

Introduzione

Chiara Lodi Rizzini,
Ilaria Madama, Franca Maino

Sulla scia delle crescenti disuguaglianze e delle crisi multiple che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, la povertà e la grave deprivazione materiale sono emerse come questioni salienti e visibili anche in democrazie ad alto reddito, in cui porzioni più ampie e significative della popolazione faticano ad accedere a beni e servizi essenziali, tra cui il cibo. Pur essendo più grave e diffusa nel Sud globale – in particolare in Asia e nell’Africa subsahariana – l’insicurezza alimentare genera preoccupazione anche nei Paesi ad alto reddito e welfare avanzato, inclusa l’Europa (Davis, Geiger 2017; Gaisbauer *et al.* 2019; Madama 2025), dove il problema non è tanto la disponibilità di cibo, quanto piuttosto la sua accessibilità economica (O’Connor *et al.* 2016).

In particolare, nell’UE 27, una quota pari al 7,3% della popolazione dichiara di non potersi permettere un’alimentazione adeguata (Database Eurostat), con i minori che costituiscono un gruppo maggiormente vulnerabile e a rischio di esclusione alimentare (O’Connell, Brannen 2021; Palladino *et al.* 2024).

Le disuguaglianze e la povertà sono fenomeni complessi e multidimensionali, il cui rapporto con la povertà alimentare non è univoco, ma varia in maniera significativa non solo tra i diversi Paesi, ma anche tra contesti regionali o locali e tra gruppi sociali, con evidenti implicazioni sociali (Bartelmeß *et al.* 2022). Sebbene la povertà economica rappresenti una delle principali determinanti della povertà alimentare, l’evidenza empirica e il dibattito accademico suggeriscono che focalizzarsi esclusivamente su tale determinante non sia sufficiente per comprendere appieno il fenomeno. Esiste infatti una forte interdipendenza tra gli aspetti materiali e im-

materiali dell'esperienza di povertà alimentare (Martinez *et al.* 2020; Walker 2019), che rischia di essere trascurata se si fa riferimento unicamente a indicatori economici, che appaiono fortemente inadeguati.

Per colmare queste lacune e dare maggiore visibilità agli aspetti tuttora meno evidenti, la *special issue*, articolata in due numeri, intende confrontarsi con lo stato dell'arte della letteratura e le potenziali evoluzioni delle politiche per l'accesso al cibo, valorizzando una pluralità di prospettive analitiche. In particolare, l'attenzione si concentra sull'esplorazione delle dinamiche socio-culturali e delle politiche pubbliche che influenzano l'accesso al cibo, cercando di evidenziare come interventi integrati e mirati possano affrontare in maniera più efficace le complesse e interconnesse problematiche relative alla povertà, alla disuguaglianza e alla (in)sicurezza alimentare. Un'attenzione particolare viene inoltre riservata a modelli alternativi di accesso al cibo, come le iniziative comunitarie e quelle basate sulla solidarietà, che stanno guadagnando crescente attenzione in molte realtà locali, costituendo risposte innovative alle lacune del sistema di welfare, e mostrando come soluzioni di tipo collaborativo possano migliorare l'accesso a cibo sano e sufficiente anche in contesti di difficoltà economica.

La doppia sfida della concettualizzazione e della misurazione

Il primo dei due numeri di questa *special issue*, **il numero 3/2024**, si compone di quattro contributi che affrontano il tema della povertà alimentare da prospettive diverse ma complementari. A partire dal riconoscimento della multidimensionalità del fenomeno, espressione di vulnerabilità sociali e disuguaglianze strutturali, i contributi indagano l'evoluzione nella governance internazionale, le sfide legate alla misurazione e le implicazioni nei contesti nazionali e locali. Insieme al numero successivo, la struttura proposta mira così a coniugare una pluralità di approcci capaci di offrire a nostro avviso un contributo alla comprensione teorica e pratica di un fenomeno che meriterebbe maggiore attenzione nel dibattito pubblico e politico.

Più nel dettaglio, il numero si apre con un saggio che offre un inquadramento teorico e normativo della sicurezza alimentare utilizzando le lenti dei diritti umani e della giustizia sociale; a cui segue un'analisi dell'evoluzione del regime internazionale per la sicurezza alimentare e

del ruolo della FAO in un contesto istituzionale sempre più frammentato. La seconda parte è dedicata alla questione della misurazione della povertà alimentare, attraverso uno studio che utilizza la scala FIES per misurare la *food insecurity* in un contesto urbano europeo; e un'analisi condotta a partire dai dati dell'indagine EU-SILC, che propone un nuovo indice per la misurazione della deprivazione alimentare in Italia.

In sintesi, il contributo di **Severi**, che apre il numero, analizza il nesso tra insicurezza alimentare e cambiamento climatico, sottolineando come eventi estremi, conflitti e disuguaglianze economiche stiano erodendo le basi della sicurezza alimentare globale. Il diritto al cibo viene interpretato come diritto fondamentale, riconosciuto a livello internazionale, ma ancora ampiamente disatteso nei fatti. A partire da questo quadro, l'articolo esplora il potenziale delle politiche di protezione sociale – e in particolare della Adaptive Social Protection – come strumento per affrontare le vulnerabilità alimentari. Attraverso l'analisi di casi studio, Severi evidenzia come trasferimenti economici, protezione contro i rischi del reddito e misure di *empowerment* possano contribuire a rafforzare la resilienza dei gruppi e contesti a rischio di maggiore fragilità. L'adozione di un approccio integrato che combini adattamento climatico, riduzione del rischio di disastri e protezione sociale appare, dunque, essenziale per affrontare una crisi alimentare che si configura sempre più come sistemica.

Il contributo di **Cerutti** approfondisce invece l'evoluzione istituzionale della governance globale della sicurezza alimentare, con un'attenzione particolare al ruolo della FAO. L'analisi si sviluppa a partire dal concetto di Complesso Istituzionale Ibrido (Hybrid Institutional Complex), illustrando come la moltiplicazione di attori e sedi decisionali abbia prodotto un regime frammentato, ma anche più flessibile e potenzialmente adattivo. Attraverso un'analisi dei meccanismi di cooperazione, competizione e intervento tra organizzazioni internazionali, l'articolo indaga le strategie adottate dalla FAO per mantenere la propria rilevanza e capacità di azione. In particolare, l'Autrice si concentra sulle prospettive di integrazione tra il regime della sicurezza alimentare e quello del cambiamento climatico, mettendo in luce sia le sinergie potenziali che le tensioni irrisolte tra i due ambiti. Il contributo rappresenta così un'importante riflessione sul funzionamento della governance multilivello e sulle opportunità e i limiti delle organizzazioni internazionali in contesti di crescente interdipendenza tematica e istituzionale.

Nel terzo articolo, **Bernaschi, Cafiero, Marino e Felici** propongono un'analisi empirica dell'insicurezza alimentare nel contesto urbano italiano, utilizzando la Food Insecurity Experience Scale (FIES) della FAO come strumento di rilevazione a livello locale. Lo studio, condotto nella città metropolitana di Roma, evidenzia come l'insicurezza alimentare non sia una prerogativa dei paesi a basso reddito, ma colpisca in forme specifiche anche le società ad alto reddito, filtrata da marcate disuguaglianze socio-economiche e territoriali. Il contributo sottolinea l'importanza di adottare strumenti sensibili agli aspetti esperienziali in grado di catturare le dimensioni soggettive e relazionali del fenomeno, mostrando come l'insicurezza alimentare incida sulla qualità della vita, sulla capacità di scelta, sulla dignità e sull'autonomia delle persone. In tal modo, il saggio contribuisce a ridefinire la questione della sicurezza alimentare come problema di giustizia sociale e diritto alla cittadinanza.

Infine, il contributo di **Ciancimino e Sensi** propone un approccio innovativo alla misurazione della deprivazione alimentare, sviluppando un indice composito che integra la dimensione materiale (possibilità economica di accedere a pasti adeguati) con quella sociale (capacità di partecipare ad attività conviviali legate al cibo). Sulla base dei dati raccolti nell'indagine EU-SILC 2022, lo studio analizza così la diffusione della deprivazione alimentare in Italia, individuandone i principali predittori socio-demografici – quali reddito, composizione familiare, cittadinanza e residenza geografica – e ne valuta l'impatto sul benessere psico-sociale. L'articolo evidenzia come la *food poverty* sia associata a una serie di effetti negativi sul piano della salute mentale, delle relazioni sociali e della percezione di sé, proponendo così una lettura integrata del fenomeno che va oltre la mera assenza di cibo per abbracciare le implicazioni simboliche, identitarie e relazionali della deprivazione alimentare.

Nel loro insieme, i contributi raccolti nel numero 3/2024 delineano un quadro complesso e preoccupante dell'insicurezza alimentare. Grazie ad approcci disciplinari differenti, il numero fa luce sulla multidimensionalità del fenomeno rendendo evidente sia la necessità di un cambiamento di approccio – che riconosca il cibo non solo come bene materiale ma come diritto umano, esperienza sociale e fattore di coesione – sia l'urgenza di politiche pubbliche orientate alla costruzione di sistemi alimentari più equi, inclusivi e sostenibili.

Le risposte alla povertà alimentare: politiche, pratiche ed esperienze

Come si risponde a questo fenomeno? Mancando una strategia nazionale e, di fatto, non essendo riconosciuto il diritto al cibo, enti locali e società civile si sono attivati dando vita a numerose azioni di contrasto alla povertà alimentare, che vengono raccontate nel **numero 1/2025** di questa doppia *special issue*.

Come spiegato nel primo contributo, nel processo di *policy reframing* innescato dall'emergere di nuove dimensioni del problema (sostenibilità, salute, qualità) e dalle recenti sperimentazioni di policy, manca ancora il diretto riconoscimento del diritto al cibo e la spinta conseguente a ridefinire e ricomporre politiche in grado di affrontare le disuguaglianze sistemiche legate alla povertà, non solo alimentare. Il cambio di passo per rafforzare il sistema di welfare alimentare e promuovere una governance più partecipativa e innovativa, in grado di affrontare le sfide emergenti con maggiore efficacia, secondo **Lizzi e Righettini**, dipende dalla capacità delle coalizioni di attori di formare nuove alleanze e attivare meccanismi per aumentare la consapevolezza e l'attenzione pubblica sul tema.

Il welfare alimentare poggia infatti su una costellazione di attori e interventi ispirati da logiche più o meno emergenziali e su organizzazioni più o meno strutturate. È quanto si vede, ad esempio, nel caso di Torino, oggetto di studio del secondo contributo. A partire dalla mappatura delle iniziative di contrasto alla povertà alimentare, che restituisce la pluralità e l'eterogeneità delle organizzazioni coinvolte in questo campo, **Allegretti e Toldo** propongono una categorizzazione dei modelli di welfare alimentare basata su due dimensioni: la natura emergenziale o meno dell'intervento e il grado di formalità organizzativa dei programmi e dei servizi in termini di struttura interna e relazioni con l'esterno. Tale categorizzazione non solo offre una chiave di lettura sistemica per il caso locale specifico, ma è applicabile a contesti urbani simili, contribuendo così alla lettura del diritto al cibo come parte integrante delle politiche sociali.

Sempre più spesso, inoltre, si prova a mettere in connessione le singole esperienze, costruendo reti, come nel caso della Rete Cibo Brescia, oggetto del terzo contributo. Oltre a raccontarne nascita ed evoluzione, gli Autori e le Autrici – **Megni, Danesi, David, Drera e Moraschi** – discutono il ruolo del Comune di Brescia nel coordinare le diverse organizzazioni, la costituzione di un tavolo di coordinamento, la costruzione del

manifesto programmatico “Conta su di noi”, la formalizzazione di una governance orizzontale, fino all’adozione dei Patti di collaborazione per radicare e integrare gli interventi di contrasto alla povertà alimentare. Un’esperienza concreta che aiuta a riflettere sulla necessità di modelli di intervento più strutturati e su come gli enti locali possano agevolare questa azione.

La rete è infatti un obiettivo difficile da costruire, ma che agevola il lavoro degli operatori, ne amplifica l’efficacia dell’azione e capacità di *advocacy*, come si racconta nel quarto contributo, dedicato all’esperienza della Rete degli empori solidali dell’Emilia Romagna. Oltre ad esaminare l’evoluzione degli empori solidali in relazione alla costruzione di reti strutturate di collaborazione, **De Benedictis, Scarafoni e Sforzi** provano a identificare le dinamiche organizzative della Rete e il valore aggiunto derivante dall’azione collettiva, con particolare attenzione al miglioramento della qualità dei servizi erogati e al rafforzamento della capacità di *advocacy* nei confronti delle istituzioni pubbliche e degli attori privati.

Non manca, infine, l’attenzione ai destinatari finali di questi interventi. Chi sono? Quali sono il loro vissuto e le loro aspettative? Qual è la loro esperienza rispetto all’aiuto alimentare che ricevono? È su questo che si concentra l’ultimo contributo. Attraverso l’osservazione delle mense di Avellino, Cava de’ Tirreni e Salerno, **D’Ascenzio** racconta di un uso differenziato delle mense da parte di beneficiari con diverse biografie di vita e diversi gradi di vulnerabilità sociale. Un uso che è anche un mezzo attraverso cui attuare il “diritto a togliersi la fame” e che può essere declinato come una semplice azione di sostentamento economico, ma anche come una strategia di risparmio, reintegrazione sociale e rinegoziazione identitaria.

Riflessioni conclusive

La riflessione sviluppata nei due numeri di questa *special issue* consente di riposizionare la questione della povertà alimentare e delle politiche di contrasto all’interno del più ampio dibattito sulle trasformazioni del welfare e sulla giustizia sociale (Blake 2019). I contributi raccolti evidenziano come il cibo rappresenti non solo un bisogno essenziale, ma anche una lente privilegiata per interrogare le dinamiche di esclusione, i li-

miti delle politiche pubbliche e le forme emergenti di solidarietà. La *food poverty*, intesa come condizione multidimensionale che combina deprivazione materiale, disuguaglianze strutturali e vulnerabilità relazionali, impone una ridefinizione delle categorie analitiche tradizionalmente utilizzate nello studio della povertà e delle politiche sociali. L'adozione di approcci interdisciplinari e di strumenti metodologici innovativi – dalla misurazione esperienziale alle analisi istituzionali multilivello – permette di ampliare lo spettro interpretativo e di mettere in luce le interdipendenze tra le sfere del bisogno, della cittadinanza e dei diritti sociali. In tal senso, l'accesso al cibo va inteso non solo come una questione distributiva, ma anche come problema di policy, che chiama in causa le modalità attraverso cui si costruiscono i confini dell'inclusione sociale e si articolano i diritti (Maino *et al.* 2016).

Le prospettive di sviluppo della ricerca sono molteplici e questa *special issue* lo testimonia. Sul piano teorico, si impone una riflessione più approfondita sul nesso tra diritto al cibo, welfare state e riconoscimento, nonché sulle implicazioni della *food insecurity* in contesti ad alto reddito. Sul piano empirico, si rende necessario indagare le configurazioni locali del welfare alimentare, i modelli di governance collaborativa e le forme di mobilitazione civica che stanno emergendo nei territori. Infine, in una fase storica segnata da crisi ecologiche, sanitarie ed economiche ricorrenti, la sicurezza alimentare si configura sempre più come snodo critico nella transizione verso sistemi socio-economici ed ambientali più equi, sostenibili e resilienti. Raccogliere e sistematizzare queste traiettorie di riflessione appare imprescindibile per restituire centralità a un tema che, pur nella sua apparente marginalità, interroga profondamente il futuro delle politiche pubbliche e della coesione sociale.

Bibliografia

- Bartelmeß T., Jasiok S., Kühnel E., Yildiz J. (2022), "A scoping review of the social dimensions in food insecurity and poverty assessments", *Frontiers in Public Health*, vol. 10, 994368. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.994368>
- Blake M.K. (2019), "More than just food: Food insecurity and resilient place making through community self-organising", *Sustainability*, vol. 11, n. 10, 2942.

- Davis O., Geiger B. (2017), "Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes", *Social Policy and Society*, vol. 16, n. 3, pp. 343-360, <https://doi.org/10.1017/S1474746416000166>.
- Gaisbauer H., Schweiger G., Sedmak C. (a cura di) (2019), *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon* (1ª ed.), Bristol, Policy Press, <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447341284.001.0001>.
- Madama I. (2025), *The Politics of European Food Aid Policy from Delors to von der Leyen*, Cham, Palgrave-Macmillan.
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, il Mulino.
- Martinez S.M., Frongillo E.A., Leung C., Ritchie L. (2020), "No food for thought: Food insecurity is related to poor mental health and lower academic performance among students in California's public university system", *Journal of Health Psychology*, vol. 25, n. 12, pp. 1930-1939, <https://doi.org/10.1177/1359105318783028>.
- Moragues-Faus A., Sonnino R., Marsden T. (2017), "Exploring European food system vulnerabilities: Towards integrated food security governance", *Environmental Science & Policy*, vol. 75, pp. 184-215.
- O'Connell R., Brannen J. (2021), *Families and Food in Hard Times: European Comparative Research*, London, UCL Press, doi: 10.14324/111.9781787356559.
- O'Connor N., Farag K., Baines R. (2016), "What is food poverty? A conceptual framework", *British Food Journal*, vol. 118, n. 2, pp. 429-449, <https://doi.org/10.1108/BJFJ-06-2015-0222>.
- Palladino M., Cafiero C., Sensi R. (2024), "Understanding adolescents' lived experience of food poverty. A multi-method study among food aid recipient families in Italy", *Global Food Security*, vol. 41, 100762, <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2024.100762>
- Walker R. (2019), "Measuring absolute poverty: Shame is all you need", in H.P. Gaisbauer, G. Schweiger, C. Sedmak (a cura di), *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon*, Bristol, Bristol University Press, pp. 97-118.