

Welfare di comunità: innovazione o riorganizzazione del confine pubblico-privato?

Il caso milanese di QuBì e le ambivalenze di un modello sempre più centrale nelle politiche locali

Lavinia Bifulco, Eugenio Graziano, Carlotta Mozzana, | 09 aprile 2026

I Policy Highlights di Politiche Sociali/Social Policies

L'articolo che segue sintetizza alcuni degli esiti del lavoro pubblicato sul numero 2/2025 di Politiche Sociali/Social Policies, rivista edita dal Mulino e promossa dalla rete ESPANet-Italia. Per maggiori dettagli e citazioni: L. Bifulco, E. Graziano, C. Mozzana, [Il welfare di comunità come terreno conteso. Processi di riorganizzazione sul confine tra pubblico e privato](#), in «Politiche Sociali/Social Policies», 2/2025, pp. 401-421.

Comunità e welfare locale: un concetto di successo, un terreno conteso

Negli ultimi anni, il welfare di comunità è diventato un riferimento quasi obbligato nelle politiche sociali locali. È evocato come risposta innovativa alla crisi del welfare state, come leva per valorizzare le reti sociali e come strumento per avvicinare risorse e servizi ai territori. La sua diffusione è stata favorita da trasformazioni profonde: l'aumento delle vulnerabilità sociali, la pressione demografica, la frammentazione della governance multilivello e il sottofinanziamento cronico dei servizi pubblici. In questo scenario, la comunità viene narrata come un attore capace di colmare vuoti, attivare risorse e generare prossimità.

Eppure, come approfondito nel nostro [articolo pubblicato nel numero 2/2025 di Politiche Sociali/Social Policies](#), il welfare di comunità è un concetto scivoloso, attraversato da ambivalenze che ne complicano la portata trasformativa. Può indicare tanto pratiche di mutualismo dal basso quanto strategie istituzionali di esternalizzazione; può essere un dispositivo di emancipazione o uno strumento di responsabilizzazione individuale; può aprire spazi di partecipazione o produrre nuove forme di proceduralizzazione. La sua forza retorica rischia di oscurare le tensioni che attraversano i territori e i sistemi locali di welfare, rendendo opachi i rapporti di potere tra attori pubblici, privati e del terzo settore.

Per comprendere queste dinamiche, abbiamo analizzato il programma *QuBì* a Milano, un caso eloquente di welfare di comunità che permette di osservare come si ridisegnano questi processi e più in generale i confini tra pubblico e privato. L'indagine, condotta tra il 2023 e il 2025 nell'ambito del progetto PNRR MUSA, si basa su 30 interviste semi-strutturate a soggetti della rete e della governance del welfare locale, analisi documentale e osservazione di incontri e attività territoriali. *QuBì* è un laboratorio privilegiato per mettere sotto osservazione il welfare di comunità: nasce da un'iniziativa filantropica, si struttura attraverso reti territoriali che coinvolgono attori diversi e si istituzionalizza nel welfare municipale milanese. È in questo intreccio che emergono le ambivalenze più significative.

Il welfare di comunità tra retoriche partecipative e riorganizzazione del pubblico

Il welfare di comunità si presenta come un modello orientato alla prossimità, alla partecipazione e alla valorizzazione delle risorse locali. Tuttavia, dietro questa narrazione si celano tensioni che riguardano la governance, la legittimazione degli attori e la distribuzione delle responsabilità. Negli ultimi anni, il termine è stato utilizzato per descrivere interventi e configurazioni molto diverse, che coinvolgono attori pubblici, organizzazioni del terzo settore, fondazioni e soggetti privati in forme ibride di collaborazione. Questa eterogeneità, discussa nella letteratura richiamata dall'articolo, rende il concetto al tempo stesso diffuso e ambiguo, e ne complica l'utilizzo come categoria analitica per interpretare le trasformazioni del welfare locale.

Da un lato, il welfare di comunità è infatti associato all'idea di superare la frammentazione dei servizi, costruire reti territoriali e promuovere forme di solidarietà radicate nei contesti locali. In questa prospettiva, la comunità è vista come un soggetto attivo, capace di mobilitare risorse, costruire legami e generare risposte collettive ai bisogni emergenti. Le pratiche di co-progettazione e co-programmazione, introdotte dal Codice del Terzo Settore, costituiscono gli strumenti normativi per

strutturare forme di collaborazione e di relazione tra attori pubblici e privati in questo campo.

Dall'altro lato, il welfare di comunità rischia di essere piegato a logiche di ritiro del pubblico e di esternalizzazione. La governance reticolare, spesso presentata come orizzontale e collaborativa, può produrre opacità e ambiguità perché non è chiaro chi decide, chi rappresenta la comunità e quali interessi vengano inclusi o esclusi da questi interventi. Questa opacità può tradursi in una governance consensuale che neutralizza il conflitto e rende meno visibili le disuguaglianze di potere.

La discussione dell'articolo mostra come questa ambiguità insita nel concetto e nelle pratiche stesse legate agli interventi di comunità nel campo del welfare generino sistemi locali di solidarietà in cui prendono forma degli interventi caratterizzati da risorse e orientamenti molto diversi e in cui le forme di governance collaborativa che si producono generano esiti anche molto distanti tra loro.

Queste tensioni si intrecciano con un'altra questione cruciale: quella dei diritti sociali. Il protagonismo comunitario, se non accompagnato da garanzie redistributive, può accentuare la storica debolezza della cittadinanza sociale in Italia, spostando l'accento sulle opportunità che i sistemi locali creano e rendendo meno percepibile la necessità di un sistema di garanzia dei diritti. Il rischio è quello di un welfare differenziale, in cui la comunità diventa un "oggetto governato" più che un soggetto politico, e in cui la responsabilità pubblica si ritrae dietro la retorica dell'attivazione.

Il caso *QuBi*: un laboratorio di welfare tra filantropia, terzo settore e Comune

Il programma *QuBi* nasce nel 2019 su iniziativa di alcune fondazioni filantropiche tra cui Fondazione Cariplo, con l'obiettivo di contrastare la povertà minorile attraverso reti territoriali radicate nei quartieri di Milano. Dal 2024 il Comune assume la gestione del programma, avviando un processo di "messa a sistema" che integra *QuBi* nel welfare municipale.

QuBi si fonda su un'idea di welfare territoriale che usa come parole d'ordine la prossimità, la conoscenza locale e la collaborazione tra attori diversi: enti pubblici, organizzazioni del terzo settore, scuole, parrocchie, associazioni informali. Le reti territoriali che prendono forma all'interno del programma diventano infrastrutture sociali il cui obiettivo è facilitare l'incontro tra bisogni e risorse, promuovendo la cooperazione e costruendo legami di fiducia. In concreto, le reti *QuBi* si traducono in attività molto eterogenee: sportelli di ascolto, distribuzione coordinata di beni alimentari, accompagnamento educativo, iniziative di prossimità nei quartieri più fragili tra le altre.

Tuttavia, l'analisi empirica mostra anche le ambivalenze del modello. La co-progettazione tra Comune e terzo settore, pur aprendo spazi di collaborazione, produce nuove forme di proceduralizzazione: tavoli, documenti, linee guida, rendicontazioni. La rete rischia di diventare un fine in sé, più che uno strumento per rispondere ai bisogni. Inoltre, la dipendenza da finanziamenti progettuali e da risorse filantropiche introduce elementi di instabilità che possono compromettere la continuità degli interventi e accentuare le disuguaglianze tra territori più o meno dotati.

Un nodo particolarmente rilevante riguarda la legittimazione degli attori che rappresentano la comunità. Le reti territoriali includono soggetti diversi, ma non sempre è chiaro chi abbia voce nei processi decisionali e quali interessi vengano effettivamente rappresentati. Questo assetto di governance rischia quindi di produrre forme di "istituzionalizzazione senza diritti", in cui partnership e procedure si consolidano senza garantire un effettivo rafforzamento delle tutele sociali.

Diritti, responsabilità e finanziamenti: le condizioni per un welfare di comunità trasformativo

Il caso *QuBi* permette di osservare come il welfare di comunità possa essere al tempo stesso un'opportunità e un rischio. Da un lato, le reti territoriali rappresentano infrastrutture per costruire prossimità, intercettare bisogni e promuovere forme di solidarietà. Dall'altro, la loro efficacia dipende da condizioni che non possono essere date per scontate.

La prima riguarda il finanziamento. Il welfare di comunità rischia di poggiare su risorse instabili, legate a bandi, progetti o iniziative filantropiche. Senza un investimento strutturale, la comunità può diventare un ammortizzatore informale a cui viene chiesto di supplire alle carenze del pubblico, anziché un attore che costruisce spazi di intervento orientati al benessere del territorio. Nel caso milanese, per esempio, molte attività delle reti dipendono da risorse progettuali che devono essere rinnovate periodicamente, con il rischio di interrompere interventi che hanno costruito fiducia nelle reti e necessitano periodi interventi lunghi per garantire continuità ai percorsi delle famiglie più fragili.

La seconda riguarda la responsabilità pubblica: la comunità può contribuire alla produzione del welfare, ma non può sostituire il ruolo redistributivo delle istituzioni pubbliche. La terza riguarda i diritti: senza garanzie chiare, in un contesto caratterizzato

dalla debolezza e fragilità delle tutele e dei diritti sociali il welfare di comunità rischia di accentuare le disuguaglianze territoriali e di trasformare la cittadinanza sociale in una possibilità aleatoria.

Queste tensioni definiscono i limiti e le condizioni in cui si dà il welfare di comunità. Perché possa essere trasformativo, occorre riconoscere la pluralità degli attori coinvolti, rendere trasparenti i processi decisionali, garantire risorse stabili e mantenere saldo il ruolo pubblico nella tutela dei diritti sociali. Solo così il welfare di comunità può diventare un terreno di innovazione democratica, e non trasformarsi in un dispositivo di adattamento alle fragilità del sistema.

Conclusioni: un terreno conteso che richiede scelte politiche

Il welfare di comunità non è un modello neutro né un dispositivo universalmente positivo. È un terreno conteso, in cui si intrecciano innovazione, governance reticolare, riorganizzazione del pubblico e nuove forme di intervento sociale. Il caso *QuBi* mostra che la comunità nel welfare è sostanzialmente uno spazio in cui si ridefiniscono responsabilità, poteri e diritti.

Come evidenzia l'articolo, queste dinamiche non riguardano solo l'efficacia degli interventi, ma la riorganizzazione stessa del welfare locale: il passaggio alla comunità come soggetto produttore e decisore ridefinisce ruoli, responsabilità e forme di legittimazione. È in questo spostamento che si colloca la tensione tra innovazione e ritiro del pubblico.

Una discussione più ampia di questi nodi è sviluppata nel [nostro contributo pubblicato su *Politiche Sociali/Social Policies*](#). La sfida non è scegliere tra comunità e istituzioni, ma costruire un equilibrio che valorizzi la prossimità senza rinunciare alle garanzie redistributive. Il welfare di comunità può essere uno spazio di partecipazione e giustizia sociale solo se sostenuto da risorse stabili, da processi decisionali trasparenti e da un ruolo pubblico forte e responsabile.