano comunque proprio le donne (Saraceno, *et al.*, 2022). A questa prima caratteristica si aggiungono tre elementi fondanti del modello di welfare italiano: la composizione dell'alta spesa sociale indirizzata principalmente sul sistema previdenziale e pensionistico a scapito, ad esempio, di politiche di conciliazione famiglia lavoro, sebbene negli ultimi anni si è registrata una razionalizzazione parziale di questo sistema (Madama, Pavolini, 2024); la predilezione per i trasferimenti monetari a

scapito della creazione di servizi (Gori, 2022); e la strutturale e storica arretratezza delle politiche di contrasto alla povertà (Busilacchi, 2020; Busilacchi, Luppi, 2022; Busilacchi, Morlicchio, 2024; Natili, Fabris, 2024). Strettamente connesso a questo quadrante del regime di povertà si trovano il terzo settore e la società civile che giocano un ruolo centrale nella costruzione dei servizi di welfare, in particolare nel contrasto alla povertà alimentare (Ferracci, 2022; Marino, *et al.*, 2025). Anche in questo caso le differenze territoriali rimangono molto marcate in termini di offerta di servizi e capacità di azione del terzo settore, il quale non può assicurare una copertura omogenea di assistenza sul territorio, vista anche la natura geograficamente contingente e differenziata di questi enti (Caltabiano, *et al.*, 2024). Al contempo su questo organismo plurale e differenziato vengono fatte gravare delle responsabilità non solo implementative o di progettazione e programmazione condivisa, ma spesso di piena sostituzione rispetto all'attore pubblico, come nel caso della povertà alimentare (Busso, 2017; Ferracci, 2024). Le differenze territoriali in Italia riguardano anche e soprattutto la distribuzione della povertà. Lo zoccolo duro come lo definisce Morlicchio (2020) risiede principalmente nel sud Italia e ha caratteristiche marcatamente differenti dal nord Italia. Al sud, infatti, la povertà di lungo periodo riguarda famiglie numerose, working poor e i minorenni con alti livelli di povertà assoluta rispetto alla media italiana.<sup>3</sup> A partire dalla crisi finanziaria del 2008 è stato registrato un incremento significativo della povertà assoluta anche nel settentrione. Le principali cause che hanno riguardato l'aumento della povertà sono da attribuirsi al peggioramento delle condizioni delle famiglie di migranti, più presenti al nord, viste anche le maggiori opportunità lavorative, che hanno visto peggiorare le proprie condizioni di vita. A questo va aggiunta la difficoltà delle famiglie italiane a vivere in grandi contesti urbani il cui costo della vita è particolarmente alto, difficoltà che sono peggiorate con la crisi del 2008 e la pandemia (Saraceno, *et al.*, 2022; Morlicchio, Benassi, 2020). Inoltre, va ricordato che i livelli di povertà assoluta al nord avevano come base di partenza livelli molto più bassi rispetto al sud, va tenuto conto di questo dato interpretativo per leggere l'aumento differenziato tra le due parti d'Italia. In ultimo, il

3. Per povertà assoluta si intende l'incapacità di accedere ad un panierino minimo di beni e servizi considerati essenziali per condurre una vita dignitosa. Misura che tiene conto dell'area geografica sia per macroarea (nord, centro, sud) che della distinzione tra centri urbani di varie dimensioni e zone rurali, della composizione familiare, e della variazione negli anni. Per un'analisi approfondita si veda Morlicchio E. (2020), *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.

mercato del lavoro italiano basato su una netta segmentazione e caratterizzato da una forte differenziazione territoriale in termini di sviluppo economico, crea differenze territoriali importanti in termini di qualità e quantità dell'occupazione (Orientale Caputo, 2021; Burroni, 2016).

Per andare in profondità nei processi che definiscono il regime di povertà italiano è doveroso e necessario chiarire l'impalcatura istituzionale italiana che compone la governance dell'assistenza sociale e delle politiche sociali, la quale permette lo sviluppo di diversi modelli di welfare locale. La riorganizzazione territoriale delle politiche sociali in Italia è un nodo cruciale per capire il funzionamento del sistema di welfare complessivo. La genesi di questo modello organizzativo 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 a livello sovranazionale e globale (Kazepov, 2008). Gli stati nazionali con la fine del capitalismo fordista e del modello keynesiano e con la globalizzazione dei mercati e l'avvento del neoliberismo si sono trovati a dover rispondere a bisogni sempre più complessi e differenziati e a dover cedere delle competenze frammentando le proprie strategie di azione per essere più vicini ed aderenti nelle risposte e ridurre la spesa pubblica. Questo processo nel caso italiano 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 omogenea ed eguale copertura e godimento dei diritti sociali. La sussidiarietà è la strategia alla base dell'avvicinamento ai nuovi bisogni (Bifulco, 2015). Il termine sussidiarietà si riferisce al processo di devoluzione di competenze e responsabilità da parte di enti appartenenti a scale istituzionali più elevate, come quelli che compongono l'apparato centrale dello Stato, verso enti di rango istituzionale sottordinato, come le regioni e i comuni in Italia. A questo modello di sussidiarietà definita verticale, dall'alto verso il basso, si affianca un secondo modello che è la sussidiarietà orizzontale, o tra pari, che esalta le azioni dei cittadini e degli enti a livello locale nel perseguimento di un interesse generale, o azioni dal basso. L'Italia ha da sempre mostrato evidenti limiti legati al funzionamento e all'efficienza della burocrazia. Con la riforma 328 del 2000 e del titolo V della Costituzione questo paese ha dovuto fare i conti anche con una devoluzione di compiti e responsabilità non corrisposte da adeguate coperture in termini di finanziamento, di chiarezza procedurale e di capacità implementative, la cosiddetta sussidiarietà passiva (Kazepov, et al., 2020). L'entrata in gioco di meccanismi organizzativi basati sull'ef-

ficienza e la riduzione della spesa pubblica – come il NPM – nella costruzione e fornitura di servizi di welfare, nonché 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 nel periodo 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 (Bifulco, 2015).<sup>4</sup> La riforma 328 mirava esplicitamente a modificare l’impalcatura istituzionale e la regolazione del sistema delle politiche sociali. 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, con lo scopo di promuovere lo sviluppo delle proprie comunità (Rampulla, 1997). Tuttavia, la prima vera riforma dell’assistenza sociale è la legge quadro 328/2000. I capisaldi istituzionali di questa legge sono due: la sussidiarietà verticale e orizzontale. Sussidiarietà verticale come forma di ricalibrazione tra il potere centrale, delle regioni e dei 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 centralizzazione della definizione di alcune prestazioni essenziali tramite i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), opera questa mai effettivamente portata a termine. La sussidiarietà orizzontale invece si riferisce all’impiego delle risorse presenti nei territori, grazie alla promozione di alleanze tra amministrazioni locali ed enti del privato profit e non profit (Bifulco, 2015; Franzoni, Anconelli, 2014; Franzoni, 2012). Per quanto riguarda i contenuti invece l’integrazione e la territorializzazione, come definito nella nota 7, sono i punti cardine. Integrazione a livello locale, che ha come scopo quello di mettere insieme in modo sinergico diversi ambiti di policy e strutture amministrative. Ciò per modificare la configurazione a canne d’organo classica della pubblica amministrazione e dei servizi sociali, superando così la concezione categorizzante del welfare fordista per lasciare spazio alla persona (Vitale, 2007). 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, Negri, 2012); dall’altro come forma di

4. Con il termine territorializzazione si fa riferimento a due diversi processi: il rescaling ovvero la riorganizzazione in termini territoriali dell’assetto istituzionale e il focus sul territorio come base per la creazione di politiche e interventi. Per una trattazione estesa si veda Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.

apprendimento e definizione di nuove istituzioni (Bifulco, 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*.<sup>5</sup> 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 nella sua veste di *membrana* (Magatti, 2005). Gli enti del terzo settore (ETS), infatti, devono essere in grado di proporre soluzioni autonome e allo stesso tempo fare da mediatori tra i bisogni della popolazione e le arene politiche. La struttura complessa e ambiziosa della 328/2000 ha generato non pochi problemi nelle fasi implementative e di creazione delle arene partecipative (Bifulco, Centemeri, 2008).

La riforma costituzionale mirava invece all'esplicitazione del principio di decentramento amministrativo, andando a chiarire le materie di competenza esclusivamente statale, concorrente tra i vari livelli istituzionali e residuali. 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 e privatizzazione dell'azione pubblica 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. (Bobbio, 2000, p. 112)

La riforma ha messo a sistema il criterio di sussidiarietà andando a specificare le rispettive competenze delle diverse scale istituzionali. La

5. 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.

riforma costituzionale ha quindi definito chiaramente il passaggio dalla visione del *government*, o governo riferito ad un'istituzione sovraordinata come lo stato, a quella della *governance* diffusa, territoriale, negoziata, integrata e ha sancito il cambiamento anche dell'idea stessa di pubblico, che ha sottratto l'attenzione da un sistema di politiche sociali a livello nazionale verso un'ottica principalmente territoriale (Arlotti, Sabatinelli, 2020).<sup>6</sup>

Come ben esplicitato da Kazepov, questo processo ha come esito la «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, p. 13). Sebbene il focus del lavoro sarà sulla 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).<sup>7</sup> In questo contesto di mutamento le regioni e le città sono divenuti attori centrali nella *governance multilivello*.

Le spinte riformatrici soprariportate 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. Questa spinta verso il welfare mix (Ascoli, Ranci, 2003) ha modificato in termini normativi, organizzativi e processuali l'identità degli 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 da Delle Cave:

Parte del terzo settore è così rimasta strettamente ancorata ad una dimensione di filantropismo “puro”, mentre parte delle organizzazioni non profit si è svil-

6. Nella letteratura internazionale si distinguono tre concetti per indicare il governo e l'azione del governare: *government*, che può essere tradotto in italiano con governo nelle mani di un'autorità politica legittimata e in generale gerarchicamente sovraordinata – lo Stato ad esempio –; *governing*, ovvero l'atto del governare su un determinato ambito della realtà; *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, p. 421).

7. 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 (Bagnasco, 2003).

luppata lungo un piano d'azione maggiormente proteso verso la dimensione di impresa. (Delle Cave, 2020, p. 15)

A rendere più complessa la definizione italiana di ETS sono intervenuti una serie di interventi normativi.<sup>8</sup> La nascita dell'impresa sociale come forma giuridica rende evidenti le dinamiche di fusione tra logiche di mercato e di reciprocità. Nasce un terzo settore che si regola secondo logiche di specializzazione e professionalizzazione legate alla competizione al ribasso, per servizi sempre più specialistici e strutturati (Delle Cave, 2020). A questo si affianca il cosiddetto codice del terzo settore – legge 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. (Ivi, p. 51)

Una categoria di attori ascrivibile in parte agli ETS, che è nata in Italia anch'essa negli '90, sono le fondazioni di origine bancaria (FOB). Queste nascono nel nostro paese da un processo di privatizzazione del sistema bancario partito con la legge Amato del 1990 (Burroni, *et al.*, 2015; Caselli, Rucco, 2018).<sup>9</sup> 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 e l'identità giuridica delle fondazioni come enti privati e no profit per lo sviluppo territoriale. Le FOB sono organizzazioni centrali per lo sviluppo locale grazie alle loro capacità di finanziamento e implementazione, ma anche di politica attiva e azione autonoma, le quali a un regime di diritto privato riconosciuto legalmente affiancano la vocazione della finalità pubblica (Burroni, *et al.*, 2015). Tale fenomeno ha portato la Corte Costituzionale nel 2003 ad esprimersi per chiarire il ruolo di tali attori.<sup>10</sup> Il legame tra il territorio e le FOB è inoltre evidente nella struttura della governance interna delle stesse. Altro attore generalmente incluso nel panorama del terzo settore sono le organizzazioni

8. 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.

9. Legge 30 luglio 1990, n. 218.

10. Sentenza della Corte Costituzionale n. 300 del 2003.

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.

In questo quadro generale è chiaro come l'interazione tra l'attore pubblico locale e un così variegato panorama di attori possa risultare particolarmente difficile e soggetto a logiche di potere differenziate sul territorio e tra i territori. Ad esempio, nel campo specifico del contrasto alla povertà, la semplice presenza o meno di grandi FOB, con grandi capacità di spesa, che investono su questo tema ha esacerbato diseguaglianze territoriali preesistenti come quella nord-sud, avendo una concentrazione storicamente sedimentata al centro-nord (Saraceno, *et al.*, 2022).

#### *1.1.2. Regimi di povertà locale e la loro importanza nel modello italiano*

Il regime di povertà italiano mostra quindi delle evidenti differenze interne. Studi più recenti, come ad esempio il progetto PRIN *Local regimes of poverty: A systematic comparison of poverty determinants in Milan, Rome and Naples* da cui nasce l'idea di questo libro, hanno messo in luce come a livello sub-nazionale possano coesistere diversi regimi locali di povertà, i quali trovano nelle grandi aree metropolitane la loro massima espressione. Questi regimi locali appartengono al modello più ampio di povertà ma declinano in modalità significativamente diverse le quattro dimensioni alla base dei regimi di povertà. Il livello locale nelle sue differenti articolazioni gioca un ruolo centrale nel welfare italiano. Elemento rafforzato dalla recente approvazione dell'autonomia differenziata che ha aumentato la competizione e le disparità tra le regioni (Viesti, 2019). In questo assetto istituzionale, culturale e politico un ruolo fondamentale nella definizione e implementazione delle strategie di contrasto, e di conseguenza nelle forme in cui i diversi regimi di povertà locale si articolano, viene giocato dalle città. Infatti, se di per sé oggi le città sono responsabili della creazione e implementazione di politiche pubbliche di vario genere (Les Galès, 2002), queste diventano attori chiave nel campo del welfare e delle politiche sociali (Saraceno, 2002; Oosterlynck, 2020). Il rapporto di autonomia-connesione tra le città e le scale istituzionali superiori che caratterizza l'azione delle città europee è stato ampiamente trattato in letteratura (Les Galès, 2002; Kazepov, 2005; Oosterlynck, 2020). Per questo non si può parlare di completa autonomia delle città in Europa, come ad esempio nel modello americano. In Italia in particolar modo, le caratteristi-

che di lungo periodo che caratterizzano le società locali – incomplete –,<sup>11</sup> contribuiscono significativamente a formare le condizioni di povertà locali, i sistemi di contrasto, di regolazione e la distribuzione della povertà nello spazio urbano (Benassi, 2023; Saraceno, 2002; Bagnasco, 1977). Inoltre, nello specifico caso del contrasto alla povertà alimentare questo risulta particolarmente evidente, in quanto fino alla diffusione del Covid-19 poco o niente veniva fatto a riguardo dall'attore pubblico a vari livelli (ActionAid, 2020; Ferracci, 2024). Il bisogno alimentare e l'assistenza sono rimasti per molta parte della storia italiana recente completamente devoluti al terzo settore, principalmente di stampo caritatevole (Toldo, 2018).

Per le ragioni sopra elencate nel caso italiano diventa utile porre lo sguardo sui regimi di povertà locali (Benassi, Ciarini, 2025; Giullari, De Nicola, 2025). Per regimi di povertà locale si intendono delle configurazioni specifiche del modello generale italiano, che presentano delle peculiarità legate alle modalità di regolazione sociale e istituzionale proprie del contesto locale e della loro interazione o disallineamento. Si pensi alle differenze tra una metropoli del sud e una del nord Italia, ad esempio Napoli e Milano. I livelli di sviluppo economico, l'attività e la dinamicità del mercato del lavoro, il costo della vita, le capacità e la cultura dell'intervento locale dell'attore pubblico, i livelli di povertà assoluta e di deprivazione materiale, il mercato immobiliare, la presenza di grandi FOB e quindi di investimenti nel sociale, creano delle condizioni di partenza estremamente differenziate e difficilmente accomunabili tra contesti differenti.

## **1.2. La povertà alimentare come dimensione della povertà**

Parlare di povertà alimentare vuol dire porsi con un'ottica multidimensionale nei confronti della povertà. Infatti, gli studi sulla povertà a partire dalla fine del XX secolo, con l'avvento della società post-industriale e la nascita di nuovi bisogni, hanno messo in evidenza come la povertà non riguardasse esclusivamente la sfera economica, ma bensì diverse dimensioni, andando a definire uno spettro variegato di povertà (Morlicchio, 2020). Non si deve però cadere nell'errore particolaristico di trattare le diverse dimensioni della povertà come concetti e questioni a sé stanti, in quanto queste sono parte di un disagio complessivo che ha bisogno di risposte

11. Le società locali delle città europee sono state definite incomplete in letteratura proprio per il loro legame esplicito con la dimensione sovralocale e nazionale (Saraceno, 2002; Les Galès, 2002).

complesse e integrate. Ovviamente, le pratiche di contrasto alla povertà alimentare utilizzeranno degli strumenti dedicati, i quali non sono sufficienti per ridurre il livello complessivo di disagio di una famiglia o di un individuo. Facendo riferimento al caso italiano, e come si vedrà approfonditamente di seguito, si può prendere ad esempio il sistema della carta “dedicata a te” uno strumento di sostegno annuale una tantum per l’acquisto di alcuni tipi di generi alimentari introdotto dalla Legge di Bilancio 2023. Questo strumento, senza entrare nel merito della logica che guida la policy, ha un’efficacia molto marginale nella vita di chi poi vive quotidianamente in condizioni di povertà. Ciò richiama all’importanza di studiare la povertà utilizzando la cornice analitica dei regimi di povertà.

La povertà alimentare nelle società occidentali a capitalismo avanzato viene spesso richiamata facendo riferimento al paradosso della “scarsità nell’abbondanza”, ovvero l’ineguale capacità di accesso al cibo e a una dieta sana, in società dove la disponibilità di cibo non è un problema (Campilgio, Rovati, 2009). In queste società, quindi, la questione della povertà alimentare è strettamente correlata con la difficoltà economica da parte di una fetta della popolazione e al corretto utilizzo del cibo, si pensi ad esempio allo spreco alimentare del settore ristorazione o della grande distribuzione (Bandera, *et al.*, 2016). Questo elemento serve a chiarire, almeno dal punto di vista teorico, la distinzione tra povertà alimentare e insicurezza alimentare (Marino, *et al.*, 2025). Sebbene i due termini vengano spesso utilizzati in modo interscambiabile, la povertà alimentare, ad esempio nel contesto americano, viene spesso fatta risalire ad una dimensione prettamente economica come incapacità di accedere al cibo, mentre l’insicurezza alimentare, per come è stata definita dalla FAO (1996, 2008), riguarda uno spettro più ampio di dimensioni, ovvero: la disponibilità, l’accessibilità, l’utilizzabilità e la stabilità del cibo (Maino, *et al.*, 2016; Marino, 2025).<sup>12</sup> La FAO definisce infatti la sicurezza alimentare come «situazione in cui tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno accesso fisico, economico e sociale ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire le proprie necessità e preferenze alimentari, permettendo loro una vita sana e attiva»

12. Con disponibilità si intende la quantità di cibo prodotto, stoccati e commercializzato atto a soddisfare il bisogno alimentare di una popolazione; con accessibilità si fa riferimento sia alla sfera economica, e quindi alla capacità di acquistare il cibo da parte di una determinata popolazione, sia alle modalità organizzative per la distribuzione del cibo, le quali possono condizionare pesantemente la possibilità di accesso; l’utizzabilità riguarda le capacità individuali, al netto delle prime due dimensioni, di utilizzare il cibo al fine di creare una dieta sana; infine la stabilità che fa riferimento alla stabilità nel tempo delle prime tre variabili (Maino, *et al.*, 2016, pp. 27-28).

(Maino, *et al.*, 2016, p. 27). I diversi livelli di insicurezza alimentare generano la povertà alimentare, che di conseguenza varierà nei suoi elementi costitutivi da contesto a contesto. L'esperienza vissuta della povertà alimentare è quindi una questione complessa che tiene insieme non solo aspetti prettamente economici di accesso al cibo, ma anche sociali, di partecipazione alle attività di una determinata società e psicologico-individuali (Burchi, De Mauro, 2016; Palladino, *et al.*, 2025). Per questo tra gli obiettivi dell'*Agenda globale per lo sviluppo sostenibile 2030* dell'ONU l'obiettivo due riguarda proprio porre fine alla fame andando a influire sui fattori specifici dei singoli paesi.

Riassumendo, la povertà alimentare è uno stato di depravazione, o grave depravazione, economica, fisica, sociale e psicologica che nelle società occidentali ha una connotazione principalmente legata all'impossibilità di accedere al cibo per cause principalmente economiche, o che anche in caso di un accesso sufficiente non permetta di poter scegliere prodotti che costituiscano una dieta sana, bilanciata e varia (Maino, *et al.*, 2016; Marino, *et al.*, 2025). A questo si aggiunge che tale stato di depravazione è indicatore di una condizione più ampia di fragilità, che richiede sia di tamponare il problema, come è successo ad esempio nel corso della pandemia, ma anche di avviare dei processi strutturati di supporto, in capo al welfare pubblico, nel campo del contrasto alla povertà più in generale (Ferracci, 2024).

### *1.2.1. La povertà alimentare in Italia e le pratiche di contrasto*

Negli anni '50, l'inchiesta sulla miseria in Italia evidenziava come la povertà alimentare costituisse uno degli indicatori principali del tenore di vita, accanto alle condizioni abitative e all'abbigliamento, misurata in particolare attraverso il consumo di vino, carne e zucchero (Morlicchio, 2020). Il periodo del boom economico segnò un netto miglioramento dell'alimentazione: il consumo annuo di carne pro capite, che nei primi anni '50 era di circa 4-5 chilogrammi, aumentò fino a 9 chilogrammi a metà decennio e raggiunse i 20 chilogrammi nel 1966, superando così i livelli del periodo anteguerra (Crainz, 1998, p. 84). Questo miglioramento economico e alimentare determinò una riduzione dell'attenzione sociologica verso la povertà alimentare, la quale tornò a essere oggetto di riflessione solo in seguito alla crisi economica globale del 2008, quando nuovi studi ripresero a indagare le difficoltà di accesso al cibo anche in contesti di abbondanza (Campiglio, Rovati, 2009). Bandiera 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, p. 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 di regolazione nazionale, mettendo in discussione il suo statuto di diritto soggettivo, come riconosciuto a livello internazionale dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (ActionAid, 2020; Marino, *et al.*, 2025).

In Italia le azioni di contrasto intraprese sono risposte di tipo emergenziale e assistenziale, con un forte radicamento territoriale (Ferracci, 2024). 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 difficile che si sviluppino dei processi virtuosi di rimozione degli ostacoli individuali riconosciuti dal principio costituzionale di egualianza. Infatti, sebbene vi siano molti esempi innovativi come quelli legati al secondo welfare (Maino, *et al.*, 2016), soprattutto a 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 descritto precedentemente (Gori, 2022).

A livello nazionale, il Reddito di Cittadinanza, o più in generale la presenza di qualsiasi forma di reddito minimo, riveste un ruolo cruciale nel contrasto alla povertà alimentare. La crisi provocata dalla pandemia di Covid-19 ha ulteriormente evidenziato come, in un sistema di welfare già caratterizzato da fragilità e frammentazione come quello italiano, il tema della povertà alimentare fosse trascurato in termini di politiche pubbliche. In Italia, infatti, restano carenti dati ufficiali sui fabbisogni alimentari della popolazione e linee politiche dedicate a introdurre strumenti mirati ed efficaci per affrontare questo problema. Tale lacuna è emersa in modo chiaro con le misure adottate dal governo Conte II durante la pandemia, che si sono concentrate su interventi emergenziali, come i *voucher* per l'acquisto di generi alimentari. Allo stesso tempo, strumenti di sostegno al reddito straordinari, come il Reddito di Emergenza o altri ammortizzatori sociali temporanei, hanno sottolineato l'importanza dell'intervento statale nella

riduzione della povertà. Tuttavia, tali misure non sono state integrate in modo strutturale nel sistema di welfare al termine della fase emergenziale (Pianta, *et al.*, 2021).

Anche nei governi successivi alla fase emergenziale della pandemia, gli interventi volti a contrastare la povertà alimentare sono rimasti sostanzialmente inefficaci, corroborando la non corretta interpretazione del Covid-19 come evento imprevisto e dirompente, o “cigno nero” (Pavolini, *et al.*, 2021). Un esempio evidente di questa continuità è rappresentato dal sistema “*dedicata a te*”, introdotto dal governo a partire dal 2023, che perpetua la logica di scarso impegno politico sul fronte della povertà alimentare. Tale situazione è ulteriormente accentuata dalla sospensione del Reddito di Cittadinanza e dall’adozione di misure mirate a specifiche categorie, come l’Assegno di Inclusione (ADI) e il sostegno per la formazione e il lavoro (SFL) (Sacchi, *et al.*, 2023; Baldini, Busilacchi, 2023; Busilacchi, Morlicchio, 2024). I principali strumenti di finanziamento per il contrasto alla povertà alimentare provengono 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 superiori 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, 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 (ActionAid, 2020). In mancanza di una regolazione specifica e centralizzata a livello nazionale, ma anche di specifiche politiche regionali, ai comuni è stato lasciato l’onere di decidere 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 generale dei criteri di accesso basati su scelte politiche arbitrarie a 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 (*ibidem*). 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/o 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.

### *1.2.2. Innovazione sociale e governance urbana nel contrasto alla povertà alimentare*

Nel modello italiano di contrasto alla povertà alimentare si può notare come siano fondamentali i modelli locali di welfare, pubblico e privato, che danno vita a sistemi governance e di innovazione sociale differenziati. Molti studi a livello internazionale si sono concentrati sulle politiche alimentari (Manganelli, 2022; Medina-Garcia, *et al.*, 2022; Toldo, 2018) mettendo in evidenza i rapporti di forza tra gli attori – pubblici e privati del sistema di governo, le condizioni istituzionali, i limiti e le risorse dei diversi contesti locali (Maino, De Tommaso, 2022; Paletti, Valzania, 2023). 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 welfare locale, innovazione e governance si fa ancora più marcato (Maes, *et al.*, 2018). In questo paragrafo ci si concentrerà sui concetti di governance urbana, ovvero un modello di azione e governo che include una collettività di attori a livello locale e di innovazione sociale. Essendo le città un attore chiave nella costruzione del welfare locale, un ruolo fondamentale viene svolto dalle reti di attori pubblico-privato, o policy-networks, i quali sono alla base dei differenti modelli di governance adottati (Les Galès, 2001; Oosterlynck, Cools, 2020). Tuttavia, tre variabili differenziano e condizionano la governance urbana dalla governance a livello nazionale (Peters, Pierre, 2012). Il primo livello riguarda la dimensione economica: le città, infatti, devono fare i conti con differenti contingenze, con sistemi produttivi spesso disomogenei in alcuni casi e con una parziale impossibilità di stabilire autonomamente le proprie entrate fiscali, in quanto subordinate all'autorità statale. Il secondo livello riguarda i limiti istituzionali: ovvero quali posizioni, ruoli e capacità ricoprono le città nell'architettura istituzionale più generale di un paese. 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. 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, Les Galès, 1997). Il differente incrocio di queste variabili rende difficile comparare i modelli di governance urbana, soprattutto in un paese con forti differenziazioni interne come l'Italia. Per questo Di Gaetano e Strom (2003) propongono un modello teorico integrato 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 a livello locale che vengono mediati poi all'interno dei milieus istituzionali.

Il secondo concetto particolarmente importante per studiare il contrasto alla povertà alimentare è quello di innovazione sociale (IS), come strumento del secondo welfare (Maino, 2017).<sup>13</sup> L'IS definisce un *oggetto di confine e/o quasi-concetto* (Barbera, 2020; Coscarello, 2024) in quanto nato per rispondere ad esigenze pratiche dei cittadini e mutuato solo successivamente dal gergo scientifico socio-politologico. 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. L'estensione empirica del concetto di IS ricopre infatti differenti aspetti anche molto diversi tra loro (Pirone, 2012). 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, Ailenei, 2005).

In prima istanza va chiarito cosa si intende per innovazione sociale. Nella sua formulazione più generale l'IS mostra per contrasto le proprie differenze con l'innovazione economica (Ramella, 2013). Inoltre, l'IS in una prospettiva funzionalista può essere vista come una modalità terza,

13. Con secondo welfare si intende: un insieme di misure che intendono offrire risposte innovative a bisogni sociali insoddisfatti e si affiancano progressivamente al primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria. Ciò è reso possibile dall'apporto di risorse private (finanziarie, ma anche ideative e organizzative) provenienti da una vasta gamma di attori economici e sociali, che agiscono in reti territoriali ma sono aperti alle collaborazioni trans-locali (Maino, 2022).

legata per l'appunto alla matrice sociale, di soddisfacimento dei bisogni non coperti dall'azione dello stato o dalle logiche di mercato (Moulaert, *et al.*, 2013; Pestoff, 1998). Ramella definisce l'innovazione come «mutamento di uno stato di cose esistente, al fine di introdurre qualcosa di nuovo» (Ramella, 2013, p. 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 (Barbera, Parisi, 2019). 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. L'IS 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. 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, 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 (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.

L'approccio a cui si farà riferimento in questo libro è quello euro-canadese o chiamato anche critico movimentista (Barbera, 2020).<sup>14</sup> Que-

14. In letteratura esistono molte proposte di categorizzazione dell'innovazione sociale per una trattazione esaustiva si vedano: Barbera F. (2020), *L'innovazione sociale: aspetti*

sto approccio nasce nel campo degli studi locali urbani e del territorio (Moulaert, Sekia, 2003; Moulaert, 2010). In questo approccio l'idea di IS è definita secondo degli assunti normativi ben precisi: emancipazione, empowerment, solidarietà; reciprocità; rinnovamento sociopolitico e trasformazione istituzionale (Moulaert, MacCallum, 2019; Moulaert, *et al.*, 2022; Moulaert, Ailenei, 2005). L'IS si posiziona nella tensione oppositiva alla diffusione neoliberale delle società contemporanee sia nei contenuti che nei processi utilizzati per raggiungere tale fine. 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). 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 nuovi bisogni, o *wicked problems*, sono entità complesse e multidimensionali. 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. Similarmenete 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 (Oosterlynck, *et al.*, 2020). L'idea che accomuna i diversi approcci è che questo genere di problemi non è definito aprioristicamente potendo così fornire 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. La trasformazione delle relazioni sociali è di per sé un processo e un fine che tende alla ridefinizione della società. 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'empowerment

*concettuali, problematiche metodologiche e implicazioni per l'agenda della ricerca, «Polis», 35, 1, pp. 131-148; Coscarello M. (2024), Ecosistemi dell'innovazione. Gli incubatori come strategia di innovazione sociale e territoriale, FrancoAngeli, Milano.*

e il mutamento politico sono strettamente legati, ma non si identifica totalmente, con la trasformazione delle relazioni sociali (Moulaert, *et al.*, 2022). Il termine empowerment ha subito differenti evoluzioni nel tempo. Una interessante tipologia esplicativa del concetto di empowerment basata sulla letteratura esistente è stata proposta da Oosterlynck e colleghi (2020): pratiche bottom-up orientate alla partecipazione dei gruppi esclusi rispetto a pratiche di empowerment top-down stabilite da attori gerarchicamente sovraordinati; capacità individuale rispetto ad 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 (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* (Bagnasco, 2003; Kazepov, *et al.*, 2020). L'IS deve produrre dei cambiamenti sistematici capaci di perdurare per definire nuovi assetti societari. 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/complementarietà con l'offerta pubblica (Ciarini, 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 proficua tra le diverse possibilità esistenti. Sebbene l’IS promuova forme di cambiamento profondo sarebbe impensabile vederla come l’unica strategia di azione.

Tutti gli elementi presentati in questo capitolo rientrano nel complesso gioco che definisce i diversi regimi locali di povertà e la loro relazione il regime di povertà nazionale.

## *2. L'impatto del Covid-19 sui modelli di welfare locali a Milano e Torino*

### **2.1. La diffusione del Covid-19 e le misure nazionali di contrasto**

La diffusione pandemica può a tutti gli effetti essere definita un cigno nero nelle sue cause, ma non nei suoi effetti (Pavolini, *et al.*, 2021). Il Covid-19 può essere definito senza dubbio un evento improvviso che ha colpito i diversi paesi del mondo in modo differenziato. Va però detto che gli effetti del Covid-19 sui diversi modelli di welfare non sono stati altrettanto imprevedibili. Il caso italiano è paradigmatico per chiarire questo rapporto e aiutare a capire come il concetto di cigno nero si leggi alle diverse possibilità di risposta e supporto presenti nei diversi paesi. Le lacune del regime di povertà italiano in termini di welfare sono state già discusse nel capitolo precedente (Saraceno, *et al.*, 2022; Ferrera, *et al.*, 2012; Madama, Pavolini, 2024; Burroni, 2016). Tutto ciò ha fatto sì che l'Italia arrivasse meno preparata alla diffusione Covid-19 rispetto ad altri paesi. Inoltre, i differenti livelli di competenza e i diversi modelli di regolazione regionali nel campo delle politiche socio-sanitarie hanno accresciuto la complessità del sistema e la differenziazione interna delle risposte.

Un secondo elemento per leggere le diverse risposte implementate riguarda anche i patterns e l'intensità della diffusione del virus. Gli andamenti differenziati della diffusione della pandemia 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 sono poi sviluppati successivamente e che hanno avuto un impatto importante soprattutto per calibrare gli interventi di risposta; la seconda linea che riguarda la disponibilità e la copertura vaccinale della popolazione. Elementi questi che hanno influenzato i processi locali di contenimento della pandemia e che hanno

visto diversificate erogazioni di fondi a livello nazionale. La Lombardia è stato uno dei bacini iniziali di diffusione del coronavirus e la prima regione ad entrare nella zona rossa.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> La Regione Piemonte è entrata nella zona rossa a distanza di pochi giorni.<sup>3</sup> Il 9 marzo il presidente del consiglio dei ministri Giuseppe Conte emana le misure di contenimento della pandemia per tutto il territorio italiano.

Altra chiave di lettura fondamentale riguarda i sostegni provenienti dal livello nazionale (Busso, *et al.*, 2021; UPB, 2020). 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.<sup>4</sup> Il decreto *Cura Italia* è stato la prima forma di sostegno economico, emanato il 17 marzo 2020. A seguire è stato emanato l'8 aprile il *Decreto Liquidità* con lo scopo principale di fornire liquidità alle imprese. Conclusa la prima fase pandemica il 19 maggio del 2020 viene emanato il *Decreto Rilancio* con lo scopo principale di contenere i danni provocati dalla prima ondata della pandemia. In questo decreto viene introdotto il Reddito di Emergenza (REM), una misura emergenziale rivolta ai nuclei familiari maggiormente colpiti dalla pandemia che, inizialmente, non ricevevano altri tipi di sostegno e avevano un reddito mensile inferiore all'ammontare del REM (Natili, *et al.*, 2021). Questo strumento aveva un importo minore rispetto al reddito di cittadinanza (RDC), ma è stato distribuito ad importo pieno, senza condizionalità al lavoro e con maggiore facilità di accesso in quanto non venivano richiesti periodi di permanenza pregressa nel paese, ma la sola residenza (*ibidem*). Tuttavia, sebbene con maggiore flessibilità, venivano mantenuti i requisiti economico-patrimoniali del RDC. 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. Tra fine ottobre e dicembre 2020 con la seconda ondata di diffusione della pandemia vengo-

1. 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.

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

3. 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.

4. Per una trattazione estensiva si veda [www.agenziacoesione.gov.it/covid19-attimergenza-epidemiologica/](http://www.agenziacoesione.gov.it/covid19-attimergenza-epidemiologica/).

no emanati cinque *Decreti Ristori*. A 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* a sostegno di lavoratori e aziende e il 25 maggio 2021 il *Decreto Sostegni bis*. 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.<sup>5</sup> 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.

Per quanto riguarda la dimensione locale sono state utilizzate diverse combinazioni di sostegno per contrastare la pandemia, assieme a quelle elencate precedentemente. 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. Le forme di sostegno nazionale hanno svolto un ruolo molto importante nel contrasto alla povertà alimentare. Ad esempio, nel *Decreto Rilancio* del 2020 è stato istituito il *fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali*.<sup>6</sup> Nella primissima fase della pandemia, il 29 marzo 2020, è stata emanata l'Ordinanza del Dipartimento della Protezione Civile n. 658, stanziando 400 milioni di euro per le misure urgenti di solidarietà alimentare. A novembre 2020, il Decreto Ristori-ter ha stanziato altri 400 milioni di euro per lo stesso scopo. 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. 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.<sup>7</sup>

5. 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.

6. 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>; <https://temi.camera.it/leg19/temi/il-fondo-per-l-esercizio-delle-funzioni-fondamentali-degli-enti-locali.html>.

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

In conclusione, la diffusione del Covid-19 in Italia ha seguito pattern differenziati sul territorio sia in termini temporali e spaziali, che sociali. 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, p. 52)

Oltre le caratteristiche nazionali del modello di welfare, le differenze territoriali, delle possibilità di intervento e le caratteristiche del mercato del lavoro hanno generato divari importanti sia nelle risposte che nella gestione della pandemia. La disponibilità e le disparità territoriali in termini di risorse e attori capaci di rispondere alle sfide portate dal Covid-19 è stato un nodo cruciale nel territorio italiano (Ferracci, 2024; Bifulco, Facchini, 2015). Si è visto infatti con l'evolversi della pandemia come il livello cittadino in Italia, in quanto bacino privilegiato di risposte più o meno istituzionali e istituzionalizzate, abbia svolto un ruolo centrale. Durante la pandemia, infatti, i comuni hanno dovuto gestire risorse economiche e relazionali molto importanti per coordinare le azioni emergenziali.

## **2.2. 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, Ranci, 2022). In un contesto di welfare dove la protezione sociale è figlia di evidenti mancanze storiche di copertura, come 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, 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, 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 testimoniato dall'aumento della povertà assoluta nel Nord Italia e l'aumento dei lavoratori poveri (Gori, 2017; ISTAT, 2019). Sebbene con una leggera riduzione nel 2019, la povertà assoluta è tornata a salire durante e post pandemia (ISTAT, 2023). È inoltre importante notare come in Italia una delle categorie a maggiore rischio siano i giovani proprio a partire dalla crisi finanziaria.

L'arretratezza delle politiche di contrasto alla povertà è evidente e messa in primo piano dalla pandemia, si dovrà ad esempio attendere il 2019 per l'introduzione di un reddito minimo in Italia il RDC (Gori, 2020b; Busilacchi, Morlicchio, 2024) che ha avuto anche una vita molto breve nel sistema di protezione e ha avuto bisogno di essere rinforzato dal REM.<sup>8</sup> La composizione della spesa sociale italiana trattata precedentemente è l'elemento chiave per comprendere le mancanze del modello. Sebbene strumenti come il RDC e il REM siano stati usati per far fronte alla pandemia assieme agli strumenti di sostegno al reddito e al welfare fiscale (Vesan, *et al.*, 2021; Baldini, Scarchilli, 2020), e a forme di autorganizzazione locale, vi è stato un incremento della povertà assoluta nel 2020 (ISTAT, 2021) mostrando così le falte 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 individui già precedentemente vulnerabili e a rischio povertà, i quali perdendo le poche risorse a disposizione, possono esperire un peggioramento 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. 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 e in alcuni casi privi anche del ruolo protettivo fornito dalla famiglia di origine sono tra le categorie 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, p. 452).

8. Il RDC è nato in seno a un lungo percorso preparatorio. Per una descrizione estesa dell'argomento si veda Gori (2020b).

A partire da quanto detto in queste sezioni 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, ovvero i comuni e il terzo settore delle città, si siano mossi per far fronte agli effetti della pandemia.

### **2.3. Modello di welfare e contrasto alla povertà nella Regione Lombardia**

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 e nei successivi paragrafi di questo capitolo si procederà ad individuare i connotati essenziali del welfare locale delle città di Milano e Torino e delle due Regioni di appartenenza. Sebbene in questo lavoro si terrà conto della dimensione urbana della governance delle due città è necessario chiarire il quadro di riferimento più ampio entro la quale esse si collocano. Come è stato evidenziato precedentemente le riforme nel campo socio-sanitario hanno attribuito alle Regioni ampi poteri sia sul piano amministrativo che politico. Ciò ha generato delle importanti differenze sia in termini di copertura dei servizi sul territorio, sia in termini di modelli di governance adottati (Ciarini, 2013). Sebbene ogni città abbia un discreto grado di autonomia di implementazione in quanto attore più prossimo alla cittadinanza, i giochi di forza tra Regione e Comuni non possono essere trascurati.

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 privatizzazione, con conseguente ascesa di logiche di quasi-mercato, e sussidiarietà (Carabelli, Facchini, 2011; Bifulco, 2015). Questi due termini possono essere visti come forme complementari di uno stesso modello. Infatti, ai processi di liberalizzazione e privatizzazione del mercato socio-sanitario si è accompagnata una forte spinta a devolvere a soggetti esterni alla pubblica amministrazione la fornitura, l'organizzazione e la creazione dei servizi. La narrativa centrale è quella della libertà individuale di scelta in un variegato panorama di servizi, che, inoltre, consentirebbe una maggiore corrispondenza tra i bisogni del singolo e i servizi offerti (Gori, 2018; Pesanti, Merlo, 2011). 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 (Gori, 2020). La sussidiarietà diventa quindi uno strumento fondamentale per la creazione di servizi sulla base di logiche di mercato, in quanto gli enti del terzo settore possiedono una maggiore flessibilità e adattabilità nella risposta ai bisogni della popolazione. Ne risulta quindi un modello dotale per i servizi socioassistenziali (Mozzana, *et al.*, 2021), in cui la competizione tra enti accreditati e la loro capacità di creare servizi, o reti di servizi con altri enti, deve soddisfare le necessità dei beneficiari liberi di scegliere fra diverse possibilità (Polizzi, *et al.*, 2013).

Il *paradigma di policy*<sup>9</sup> del modello lombardo si basa su alcuni capisaldi orientati da idee di stampo cattolico, in modo particolare da Comunione e Liberazione (Gori, 2020; Brugnoli, Vittadini, 2008; Colombo, 2010).<sup>10</sup> Gori (2020) identifica cinque elementi base del paradigma lombardo: a) l'idea dell'invadenza ed inefficienza del settore pubblico nei confronti dell'azione della società locale; b) la famiglia come base per 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, al contrario dell'attore pubblico; d) infine, un welfare pubblico non in grado di offrire servizi di qualità e tutelare le fasce più deboli. 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 di 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 (*ibidem*). Inoltre, la Regione Lombardia, sebbene presenti dei redditi familiari che possono essere inseriti tra le regioni più ricche d'Italia, con importanti divari interni tra comuni, questi non garantiscono protezione dalla caduta in povertà (ISTAT, 2024c). Le politiche di contrasto alla povertà prima dell'intervento centrale hanno riguardato principalmente due misure di risposta al bisogno e una di pre-

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

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

venzione del rischio di caduta in povertà, principalmente riguardanti tre campi:

- i) aree specifiche e limitate, relative a situazione di marginalità estrema (ad esempio, riduzione degli sprechi di cibo tramite recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari; potenziamento servizi per senza dimora);
- ii) attivazione di misure occasionali (ad esempio: prestito sull'onore, buoni e/o voucher per sostenere i bisogni di cura e conciliazione familiare);
- iii) introduzione del reddito di autonomia (2015) per prevenire il fenomeno della povertà a persone e famiglie con situazioni economiche precarie e particolari condizioni di salute (anziani, disabili) o rilevanti cambiamenti nell'organizzazione della vita familiare (nascita di un figlio, disoccupazione). (Mozzana, *et al.*, 2021, p. 218)

Con l'avvento dapprima del SIA poi del REI e del RDC, la Regione Lombardia ha rinunciato alla regia sul contrasto alla povertà delegando agli ambiti territoriali la questione. A questo processo si è affiancato il contributo decisivo della Fondazione Cariplo, una FOB che, attraverso accordi pubblico-privati e bandi dedicati, ha indirizzato il welfare regionale e quello milanese verso modelli di welfare di comunità (Gori, 2020). In questi modelli, il terzo settore ha assunto un ruolo centrale nella governan-  
ce, con però significative differenze territoriali nella copertura dei servizi (Benassi, 2019). Tutto ciò non ha portato a un modello integrato, anche con i successivi strumenti e fondi nazionali ed europei, come indicato dalla ri-forma 328 del 2000.

Altro elemento caratteristico riguarda la sproporzionata attenzione alla parte sanitaria, rispetto a quella sociale, e basata principalmente sull'ospedalizzazione (Gori, 2020). Questo rapporto si sviluppa attraverso voucher, in alcuni campi dell'assistenza, principalmente 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, 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).

### *2.3.1. Milano: le caratteristiche della povertà urbana*

Il welfare locale della città di Milano deve fare i conti 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 e 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, 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, Mugnano, 2019, p. 123)

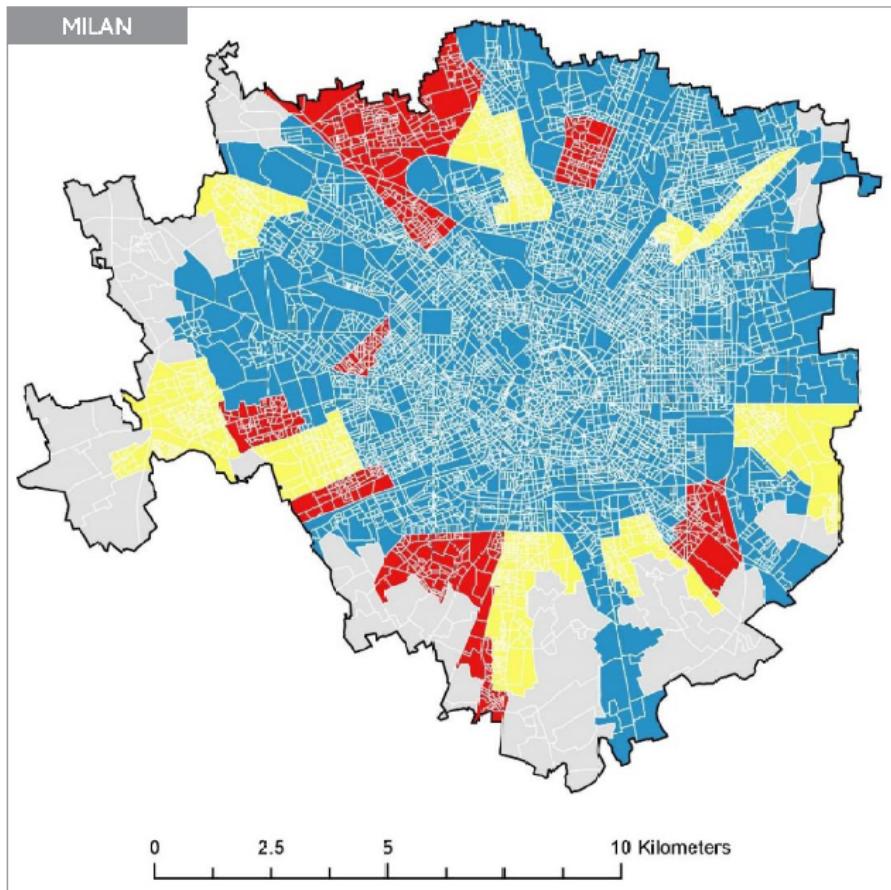
Quanto affermato dalla Zajczyk e Mugnano viene confermato dalla fig. 1 che mostra l'incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale urbana milanese (Saraceno, *et al.*, 2020). I quartieri con maggiore severità del fenomeno sono per lo più quartieri ex-operai nati nel dopoguerra destinati ai 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 di questi quartieri include nuclei di famiglie immigrate extra europee, pensionati e donne anziane sole. Queste categorie di persone devono fare i conti con un mercato della casa fuori controllo 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 nelle grandi megalopoli del mondo, in linea con il modello italiano di povertà integrata (Paugam 2013; Benassi, Alberio, 2013).<sup>11</sup> L'elevata incidenza di anziani soli è 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

11. Serge Paugam definisce povertà integrata una situazione dove «coloro che sono definiti poveri sono, in questo tipo di relazione sociale, numerosi e poco distinti da altre fasce di popolazione. La loro situazione è tanto diffusa che se ne parla meno come di un gruppo sociale che come un problema di una regione, o di una certa località che è sempre stata povera» (Paugam, 2013, p. 105).

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 sociale 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 (2020, 2021, 2022, 2023, 2024) danno un'immagine, seppure parziale, delle condizioni di povertà della città di Milano in linea con quanto riportato dai dati ISTAT riguardo la crescita della povertà assoluta (ISTAT, 2021, 2024). Già i rapporti della Caritas Ambrosiana presentati durante il periodo pandemico (Caritas, 2020, 2021, 2022) avevano dato delle indicazioni chiare dei bisogni emersi e delle fragilità accentuate dalla pandemia. Molte persone sono state costrette a rivolgersi per la prima volta ai servizi della Caritas, sia italiane che straniere. I principali bisogni, che sono anche ricorsivi nel tempo, hanno riguardato i beni di prima necessità, e in modo particolare alimentare, il reddito, seguito da problematiche legate all'occupazione e la casa.

L'impatto del Covid-19 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 anche della percentuale di persone di origine italiana. A partire dal 2021 una componente importante di persone di nazionalità peruviana è entrata a far parte della popolazione straniera della città. Le motivazioni sono da ricercare nella crisi sociale politica ed economica che ha riguardato il loro paese di origine e la possibilità di entrare in Italia senza bisogno del visto, a seguito di un accordo intercorso a partire dal 2016 tra UE e Perù. Tuttavia, questo ha portato anche una componente importante della popolazione a divenire irregolare, in quanto la possibilità di permanenza in un paese europeo era di 90 giorni massimo (Caritas, 2022, 2023). In generale nel 2024 la Caritas (2024) ha registrato il consolidarsi di alcune problematiche storiche che sono peggiorate con la pandemia come: il lavoro povero e il peggioramento delle condizioni delle famiglie con minori anche non numerose. Dato simile a quello riportato nelle rilevazioni ISTAT sulla *redistribuzione del reddito in Italia* e sulle *condizioni di vita e di reddito delle famiglie* (2024b, 2025), che pone il problema del significativo innalzamento del rischio di povertà alla presenza del terzo figlio, o per le famiglie monogenitoriali che fanno fatica a conciliare vita lavorativa e lavoro di cura.

*Fig. 1 - Incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale nel Comune di Milano basato sui dati del censimento 2011<sup>12</sup>*



Fonte: Saraceno, et al., 2020, p. 111

12. 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, p. 102).

### *2.3.2. Il lungo corso del welfare locale milanese*

La città di Milano ha una storia sedimentata di forme di mutualismo e sussidiarietà orizzontale spontanea (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 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, p. 70)

È questa la Milano “col cuore in mano” orientata al benessere sociale, in grado di far convivere sinergicamente diversi orientamenti politici: il cattolicesimo sociale e la sinistra riformista. Da una parte c’era l’alta borghesia cattolica post-bellica con la sua visione pragmatica e di iniziativa. Dall’altra l’amministrazione locale come attore centrale, di sinistra riformista e progressista, che ha saputo cogliere i bisogni della popolazione lavoratrice-operaia tramite azioni di mutualismo e forme di cooperativismo. Centrale è stata inoltre la capacità delle diverse amministrazioni comunali in termini di iniziativa e connessione con le realtà della società civile del territorio, nonché l’orientamento verso forme di innovazione nelle politiche pubbliche (Benassi, 2019). Una sperimentazione che lasciava spazio all’innovazione con proprie istituzioni, basata su forme di sussidiarietà orizzontale *ante litteram* e che ha permesso di costruire un modello di welfare municipale a vocazione universalista (Agnoletto, 2007, 2015). L’azione pubblica locale, basata sull’erogazione diretta delle prestazioni, ricopriva un ruolo centrale nel welfare locale. L’azione privata era vista con favore ma pur sempre sotto la guida dell’amministrazione locale. Dagli anni ’80 in poi questo *modello Milano* ha iniziato ad indebolirsi raggiungendo il suo apice con lo shock di Tangentopoli, momento che ha cambiato molto la configurazione politica e istituzionale della città. A governi di sinistra sono succeduti una serie di esperienze di centro destra, arrivate fino al 2011. L’identità stessa della povertà, e più in generale l’orientamento verso le problematiche sociali, cambia in questo periodo verso derive legate

alla sicurezza pubblica e la colpevolizzazione individuale (Quassoli, *et al.*, 2019; Benassi, 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. A un forte isolamento centralista dell'attore locale che disinveste su molte delle tematiche sociali tradizionali, si affianca e sostituisce l'azione privata. La *sussidiarietà perduta* (Polizzi, Vitale, 2010) come forma di relazione col sistema e gli attori del welfare locale. Questo modello di sussidiarietà è basato su logiche impositive, più che di coordinamento, e su relazioni meramente burocratiche in cui l'attore municipale definisce il perimetro degli interventi sociali entro il quale l'azione privata deve muoversi. Sono gli anni dei governi di centro-destra di Formentini, Albertini e Moratti in cui lo scollamento tra sfera politica e i bisogni si fa più evidente (Benassi, 2019; Agnoletto, 2015).

In linea con l'idea regionale di welfare locale di comunità, di matrice cattolico-ciellina, si strutturano una serie interventi che deresponsabilizzano l'attore pubblico, ritenuto pesante e inefficiente, a vantaggio dell'azione privata. Nuovi attori come la Fondazione Cariplo iniziano il loro percorso nella costruzione del paradigma di welfare (Bricocoli, 2017). Un welfare per certi versi parallelo e sostitutivo, per altri complementare a quello pubblico. La Fondazione Cariplo si contraddistingue per le proprie capacità di intervento e di spesa nonché di orientamento del welfare locale verso un modello di welfare di comunità. Inoltre, il ruolo dell'attore pubblico in questa visione è quello di favorire lo sviluppo dell'azione privata, intesa come maggiormente capace di cogliere i bisogni della popolazione, di creare di risposte maggiormente flessibili e adattive e di rivitalizzazione della comunità locale.

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* la nuova consiliatura ha dovuto scontrarsi con una serie di resistenze in termini di governance e narrative (Benassi, 2019). Nel periodo della “rivoluzione arancione” la giustizia sociale e la partecipazione tornano nel panorama della politica meneghina. Per tutta una serie di fattori legati anche all'*austerity* conseguente la 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). Dalla giunta Pisapia in poi i servizi sociali milanesi hanno strutturato un sistema per temi trasversali superando la tradizionale targettizzazione 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 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. (Comune di Milano, 2019, p. 7)

Una seconda fase ha visto il ruolo centrale della Fondazione Cariplo attraverso il bando “Welfare di Comunità e innovazione sociale”. Il Comune di Milano ha partecipato come capofila di una rete pubblico-privato con il progetto “Welfare di Tutti” (Benassi, 2019; Bricocoli, 2017). 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 (Bricocoli, 2017; Busacca, 2020). L'intervento era dedicato soprattutto al tema della domiciliarità e la creazione di una piattaforma pubblica di incontro domanda offerta di welfare chiamato poi *WeMi* (Bricocoli, 2017). *WeMi* 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 di Milano 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.

## **2.4. Modello di welfare e contrasto alla povertà nella Regione Piemonte**

A differenza della regione Lombardia la Regione Piemonte ha visto succedersi diverse forze politiche al governo. Questo ha fatto sì che non si sviluppasseranno un paradigma di policy dai contorni chiari e definiti come quello del centro-destra lombardo. Un secondo aspetto da tenere in considerazione è il rapporto tra la dimensione regionale e comunale. 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 di dare un indirizzo comune e di coordinamento (Nava, Pomatto, 2020). Inoltre, un elemento importante è il rapporto tra la Regione e la città di Torino. Nei momenti di comunanza di orientamento politico, l'asse di intervento vede particolare attenzione posta su Torino.

Nel 2004 il Piemonte è stata una delle prime regioni italiane ad attuare la riforma 328/2000 attraverso la legge regionale 1/2004 (Nava, Pomatto, 2020; Aimo, *et al.*, 2021). Il contenuto della politica prevedeva la gestione e programmazione associata di più comuni nel campo dell'assistenza socio-sanitaria. La regione identificava dei servizi essenziali che tutti i comuni erano tenuti ad avere e programmare attraverso i Piani di Zona (Busso, Negri, 2012) con una serie di riaccorpamenti e ridefinizioni degli enti gestori dei servizi. Infatti, dopo il 2008 sono state ridotte le unità minime di gestione dei servizi. A differenza della Regione Lombardia i governi piemontesi hanno investito su una logica a due vie (Nava, 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, Pomatto, 2020, p. 410)

La numerosità dei piccoli comuni, la variabilità di orientamenti politici, le resistenze di tipo tecnico-amministrativo e di gestione delle risorse hanno reso difficile creare un sistema unitario. Con un lavoro partito nel 2014 la Regione ha attuato una strategia molto interessante di innovazione sociale. Grazie a dei finanziamenti POR FSE e POR FESR sono stati introdotti una serie di cambiamenti a livello strutturale del welfare regionale (Aimo,

*et al.*, 2021). Il programma Welfare Cantiere Regionale (WE.CA.RE) ha come principi conclamati: l'universalità e la 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, p. 3)

Tale programma, quindi, delinea uno scenario di integrazione di policy ma anche del rapporto pubblico-privato basato su forme di *collaborative governance* (CG) (Ansell, 2012; Lizzi, Righettini, 2022).<sup>13</sup> L'orientamento verso la persona e il rapporto con la comunità di riferimento sono dei capisaldi del programma, questi si discostano dalla famiglia come unità minima di accesso ai servizi promossa dalla regione Lombardia.

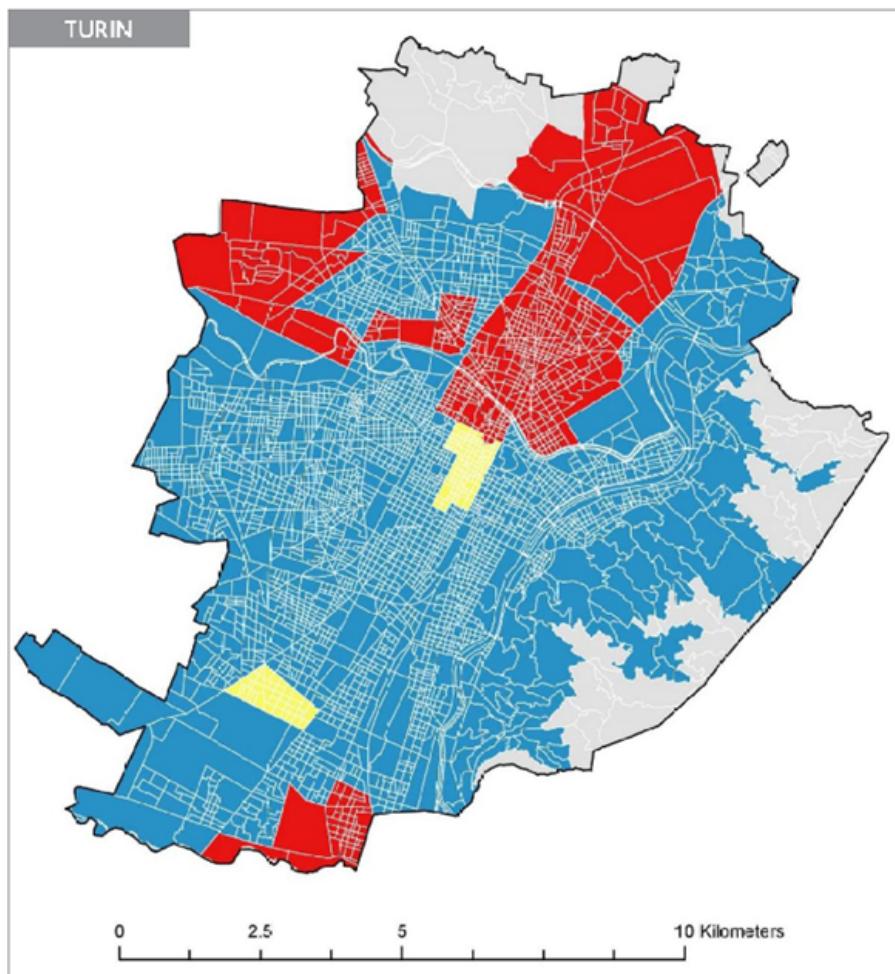
#### 2.4.1. Torino: le caratteristiche della povertà urbana

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

13. Con collaborative governance gli autori definiscono «a clear and formal strategy of incorporating private actors and stakeholders into policy process, in order to make policy responses to a complex problem more effective [...] three aspects differentiate from the other modes of CG governance: i) the private actors involved in collaborative processes are not merely participants but co-operators; ii) the clear and formal strategy for incorporating stakeholders and civil society organizations leads to institutionalizing a community capacity through collaboration between public and private actors; iii) the transformative procedures increase shared problem-solving competencies and capacity to facilitate policy change and become potentially innovative [...] the institutionalization effort of the collective decisionmaking process is central to the definition of collaborative governance» (Lizzi, Righettini, 2022, p.303). Il concetto è un avanzamento di teorie recenti sulla governance come l'*interactive governance* o la *democratic governance* (Torfing, *et al.*, 2012; Torfing 2005; Sørensen, Torfing, 2007).

modello fordista. Una *one company town* in cui il capitalismo fordista 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 (Ciaffi, et al., 2019).

*Fig. 2 - Incidenza spaziale delle condizioni di svantaggio sociale nel Comune di Torino basato sui dati del censimento 2011*



Fonte: Saraceno, et al., 2020, p. 109

La fig. 2, tratta da Saraceno, Benassi e Morlicchio (2020, p. 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 e nuclei familiari che basano la propria sussistenza su lavori a bassa qualifica e stabilità lavorativa. A questi si aggiungono nuclei familiari di origine straniera e giovani:

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 an industrial working class experiencing a weakening in its social position and bargaining power. (Saraceno, *et al.*, 2020, p. 109)

Sebbene a livello di piano regolatore ci siano stati dei tentativi di modificare la conformazione socio-spaziale, 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. Il dibattito sui nuovi poveri in Italia non è in realtà cosa nuova ed è stato particolarmente significativo a Torino dopo la fine dell'era industriale (Busso, Meo, 2021). La crisi del 2008 ha reso particolarmente evidenti le fragilità del sistema socio-economico della città di Torino su fette non tradizionali della popolazione, aggravate poi con la diffusione della pandemia.

Inoltre, questa fetta della popolazione di *poveri inclusi* si inscrivono in traiettorie di impoverimento molto più rapide a cui si affianca anche una difficoltà per queste nuove fasce di richiedere assistenza (*ibidem*). 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, p. 124)

#### *2.4.2. Il lungo corso del welfare locale a Torino*

Il capitalismo fordista ha per molto tempo non solo definito l'assetto sociale ed economico ma anche la sfera politica della città di Torino. Gallino definiva i processi decisionali della città come *policy making in condizioni avverse* (Gallino, 1990). Gli interessi della Fiat avevano un'influenza nel direzionare la politica e i processi di regolazione, sia a livello locale che nazionale (Bagnasco, 1986). Nonostante la fine dell'era industriale e la conseguente riduzione della pressione dell'economia sulla politica della città, l'élite che governa le principali decisioni della città rimane chiusa in alcuni *milieu* storici (Belligni, Ravazzi, 2012). Cambiano quindi 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 a livello internazionale grazie alla sua capacità di creare un nuovo attore collettivo (Pinson, 2002).<sup>14</sup> Dopo Tangentopoli agli inizi degli anni Novanta dapprima con il sindaco Castellani e poi con 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, p. 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 di

14. 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, 2011).

regolazione 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 del welfare locale ci sono alcuni attori, o reti di attori, che svolgono un ruolo cruciale, questi sono ad esempio: la Rete Case del Quartiere, delle FOB come la Fondazione Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT, il mondo della cooperazione sociale come ad esempio il Gruppo Abele, la cooperativa Valdocco, ma anche tutto il mondo caritatevole come la Caritas.<sup>15</sup> La Rete delle Case del Quartiere è formata da strutture rigenerate nei diversi quartieri della città che dal 2012 su invito della Città di Torino e della Fondazione Compagnia di San Paolo hanno costituito una rete di attori coordinati. All'interno di questi spazi si svolgono attività e progettualità di diverso genere, tra cui attività culturali, di cittadinanza e di welfare di prossimità. La rete è composta di una serie di attori di diverso tipo come fondazioni o associazioni di promozione culturale. Un ruolo fondamentale nel welfare locale a Torino viene svolto dalla filantropia «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, p. 116). 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 il territorio regionale e extraregionale sono tra le fondazioni più ricche e solide d'Italia e d'Europa (ACRI, 2025). 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 (Ravazzi, 2016). Tuttavia, vi sono delle evidenti differenze nelle logiche relazionali e nel modello di governance. A Torino il sistema di relazioni che compone la governance del welfare locale, nonostante il potere economico e di progettazione autonoma delle grandi fondazioni torinesi, è maggiormente integrato e pluralista rispetto al modello Milano, dove la Fondazione Cariplo definisce l'impianto stesso del welfare milanese e in alcuni casi crea un welfare parallelo (*ibidem*).

Un esempio di quanto affermato finora a Torino è il grande progetto di riforma delle politiche e dei servizi sociali avviato nel 2018, chiamato Piano di Inclusione Sociale (PIS). Il PIS è nato con l'intento di creare un sistema integrato di servizi basati sugli istituti della coprogettazione e

15. Per questioni di spazio sono stati riportati solo alcuni attori di maggiore rilevanza e risonanza in un sistema di welfare locale estremamente vario e dinamico. Molti degli attori del contrasto alla povertà alimentare verranno poi presentati nel capitolo successivo.

coprogrammazione.<sup>16</sup> Il PIS si articola in cinque macroaree di intervento: area 1-infrastrutture distrettuali e/o sovra territoriali; 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 debba aiutare a elaborare strategie comuni di intervento e favorire lo sviluppo dei progetti proposti.<sup>17</sup> All'interno delle diverse aree si sono sviluppati trasversalmente progetti sul sostegno alimentare e il sostegno materiale. Tuttavia, prima del Covid-19 non esisteva una vera e propria rete di contrasto alla povertà alimentare, come si vedrà nel capitolo successivo.

In conclusione, vi è quindi una notevole differenza tra l'anima della pianificazione strategica torinese e la logica di corto-medio periodo della politica meneghina, assieme alla sua alta frammentazione e difficoltà di coordinamento del welfare pubblico-privato.

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

17. Di questo gruppo fanno parte: ACLI Sede Provinciale di Torino; Arcidiocesi di Torino; Associazione Banco Alimentare del Piemonte Onlus; Associazione nazionale Croce Rossa Italiana; ATC 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; Confcooperative; Consorzio Il Nodo; Consulta per le Persone in Difficoltà (CPD); 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/>.



### *3. Governare la povertà alimentare a Milano e Torino: vecchie geometrie di potere e innovazione sociale*

#### **3.1. Introduzione**

Questo capitolo entra nel vivo dei risultati della ricerca empirica. A livello cittadino, sia a Torino che a Milano, nel periodo pre-pandemico il contrasto alla povertà alimentare non presentava una chiara strategia di respiro cittadino e particolari forme di coordinamento. Questo modello di contrasto, gestito soprattutto da alcuni soggetti del terzo settore, è comune a gran parte delle città italiane (ActionAid, 2020). Tuttavia, la pandemia ha messo in evidenza la necessità di dotarsi di strumenti di supporto coordinato. In entrambe le città vi è stata una forte promozione da parte dell'ente pubblico locale che ha creato delle reti più o meno formalizzate per fronteggiare gli effetti della pandemia (Ferracci, 2024). L'elemento interessante di cui tenere conto non è solo la capacità innovativa messa in campo durante il Covid-19 dalle due città, bensì le diverse modalità di coordinamento e consolidamento di questi dispositivi. Come si vedrà successivamente, sebbene in entrambe le città la spinta innovativa sia stata forte, le due progettualità hanno vissuto un ciclo di vita estremamente differenziato con dinamiche di governance e di stabilizzazione altrettanto peculiari. La tab. 1 mette in evidenza le caratteristiche principali dei due sistemi che verranno approfondite nel capitolo.

Il capitolo tratterà nella prima parte del sistema di contrasto alla povertà alimentare a Torino e del progetto “Torino Solidale”. Nella seconda parte verrà trattato il sistema milanese e il “Dispositivo di Aiuto Alimentare” nato durante il Covid-19.

*Tab. 1 - Sistemi di governance urbana della povertà alimentare a confronto: Milano e Torino*

	Pre Covid-19		Covid-19	
	Milano	Torino	Milano	Torino
Modello di contrasto	Autonomia del terzo settore	Autonomia del terzo settore	Reti pubblico-privato	Reti pubblico-privato
Modello di intervento	Azioni sub-cittadine e/o di quartiere	Azioni sub-cittadine e/o di quartiere	Rete cittadina basata su hub territoriali	Rete cittadina basata su hub territoriali (snodi solidali)
Attori centrali	<i>Food policy</i> Programma-QuBì Caritas Banchi alimentari	Attori del terzo settore di vario genere Banchi alimentari	Comune <i>Food policy</i> Programma-QuBì Caritas Emergency Brigate volontarie per l'emergenza (informalmente)	Comune Case del Quartiere Arci Sermig CDP Gruppo Abele
Istituzioni principali di riferimento	<i>Food policy</i>	Piano di inclusione sociale (PIS)	Dispositivo di Aiuto Alimentare (Milano Aiuta)	Torino Solidale
Percorso storico delle istituzioni di riferimento	Expo 2015 ha permesso di costruire una politica urbana del cibo. Attenzione principale ai processi di produzione e distribuzione meno alla povertà alimentare	Profonda riforma del sistema delle politiche sociali in cinque aree tematiche con attenzione trasversale al tema della povertà alimentare	Promozione da parte del Comune di una rete di ETS molto importanti sul territorio milanese e che già si occupavano del tema a cui è stata aggiunta in un secondo momento l'azione di Emergency	Promozione da parte del Comune di una rete di ETS non tradizionali del sistema di contrasto, principalmente di stampo laico e associativo, a partire dal PIS.
Modello decisionale	Non rilevabile	Non rilevabile	Accentratto	Codecisione
Definizione del bisogno	Devoluzione al terzo settore	Terzo settore e attore pubblico locale	Principalmente in mano al terzo settore	Coordinato attore pubblico-terzo settore

Relazioni di potere	Preponderanza del terzo settore e FOB	Terzo settore, FOB, Attore pubblico locale	Iniziativa pubblica poi in mano ad alcune organizzazioni del terzo settore	Azione congiunta attore pubblico-terzo settore
Tipo di innovazione sociale	Non rilevabile	Non rilevabile	<i>Locally-bounded</i>	Bottom-linked

Fonte: Ferracci, 2024, p. 629

### 3.2. Il sistema di aiuti alimentari 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 la centralità e la vicinanza della questione, sia per la mancanza di regolazione a livello nazionale. Come indicato nel capitolo uno, la governance del contrasto alla povertà alimentare in Italia è principalmente devoluta alle città. Tuttavia, anche a livello locale la questione viene presa in carico da ETS principalmente, ma non esclusivamente, di stampo caritatevole.

Tradizionalmente la città di Torino ha posto particolare attenzione al sistema del cibo in termini di cultura del cibo, di riduzione dello spreco alimentare ed equità (Cuomo, Ravazzi, 2022). Sono stati infatti creati dei tavoli all'interno della pianificazione strategica di Torino. I tavoli erano caratterizzati da un forte interesse sul tema del cibo e da una partecipazione molto vasta, basata sulla fiducia reciproca, con orientamento comune degli obiettivi e degli interessi e volontà di collaborazione (*ibidem*). La città di Torino non ha sviluppato una vera e propria *Food Policy* cittadina, ma dal 2014 ha intrapreso un percorso per lo sviluppo di buone pratiche sul tema (Bottiglieri, *et al.*, 2017). Rispetto al sistema del cibo d'emergenza (Toldo, 2018; Pothukuchi, 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 degli elementi interessanti. Promosso dall'Università degli Studi di Torino, il Politecnico di Torino e dall'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche 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”.<sup>1</sup>

1. <https://urbanlabtorino.it/in-rete/atlante-del-cibo/>.

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 conoscenza degli strumenti e delle pratiche del sistema alimentare per migliorare le policy riguardanti il diritto al cibo. Per questo, attraverso il finanziamento della Compagnia di San Paolo, è stata condotta l'*Indagine sulle pratiche di contrasto alla povertà e allo spreco alimentare a Torino*<sup>2</sup>. La ricerca aveva come obiettivo quello di mappare e identificare le linee d'azione territoriali del sistema del cibo per fornire delle indicazioni di policy. L'indagine ha rilevato le principali risposte al problema divise in: a) risposte istituzionali sovraterritoriali – ad esempio i fondi FEAD, o il sostegno al reddito –; b) azioni del terzo settore, principalmente caritatevole e religioso, che offre servizi attraverso mense benefiche; c) le attività dei Banchi Alimentari che redistribuiscono e forniscono il cibo agli altri enti di primo livello; d) secondo welfare con progetti promossi dagli ETS, al quale si affiancano percorsi di inclusione; e) risposte individuali (Ferracci, 2024, p. 630). Tuttavia, per il contrasto alla povertà alimentare non è stato strutturato un sistema cittadino di risposta specifico di respiro cittadino, come nel caso di Torino Solidale, il progetto nato durante la pandemia. Il vero sistema di contrasto locale si basava su una serie di azioni locali di quartiere, anche in partenariato con il Comune, o di attività autonome del terzo settore.

Nel 2019 viene introdotto il bilancio del cibo *Food metrics report* con l'intento di creare una base dati pubblicati annualmente. Il bilancio è stato promosso dall'Assessorato per le Politiche per la Sostenibilità e la Resilienza Ambientale e coordinato dall'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.

Nel 2018 con il PIS la città ha avuto modo di trattare trasversalmente alle cinque aree richiamate in precedenza il tema del contrasto alla povertà alimentare, senza però definire una chiara strategia con obiettivi specifici e comuni tra gli attori. Il PIS, tuttavia, ha giocato un ruolo fondamentale nella costruzione della rete di Torino Solidale. Ciò andando ad attivare attori che lavoravano nelle diverse aree, anche se 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 Torino Solidale.

2. <https://assesta.it/progetti/indagine-sulle-pratiche-di-contrastallo-povertà-e-allo-spreco-alimentare-a-torino/>.

### 3.2.1. Torino Solidale

Torino Solidale è il progetto nato durante la pandemia per far fronte al peggioramento delle condizioni della popolazione locale. Il progetto aveva l'obiettivo di fornire generi alimentari di prima necessità per contrastare la povertà alimentare. Successivamente ha rivestito anche il ruolo di punto di ascolto per rilevare i bisogni della cittadinanza. L'incapacità o la difficoltà a provvedere ai generi alimentari ha colpito infatti anche fasce di popolazione inedite, che fino all'arrivo della pandemia non avevano mai sperimentato questo tipo di problematica. Torino Solidale è stato promosso dal Comune di Torino il 24 marzo 2020 attraverso alcune divisioni e uffici quali: le Divisioni Ambiente, Verde e Protezione Civile, Servizi Sociali, Socio-sanitari, Abitativi e Lavoro, Decentramento, Servizi Culturali e amministrativi, Giovani e Pari Opportunità, Personale e il Corpo di Polizia Municipale. La strategia principale è stata quella di creare un sistema di reti di prossimità integrate ed organiche, che intervenissero capillarmente sul territorio. La delibera 00880/019 del 24 marzo 2020 istituiva due azioni denominate rispettivamente: "Azione Uno", attraverso la quale si è insediato il Centro Operativo Comunale (COC), il quale 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; e "Azione Due - *Funzione Assistenza alla popolazione e Volontariato*", da cui è nato Torino Solidale, che non riguardava solo il campo del sostegno alimentare ma tutta una serie di servizi per diversi target di popolazione come: il sostegno alle persone in condizioni di povertà estrema, homeless, sostegno psicologico e diversi servizi alla persona. La maggior parte delle risorse, degli attori, delle expertise e delle relazioni alla base di Torino Solidale provenivano dal PIS. Questo dispositivo emergenziale è stato poi inserito successivamente nel progetto "To Link: connessioni di comunità" afferente all'area 1 del PIS.<sup>3</sup> Il Comune ha aperto anche un canale di *crowdfunding* dedicato alla raccolta fondi per il sostegno della popolazione. I destinatari degli interventi di Torino Solidale sono stati inclusi usando un criterio ibrido. Per la maggior parte, le persone erano già note ai servizi sociali della città e 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

3. L'infrastruttura To Link, finanziata tramite programma regionale WE.CA.RE. (per FSE 2014-2020), ha come principali obiettivi: l'accoglienza, 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).

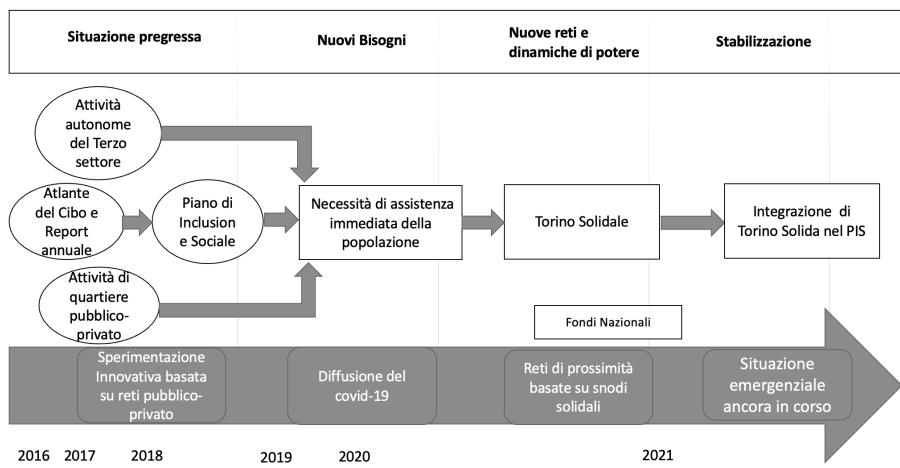
di Torino Facile e il numero telefonico dedicato, hanno richiesto l'intervento. Il criterio di inclusione di questi ultimi seguiva le regole per l'erogazione dei buoni spesa nazionali. I richiedenti dovevano essere in possesso della residenza nella città di Torino, con priorità per coloro che non erano beneficiari di altre forme di sussidio statale. La quota veniva riproporziona- ta a seconda della numerosità familiare.

La rete di Torino Solidale ha svolto un importante ruolo di supporto alle misure nazionali – buoni spesa – in particolare per quelle fasce che sono state escluse dalla misura. Torino Solidale ha, infatti, anticipato e integrato le misure nazionali per il contenimento degli effetti della crisi sociosanitaria. Tali interventi nazionali sono stati destinati direttamente ai comuni, come riportato nel capitolo precedente, e hanno avuto inizio dall'ordinanza 658 della protezione civile del 29 marzo 2020. Di seguito sarà riportato lo schema del percorso evolutivo di Torino Solidale all'interno del sistema di contrasto alla povertà alimentare locale, si veda la fig. 1.

Una cosa interessante è che questa rete era fortemente integrata nel sistema pubblico. Nel senso che per accedere al sostegno alimentare 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, che non era una realtà associativa volontaristica che si mette a dare assistenza alimentare al di fuori della cornice 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. [AL\_04\_T Case del Quartiere]

La rete di Torino Solidale si compone di diversi attori e in modo particolare di attori legati alla sfera dell'associazionismo prevalentemente laico. Le organizzazioni del terzo settore, assieme alle divisioni del comune riconosciute precedentemente, sono: ACLI Torino-Centro Sportivo Robilant, Arci Torino, Arci Spazio Giovani Alkadia, Arci Associazione Edera, Consulta per le Persone in Difficoltà (CDP), Casa del Quartiere San Salvorio, Casa del Quartiere Bagni Pubblici di Via Agliè, Casa del Quartiere Casa nel Parco Mirafiori, Casa del Quartiere Più Spazio Quattro, Casa del Quartiere Vallette, Casa del Quartiere Barrito, Casa del Quartiere Cecchi Point, Casa del Quartiere Cascina Roccafranca, Associazione Damamar, Sermig Arsenale della Pace, Gruppo Abele, Società Asili Notturni, UISP Centro polisportivo Massarie. Questi enti si sono resi disponibili, inoltre, ad essere riconvertiti in centri logistici e di smistamento delle derrate alimentari chiamati “Snodi Solidali”, coprendo l'intero territorio comunale. Inizialmente, l'infrastruttura si basava su 13 snodi, divenuti poi 17 con il protrarsi

Fig. 1 - Percorso evolutivo del progetto Torino Solidale nel sistema di contrasto alla povertà alimentare locale



Fonte: elaborazione dell'autore

della pandemia. Già dalle prime fasi della pandemia la distribuzione di pacchetti solidali a domicilio avveniva con cadenza settimanale. Nei mesi estivi del 2020, con la ripresa delle attività lavorative, la distribuzione è avvenuta con cadenza mensile, ma con possibilità di accedere direttamente agli snodi. Successivamente, con il lockdown del 2021 la distribuzione dei pacchi alimentari è tornata a domicilio.

Nella primissima fase della pandemia è stato siglato un *Memorandum of Understanding* tra il Banco alimentare, il Banco opere della Carità e l'associazione Damamar per ripartire alcuni aspetti gestionali della rete. L'Associazione Damamar, pur essendo un ente di piccole dimensioni, ha svolto il ruolo di service gestionale e amministrativo per l'acquisizione dei beni necessari. I Banchi grazie alle loro competenze, expertise e reti hanno giocato un ruolo operativo nel reperimento delle derrate, mentre 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 diretta dei pacchi alimentari.

Tra gli attori facenti parte degli snodi solidali ve ne sono alcuni che hanno giocato un ruolo chiave nello sviluppo di Torino Solidale. Il lavoro di prossimità svolto prima e durante la pandemia dalle Case del Quartiere è stato cruciale per intercettare i bisogni della popolazione. Le Case del

Quartiere sono infatti a loro volta forme di innovazione sociale (Barbera, Parisi, 2019) caratterizzate da diversi modelli organizzativi – fondazioni, associazioni, cooperative no-profit e profit –, le quali svolgono un lavoro di prossimità come “luoghi” di costruzione diretta del welfare locale, di promozione sociale e assistenza.

La struttura della governance pubblico-privata di Torino Solidale è stata fondamentale per ricostruire il bisogno alimentare durante la pandemia. Questo tipo di bisogno caratterizza generalmente una fetta della popolazione specifica, la cui gestione e contrasto sono poco regolate e politicizzate sia a livello centrale, sia a livello locale (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 fragili già prima della pandemia (Busso, Meo, 2021). Questo è stato particolarmente sentito nel contesto torinese dagli attori che hanno fatto parte di Torino Solidale:

Nel quartiere dove siamo noi a Torino, Porta Palazzo, è venuto proprio fuori come tante famiglie vivevano anche dignitosamente, portavano avanti quindi un lavoro in maniera anche dignitosa, ma di fatto tutto lavoro in nero. Quindi si sono ritrovati dall'oggi al domani all'improvviso senza avere quelle entrate che ti permettevano di pagare l'affitto, la luce, per un minimo la quotidianità. Questa è stata una sorpresa che quindi ha abbastanza sbilanciato tutti quegli equilibri già, comunque, molto precari. [AL\_08\_T Sermig]

Inoltre, il bisogno alimentare ha funto anche da strategia per intercettare i “nuovi” e vecchi bisogni di assistenza della popolazione colpita dal Covid-19. È emersa infatti, attraverso il contatto tra la rete e i beneficiari, la complessità e la multidimensionalità dei bisogni di una fetta di popolazione che prima della pandemia era sommersa. Il sostegno alimentare è servito come “antenna territoriale” dal quale sono state poi generate nuove pratiche e nuova conoscenza del territorio. Ciò ha portato a rafforzare e ri-elaborare il modello relazionale tra gli attori della governance del progetto e allo stesso tempo la cornice interpretativa del bisogno in una modalità comune e condivisa tra attore pubblico e terzo settore. Questo modello si è poi consolidato nel tempo.

Questo modello (emergenziale) in realtà sta diventando un modello (strutturale).<sup>4</sup> Quella struttura che ci ha consentito di distribuire buoni spesa,

4. Le parole tra parentesi sono state aggiunte del ricercatore per rendere più chiaro il discorso.

il pacco alimentare ed 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 Comune di Torino]

E ancora:

Nello stesso tempo queste organizzazioni, i punti di Torino Solidale, fungendo da punti di distribuzione di beni hanno intercettato tantissimi soggetti in un tempo velocissimo. Quindi Torino Solidale 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. [AL\_15\_T Case del Quartiere]

### *3.2.2. Relazioni organizzative e centralità degli attori della rete*

Sebbene la rete di Torino Solidale abbia rappresentato un modello innovativo in termini di definizione, raccolta, risposta al bisogno alimentare, di collaborazione e governance pubblico-privata, tale progettualità si inscrive in una serie di modalità di intervento e una cultura organizzativa già definite precedentemente alla pandemia. Il PIS ha infatti giocato un ruolo centrale nella definizione della governance del progetto, in quanto sistema istituzionale di sfondo che ha permesso di sviluppare una matrice di intervento cooperativo e coprogettato comune e solido. In altri termini, la cultura della coprogettazione e della cooperazione pubblico-privato, che si è poi rafforzata e sviluppata ulteriormente grazie a Torino Solidale, aveva le sue radici nei lavori che hanno portato alla creazione del PIS.

La rete di Torino Solidale in realtà stava un po' in queste riflessioni che noi abbiamo fatto dal 2018 in poi, e forse anche prima, rispetto alla necessità di avere un servizio capillare quindi davvero prossimo al cittadino. [AL\_07\_T Comune di Torino]

E ancora:

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'assessorato alle Politiche Sociali [...] Quindi tanto per dire questa era una prospettiva che già si era aperta negli anni precedenti con l'assessorato. [AL\_04\_T Case del Quartiere]

L'evoluzione del progetto viene descritta dagli attori coinvolti in modo molto uniforme, sia che essi siano pubblici o ETS. L'elemento di sicura innovatività sta nel fatto che la rete è nata direttamente dalla promozione e dalla volontà dell'attore pubblico locale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò in un ambito di policy come la povertà alimentare, che come più volte richiamato, vede un intervento pubblico molto limitato, se non inesistente, e il predominio degli ETS. Un secondo elemento di forte innovatività, che verrà chiarito meglio successivamente, è l'importanza della matrice pubblica nel sistema di governance. Infatti, l'attore pubblico locale ha giocato un ruolo di regia importante ma includendo nei processi decisionali anche gli attori del terzo settore. Si parla infatti di coregia tra Comune e ETS, in cui viene riconosciuto però un ruolo centrale di direzione e responsabilità all'attore pubblico locale (Franzoni, 2012; Franzoni, Anconelli, 2014; Ansell, 2012).

(Torino Solidale) 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. [AL\_08\_T Sermig]

E ancora:

(Torino Solidale) è 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. [AL\_03\_T Damamar]

Attori pilastro del contrasto alla povertà alimentare come la Caritas non sono inclusi nel progetto. Questo per esplicita decisione del comune che ha voluto creare una rete di attori alternativa ai classici circuiti caritatevoli e della cooperazione sociale, che a loro volta hanno continuato ad operare autonomamente. In termini di innovazione sociale e di governance questo rispecchia i concetti di cambiamento nelle relazioni di potere ed *empowerment* (Moulaert, *et al.*, 2013).

La scelta da parte dell'amministrazione è stata 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. [...] Si è scelto un aggregato di realtà prevalentemente associative, 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]

Inoltre, due elementi estremamente interessanti caratterizzano la rete: la forte connotazione cooperativa delle relazioni, a prescindere dalla di-

menzione e dall'orientamento valoriale delle singole organizzazioni; e la soprarichiamata attivazione di una fetta non tradizionale del terzo settore nel contrasto alla povertà alimentare. 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.

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, difese di confini, ma c'è stata la volontà di mettere a disposizione. [AL\_03\_T Damamar]

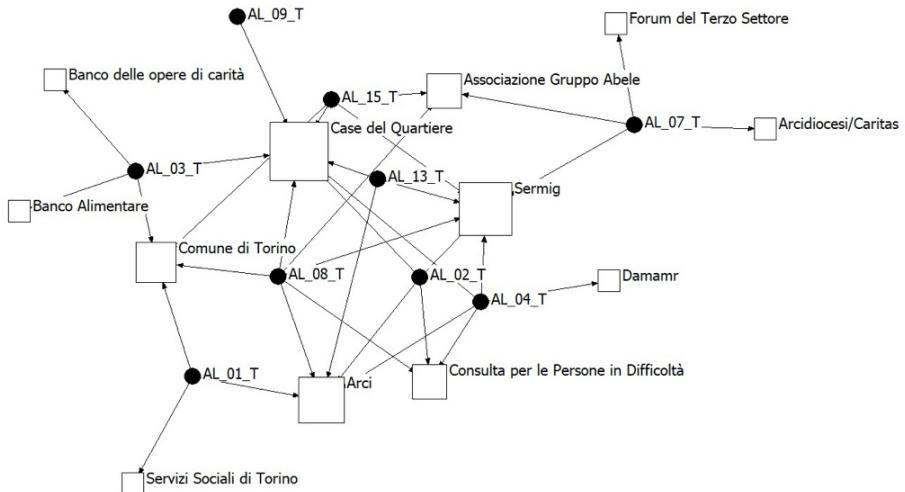
E ancora:

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]

Un'altra dimensione interessante e di importante innovazione è quella dello sviluppo e/o il rafforzamento delle relazioni e delle collaborazioni grazie al lavoro svolto nella rete di Torino Solidale. Queste dinamiche hanno riguardato sia i rapporti tra attori del terzo settore che tra pubblico e terzo settore.

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. 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 etc. Anche questa è stata una grande opportunità per il mondo del terzo settore ma anche una grande opportunità per servizio sociale pubblico. [AL\_15\_T Case del Quartiere]

Fig. 2 - Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni con indegree



Fonte: elaborazione dell'autore

La fig. 2 mostra la rete SNA a 2 modalità (Wasserman, Faust, 1994).<sup>5</sup> Alla rete è stata applicata la *degree* dei nodi per evidenziare le organizzazioni centrali.<sup>6</sup> Le organizzazioni richiamate sono 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. Ciò è una rete fortemente collaborativa, cioè la condivisione di informazioni contatti risorse beni strumenti attrezzature è reale. [AL\_15\_T Case del Quartiere]

5. Un network a due modalità viene utilizzato per rilevare i legami esistenti tra nodi appartenenti a due gruppi differenti, in questo caso le citazioni di attori rispetto alle organizzazioni (Chiesi, 1999). Il network è stato costruito sulla base di citazioni in risposta alla domanda “mi saprebbe indicare 3 organizzazioni che secondo lei sono state centrali all’interno del progetto indicandomi anche il perché della scelta? La rete impostata in questo modo ha una finalità puramente descrittiva per mettere in risalto la centralità percepita dagli attori.

6. La *degree* è una proprietà dei nodi che permette di mettere in evidenza quanti legami appartengono ad un determinato nodo. Maggiore è il numero di legami e maggiore sarà la centralità del nodo. Nel caso dei network a 2 modalità viene applicata la *degree* 2-mode. Nelle reti decisionali nei paragrafi successivi 1-mode verrà applicata invece la *indegree*, ovvero l’insieme degli archi (legami) in entrata di un determinato nodo.

Come introdotto precedentemente, gli attori inclusi nel progetto sono attori per lo più non convenzionali di matrice principalmente laica. Mentre attori tradizionali del sostegno alimentare come l'Arcidiocesi o la Caritas sono molto marginali. 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. A questo si aggiunge una seconda dimensione quella della centralità della dirigenza d'area, che si pone come interlocutore diretto degli ETS. In tutti i network non vengono mai richiamati né gli assessorati, né le singole personalità politiche. Gli attori citati nella rete sono stati richiamati per motivazioni diverse.

Partendo dal Comune di Torino, ad esso viene riconosciuta la promozione e la regia del progetto con uno sguardo molto inclusivo e importanti 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 [...] Ci vediamo con il Comune da due anni a questa parte almeno una volta al mese. [AL\_02\_T Arci Torino]

E ancora:

(Il Comune di Torino) è stato molto collaborativo. 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. 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. [AL\_13\_T Consulta Persone in Difficoltà]

L'Arci Torino è stato citato perché ha svolto un ruolo di gestione di uno degli snodi, di connessione tra alcuni snodi e il Comune, nonché attore centrale nei processi decisionali per la sua *expertise* e conoscenza del territorio. Anche la Rete delle Case del quartiere è stata un soggetto molto importante, grazie alla loro presenza e conoscenza capillare nel territorio, che ha permesso di intervenire tempestivamente sul bisogno. Inoltre, la Rete delle Case del quartiere ha permesso di innescare una sinergia territoriale tra i diversi snodi, parte dei quali erano gestiti direttamente da loro: «Sin dall'inizio le Case di Quartiere, essendo una rete, sono state subito attive e hanno avuto già da subito la possibilità di innescare un meccanismo territoriale che non era solo legato alla singola sede» [AL\_03\_T

Damamar]. Alle Case del Quartiere inoltre è stato affidato il ruolo di rappresentate del terzo settore all'interno del progetto Torino Solidale. Ruolo che ha permesso di facilitare e velocizzare i processi decisionali e la governance del progetto. 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, 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]

Un attore che non è stato rilevato nell'analisi SNA, perché non intervenuto direttamente nella parte operativa dei processi, ma che ha svolto un ruolo centrale in diverse fasi del progetto Torino Solidale, è la Compagnia di San Paolo. La Compagnia di San Paolo si è occupata della definizione del progetto, della parte di finanziamento e della stabilizzazione. Sebbene non sia stata parte attiva nel progetto la fondazione è parte del gruppo di accompagnamento del PIS, di cui Torino Solidale entrerà successivamente a far parte.

Va beh poi c'è un altro attore che ultimamente è dentro a Torino Solidale, che è la Fondazione Compagnia di San Paolo. Questa è una fondazione bancaria molto importante a Torino e quindi ovviamente quello è un ente che è più a livello del Comune ecco diciamo così, non è un ente del terzo settore. [AL\_02\_T Arci Torino]

E ancora:

Sicuramente le fondazioni bancarie in modo particolare la Compagnia di San Paolo, hanno dato un grosso aiuto sia nella fase Covid, sia ancora oggi nella fase di consolidamento del lavoro degli snodi. 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. [AL\_03\_T Damamar]

Tali processi di progettazione e programmazione condivisa tra Comune e Compagnia di San Paolo fanno parte del sistema di governo della città

più generale. Il Covid-19 ha fatto emergere, grazie a Torino Solidale, la centralità di questa relazione.

### 3.2.3. Processi decisionali e consolidamento del progetto

La rete decisionale di Torino Solidale è caratterizzata da relazioni molto cooperative, per lo più professionali e condivise tra gli attori. La rete SNA (Piselli, *et al.*, 2012) è stata costruita attraverso le citazioni degli intervistati, modalità che è stata scelta per facilitare la raccolta delle informazioni rispetto ad una modalità *whole network* (Wasserman, Faust, 1994).<sup>7</sup> La rete è stata creata grazie a una matrice adiacenze attore x attore.<sup>8</sup> Oltre al legame, sono stati raccolti degli attributi dei legami e dei nodi come: l'organizzazione di appartenenza delle persone citate, il ruolo ricoperto nel progetto, il tipo di legame cooperativo o conflittuale e l'attributo relazionale (professionale, amicale, sentimentale e familiare) (Laumann, Pappi, 1976).

Il primo grafo, fig. 3, rappresenta il network decisionale ai cui nodi è stata applicata l'*indegree*.<sup>9</sup> 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 (Consulta Persone in Difficoltà) e AL\_04\_T (Case del Quartiere), per poi diventare cooperativo.

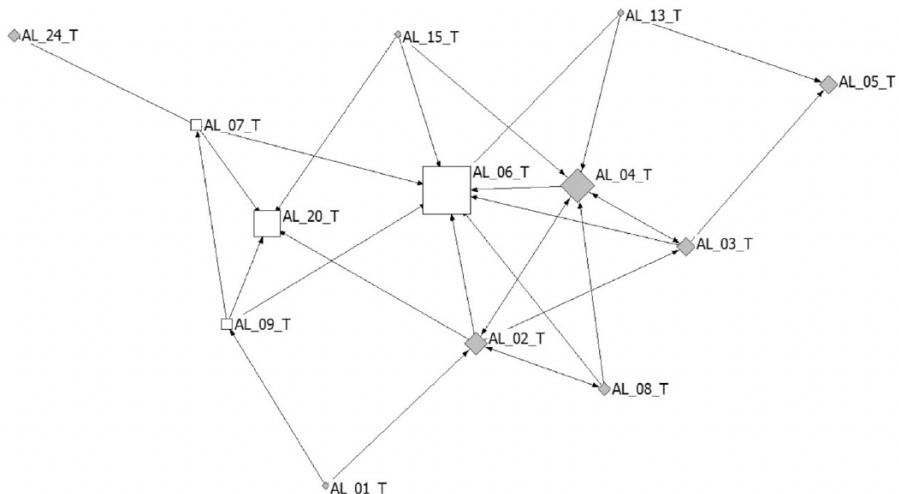
(AL\_04\_T) è sempre stato/a anche un po' un anello di congiunzione tra Comune e tutte le altre realtà, un po' come un portavoce mi verrebbe da dire. Agli inizi è stato un attimo conflittuale, perché avevamo due ruoli secondo me molto sotto stress nella gestione della fase del lockdown, per poi diventare assolutamente cooperativo. [AL\_13\_T Consulta Persone in Difficoltà]

7. Si veda la nota metodologica presente nell'introduzione del libro.

8. La domanda sulla base della quale è stata costruita la rete è: «mi saprebbe indicare 3 persone che secondo lei hanno giocato un ruolo fondamentale nell'orientare le decisioni finali in ordine di importanza». Agli intervistati è stato richiesto 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. Non è stato inserito il criterio gerarchico nel grafo perché si è notato che questo rispecchiava il grado di *indegree* dei nodi. In altri termini, i nodi più centrali erano anche quelli che venivano citati per primi.

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

Fig. 3 - Network decisionale di Torino Solidale con indegree<sup>10</sup>



Fonte: Ferracci, 2024, p. 636

Per quanto riguarda l'attributo della relazione in soli due casi si è rilevato un rapporto di tipo amicale tra AL\_08\_T (Sermig) e AL\_06\_T (Comune di Torino) e AL\_15\_T (Case del Quartiere) e AL\_06\_T (Comune di Torino).

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 alla sfera del pubblico, che del terzo settore. In particolare, il nodo AL\_06\_T (Comune di Torino), AL\_20\_T (Comune di Torino) e il nodo AL\_04\_T (Case del Quartiere) sono i nodi maggiormente centrali. Gli attori del Comune di Torino sono tutte figure amministrativo/tecniche, nel processo decisionale non viene mai richiamata la parte politica. Questa è una differenza fondamentale rispetto al Comune di Milano come si vedrà più avanti. L'altro elemento è che attori tradizionali del contrasto alla povertà alimentare come la Caritas o le parrocchie non sono state incluse neanche nei processi decisionali. Ciò è particolarmente interessante perché, non solo le organizzazioni caritatevoli non sono state incluse, ma neanche delle figure individuali di queste organizzazioni. In altri termini, quanto detto con-

10. I nodi quadrati bianchi sono individui appartenenti all'amministrazione pubblica, mentre i nodi romboidali grigi sono attori del terzo settore.

ferma e rafforza la proposta del Comune di costruire una rete completamente nuova rispetto ai circuiti esistenti. Ad alcuni attori, in particolare ad 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.

Il modello di decisione diffusa e condivisa che è stato sviluppato a Torino si basa su un forte ruolo dell'amministrazione pubblica in dialogo paritario con il terzo settore. Gli estratti di intervista che seguono mettono bene in evidenza questo aspetto:

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, costruito, serio con il terzo settore. [AL\_07\_T Comune di Torino]

E ancora:

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, ma anche per dimensione, potevano permettersi 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 quelle che erano le diverse situazioni a 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. Lì dove, in qualche modo, si prevedeva che avrebbe potuto esserci la necessità di coinvolgimento di tutte le altre organizzazioni si allargava poi a un incontro più assembleare [...] Non partendo da un foglio bianco ma partendo da un pre-lavorato che il tavolo di regia aveva costituito. [AL\_03\_T Damamar]

Da questo quadro emergono degli aspetti chiave del modello decisionale torinese (Ferracci, 2022, 2024): la capacità del Comune di Torino di creare forme di coordinamento condivise, senza devoluzione delle proprie competenze al terzo settore, come spesso accade nel campo del contrasto alla povertà alimentare locale. Altro elemento che merita di essere approfondito riguarda il tipo di attori pubblici che hanno governato la rete, tra i quali non vengono mai richiamate figure della politica locale. Ciò scaturisce da due elementi: un buon grado di autonomia della parte amministrativa dalla politica comunale e dai mutamenti ad essa correlati; e il ruolo fondamentale svolto dal PIS in quanto infrastruttura sociale per la costru-

zione di fiducia e spazi di confronto. In un contesto, quindi, di pratiche istituzionalizzate, come nel caso del PIS, le influenze della politica sono relative. Gli intervistati affermano che queste modalità di confronto e decisione non riguardano solo l'esperienza emergenziale di Torino Solidale, ma fanno parte della visione più generale del rapporto tra attore pubblico e terzo settore. Tali modalità di governance e di decisione, assieme al contesto istituzionale e la cultura del rapporto pubblico privato descritte precedentemente, hanno permesso di inglobare nel sistema cittadino l'esperienza emergenziale di Torino Solidale con l'obiettivo di sviluppare una nuova «identità» del sistema di welfare locale, come affermato dall'intervistato AL\_03\_T. Emerge inoltre l'idea di un attore pubblico che deve necessariamente legare la propria azione a quella del privato.

È un'illusione che l'ente Pubblico possa proporre una fantasia di servizi. Uno perché l'ente pubblico è comunque pesante di sua natura ed è giusto così credo; è invece importante avvalersi di chi può essere più leggero, operativo più flessibile e dare la possibilità di espressione a tutto questo. Quindi credo proprio nell'ottica del pluralismo reale, dove ognuno fa il pezzo, il pezzo che sa fare meglio e lo collochiamo nel posto giusto. [AL\_07\_T Comune di Torino]

Se si guarda al rapporto tra Torino Solidale e i servizi sociali emergono tuttavia dei chiaroscuri, che non sminuiscono l'importanza e l'impatto del progetto, ma permettono di chiarire il modello di integrazione della rete nel sistema pubblico di welfare. La rete viene percepita dal mondo dell'assistenza sociale come un'esperienza sicuramente significativa, che tuttavia ha parzialmente offuscato la risonanza del ruolo svolto dall'assistenza sociale durante la pandemia e l'importanza di ricentramento verso il welfare pubblico. I principali dubbi riguardano l'*accountability* del progetto e le possibilità di derive devolutive verso il welfare privato. Sebbene la matrice pubblica sia indubbiamente forte e ben definita a Torino, il rischio di sclerotizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale è un rischio concreto riconosciuto dalla letteratura sul tema (Bifulco, 2015). Ciò soprattutto alla luce di un futuro disinvestimento nel welfare pubblico da parte delle istituzioni europee e nazionali. Nel campo della povertà alimentare, il tema della privatizzazione del welfare e del suo mancato riconoscimento istituzionale e politico è assimilabile ad un dato di fatto in Italia fino allo scoppio della pandemia.

Sicuramente nella testa dei policy maker (Torino Solidale) 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 sicuramente una

buona rete. Probabilmente vista da fuori e raccontata dall'alto 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. Quando io leggo i documenti non mi riconosco troppo, non riconosco la base dei nostri servizi. Cioè non esiste una vera interconnessione tra quella rete e la base dei nostri servizi. [...] 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, la sostituzione o una sovrapposizione, cioè non è così chiaro. Quindi io lo percepisco da un lato come una strategia di grande potenzialità. [...] 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]

In termini di governance del progetto di Torino Solidale, le criticità rilevate in precedenza sono, tuttavia, chiare e tenute sotto controllo dall'amministrazione comunale «il sistema di rapporti pubblico-privato) se non guidato, se non condotto, veramente rischia la frammentazione, come tutto ciò che è molto plurale» [AL\_07\_T Comune di Torino]. Dal punto di vista del terzo settore questa rete viene percepita in modo diverso, come uno sforzo sinergico in un'ottica di complementarietà. Questo per sviluppare modelli di amministrazione condivisa e *collaborative governance*.

L'elemento innovativo di questo tipo di lavoro e quello su cui stiamo cercando di lavorare, poi ti dirò in che termini, è 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 quadro di amministrazione condivisa. Non dentro un quadro di affidamento di servizi, (ma in un sistema nuovo) in cui entrambi noi e la città lavoriamo in maniera integrata e coesa. Non semplicemente in termini performativi in cui 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 e fai il lavoro finché dura il periodo di affidamento, o 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]

Concludendo, la città di Torino è stata in grado di porsi in modo particolarmente collaborativo, sviluppando e promuovendo un sistema di coreografia della rete con gli ETS, senza per questo perdere la regia comunale sugli interventi. Il ruolo dell'attore pubblico è stato riconosciuto sia internamente che esternamente dagli attori della rete, che a loro volta hanno messo a disposizione le proprie competenze e capacità logistiche al fine di creare uno strumento nuovo e flessibile.

Queste sono le basi su cui si è sviluppato e consolidato il progetto. La rete di Torino Solidale è stata in grado di svilupparsi e consolidarsi anche una volta finita l'emergenza. Il primo punto riguarda la riorganizzazione del servizio, entrato a far parte del PIS, con l'obiettivo di integrarsi con le altre azioni territoriali. Ciò mantenendo la propria identità e offrendo opportunità di conoscenza dei bisogni del territorio. 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.

(La prospettiva) 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 sia con il gruppo della prima ora, sia con altri che si sono inseriti successivamente, il continuo impegno. Questo con il coinvolgimento del Comune di Torino con cui si sta cercando di costituire quella 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 che possono diventare dei veri e propri punti di riferimento di prossimità della cittadinanza in cui essere sostenuti su diversi bisogni. [AL\_03\_T Damamar]

E ancora:

La rete di Torino Solidale 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 di strutturare in maniera permanente una rete di welfare di prossimità. Dentro la logica che dicevamo

prima dell'amministrazione condivisa fortemente integrata, ma autonoma rispetto ai servizi sociali, che copre il territorio della città e costituisce un punto di riferimento per le persone in condizione di fragilità. [AL\_04\_T Case del Quartiere]

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, che sta svolgendo un ruolo centrale in termini di riorganizzazione, progettazione della rete, di intervento, di processi di governance, e non meno importante di finanziatore che ha supplito alla fine dei fondi legati alla pandemia. Quest'ultimo viene percepito come condizione fondamentale per lo sviluppo e il rafforzamento della rete. Inoltre, la Fondazione si è posta come *scale-keeper* al fine di far arrivare il progetto come buona pratica a livello regionale, per questo si può affermare che Torino Solidale è un'innovazione *bottom-linked* (Kazepov, 2020). Infine, a partire dall'esperienza di Torino Solidale, il sistema del contrasto alla povertà alimentare torinese è andato consolidandosi anche grazie all'attenzione posta dall'attore pubblico locale (Toldo, *et al.*, 2024). All'interno dell'amministrazione è stato creato il GIPA (Gruppo Interdipartimentale delle Politiche Alimentari) basato su principi di sostenibilità ambientale ed economia circolare, sicurezza e spreco alimentare, agricoltura urbana e promozione culturale (Està, 2023). Tra gli elementi che contraddistinguono il nuovo sistema del cibo locale vi è un chiaro rimando alle iniziative di contrasto alla povertà alimentare messe in campo durante la pandemia. Inoltre, la città di Torino a partire dal 2021 ha attuato un progetto europeo che vede partecipare 12 città europee chiamato “FUSILLI- Fostering the Urban food System Transformation through Innovative Living Labs Implementation” con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo e all'attuazione di politiche alimentari integrate e sistemiche, capaci di favorire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili nelle aree urbane, periurbane e rurali limitrofe.<sup>11</sup>

### 3.3. Il sistema di aiuti alimentari a Milano e Covid-19

L'attenzione al tema del cibo a Milano vede una tappa fondamentale nell'Expo del 2015. L'esposizione universale è stata l'occasione per la città

11. [www.torinoeuprojects.it/fusilli/](http://www.torinoeuprojects.it/fusilli/).

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 delle ricerche mirate alla comprensione del sistema del cibo milanese, il quale verrà poi monitorato 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 chiamata “ufficio *Food Policy*”.<sup>12</sup> Inoltre, sono state incluse nel progetto, attraverso specifici protocolli, alcune delle aziende municipalizzate o partecipate del Comune come Sogemi, Milano Ristorazione, AMAT, MM, enti regionali, 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 di pratiche» ha visto due principali fasi di sviluppo (Magarini, 2022). I primi anni che vanno da Expo 2015 fino al 2018 in cui la policy si è maggiormente concentrata sulla dimensione strutturale di creazione e monitoraggio del sistema. A questa fase 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 (*ibidem*).

Altro pezzo importante del sistema di contrasto alla povertà alimentare urbana è il programma QuBì promosso da Fondazione Cariplo. 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, De

12. Come si vedrà successivamente, in seguito alla pandemia l'ufficio *Food Policy* è stato trasformato in una area interna a una delle direzioni del Comune di Milano con a capo un direttore d'area.

Tommaso, 2022, p. 355).<sup>13</sup> Questo importante programma si basa su 23 reti di intervento distribuite capillarmente nei quartieri milanesi. Dalla sinergia tra programma QuBì 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.

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 fermandosi a quello che poteva essere un risultato più semplice, ma continuando ad investire. Quindi, c'erano la Fondazione Cariplò e il Comune. Fondazione Cariplò che diciamo ha contribuito anche economicamente a valle di un protocollo d'intesa tra le due istituzioni e quindi la *focal point*. [AL\_23\_M Food Policy]

Nonostante a Milano esistesse una particolare attenzione al tema del cibo, non è esistito fino allo scoppio della pandemia un sistema di contrasto alla povertà alimentare di respiro cittadino. Il sistema del contrasto alla povertà alimentare veniva principalmente governato e implementato attraverso il lavoro del terzo settore e di Caritas Ambrosiana. La Caritas, infatti, come per molte città italiane, è uno degli attori fondamentali del contrasto alla povertà alimentare urbana. Questo ente svolge la propria attività sia in modo autonomo che in raccordo con il Comune di Milano per alcune progettualità. Tuttavia, come sostiene Magarini

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

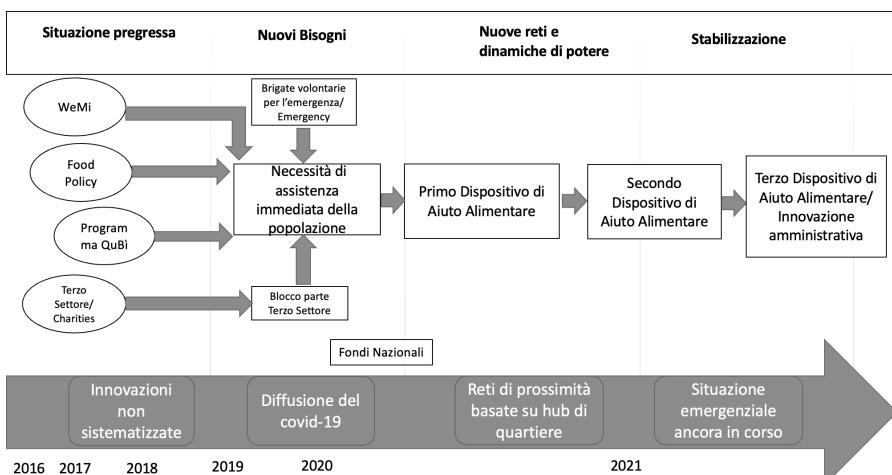
Molti degli attori in questione come il Banco alimentare o la Caritas stessa fanno parte del circuito FEAD. La logica di intervento di Caritas Ambrosiana affianca il lavoro fatto dalle parrocchie e le diverse mense diffuse sul territorio milanese, con forme innovative come gli empori e le botteghe solidali.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

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

### 3.3.1. Il Dispositivo di Aiuto Alimentare di Milano Aiuta

Il Dispositivo di Aiuto Alimentare si compone di una rete di attori locali che nasce il 16 marzo 2020 dalla volontà del Comune di Milano di centralizzare la filiera alimentare, in risposta agli effetti socio-economici della pandemia sulla popolazione. Come per Torino le azioni della rete si sono basate su hub territoriali per la gestione e distribuzione di pacchi alimentari. Milano Aiuta è il contenitore all'interno di cui si è sviluppato il Dispositivo di Aiuto Alimentare. Tale contenitore tiene insieme una serie di servizi rivolti alla popolazione che vanno, ad esempio, dall'aiuto psicologico alla mappatura degli esercizi commerciali che svolgevano consegna a domicilio. Anche per Milano è stato attivato l'organo di coordinamento della città il Centro Operativo Comunale (COC). Durante la pandemia, il sistema milanese di contrasto alla povertà alimentare, più in generale, si è sviluppato secondo due direttive: una rete informale promossa dal Comune di Milano che ha dato vita al Dispositivo di Aiuto Alimentare; e la distribuzione di buoni spesa finanziati con fondi nazionali e tramite il Fondo di Mutuo soccorso istituito dal Comune durante la pandemia. A questi canali è stata affiancata una serie di canali privati di *crowdfunding* promossi da Fondazioni o enti for-profit. Anche in questo caso l'erogazione dei buoni sottostava alla condizionalità della residenza e al vincolo patrimoniale- reddituale.

*Fig. 4 - Percorso evolutivo del Dispositivo di Aiuto Alimentare nel sistema di contrasto alla povertà alimentare locale*



Fonte: elaborazione dell'autore

La fig. 4 riassume l'evoluzione del Dispositivo di Aiuto Alimentare all'interno del sistema di contrasto alla povertà alimentare della città. Milano ha dovuto scontrarsi con delle problematiche legate all'elevata età anagrafica di gran parte degli operatori del terzo settore specializzati nella solidarietà alimentare. Questi sono stati costretti a chiudere gran parte delle loro attività per adeguarsi alle restrizioni nazionali imposte dal lockdown. Sono stati aperti dapprima 7 poi 10 hub, grazie alla riconversione di centri socio-ricreativi e culturali per la maggior parte di proprietà del Comune, attingendo anche a strutture del sistema WeMi. Negli hub veniva stoccatto e preparato il cibo, per essere poi distribuito attraverso pacchi alimentari con cadenza settimanale, soprattutto nella prima fase della pandemia e del 2021. Tra questi c'era un hub collegato direttamente con il mercato ortofrutticolo Sogemi di Milano. I promotori del dispositivo sono la Direzione Politiche Sociali del Comune di Milano, l'Ufficio *Food Policy* e la Protezione Civile. La scelta è stata quella di appoggiarsi su una serie di aziende municipalizzate del Comune a cui è stato affiancato il lavoro del terzo settore. Uno degli attori di maggiore rilievo è stata proprio la rete QuBì. Il capillare radicamento di questa rete sul territorio ha permesso di identificare le criticità e di ridurre i tempi di azione durante la pandemia nelle azioni del Dispositivo di Aiuto Alimentare. Inoltre, grazie alla rete di fondazioni di comunità che collaborano con la Fondazione Cariplo sono stati aperti alcuni canali di raccolta fondi per il sostegno alle attività del dispositivo. Altro attore importante è stata la Caritas ambrosiana. Questa è una delle organizzazioni maggiormente attive nel contrasto alla povertà alimentare all'interno dell'Arcidiocesi di Milano. Oltre a proseguire le proprie tradizionali attività di contrasto, la Caritas ambrosiana ha messo a disposizione i propri empori solidali. È stato creato con il Dispositivo 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 Alimentare, c'è stato il lavoro svolto dal progetto "Nessuno Escluso" di Emergency assieme alle Brigate volontarie per l'emergenza e al Banco alimentare. Nella prima fase della pandemia le due progettualità, "Nessuno Escluso" e il Dispositivo di Aiuto Alimentare, hanno collaborato solo informalmente. Inoltre, all'inizio dell'emergenza, la città ha visto fiorire azioni spontanee della cittadinanza per il sostegno dal basso, le sopra mansionate Brigate Volontarie per l'Emergenza (Anselmo, *et al.*, 2020). Alcuni di questi attori, su cui la rete del Dispositivo di Aiuto Alimentare si è informalmente poggiata nelle prime

fasi della pandemia, sono stati poi inclusi nel sistema a partire dal 2021. Come si vedrà successivamente, la sinergia con questi attori si è rivelata cruciale all'interno del Dispositivo sia in termini operativi di consegna di pacchi, che di governance della rete. Inoltre, le Brigate hanno tratto beneficio da queste sinergie passando da un ente puramente informale ad un ETS.

Alla fine del 2020 è stato emanato un avviso pubblico da parte del Comune per la costruzione di un secondo Dispositivo di Aiuto Alimentare<sup>14</sup> basato su una logica differente.

Il secondo dispositivo è stato in un qualche modo attivato nella primavera 2021 [...] era un pochino più strutturato, nel senso che si è proprio partecipato anche a un bando che ha portato avanti il Comune di Milano e che ha diviso la città in quattro settori. [AL\_22\_M Emergency]

Entrato poi a regime nella prima parte del 2021 è stato costruito il 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. Nel 2023 è stato rifinanziato un terzo dispositivo di aiuto alimentare con un avviso pubblico aperto nel 2022, che ha visto partecipare molti degli enti facenti parte del secondo dispositivo a cui si sono aggiunti la Fondazione Arché, Comunità Nuova onlus e la Fondazione Progetto Arca.<sup>15</sup>

La pandemia a Milano ha reso più severe le condizioni di fragilità e povertà preesistenti, ma ha anche portato alla luce delle condizioni fragilità in fasce di popolazione inedite (Caritas, 2021, 2022). Come emerge da diverse interviste ad attori pubblici, il Covid-19 ha acceso i riflettori sul bisogno alimentare in quella quota definita da un intervistato «fisiologica» e quindi già nota ai servizi pubblici e al privato sociale, a cui si è aggiunta la richiesta di persone che hanno esperito per la prima volta questa condizione di fragilità. La *Food Policy*, tuttavia, fino all'arrivo della pandemia non aveva posto il focus sulla povertà alimentare, come invece è successo durante la pandemia.

14. Nel secondo dispositivo di aiuto alimentare c'erano formalmente Emergency, IBVA, Terre des Hommes, Caritas, Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi ONLUS e Associazione Comitato Quartieri Case Popolari Molise-Calvairate-Ponti.

15. Si ricordi che la ricerca ha riguardato il periodo 2016-2021, tuttavia sono stati ricostruiti anche dei dati degli anni successivi per mettere in evidenza le traiettorie di sviluppo dei progetti presi in esame. Inoltre, Fondazione Progetto Arca, come si può notare dalla fig. 5, faceva già parte informalmente della rete.

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 Comune di Milano]

Simile ma più incisiva è la visione che emerge dalle interviste ad alcuni attori esterni all'amministrazione, in cui emerge come il Covid-19 «ha messo davanti agli occhi di tutti che la povertà esiste anche in una città molto moderna ed europea come Milano e in un momento così esiste ancora di più» [AL\_11\_M IBVA]. Le affermazioni degli intervistati vanno lette nel quadro generale che si è cercato di definire finora. 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, in cui la maggior parte del lavoro di conoscenza del bisogno e delle pratiche di contrasto sono state devolute al terzo settore.

Perché quelli che facevano la fila agli empori ci siamo accorti che erano quelli che non riuscivano ad avere i ristori. Perché avevano un lavoro senza contratto, perché avevano un lavoro precario e sono rimasti subito a casa ecc. [...] gli elenchi le conoscenze capillari le avevano i parroci e i volontari della Caritas e quindi il dispositivo di Milano Aiuta ha chiaramente fatto leva su tanti volontari che si sono affacciati. Su tante realtà che si sono proposte nell'aiutare nel distribuire ecc. però gli elenchi e le conoscenze, l'ultimo miglio chi lo faceva? chi lo poteva fare solo quelli che conoscevano i quartieri. [AL\_09\_M Caritas]

E ancora:

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]

Inoltre, la pandemia ha messo fortemente in risalto nuove aree del bisogno alimentare per specifiche categorie come nel caso dei bambini.

L'altro tema era la chiusura delle scuole e siccome parte integrante 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 bam-

bini che erano a mensa come pasto principale non avrebbero avuto il pasto principale. [AL\_05\_M Food Policy]

L'idea di fondo che accomuna attori pubblici e ETS è che la conoscenza del bisogno alimentare e le pratiche di contrasto pubbliche specifiche in questo ambito siano nate a seguito della pandemia.

Diciamo che la consapevolezza su questo fattore (l'accesso al cibo) è arrivata a valle di questa esperienza (il Dispositivo di Aiuto Alimentare). 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 tutti gli enti pubblici in Italia, hanno completamente demandato l'attività al terzo settore. Quindi di fatto non c'era, 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, 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 alimentari 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 e 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. [AL\_23\_M Food Policy]

### 3.3.2. Relazioni organizzative e centralità degli attori della rete

Il Dispositivo di Aiuto Alimentare è uno strumento completamente nuovo, promosso dall'attore pubblico locale, in continuità con la logica proposta per gli hub anti-spreco della *Food Policy*, ma basato su una struttura reticolare completamente diversa che ha incluso alcuni attori del territorio.

C'era un'attività devo dire abbastanza di pregio ma ancora poco visibile. Avevamo 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 Direzione welfare, Protezione Civile, terzo settore e i colleghi della *Food Policy* e c'è stata un'accelerazione sia della capacità di servire i numeri della città, sia nella capacità progettuale. [...] Di lì in poi abbiamo consolidato il rapporto interno ma anche esterno un po' con la rete dei partner, abbiamo imparato, 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 la distribuzione dei buoni spesa tramite avvisi del Comune. [AL\_03\_M Comune di Milano]

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. Il primo ha svolto un ruolo centrale di coordinamento delle Brigate, in termini operativi e di governance della rete più ampia del Dispositivo di Aiuto Alimentare. Tale posizionamento può essere spiegato sulla base del tipo di lavoro che Emergency svolge anche a livello internazionale in contesti di emergenza. Inoltre, Emergency è stato un attore cruciale che si è posto come intermediario tra le Brigate e il Comune. Infatti, le Brigate hanno giocato un ruolo chiave nella distribuzione dei pacchi, il cosiddetto “ultimo miglio”, e nella raccolta del bisogno grazie alla loro presenza capillare sul territorio.

Emergency ha fatto oltre al suo specifico intervento anche una funzione di “ombrello istituzionale”, che ci ha permesso di trattare anche con questa componente più antagonista o comunque conflittuale (le Brigate) potenzialmente dentro a un sistema invece di copertura istituzionale forte. [AL\_04\_M Comune di Milano]

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. All'interno di questo “spazio terzo” si sono generati meccanismi di mutua conoscenza e rapporti informali che hanno permesso di far crescere il lavoro delle neonate Brigate.

Mi verrebbe da dire dal punto di vista di innovazione, mettiamola così, del welfare cittadino è stata quella di aprire, [...] una sorta di “spazio terzo” per il terzo settore. 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. Il processo però è stato devo dire molto fluido e spontaneo perché alla fine ci si è trovati a rispondere a un'emergenza. [AL\_22\_M Emergency]

A differenza di Torino però la sensazione generale degli attori non ha solo una dimensione cooperativa. Infatti, all'interno del Dispositivo di Aiut-

to Alimentare confluiscano diverse fonti di conflitto. Alcune nuove come quelle introdotte da Emergency e le Brigate, altre pregresse come quelle tra Caritas e Comune di Milano, legate ad attività tradizionali del contrasto alla povertà alimentare cittadino. 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, mediato da Emergency, è legato principalmente alla scelta di attivare attori con una forte connotazione critica ed ideologica. I vecchi conflitti, invece, nascono da una visione più strutturata e sistematica del contrasto alla povertà alimentare. Infatti, ciò che emerge dalle interviste è che per alcuni servizi riguardanti il contrasto alla povertà ci sia un mancato raccordo tra pubblico e terzo settore, con conseguenti duplicazioni di servizi o bisogni non coperti. Nel caso specifico di alcuni enti caritatevoli come la Caritas la centralizzazione delle scelte legate al tema del cibo e della povertà alimentare durante la pandemia è stata percepita come un'invasione del proprio spazio di azione, senza che sia preceduto un reale confronto.

Oppure ti costringe a collaborare con realtà 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. 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. [...] per aiutare queste persone (in difficoltà) a volte bisogna mettersi insieme, a volte bisogna rimandarli alle responsabilità pubbliche non possiamo sostituirci noi. [...] Poi questa cosa che quando entri in una rete devi adeguarti a delle modalità di lavoro [...] 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 armonia con gli altri, ma non puoi snaturare o monopolizzare il tempo e le risorse che hai per fare le reti, quando poi 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 queste reti 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. Questa cosa che la rete sia fatta solo dai solidali, che atterra in un territorio, in un quartiere si rivolge alle famiglie senza coinvolgerle è un limite grosso della rete, anzi le reti appunto poi non tengono più. A proposito di scarsità di risorse, se tu riesci a coinvolgere come protagonisti quelli che vuoi aiutare, ovviamente dopo averli messi in piedi

non c'è garanzia che poi queste reti tengano anche quando finiscono i finanziamenti. [AL\_09\_M Caritas]

E ancora

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 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 a Milano, è la scelta politica che il Comune ha fatto, ma io non vedeva proprio la necessità però insomma. [...] Poi il Comune sai dopo Expo sulla *Food Policy* 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 aprendo degli empori, cioè facendo delle cose che già facevamo noi senza interpellarsi o interpellando altre cose. Quindi sono scattate ma legittimamente anche delle cose noi non, non è che non condivevamo, però dicevamo va beh. Ma come ti dico... cioè no no sono scelte legittime di un ente pubblico che però non considerava il fatto che c'erano già delle esperienze. [AL\_09\_M Caritas]

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, come emerge dalle parole dell'intervistato AL\_09\_M. In entrambi i casi, infatti, il rapporto top-down e centralizzato promosso dall'istituzione può essere visto come una fonte del conflitto fra le parti. Inoltre, il modello generale di intervento del Dispositivo di Aiuto Alimentare è stato molto più simile a un insieme di progettualità dei singoli ETS, coordinate e promosse inizialmente dal Comune di Milano, ma gestite e implementate poi autonomamente dagli attori, con scarso intervento dell'attore pubblico in termini di governance della rete. Sicuramente, il Comune, anche attraverso l'ufficio *Food Policy*, ha giocato un ruolo cruciale nella ripatriazione dei vari fondi nazionali verso gli ETS.

Penso che il nostro progetto, anche nella precedente fase con il progetto "Nessuno Escluso", fosse non dico slegato però aveva i suoi, non dico criteri di accesso, però comunque il nostro progetto era autonomo, anche per una parte di finanziamento nel senso che comunque il dispositivo alimentare ha finanziato una parte del nostro progetto di supporto alimentare. Anche adesso, sostan-

zialmente quindi non era integrato solo con quello. Non è che sono stati due progetti paralleli, era un progetto in cui il Comune è una parte del progetto e sostanzialmente ha finanziato una parte del progetto. Si sicuramente ha collaborato in tutta una serie di meccanismi di condivisione e 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]

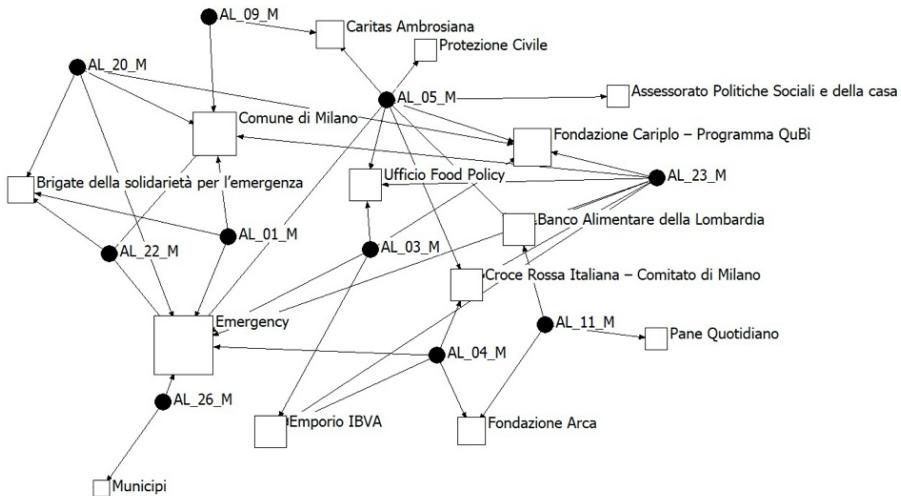
La fig. 5 mostra la rete a 2 modalità attori per organizzazioni.<sup>16</sup> Come si può notare dalla dimensione dei nodi le organizzazioni ritenute maggiormente centrali sono diverse. In primis, il Comune viene riconosciuto come centrale per una serie di motivazioni: alcune legate alla centralizzazione della filiera, alla capacità di coordinare diversi attori dando vita al dispositivo, come collettori tra domanda e offerta e la capacità di creare spazi innovativi in termini di relazioni tra attori. Vengono messi in evidenza anche dei limiti emersi durante il progetto come: la disconnessione tra il Comune e le problematiche della città e il ruolo di regia del comune. Da una parte il riconoscimento da parte degli attori della titolarità comunale del progetto e dei criteri di intervento. 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.

La regia comunale si è basata principalmente su quelli che Pollitt (1990) definirebbe degli strumenti manageriali, ovvero un coordinamento «alto» degli attori, una volta che il progetto è stato avviato. Elemento importante è che non vi è stato un vero confronto tra il Comune e il terzo settore riguardo lo stanziamento dei fondi.

Ci è venuto in mente di fare i collettori. [...] Se colleghi poi stai vicino all'uno e all'altro pezzo, conosci i limiti e le opportunità tra domanda e offerta. Questo lo dobbiamo saper fare di più, capire di più quella domanda e conoscere meglio chi alla fine dà la risposta. [...] 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 di controllo, monitoraggio e apprendimento che nascono quando, non dando più tu la risposta, perdi il contatto con la risposta data. [AL\_04\_M Comune di Milano]

16. Per i dettagli sulla composizione della rete si vedano la nota metodologica nell'introduzione e la fig. 2 in questo capitolo.

Fig. 5 - Network a 2 modalità attoriXorganizzazioni con indegree



Fonte: elaborazione dell'autore

E ancora:

Il Pubblico ha giocato il ruolo del regolatore, finanziatore e cofinanziatore. [...] Il Pubblico, tra Stato e Comune, ci hanno messo la stragrande maggioranza delle risorse. Però alcune risorse sono venute anche da alcune donazioni e così via, ma la stragrande maggioranza di risorse sono pubbliche. Quindi finanziatore, regolatore e devo dire forse anche un ruolo imprenditoriale. [...] 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. [AL\_03\_M Comune di Milano]

Il Comune ha quindi proposto ed avviato l'iniziativa e ha fatto da "collettore" della rete. Tale strategia può configurarsi come una forma di metagovernance<sup>17</sup> (Torfing, 2016), ma al contempo di devoluzione di responsabilità agli attori della rete. Il vero coordinamento delle azioni della rete, come detto precedentemente è stato svolto in modo particolare da Emergency, da alcune altre organizzazioni del privato sociale e della filantropia

17. Torfing (2016) definisce metagovernance, o metagoverno, come "governance della governance". Ciò implica che l'attore pubblico debba mettere in atto tentativi "leggeri" per facilitare, gestire e orientare le arene di governance senza intervenire eccessivamente sulla loro capacità di autoregolazione.

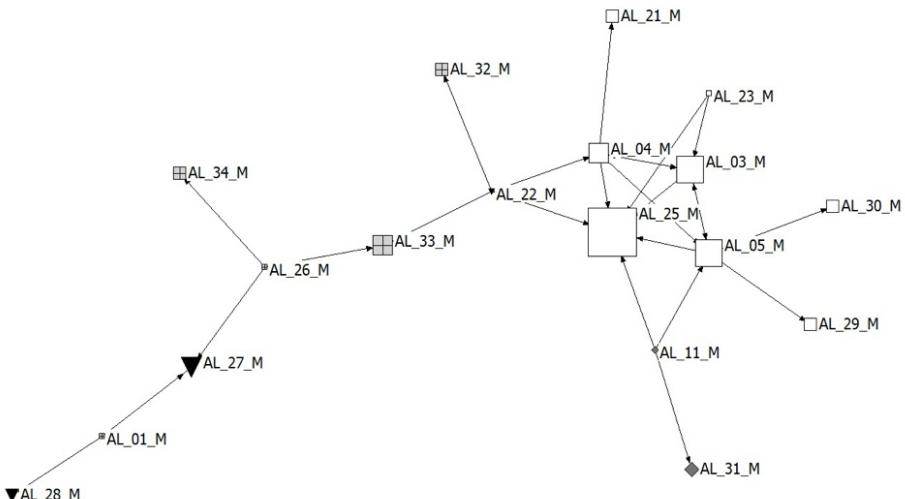
come il programma QuBì. L'infrastruttura sociale QuBì ha permesso di produrre nuova conoscenza sul tema, condivisa poi con gli altri attori della rete, intervenire in modo mirato, fornire infrastrutture fisiche, implementare molto velocemente le misure di contrasto e ha avuto anche la capacità di gestire autonomamente ulteriori fonti di finanziamento attraverso la sua rete di fondazioni. Tuttavia, al netto delle fasi iniziali del progetto e della condivisione di informazioni, la rete QuBì ha implementato la sua parte di lavoro nella rete in modo principalmente autonomo. Questo tipo di intervento è stato possibile anche e soprattutto grazie al rapporto già esistente tra il Comune e la Fondazione Cariplo. Tra i nodi di medie dimensioni ci sono inoltre 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, alla logistica o al lavoro negli snodi.

### *3.3.3. Processi decisionali e consolidamento del progetto*

Il grafo nella fig. 6 rappresenta la dimensione decisionale ai cui nodi è stata applicata l'*indegree*. 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 delle Brigate. Le motivazioni del conflitto riguardano principalmente i rapporti tra gli attori dei movimenti sociali, Emergency e il Comune rispetto alla scelta dei criteri di attribuzione dei pacchi e della gestione della rete nella seconda fase del dispositivo.

Ci son stati tanti momenti di discussione animata con loro (le Brigate) su come intervenire, su chi aiutare perché ovviamente quando lavori sul territorio ti piacerebbe aiutare tutti effettivamente. [...] C'erano delle cose effettivamente su cui non dico che non eravamo d'accordo nel fine, però nella metodologia effettivamente si è dovuto lavorare molto. [...] Poi comunque erano realtà che effettivamente hanno una componente molto più politica mettiamola così che non che Emergency. Non politica nel senso di Emergency che fa politica facendo le cose insomma. [...] Però hanno una componente molto battagliera, quindi portare avanti messaggi magari di *advocacy* e di contestazione su che cosa non va sul territorio [...] ci hanno chiesto di portare avanti anche a livello di comunicati 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]

Fig. 6 - Network decisionale del Dispositivo di Aiuto Alimentare con indegree<sup>18</sup>



Fonte: Ferracci, 2024, p. 637

Altro rapporto definito principalmente conflittuale è stato segnalato tra AL\_26\_M e AL\_33\_M due membri delle Brigate. Questo conflitto si riferisce maggiormente ai processi decisionali interni delle Brigate. In modo particolare alle decisioni operative riguardanti il Dispositivo di Aiuto Alimentare. Inoltre, come si è visto precedentemente, ci sono delle dinamiche pregresse di conflitto che hanno portato alcuni attori come AL\_09\_M alla decisione di non compilare lo schema di analisi relazionale. Il processo decisionale si è concentrato principalmente sul ruolo di attori pubblici ed è stato incorporato principalmente all'interno del Comune di Milano. Le citazioni indicano che le decisioni sono state prese internamente. In modo particolare dai nodi AL\_25\_M e AL\_05\_M appartenenti sia alla *Food Policy* che al Comune di Milano; e da AL\_03\_M e AL\_04\_M del Comune di Milano «Sto anche dicendo in esito a questo suo 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], e ancora: «Mi risulta difficile capire rispetto a cosa, rispetto a quello (il processo decisionale) è molto interno» [AL\_09\_M Caritas].

18. I nodi quadrati bianchi appartengono all'amministrazione pubblica, i nodi romboidali grigi sono attori del terzo settore, i nodi triangolari neri sono attori appartenenti alle ONG e i nodi a forma di box riquadrati internamente e colorati di grigio rappresentano i movimenti sociali.

Un secondo aspetto della rete riguarda la sua forma. Come si può notare viene espresso in modo molto chiaro quanto detto precedentemente sul ruolo di intermediazione tra le Brigate e il Comune di AL\_22\_M di Emergency. Il dato va letto nella riflessione più generale sul ruolo di Emergency come intermediario, di cui AL\_22\_M è l'esponente che ha ricoperto un ruolo da protagonista per l'intermediazione.

Il processo decisionale si è diviso quindi in tre livelli: il primo di tipo macro interno al Comune di Milano in cui è stato deciso l'impianto generale del progetto, il cosa fare e con chi farlo; il secondo il livello intermedio composto di grandi organizzazioni che avevano già intrapreso dei propri progetti e azioni, come nel caso di Emergency o del Programma QuBì, ma anche la Caritas, la Croce Rossa e che hanno “prestato” la loro azione al servizio del Dispositivo di Aiuto Alimentare, predefinito nel livello uno; e l'ultimo micro tra le organizzazioni del livello meso e le organizzazioni più piccole, o le forme di mutualismo come le Brigate, che hanno agito sull'ultimo miglio ma non hanno influito direttamente sulla struttura del progetto «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]. Quindi, il processo decisionale si è svolto in modo frammentato, con spazi di confronto ridotti, che hanno poi svolto un ruolo di regia autonomo sul pezzo di rete di loro competenza. Come emerge dalle parole di un intervistato il Comune di Milano è una «macchina amministrativa forte», che vive una sorta di «quadro autistico»<sup>19</sup> delle decisioni. Ciò comporta che il focus, secondo l'intervistato, sia maggiormente legato alla risonanza delle decisioni piuttosto che al loro reale impatto. Questa modalità di approccio verso l'esterno ha delle ripercussioni sui processi di apprendimento interni all'amministrazione. Inoltre, quanto detto conferma l'idea di regia “leggera” promossa dal Comune durante il progetto, ma allo stesso tempo centralizzata per le decisioni di fondo.

Il ruolo del Comune non è stato percepito come il pubblico che ti dice cosa devi fare, ma il pubblico che crea il contesto per cui la piattaforma sia più ampia e si può collaborare meglio. [AL\_05\_M Food Policy]

E ancora:

Gli abbiamo messo a disposizione un macinino (riferendosi al Dispositivo di Aiuto Alimentare), un sistemino molto rapido per evitare sovrapposizioni del-

19. Questi concetti vengono utilizzati dall'intervistato AL\_04\_M e per questo sono stati inseriti tra virgolette.

lo stesso tempo 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 Comune di Milano]

Elemento interessante della rete decisionale milanese è che il Programma QuBì, sebbene sia ritenuto centrale a livello organizzativo, non viene menzionato nei processi decisionali. Questo conferma come la strategia di azione del Comune si sia basata su rapporti esistenti solidi e progetti autonomamente implementati dagli attori in campo. Altro elemento interessante che perdura per tutto lo sviluppo del progetto è che attori tradizionali come la Caritas, sebbene formalmente parte del progetto, non siano stati inclusi nei processi decisionali "alti" ma vengano inclusi nelle fasi successive del processo decisionale. Si possono notare alcune differenze rispetto a Torino Solidale, dove le decisioni sul progetto sono state il prodotto di uno sforzo collettivo tra Comune e terzo settore, a vari livelli; con il Comune che è stato permeabile agli stimoli del terzo settore, mantenendo tuttavia un ruolo di regia, confronto e apprendimento.

L'esperienza del Dispositivo di Aiuto Alimentare si è conclusa alla fine del 2023. Questo fa del Dispositivo di Aiuto Alimentare un'innovazione *locally-bounded*, in quanto ha saputo svolgere il proprio ruolo durante la pandemia senza capacità di stabilizzarsi nel tempo o di *upscaleing* (Kazepov, 2020). Infatti, molto del coordinamento e delle attività congiunte promosse dal dispositivo di aiuto alimentare sono venute meno e alcuni degli attori del terzo settore sono tornati a svolgere le proprie attività di contrasto autonomamente. Una delle maggiori innovazioni che sono nate grazie al Dispositivo di Aiuto Alimentare all'interno del sistema di contrasto locale è di tipo amministrativo. Infatti, la *Food Policy* è diventata una direzione del Comune di Milano. Questo è chiaramente un segnale da parte del Comune a voler investire sul tema del cibo e del contrasto alla povertà alimentare. Inoltre, alcuni apprendimenti provenienti dall'esperienza pandemica si sono innestati all'interno della logica degli hub antispreco su cui si basava la *Food Policy* prima del Covid-19.

L'evento pandemico ha completamente trasformato l'azione del Comune di Milano sul fronte della povertà alimentare: questa accresciuta consapevolezza ha consentito di innovare gli strumenti, l'approccio e la diffusione delle azioni della *Food Policy* e delle politiche sociali. (Magarini, 2022, p. 419)

Si potrebbe affermare quindi un ritorno a strumenti conosciuti in cui sono stati inseriti degli elementi e degli attori provenienti dal Dispositivo di Aiuto Alimentare.

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 [...] 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 limitate rispetto a due anni fa. [AL\_23\_M Food Policy]

E ancora:

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 ed utile. [AL\_04\_M Comune di Milano]

L'esperienza del Dispositivo di Aiuto Alimentare ha generato sicuramente nuova conoscenza dei bisogni del territorio, del bisogno alimentare come base per agganciare altri bisogni e degli attori impegnati sul tema, offrendo la possibilità di ampliare le capacità di azione della *Food Policy* e i servizi offerti all'interno degli hub. Tuttavia, il modello decisionale e di governance descritti precedentemente hanno influito, come si è visto, sulla formulazione iniziale del progetto del Dispositivo, ma anche sul suo consolidamento. Infatti, la “rete di reti” basata su una regia molto morbida dell'attore pubblico, ma al contempo centralizzata, col finire dei finanziamenti nazionali si è sciolta in molti rivoli, perdendo molto del bagaglio relazionale pubblico-privato creato durante la pandemia.

In conclusione, entrambi i dispositivi implementati nelle due città sono stati, in modi ed intensità diverse, innovativi ed interessanti in termini di costruzione di conoscenze e strumenti per il contrasto alla povertà alimentare urbana. Sebbene con processi, forme ed esiti differenziati si riscontra come la pandemia abbia fatto da *driver* per sviluppare, a diversi livelli, il tema del contrasto alla povertà alimentare. I nuovi strumenti si sono sviluppati sulla base della *pathdependency* delle due città, che è uscita rafforzata dalla pandemia.

## *Conclusioni*

Arrivati alla fine di questo volume è possibile rispondere ad alcuni degli interrogativi di ricerca iniziali. A livello più generale si può osservare come la povertà alimentare abbia rappresentato la cartina di tornasole di un regime di povertà come quello italiano in cui il sistema di contrasto alla povertà è ancora molto arretrato in termini di politiche pubbliche e reso ancora più fragile dal ritorno di logiche categoriali di sostegno come l’Assegno di inclusione. Inoltre, il sistema di welfare italiano non è stato in grado di sedimentare in termini di politiche pubbliche le lezioni emerse dalla pandemia. Questa ricerca ha evidenziato come l’insieme delle politiche di contrasto alla povertà alimentare esistente resta fortemente differenziato territorialmente, con diverse capacità di risposta e scarsa regolazione nazionale. Il framework teorico dei regimi locali di povertà utilizzato in questo lavoro è stato di fondamentale importanza per mettere in luce il rapporto tra tale frammentazione quale dato strutturale, e non solo legato alla pandemia e gli impatti sulle comunità locali.

Più nel dettaglio le conclusioni che possiamo trarre dalla ricerca sono le seguenti.

La prima considerazione è che il rapporto tra regolazione locale e nazionale è di fondamentale importanza. La genesi delle progettualità sviluppate nel campo della povertà alimentare – un ambito ancora scarsamente regolato a tutti i livelli istituzionali – ha conosciuto, durante la pandemia, una fase di significative sperimentazioni locali. Nei due casi analizzati, tali sperimentazioni sono state promosse dall’attore pubblico locale, rendendo queste iniziative doppiamente innovative. Ciò sulla scia di un inevitabile interesse generale promosso dall’attore centrale per far fronte agli effetti socio-economici della pandemia sulle condizioni della popolazione. Nelle due città le due progettualità prese in esame sono state in grado di svilup-

parsi come risultato della capacità dei diversi attori della governance multilivello di connettersi con le risorse locali. Le sensibilità, le scelte politiche e la capacità dei comuni di apprendere e connettersi alle risorse presenti nei territori svolgono un ruolo decisivo nei processi di gestazione, stabilizzazione, consolidamento e scalarità delle progettualità e dell'innovazione sociale.

La seconda considerazione è strettamente collegata alla prima. Come speriamo di aver dimostrato il ruolo del terzo settore per quanto riguarda la povertà alimentare è di indiscussa centralità. Si è visto come la presenza di alcuni attori chiave come, ad esempio, Emergency e la Fondazione Cariplo a Milano e la Rete delle Case del Quartiere e la Fondazione Compagnia di San Paolo a Torino abbiano giocato un ruolo chiave nei dispositivi di risposta emergenziale. Se prima della pandemia il tema della povertà alimentare era poco attenzionato dalla politica e dalle politiche pubbliche, la pandemia ha messo in evidenza l'urgenza di una trattazione sistematica del bisogno, sebbene una volta finita l'emergenza le pratiche implementate hanno lasciato degli apprendimenti politici ed istituzionali principalmente a livello locale. Inoltre, i modelli relazionali tra gli ETS e pubblico-privati che sono stati adottati hanno influenzato notevolmente le sorti dei sistemi di contrasto locali. Ciò apre una riflessione importante sia sul ruolo chiave che questi attori giocano nello strutturare i regimi locali di povertà, attraverso il loro ruolo complementare o sostitutivo dell'attore pubblico, ma anche un importante riflessione sulla loro diseguale distribuzione territoriale in Italia con conseguenze importanti in termini di godimento e riconoscimento del diritto al cibo, ma più in generale di esigibilità dei diritti.

C'è ancora una terza considerazione da fare. I differenti modelli di governance locale hanno un ruolo importante sulla promozione, sviluppo e consolidamento delle progettualità nate durante la pandemia e sui regimi locali di povertà. L'«amministrazione forte» milanese che promuove un sistema di welfare ibrido tra pubblico e privato, con orientamenti di mercato, e particolarmente attenta alla risonanza delle proprie decisioni, con le peculiarità evidenziate in termini di scelte politiche, decisionali e di governance, ha generato un sistema di contrasto particolarmente innovativo ma fermo alla scala locale (*locally bounded*) ed incrementale, che ha finito per dissolversi una volta finita la pandemia. Infatti, nonostante l'indiscussa innovazione amministrativo-organizzativa e il riconoscimento della necessità del sistema di contrasto alla povertà alimentare, molto delle logiche relazionali e del modello di rete costruito con il Dispositivo di Aiuto Alimentare sono state perse o adattate agli strumenti preesistenti della *Food Policy*. La città di Torino invece è stata in grado di porsi in modo colla-

borativo senza però perdere la regia comunale sugli interventi, creando un dispositivo, Torino Solidale, in grado di consolidarsi, stabilizzarsi ed ampliarsi integrandosi anche con nuovi servizi di welfare. Un’innovazione di processo in termini decisionali, di prodotto e organizzativa. Infatti, è stato creato un progetto completamente nuovo, Torino Solidale, che è stato in grado di mantenere una propria identità anche con la fine della pandemia e nel processo di consolidamento all’interno del PIS. Torino Solidale ha inoltre favorito lo sviluppo di processi decisionali condivisi, sul solco della strategia promossa nel PIS, attraverso la creazione di un attore collettivo.

Questo ci conduce alla quarta e ultima considerazione che aiuta anche nella spiegazione del punto tre è cioè la *pathdependency* delle due città. Infatti, insieme all’intervento dell’attore pubblico in un contesto di regolazione fragile come quello delle politiche di contrasto alla povertà alimentare, la *pathdependency* delle due città ha avuto un ruolo centrale nello sviluppo delle risposte e nel loro consolidamento. A livello locale, infatti, si osserva come la pandemia, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, abbia consolidato piuttosto che modificato radicalmente i modelli di governance già esistenti. Ciò pone particolari evidenze sul ruolo che la storia politico-istituzionale ha nella costruzione dei regimi locali di povertà.

Quanto emerso dalla ricerca corrobora quindi la tesi dell’esistenza di regimi locali di povertà in Italia, come conseguenza di eredità storiche locali e al contempo di forme e assetti di regolazione nazionale. L’obiettivo di questo lavoro è stato quello di mettere in evidenza alcuni degli aspetti che caratterizzano i regimi locali di povertà, focalizzandosi in modo particolare sul rapporto tra i modelli di governance pubblico-privato, i modelli di welfare locali e il ruolo del terzo settore. Ciò mette in evidenza anche che «il cigno nero del Covid-19 in realtà sia un cigno bianco» (Ferracci, 2024, p. 640), ovvero che, sebbene non prevedibile nelle sue cause, il Covid-19 abbia avuto un impatto importante ma prevedibile nei suoi effetti, viste le caratteristiche costitutive del regime di povertà italiano.



## Bibliografia

- ACRI (2025), *Trentesimo rapporto annuale sulle fondazioni di origine bancaria anno 2024*, Roma.
- ActionAid (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*.
- Agnoletto S. (2015), *Local history and history of the welfare state: the case study of Milan during the Cold War*, «International Journal of Local and Regional History», 10, 2, pp. 69-88.
- Agnoletto S., «La nostra è stata una scelta di campo»: il modello milanese di welfare e l'esperienza amministrativa delle giunte Aniasi (1967-1975), in G. Morrone, G. Scirocco (a cura di), *Grazie, ISO. Dall'Ossola a Palazzo Marino a Montecitorio*, M & B, Milano, 2007.
- Aimo N., Cuttica G., Nava L., Pomatto G. (2021), *Innovazione sociale e welfare locale: il caso di We.Ca.Re. della Regione Piemonte*, «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*, «Policy and Society», 36, 3, pp. 397-413.
- Amaturo E., Punziano G. (2016), *I Mixed Methods nella ricerca sociale*, Carocci, Roma.
- Ansell C., Collaborative Governance, in D. Levi-Faur (a cura di), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Anselmo M., Bifulco L., Caselli D., Dodaro M., Morlicchio E., Mozzana C. (2020), *La solidarietà urbana ai tempi del Covid. Mobilitazioni sociali e (barlumi di) innovazione a Napoli e Milano*, «Urbanistica Informazioni», 289, pp. 64-67.

- Arlotti M., Marzulli M., La Regione Lombardia nella crisi sanitaria da Covid-19: ospedali, territorio e RSA, in G. Vicarelli, G. Giarelli (a cura di), *Libro Bianco. Il Servizio Sanitario Nazionale e la pandemia da Covid-19. Problemi e proposte*, FrancoAngeli, Milano, 2020.
- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/2000*, «Politiche Sociali», 7, 3, pp. 357-374.
- Appadurai A., The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition, in V. Rao, M. Walton (a cura di), *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Palo Alto, California, 2004.
- Ascoli U. (2020), *Welfare Italia. Presentazione*, «Politiche Sociali», 2, pp. 499-502.
- Ascoli U. (2022), *Il welfare fra crisi pandemica e vecchie criticità*, «La Rivista il Mulino», 4, pp. 51-60.
- Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Bagnasco A. (1977), *Le Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (1986), *Torino. Un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.
- Bagnasco A. (2003), *Città fuori squadra*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., Berta G., Pichierri A. (2020), *Chi ha fermato Torino? una metafora per l'Italia*, Einaudi, Torino.
- Bagnasco A., Le Galès P. (a cura di) (1997), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris.
- Baldini M., Busilacchi G. (2023), *Dopo il reddito di cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, «Politiche Sociali», 10, 3, pp. 501-506.
- Baldini M., Scarchilli G. (2021), *I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia Covid-19*, «Politiche Sociali», 8, 3, pp. 469-492.
- Bandera L., Lodi Rizzini C., Maino F. (2016). *La povertà alimentare*, «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*, «Polis», 35, 1, pp. 131-148.
- Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali. La sindrome di prometeo nell'Italia che cambia*, il Mulino, Bologna.
- Belligni S., Ravazzi S. (2012), *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente*, il Mulino, Bologna.
- Belligni S., Ravazzi S., Salerno R. (2008), *L'élite che governa Torino*, «Teoria Politica», 1, pp. 85-105.

- Benassi D. (a cura di) (2005), *La povertà come condizione e come percezione: una survey a Milano*, FrancoAngeli, Milano.
- Benassi D., Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo, in A. Andreotti (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, il Mulino, Bologna, 2019.
- Benassi D., The Relevance of Local Factors for Understanding Italy Explaining Territorial Differentiation, in J. Robinson, P. Les Galès (a cura di), *The Routledge Handbook of Comparative Global Urban Studies*, Routledge, London, 2023.
- Benassi D., Alberio M., Povertà urbana, in S. Vicari Haddock (a cura di), *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2013.
- Benassi D., Ciarini A. (2025), *Introduzione al focus. Regimi di povertà territoriali. Specificità locali, modelli e analisi*, «Politiche Sociali», 12, 1, pp. 5-1.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., Centemeri L. (2008), *Governance and participation in local welfare: The case of the Italian Piani di Zona*, «Social Policy & Administration», 42, 3, pp. 211-227.
- Bifulco L., de Leonards O., Integrazione tra le politiche come opportunità politica, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2006.
- Bifulco L., Dodaro M., Mozzana C. (2022), *Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell'emergenza*, «Polis», 36, 1, pp. 105-134.
- Bifulco L., Facchini C. (2015), *L'anello mancante. Competenze e partecipazione sociale nei Piani sociali di zona*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 38, 1, pp. 3-20.
- Bifulco L., Dodaro M. (a cura di) (2024), *Quale welfare dopo la pandemia? Processi e politiche*, il Mulino, Bologna.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», 58, 1, pp. 111-141.
- Bottiglieri M., Pettenati G., Toldo A. (2017), *Toward the Turin Food Policy. Good Practices and Visions*, FrancoAngeli, Milano.
- Brancaccio L., Zaccaria A.M. (2007), *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Liguori, Napoli.
- Briassoulis H. (2019), *Governance as multiplicity: the Assemblage Thinking perspective*, «Policy Sciences», 52, 3, pp. 419-450.
- Bricocoli M. (2017), *Progetti e luoghi nella riorganizzazione dei servizi di welfare. Una sperimentazione a Milano*, «Territorio», 83, pp. 70-74.

- Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di) (2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerrini e Associati, Milano.
- Burchi F., De Muro P. (2016), *From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis*, «Food Policy», 60, pp. 10-19.
- Burroni L. (2016), *Capitalismi a confronto*, il Mulino, Bologna.
- Burroni L., Ramella F., Trigilia C. (2015), *Fondazioni e sviluppo locale*, Donzelli, Roma.
- Busacca M. (2013), *Oltre la retorica della Social Innovation*, «Impresa Sociale», 2, pp. 40-54.
- Busacca M. (2020), *Gli studi di innovazione sociale e i loro limiti*, «Impresa Sociale», 2, pp. 23-33.
- Busilacchi G. (2020), *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza Covid-19*, «Politiche Sociali», 7, 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*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 6, 1, pp. 11-34.
- Busilacchi G., Morlicchio E. (2024), *L'andatura del gambero delle politiche di reddito minimo in Italia*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 47, 3, pp. 447-467.
- Busso S. (2017), *Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore*, «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 483-502, doi: 10.1447/89538.
- Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.
- Busso S., Gori C., Martelli A., Meo A. (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, «Politiche Sociali», 3, pp. 531-552
- Busso S., Meo A., L'esercito dei nuovi poveri. Rappresentazioni semplificate nel governo dell'emergenza, in M. Couno, F. Barera, M. Ceretta (a cura di), *L'emergenza Covid-19. Un laboratorio sociale*, Carocci, Roma, 2021.
- Caltabiano C., Vitale T., Zucca G. (2024), *L'Italia vista da chi si mette insieme per cambiarla. Decimo rapporto Iref sull'associazionismo sociale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Campiglio L., Rovati G. (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e Associati, Milano.
- Caselli D., Rucco F. (2018), *La finanziarizzazione del welfare Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica*, «Quaderni di Sociologia», 76, pp. 57-80.

- Carabelli G., Facchini C. (2011), *Il modello lombardo di welfare*, FrancoAngeli, Milano.
- 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.
- Caritas (2022), *La povertà nella diocesi ambrosiana-Dati 2021*, Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse.
- Caritas (2023), *La povertà nella diocesi ambrosiana-Dati 2022*, Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse.
- Caritas (2024), *La povertà nella diocesi ambrosiana-Dati 2023*, Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse.
- Chiesi A.M. (1999), *L'analisi dei reticolari*, FrancoAngeli, Milano.
- Ciaffi D., Crivello S., Davico L., Mela A. (2019), *Torino economia, governo e spazi urbani in una città in trasformazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ciarini A. (2013), *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., Neri S. (2019), *Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione? Nota introduttiva*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 9-22.
- Colombo A. (a cura di) (2010), *Far bene e fare il bene. Interpretazioni e materiali per una storia del welfare lombardo*, Guerrini e Associati, Milano.
- Comune di Milano (2019), *Piano di Zona 2018-2020. Il cammino della promozione delle persone Il Piano di Sviluppo del Welfare 2018-2020 della Città di Milano*.
- Cortese C., Welfare locale e «governance», in M. Paci (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna, 2008.
- Coscarello M. (2024), *Ecosistemi dell'innovazione, Gli incubatori come strategia di innovazione sociale e territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Costa G., Cucca R., Torri R., 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*, Springer, Berlin, 2016.
- Crainz G. (1998), *Storia della repubblica*, Donzelli, Roma.
- Cuomo F., Ravazzi S. (2022), *La governance collaborativa nell'evoluzione delle politiche urbane del cibo: il caso di Torino*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp. 423-450.

- Delle Cave L. (2020), *Reti resilienti. Il Terzo settore nel nuovo Welfare territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Gaetano A., Strom E. (2003), *Comparative urban governance. An Integrated Approach*, «Urban Affairs Review», 38, 3, pp. 356-395.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- ESTà (2014), *Le 10 questioni della food policy di Milano*, [www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/04/10-QUESTIONI-DELLA-FOOD-POLICY-MILANO.pdf](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/>.
- ESTà (2023), *Guida per una politica del cibo della città di Torino*.
- FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Roma.
- FAO (2008), *An introduction to the Basic Concepts of Food Security*.
- Ferracci M. (2022). “*Germi di innovazione*”. Primi risultati di una ricerca sull’impatto del Covid-19 sulle strategie di contenimento della povertà a Milano e Torino, «La Critica Sociologica», 56, 224, pp. 85-98.
- Ferracci M. (2024), *La governance del contrasto alla povertà alimentare a Milano e Torino alla prova dell’emergenza pandemica*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 47, 3, pp. 623-643.
- Ferrera M. (1996), *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», 6, 1, pp. 17-37.
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all’italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia.
- Fideli R. (1998), *La comparazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Franzoni F. (2012), *Collaborazioni tra istituzioni pubbliche, non-profit e imprese eticamente responsabili: verso un nuovo welfare*, «Autonomie locali e servizi sociali», 35, 2, pp. 383-399.
- Franzoni F., Anconelli M. (2014), *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all’organizzazione*, Carocci, Roma.
- Galego D., Moulaert F., Brans M., Santinha G. (2021), *Social innovation & governance: a scoping review*, «The European Journal of Social Science Research», pp. 1-26.
- Gallino L., Policy making in condizioni avverse, in A. Bagnasco (a cura di), *La città dopo Ford*, Torino, Bollati-Boringhieri, Torino, 1990.
- Giullari B., De Nicola A. (2025), *Alla ricerca di «regimi locali di povertà»: un’indagine sui processi di impoverimento in ambito suburbano*, «Politiche Sociali», 12, 1, pp. 199-223.

- 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. (2017), *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp. 183-205.
- Gori C. (2018), *Il welfare delle riforme. Le politiche lombarde tra norme e attuazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Gori C. (2020), *Più servizi e meno regolazione. Il welfare lombardo nella longue durée*, «Politiche Sociali», 7, 3, pp. 375-396.
- Gori C. (2020b), *Combattere la povertà, L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Laterza, Bari.
- Gori C. (2022), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Hall P., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hall, P.A. (1993), *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain*, «Comparative Politics», 25, 3, pp. 275-296.
- ISTAT (2019), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, in «Statistiche Report», Roma.
- ISTAT (2021), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2020*, in «Statistiche Report», Roma.
- ISTAT (2023), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2022*, in «Statistiche Report», Roma.
- ISTAT (2024), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2023*, in «Statistiche Report», Roma.
- ISTAT (2024b), *La redistribuzione del reddito in Italia*.
- ISTAT (2024c), *Il benessere equo e sostenibile dei territori. Lombardia 2024*.
- ISTAT (2025), *Condizioni di vita e di reddito delle famiglie, anni 2023-2024*.
- Kazepov Y. (a cura di) (2005), *Cities of Europe changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Blackwell Publishing, Malden-Oxford-Carlton.
- Kazepov Y. (2008), *The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts: Some reflections on the Italian case from a European perspective*, «European Societies», 10, 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di) (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

- 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*, Policy press, London, 2020.
- Kazepov Y., Saruis T., Colombo F., 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*, Policy press, London, 2020b.
- Laumann E., Pappi F. (1976), *Networks of collective action: A perspective on community influence systems*, Academic, New York.
- Les Galès P. (2001), *Urban governance e policy networks on the urban political boundsness of policy networks. A French case of study*, «Public Administration», 79, 1, pp. 167-184.
- Les Galès P. (2002), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Lister R. (2004), *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- Lizzi R., Righettini M. S. (2022), *Collaborative Governance in Italian Urban Food Policies: Towards an Analytical Framework for Differentiated Governance Arrangements*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 17, 3, pp. 301-317.
- Madama I., Pavolini E. (2024), *Verso il disgelo? Continuità e trasformazioni delle politiche familiari in Italia nell'ultimo decennio*, «Politiche Sociali», 3, pp. 461-484, doi: 10.7389/116167.
- 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*, «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*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp. 401-422.
- Magatti M. (2005), *Il potere istituziente della società civile*, Laterza, Bari.
- Maino F., Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017.
- Maino F., Il secondo welfare, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori, 2022.

- Maino F., De Tommaso C.V. (2022), *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 17, 3, pp. 349-374.
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Manganelli A. (2022), *The Hybrid Governance of Urban Food Movements Learning from Toronto and Brussels*, Springer, Cham.
- Marino D., Bernaschi D., Felici F.B. (a cura di) (2025), *Povertà e insicurezza alimentare in Italia, dalla misurazione alle politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Massari M., Ranci C. (2022), *The social impact of the Covid-19 pandemic on the italian society. Introduction*, «Rassegna italiana di sociologia», 63, 1, pp. 5-9.
- 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)*, «Sustainable Food System», 5, pp. 1-23.
- Meo A., Sgritta G.B., Morlicchio, E. (2009), *Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli)*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale
- Mingione E., Andreotti A. (2001), *Esclusione urbana e sistemi locali di welfare in Europa*, «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*, «European Journal of Spatial Development», 1, 1, pp. 2-23.
- Morlicchio E. (2020), *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Morlicchio E., Benassi D., Le tendenze dell'in-work-poverty in Europa e in Italia nell'ultimo decennio, in E. Mingione (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione*, Feltrinelli, Milano, 2020.
- Morlicchio E., Zaccaria A.M., Analisi di rete: un caso italiano, in J. Scott (a cura di), *L'analisi delle reti sociali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.
- Moulaert F., Ailenei O. (2005), *Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present*, «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*, Edward-Elgar, Cheltenham-Northampton.

- 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*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Moulaert F., MacCallum D. (2019), *Advanced Introduction to Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005), *Towards alternative model(s) of local innovation*, «Urban Studies», 42, pp. 1969-90.
- Moulaert F., Sekia F. (2003), *Territorial Innovation Models: a critical survey*, «Regional Studies», 37, 3, pp. 289-302.
- Moulaert F., 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*, Routledge, London, 2010.
- Mozzana C., Riva V., Benassi D., Povertà e servizio sociale in Lombardia, in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto della povertà*, OIPSSP (Osservatorio interdipartimentale permanente sui servizi sociali e le povertà), 2021.
- Natili M., Fabris B.L. (2024), “Powering” in assenza di “puzzling”: dieci anni di dibattito politico sul reddito minimo in Italia, «Politiche Sociali», 3, pp. 485-509, doi: 10.7389/116168.
- Natili M., Jessoula M., Caizzi E. (2021), Di «cittadinanza» o di «emergenza»? Politiche e politica del reddito minimo nella pandemia, «Politiche Sociali», 8, 3, pp. 511-530.
- Nava L., Pomatto G. (2020), *La gestione associata dei servizi socio-assistenziali: piano, ma avanti. Il caso della Regione Piemonte*, «Politiche Sociali», 7, 3, pp. 397-418.
- Oosterlynck S., Cools P., 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*, Policy press, London, 2020.
- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y. (2020). *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion A Critical Appraisal*, Policy press, London.
- Orientale Caputo G. (2021), *Analisi sociale del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Paletti F., Valzania A. (2023), *La povertà alimentare in Toscana: una ricerca qualitativa sugli utenti dei centri Caritas*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 46, 2, pp. 279-295.

- Palladino M., Cafiero C., Sensi R. (2025), *Povertà alimentare: da questione economica a esperienza vissuta*, [www.secondowelfare.it/dispari-progetto/poverta-alimentare-da-questione-economica-a-esperienza-vissuta/](http://www.secondowelfare.it/dispari-progetto/poverta-alimentare-da-questione-economica-a-esperienza-vissuta/).
- Paugam S. (1991), *La disqualification sociale. Essai sur le nouvelle pauvreté*, Puf, Paris.
- Paugam S. (1996), *Poverty and social disqualification: A comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe*, «Journal of European Social Policy», 6, 4, pp. 287-303.
- Paugam S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Sabatinelli S., Vesani P. (2021), *I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme*, «Politiche Sociali», 8, 2, pp. 211-232.
- Pesanti L., Merlo F. (a cura di) (2011), *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale in Lombardia*, Guerrini e Associati, Milano.
- Pestoff V.A. (1998), *Beyond the Market and the State: social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, Ashgate.
- Peters B.G., Pierre J., Urban governance, in P. John, K. Mossberger, S.E. Clarke (a cura di), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, University Press, Oxford, 2012.
- Pianta M., Lucchese M., Nascia L. (2021), *The Italian government's economic-policy response to the Coronavirus crisis*, «Contemporary Italian Politics», 13, 2, pp. 210-225.
- Pichierri A. (2011), *Sociologia dell'Organizzazione*, Laterza, Bari.
- Pichierri A. (2020), Leve istituzionali. Cosa può fare davvero una città, in A. Bagnasco, G. Berta, A. Pichierri, *Chi ha fermato Torino? Una metafora per l'Italia*, Einaudi, Torino, 2020.
- Pinson G. (2002), *Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin*, «International Journal of Urban and Regional Research», 26, 3, pp. 477-493.
- Pirone F. (2012), *Innovazione sociale: l'estensione semantica di un concetto in ascesa politica*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp. 137-150.
- Piselli F., Burroni L., Ramella F. (2012), *Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane*, Donzelli, Roma.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Polizzi E., Vitale T. (2010), *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governance locale e innovazione sociale a Milano*, «Animazione Sociale», giugno-luglio, pp. 23-33.

- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Cambridge.
- Pothukuchi K., Kaufman J. (1999), *Placing the food System on the Urban Agenda: The role of Municipal Institutions in Food System Planning*, «Agriculture and Human Values», 16, pp. 213-224.
- Prandini C., Ganugi G. (2021), *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, FrancoAngeli, Milano.
- Quassoli F., Colombo M., Molteni A., La sicurezza come dispositivo di governance urbana? Discorsi istituzionali, pratiche e politiche nella città metropolitana, in A. Andreotti, a cura di, *Governare Milano nel nuovo millennio*, il Mulino, Bologna, 2019.
- Ramella F. (2013), *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Rampulla F.C. (1997), *La legge Bassanini e le autonomie locali*, «Il Politico», 62, 1, pp. 131-142.
- Ranci C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C., Pavolini E. (2015), *Le politiche di Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ravazzi S. (2016). *Philanthropic Foundations and Local Policy Making in the Austerity Era: Does Urban Governance Matter?*, «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*.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M. (2023), *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, «Politiche Sociali», 10, 3, pp. 469-494.
- 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. (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*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy: Features and Drivers in a European Perspective*, University press, Bristol.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Scamuzzi S. (a cura di) (2005), *Elite e reti in una città in trasformazione*, FrancoAngeli, Milano.

- Simmel G., “Der Arme”, in *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1908; trad. it. *Il povero*, Mimesis, Milano, 2015.
- Sørensen E., Torfing J. (a cura di) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, New York.
- Tashakkori A., Teddlie C. (1998), *Mixed Methodology: Combining the Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage, Thousand Oaks.
- Toldo A. (2018), *Povertà e assistenza alimentare. Il sistema del cibo d'emergenza a Torino*, «Sociologia urbana e rurale», special issue, pp. 82-97.
- Toldo A., Tonet T., Allegretti V., Genova C. (2024), IV *Rapporto dell'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana*.
- Torfing J. (2005), *Governance network theory: towards a second generation*, «European Political Science», 4, 3, pp. 305-315.
- Torfing J., Metagovernance, in C. Ansell, J. Torfing (a cura di), *Handbook on theories of governance*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2016.
- Torfing J., Peters G., Pierre J., Sørensen E. (2012), *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford University Press, Oxford.
- UPB (Ufficio Parlamentare di Bilancio) (2020), *Il quadro d'assieme dei decreti Ristori, Focus tematico n. 3*, UPB, Roma.
- Vesan P., Garbardella D., Morlicchio E. (2021), *La crisi pandemica e gli istituti di sostegno al reddito in Italia: impatti e prospettive*, «Politiche Sociali», 8, 3, pp. 449-468.
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari.
- Vitale T. (2007), *Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali*, «Voci di Strada», 19, 3, pp. 91-113.
- Volpato C. (2019), *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, Bari.
- Wasserman S., Faust K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, University Press, Cambridge.
- Zajczyk F., Mugnano S. (a cura di) (2019), *Milano. Città poliedrica tra innovazione e sostenibilità*, Rubettino, Soveria Mannelli.

---

## *Politiche e servizi sociali*

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

LIDIA DEVETAK, EMANUELA NAIBO, MARIA VANTO, *OSS: Operatore Socio-Sanitario.* L'evoluzione dei servizi sociali e sanitari: origine, sviluppo e futuro della professione (disponibile anche in e-book).

AUREA DISSEGNA, *Maltrattamento istituzionale.* Criticità del sistema di garanzie dei diritti dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie (disponibile anche in e-book).

FRANCESCA MANTOVANI (a cura di), *Le nuove sfide dell'assistente sociale.* Discontinuità biografiche e competenze professionali.

CLAUDIA RICCO (a cura di), *Il legame adottivo.* Esperienze e intrecci relazionali tra desiderio, realtà e cambiamento.

ELISA CECCARELLI, MARGHERITA GALLINA, FRANCESCA MAZZUCHELLI, *Tutela sociale e legale dei minorenni.* Interpretazione e applicazione del diritto minorile (disponibile anche in e-book).

FRANCESCA MANTOVANI, *Laboratorio di guida al tirocinio in servizio sociale.* Formazione, conoscenza di sé e competenze professionali.

LUCA FAZZI, *Servizio sociale riflessivo.* Metodi e tecniche per gli assistenti sociali.

MARGHERITA DI VIRGILIO, IRVEN MUSSI (a cura di), *Manuale per Oss e Asa (Operatori Socio-Sanitari e Ausiliari Socio-Assistenziali).* Formazione in campo assistenziale, sociale e sanitario.

TIZIANA TARSIA, ANDREA NUCITA (a cura di), *Saperi professionali e co-ricerca nei servizi.* Otto saggi di scrittura collettiva (E-book).

FABIO LUCCHINI, *Il gioco d'azzardo problematico.* Politiche e impatti sociali.

MARIAPAOLA COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione Europea.*

GIOVANNA VENDEMIA, LORENZO BERTINELLI, *Il Social Mode Work.* Teoria e pratica del servizio sociale nella cornice cognitivo comportamentale.

VINCENZO CASTELLI (a cura di), *Nuovi scenari per nuove sfide sulla tratta e lo sfruttamento degli esseri umani* (disponibile anche in e-book).

MARIA PIA FONTANA, *Adolescenti, interrealità e cyberdevianza.* Tra prevenzione e recupero (disponibile anche in e-book).

FONDAZIONE IDEA VITA (a cura di), *A casa come va?.* Itinerari di cittadinanza e vita indipendente di persone con disabilità e dei loro familiari (disponibile anche in e-book).

MARIA PIA FONTANA, MARCO GIORDANO, ANTONELLA GORGONI, ANTONIO NAPPI, *Deontologia come habitus.* Introduzione al nuovo Codice deontologico dell'assistente sociale.

DANIELE CALLINI, ENRICO MIATTO, *Fare bene il bene.* Casa famiglia e multiutenza complementare. L'esperienza dell'Associazione Papa Giovanni XXIII (disponibile anche in e-book).

FRANCESCA MAZZUCHELLI (a cura di), *Essere anziani oggi.* Riflessioni su invecchiamento e morte (disponibile anche in e-book).

- LUCA FAZZI, *Teoria e pratica del servizio sociale: un'introduzione*.
- MARINELLA SIBILLA, *Welfare oltre confine. Consigli, strumenti, strategie*.
- ANNA ZENAROLLA, *Accompagnare la famiglia. Esperienze e prospettive dai cinquant'anni di attività del Consultorio Familiare UCIPEM di Treviso* (disponibile anche in e-book).
- CHIARA CAVINA, ERIKA FUMASONI, LINA PORTA (a cura di), *Il consultorio familiare c'è. Esperienze, strumenti concettuali e operatività* (disponibile anche in e-book).
- ALICE DONDI, ANNARITA ARGENTO, *La relazione psicosociale in adozione. Criteri e strumenti per la valutazione* (disponibile anche in e-book).
- MASSIMO BALDUCCI, LUCETTA TRE RE (a cura di), *L'organizzazione dei servizi sociali*.
- ALESSANDRA FERRI, *La tutela del minore nell'attività del Servizio sociale locale. Procedura applicata e profili pratici* (disponibile anche in e-book).
- JAMIL KARIM AMIRIAN, *La progettazione sociale. Esperienze e riflessioni* (disponibile anche in e-book).
- ALBERTO QUATTROCOLO, MAURIZIO D'ALESSANDRO, *Ascolto e mediazione. Un approccio pragmatico alla gestione dei conflitti* (disponibile anche in e-book).
- MARCO GIORDANO, MANUELA MARIA SINISCALCO, MARIAGRAZIA ESPOSITO, *La tutela del diritto dei minorenni a crescere in famiglia. Uno studio nelle regioni del Centro-Sud Italia* (disponibile anche in e-book).
- PASQUALE ADDESO, *Affidamento familiare. Profili fiscali, contributivi, ISEE e amministrativi* (disponibile anche in e-book).
- LUCREZIA MOLLICA (a cura di), *Un figlio è per sempre. Riflessioni sulla tutela della continuità degli affetti* (disponibile anche in e-book).
- SILVIA ALICANDRO, ISABELLA BUZZI (a cura di), *I figli al centro. Famiglie e mediatori insieme* (E-book).
- ANDREA ARMOCIDA, MARZIA MARZAGAGLIA, MONIA ANDREANI, FRANCESCA MAGLI, CRISTINA CATTANEO, *Rifugiati nella rete. Dall'accoglienza alla cura* (disponibile anche in e-book).
- MICHELE GRISONI, MANUELA COLOMBO (a cura di), *Linee guida e buone prassi per il Corso di base per mediatore interculturale* (disponibile anche in e-book).
- GIAN PIERO TURCHI, MICHELE ROMANELLI, *Flussi migratori, comunità e coesione sociale. Nuove sfide per la mediazione* (disponibile anche in e-book).
- CAM CENTRO AUSILIARIO PER I PROBLEMI MINORILI (a cura di), *Nuove sfide per l'affido. Teorie e prassi* (disponibile anche in e-book).
- GABRIELE MANELLA, FRANCESCA MANTOVANI, MARIA RESCIGNO, *Accoglienza e integrazione. Una sfida per il lavoro sociale* (E-book).
- PATRIZIA GATTI, GIUSEPPE PALLADINO (a cura di), *Interdisciplinarità e tutela dei minorenni. Riflessioni teoriche ed esperienze pratiche*.
- TIZIANA TESAURO, *Trame. Il teatro sociale e la formazione degli operatori socio-sanitari* (disponibile anche in e-book).
- CLAUDIA CAVAZZA, ROBERTA PERDUCA, SILVIA ZANDRINI, *Adolescenti autori di reato. Il percorso psico-sociale in ambito istituzionale* (disponibile anche in e-book).
- GIANMATTEO SECCHI, *Tutela minorile e processi partecipativi. Promuovere collaborazione tra famiglie e servizi sociali* (disponibile anche in e-book).
- CHIARA MORTARI, FRANCESCA BARALDI (a cura di), *Abitare e vivere nella società complessa. Azioni e nuove frontiere del welfare che cambia* (disponibile anche in e-book).

# Questo LIBRO



ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**

[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

# Vi aspettiamo su:

[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR  
Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche  
Didattica, scienze  
della formazione  
Economia,  
economia aziendale  
Sociologia  
Antropologia  
Comunicazione e media  
Medicina, sanità



Architettura, design,  
arte, territorio  
Informatica, ingegneria  
Scienze  
Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia  
Politica, diritto  
Psicologia, benessere,  
autoaiuto  
Efficacia personale  
Politiche  
e servizi sociali

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

La pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto importante sulla povertà in Italia, mostrando come le fragilità emerse non fossero emergenziali, ma strutturali. Ciò risulta particolarmente visibile per la povertà alimentare, un campo scarsamente regolato a tutti i livelli istituzionali, la cui governance è principalmente devoluta al terzo settore. Il volume utilizza la lente dei *regimi locali di povertà* per comprendere come territori diversi, dotati di storie istituzionali, modelli di governance e capacità di welfare eterogenee, abbiano reagito al crescente bisogno alimentare indotto dalla pandemia.

Milano e Torino diventano così casi emblematici: due città capaci di risposte innovative, ma profondamente legate ai propri modelli di governance. Attraverso un'analisi comparata delle politiche adottate e delle reti utilizzate durante la pandemia, il libro mostra come la povertà alimentare sia stata una cartina tornasole dei limiti del regime italiano di contrasto alla povertà e, allo stesso tempo, un laboratorio di sperimentazione urbana. Le traiettorie divergenti di Milano e Torino rivelano l'importanza delle condizioni locali nel determinare la capacità di risposta, la stabilizzazione delle innovazioni e l'effettivo riconoscimento del diritto al cibo.

Un contributo originale per approfondire le ragioni per cui la povertà, nel contesto italiano, assume configurazioni territorialmente differenziate, risultando dall'interazione tra specificità locali, assetti istituzionali multilivello e traiettorie storico-politiche che ne modellano forme e intensità e che danno vita ai regimi locali di povertà.

**Marco Ferracci** ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienze Sociali e Statistiche presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II proseguendo la sua formazione come assegnista di ricerca post-doc nel progetto PRIN- Local regimes of poverty: A systematic comparison of poverty determinants in Milan, Rome and Naples. Presso lo stesso ateneo è stato docente a contratto di Innovazione sociale, terzo settore e sistemi di welfare all'interno del corso di laurea magistrale in Innovazione Sociale. Nel 2024 gli è stato conferito il premio Flavia Franzoni per il migliore articolo under 35 pubblicato sulla rivista “Autonomie Locali e Servizi Sociali”.