

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



LA PANDEMIA CHE AFFAMA L'ITALIA

**Covid-19, povertà alimentare
e diritto al cibo**

Redazione: Roberto Sensi

Contributi: Livia Zoli, Daniela Capalbo, Francesco Ferri, Patrizia Caruso, Luca Fanelli.

Editing: Giuseppina Lupi

Grafica: Tazio Malvezzi

Foto: Francesco Giuseppe Delia, Roberto Sensi

ActionAid desidera ringraziare il Dott. Andrea Magarini, coordinatore della Food Policy per la Città di Milano e il Dott. Michele Petrelli, Direttore della Direzione Politiche Sociali del Comune di Milano, per la aver gentilmente accettato di essere intervistati al fine della realizzazione del presente rapporto. Desideriamo, altresì, ringraziare il Prof. Tomaso Ferrando dell'Università di Anversa per i preziosi suggerimenti e la disponibilità alla lettura della bozza.

Per i preziosi e puntuali contributi sulle singole città analizzate, un grazie sincero a:

Reggio Calabria: Eleonora Scrivo, ActionAid

Napoli: Daniela Capalbo, ActionAid

Catania: Luca Lo Re, Elisa Privitera, Andrea D'urso (Trame di Quartiere)

Messina: Giuseppe D'Avella (Parliament Watch) e Alessio Caspanello (letteraemme.it)

L'Aquila: Mattia Fonzi (Rete Solidale L'Aquila)

Torino: Ivano Casalegno (Coordinamento Aurora per l'emergenza covid-19, Associazione Arteria)

Corsico: Giuseppina Andrello e Mennat Allah Khalil dell'Associazione La Speranza

INDICE

INTRODUZIONE	3
---------------------------	----------

PRIMA PARTE

1. Nuovi poveri e aumento della domanda di assistenza alimentare	6
2. Sicurezza alimentare e diritto al cibo	6
3. Povertà alimentare: una definizione complessa	7
4. Come si misura la povertà alimentare?	9
5. La mancanza di efficaci politiche di contrasto e i limiti di un modello pubblico-privato	13

SECONDA PARTE

6. Coronavirus e gli acrobati della povertà	16
7. La risposta all'emergenza alimentare durante il Lockdown	16
8. Come è stata implementata la misura dei buoni alimentari?	19
8.1. I criteri di accesso ai buoni alimentari	19
8.2. I ricorsi giudiziari	20
9. Altre potenziali forme di esclusione: reddito e lavoro	21
10. Le procedure	21
11. Risorse e tempi di erogazione	24

12. Alcune iniziative complementari.....	26
13. La solidarietà alimentare nei territori.....	27
14. Considerazioni conclusive.....	28
14.1. Il ruolo degli attori territoriali.....	29
14.2. La necessità di un framework strategico comune a livello nazionale.....	32
RACCOMANDAZIONI.....	34
BIBLIOGRAFIA.....	36

INTRODUZIONE

La pandemia da covid-19 ha causato una vera e propria emergenza sociale nel nostro Paese. Si stima che oltre due milioni di famiglie scivoleranno nella povertà assoluta a causa della crisi economica determinata dalle misure di contenimento contro la diffusione del virus. Si ipotizza un aumento di circa il 50% rispetto al dato del 2019, quando il numero di persone che vivevano sotto la soglia povertà assoluta era di 4.6 milioni. Le stime di questi mesi evidenziano complessivamente che 33 italiani su 100 hanno registrato una riduzione del reddito di almeno un quarto (Censis-Confcooperative, 2020), di questi molti sono quelli che il rapporto Censis-Confcooperative ha definito gli “acrobati della povertà”, milioni di persone che hanno sempre guadagnato il minimo per sbarcare il lunario e ora sono messi in ginocchio dal *lockdown*.

L'incremento della domanda di aiuti alimentari è stata una delle più evidenti conseguenze dell'aumento della povertà negli ultimi mesi. Due tra le più importanti realtà di assistenza alimentare nel nostro Paese, Caritas e Banco Alimentare, tra marzo e giugno di quest'anno hanno registrato rispettivamente un aumento di 153.000 domande e un incremento del 40% della distribuzione di pacchi con punte per il Sud del 70%.

Il Governo ha risposto a questa “emergenza alimentare” con lo stanziamento di 400 milioni di euro da distribuire agli oltre 8000 Comuni italiani per l'erogazione di buoni spesa e/o l'acquisto e distribuzione di generi alimentari e beni di prima necessità. A fianco di questa misura, molti sono stati i Comuni che hanno integrato con risorse proprie o attivando canali come quello delle donazioni di privati e imprese. Ma non vi è stata soltanto la mobilitazione delle Istituzioni: moltissime le iniziative di solidarietà alimentare portate avanti da migliaia di volontari organizzati in Associazioni, brigate, gruppi spontanei che in molti casi hanno strutturato e coordinato le attività solidali favorendo l'emersione delle necessità, l'attivazione delle risposte e inaugurando legami inaspettati tra realtà eterogenee. Anche ActionAid ha fatto la sua parte attivandosi a Corsico e a Napoli per la distribuzione dei beni alimentari e sostenendo il Coordinamento Aurora per l'emergenza Covid-19 a Torino.

La povertà alimentare è un problema radicato del nostro Paese che la pandemia ha acuito, è un fenomeno strutturale che caratterizza in particolare le nuove povertà con un aumento significativo a partire dalla crisi del 2007-2008. Ma cosa è la povertà alimentare? Quante persone colpisce? Quali sono le politiche di contrasto? Chi sono i principali attori coinvolti e quali approcci portano avanti? Infine, quanto e come la pandemia ha impattato su questo fenomeno?

Queste sono le domande a cui il rapporto ha cercato di dare una risposta. Nella prima parte abbiamo

realizzato una ricognizione complessiva sul fenomeno della povertà alimentare nel nostro Paese, è emerso un quadro caratterizzato da un vuoto di strategia e l'assenza di una comune definizione del problema. La povertà alimentare appare come un settore marginale delle politiche sociali che tende a considerarlo più un sintomo che una conseguenza della povertà. L'azione di contrasto è frammentata, caratterizzata da modelli di intervento diversi e con una varietà di attori coinvolti. Per questi motivi, i vari modelli di assistenza alimentare operanti in Italia impongono domande sulla reale capacità di garantire una risposta efficace all'insicurezza alimentare nel medio lungo termine, contribuendo alla realizzazione del diritto umano ad un cibo adeguato.

Al fine di comprendere meglio e misurare le diverse dimensioni che caratterizzano la povertà alimentare e valutare come il Covid ha impattato su di essa, abbiamo osservato il fenomeno direttamente su un gruppo di oltre trecento famiglie che, grazie anche al sostegno di ActionAid, ricevono aiuti alimentari da parte dell'Associazione La Speranza che da oltre venticinque anni supporta le famiglie in difficoltà a Corsico, un Comune dell'hinterland milanese. I dati emersi sono estremamente preoccupanti: i minori e le donne sono i soggetti più esposti alla povertà alimentare, caratterizzata sia da un'insufficiente quantità di cibo (non si consumano abbastanza pasti quotidiani) sia da una dieta inadeguata e poco diversificata (si consuma poca verdura e frutta e non è garantito un pasto con carne, pesce, pollo per due giorni consecutivi). Il *lockdown* ha accentuato significativamente il problema: la maggior parte degli intervistati (il 76,85%), infatti, ha sofferto di grave insicurezza alimentare durante i due mesi della pandemia, ovvero ha dovuto saltare ripetutamente interi pasti per la mancanza di cibo sufficiente. In 138 di quelle stesse famiglie durante dalla pandemia un componente ha perso il lavoro durante il *lockdown*, portando a 177 famiglie su 316 il numero di famiglie senza alcun reddito da lavoro.

Muovendo da queste premesse, nella seconda parte del rapporto abbiamo cercato di analizzare gli interventi messi in atto dalle Istituzioni e dalle Associazioni durante l'emergenza alimentare. A partire dall'identificazione dei diversi profili critici che hanno caratterizzato la misura dei buoni spesa – criteri di accesso discriminatori, risorse insufficienti, modalità di accesso alla domanda non facilmente fruibili per tutti, tempi di erogazioni in certi casi troppo lunghi – abbiamo analizzato il caso di otto Comuni distribuiti sull'intero territorio nazionale (Torino, Milano, Corsico, L'Aquila, Napoli, Reggio Calabria, Messina e Catania), avvalendoci del contributo di alcune Associazioni e gruppi che in quei territori hanno portato avanti iniziative di solidarietà dal basso durante e successivamente al periodo del *lockdown*. Ne è emerso un quadro fortemente frammentato, caratterizzato tuttavia da un minimo

comun denominatore: il carattere fortemente escludente dell'intervento sia a causa dei criteri discriminatori, in particolare quello della residenza ma anche del reddito, sia dalla mancanza di risorse adeguate a far fronte alla domanda. Tuttavia, non tutti i Comuni presi in esame hanno risposto nella stessa maniera evidenziando una diversa capacità di coordinamento con le realtà territoriali attraverso risposte complementari e interventi che in certi casi hanno permesso di mitigare gli aspetti più critici dell'erogazione dei buoni alimentari.

La risposta all'emergenza alimentare non solo ha posto i riflettori sul problema della povertà alimentare ma ha anche mostrato i punti di forza e di debolezza nelle strategie di contrasto, questo aspetto il rapporto ha cercato di evidenziare. L'ampiezza e la diffusione del fenomeno, la sua interdipendenza con anni di austerità e di progressiva ritrazione dello Stato, la connessione

alla mancanza di un sistema alimentare capillare ed accessibile, oltre che all'incremento della povertà assoluta, delle disuguaglianze e delle sue conseguenze, impongono passi in avanti necessari al fine di dotare il nostro Paese, a livello nazionale e territoriale, di un quadro di interventi centrati sul cibo come diritto umano fondamentale nel contrasto alla povertà alimentare. A tal fine, è necessario ripartire dai territori e da quella incredibile risposta rappresentata dalla solidarietà alimentare durante il *lockdown*. Ma non basta. Questa nuova consapevolezza sul fenomeno della povertà alimentare deve essere orientata da un lato verso approcci efficaci e dall'altro sulle Istituzioni affinché a tutti i livelli agiscano per fotografare il fenomeno e per elaborare strategie di contrasto supportate da risorse adeguate. Il cibo deve tornare a rappresentare un'opportunità non solo di sostenibilità e salute, ma anche di equità per le comunità del nostro Paese.



PRIMA PARTE

1. Nuovi poveri e aumento della domanda di assistenza alimentare

Gli ultimi dieci anni hanno registrato un aumento della povertà assoluta e relativa della popolazione italiana a causa della crisi economica e finanziaria e dei debiti sovrani a cui sono seguite le politiche di austerità. Secondo gli ultimi dati Istat (ISTAT, 2020b), sono quasi 1,7 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta¹, con una incidenza pari al 6,4% (7,0% nel 2018), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018). Il dato del 2019 segnala per la prima volta da quattro anni una diminuzione del numero e della percentuale di persone che vivono in povertà assoluta, tuttavia i dati rimangono ben al di sopra di quelli del periodo precedente alla crisi del 2008-2009. Risulta invece stabile il numero di famiglie in condizioni di povertà relativa²: nel 2019 sono poco meno di 3 milioni (11,4%) cui corrispondono 8,8 milioni di persone (14,7% del totale). La pandemia di Covid-19, quindi, è intervenuta in un contesto, seppur in lieve ripresa, segnato da una profonda crisi i cui effetti sono stati accentuati dall'intervento di politiche di austerità che si sono tradotte nell'aumento del tasso di disoccupazione (nel 2019 è stato in media del 10% rispetto al 6,1% del 2007) e in una significativa riduzione nella crescita della spesa sociale, in particolare di quella previdenziale (ISTAT, 2020a).

Con la crescita dei tassi di povertà è aumentata anche la domanda di aiuti alimentari nei confronti del privato sociale che – a seguito di una progressiva riduzione dello spazio delle politiche pubbliche – rappresenta il perno del modello di assistenza alimentare in Italia. Secondo i dati riportati da uno studio di Coldiretti, nel 2017 sono state circa 2,7 milioni le persone che hanno beneficiato degli aiuti alimentari, rivolgendosi direttamente alle mense o ricevendo pacchi alimentari distribuiti attraverso la rete del Banco Alimentare, della Caritas e della Croce Rossa³. Si trovano nella condizione di dover chiedere un sostegno alimentare i cosiddetti “nuovi poveri” (pensionati, disoccupati, famiglie con bambini) che affrontano situazioni di difficoltà dovute

ad eventi improvvisi come una malattia, la perdita del lavoro, etc. Nel 2019 il Banco Alimentare, attraverso la sua rete di Associazioni territoriali, ha fornito assistenza a 1.494.102 persone in tutta Italia⁴. Questi dati ci restituiscono solo la punta dell'iceberg di un fenomeno molto più diffuso e difficile da monitorare nella sua totalità a causa di una frammentazione a livello di framework regolativi, approcci, attori coinvolti e livello di ingaggio istituzionale (Galli, Arcuri, Bartolini, Vervoort e Brunori, 2016).

2. Sicurezza alimentare e diritto al cibo

Una efficace misurazione del fenomeno necessita di una chiara definizione, la sua mancanza, sia a livello nazionale che europeo, è dovuta in primo luogo all'assenza di un quadro normativo o politico di riferimento. Il concetto di “povertà alimentare” si sovrappone spesso a quello di “sicurezza alimentare” (*food security*), condizione che si verifica quando tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno un accesso fisico, sociale ed economico ad un cibo sufficiente, sicuro e nutrizionalmente adeguato, in grado di rispondere ai loro bisogni e preferenze alimentari e di garantire una vita attiva e in salute (FAO, 2006). Il focus sulla *food security* pone l'accento su quattro dimensioni fondamentali: *la disponibilità fisica di cibo* (determinata dai livelli di produzione e commercio dei beni alimentari); *l'accesso fisico ed economico al cibo* (determinato dai livelli di reddito e andamento dei prezzi di mercato); *l'utilizzo* (inerente alla qualità e alla adeguatezza nutrizionale del cibo consumato per una dieta salutare e ad altri fattori non alimentari come le condizioni igieniche, l'acqua etc.); *la stabilità* (riguardante la necessaria continuità di accesso fisico e materiale ad un cibo adeguato che può essere resa discontinua a causa di fattori politici, economici e/o ambientali).

Il cibo è un diritto umano fondamentale riconosciuto dal diritto internazionale. È menzionato nell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e all'Articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESPR), oltre ad essere stato

¹ L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza). <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

² La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è posta pari alla spesa media mensile per persona nel Paese, questa è risultata nel 2015 pari a 1.050,95 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza maggiore il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti. <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

³ <https://www.ilgiornaledelcibo.it/rapporto-coldiretti-poverta-italia/>

⁴ <https://www.bancoalimentare.it/it>

adottato in successive dichiarazioni internazionali, costituzioni e leggi nazionali. A differenza della sicurezza alimentare, il diritto al cibo adeguato è un concetto giuridico che prevede obblighi di tutela da parte degli Stati, come la rimozione nell'immediato degli ostacoli, al fine di promuovere la sua realizzazione. Il diritto al cibo stabilisce che ogni individuo, da solo o in comunità, in ogni momento deve avere accesso fisico ed economico ad un sufficiente, adeguato e culturalmente appropriato cibo prodotto e consumato in modo sostenibile, preservandone così l'accesso per le generazioni future (Special Rapporteur on the right to food, 2014). Il diritto ad un cibo adeguato non è il diritto ad essere sfamati ma quello a potersi alimentare con dignità, a tal fine vengono identificate quattro dimensioni fondamentali: la *disponibilità* (il cibo deve essere disponibile attraverso i mercati o le risorse necessarie per produrlo); l'*accessibilità fisica ed economica* (tutti gli individui devono essere in grado di avere accesso al cibo necessario a non compromettere altri bisogni fondamentali); l'*adeguatezza* (il cibo deve essere adeguato dal punto di vista sociale, culturale, nutrizionale e sanitario); la *sostenibilità* (accesso al cibo garantito senza compromettere quello delle generazioni future). Il riconoscimento del cibo come un diritto umano fondamentale ha aperto la possibilità di orientare i sistemi alimentari verso una maggiore equità e sostenibilità. Pur includendo le stesse dimensioni della sicurezza alimentare, il diritto al cibo è un concetto più ampio in quanto implica la responsabilità degli Stati (*duty bears*) di garantire la sicurezza alimentare ai propri cittadini.

In Italia manca un framework regolativo nazionale in materia di diritto ad un'alimentazione adeguata in grado di inquadrare le sue molteplici dimensioni in relazione sia alle filiere alimentari che, più in generale, ai sistemi alimentari. Durante l'Esposizione Universale del 2015, il cui tema era *Nutrire il Pianeta, Energia per la vita*, l'opportunità di inserire nella costituzione un riferimento esplicito al diritto al cibo è stato oggetto di dibattito e di iniziativa legislativa. In Parlamento venne addirittura presentata una proposta di Legge costituzionale (n°3133)⁵, mentre la Regione Lombardia si fece promotrice dell'adozione di una legge regionale in materia⁶. Non solo, nello stesso periodo, il riconoscimento del diritto ad un cibo adeguato venne inserito nello statuto della Regione Piemonte e dell'Abruzzo (Special Rapporteur on the Right to Food, 2020). Tuttavia, a questo riconoscimento formale non è poi seguita un'efficace implementazione delle misure necessarie per produrre effetti sostanziali sul piano della protezione e promozione del diritto al cibo (Ferrando, De Gregorio, Lorenzini, Mahillon, 2018).

Ancora oggi gli interventi di contrasto alla povertà alimentare sono prevalentemente basati sulla visione

del cibo come un bisogno e non un diritto, un approccio che da un lato guarda prevalentemente alla dimensione materiale e quantitativa, dall'altro deresponsabilizza le Istituzioni dall'obbligo di promuovere politiche attive per la promozione di questo diritto e la rimozione degli ostacoli che ne impediscono il pieno godimento. La mancanza di un approccio basato sui diritti (*right-based approach*) nelle misure di contrasto alla povertà alimentare emerge nell'analisi degli aspetti regolatori e normativi e degli approcci concreti adottati nelle pratiche e nei programmi di assistenza alimentare.

3. Povertà alimentare: una definizione complessa

L'esigenza di parlare di povertà alimentare anziché di sicurezza alimentare muove dalla considerazione che in un contesto cosiddetto sviluppato il problema non sia tanto la disponibilità di cibo a livello aggregato, quanto la sua distribuzione e accessibilità, due dimensioni che, abbiamo visto, caratterizzano, tuttavia, anche la definizione di sicurezza alimentare (Human Rights Watch, 2019). Negli anni sono state fornite diverse definizioni di povertà alimentare, più o meno articolate. Tra le più interessanti è quella fornita dal Ministero della Salute inglese che la definisce come "l'incapacità di permettersi, o di avere accesso a un cibo che permetta una dieta salutare" (Department of Health, 2005). A detta delle autorità d'Oltremarica, le persone che si trovano in condizione povertà alimentare possono avere scarse risorse economiche per acquistare il cibo dopo aver sostenuto altre spese domestiche essenziali; vivono in aree dove la scelta degli alimenti è ristretta a causa della mancanza di disponibilità locale o dalla assenza dei trasporti necessari a raggiungere i grandi supermercati; mancano di conoscenze, competenze e strumenti per cucinare (Department of Health, 2005). Nel caso inglese l'enfasi è posta sulla capacità di permettersi il cibo e di averlo disponibile, oltre che sulle barriere culturali, di competenza e istituzionali.

Un'altra interessante definizione è quella fornita da Tim Lang, professore di politiche alimentari alla City University of London, che considera la povertà alimentare come "l'incapacità di ottenere cibo accessibile e salutare"⁷. Secondo questa definizione, il problema dell'accesso a un cibo adeguato può essere riconducibile alla mancanza di negozi nell'area dove si vive o alla difficoltà a raggiungerli. Altri fattori che influiscono nell'accesso al cibo possono essere

⁵ https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0032630

⁶ Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34. <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002015110600034#:~:text=1.,fondamentale%20per%20tutti%20gli%20individui>

⁷ https://www.sustainweb.org/foodaccess/what_is_food_poverty/

la disponibilità di prodotti sani nei negozi, il reddito, il trasporto, la paura della criminalità, le conoscenze tecniche sulle caratteristiche di un pasto sano. A causa di questo mix di fattori, le fasce di popolazione a basso reddito che vivono prevalentemente in contesti urbani finiscono per avere un basso consumo di vegetali e frutta, sono quindi più esposti ai rischi di malattie legate alla dieta come il diabete, l'obesità, il cancro e i problemi cardiaci. La povertà alimentare, inoltre, può determinare l'assunzione eccessiva di cibo "spazzatura" o la mancanza di una dieta sana. In sintesi, questa definizione pone l'accento sull'inadeguato consumo di frutta e prodotti vegetali determinato da diversi fattori. Un'ultima definizione, per molti aspetti simile alla precedente, è quella della professoressa Elizabeth Dowler dell'Università di Warwick che definisce la povertà alimentare come "l'incapacità di consumare un cibo adeguato o sufficienti quantità di cibo in modi socialmente accettabili, o l'incertezza che sarà possibile farlo"⁸.

Le tre definizioni possiedono elementi in comune e sono caratterizzate da dimensioni che attraversano un ampio spettro di problemi e ambiti di intervento (salute, lavoro, sicurezza, disuguaglianze, povertà, mobilità ecc.) e di relative politiche. Tutte muovono da un contesto specifico, quello britannico, caratterizzato da precipue condizioni socio-economiche e culturali e sono utili esempi a dimostrazione della complessità del fenomeno, allo stesso tempo testimoniano l'esigenza di definire la povertà alimentare adeguatamente al fine di intenderne la natura multidimensionale per promuovere efficaci azioni di contrasto. Un approccio basato sui diritti in grado di lavorare sulle loro interconnessioni è

uno strumento fondamentale per promuovere un'azione organica ed efficace.

BOX 1: LA POVERTÀ ALIMENTARE DALLA VOCE DI CHI NE SOFFRE

ActionAid insieme a La Speranza, Buon Mercato, Coordinamento Genitori Democratici Lombardia e Forum Cooperazione e Tecnologia nel 2018-2019 ha portato avanti un progetto sull'innovazione delle filiere di assistenza alimentare nel territorio del corsichese. Durante i focus group i destinatari del sostegno alimentare dell'Associazione La Speranza, che fa parte della rete del Banco Alimentare, sono stati sollecitati a definire la povertà alimentare. La povertà alimentare per le persone interpellate è il non riuscire a comprare quello che si desidera ("Non riesco a comprare pesce, a volte la carne; si mangia quello che viene; non ci si compra ciò che si desidera mangiare"), per sé e per i propri figli. I partecipanti sostenevano che non si è poveri alimentari quando "si è liberi di scegliere la propria spesa" e aggiungevano che "saremmo dei bugiardi se dicessimo che non possiamo realmente permetterci un litro di latte", riferendosi al fatto che la povertà alimentare non è assenza di cibo ma è una questione di dignità, minacciata quando si acquista la consapevolezza che "non ti puoi concedere altro".



⁸ <https://www.sustainweb.org/foodpoverty/whatisfoodpoverty/>

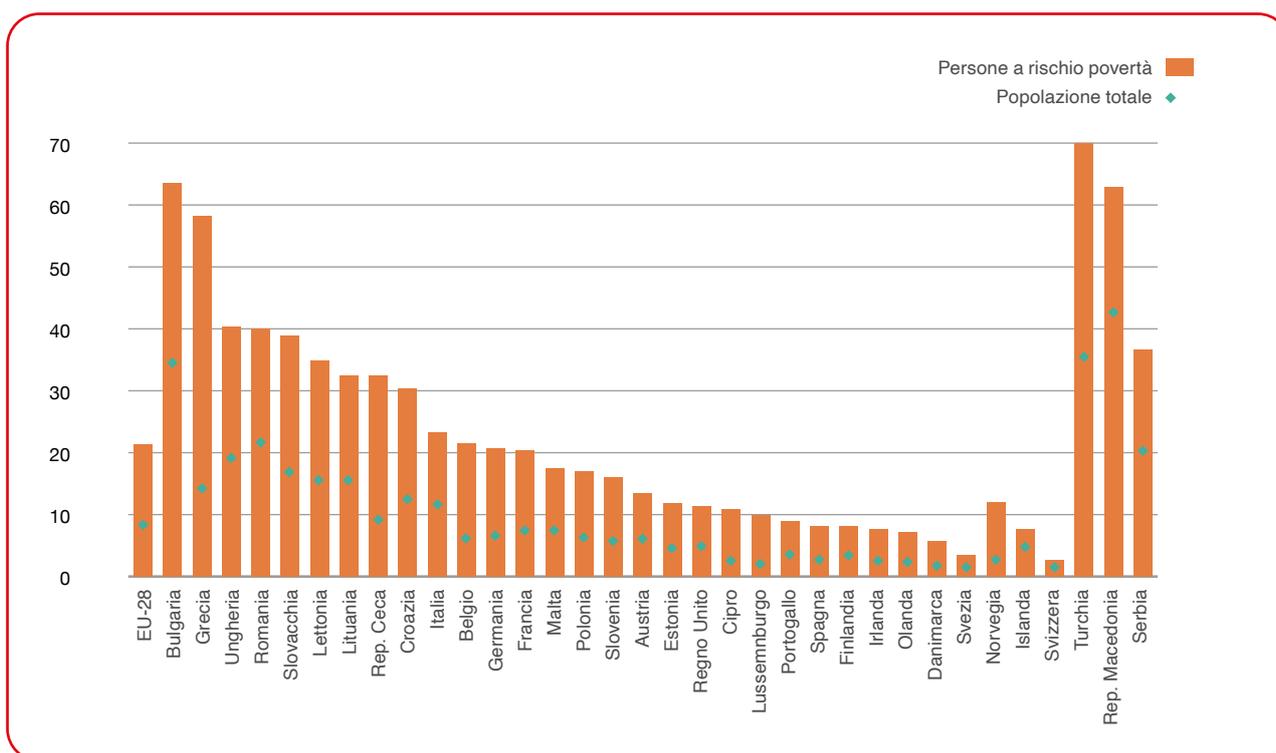
4. Come si misura la povertà alimentare?

La mancanza di una definizione comunemente accettata porta al terzo elemento problematico: la misurazione della povertà alimentare. Le statistiche ufficiali (Istat ed Eurostat) considerano una persona o famiglia povera dal punto di vista alimentare se non è in grado di mangiare un pasto con carne, pesce, pollo (o equivalenti vegetariani) per due giorni consecutivi. Come possiamo notare, si tratta di una definizione semplice e facile da misurare, ma limitata nella sua concezione sistemica e scollegata dalle considerazioni relative ad una dieta sana per le persone ed il pianeta (EAT Lancet, 2019). Non a caso, è adottata come una delle dimensioni che compongono l'indicatore sintetico di grave deprivazione materiale misurato all'interno della Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), che si basa sulla valutazione di una pluralità di sintomi di disagio

rilevanti il mancato possesso di specifici beni durevoli, l'impossibilità di svolgere alcune attività essenziali o di rispettare le scadenze di pagamenti ricorrenti a causa di problemi economici. L'indicatore di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i nove sintomi di disagio presi in considerazione⁹.

Applicando tale definizione, risulta che nel 2016 l'8,3% della popolazione dell'EU-28 non era in grado di permettersi un pasto a base di carne, pesce o equivalenti vegetariani per due giorni consecutivi. A livello Paese la situazione peggiore era registrata in Bulgaria (Grafico 1), dove più di un terzo della popolazione non era in grado di accedere ad un cibo adeguato. Guardando invece alla fascia di popolazione a rischio di povertà nell'EU-28, un quinto di essa (21,3%) aveva problemi di accesso a un cibo sufficientemente adeguato. A livello Paese questa cifra oscillava tra il 3,4% in Svezia e il 63,9% e il 58,5% rispettivamente in Bulgaria e Grecia (Eurostat, 2018)¹⁰.

GRAFICO 1. Incapacità di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni (2016)



Fonte: Eurostat, 2018

⁹ I nove sintomi di disagio sono: non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; non potersi permettere un televisore a colori; non potersi permettere una lavatrice; non potersi permettere un'automobile; non potersi permettere un telefono; essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito.

¹⁰ Purtroppo, sia il database online dell'Eurostat che quello dell'Istat non riportano i dati disaggregati per Paese per quanto riguarda l'indicatore sul "pasto proteico", non rendendo perciò possibile una stima di quanti, all'interno dell'indicatore composito di deprivazione materiale, non riescono nello

L'indicatore Eurostat se da un lato offre un modo più semplice di stimare la povertà alimentare, dall'altro si focalizza sulla sola dimensione economica. Partendo da un'analisi del reddito e del potere di acquisto di ogni famiglia, rischia di configurare la povertà alimentare esclusivamente come una conseguenza della povertà economica e di non ampliare la prospettiva al sistema alimentare nella sua interezza. Tuttavia, non vi è dubbio che si tratti di un fenomeno che non prescinde dalla dimensione economica e materiale ma che allarga lo spettro di variabili fino ad includerne molte altre, come, ad esempio, quella delle disuguaglianze e quella culturale¹¹.



BOX 2: **UNA DIETA SANA COSTA!**

Spunti interessanti sul tema dell'accesso ad una dieta sana - caratterizzata da un'alimentazione che contiene frutta, vegetali, cereali, fibre, noci e semi, con un limitato apporto di zuccheri liberi, snack e bevande zuccherate, carne processata e sale (FAO, 2018) - sono arrivati anche dall'ultimo rapporto della FAO sullo stato dell'insicurezza alimentare a livello globale (FAO, 2020). A prevalere nella capacità di accedere ad un cibo adeguato, soprattutto nei Paesi cosiddetti sviluppati, sono i fattori di carattere economico e finanziario (capacità di acquisto e accesso al credito). La FAO identifica tre tipologie di diete a seconda del livello di qualità del cibo consumato: quella che garantisce un *apporto energetico sufficiente*, vale a dire che fornisce la calorie necessarie a condurre una vita attiva; una *dieta adeguata dal punto di vista nutrizionale*, che garantisce il necessario valore energetico di cui sopra, a cui si aggiunge un rilevante apporto di valori nutritivi necessari a prevenire deficienze e evitare tossicità; infine, la *dieta sana*, che oltre alla sufficienza energetica e all'adeguatezza nutrizionale, garantisce un cibo diversificato all'interno delle diverse categorie di alimenti e in grado di prevenire i problemi di salute legati alle malattie non trasmissibili (FAO, 2020). Secondo la FAO queste tre categorie di diete hanno un costo crescente e quindi un'accessibilità che si riduce con la diminuzione del reddito disponibile per gli acquisti alimentari. Per quanto riguarda il nostro Paese, ad esempio, una *dieta sufficiente dal punto di vista nutrizionale* costa in media il 3,6% del reddito pro-capite e l'1% della popolazione, vale dire che 600.000 persone non possono permettersela. La *dieta adeguata dal punto di vista nutrizionale* rappresenta una quota media del 25,4% del reddito pro-capite e 1.140.000 persone (1,9% del totale) non possono permettersela. Infine, la *dieta sana*, che costa in media il 34,7% del reddito pro-capite, non è accessibile per 1.500.000 di persone, il 2,5% del totale. Se sommiamo il numero complessivo di persone il cui accesso è precluso alle tre tipologie di diete, otteniamo che 3.240.000 persone (il 5,4% del totale) non hanno accesso a una dieta adeguata sotto i tre profili presi in considerazione (FAO, 2020).

specifico a permettersi un pasto proteico.

¹¹ <https://www.ilpost.it/2018/04/03/alimentazione-cibo-spazzatura-reddito/>

Nonostante il concetto di sicurezza alimentare abbia raggiunto un consenso internazionale, sulla sua definizione non esiste un'unica metodologia o un singolo strumento per misurarla e cogliere le sue molteplici dimensioni. I vari strumenti elaborati negli anni si sono concentrati sulla disponibilità che è solo una delle dimensioni rilevanti del fenomeno. Con l'obiettivo di sviluppare una metodologia che fosse in grado di elaborare dati comparabili, cogliere le diverse dimensioni, valutare l'esperienza individuale di fronte al fenomeno, così come la variabilità nell'arco di un dato periodo, la FAO ha sviluppato il Food Insecurity Experience Scale (FIES), ovvero la scala di esperienza di insicurezza alimentare¹². La novità interessante di questo strumento è la raccolta di informazioni sull'accesso a un cibo adeguato delle persone a partire dalla loro esperienza individuale, si basa su una serie di domande che variano dalla mancanza di risorse economiche e materiali all'ansietà di fronte alla mancanza di cibo, dalla difficoltà di accedere a una dieta sana alla dipendenza da pochi prodotti alimentari. Inoltre, alle persone viene chiesto se riescono ad accedere a un cibo sufficiente, se hanno dovuto saltare pasti o non sono riusciti a portare cibo sufficiente in tavola. Le risposte vengono poi tradotte in una scala che varia da una lieve ad una severa condizione di insicurezza alimentare attraverso un'apposita metodologia che permette di avere un dato comparabile rispetto a diversi Paesi e a contesti specifici. I dati della FAO ci dicono che nel triennio 2014-2016 in Italia il numero di persone che soffrivano di una severa insicurezza alimentare erano 700.000, mentre per il triennio successivo 2017-2019 il numero è sceso a 600.000 unità (SOFI, 2020). Se invece osserviamo le persone che hanno sofferto di una moderata insicurezza alimentare, oscillante tra la riduzione della qualità e della varietà del cibo consumato fino alla riduzione delle quantità di cibo e il dover saltare dei pasti, il triennio 2014-2017 registrava 5.4 milioni di casi scesi a 4.4 milioni nel triennio 2017-2019 (SOFI, 2020)¹³.

La mancata adozione di un'efficace definizione e di adeguati modelli di misurazione della povertà alimentare contribuisce ad una stima al ribasso della sua diffusione. Infatti, come abbiamo detto in introduzione, i dati vengono ricavati a partire dalla domanda di assistenza alimentare, vale a dire dal numero di persone che ricevono aiuti alimentari dalle molte realtà, più o meno strutturate, diffuse su tutto il territorio. Tuttavia, questi dati rappresentano solo la punta di un fenomeno molto più diffuso e radicato che ha subito un'accelerazione con la crisi economico-finanziaria e il conseguente impoverimento della società italiana; sono dati destinati ad aumentare a causa delle conseguenze economiche e sociali dell'attuale emergenza sanitaria da Covid-19.

BOX 3: DATI SULLA POVERTÀ ALIMENTARE A CORSICO

A partire da un gruppo specifico di famiglie, che a Corsico ricevono sostegno alimentare da La Speranza, abbiamo provato a misurare le diverse dimensioni della povertà alimentare indagando anche l'impatto determinato dal *lockdown*. Siamo partiti dall'identificare alcune delle dimensioni chiave contenute all'interno delle diverse definizioni, abbiamo quindi elaborato un questionario a risposta multipla somministrato a 203 famiglie durante i mesi di giugno e luglio. Le domande contenute nel questionario miravano a indagare:

- » Se le famiglie consumano sufficienti pasti.
- » Se le famiglie hanno accesso a un cibo adeguato dal punto di vista qualitativo (se mangiano abbastanza verdure e frutta, se hanno accesso a tutti i nutrienti necessari a condurre una vita sana).
- » Che livello di insicurezza alimentare hanno sofferto durante il *lockdown*.
- » Quali sono le conoscenze di base sulla nutrizione.
- » Quale è la loro situazione socio-economica.

I risultati emersi dall'analisi dei questionari evidenziano dal punto di vista dei profili socio-economici:

- » La maggior parte delle famiglie intervistate sono italiane (113), 29 famiglie sono di origine marocchina, 18 egiziane e 7 rumene.
- » 80 famiglie (il 39,4%) seguono diete speciali, di queste 54 per motivi religiosi e 17 per motivi di salute.
- » L'80% degli utenti che si reca a La Speranza sono donne tra i 22 e gli 85 anni, tra queste 21 pensionate di nazionalità italiana e il 91% delle donne in età da lavoro risulta disoccupata.
- » I nuclei familiari con più di una persona sono il 95% del campione intervistato, con una media di tre persone per nucleo con due minori a carico. I bambini sono 129 bambini, 186 se includiamo anche i ragazzi tra gli 11 e i 16 anni.
- » 61 famiglie (il 30%) presentano problemi di salute o più gravi problemi di disabilità.

Dal punto di vista quantitativo:

- » Solo due degli intervistati ha dichiarato di

¹² <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/en/>

¹³ Per un approfondimento tecnico cfr. <http://www.fao.org/3/a-i4830e.pdf>

effettuare cinque pasti giornalieri (colazione, spuntino, pranzo, merenda e cena) come indicati dall'OMS;

- » 145 (il 71,4%) degli intervistati ha dichiarato di non effettuare più di due pasti giornalieri, variabili tra colazione, pranzo e cena.
- » Un quadro che non si modifica significativamente guardando ai figli:
- » solo due famiglie hanno affermato che i propri figli effettuano cinque pasti al giorno;
- » 94 famiglie, per un totale di 135 minori, hanno dichiarato che i propri figli effettuano solo 3 pasti al giorno.
- » 10 famiglie, per un totale di 10 minori, hanno dichiarato che i propri figli non mangiano più di due volte al giorno.

Rispetto alla percezione sulla propria sicurezza alimentare, abbiamo rilevato che:

- » A causa del *lockdown*, 156 delle famiglie intervistate (il 76,85%) ha dovuto saltare interi pasti a causa della mancanza di cibo.
- » Per 35 degli intervistati si è verificato meno di dieci volte durante i due mesi del *lockdown*, mentre per la stragrande maggioranza, 135, questo è accaduto più di dieci volte, con punte 20/30 episodi in alcuni specifici casi.
- » Sono state 162 le famiglie che durante il *lockdown* non sono riuscite a portare in tavola sufficiente cibo per un pasto completo. Per 122 famiglie questo si è verificato più di dieci volte.

Sulla base dell'indicatore Eurostat è stato sondato il dato di quanti riescono a garantirsi un pasto con carne, pesce, pollo (o equivalenti vegetariani) per due giorni consecutivi:

- » 137 famiglie su 203 (il 67,49%) non riesce a garantirsi un pasto con carne, pesce, pollo per due giorni consecutivi.
- » Questa condizione di grave deprivazione alimentare colpisce 80 bambini tra 0 e 11 anni e 45 tra gli 11 e i 16, per un totale di 125 minori (il 67,2% del totale del campione).

Rispetto invece alla qualità della dieta, l'OMS

raccomanda il consumo di cinque porzioni di frutta e verdura al giorno. I dati emersi dall'analisi dei consumi delle famiglie sono molto preoccupanti¹⁴:

- » Nessuna delle famiglie intervistate ha dichiarato di seguire le raccomandazioni dell'OMS.
- » 147 degli intervistati (il 72,4%) ha dichiarato di consumare tra zero e una porzione di verdure al giorno, lo stesso numero per quanto riguarda le porzioni di frutta.
- » Le persone intervistate che hanno dichiarato di consumare 2 porzioni di verdura e frutta sono rispettivamente 54 e 47.
- » Solo due persone consumano tre porzioni di verdure.
- » Sono sette invece quelle che mangiano tre porzioni di frutta.

Infine, sono state poste tre domande di conoscenza di base sulla nutrizione.

- » Alla prima, che chiedeva di quali nutrienti fosse ricca soprattutto la carne, solo 68 dei 203 intervistati ha risposto correttamente.
- » Meglio per quanto riguarda la domanda su pasta e verdure, 114 persone ha risposto correttamente.
- » Meno bene le verdure, le risposte esatte sono state 92.

Che cosa emerge da questi dati? In primo luogo, i minori e le donne sono i soggetti più esposti al fenomeno della povertà alimentare, caratterizzata sia da un'insufficiente quantità di cibo (non si consumano abbastanza pasti quotidiani), sia da una dieta inadeguata e poco diversificata (si consuma poca verdura e frutta, non si riesce a garantirsi un pasto con carne, pesce, pollo per due giorni consecutivi). In secondo luogo, il *lockdown* ha accentuato significativamente il problema. La maggior parte degli intervistati (il 76,85%) ha sofferto di grave insicurezza alimentare durante i due mesi della pandemia. I dati, infine, rilevano come l'accesso a un cibo di qualità non sia solo un problema economico ma anche di conoscenze di base necessarie a capire il concetto di dieta sana.

¹⁴ In questo caso le risposte riguardano la singola persona intervistata e non tutta la famiglia; per quanto riguarda il numero di pasti consumati, le domande erano differenziate per l'intervistato e i figli.

5. La mancanza di efficaci politiche di contrasto e i limiti di un modello pubblico-privato

La mancanza di una chiara definizione e di una misurazione implica un altro problema, l'assenza di un quadro normativo organico di riferimento e di efficaci misure di contrasto. La crisi dei sistemi di welfare state ha contribuito ad estromettere la povertà alimentare dalla questione sociale legata alle disuguaglianze (Martin Caraher e John Coveney, 2016), a questo si è aggiunta una progressiva privatizzazione e istituzionalizzazione dei sistemi di assistenza alimentare e un legame sempre più organico con il settore privato (es. redistribuzione eccedenze). Questi processi hanno condotto alla frammentazione dei modelli di intervento e all'affermarsi di approcci inefficaci (Arcuri, Galli, Brunori 2015); la mancanza di una risposta soddisfacente da parte delle Istituzioni ha aperto il campo all'intervento di attori privati - organizzazioni non-profit e caritatevoli - con la diffusione di mense, food banks e altre iniziative messe in campo per affrontare un'emergenza, più che alimentare, economica (Arcuri, Galli, Brunori, 2016).

Ad oggi i programmi di assistenza alimentare vengono implementati attraverso due tipologie di attori: quelli pubblici e quelli del privato sociale. Ai primi afferisce il Programma Operativo relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) che nel 2014 ha sostituito il vecchio PEAD, istituito nell'ambito della politica agricola comune (PAC). In Italia il FEAD, gestito dall'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) finanzia principalmente l'acquisto e la distribuzione di beni alimentari attraverso le organizzazioni no profit (es. Caritas e Banco Alimentare)¹⁵. Il FEAD rimane sostanzialmente un fondo di aiuti alimentari, questi ultimi rappresentano, infatti, l'83% del valore complessivo del Fondo (Corte dei Conti Europea, 2019). Secondo quanto riferito dal nostro Paese, la percentuale del FEAD rispetto al valore totale delle attività di assistenza sociale agli indigenti è del 60% (Corte dei Conti, 2019). Secondo la Corte dei Conti europea l'ammontare complessivo documentato

di risorse indirizzato al nostro Paese a partire dal 2014 è stato di 595 milioni di euro, per un totale previsto di 788,9 milioni per il periodo 2014-2020 (EC, 2018). Il FEAD rappresenta un terzo dei prodotti alimentari distribuiti dalle banche alimentari e consente loro di pianificare la redistribuzione di specifici prodotti alimentari, come, ad esempio, il latte per neonati (Corte dei Conti, 2019). Pur considerando il FEAD uno strumento utile per fornire sostegno materiale e alimentare alle persone indigenti, la Corte dei Conti ha identificato una serie di criticità nell'identificazione dei soggetti più esposti alla povertà su cui mirare il sostegno del FEAD¹⁶, nella salvaguardia delle misure per l'inclusione sociale dei destinatari dell'assistenza materiale di base e nel miglioramento della valutazione dell'inclusione sociale dei destinatari finali degli aiuti (Corte dei Conti, 2019).

La seconda tipologia di interventi riguarda le cosiddette Food Banks (es. Banco Alimentare, Caritas), Associazioni private che distribuiscono pasti e cibo, in parte, come visto, fornito dallo stesso FEAD, attraverso iniziative pubbliche, per es. collette alimentari, donazioni e ricorrendo alle eccedenze prodotte dalla ristorazione collettiva e dalla grande distribuzione organizzata. Quest'ultimo canale è cresciuto moltissimo negli anni grazie ad un'aumentata sensibilità delle Istituzioni, dei cittadini e delle imprese rispetto allo scandalo dello spreco alimentare e ai relativi incentivi. Ed è proprio nel facilitare la redistribuzione delle eccedenze alimentari, nell'ambito della strategia per la riduzione dello spreco alimentare, che il Governo italiano ha identificato un'opportunità per aumentare la capacità di assistenza alimentare da parte degli attori privati. Con l'adozione della Legge n.166/16, nota come "Legge Gadda", l'Italia si è dotata di una normativa finalizzata a ridurre lo spreco alimentare e promuovere la redistribuzione delle eccedenze. Questa legge risulta di particolare rilevanza per l'assistenza alimentare, prevedendo una serie di agevolazioni amministrative e fiscali per i donatori attraverso la semplificazione delle procedure di donazione rispetto alla distruzione, introducendo inoltre la possibilità per i Comuni di incentivare chi dona alle organizzazioni non profit con una riduzione della tassa dei rifiuti¹⁷. La logica di fondo di questa misura è la possibilità di creare un meccanismo *win-win* con cui si fa bene all'ambiente, riducendo lo spreco, e alle persone, redistribuendo le eccedenze a chi ne ha bisogno. Le eccedenze alimentari sono diventate una fonte di approvvigionamento fondamentale nell'ambito

¹⁵ Attraverso il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (Fondo nazionale indigenti) l'Italia co-finanzia il contributo che arriva dal fondo FEAD. Il Fondo è stato finanziato in Legge di stabilità, poi Legge di Bilancio, a partire dal 2014. Da notare come la Legge di Bilancio 2020 abbia previsto un finanziamento di appena un milione di euro del suddetto fondo a fronte di un finanziamento nella Legge di Stabilità del 2014 di 12 milioni di euro. Nella proposta iniziale del Governo si prevedeva addirittura un definanziamento di circa 100mila euro. In risposta all'emergenza sanitaria è stato quindi emanato il decreto ministeriale 17 marzo 2020 che ha adottato il "Programma nazionale 2020 per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti", destinando 6 milioni di euro all'acquisto di latte crudo da destinare alla trasformazione in latte UHT. Inoltre, il decreto-legge n. 18 del 2020 (convertito dalla legge n. 27 del 2020) ha incrementato di ulteriori 50 milioni di euro per il 2020 il suddetto Fondo, al fine di assicurare la distribuzione delle derrate alimentari per l'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid-19 (art. 78, comma 3). https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1160816.pdf?_1585509526333

¹⁶ In seguito all'emergenza COVID-19 è stato modificato il regolamento del Fondo per introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0559&qid=1587984481203&from=IT>

¹⁷ In merito si veda quanto adottato dal Comune di Milano. https://web.comune.milano.it/wps/portal/ist/st/food_policy_milano/progetti/Riduzioni_TARI_dono_cibo

delle filiere di assistenza alimentare, nel solo 2019 il Banco Alimentare ha prodotto con le eccedenze recuperate oltre un milione di porzioni di cibo¹⁸. Per il Banco Alimentare della Lombardia il recupero dalle filiere alimentari ha rappresentato il 64% del totale dell'aiuto alimentare erogato nel 2018 (Banco Alimentare, 2019).

Pur consapevoli dell'importanza che la redistribuzione delle eccedenze rappresenta per l'attuale sistema di assistenza alimentare in Italia, è necessario sottolineare come questo modello non rappresenti né un efficace incentivo per le imprese del sistema alimentare che causano lo spreco a ridurlo invece di redistribuirlo soltanto, né un contributo alla promozione dell'assistenza alimentare come strumento di promozione del diritto al cibo, in quanto imperniato su una visione meramente quantitativa della povertà alimentare con scarsa o nulla attenzione alla qualità e all'adeguatezza (Arcuri, 2019). Identificare nella riduzione dello spreco alimentare, attraverso la redistribuzione delle eccedenze, uno strumento chiave per la riduzione della povertà alimentare, oltre a non avere evidenze solide, contribuisce a promuovere una visione distorta sul potenziale ruolo dello Stato nella promozione di politiche di contrasto. Se consideriamo che i fondi messi a disposizione dal FEAD e dalla Legge Gadda sono i due principali strumenti attraverso i quali lo Stato interviene indirettamente a sostegno dei programmi di contrasto alla povertà alimentare, emerge con chiarezza la distanza da quello che abbiamo definito un approccio basato sui diritti con il quale le Istituzioni svolgono un ruolo attivo nella realizzazione del diritto al cibo per i cittadini.

Un esempio emblematico è dato dal fatto che nel 2017, nonostante la mensa scolastica rappresenti un importantissimo strumento di protezione sociale e di contrasto alla povertà alimentare, solo il 51% degli alunni della scuola primaria in Italia ha avuto accesso ad una mensa, con disparità enormi nei sistemi di refezione scolastica e una distanza sempre maggiore tra Nord e Sud, dove si registra il numero più alto di alunni che non usufruiscono della refezione scolastica (81% in Sicilia, 80% in Molise, 74% in Puglia) (Save the Children, 2018). Se si considera che in Italia 1.137.000 bambini e bambine vivono in condizioni di povertà assoluta (ISTAT, 2020), l'accesso alla mensa rappresenterebbe la possibilità di un pasto nutrizionalmente adeguato una volta al giorno per cinque giorni la settimana, escludendo il periodo delle vacanze. Il servizio mensa è un servizio pubblico a domanda individuale ed i Comuni hanno piena discrezionalità nel garantirlo rispettando il principio di pareggio di bilancio. Questo comporta la possibilità di stabilire la percentuale di copertura finanziaria garantita

rispetto al costo complessivo del servizio di ristorazione scolastica, stabilendo così diverse percentuali di spesa da parte dell'utenza. Queste differenze si traducono in una differenziazione di trattamento a seconda del Comune di residenza che finisce per colpire soprattutto le famiglie più povere i cui bambini, in molti casi, come ad esempio a Corsico, si sono trovati esclusi dall'accesso alla mensa a causa delle difficoltà a pagare le rette¹⁹. Per questi motivi, concedere l'accesso universale gratuito alla mensa scolastica, o perlomeno a tutti i minori in condizioni di povertà come livello essenziale delle prestazioni sociali, riconoscendola come servizio essenziale e non a domanda individuale, sarebbe una delle risposte più efficaci per contrastare la povertà alimentare infantile (Ferrando, 2018; Special Rapporteur on the Right to Food, 2020)²⁰.

In conclusione, possiamo affermare che le politiche di risposta alla povertà alimentare nel nostro Paese avvengono in un vuoto di strategia e di comune definizione del problema. La povertà alimentare è un settore marginale delle politiche sociali che tende a considerarla più un sintomo che una conseguenza della povertà. L'azione di contrasto appare frammentata, caratterizzata da modelli di intervento diversi e con una varietà di attori coinvolti. Per questi motivi, i vari modelli di assistenza alimentare operanti in Italia pongono dubbi sulla reale capacità di garantire una risposta efficace all'insicurezza alimentare nel medio lungo termine, contribuendo alla realizzazione del diritto umano ad un cibo adeguato. Diversi sarebbero gli ambiti di miglioramento che potrebbero derivare dall'adozione di un approccio strategico al problema, come aumentare la qualità e la quantità dell'assistenza alimentare lavorando su una maggiore qualificazione delle filiere a fronte di un aumento costante della domanda; promuovere l'educazione alimentare degli operatori e degli assistiti al fine di migliorare la qualità del servizio e i modelli di consumo delle famiglie con conseguenze positive sulla salute degli assistiti; monitorare gli impatti dei servizi prestati e migliorare la relazione e il coordinamento con i sistemi di welfare pubblico.

¹⁸ <https://www.bancoalimentare.it/it/recupero>

¹⁹ https://www.huffingtonpost.it/marco-de-ponte/la-mensa-scolastica-e-un-diritto-di-tutti_b_9497834.html

²⁰ Negli ultimi anni sono diverse le iniziative legislative, purtroppo arenatesi, che hanno cercato di introdurre l'universalità dell'accesso alla mensa. Ad aprile 2014 era stata presentata una proposta di legge "Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica" (AC2308), che introdurrebbe il principio dell'eguale accesso alla mensa non più come servizio a domanda individuale ma come livello essenziale ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera m, così da garantirne un equo e uniforme accesso su tutto il territorio nazionale. La proposta non è mai stata calendarizzata. Ad agosto 2015 era stato presentato il Ddl S2037 sulle "Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva", che proponeva di qualificare il servizio di ristorazione scolastica quale servizio pubblico essenziale, è stato oggetto di audizioni a settembre 2016 senza arrivare mai in votazione.

SECONDA PARTE

6. Coronavirus e gli acrobati della povertà

Secondo un recente rapporto Censis-Confcooperative, in Italia sono 2,1 milioni le famiglie che, a causa delle conseguenze sociali ed economiche della pandemia da Covid-19, nei prossimi mesi potrebbero aggiungersi ai milioni di cittadini che vivono in condizione di povertà assoluta (CENSIS e Confcooperative, 2020). Il rapporto li definisce gli "acrobati della povertà", milioni di persone che hanno sempre guadagnato il minimo per sbarcare il lunario e sono stati messi in ginocchio dal *lockdown*. La pandemia è intervenuta in un contesto socio-economico fragile, nel 2019, infatti, erano 4,6 milioni le famiglie che vivevano in povertà assoluta, di cui il 40,5% residente nelle regioni settentrionali e il 45,1% nel Mezzogiorno. Di questi, 1 su 4 erano minori (1,4 milioni di persone), mentre gli stranieri quasi 1 su 3 (1,4 milioni). Il rapporto Censis-Confcooperative racconta come durante i mesi di stretto *lockdown* 15 italiani su 100 hanno visto ridursi il reddito del proprio nucleo familiare di oltre il 50%, e 18 italiani su 100 hanno subito una contrazione compresa fra il 25 e il 50% del reddito. Complessivamente, 33 italiani su 100 hanno registrato una riduzione del reddito di almeno un quarto. Ancora più drammatica la situazione fra le persone con un'età compresa fra i 18 e i 34 anni, per le quali il peggioramento inatteso della propria situazione economica ha riguardato 41 individui su 100 (riduzione di più del 50% per il 21,2% e fra il 25 e il 50% per il 19,5%). In sintesi, la metà degli italiani (50,8%) ha sperimentato un'improvvisa caduta delle proprie disponibilità economiche, con punte del 60% fra i giovani, del 69,4% fra gli occupati a tempo determinato, del 78,7% fra gli imprenditori e i liberi professionisti (CENSIS e Confcooperative, 2020).

Recentemente, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani, Olivier De Schutter, ha sottolineato come i Paesi siano stati mal equipaggiati ad affrontare gli impatti socio-economici²¹ della pandemia perché non si sono mai ripresi dagli effetti negativi delle misure di austerità imposte nell'ambito della risposta alla crisi economica e finanziaria del 2008-2011. L'eredità di tali misure si sono tradotte in un sistema sanitario strutturalmente sottofinanziato, in lavoro di cura precario e sottopagato, nel declino sostenuto dei livelli di reddito a livello globale e in un aumento significativo delle disuguaglianze. I servizi pubblici sono con l'acqua alla gola e i trasferimenti monetari *una tantum* sono una goccia nel mare per le persone che vivono in estrema povertà (Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 2020).

Olivier De Schutter riporta che per affrontare gli effetti dello shock pandemico a livello globale sono state adottate 1400 misure di protezione sociale in 208 giurisdizioni. Se il numero in sé può apparire significativo, sottolinea De Schutter, bisogna considerare che i beneficiari di queste misure hanno spesso dovuto affrontare ostacoli di natura sistemica per accedervi. Molti dei programmi sono a breve termine, misure temporanee che sono già in fase di chiusura o necessitano di lunghi iter parlamentari per il loro rinnovo. Inoltre, molti degli aiuti si sono rivelati insufficienti a garantire un tenore di vita dignitoso alle persone in stato di bisogno. Infine, diverse categorie di soggetti non hanno potuto beneficiare di alcun aiuto come, ad esempio i migranti in condizioni di irregolarità (Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 2020).

7. La risposta all'emergenza alimentare durante il Lockdown

Le parole del Relatore speciale della Nazioni Unite rappresentano un'ottima introduzione per presentare una delle risposte messe in atto dal Governo italiano durante il *lockdown*, vale a dire l'erogazione di buoni spesa per acquisti alimentari e di beni di prima necessità. Si tratta di una misura *una tantum* diretta agli oltre 8000 Comuni italiani per affrontare l'emergenza alimentare a causa della ridotta mobilità, della difficoltà degli enti di solidarietà alimentare a proseguire nell'erogazione degli aiuti e della improvvisa perdita di lavoro di molte famiglie. I buoni alimentari sono un esempio interessante, ma non esclusivo, della risposta di tipo emergenziale al problema dell'accesso al cibo nel nostro Paese. Con l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, infatti, venne stabilito un incremento di 400 milioni di euro al Fondo di solidarietà comunale²² da destinarsi all'erogazione di buoni spesa e/o all'acquisto di beni di prima necessità per far fronte ai crescenti bisogni delle fasce di popolazioni più colpite dall'emergenza epidemiologica.

Dei 400 milioni stanziati, una quota pari all'80% del totale, per complessivi euro 320 milioni, era ripartita in proporzione alla popolazione residente di ciascun comune, mentre una quota pari al restante 20%, per complessivi euro 80 milioni, era ripartita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la

²¹ Secondo la banca mondiale tra 71 e 100 milioni di persone nel mondo potrebbero scivolare nella povertà estrema a cause della pandemia. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects#overview>

²² Per un approfondimento del Fondo di solidarietà comunale cfr. https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105404.pdf?_1583507597077

rispettiva popolazione. Se confrontiamo la situazione del Mezzogiorno rispetto al Nord d'Italia, ad esempio, possiamo notare come a fronte di un tasso percentuale di povertà assoluta simile rispetto al totale, differenze significative si registrano per la percentuale di povertà relativa, popolazione e, soprattutto, per il reddito medio pro-capite che risulta quasi 10mila euro in media inferiore per il Mezzogiorno rispetto a quello del Nord.

Come è ovvio che sia, un maggiore reddito imponibile si traduce in maggiori risorse per gli Enti locali. Per questo motivo, a fronte di una diversa disponibilità dei bilanci comunali per la spesa sociale, dare maggior peso al criterio del differenziale del reddito rispetto che a quello della popolazione poteva garantire maggiore equità nella ripartizione delle risorse (Tabella 1).

TABELLA 1. Popolazione, tassi di povertà assoluta e relativa, reddito pro-capite medio e risorse dei buoni alimentari per area

	Italia	Nord	Nord ovest	Nord est	Centro	Mezzo-giorno	Sud	Isole
Incidenza di povertà assoluta familiare (% di famiglie in povertà assoluta) 2019	6,4	5,8	5,8	6	4,5	8,6	8,5	8,7
Famiglie in povertà assoluta (composizione % per area di residenza) 2019	100	43,4	25,1	18,3	14,4	42,2	28,1	14,1
Incidenza di povertà relativa familiare (% di famiglie in povertà relativa) 2019	11,4	6,8	6,7	6,9	7,3	21,1	21,1	21,3
Famiglie in povertà relativa (composizione % per area di residenza) 2019	100	28,4	16,6	11,8	13,1	58,6	39	19,5
Reddito medio pro-capite al 2017	31.393	34.798,5	34.211	35.386	32.945	25.077	26.089	24.065
Quota contributo solidarietà alimentare (euro)	399.730.521	153.320.905	89.278.590	64.042.315	73.236.715	173.172.900	117.136.378	56.036.522
Popolazione	60.309.889	27.669.456	16.093.286	11.576.170	12.016.009	26.624.424	13.984.942	6.639.482

Fonte: rielaborazione ActionAid dati Istat e Protezione civile.

Rispetto alle modalità di erogazione dei buoni, l'Ordinanza autorizzava i Comuni sia all'acquisto diretto dei suddetti beni, sia all'erogazione di buoni spesa utilizzabili dai beneficiari della misura per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali da identificare. Si prevedeva, inoltre, la possibilità di avvalersi per l'identificazione dei fabbisogni alimentari e la distribuzione dell'ausilio degli enti del Terzo Settore.

Oltre alla distribuzione dei buoni alimentari da parte dei Comuni sono state realizzate una serie di iniziative complementari portate avanti dagli stessi Enti locali ma, soprattutto, da gruppi, Associazioni e volontari che in moltissime città, a livello di quartiere, si sono mobilitati

in iniziative di solidarietà alimentare auto-organizzate e dal basso per rispondere ai bisogni delle famiglie in difficoltà. Le considerazioni che seguono sono il frutto di un'analisi sulle modalità di erogazione – criteri di esclusione, tempi, modalità di accesso alla domanda e alla misura, risorse – dei buoni alimentari e di altre misure complementari. Ci focalizzeremo in particolare su otto città (Milano, Corsico, Torino, Napoli, Reggio Calabria, Messina, L'Aquila, Catania), avvalendoci del contributo di alcune Associazioni e gruppi che in quei territori hanno portato avanti iniziative di solidarietà dal basso durante e successivamente al periodo del *lockdown*.

TABELLA 2. **Risorse a disposizione dei Comuni per i buoni alimentari**

	Popolazione	Quota a)	Quota b)	Contributo
Torino	875.698	4.624.012	-	4.624.012
Milano	1.378.689	7.279.993	-	7.279.993
Corsico	34.715	184.044	-	184.044
Messina	232.555	1.227.977	479.614	1.707.591
Reggio Calabria	180.369	952.416	409.701	1.362.117
Napoli	959.188	5.064.871	2.560.473	7.625.344
Catania	311.584	1.645.280	914.232	2.559.512
L'Aquila	69.478	368.342	-	368.342
TOTALE	4.042.276	21.346.935	4.364.020	25.710.955

Fonte: rielaborazione ActionAid dati Protezione Civile



8. Come è stata implementata la misura dei buoni alimentari?

Come abbiamo visto, il *lockdown* ha determinato la perdita del lavoro²³ e la conseguente riduzione del reddito disponibile per milioni di famiglie. Da un lato è aumentata la domanda di assistenza alimentare, dall'altro le Associazioni che sui territori garantivano mense e distribuzione di pacchi alimentari hanno dovuto affrontare nuove sfide operative, sia in termini di distribuzione che di approvvigionamento. Durante il *lockdown* non solo si sono modificate le modalità di erogazione dei beni alimentari (il ritiro non poteva più essere effettuato nelle sedi ma a domicilio) ma è stato necessario attivare nuovi volontari poiché l'età anagrafica media dei volontari delle Associazioni territoriali che si occupano di assistenza alimentare era molto elevata per esporli ai rischi del potenziale contagio (CSV, 2020). Rispetto all'approvvigionamento, sebbene il DPCM del 11 marzo 2020 garantisse di rimanere operativi a soggetti come il Banco Alimentare in virtù di attività mirate alla consegna di beni di prima necessità a persone in stato di bisogno, la distribuzione è risultata fortemente rallentata con conseguenze nella frequenza di rifornimento di tutte le Associazioni territoriali di riferimento²⁴. Durante il *lockdown* si sono inoltre interrotte le attività di recupero e distribuzione dei prodotti invenduti nei supermercati, in particolare i prodotti freschi e freschissimi, che per molte Associazioni di assistenza alimentare, come La Speranza di Corsico, rappresentano una fonte fondamentale di approvvigionamento per garantire una distribuzione su base settimanale rispetto ai prodotti del Banco che vengono invece distribuiti ogni tre settimane.

8.1. I criteri di accesso ai buoni alimentari

L'Ordinanza della Protezione civile non prevedeva le modalità di determinazione dei beneficiari da parte dei singoli Comuni, stabilendo esclusivamente il criterio della complementarità con le misure di sostegno già in essere ma lasciando ampia discrezionalità ai Comuni in merito ai criteri da adottare per la loro assegnazione

(Biondi Dal Monte, 2020). Questa discrezionalità ha sollevato preoccupazione in merito alle possibili discriminazioni in una situazione di estrema emergenza che richiedeva adattamento a circostanze straordinarie (ad esempio il fatto di trovarsi, a seguito delle misure di *lockdown* e limitazione della mobilità, in un Comune diverso da quello di residenza). Successivamente alla pubblicazione dell'Ordinanza, l'ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali (UNAR) è intervenuto diramando delle linee guida per i Comuni, richiamando l'attenzione sui potenziali rischi discriminatori legati alla cittadinanza o alla residenza e suggerendo di estendere tali prestazioni a tutti i cittadini stranieri indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno posseduto, con l'inclusione degli stranieri privi di permesso di soggiorno e di coloro che non sono iscritti all'anagrafe in quanto domiciliati di fatto nel Comune, anche temporaneamente, a causa del blocco della mobilità imposto dall'emergenza Coronavirus²⁵. Anche le organizzazioni della società civile hanno inviato un appello ai comuni per chiedere di evitare qualsiasi forma di discriminazione nell'erogazione degli aiuti per l'emergenza²⁶.

Il criterio della residenza per poter accedere alla misura del buono alimentare è stato adottato dalla maggioranza dei Comuni ad esclusione, ad esempio, del Comune di Palermo che ha stabilito che potessero accedere alle misure di assistenza alimentare "le persone residenti nel Comune [...], i domiciliatari, i senza dimora a carico del Comune, i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno e comunque tutti coloro che si [trovassero] nello stato di necessità"²⁷. Maggiori differenze si sono registrate rispetto ai termini più o meno restrittivi di tale criterio. Il Comune di Roma, ad esempio, prevedeva che potessero beneficiare del contributo "anche i cittadini non residenti impossibilitati a raggiungere il proprio luogo di residenza"²⁸. Come ha osservato l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ASGI, sia che la persona risiedesse nel Comune di Roma, sia che si trovasse nel Comune perché impossibilitata a raggiungere il proprio luogo di residenza, la domanda di contributo presupponeva sempre la residenza sul territorio nazionale, la quale costituiva un elemento di discriminazione nell'accesso al beneficio, in danno di chi tale condizione non può formalmente vantare, ad esempio perché straniero privo di permesso di soggiorno (Biondi Dal Monte, 2020). Più stringente è stato il criterio adottato, ad esempio, dal Comune di Ferrara che ha condizionato la fruizione dei buoni spesa alla residenza nel Comune e al possesso, da parte degli stranieri, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo

²³ <https://www.lastampa.it/economia/2020/06/03/news/istat-in-aprile-il-lockdown-schianta-lavoro-e-occupazione-274mila-esplodono-gli-inattivi-giua-6-3-la-disoccupazione-1.38922732>

²⁴ Il DPCM dell'11 marzo 2020 prevede la chiusura di tutte le attività commerciali tranne quelle che riguardano i generi alimentari. Sebbene la nostra attività non sia di tipo commerciale riguarda comunque la consegna di beni di prima necessità a persone in stato di bisogno.

²⁵ <http://www.unar.it/wp-content/uploads/2020/04/linee-guida-UNAR.pdf>

²⁶ <https://www.asgi.it/discriminazioni/appello-comuni-discriminazione-aiuti-coronavirus/>. ActionAid, inoltre, ha elaborato e resa pubblica una nota contenente specifiche raccomandazioni per l'erogazione dei buoni alimentari. "Implementazione delle misure urgenti di solidarietà alimentare. Raccomandazioni basate su una ricognizione nazionale".

²⁷ <https://protezionecivile.comune.palermo.it/includes/AvvisoRegione.pdf>

²⁸ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/AVVISO_CONTIBUTO_ECONOMICO_COVID_rev5.pdf

periodo, escludendo dunque gli stranieri regolarmente presenti sul territorio ma in possesso di un permesso di soggiorno di altro tipo (Biondi Dal Monte, 2020).

8.2. I ricorsi giudiziari

A seguito della pubblicazione da parte dei Comuni dei criteri per accedere ai buoni alimentari sono stati intrapresi ricorsi legali che hanno impugnato i provvedimenti al fine di garantire l'accesso alla misura anche a quei cittadini, stranieri e italiani, che non rispondevano ai criteri indicati. Un esempio, tra gli altri, è quello del Comune de L'Aquila sulle cui misure discriminanti il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) ha accolto il ricorso presentato da un cittadino pugliese domiciliato ma non residente nel Comune e ha disposto che l'accesso alla misura fosse consentito anche per chi non era iscritto nelle liste anagrafiche, ha sospeso l'Avviso pubblico del Comune de L'Aquila per l'assegnazione dei buoni spesa nella sola parte in cui riservava l'accesso alla misura di sostegno ai nuclei familiari "residenti nel Comune dell'Aquila", "apparendo – sostiene il Tribunale – *prima facie* in contrasto con le Linee Guida in materia di solidarietà alimentare dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio"²⁹. Tuttavia, Il Sindaco ha temporaneamente sospeso, in maniera arbitraria, la distribuzione dei buoni relativi al primo bando, prendendo a pretesto il ricorso al TAR sopra menzionato, nonostante la sentenza stabilisse chiaramente che non si sarebbe dovuta interrompere la distribuzione, e causando così un complessivo ritardo nella consegna dei buoni (terminata a giugno)³⁰.

Anche la delibera approvata dal Comune di Napoli – nonostante prevedesse la possibilità di fare domanda anche ai "titolari di residenza di prossimità o richiedenti asilo o in attesa di protezione"³¹ – è stata dichiarata discriminatoria dal Tribunale partenopeo intervenuto sulla questione a seguito del ricorso di una cittadina georgiana che, pur essendo irregolare, aveva ottenuto una autorizzazione alla permanenza in Italia da parte del Tribunale dei minori che aveva tenuto in considerazione il suo status di madre di tre bambini, iscritti regolarmente alle scuole napoletane. La sentenza affermava: "si accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Napoli, [...] con cui sono stati individuati i criteri di selezione delle domande per l'erogazione di risorse destinate a misure urgenti di solidarietà [...] nella parte in cui è stato previsto, quale criterio di ammissione al beneficio per i possessori di un legittimo titolo di

permanenza in Italia, il requisito della residenza anziché i soli requisiti relativi alla condizione di disagio economico e della stabile dimora di fatto nel territorio comunale"³².

Come ha rilevato l'ASGI dall'analisi delle prime sentenze dei Tribunali di Ferrara, Roma e Brescia riguardo l'illegittimità del criterio di residenza, i Tribunali investiti della questione hanno affrontato tale profilo collegando l'erogazione del buono alimentare al soddisfacimento di esigenze primarie della persona umana. Obiettivo della misura era quello di garantire alle persone più vulnerabili la possibilità di soddisfare un bisogno primario e un diritto fondamentale quale il diritto all'alimentazione. "In questo contesto – osservava l'ASGI – il soddisfacimento del diritto all'alimentazione come bisogno primario della persona, costituisce il presupposto per poter condurre un'esistenza dignitosa, nonché una condizione di garanzia per la vita e la salute della persona. Si tratta dunque – proseguiva l'Associazione – di una prestazione che attiene a quel «nucleo insopprimibile di diritti fondamentali» che deve essere riconosciuto a tutte le persone in quanto tali". "In ossequio al principio di non discriminazione e alla tutela di diritti umani fondamentali – continuava l'ASGI – gli Enti locali dovrebbero fissare condizioni di accesso basate esclusivamente sulla condizione di disagio economico e sul domicilio (e non residenza) nel territorio comunale. [...] In questo tempo di grande difficoltà per tutta la popolazione – aggiungeva l'ASGI – si è chiamati ad una reale solidarietà, e cioè a contribuire ad un bene comune in ossequio a quanto previsto dall'art. 2 della Costituzione, laddove si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale [...]. Questa solidarietà, in tempo di emergenza, trova un'ulteriore declinazione come *solidarietà alimentare*: termine forse ambiguo ma certamente suggestivo, in grado di richiamare il ruolo degli enti territoriali e della società civile verso l'obiettivo comune di assicurare a tutti, cittadini e stranieri, il soddisfacimento di bisogni primari, strettamente connessi alla tutela della vita e della dignità della persona. Non è forse questa – concludeva l'ASGI – la radice della solidarietà e il fine ultimo delle Istituzioni?"³³.

Nonostante le sentenze sopra menzionate e le linee guida emanate dall'UNAR anche nelle successive delibere per l'assegnazione dei buoni alimentari – realizzate sia come ulteriore tranches di erogazione dei buoni governativi, sia ricorrendo a risorse proprie o messe a disposizione dalle regioni o dalle donazioni privati – molti Comuni hanno proseguito sulla linea del criterio della residenza come condizione, tra le altre, per accedere alla misura. Se da un lato i criteri di accesso sono necessari a regolare la fruizione di

²⁹ https://www.giustizia-amministrativa.it/-/assegnazione-dei-buoni-spesa-per-generi-alimentari-emergenza-covid-19-nel-comune-di-l-aquilahttps://www.giustiziaamministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_aq&nrg=202000124&nomeFile=202000079_06.html&subDir=Provvedimenti

³⁰ <http://www.3e32.org/?p=9744>

³¹ <https://www.comune.napoli.it/il-cuore-di-napoli>

³² <https://www.asgi.it/notizie/tribunali-di-napoli-e-di-nola-discriminatorio-chiedere-la-residenza-per-i-buoni-spesa/>

³³ <https://www.asgi.it/notizie/cittadini-stranieri-e-solidarieta-alimentare-al-tempo-del-coronavirus/#easy-footnote-bottom-14-40080>

una misura che per le sue caratteristiche, *in primis* le risorse stanziare insufficienti, non garantisce un'effettiva universalità dell'accesso (molti infatti sono coloro i quali pur avendo diritto sono rimasti esclusi dall'erogazione), dall'altro il criterio della residenza si è tradotto in una misura fortemente discriminatoria verso coloro che, soprattutto stranieri, sono già fortemente penalizzati da una legislazione che non gli garantisce pieni diritti di cittadinanza. Se consideriamo che la povertà incide sul 30% della popolazione straniera, rispetto al 6,4% in media di quella autoctona, non solo è facile rendersi conto dell'impatto sociale di questi criteri di discriminazione, ma anche del fatto che la misura non riesce a raggiungere tutti i soggetti che necessitano di questo tipo di sostegno.

9. Altre potenziali forme di esclusione: reddito e lavoro

Quello della residenza non è stato il solo criterio adottato. Un altro importante criterio è stato quello legato al reddito. Degli otto Comuni presi in considerazione, soltanto il Comune di Milano ha indicato precise soglie di reddito sotto le quali, e contestualmente ad altri criteri, era possibile fare domanda. Tuttavia, l'ultima dichiarazione dei redditi disponibile era quella del 2018. Chi, ad esempio, ha perso il lavoro nel 2019, e avendo lavorato nel 2018 aveva percepito un reddito al di sopra della soglia stabilita dal bando, è rimasto escluso dalla misura, seppur, in alcuni casi, come in quello di alcune famiglie intervistate a Corsico, non godesse di altre misure di sostegno al reddito e fosse particolarmente esposto agli effetti delle misure anti-covid.

Diversi bandi hanno identificato la perdita di lavoro a causa dell'emergenza sanitaria come un altro criterio di accesso. Tuttavia, degli otto Comuni analizzati, solo il comune di Milano ha stabilito nel 1° febbraio la data precisa dopo la quale la perdita del posto di lavoro era associata all'emergenza pandemica. Le altre amministrazioni hanno adottato riferimenti più generici (Tabella 3). Il Comune di Messina ha stabilito criteri fortemente restrittivi tali da identificare esclusivamente situazioni di estrema fragilità economica. Diversi Comuni hanno anche definito una griglia di valutazione con i vari punteggi associati ai singoli criteri (L'Aquila, Milano³⁴). I Comuni di Milano e Reggio Calabria hanno identificato un ulteriore criterio legato al saldo del conto corrente dei potenziali beneficiari. Quel criterio era difficilmente verificabile, ma può aver rappresentato un disincentivo per alcuni a fare la domanda. Inoltre, per quanto

riguarda Milano, nel primo avviso pubblico, si chiedeva la "disponibilità sui conti correnti intestati ai componenti il nucleo familiare non superiore ad € 5.000,00 al 31.3.2020.". Quella negazione "non" può aver creato difficoltà interpretative, soprattutto per chi non fosse madre lingua. Non a caso, nel secondo avviso pubblico di giugno, il testo è stato modificato con la "disponibilità sui conti correnti intestati ai componenti il nucleo familiare inferiore a € 5.000,00 al 31.3.2020"³⁵.

10. Le procedure

Due ulteriori fattori possono aver contribuito a impedire l'accesso alla misura: i tempi e le modalità di presentazione della domanda, nonché la diffusione delle informazioni riguardo alla misura. Rispetto al primo punto, il Comune di Torino ha stabilito che si potessero effettuare le domande tra il 3 e il 6 aprile³⁶. Sono arrivate così tante richieste che, nonostante la decisione di aumentare le risorse messe a disposizione dal Governo con 663.000 euro a valore sul fondo di riserva, è stato possibile rispondere alle richieste pervenute solo fino al 4 aprile. Aver aperto i termini di presentazione nel fine settimana, inoltre, ha reso più difficile la diffusione dell'informazione ai beneficiari, nonché l'accompagnamento alla richiesta tramite enti socio-educativi. Il Comune di Milano, invece, ha tenuto aperto la possibilità di fare domanda dal 6 al 15 aprile, mentre quello di L'Aquila dal 9 al 15 aprile. Altri Comuni, invece, come quello di Corsico, non hanno stabilito una finestra temporale. Se da un lato tempi certi servivano a garantire una pronta erogazione della misura, dall'altro una finestra temporale troppo ristretta ha sicuramente rappresentato un impedimento per coloro che, ad esempio, non riuscivano a fare domanda tramite il sito del Comune e dovevano rivolgersi o al centralino messo a disposizione dall'amministrazione o alle Associazioni del territorio che fornivano assistenza.

Con riferimento alle modalità di presentazione delle domande, quasi tutti i Comuni analizzati hanno predisposto un sistema online (Milano, Torino, L'Aquila, Messina, Catania, Napoli) o l'utilizzo della e-mail (Corsico, Reggio Calabria, Messina). Tutti hanno previsto una forma di supporto telefonico – in alcuni casi con lunghissimi tempi di attesa – per chi avesse bisogno di aiuto nella compilazione (non sappiamo quanti lo abbiano fornito nelle principali lingue straniere parlate sul territorio). Alcuni Comuni (es. Corsico, Messina, L'Aquila) hanno messo a disposizione anche degli sportelli per la compilazione assistita della domanda.

Un ultimo aspetto riguarda la diffusione delle informazioni. Non sappiamo quanti dei Comuni presi in considerazione abbiano, oltre al proprio sito e a mezzo stampa, predisposto materiale informativo

³⁴ <https://www.comune.milano.it/web/milanoaiuta/buoni-spesa/graduatoria-buoni-spesa-avviso-aprile-2020>

³⁵ <https://www.comune.milano.it/web/milanoaiuta/buoni-spesa>

³⁶ <http://www.comune.torino.it/circ2/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5693>

cartaceo distribuito nei luoghi aperti al pubblico come i supermercati. Ci sembra, inoltre, che nessuno dei Comuni abbia predisposto materiale nelle diverse lingue delle principali comunità di migranti nel territorio. La sovrapposizione di assenza di coordinamento con le realtà territoriali in grado di leggere in maniera capillare

i bisogni, la comunicazione non adeguata e tempistiche ridotte hanno costituito un importante ostacolo all'inclusione di quelle persone non coinvolte in reti relazionali e di prossimità, rimaste quindi escluse dalla misura.

TABELLA 3. **Requisiti primo avviso pubblico per i Buoni Spesa**

Milano

Residenza nel Comune di Milano alla data della domanda.
Almeno una delle seguenti condizioni abitative:

- » l'immobile dove vive il nucleo familiare è di proprietà con mutuo ancora attivo;
- » l'abitazione dove vive il nucleo familiare è in affitto;
- » almeno una delle seguenti condizioni relative alla situazione lavorativa: perdita del lavoro (licenziamento) a seguito dell'emergenza epidemiologica da covid-19 in data 1° febbraio 2020 o data successiva. Nucleo familiare monoreddito; Nucleo familiare attualmente privo di qualsiasi fonte di reddito.

Almeno una delle seguenti condizioni reddituali:

il nucleo familiare ha avuto un reddito complessivo annuo per l'anno 2018 inferiore a € 20.000;

il nucleo familiare ha avuto un reddito complessivo annuo compreso tra € 20.000,01 e € 40.000,00 e perdita del lavoro a causa dell'emergenza da febbraio 2020 (requisito c1);

In caso di reddito complessivo annuo per l'anno 2018 superiore a € 40.000,00 non si ha diritto ai buoni spesa.

Disponibilità sui conti correnti intestati ai componenti il nucleo familiare non superiore ad € 5.000,00 al 31.3.2020.

Corsico

Residenza nel Comune di Corsico al momento della pubblicazione del presente avviso;

Appartenenza ad un nucleo familiare in grave situazione economica e con comprovata incapacità all'approvvigionamento di beni alimentari in quanto nessun componente percepisce un reddito a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19 a causa di:

- » riduzione capacità reddituale del nucleo a causa dell'appartenenza ad una categoria senza diritto;
- » ad ammortizzatori sociali (sussidio di disoccupazione, reddito minimo);
- » riduzione della capacità reddituale a causa del mancato inizio del lavoro stagionale o della perdita di lavori precari;
- » riduzione di reddito per la sospensione o forte riduzione contrazione dell'attività di lavoro autonomo;
- » titolare di attività produttive industriali o commerciali;
- » condizione di inoccupazione o indigenza o in attesa di ammortizzatori sociali non ancora liquidati;
- » altre condizioni (da specificare).

Che hanno diritto alle forme di sostegno al reddito previste dal DPCM n. 18 del 17/03/2020 (Decreto "Cura Italia") ma non ancora ricevute.

Che non hanno diritto alle forme di sostegno al reddito previste dal DPCM n. 18 del 17/03/2020 (Decreto "Cura Italia").

Che non sono dipendenti pubblici.

Che non sono assegnatari di alcun sostegno pubblico (RdC, Rei, Naspi, indennità di mobilità, cassa integrazione, altre forme di sostegno previste a livello locale o regionale).

Che non percepiscono redditi non soggetti a tassazione quali: rendite INAIL, assegni o indennità di accompagnamento, pensioni di guerra, invalidità civile, contributi di Enti vari ecc. nonché le provvidenze di varia natura erogate dall'INPS o altri enti.

Non proprietari di beni immobili (escluso la prima casa) che producono reddito (locati), con riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare.

Residenti a Torino.

In condizioni di grave difficoltà causa emergenza Covid-19 per:

- » perdita o riduzione del lavoro;
- » sospensione dell'attività o altro.

Chi non percepisce alcun sussidio pubblico riceve il consenso immediato (nessun componente del nucleo familiare deve percepire RDC-Reddito di Cittadinanza, REI, NASPI, indennità di mobilità o cassa integrazione). Chi percepisce RDC o altri sostegni pubblici viene inserito in lista di attesa, compatibilmente con le risorse disponibili.

L'Aquila

Residenza nel Comune de L'Aquila e possesso del permesso di soggiorno di lunga durata.

Nucleo familiare esposto agli effetti economici dell'emergenza COVID-19/in stato di bisogno.

Perdita di lavoro/Interruzione improvvisa attività a seguito dell'emergenza (Punti 15)

COVID-19 ed assenza di ulteriore sostegno pubblico.

Assenza di fonti di reddito nel nucleo familiare, ivi includendo quelle derivanti da locazioni immobiliari (Punti 7).

Presenza di rate in scadenza di mutuo per acquisto prima casa ovvero per acquisto di immobile adibito a sede lavorativa, ove non sospese (Punti 7).

Presenza di canoni di affitto in scadenza per locazione abitazione di residenza ovvero per locazione immobile adibito a sede attività lavorativa (Punti 5).

Nuclei costituiti da ragazze madri di età inferiore ai 35 anni (Punti 5).

Presenza di un componente del nucleo in condizioni di disabilità (Punti 5).

Nuclei monoparentali (Punti 4).
Presenza di minori nel nucleo familiare (Punti 4).
Persone separate o divorziate (Punti 3).
Anziani soli in attesa di riconoscimento della pensione (Punti 3).
Presenza nel nucleo di ultra65enni percettori di pensione sociale minima (Punti 2).

Napoli

Residenti nel territorio del Comune di Napoli.
Titolari di residenza di prossimità o richiedenti asilo o in attesa di protezione internazionale, compreso coloro i quali abbiano fatto domanda e non gli sia stata ancora riconosciuta;
Coloro che, al 27/03/2020, non abbiano reddito o l'abbiano perso per effetto dei provvedimenti restrittivi dettati per il contenimento dell'emergenza sanitaria. Sono esclusi dall'accesso alle prestazioni garantite dal Fondo i cittadini:

- » percettori di sostegni economici di carattere pubblico, ivi compreso il reddito di cittadinanza;
- » coloro che abbiano un contratto di lavoro in essere;
- » coloro che abbiano diritto ad usufruire di ammortizzatori sociali, comunque definiti, in ragione dell'interruzione dell'attività;
- » coloro che siano titolari di trattamenti pensionistici.

Reggio Calabria

Residenti nel Comune di Reggio Calabria.
Famiglie che hanno perso la capacità reddituale tale da non consentire il sostentamento del nucleo familiare e di cui il nucleo familiare non goda di patrimonio finanziario disponibile.
Titolo esemplificativo e non esaustivo hanno diritto a richiedere il beneficio in questione:

- » soggetti che hanno perso la fonte di reddito a causa dei provvedimenti di chiusura coattiva delle attività lavorative;
- » persone a cui non è stato rinnovato il contratto che non possono accedere agli
- » ammortizzatori sociali, lavoratori senza regolare contratto;
- » soggetti che si trovino nella condizione di povertà al di sotto dell'indice ISTAT;
- » disoccupati di lunga durata;

- » Persone in carico ai servizi sociali che si trovano in situazione di difficoltà economica.

Hanno priorità nell'accesso al beneficio:

- » i soggetti di cui alla precedente lett. A) che non siano già assegnatari di sostegno pubblico (REI, RDC e altri strumenti di sostegno al reddito quali il NASPI, DIS-collaboratori, CIGO ordinaria, CIGS straordinaria e CIG in deroga);
- » Nuclei familiari numerosi con presenza di minori (5 + componenti);
- » Nuclei con disabili in situazione di fragilità economica;
- » Anziani soli in attesa di riconoscimento pensionistico.

Messina

Residenti nel Comune di Messina alla data del 29/02/2020.
Non percepire alcun reddito da lavoro, né da rendite finanziarie o proventi monetari a carattere continuativo di alcun genere.
Non essere destinatario di alcuna forma di sostegno pubblico, a qualsiasi titolo e comunque denominata (indicativamente: Reddito di Cittadinanza, REI, Naspi, Indennità di mobilità, CIG, pensione, ecc.).

Catania

Possono accedere i Cittadini residenti nel Comune di Catania in possesso dei seguenti requisiti:

- » persone e nuclei familiari che versano in stato di bisogno già noti ai servizi sociali;
- » persone e nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza sanitaria che si trovano in stato di bisogno con mancanza di denaro/liquidità a causa della perdita di lavoro, dando priorità ai soggetti e nuclei familiari che disoccupati /inoccupati non beneficiano di sostegno pubblico (RDC-REI-NASPI-Indennità di mobilità-Cassa Integrazione Guadagni e altre forme di sostegno). Si ricomprendono in tale categoria anche coloro che sono titolari di azienda in forma singola o associata e titolari di partita IVA che hanno dovuto chiudere o che hanno subito drastiche diminuzioni di reddito, lavoratori occasionali che, pur avendo contratti attivi, hanno subito una contrazione del lavoro;
- » persone e nuclei familiari in stato di bisogno ma percettori di sostegni pubblici, solo dopo avere esaurito la platea dei soggetti e nuclei familiari di cui sopra.

11. Risorse e tempi di erogazione

Le risorse messe a disposizione dal Governo si sono rilevate del tutto inadeguate alla domanda di aiuti alimentari provenienti dai diversi territori (Tabella 4). Non a caso, quasi tutti i Comuni analizzati hanno stanziato risorse proprie, reperite anche tramite raccolta fondi, per cercare di allargare la platea dei beneficiari. Per la stragrande maggioranza dei Comuni oggetto della ricerca l'ammontare dei buoni si differenziava a seconda del numero complessivo di componenti del nucleo familiare e della presenza o meno di minori. Il buono, in media, oscillava tra un minimo di 100 euro per famiglie mono-componente agli 800 euro per famiglie con più di 5 componenti. Unica eccezione il Comune di Napoli che ha assegnato 300 euro per famiglia, aggiungendo 20 euro per ogni minore presente nel nucleo familiare. Si tratta di una misura opinabile che, se da un lato

ha permesso di raggiungere un numero molto più significativo di beneficiari, ha sicuramente danneggiato le famiglie più numerose.

Un altro aspetto critico della gestione dei buoni spesa ha riguardato i tempi di erogazione. Le erogazioni dei buoni nella prima fase della risposta alla pandemia – quella in cui il Governo ha messo a disposizione i 400 milioni – sono state abbastanza rapide, ad eccezione del Comune de L'Aquila, ma sono stati registrati moltissimi casi di esclusione di aventi diritto per mancanza di risorse. Diversa la seconda fase, quando i tempi impiegati in diversi Comuni, come a Catania e a Reggio Calabria, si sono allungati significativamente. Infine, le modalità di erogazione di buoni sono state molteplici: dall'emissione di ticket stampabili in formato elettronico alla distribuzione di specifiche card (Messina). Dall'utilizzo di applicazioni e prepagate come Satispay e SOLDO (Milano) alla distribuzione di buoni cartacei da ritirare in Comune (Reggio Calabria, Corsico).

TABELLA 4. **Risorse, beneficiari ed esclusi nell'erogazione buoni alimentari**

Comune	Risorse fase 1	Ammessi e finanziati	Ammessi e non finanziati	Risorse bando fase 2	Ammessi e finanziati	Non finanziati
Milano	5.848.892,68€	13.475	1.895	1.900.000€	5.404	2.088
Corsico	184.043,80€	800	n.d.	151.782,07€	n.d.	n.d.
Torino	4.252.800	11.705 ^a	8.000	n.d.	n.d.	n.d.
L'Aquila	368.342,07€	1456	n.d.	100.000€	455 ^b	n.d.
Napoli	8.600.000€	26.456 ^c	n.d.	-	-	-
Reggio Calabria	1.362.117€	3285	n.d.	10.000.000€ ^d	-	-
Messina	1.707.591€	n.d.	n.d.	-	-	-
Catania	2.559.512€	12.772	n.d. ^e	n.d. ^f	-	-

Fonte: rielaborazione ActionAid dati forniti dai Comuni

^a Il Comune di Torino ha ricevuto circa 20.000 domande, non sappiamo quante di quelle non evase, circa 8000 avessero i requisiti per ricevere il buono ma fossero terminate le risorse.

^b Il dato è ricavato dalla somma degli ammessi al secondo bando (228) più i 227 presi dall'elenco delle domande di residenti e titolari di permesso di soggiorno a lungo termine, che andranno in coda al primo avviso. Rispetto al secondo bando, esiste inoltre un elenco delle domande in istruttoria, 58, la stragrande maggioranza delle quali il permesso di soggiorno quale anomalia soggetta a verifica.

^c Il Comune di Napoli durante la fase 1, che ha coinciso con il lockdown, ha emesso due bandi l'uno di seguito all'altro (4-10 Aprile e 20-24 Aprile). Inoltre, il dato così elevato dei beneficiari è dovuto al fatto che i bandi hanno previsto l'erogazione di un buono di 300 euro per famiglia a prescindere dal numero di componenti familiari con un incremento di 20 euro per ogni minore presente nella famiglia. <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/40851>

^d Assegnazioni non ancora avvenute.

^e Il Comune di Catania ha pubblicato la lista delle "Domande idonee ma non beneficiari". Si tratta di oltre 16000 richieste. Dalla dicitura non è chiaro se si tratta di richieste che il Comune non può evadere per mancanza di risorse o se, invece, siano il totale delle richieste presentate in modo corretto ma che non rispondevano ai criteri del bando.

^f Il Comune di Catania ha emesso un nuovo bando la cui analisi delle richieste, al momento in cui scriviamo (1/10/2020) è ancora in corso <https://www.comune.catania.it/informazioni/avvisi/avvisi-2020/default.aspx?news=76157> Inoltre, non è chiaro a quanto ammonti il valore del nuovo bando e da dove provengano le risorse se, ad esempio, si tratti di risorse messe a disposizione dalla Regione Sicilia nell'ambito delle misure di sostegno all'emergenza socio-assistenziale da COVID19. <https://lineediattivita.dipartimento-famiglia-sicilia.it/images/documenti/2020/14404.pdf>

BOX 4: I BUONI ALIMENTARI A CORSICO

Per comprendere meglio l'implementazione della misura dei buoni alimentari si fornisce un'analisi dettagliata della situazione del Comune di Corsico, per cercare di capire se e come la misura sia riuscita ad intercettare le famiglie che ricevono il sostegno alimentare da La Speranza. Sono state prese in considerazione le famiglie che vivono una condizione di povertà alimentare e che le conseguenze del *lockdown* hanno fatto precipitare in una condizione di grave insicurezza alimentare. Parliamo, quindi, nella stragrande maggioranza di nuclei famigliari eleggibili per accedere alla misura dei buoni. Quanti hanno effettivamente potuto beneficiare di tale misura?

Per rispondere a questa domanda abbiamo realizzato 316 interviste ad altrettante famiglie che nel mese di settembre si sono recate presso la sede dell'Associazione La Speranza per ricevere il pacco alimentare. La metodologia adottata è stata quella dei questionari a risposta multipla al fine di indagare se e come i buoni siano stati ricevuti.

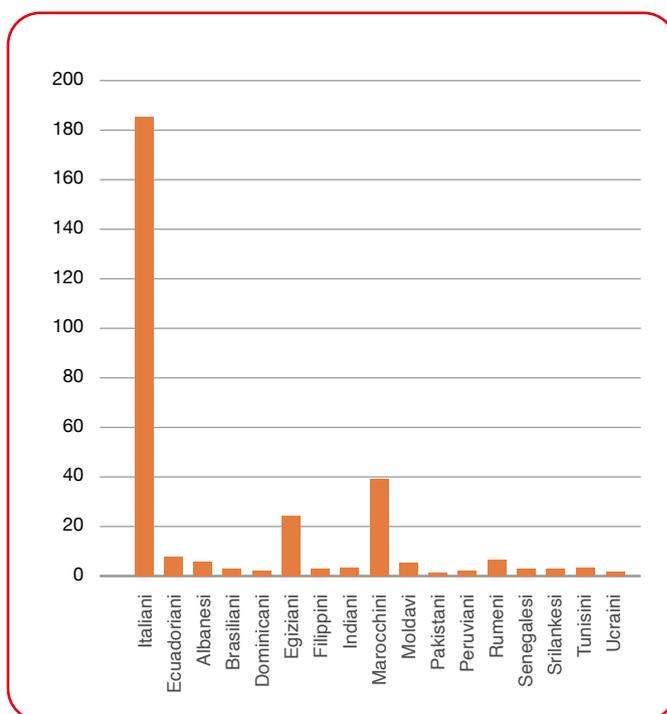
Si tratta, innanzitutto, di famiglie per la maggioranza di origine italiana (Grafico 2). Su 316 intervistati, 251 sono state donne, 65 uomini. I minori di 17 anni sono 307, distribuiti in 163 famiglie. Di questi, 103 sono bambini tra gli 0 e i 5 anni; 98 tra i 6 e i 10 anni; e 104 tra gli 11 e i 16 anni. Su 316 famiglie, in 177 (il 56%) nessuno risulta occupato, mentre lavora una sola persona in 133 (42,1%). In sole 4 famiglie a lavorare è più di un componente (1,26%). Sono 103 i minori che vivono in famiglie in cui nessuno ha un lavoro (41 tra 0 e 5 anni; 38 tra 6 e 10 anni; e 52 tra 11 e 16 anni). Sono invece 138 le famiglie nelle quali un componente ha perso il lavoro a causa della pandemia, mentre in 20 famiglie (6,33%) si sono registrati casi positivi al Covid-19. Sono 274 le famiglie che hanno ricevuto pacchi alimentari durante il *lockdown*, nella stragrande maggioranza dei casi (272) da La Speranza.

Con riferimento ai buoni alimentari, 143 famiglie (45,25%) non erano a conoscenza dell'opportunità, mentre chi lo sapeva, 172 famiglie, (54,4%) ha ricevuto l'informazione

tramite il canale de La speranza (87) o parenti e amici (56). Solo 16 famiglie lo hanno saputo consultando il sito del Comune e 5 sono state informate dagli assistenti sociali. Sono state invece 111 (35% circa) le famiglie che hanno presentato domanda, di cui 109 ad aprile in occasione dell'uscita del primo avviso pubblico. Tra le principali motivazioni addotte da chi ha deciso di non fare domanda vi erano: il godimento di altre misure di sostegno al reddito (20); il riscontro negativo da parte degli assistenti sociali (19).

Solo 55 famiglie (17,4%) hanno ricevuto i buoni alimentari, mentre 18 hanno dichiarato di essere ancora in attesa di una risposta. La maggior parte di quelli che hanno ottenuto i buoni hanno ricevuto 450€ (29) e 250€ (14). Del totale delle famiglie che non hanno ottenuto i buoni (34), 26 hanno ricevuto un riscontro e una motivazione, 7 nessun riscontro, 1 nessuna motivazione.

GRAFICO 2. Nazionalità famiglie Corsico



Fonte: Elaborazione ActionAid

12. Alcune iniziative complementari

Grazie alla battaglia legale e alla pressione politica portata avanti dalle Associazioni del territorio nei confronti dei criteri discriminanti riguardo alla residenza, il Comune de L'Aquila ha emesso un secondo bando stanziando ulteriori 100 mila euro di risorse proprie³⁷ dedicati ai soli domiciliati a L'Aquila regolarmente soggiornanti. Per questo secondo bando hanno fatto domanda circa 750 persone, escluse dal primo. A fronte di una scadenza dei termini della domanda prevista per il 15 maggio, a inizio settembre la distribuzione non era ancora stata avviata³⁸.

Il Comune di Napoli ha chiesto alle Associazioni del Terzo Settore di contribuire alla distribuzione delle derrate presenti nella Mostra d'Oltremare, 3.123 pacchi alimentari per beni di prima necessità. Non c'è stato un vero e proprio coordinamento tra l'amministrazione e le numerose realtà attivate dal basso (organizzazioni del Terzo Settore e gruppi di cittadini). Rinunciando ad individuare forme di raccordo e coordinamento con la società civile, l'Amministrazione ha perso l'occasione di accrescere l'impatto della risposta all'emergenza gestita centralmente. L'interlocuzione con il Comune si è mostrata inefficace anche per il rilascio delle autorizzazioni alla libera circolazione per lo svolgimento di attività di volontariato, competenza delegata ai Presidenti delle 10 Municipalità cittadine, poco sollecitati e allineati con le direttive di Palazzo San Giacomo.

Il Comune di Torino, invece, in collaborazione con le Associazioni territoriali e di quartiere, si è fatto promotore dell'iniziativa "Torino Solidale", raggiungendo oltre 15mila famiglie³⁹ attraverso una rete per l'approvvigionamento gratuito di beni alimentari e di prima necessità basata sull'individuazione di snodi intermedi di distribuzione diffusi sul territorio comunale, identificati in collaborazione con Arci Torino, l'Arcidiocesi, l'Associazione Terza Settimana, il Sermig, l'Associazione Rete Case del Quartiere, la cooperativa Educare e l'Associazione Eufemia. Tutti gli snodi hanno assicurato il rifornimento, lo stoccaggio, la distribuzione di beni alimentari sia a enti del volontariato e del privato sociale di riferimento territoriale, sia direttamente a persone e famiglie in situazioni di difficoltà⁴⁰. Inoltre, alcune Associazioni, impegnate in progetti di integrazione dei migranti e di sostegno a migranti regolarmente soggiornati, e non, hanno sollevato il problema dell'esclusione di molti migranti

dall'accesso alla misura dei buoni spesa. A questo problema il settore integrazione della città ha risposto nell'ambito dell'accordo di rete (detta Torino Plurale) con Associazioni e comunità migranti per l'erogazione di contributi fino a 650 euro per associazione finalizzati all'acquisto di prodotti di prima necessità per persone escluse da altre forme di sostegno pubblico (buoni spesa e distribuzione pacchi alimentari).

Con la raccolta di fondi "Catania aiuta Catania", lanciata dal Comune in collaborazione con il Banco Alimentare al fine di sostenere i casi più urgenti nell'emergenza coronavirus, sono stati distribuiti più 4.000 di pacchi spesa⁴¹. Per la distribuzione dei pacchi il Comune si è avvalso della collaborazione di alcune Associazioni del territorio attraverso una manifestazione di interesse e la stipula di accordi operativi. Ciò nonostante, il coordinamento con le numerose realtà cittadine attivate dal basso è apparso debole e non efficace per una risposta integrata ed organica ai bisogni emersi⁴².

Alcuni Comuni hanno inoltre potuto integrare i fondi a disposizione grazie a finanziamenti regionali: è il caso di Reggio Calabria che ha attinto a fondi stanziati dal Dipartimento Lavoro, Formazione e Politiche sociali della Regione Calabria per aumentare le erogazioni di beni alimentari e di prima necessità.

Di particolare rilievo è stata l'iniziativa del Dispositivo di Aiuto Alimentare (DAI) messa in atto dal Comune di Milano grazie al coordinamento dell'Ufficio della Food policy e dell'Assessorato alle Politiche sociali e abitative. Il DAI è nato come risposta concreta e immediata alla sospensione di attività degli Enti del Terzo Settore attivi nella distribuzione di aiuti alimentari a causa dell'alto rischio di contagio degli over65 impiegati negli enti. Il dispositivo ha garantito la logistica della distribuzione degli aiuti alimentari alle famiglie in difficoltà a partire dalle liste delle Associazioni attive sui territori (Banco alimentare, Caritas, Croce Rossa) e delle richieste che pervenivano direttamente al Comune e alle stesse Associazioni (BOX 4).

Infine, Il comune di Messina non ha invece attivato alcuna collaborazione e iniziativa con le Associazioni del territorio. Anche l'Amministrazione di Corsico, che avvalendosi dell'ausilio della Protezione Civile ha organizzato un servizio di consegna di farmaci e beni di prima necessità dedicato a persone sole, impossibilitate o limitate negli spostamenti al fine di evitare il più possibile situazioni a rischio in luoghi chiusi e affollati, non ha attivato alcuna collaborazione con le realtà del territorio attive sull'assistenza alimentare.

³⁷ <https://news-town.it/cronaca/30249-coronavirus,-pubblicato-il-secondo-avviso-per-richiedere-il-bonus-per-lacquisto-di-generi-alimentari.html>

³⁸ <http://www.3e32.org/?p=9813>

³⁹ <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/7/21/poverta-torino-solidale-prosegue-la-consegna-di-pacchi-alimentari-a-famiglie-in-difficolta-tra-luglio-e-agosto-saranno-distribuiti-10mila-panieri/>

⁴⁰ <https://www.torinosocialimpact.it/news/emergenza-covid-la-rete-solidale-della-citta-di-torino-a-sostegno-dei-cittadini/>

⁴¹ Per accedere al pacco era necessario fare una richiesta sul sito del Comune e rispondere ai seguenti criteri: percettori di qualunque tipo di reddito inferiore a 600 euro mensili; percettori di Ammortizzatori Sociali, quali NASPI, ASDI E DIS-COLL inferiore a 600 euro mensili; percettori di Cassa Integrazione in deroga, inferiore a 600 euro mensili; percettori di RDC inferiore a 600 euro mensili.

⁴² <https://www.tramediquartiere.org/lettera-di-valutazione-e-proposte-sulla-necessita-di-un-percorso-di-collaborazione-per-fronteggiare-le-situazioni-di-marginalita-e-disagio-sociale-accentuate-dallepidemia-covid-19/>

BOX 5: IL DISPOSITIVO DI AIUTO ALIMENTARE

Il Dispositivo di Aiuto Alimentare è stato attivo dal 16 marzo per 15 settimane di attività raggiungendo 6.337 famiglie, 20.744 persone con 16kg alla settimana per famiglia⁴³. Si è trattato di una misura complementare a quella dei buoni alimentari, ma allineata in considerazione dei quantitativi erogati che sono stati il più possibile avvicinati al valore dei buoni. Del totale del contributo spettante al Comune (7.300.000 euro) dall'ordinanza della Protezione Civile, 6.800.000 sono andati in distribuzione di buoni alimentari, mentre 500.000 sono serviti per acquistare prodotti distribuiti tramite il DAI, risorse utilizzate soprattutto nell'ultima fase. L'iniziativa è stata avviata a partire dalla valorizzazione del *know how* e della capacità logistica degli HUB contro lo spreco⁴⁴, una delle iniziative avviate nel quadro delle azioni previste dalla food policy del Comune. Data la limitatezza degli spazi degli HUB, sono stati utilizzati centri socio-ricreativi più ampi che garantissero gli spazi adeguati. Volontari e dipendenti del Comune hanno garantito la piena operatività del dispositivo, dallo smistamento dei prodotti nella sede del Banco Alimentare e della Croce Rossa, alla sua consegna agli HUB grazie ai mezzi di Milano Ristorazione (la municipalizzata del Comune che si occupa di ristorazione collettiva) e alla consegna domiciliare e, successivamente, presso gli HUB stessi. Sono state 185 le persone al lavoro quotidianamente: 10 nei centri logistici, 60 nei trasporti, 100 nella gestione degli HUB, 7 nel coordinamento. Un terzo delle famiglie è stato identificato nelle chiamate al centralino 020202, mentre il resto dalle Associazioni del Terzo Settore. Ad ogni HUB erano assegnate in media 500 famiglie ed era associato un assistente sociale che si occupava di aggiornare le liste sulla base delle richieste di aiuto pervenute. I prodotti erano scelti in base alle diete della food policy: carne, tonno e sgombrato dati in quantità limitate. Sono state distribuite 616 tonnellate di cibo oltre a prodotti per i neonati (latte in polvere, tettarelle) e diete speciali per i musulmani. Il 26 di giugno, a risorse quasi finite, il DAI ha smesso di funzionare. Le sedi provvisorie degli HUB sono state sgomberate per permettere il ritorno alla loro funzione originaria (ad esempio i centri

ricreativi per anziani che sono sedi chiave per il piano caldo del comune di Milano). Le famiglie beneficiarie del progetto sono state informate del termine del dispositivo con volantini in cinque lingue che spiegavano a chi rivolgersi per proseguire nell'assistenza alimentare e che sarebbe stato aperto un nuovo bando per i buoni alimentari⁴⁵. Con le risorse residue sono stati acquistati altri prodotti poi distribuiti alle realtà territoriali di assistenza alimentare per far fronte ai bisogni di luglio e agosto.

13. La solidarietà alimentare nei territori

Dato il ruolo centrale che il sistema privato e caritatevole ricopre nell'assistenza alimentare in Italia, non è sorprendente che moltissime siano state le iniziative di solidarietà alimentare portate avanti da migliaia di volontari organizzati in Associazioni, brigate, gruppi spontanei che in molti casi hanno strutturato e coordinato le attività solidali favorendo attivazione, emersione delle necessità e inaugurando legami inaspettati tra realtà eterogenee. Un importante valore aggiunto delle reti è stato la prossimità fisica che ha facilitato una lettura dei bisogni capillare ed una risposta accurata, permettendo di intervenire sul problema dell'accesso al cibo, aumentato in modo significativo a causa del *lockdown*. Se le numerosissime esperienze di supporto non istituzionale durante l'emergenza segnalano un buon sostrato di solidarietà sociale, sottolineano, allo stesso tempo, l'esigenza di una riforma strutturale del rapporto tra amministrazioni pubbliche e povertà alimentare alla luce degli obblighi internazionali in materia di diritto al cibo.

A L'Aquila, ad esempio, la Croce Rossa ha registrato un aumento degli "assistiti saltuari", ossia non continuativi, di circa il 300% rispetto al 2019⁴⁶. In Calabria, le mense della Caritas hanno registrato un aumento della domanda del 50%⁴⁷. Tra marzo e giugno di quest'anno, sono state 153.000 le richieste in più di aiuto alla Caritas, mentre il Banco Alimentare ha registrato un aumento del 40% della distribuzione di pacchi con punte per il Sud del 70%⁴⁸. A Corsico, l'Associazione La Speranza, parte della rete del Banco Alimentare ha registrato un aumento di oltre il 20% delle domande⁴⁹. Assieme alle richieste di aiuti è anche aumentata la solidarietà grazie al contributo di numerosi volontari, alle

⁴³ <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2020/07/02-MILANO.pdf>

⁴⁴ <https://www.comune.milano.it/documents/20126/23777004/Hub+di+quartiere+per+il+dono+del+cibo+contro+lo+spreco+alimentare.pdf/d428ff1-523d-f62c-7c72-770a7903bcd9?t=1579024664623>

⁴⁵ https://www.comune.milano.it/documents/85615138/89516048/AVVISO+BUONI+SPESA+integrato_03072020+%281%29.pdf/80f6d058-6ff7-178e-75eb-ad1460206f36?t=1593772181665

⁴⁶ <https://www.ilcapoluogo.it/2020/05/04/laquila-nuove-poverta-con-il-coronavirus-i-dati-delle-associazioni/>

⁴⁷ <http://www.cn24tv.it/news/206198/caritas-calabria-durante-il-lockdown-aumentano-le-distribuzioni-alimentari.html>

⁴⁸ <https://www.infodata.ilsol24ore.com/2020/08/05/proposito-covid-19-disuguglianza-40-assistiti-dal-banco-alimentare/>

⁴⁹ Dati forniti direttamente dall'associazione.

donazioni di aziende e cittadini e all'impegno di molte organizzazioni non governative, compresa ActionAid, che hanno reso possibile l'acquisto e la distribuzione di prodotti alimentari e di prima necessità. Infatti, se le azioni di solidarietà hanno riguardato molti aspetti legati al disagio economico, sociale e psicologico causato dal *lockdown*, la distribuzione di alimenti e di beni di prima necessità, inclusi i farmaci, è stata sicuramente la forma più diffusa di aiuto.

A Milano, si sono attivate le "Brigate Solidali" (Lena-Modotti, Franca Rame, Norina Brambilla, Basaglia, Giulio Paggio) animate da centri sociali e realtà di quartiere che, con il sostegno di Emergency, hanno distribuito 4.892 pacchi alimentari in nove municipi della città⁵⁰. Pur trattandosi di iniziative autonome si sono in parte coordinate con il Comune nell'ambito del progetto "Milano Aiuta"⁵¹. Anche ActionAid ha fatto la sua parte attivandosi a Corsico, Comune dell'hinterland milanese, e a Napoli, per la distribuzione dei beni alimentari.

A L'Aquila, numerose Organizzazioni, Enti non profit e Associazioni hanno collaborato alla distribuzione di pacchi. In particolare, la Rete Solidale, costituita a inizio emergenza da alcune realtà e collettivi sociali, ha consegnato pacchi alimentari settimanali a 290 persone⁵². Nel quartiere San Berillo a Catania, caratterizzato dalla presenza di molte persone in condizioni di marginalità ed esclusione, è stata rapidamente attivata una rete di solidarietà che ha coinvolto gli abitanti e portato alla costituzione del Fondo di solidarietà per San Berillo con il sostegno di cittadini, aziende e organizzazioni.

Anche ActionAid si è attivata a Corsico e a Napoli per la distribuzione dei beni alimentari e ha sostenuto il Coordinamento Aurora per l'emergenza Covid-19 a Torino. Il Coordinamento ha riunito circa 40 Associazioni, comitati, singoli cittadini e insegnanti di Aurora che dall'inizio del *lockdown* si sono mobilitati per cercare di dare risposte ai bisogni della popolazione attraverso la condivisione di informazioni tra le realtà socio-educative che ne fanno parte e in raccordo con i Servizi territoriali. Il Coordinamento ha potuto dare sostegno alimentare e con beni di prima necessità a più di 700 nuclei familiari, molti con minori a carico⁵³.

A Napoli sono nate dal basso nuove forme di mutualismo e si sono moltiplicate le reti di solidarietà animate da Associazioni e gruppi di cittadini. Particolarmente rilevante è l'esperienza delle Comunità della diaspora che, per la prima volta sul territorio cittadino, si sono unite con ActionAid per distribuire alimenti e beni di prima necessità a partire da una vera e propria "mappatura degli esclusi", tali reti

svolgono un compito prezioso raggiungendo parte della popolazione non destinataria delle misure di sostegno. Grazie al progetto SEEDS (Seizing Equality to Escape the Disruption of Society)⁵⁴, sono stati distribuiti 137 pacchi spesa e beni di prima necessità, inclusi prodotti freschi e biologici, distribuiti settimanalmente per 3 mesi a sostegno di 208 persone. In collaborazione con il Comune di Napoli il progetto è intervenuto a sostegno di altri 82 casi di persone e famiglie in difficoltà che si sono rivolte all'Ente ma che non rientravano nei requisiti per accedere ai buoni alimentari.

A Corsico, invece, ActionAid è intervenuta durante la Fase 2 a sostegno dell'Associazione La Speranza che fornisce aiuti alimentari a oltre 300 famiglie per un numero complessivo di più di mille persone⁵⁵. Oltre alla distribuzione dei pacchi alimentari a tutte le famiglie, in collaborazione con il Gruppo di Acquisto BuonMercato è stata sperimentata la distribuzione di prodotti freschi, biologici e a filiera corta a 15 famiglie selezionate in base a specifici bisogni famigliari e alimentari. Lo scopo della sperimentazione è quello di innovare la filiera alimentare, migliorando la qualità e l'adeguatezza dell'accesso al cibo alle famiglie in stato di necessità.

14. Considerazioni conclusive

L'emergenza alimentare in Italia non è iniziata con il *lockdown* e non è terminata quando le misure più restrittive della mobilità sono state allentate. Come abbiamo visto dai diversi dati resi disponibili dagli Enti di assistenza alimentare, si è registrato un generale aumento nel 2020 della domanda di aiuto rispetto all'anno precedente che aveva numeri già piuttosto preoccupanti. Gli effetti socio-economici della pandemia dureranno, incidendo negativamente sull'accesso al cibo per le persone in condizione di povertà e determinando un aumento strutturale della domanda di assistenza alimentare. Allo stesso tempo, la pandemia ha contribuito a rendere maggiormente visibile, acuendolo, il problema della povertà alimentare nel nostro Paese: un fenomeno strutturale, che caratterizza in particolare le nuove povertà e che ha conosciuto un aumento significativo a partire dalla crisi del 2007-2008.

È ormai evidente la necessità di interventi di contrasto alla povertà alimentare più efficaci che non si attivino solo in situazioni di emergenza, ma che siano in grado di promuovere costantemente il diritto ad una alimentazione adeguata. Da un lato, è necessaria una struttura capace di mappare la situazione e di fornire

⁵⁰ <https://www.emergency.it/progetti/risposta-covid-aiuta-milano/>

⁵¹ <https://ilmanifesto.it/emergenza-a-milano-in-azione-le-brigate-solidali/>

⁵² <http://www.3e32.org/?p=9751>

⁵³ <http://serenoregis.org/2020/05/25/torino-il-coordinamento-aurora-per-lemergenza-covid-19-lancia-una-raccolta-fondi/>

⁵⁴ <https://www.ActionAid.it/storie/daniela>

⁵⁵ <https://www.ActionAid.it/informati/notizie/interventi-contro-poverta-alimentare>

maggiore consapevolezza del fenomeno e delle sue caratteristiche per le amministrazioni pubbliche, per il Terzo Settore e per i beneficiari. Dall'altro servono strategie per innovare gli approcci esistenti e inserirli all'interno di un quadro strategico di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in linea con gli obiettivi della strategia "Farm to Fork" della Commissione Europea (CE, 2020) e con gli obblighi internazionali del nostro Paese. È importante che le strategie di lotta alla povertà alimentare entrino nelle politiche orientando gli ambiti di intervento attuali verso gli obiettivi di sicurezza alimentare (ad esempio le mense scolastiche).

14.1. Il ruolo degli attori territoriali

Gli attori territoriali rimangono il perno delle strategie di contrasto, è però necessario che gli Enti locali aumentino il loro impegno e facciano sistema con gli attori no-profit nel quadro della promozione di un welfare di comunità in grado di essere innovativo, efficace ed efficiente ma inquadrato all'interno di un framework di politiche pubbliche a livello nazionale e regionale che preveda inoltre risorse adeguate alla sfida. Non solo, come sottolineato nella prima parte di questo rapporto, per dare maggiore efficacia alle strategie di contrasto è necessario adottare un approccio basato sui diritti: una visione che parte dalla identificazione dei problemi come violazione di diritti umani fondamentali e che mette al centro delle soluzioni gli individui e le comunità, protagonisti di una mobilitazione mirata a modificare i rapporti di forza all'interno della società e a pretendere dalle Istituzioni il rispetto, la protezione e la realizzazione dei diritti umani fondamentali (ActionAid, 2017). Sul piano degli interventi di contrasto alla povertà alimentare l'approccio basato sui diritti parte dalla considerazione che la povertà alimentare è conseguenza di una sistematica violazione di diritti umani fondamentali, che ogni cittadino ha diritto ad avere diritti e le Istituzioni sono i principali attori chiamati a far rispettare e realizzare questi diritti. Nelle strategie di contrasto alla povertà alimentare le implicazioni di un *right-based approach* sono significative. In primo luogo, non ci sono beneficiari, né bisogni, ma soggetti portatori di diritti esigibili nei confronti delle Istituzioni che hanno l'obbligo di proteggere, rispettare e realizzare i diritti umani (accountability); in secondo luogo, si deve intervenire sulle molteplici dimensioni che caratterizzano il cibo come diritto: accessibilità, disponibilità, adeguatezza e sostenibilità. Infine, le persone devono essere protagoniste del cambiamento e non essere solo meri ricettori di aiuti, ciò si realizza con l'empowerment delle comunità e dei processi partecipativi nel quadro delle politiche e dei programmi di contrasto alla povertà alimentare e con il regolare monitoraggio dei risultati.

BOX 6: ACTIONAID E L'APPROCCIO BASATO SUI DIRITTI NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

Da molto tempo ActionAid promuove l'approccio basato sui diritti nel suo lavoro con le comunità dei Paesi più poveri che soffrono di insicurezza alimentare. Negli ultimi anni abbiamo portato questo approccio all'interno dei programmi di intervento sulla povertà alimentare nel nostro Paese. Un esempio significativo è il percorso realizzato nel territorio del Corsichese dove, grazie alla collaborazione di importanti realtà territoriali come il Gruppo di Acquisto Solidale BuonMercato, l'Associazione La Speranza, il Forum Cooperazione e Tecnologia e Coordinamento Genitori Democratici Lombardia, abbiamo portato avanti la sperimentazione di un modello complementare di assistenza alimentare, mirato ad aumentare la qualità e la sostenibilità del cibo distribuito alle famiglie ricorrendo a prodotti biologici e di prossimità, aumentando la disponibilità di prodotti sani e accompagnando la distribuzione alimentare con corsi di cucina e nutrizione al fine di intervenire anche su una importante dimensione "immateriale" della povertà alimentare, ovvero la consapevolezza che una dieta sana incide tanto sulla qualità del cibo consumato quanto sulla sua accessibilità economica.

La sperimentazione di strategie innovative nelle filiere di assistenza alimentare aveva l'obiettivo da un lato di mostrare che è possibile uscire dai canali tradizionali dell'assistenza alimentare, *in primis* la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), promuovendo un sistema virtuoso di economia locale sostenibile, una grande sfida soprattutto dal punto di vista della sostenibilità economica; dall'altro che questa strategia è in grado di rispondere in modo più efficace alla povertà alimentare, intervenendo sulle sue molteplici dimensioni. La strategia *right-based* nel programma di contrasto alla povertà alimentare nel corsichese ha previsto anche l'avvio di un percorso partecipato che ha coinvolto *in primis* le famiglie aiutate da La Speranza e, successivamente, i diversi attori del sistema alimentare territoriale, Amministrazioni locali, gruppi di acquisto, Associazioni ed enti no-profit per l'identificazione di obiettivi, strategie e azioni di contrasto (ActionAid, BuonMercato, La Speranza, FCT, CGD Lombardia, 2019). Mesi di percorso congiunto (Food Lab) hanno prodotto il *Manifesto per il contrasto alla povertà alimentare del corsichese*: una proposta di strategia territoriale indirizzata alle Istituzioni e a tutti gli attori territoriali del sistema

alimentare, compresi quelli che si occupano di solidarietà.

Il *Manifesto*⁵⁶ propone una strategia articolata e orientata alla raccolta fondi, alla pressione istituzionale, alla sensibilizzazione, alla ricerca e all'innovazione, e propone una serie di azioni territoriali, quali:

- » integrare alle iniziative di distribuzione di generi alimentari locali e di qualità per le persone con difficoltà economiche le attività di educazione alimentare (nutrizione, cucina, orticoltura) a sostegno dei beneficiari;
- » sostenere l'acquisto di cassette alimentari da parte dei Gruppi di Acquisto Solidale da destinare alle famiglie povere, ad esempio attraverso l'utilizzo di voucher erogati dagli Enti locali, al fine di garantire anche ad esse l'accesso ad un cibo sano e di qualità;
- » facilitare l'accesso ad una mensa gratuita per le fasce di popolazione in difficoltà;
- » promuovere l'accesso agli orti da parte delle fasce di popolazione che soffrono la povertà alimentare e sviluppare le attività di formazione per nuovi ortisti;
- » sostenere progetti di orti scolastici e di educazione alimentare nelle scuole;
- » promuovere una mappatura del fenomeno della povertà alimentare, delle sue cause e conseguenze e delle fasce di popolazione più colpite, al fine di definire politiche di contrasto più efficaci;
- » sostenere gli spazi di partecipazione civica per la proposizione di politiche del cibo territoriali, eque e sostenibili.

I firmatari del Manifesto si sono impegnati a lavorare per la costituzione un Consiglio del cibo del Corsichese, uno strumento di coordinamento tra i vari attori interessati al

tema e una occasione di dialogo costante con le Istituzioni e con l'intero territorio, rivolto alla problematica specifica della povertà alimentare ma con un orizzonte che guarda all'adozione e promozione di una politica alimentare equa e sostenibile nel Corsichese⁵⁷.

Al momento non esistono strategie di contrasto né a livello nazionale né a livello locale. Un'eccezione è rappresentata dalle food policy che più che un'alternativa alla mancanza di efficaci strategie di contrasto rappresentano un'opportunità di adozione e attuazione. Non a caso gli esempi più interessanti di strategie complementari messe in campo per affrontare l'emergenza alimentare sono arrivati da quelle città che possiedono una politica del Cibo (*Food policy*). L'esempio più significativo da questo punto di vista è quello offerto dal Comune di Milano che ha mostrato di saper affrontare l'emergenza alimentare non ricorrendo esclusivamente allo strumento messo a disposizione del Governo, rispetto al quale ha incrementato le disponibilità e ampliato la platea dei beneficiari, ma valorizzando la propria esperienza in ambito di politiche alimentari e facendo sistema all'interno dell'Amministrazione e con gli attori del territorio. La presenza di una food policy ha fatto sicuramente la differenza per garantire una risposta più efficace, efficiente e inclusiva. Il fatto di possedere una politica alimentare, tuttavia, non è stata condizione necessaria e sufficiente ad aumentare l'efficacia degli interventi del sistema alimentare. Sono diverse le città che negli anni hanno adottato un framework strategico per le proprie politiche alimentari senza che questo, ci sembra, abbia necessariamente determinato un valore aggiunto nell'emergenza (un esempio significativo è quello di Torino). Allo stesso tempo, alla capacità di risposta mostrata dal Comune di Milano nell'emergenza deve seguire lo sviluppo di un piano strategico di intervento di contrasto alla povertà alimentare che non verta esclusivamente sulla redistribuzione delle eccedenze, ma che sappia valorizzare il sistema alimentare territoriale e i suoi molteplici attori. Da questo punto di vista, le linee di indirizzo della Food policy di Milano (Tabella 5) proponevano degli interessanti obiettivi che devono però tradursi all'interno di specifici programmi di intervento definiti in un quadro di maggiore partecipazione e inclusione di tutti gli attori.

⁵⁶ I firmatari del Manifesto sono: ActionAid, BuonMercato, Forum Cooperazione e Tecnologia, Coordinamento Genitori Democratici Lombardia, Circolo Legambiente di Corsico-Buccinasco, GAS di Buccinasco, La Buccinella, Associazione Ventunesimodonna, Associazione culturale Van Ghè, DESR (Distretto di Economia Solidale e Rurale) del Parco Agricolo Sud Milano, Associazione Recup.

⁵⁷ <https://www.buonmercato.info/2019/10/06/manifesto-di-lotta-alla-poverta-alimentare/>

TABELLA 5. **Linee di indirizzo della food policy di Milano 2015-2020 su povertà alimentare**

<p>Priorità 1 - Garantire cibo sano per tutti: assicurare a tutta la cittadinanza l'accesso ad un cibo sano e all' acqua per tutelare la dignità della persona e migliorare la qualità della vita.</p>	
<p>Il Comune esercita un ruolo attivo diretto o indiretto nella fornitura di cibo sano e prodotto in modo sostenibile che si rivolge a diverse categorie: studenti, anziani, fasce deboli e dipendenti comunali.</p>	<p>a) Incrementare la fornitura di cibo di qualità, locale, sostenibile nella ristorazione scolastica e nelle residenze pubbliche per anziani.</p> <p>b) Incrementare la fornitura di cibo locale, di qualità e prodotto in modo sostenibile rivolto ad anziani e a persone in stato di bisogno in tutti i quartieri di Milano, innovando le forme di organizzazione e di distribuzione e anche rafforzando soluzioni esistenti (es. apertura delle mense scolastiche ad anziani del quartiere).</p> <p>c) Valorizzare strategicamente il ruolo della ristorazione collettiva convenzionata come strumento in grado di orientare lo sviluppo di un sistema alimentare sostenibile e parte attiva nella promozione di stili alimentari sani e sostenibili.</p>
<p>Il Comune garantisce che in ogni quartiere della città sia disponibile cibo economicamente accessibile, sano e sostenibile entro distanze percorribili da persone con ristrette capacità motorie.</p>	<p>a) Promuovere strumenti per garantire l'acquisto di cibo sano alle categorie più deboli della popolazione (es. social card, buoni spesa, ecc.) che valorizzino al contempo le produzioni locali sostenibili.</p> <p>b) Favorire una pluralità di soluzioni di distribuzione di cibo in ogni quartiere (es. mercati comunali, negozi, mezzi itineranti sostenibili, acquisti collettivi, consegne a domicilio, ecc.) e la relativa integrazione come strumento di contenimento dell'insicurezza alimentare e presidio del territorio.</p> <p>c) Rafforzare mediante interventi di informazione e formazione il ruolo dei servizi sociali di prossimità, delle badanti di condominio e dei custodi sociali perché promuovano stili alimentari coerenti con i principi espressi dal presente documento.</p>
<p>Il Comune opera attivamente per promuovere e facilitare diverse forme di agricoltura e orticoltura urbana, così come la costituzione e il consolidamento di reti e di attività volte a creare inclusione sociale e fornire cibo alle fasce deboli della popolazione (mense comunitarie, mense sociali, forme di aggregazione sociale per la produzione e il consumo di cibo sostenibile, ecc.).</p>	<p>a) Destinare tutte le aree agricole pubbliche alla produzione agricola e orticola sia di tipo professionale sia per autoconsumo e piccolo commercio locale.</p> <p>b) Definire con le realtà organizzate dell'orticoltura urbana delle linee guida condivise a livello cittadino per la promozione e la gestione dell'orticoltura sia su terreni pubblici sia su quelli privati, garantendo che una percentuale dei terreni di proprietà pubblica siano destinati ad orti per persone a basso reddito.</p> <p>c) Integrare le istanze e le attività del Forum Città Mondo nelle linee guida per l'orticoltura urbana come strumento di integrazione e coesione sociale.</p> <p>d) Fornire informazione e formazione su metodi sostenibili di coltivazione rivolte alle comunità di pratica esistenti (ortisti) e alla cittadinanza in senso lato.</p>
<p>Priorità 4 - Lottare contro gli sprechi: ridurre le eccedenze e lo spreco di cibo nelle diverse fasi del ciclo alimentare come forma di lotta alle disuguaglianze sociali ed economiche e come strumento di riduzione degli impatti ambientali.</p>	
<p>Il Comune, di concerto con gli attori del territorio, promuove il recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari.</p>	<p>b) Incentivare meccanismi di recupero e redistribuzione delle eccedenze inevitabili a tutti i livelli (condominio, mercato, distribuzione, mense, ecc.) e in tutte le zone della città.</p>

Fonte: Rielaborazione ActionAid da Le linee di indirizzo della food policy di Milano 2015-2020

14.2. La necessità di un framework strategico comune a livello nazionale

Non sono soltanto gli Enti locali a doversi attrezzare per combattere la povertà alimentare, è di fondamentale importanza che il nostro Paese sviluppi una strategia di contrasto a livello nazionale e adotti il necessario framework regolativo che garantisca un'uniforme ed efficace intervento sull'intero territorio nazionale. È importante, inoltre, avviare un'indagine conoscitiva al fine di comprendere e stimare in maniera adeguata il fenomeno della povertà alimentare, così da poter sviluppare un'efficace strategia di contrasto attraverso un processo inclusivo di tutti gli attori rilevanti⁵⁸. Anche il tema delle risorse è centrale: è essenziale, infatti, che venga istituito un fondo di solidarietà alimentare e si garantiscano l'accesso universale alla mensa scolastica e adeguati schemi di protezione sociale in grado di intercettare i soggetti più esposti al fenomeno come donne, bambini e anziani. Non solo, anche nel quadro delle misure di sostegno al reddito vigenti, come il Reddito di Cittadina, sarebbe importante valutare la possibilità di orientarlo verso obiettivi di contrasto alla povertà alimentare (BOX 6). Interessante è stata inoltre la proposta contenuta nel documento *Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022*, anche noto come Piano Colao, laddove si proponeva di "istituire un fondo di contrasto alla povertà alimentare minorile cui possono accedere i Comuni, di intesa con gli Uffici scolastici regionali, per

l'attivazione di nuovi servizi di refezione scolastica o per aumentare l'offerta gratuita nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado presenti sui territori ad alto tasso di povertà minorile, al fine di contrastare la povertà alimentare minorile, garantire l'apertura pomeridiana delle Istituzioni scolastiche anche per attività extracurricolari, promuovere il diritto al cibo sano e sostenibile"⁵⁹.

La risposta all'emergenza alimentare non solo ha posto i riflettori sul problema della povertà alimentare, ma ha anche mostrato i punti di forza e di debolezza nelle strategie di contrasto che questo rapporto ha cercato di evidenziare. L'ampiezza e la diffusione del fenomeno, la sua interdipendenza con anni di austerità e di progressiva ritrazione dello Stato, la mancanza di un sistema alimentare capillare ed accessibile, oltre all'incremento della povertà assoluta e delle disuguaglianze, impongono di non tornare indietro ma di fare quei passi in avanti necessari per dotare il nostro Paese, a livello nazionale e territoriale, di un quadro di interventi *right-based* per il contrasto alla povertà alimentare. A tal fine, è necessario ripartire dai territori, da quella incredibile risposta rappresentata dalla solidarietà alimentare durante il *lockdown*. Ma non basta. Sarà necessario orientare la nuova consapevolezza sul fenomeno della povertà alimentare verso azioni strategiche che da un lato promuovano approcci efficaci e dall'altro esercitino la necessaria pressione sulle Istituzioni, a tutti i livelli, perché agiscano in modo più efficace. Il cibo deve tornare a rappresentare un'opportunità non solo di sostenibilità e di salute, ma anche di equità per le comunità del nostro Paese.



⁵⁸ Si veda a proposito l'inchiesta promossa dal Parlamento britannico nel 2014. <https://www.equallyours.org.uk/parliamentary-inquiry-into-hunger-and-food-poverty-in-britain/>

⁵⁹ <https://www.orizzontescuola.it/wp-content/uploads/2020/06/schede-lavoro.pdf>

BOX 7: IL REDDITO DI CITTADINANZA E IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

Benché non vi siano studi specifici al riguardo, le evidenze aneddotiche che abbiamo raccolto in particolare durante l'implementazione dei percorsi di riflessione sull'uso del denaro, realizzati da ActionAid tra il 2014 e il 2018 (Alleanza Contro la Povertà, 2019), mostrano che spesso la spesa alimentare realizzata con le risorse aggiuntive disponibili si concentra nell'acquisto di prodotti confezionati e di cibi raffinati. Questo avviene certamente in continuità con comportamenti precedenti, con determinanti schemi culturali e di competenze e spesso si accompagna ad un accesso minimo o nullo al sistema sanitario.

Ciò nonostante, è verosimile che il modo in cui è strutturata l'erogazione monetaria dell'attuale misura di reddito minimo (Reddito di Cittadinanza - RdC) incentivi questo tipo di preferenze o comunque ne ostacoli il riorientamento. Infatti, l'intero valore del RdC è caricato su una carta; una parte del valore (€ 100/ mese moltiplicato per la scala di equivalenza) può essere prelevato e quindi usato in contanti. La parte che rimane sulla carta può essere spesa negli esercizi commerciali convenzionati con il circuito Mastercard. Concretamente, questo significa che in media dal 68% al 75% del sussidio va speso nei succitati esercizi commerciali (nostre elaborazioni su INPS, 2020). Benché fin dal 2014 si sia introdotto l'obbligo per gli esercizi commerciali ad accettare

pagamenti con carte di debito e credito, molti e in particolare i più piccoli, non hanno ancora ottemperato a tale norma. Per affrontare questo problema sarebbe dunque opportuna un'azione congiunta che, da un lato, investa significativamente nella sensibilizzazione e accompagnamento delle persone beneficiarie del RdC, affinché orientino la propria spesa verso cibi sani, dall'altro, permettere che l'intero valore del sussidio possa essere prelevato.

Un secondo elemento che va rilevato in relazione alla misura di reddito minimo riguarda la sua attribuzione alla famiglia o al singolo. L'art. 3, §7 della Legge 26/19 (conversione del DL 4/19), che istituisce il RdC, prevedeva che entro sei mesi dall'emanazione, fossero "stabilite le modalità di erogazione del Rdc suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare"⁶⁰. Ciò non è mai avvenuto. È ipotizzabile al riguardo che un'attribuzione personale del sussidio possa migliorare la distruzione del reddito *all'interno della famiglia* e dunque contribuire a contrastare una diseguaglianza, che emerge anche dai dati sulla povertà alimentare a Corsico⁶¹. Una modifica così significativa della misura di reddito minimo, benché auspicabile, dovrebbe essere preceduta da un dibattito aperto e informato, basato anche su ricerche ad hoc (in questo senso è una grave mancanza la mancata disaggregazione dell'indicatore sulla povertà a livello intra-familiare), volto a identificare pro e contro del provvedimento.

⁶⁰ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/29/19A02239/sg>

⁶¹ <https://welforum.it/reddito-di-cittadinanza-una-lettura-di-genere/>

RACCOMANDAZIONI

Al Governo e al Parlamento italiano chiediamo di:

- » Avviare un'inchiesta conoscitiva sul fenomeno della povertà alimentare, al fine di comprenderne la diffusione, le molteplici dimensioni che la caratterizzano e arrivare a una definizione più adeguata.
- » Adottare una strategia di contrasto alla povertà alimentare con chiari obiettivi, strategie e indicatori che orientino le politiche a livello nazionale e territoriale.
- » Prevedere nella prossima Legge di Bilancio un fondo di solidarietà alimentare che disponga di risorse adeguate ai bisogni, addizionali ai diversi fondi esistenti, garantendo una più equa distribuzione tra i Comuni attraverso un maggior equilibrio tra il criterio della popolazione e quello del reddito.
- » Adottare una legge quadro nazionale sul diritto al cibo in grado di mettere a sistema le diverse normative settoriali, identificare i gap esistenti e orientare strategicamente le politiche pubbliche verso gli obiettivi di realizzazione e protezione del diritto al cibo adeguato.
- » Garantire l'accesso universale alla mensa scolastica per tutti i bambini e le bambine, riconoscendola come servizio essenziale e non a domanda individuale.
- » Introdurre nel Piano nazionale per il contrasto alla povertà specifiche azioni di sensibilizzazione e accompagnamento personalizzato, orientate al contrasto della povertà alimentare
- » Eliminare la quota di RdC che non può essere prelevata in contanti
- » Avviare un dibattito aperto e informato sulla trasformazione del RdC da sussidio familiare a sussidio personale

Alle Regioni chiediamo di:

- » Promuovere l'adozione di Leggi quadro a livello regionale in materia di rispetto, protezione e realizzazione del diritto ad un cibo adeguato.

- » Istituire fondi regionali addizionali a quello auspicato a livello nazionale per il contrasto alla povertà alimentare.
- » Inserire l'obiettivo del contrasto alla povertà alimentare come priorità delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto all'esclusione sociale e alla povertà.

Ai Comuni chiediamo di:

- » Nel caso di nuove erogazioni di buoni spesa per l'emergenza, eliminare qualsiasi riferimento ai criteri della residenza come requisito di accesso alla misura.
- » Prevedere criteri di accesso più flessibili ed efficaci e misure complementari in grado di intercettare tutte le famiglie in condizione di bisogno, incluso il supporto a gruppi e Associazioni di quartiere.
- » Garantire immediatamente a tutte le famiglie colpite dal Covid-19 l'accesso gratuito dei propri bambini e bambine alla mensa scolastica.
- » Adottare politiche del cibo *right-based* a livello comunale e metropolitano che includano efficaci strategie di contrasto alla povertà alimentare e promuovano – attraverso l'istituzione di Consigli del cibo – la effettiva partecipazione di tutti gli attori del sistema alimentare, valorizzando il ruolo delle reti civiche e della società civile organizzata.
- » Sviluppare strategie di contrasto alla povertà alimentare coordinate tra i diversi Enti locali, ad esempio inserendole all'interno dei Piani di Zona.
- » Sostenere l'innovazione dei modelli di assistenza alimentare, ad esempio attraverso la realizzazione di "patti di solidarietà" con gli attori del cibo locale come i gruppi di acquisto solidale, per orientare l'assistenza alimentare su filiere territoriali e sostenibili.
- » Promuovere programmi di educazione al cibo, non solo nelle scuole, ma anche nelle famiglie per favorire la conoscenza di diete sane e sostenibili.
- » Prevedere, nei progetti personalizzati di presa in carico del RdC, azioni specifiche di accompagnamento in relazione all'uso del sussidio, in particolare per quanto riguarda l'ambito alimentare.

Agli Enti no-profit dell'assistenza alimentare chiediamo di:

- » Affiancare ai canali tradizionali di approvvigionamento alimentare, *in primis* le eccedenze dei supermercati, nuove fonti di approvvigionamento nell'ottica del rafforzamento dei sistemi alimentari locali.
- » Promuovere un approccio basato sui diritti nei propri programmi di intervento prevedendo, ad esempio, una maggiore partecipazione e l'empowerment dei beneficiari ai programmi.
- » Promuovere partenariati più ampi e inclusivi dei diversi attori del sistema alimentare nel quadro dei programmi di intervento.

BIBLIOGRAFIA

ActionAid (2017), Metodologie e Buone Pratiche Evidenze del programma Italia 2012-2016.
<https://www.actionaid.it/app/uploads/2017/10/Metodologie-e-Buone-Pratiche-PI.pdf>

Actionaid, BuonMercato, La Speranza, Forum Cooperazione e Tecnologia e Coordinamento Genitori Democratici Lombardia (2019), Food Lab – Piani di azione di contrasto alla povertà alimentare. Report finale.

Alleanza contro la Povertà (2019), Il Reddito di Inclusione. Un bilancio. Studi di caso, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Arcuri S. (2019), Food poverty, food waste and the consensus frame on charitable food redistribution in Italy.
https://ideas.repec.org/a/spr/agrhuv/v36y2019i2d10.1007_s10460-019-09918-1.html

Arcuri S., Galli F., Brunori G., (2016), Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie.
<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/45/lotta-allo-spreco-assistenza-alimentare-e-diritto-al-cibo-punti-di-contatto-e>

Banco Alimentare (2019), Bilancio sociale 2018.
https://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/files/uploads/users/abaladmin/ba_lombardia_2018.pdf

Biondi Dal Monte F. (2020), Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus.
<https://www.asgi.it/notizie/cittadini-stranieri-e-solidarieta-alimentare-al-tempo-del-coronavirus/#easy-footnote-bottom-27-40080>

Bottiglieri M. (2015), The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution.
<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/bottiglieri.pdf>

CE, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

CENSIS e Confcooperative (2020), Covid, baratro povertà assoluta per altre 2,1 milioni di famiglie
<https://www.confcooperative.it/LInformazione/Notizie->

Quotidiano/censisconfcooperative-covid-baratro-povert224-assoluta-per-altre-21-milioni-di-famiglie

Commissions from the Lancet journals (2019), Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems.
<https://www.thelancet.com/commissions/EAT>

Corte dei Conti europea (2019), Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD): un sostegno prezioso, ma il contributo fornito alla riduzione della povertà non è ancora dimostrato.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_05/SR_FEAD_IT.pdf

CSV (2020), Il volontariato e la pandemia. Pratiche, idee, propositi dei Centri di servizio a partire dalle lezioni apprese durante l'emergenza Covid-19.
<https://www.csvnet.it/phocadownload/pubblicazioni/Report%20Consultazione%20Csv-Covid.pdf>

Department of Health (2015), Choosing a better diet: a food and health action plan.
https://dera.ioe.ac.uk/7558/7/dh_4105709_Redacted.pdf

EC (2019), FEAD Fund for European Aid to the Most Deprived 2018.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>

Eurostat (2018), living condition in Europe.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9079352/KS-DZ-18-001-EN-N.pdf/884f6fec-2450-430a-b68d-f12c3012f4d0>

FAO (2006), Policy brief on food security.
http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf

FAO e WHO (2019) SUSTAINABLE HEALTHY DIETS GUIDING PRINCIPLES.
<http://www.fao.org/3/ca6640en/ca6640en.pdf>

FAO (2020), The State of Food Insecurity in the World, Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets.
<http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>

Ferrando T., (2019), From marginalization to integration: Universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as expressions of the right to education and the right to food, Law Research Paper Series, University of Bristol.
<http://www.bris.ac.uk/media-library/sites/law/documents/BLRP%20No.%203%202019%20-%20Ferrando.pdf>

Galli F., Arcuri S., Bartolini F., Vervoort J. Brunori G. (2016), Exploring scenario guided pathways for food assistance in Tuscany.
<https://arpi.unipi.it/handle/11568/852509#.X2xzrmgzZPY>

ISTAT (2020b), le statistiche dell'Istat sulla povertà, anno 2019.
https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

ISTAT (2020a), LA protezione sociale in Europa.
https://www.istat.it/it/files//2020/04/Protezione_sociale.pdf

Ferrando T., De Gregorio V., Lorenzini S., Mahillon L. (2018), The right to food in Italy between present and future background research.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3229134

Human Rights Watch (2019), Nothing left in the cupboards Austerity, Welfare Cuts, and the Right to Food in the UK.
https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/uk0519_web3.pdf

INPS (2020), Osservatorio Reddito/Pensione di Cittadinanza e Rel: dati luglio 2020.
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54037>

Martin Caraher e John Coveney (2016), Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities.

Report of the Special Rapporteur on the right to food (2014), Final report: The transformative potential of the right to food.
https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/25/57

Report of the Special Rapporteur on the right to food (2020), Visit to Italy.
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Visits.aspx>

Save the Children (2018), (Non) tutti a mensa! Il servizio di ristorazione scolastica per le scuole primarie in Italia.
<https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/non-tutti-mensa-2018.pdf>

Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2020) Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery.
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/covid19.pdf>



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22
20159 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it