

FRAMMENTI DA RICOMPORRE

Numeri, strategie e approcci
in cerca di una politica

Quarto rapporto sulla povertà alimentare in Italia

Autori e autrici:

Martino Bozzi, Giulia Ciancimino, Celestina Valeria De Tommaso, Franca Maino, Chiara Lodi Rizzini, Roberto Sensi.

Coordinamento del progetto di ricerca:

Roberto Sensi

Editing:

Giuseppina Lupi

Progetto grafico e impaginazione:

AdvFactory

Immagine di copertina:

AdvFactory

Desideriamo ringraziare tutte quelle persone ed Enti che a vario titolo hanno contribuito a questa ricerca. Andrea Magarini (Direttore Area Food Policy, Comune di Milano), Carlo Cafiero (Project Manager, FAO), Pasquale De Muro (Professore Associato, Roma Tre), Luca Martinelli (Giornalista), Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale Divisione III del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Laboratorio ADELE sede territoriale di Palermo (ISTAT). Si ringraziano, inoltre, tutti coloro che hanno partecipato alle interviste e ai focus group. Operatori, studiosi, volontari, rappresentanti delle Istituzioni e funzionari che ci hanno permesso di approfondire il tema del contrasto alla povertà alimentare.

Rapporto chiuso il 28 novembre 2023

INDICE

Elenco dei Box	VI
Elenco delle Figure	VI
Elenco delle Grafici	VI
Elenco delle Tabelle	VII

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO 1. - Un'analisi multidimensionale della povertà alimentare in Italia: il potenziale delle statistiche ufficiali 4

Introduzione	4
Nota metodologica	6
1.1 - Rilevare la multidimensionalità	8
1.2 - Tra povertà e deprivazione alimentare: le statistiche dell'Unione Europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC)	10
1.2.1 - I segnali di deprivazione materiale e sociale	11
1.2.2 - L'andamento della deprivazione alimentare in Europa e in Italia	17
1.2.3 - L'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale	22
1.2.4 - La deprivazione alimentare tra povertà relativa e povertà percepita	24
1.2.5 - La deprivazione materiale minorile	25
1.2.6 - La risposta del Governo alla povertà alimentare durante la crisi pandemica: i buoni spesa	31
1.2.7 - I dati del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) .	33
1.2.8 - Considerazioni conclusive al paragrafo	39
1.3 - L'indagine sulle spese delle famiglie: traiettorie di impoverimento e bilancio familiare	39
1.3.1 - La riduzione dei consumi alimentari: scelte familiari e difficoltà economica	40

1.3.2 - Questione di equilibrio: l'impatto della spesa alimentare sul bilancio familiare	43
1.3.3 - Considerazioni conclusive al paragrafo	45
1.4 - L'indagine sugli aspetti di vita quotidiana	45
1.4.1 - Tra abitudini e scelte consapevoli: una questione di educazione	46
1.4.2 - Considerazioni conclusive al paragrafo	51
Conclusioni	51
Bibliografia	54

CAPITOLO 2. - Il contrasto alla povertà alimentare: un sistema multilivello e multiattore in cerca di coordinamento

56

Introduzione	56
2.1 - Le principali politiche di contrasto alla povertà alimentare	57
2.2 - Il contrasto alla povertà alimentare nel welfare state ..	61
2.3 - Dall'Unione Europea ai Comuni: le politiche di contrasto alla povertà alimentare	64
2.3.1 - Le misure di iniziativa dell'Unione Europea	64
2.3.2 - Le politiche nazionali	70
Il quadro normativo nazionale	71
I Fondi nazionali	73
Il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti	73
Il Fondo per il Reddito alimentare	74
I trasferimenti monetari ai beneficiari	75
I buoni spesa	75
La Carta solidale acquisti "Dedicata a te"	77
2.3.3 - Le misure regionali	80
2.3.4 - Le misure locali	85
2.4 - Le criticità del sistema italiano	91
La frammentarietà delle politiche	91
Tanti attori ma spesso non coordinati	92

Il protagonismo locale e i suoi rischi	93
Governare le eccedenze per ridurre la povertà.....	94
Conclusioni	95
Bibliografia	97

CAPITOLO 3. - Dal bisogno al benessere alimentare. Possibili strade per innovare gli approcci di intervento sulla povertà alimentare ... 100

Introduzione	100
3.1 - Come è evoluto nel tempo il concetto di sicurezza alimentare.....	101
3.2 - L'approccio basato sulle capacità (<i>Capability Approach</i>)	104
3.2.1 - Il <i>Capability Approach</i> applicato agli studi sulla povertà	105
3.2.2 - Il contributo del <i>Capability Approach</i> al concetto di sicurezza alimentare	108
3.2.3 - L' <i>Agency</i>	110
3.3 - Il <i>Capability Approach</i> e la povertà alimentare	111
3.3.1 - Il <i>Capability Approach</i> applicato allo studio dell'alimentazione e della povertà alimentare	114
3.4 - Perché povertà alimentare?	119
3.5 - Verso approcci alternativi di risposta	122
3.5.1 - Oltre l'aiuto alimentare: investire nella comunità	123
3.6 - Innovazione sociale e la lotta alla povertà	127
3.6.1 - Innovazione sociale: il caso della povertà alimentare ..	132
3.6.2 - Il caso delle eccedenze: innovazione o "Social e Greenwashing"?	133
Conclusioni	136
Bibliografia	137

CONCLUSIONI

RACCOMANDAZIONI

Elenco dei Box

BOX 1.1	Il rischio di povertà o esclusione sociale in Unione Europea e in Italia	11
BOX 2.1	Il Fondo per la limitazione degli sprechi alimentari	72
BOX 2.2	Il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti. I finanziamenti previsti	74
BOX 2.3	La Food Policy del Comune di Milano	86
BOX 2.4	Torino Solidale	88
BOX 3.1	Il Diritto al cibo	110

Elenco delle Figure

FIGURA 1.1	Quota di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale per Regioni, anno 2021	12
FIGURA 1.2	Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale per Regioni, anno 2021	21
FIGURA 1.3	Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare sociale per Regioni, anno 2021	21
FIGURA 1.4	Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale, sociale e materiale e sociale, anno 2021	23
FIGURA 1.5	Quota delle famiglie con risorse scarse o insufficienti, la cui situazione economica è peggiorata nel corso dell'anno e che hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari per Regioni, anno 2021(%)	43
FIGURA 1.6	Quota delle famiglie con risorse scarse o insufficienti, la cui situazione economica è peggiorata nel corso dell'anno e che hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari per Regioni, anno 2021(%)	44
FIGURA 1.7	Quota di minori di età compresa tra i 3 e i 17 anni in eccesso di peso per Regioni, anno 2021	51
FIGURA 2.1	Logiche di intervento e grado di integrazione tra gli interventi di contrasto alla povertà alimentare	64
FIGURA 2.2	Obiettivi generali e specifici dell'FSE+	66
FIGURA 2.3	Verso un sistema di contrasto alla povertà alimentare di tipo sistemico e integrato: punti di forza, sfide e direttrici	90
FIGURA 3.1	Identificazione delle 6 dimensioni della sicurezza alimentare nella sua attuale definizione	109

Elenco dei Grafici

GRAFICO 1.1	Tasso di deprivazione materiale e sociale nei Paesi dell'Unione Europea, anno 2021(%)	14
GRAFICO 1.2	Prevalenza dei sintomi di deprivazione materiale e sociale, anno 2021(%)	16

GRAFICO 1.3	Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare materiale in Unione Europea e in Italia, anni 2012-2021(%)	17
GRAFICO 1.4	Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare sociale in Unione Europea e in Italia, anni 2014-2021(%)	18
GRAFICO 1.5	Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare materiale tra le macroaree italiane, anni 2012-2021(% di famiglie)	20
GRAFICO 1.6	Tasso di deprivazione materiale tra minori fino a 15 anni di età in Unione Europea, anno 2021(%)	27
GRAFICO 1.7	Segnali di deprivazione materiale tra minori fino a 15 anni di età per livello di istruzione dei genitori, anno 2021(%)	28
GRAFICO 1.8	Tasso della deprivazione materiale e alimentare tra minori fino a 15 anni di età per caratteristiche sociodemografiche, anno 2021(%)	29
GRAFICO 1.9	Quota delle famiglie che ha ridotto le spese destinate ad alcuni beni tra quelle che hanno visto peggiorare la propria condizione economica e che percepiscono le proprie risorse scarse o insufficienti	42
GRAFICO 1.10	Frequenza di comportamenti di spesa e abitudini per sesso, anno 2021	46
GRAFICO 1.11	Diffusione delle abitudini di leggere le etichette alimentari e acquistare alimenti biologici e locali per risorse economiche percepite, anno 2021	47
GRAFICO 1.12	Diffusione delle abitudini di leggere le etichette alimentari e di acquistare alimenti biologici e locali per livello di istruzione, anno 2021	48
GRAFICO 1.13	Quota di persone che ha l'abitudine di leggere le etichette alimentari e di acquistare alimenti biologici e locali tra chi percepisce le proprie risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti per livello di istruzione, anno 2021	49
GRAFICO 1.14	Diffusione dell'obesità in relazione alle abitudini di leggere le etichette alimentari e acquistare alimenti biologici o locali, anno 2021	50

Elenco delle Tabelle

TABELLA 1.1	Tasso di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale e sociale per macroaree geografiche, anni 2019-2021(%)	15
TABELLA 1.2	Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale e sociale per Regioni, anno 2021	21
TABELLA 1.3	Persone in condizione di deprivazione materiale e/o sociale per macroaree, anno 2021	23

TABELLA 1.4	Deprivazione alimentare materiale tra minori fino a 15 anni di età per macroaree geografiche (valori assoluti e percentuali)	30
TABELLA 1.5	Persone che hanno ricevuto buoni spesa e/o pacchi di generi alimentari erogati dai Comuni durante l'emergenza sanitaria del 2020 per Regioni (valori assoluti)	33
TABELLA 1.6	Persone che hanno ricevuto gli aiuti alimentari del FEAD, anni 2019-2022 (valori assoluti e percentuali)	34
TABELLA 1.7	Numero di utenti del FEAD per Regioni, anni 2019-2022 (valori assoluti) ..	35
TABELLA 1.8	Numero di utenti del FEAD per Città Metropolitane, anni 2019-2022 (valori assoluti) e incidenza degli utenti del 2022 sulla popolazione residente al 1° gennaio 2023	36
TABELLA 1.9	Incidenza della povertà assoluta e della povertà percepita sulle famiglie per caratteristiche geografiche e sociodemografiche	41
TABELLA 2.1	Principali strumenti di contrasto alla povertà alimentare.....	58
TABELLA 2.2	Dotazione finanziaria destinata ai Programmi Nazionali, contributo UE e cofinanziamento, in euro, 2021-2027	65
TABELLA 2.3	Gli obiettivi e i vincoli di utilizzo delle risorse FSE+	67
TABELLA 2.4	Child Guarantee e PANGI: obiettivi generali e azioni specifiche.....	68
TABELLA 2.5	Il quadro normativo italiano in materia di spreco alimentare	73
TABELLA 2.6	Le misure di contrasto alla povertà alimentare in Italia	79
TABELLA 2.7	Misure di contrasto alla povertà implementate dal 2009 al 2022 nelle Regioni italiane.....	80
TABELLA 2.8	Misure di contrasto alla povertà vigenti nell'anno 2023.....	81
TABELLA 2.9	Obiettivi generali e specifici del Bando 2022-2024.....	83
TABELLA 3.1	I funzionamenti delle categorie semantiche che definiscono il benessere alimentare	116
TABELLA 3.2	Funzionamenti del mangiare bene	117
TABELLA 3.3	Framework Food Ladder Approach.....	126
TABELLA 3.4	Framework analitico per valutare l'impatto delle iniziative di IS sulla riduzione della povertà	131

INTRODUZIONE

Siamo ormai giunti alla quarta edizione del rapporto sulla povertà alimentare in Italia, quest'anno realizzata in collaborazione con Percorsi di Secondo Welfare. L'idea di pubblicare un rapporto su questo importante tema nacque durante i primi mesi della pandemia. Da un lato, il Covid-19 aveva determinato un aumento senza precedenti sia delle richieste di aiuto sia delle risposte solidali da parte di intere comunità in tantissimi territori. Dall'altro, il settore dell'aiuto alimentare, storicamente pensato per chi viveva in condizione di grave indigenza e deprivazione, diventava uno degli strumenti fondamentali della risposta istituzionale all'emergenza sociosanitaria attraverso lo stanziamento, in appena un anno e mezzo, di oltre 1,3 miliardi di euro in buoni spesa per acquisti alimentari e di beni di prima necessità.

La pandemia "affamava" il Paese colpendo anche fasce di popolazione che non avevano mai avuto la necessità di ricorrere a forme di aiuto istituzionali, i cosiddetti nuovi poveri (lavoratori poveri, giovani precari, famiglie numerose e monogenitoriali). La traiettoria che ha condotto questi individui nella spirale della povertà risale almeno a dieci anni prima della pandemia, a seguito della crisi economica e finanziaria e delle politiche di austerità adottate dai Paesi europei. Nonostante ciò, gli interventi di contrasto alla povertà alimentare non si sono adeguatamente adattati ai nuovi bisogni

sociali, rimanendo sostanzialmente immutati nell'impianto rispetto alla loro adozione nella seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso.

Da questa prima ricognizione sull'emergenza alimentare causata dalla pandemia nasceva il rapporto *La Pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*, dal quale emergeva con forza la necessità di riflettere in modo più approfondito sul concetto di "povertà alimentare", allargando l'analisi anche a quelle dimensioni intangibili ma capaci di incidere in modo determinante sul benessere delle persone: stigma, rinuncia, mancanza di libertà di scelta e contrazione delle opportunità di socialità e convivialità.

Il fatto che le principali misure di intervento si concentrassero, prevalentemente, sulla dimensione dell'aiuto alimentare di tipo materiale era diretta conseguenza di una visione monodimensionale del fenomeno e di un'idea del cibo come bisogno e non come diritto umano fondamentale. Proprio a partire da queste considerazioni, e sulla scia di recenti e importanti ricerche pubblicate in ambito europeo, ActionAid decise di approfondire l'esperienza della povertà alimentare sulle persone che si rivolgevano ai centri di assistenza.

Nel 2021, il report *La fame non raccontata. La prima indagine multidimensionale sulla povertà alimentare in Italia e il Covid-19* si

concentrò sulle famiglie in alcuni territori della città metropolitana di Milano. Nel 2022, il rapporto *Cresciuti troppo in fretta. Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia* analizzò il target degli adolescenti tra Siena e l'hinterland milanese. La condizione di povertà alimentare vissuta dagli adolescenti, infatti, ha un carattere fortemente multidimensionale, con una prevalenza degli aspetti immateriali dell'esperienza rispetto a quelli materiali. Nel loro caso, infatti, il reddito non è il principale mezzo di relazione con il cibo – seppur ci sia la consapevolezza del fatto che rappresenta un motivo importante alla base delle loro rinunce – mentre sono la dimensione relazionale e psicologica che risultano fortemente influenzate dalla loro condizione di vulnerabilità socioeconomica.

Le analisi qualitative svolte nei due precedenti rapporti ci hanno spinto ad avanzare la riflessione su tre temi che reputiamo di fondamentale importanza per costruire una risposta efficace al problema della povertà alimentare: come misuriamo il fenomeno, quali politiche sono necessarie e quali approcci dovrebbero guidare gli interventi. È proprio su questi tre aspetti che abbiamo concentrato l'analisi del presente lavoro. La scelta del titolo *Frammenti da ricomporre. Numeri, strategie e approcci in cerca di una politica* ci sembra sintetizzare in modo efficace i punti fondamentali emersi dalle analisi svolte.

La povertà alimentare, oggi nel nostro Paese, è guardata utilizzando lenti rotte che, pur nel necessario esercizio di ricomposizione dei loro pezzi, lasciano inevitabilmente dei vuoti da colmare. Frammentati appaiono i dati statistici a disposizione che presentiamo nel primo capitolo. Come vedremo, sebbene restituiscano una fotografia interessante e variegata del fenomeno, soprattutto in termini di distribuzione territoriale e intensità su particolari target sociali (stranieri, famiglie numerose, famiglie

monogenitoriali), non riescono a cogliere la natura multidimensionale della povertà alimentare. Mettendo, infatti, l'accento, con limiti significativi, sulla sola dimensione economica del fenomeno, non rappresentano una *proxy* efficace per stimare la sua reale intensità e diffusione. Tali limiti finiscono per contribuire ad orientare in modo inadeguato anche risposte di *policy* il cui limitato impatto sul fenomeno, come evidenziato nel secondo capitolo, viene ulteriormente compromesso dal fatto di essere pensate solo sull'onda dell'emergenza, di non avere un adeguato coordinamento, di essere caratterizzate da un modello di governance fortemente settorializzato e incapace di articolarsi in modo efficace, sia sul piano verticale (fondi europei, fondi nazionali e interventi territoriali), che su quello orizzontale (coordinamento tra i diversi Ministeri competenti e tra tutti gli attori del sistema di contrasto).

La mancanza di lenti adeguate a leggere il fenomeno produce un'ulteriore e importante conseguenza: implementare interventi prevalentemente focalizzati a promuovere l'accesso fisico ed economico al cibo per le famiglie in condizioni di vulnerabilità attraverso la distribuzione alimentare, senza però intervenire né sulle sue determinanti, non esclusivamente monetarie e materiali, né sulle altre conseguenze del fenomeno (esclusione sociale, stress, stigma, ansia, solitudine). Come cercheremo di spiegare nel terzo capitolo, un approccio multidimensionale alle risposte non deve solo mirare a migliorare la qualità e la quantità del cibo che arriva alle famiglie, ma far sì che il cibo stesso diventi un elemento capace di innescare dinamiche sociali nuove che migliorino il lavoro di cura, riducano il senso di isolamento e di esclusione sociale, configurino nuove dinamiche socio-economiche, creino prossimità, coesione e senso di appartenenza ad una comunità e più in generale promuovano il benessere alimentare delle persone.

Siamo consapevoli che quanto indicato in questo lavoro apra alla necessità di affrontare sfide di non poco conto nel ripensare complessivamente i modelli di contrasto alla povertà alimentare. Tuttavia, uscire da questa logica emergenziale, monodimensionale e

schacciata sul bisogno – oggi prevalente nel definire le politiche e azioni – è di fondamentale importanza al fine di riuscire ad offrire una risposta di opportunità e non solo di necessità alle persone che vivono in condizione di povertà alimentare.

CAPITOLO 1. UN'ANALISI MULTIDIMENSIONALE DELLA POVERTÀ ALIMENTARE IN ITALIA: IL POTENZIALE DELLE STATISTICHE UFFICIALI

Giulia Ciancimino

Introduzione

La crisi economica scaturita dalla diffusione della pandemia da Covid-19 e amplificata dal conflitto tra Russia e Ucraina, unitamente all'aggravarsi dell'emergenza climatica, ha minato fortemente la stabilità socioeconomica globale con conseguenze di medio e lungo termine non ancora del tutto prevedibili. Nel corso degli ultimi tre anni, l'effetto combinato di questi e altri fattori ha drammaticamente esacerbato le disuguaglianze socioeconomiche preesistenti, spingendo un numero sempre crescente di persone in condizioni di povertà o insicurezza alimentare (FAO, 2023).

Le ripercussioni dell'inflazione sull'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia si sono tradotte nel deterioramento complessivo delle condizioni di vita di una parte crescente della popolazione, il cui riflesso è facilmente rintracciabile nell'andamento di alcuni indici di benessere economico che risultano in significativo peggioramento rispetto al periodo pre-pandemico. Un esempio è il rischio di povertà o esclusione sociale che, nel 2022, ha riguardato il 21,6% della popolazione residente in UE, una percentuale corrispondente all'incirca a

95,3 milioni di persone, il che vuol dire oltre tre milioni in più rispetto al 2019 (Eurostat, 2023). In Italia, l'incidenza supera abbondantemente la media europea con un tasso del 24,4%, in lieve declino rispetto al 2021 (25,2%), per un totale di 14,3 milioni di persone, mentre la disparità tra le Regioni resta significativa, con tassi che si attestano intorno al 40% nelle Regioni del Sud e delle Isole mentre non superano il 15% in quelle settentrionali. La povertà assoluta, il cui dato più recente oggi disponibile è relativo all'anno 2021, ha confermato i massimi storici raggiunti nel 2020, coinvolgendo il 7,5% delle famiglie e il 9,4% degli individui residenti in Italia, e registrando un aumento dell'1,7% rispetto al 2019 e del 5,2% rispetto al 2010 (Istat, 2023a). A ciò si aggiungono i valori record registrati dalle statistiche sul numero di famiglie che hanno visto peggiorare la loro situazione economica rispetto all'anno precedente, che nel 2022 ammontano al 35,1% del totale (circa il 10% in più rispetto al 2019), e di quelle che faticano ad arrivare alla fine del mese, pari all'8,7% delle famiglie residenti in Italia (Istat, 2022). Infine, l'elevata disuguaglianza economica, che caratterizzava già il Paese prima della pandemia, risulta immutata nel 2021, con un reddito delle famiglie più ricche pari a 5,6 volte quello delle famiglie più povere,

valore che si stima si sarebbe attestato addirittura a 6,4 volte in assenza degli interventi di sostegno al reddito implementati negli ultimi anni (Istat, 2023b).

In tale scenario, comprendere come l'instabilità economica abbia inciso e incida sulla povertà alimentare, valutando l'entità dell'impatto e individuando le persone e i gruppi sociali più vulnerabili, risulta cruciale al fine di elaborare politiche di contrasto efficaci che vadano nella direzione della protezione e promozione del diritto al cibo.

Purtroppo, ad oggi in Italia non esiste un'infrastruttura appositamente deputata alla rilevazione e al monitoraggio della povertà alimentare e, dunque, non siamo in grado di stimarne con precisione la diffusione e l'intensità. Di conseguenza, è difficile valutare l'efficacia degli strumenti di contrasto esistenti. L'assenza di dati non è un fatto casuale, ma è il risultato del persistere di una visione riduttiva della povertà alimentare che, ancora oggi, viene spesso considerata semplicisticamente un sintomo di povertà economica e schiacciata sulla sola dimensione del bisogno. Tale prospettiva produce conseguenze anche sul piano degli strumenti di contrasto che, come vedremo nel prossimo capitolo, nella maggior parte dei casi si limitano alla distribuzione di beni alimentari a chi è in condizioni di indigenza. Un simile approccio che nega l'esistenza del diritto al cibo – sancito sia dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – ha contribuito ad una progressiva depoliticizzazione del problema, traducendosi in una massiccia proliferazione di Enti del Terzo Settore, in particolare di food banks, impegnati nella gestione della redistribuzione di generi alimentari, sia attraverso i prodotti del FEAD (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti) che delle eccedenze alimentari. Quello

dell'Italia non è purtroppo un caso isolato: mentre gli Stati Uniti e il Canada monitorano la povertà alimentare rispettivamente dal 1995 e dal 2004, in Unione Europea il fenomeno ha iniziato a suscitare l'attenzione dei Governi con l'irrompere della crisi economica del 2008 che ha causato un significativo aumento delle disuguaglianze economiche (Loopstra et al., 2015), e solo in alcuni Stati, come Regno Unito e Grecia, sono stati recentemente introdotti strumenti di rilevazione specifici per la povertà alimentare all'interno di indagini campionarie nazionali (Beacom et al., 2021).

I principali studi che fino ad oggi hanno analizzato la povertà alimentare in Italia si sono concentrati principalmente sulla dimensione dell'accesso economico al cibo, utilizzando le statistiche ufficiali e i dati provenienti dall'indagine campionaria "Spese delle famiglie" dell'Istat, stabilendo soglie regionali di spesa alimentare e osservando il peso di quest'ultima sul bilancio familiare totale (Campiglio, Rovati, 2009; Accolla, 2015; Marchetti, Secondi, 2022). In altre ricerche, studi di caso condotti recentemente sulle Città Metropolitane di Roma e Milano hanno analizzato il fenomeno attraverso la lente della *foodability*, ovvero guardando alla sicurezza alimentare come abilità dei territori e delle persone di procurarsi cibo sano, esplorando aspetti spaziali, temporali, economici e socioculturali dell'accesso al cibo (Bernaschi et al., 2023; Borrelli, Corti, 2019). I risultati di questi studi forniscono informazioni nuove e certamente utili all'orientamento delle politiche locali, pur trattandosi di collettivi di indagine non rappresentativi della popolazione dei territori oggetto di studio. Infine, un altro filone di ricerche sul tema ha esaminato il ruolo dei banchi alimentari mettendone in luce ora il potenziale trasformativo ora i limiti connessi al ruolo

marginale del settore pubblico nel contrasto del fenomeno (Berti et al., 2021; Maino et al., 2016; Pesenti, Rovati, 2015; Arcuri et al., 2016).

In assenza di un sistema di rilevazione e monitoraggio ideato appositamente per indagare la povertà alimentare nelle sue molteplici dimensioni, l'analisi secondaria condotta nel presente lavoro combina, per la prima volta, dati provenienti da tre fonti statistiche ufficiali al fine di sfruttarne il potenziale informativo e mettere in luce aspetti diversi riconducibili al fenomeno oggetto di studio. Sebbene ad oggi non sia possibile conoscere con esattezza l'entità del problema nel nostro Paese, le indagini campionarie condotte annualmente dall'Istat costituiscono un ricchissimo patrimonio di informazioni utili sia alla comprensione di alcuni aspetti, materiali e non materiali, della povertà alimentare, sia all'individuazione dei principali fattori socio-economici e demografici ad essa associati e all'analisi delle ricadute sul benessere psicofisico di specifiche abitudini e scelte alimentari delle famiglie.

Il presente capitolo ha dunque l'obiettivo di arricchire la conoscenza del fenomeno della povertà alimentare in Italia attraverso l'analisi, l'interpretazione e la ricomposizione di informazioni frammentarie presenti nelle statistiche ufficiali in un quadro dettagliato e articolato che restituisca, quanto più possibile, la complessità del fenomeno nelle sue numerose dimensioni. Per fare ciò, ci si è avvalsi di specifici indicatori e variabili, individuati attraverso una fase di ricerca e studio della letteratura nazionale e internazionale, afferenti a tre diverse indagini campionarie condotte dall'Istat: **l'indagine italiana sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, l'indagine sulle spese delle famiglie e l'indagine sugli aspetti di vita quotidiana.** I dati che verranno presentati

e che saranno oggetto di riflessione nel corso del lavoro offrono indicazioni importanti per informare le politiche sociali orientate a garantire a tutti e a tutte l'accesso sicuro ad una alimentazione adeguata, sia in termini di quantità, qualità e varietà del cibo consumato, sia in riferimento agli aspetti non materiali, inclusi quelli culturali, sociali e psicologici ad esso associati.

Il lavoro è strutturato come segue: in una breve nota metodologica verranno descritte le indagini campionarie cui si è fatto ricorso, specificando quali dati, tra quelli disponibili, sono stati ritenuti utili ai fini del lavoro; il primo paragrafo riflette sulla complessità di rilevare e monitorare un fenomeno multidimensionale e articolato come quello della povertà alimentare e presenta i dati sull'insicurezza alimentare rilevati dalla FAO e riferiti all'Italia per il triennio 2019-2022; i paragrafi successivi illustrano i risultati e le interpretazioni delle elaborazioni effettuate seguendo un progressivo approfondimento dal punto di vista geografico: a partire dalla collocazione dell'Italia nel quadro europeo, l'analisi proseguirà su scala nazionale per approdare ad un livello territoriale più dettagliato, ora in termini di macroaree geografiche ora di Regioni, preservando il più possibile il carattere rappresentativo dei dati utilizzati.

Nota metodologica

Come anticipato nell'introduzione al capitolo, per la conduzione del presente studio sulla povertà alimentare ci si è avvalsi dei più recenti file di microdati, messi a disposizione gratuitamente da Istat per finalità di studio e ricerca o per scopi statistico-scientifici, afferenti a tre diverse indagini campionarie: l'indagine italiana sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, l'indagine sulle spese delle famiglie e

l'indagine sugli aspetti della vita quotidiana¹.

L'indagine italiana sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie è inserita all'interno di un più ampio sistema informativo europeo denominato *Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) e coordinato da Eurostat, con l'obiettivo di rilevare, attraverso definizioni e metodi armonizzati, dati trasversali e longitudinali comparabili tra Paesi e riguardanti la distribuzione dei redditi, la disuguaglianza e la povertà, la deprivazione, l'esclusione sociale e la qualità della vita delle famiglie. La popolazione di riferimento è composta dalle famiglie residenti in Italia e dai loro rispettivi componenti. Il disegno campionario, che consiste in un campionamento casuale composito a due stadi con stratificazione delle unità di primo stadio, è in grado di assicurare stime trasversali rappresentative fino al livello regionale. L'indagine è realizzata attraverso tecniche CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) e CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) ed è composta da una scheda generale, contenente le informazioni demografiche di base di tutti i componenti della famiglia, da un questionario familiare, attraverso il quale vengono raccolte informazioni di varia natura sulle famiglie, e da un questionario individuale, a cui rispondono tutti i membri della famiglia di almeno 16 anni di età. Nel 2021, il campione totale per l'Italia è composto da 18.561 famiglie (per un totale di 38.450 individui), distribuite in circa 800 Comuni italiani di diversa ampiezza demografica.

Alcune delle elaborazioni sui dati EU-SILC sono state condotte presso il Laboratorio per l'Analisi dei Dati ELEMENTARI (ADELE), l'ambiente fisico dell'Istat dove è possibile avere accesso ai dati elementari d'indagine, in ragione della necessità di disporre di disaggregazioni a livello regionale. Le analisi condotte su questo dataset hanno riguardato principalmente la deprivazione materiale e sociale, la deprivazione alimentare tra adulti e minori, il rischio di povertà e la povertà percepita dalle famiglie, dato che rivela il grado di difficoltà di una famiglia di arrivare alla fine del mese. Le analisi statistiche condotte hanno riguardato la distribuzione di singole variabili rispetto alle principali caratteristiche strutturali della popolazione al fine di indagare la diffusione dei fenomeni oggetto di studio sia dal punto di vista geografico che sociodemografico.

L'indagine sulle spese delle famiglie, che dal 2014 sostituisce la precedente indagine sui consumi, costituisce la base informativa per le stime ufficiali della povertà assoluta e relativa in Italia e rileva le spese sostenute dalle famiglie residenti nel territorio nazionale per acquistare beni e servizi destinati al consumo familiare, oltre a registrare gli autoconsumi e gli affitti figurativi. Il disegno campionario, a due stadi di selezione, garantisce stime rappresentative a livello regionale. La popolazione di riferimento è costituita dalle famiglie residenti e dagli individui che le compongono e il campione effettivo del 2021 è risultato di 28.610 famiglie. La rilevazione è composta da tre fasi di raccolta dei dati: la prima, condotta attraverso la tecnica CAPI, riguarda le

¹ Nello specifico, le elaborazioni effettuate riguardano in larga parte i dati più recenti disponibili al momento della realizzazione dell'analisi dei dati e fanno dunque riferimento all'anno 2021. Per le serie storiche, i confronti con il 2019 e le comparazioni con gli altri Paesi dell'UE riportati nel capitolo ci si è avvalsi delle banche dati online dei siti Istat, Eurostat e FAO. Si precisa che i risultati e le opinioni espresse nel presente lavoro sono di esclusiva responsabilità dell'autrice, non costituiscono statistica ufficiale e non impegnano in alcun modo l'Istat, l'Eurostat e la FAO.

caratteristiche dei componenti della famiglia di fatto e dell'abitazione in cui questa vive, nonché alcune spese periodiche per l'abitazione; la seconda è effettuata attraverso l'autocompilazione di un diario cartaceo in cui la famiglia registra le spese per un periodo di 14 giorni; la terza è un'intervista diretta condotta in modalità CAPI, attraverso la quale vengono rilevate le altre spese familiari meno frequenti o eccezionali.

Le elaborazioni effettuate sui microdati dell'indagine hanno riguardato la variazione dei consumi in merito a specifiche voci di spesa, gli indicatori riguardanti la percezione delle risorse economiche disponibili e della loro variazione nel corso dell'anno precedente al momento della rilevazione, nonché la quota di spesa destinata all'acquisto di beni alimentari rispetto alla spesa mensile totale. Anche in questo caso le analisi condotte hanno consentito di studiare sia la distribuzione territoriale dei fenomeni oggetto di studio sia l'incidenza rispetto alle principali caratteristiche sociodemografiche.

Infine, **l'indagine sugli aspetti della vita quotidiana**, parte del sistema integrato di Indagini Multiscopo sulle famiglie avviato nel 1993, rileva annualmente comportamenti, abitudini, opinioni e aspettative delle famiglie e degli individui in relazione a numerosi ambiti, come scuola, lavoro, famiglia, abitazione e zona in cui si vive, tempo libero, partecipazione politica e sociale, salute, stili di vita e rapporto con i servizi. La popolazione di riferimento è costituita dalle famiglie residenti in Italia e dai membri che le compongono e il campione nel 2021 corrispondeva a 19.828 famiglie (per un totale di 45.607 individui) distribuite in circa 800 Comuni italiani di diversa ampiezza. La strategia di campionamento è volta a costruire un campione statisticamente rappresentativo della popolazione residente in Italia che

offra stime affidabili a livello regionale. La rilevazione consiste in due fasi di raccolta dei dati: la prima, realizzata mediante la tecnica CAPI, utilizza una scheda generale riguardante informazioni di natura sociodemografica e socioeconomica della famiglia, schede individuali somministrate a ciascun componente della famiglia di almeno 14 anni di età, e un questionario familiare; la seconda si basa sull'autocompilazione di un modello consegnato a ciascun componente della famiglia mediante tecnica CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), CAPI e PAPI (*Paper Assisted Personal Interview*).

In questo caso le elaborazioni effettuate si sono focalizzate su abitudini e scelte degli individui in relazione alla lettura delle etichette dei cibi e all'acquisto di prodotti biologici e locali, sulla percezione dell'adeguatezza delle risorse economiche familiari e sulla diffusione di obesità e sovrappeso. Ancora una volta, le analisi effettuate hanno voluto studiare la distribuzione dei fenomeni oggetto di studio sia dal punto di vista geografico sia in relazione a specifiche caratteristiche sociodemografiche

1.1 - Rilevare la multidimensionalità

Rilevare e monitorare la diffusione della povertà alimentare rappresenta una sfida complessa principalmente a causa della natura articolata e multidimensionale del fenomeno che abbraccia al contempo fattori di carattere economico, culturale, sociale e psicologico profondamente intrecciati e altamente variabili in relazione ai diversi contesti (ActionAid, 2020, 2021, 2022). A ciò si aggiunge la molteplicità di definizioni e, conseguentemente, di strumenti di rilevazione proliferati in risposta alla continua evoluzione della

concettualizzazione del fenomeno nel corso degli ultimi cinquant'anni (Capitolo 3).

Nel presente lavoro, si adotterà l'espressione "povertà alimentare", intesa come "incapacità di acquisire o consumare una qualità adeguata o una quantità sufficiente di cibo in modi socialmente accettabili o l'incertezza che si sarà in grado di farlo" (Dowler et al., 2001), con un duplice intento: il primo è quello di contemplarne sia le dimensioni materiali, relative a quantità, qualità e varietà del cibo, sia quelle non materiali, in riferimento agli aspetti culturali, sociali e psicologici ad essa associati, analogamente a quanto accade quando si affronta il problema della povertà; in secondo luogo, si vuole porre l'accento sulla dimensione economica del fenomeno dal momento che, in Paesi ad alto reddito come l'Italia dove il problema della disponibilità dei beni alimentari è pressoché assente, la scarsità di reddito si configura come il principale fattore causale, anche se non l'unico, del mancato accesso a un cibo adeguato (O'Connor et al., 2016).

Lo sforzo costante di rintracciare le dimensioni che fanno capo al concetto di povertà alimentare, e di analizzare le modalità con cui queste si intrecciano al variare dei contesti, riveste un ruolo fondamentale nell'avanzamento della comprensione del fenomeno e ha ricadute dirette sullo sviluppo degli strumenti di rilevazione impiegati per stimare l'entità del problema che consentano di mettere in luce cause e ripercussioni associate al mancato accesso ad un cibo adeguato (Coates, 2013). A partire da tale approccio olistico, divenuto indispensabile quando si affronta il problema della povertà, sono stati messi a punto numerosi indicatori, indici e scale che sono classificabili in tre macrocategorie: le scale basate

sull'esperienza, chiamate così poiché esplorano le esperienze familiari o individuali legate all'insicurezza alimentare; gli indicatori di diversificazione della dieta, che guardano invece alla composizione dei consumi alimentari e alla frequenza con la quale vengono introdotti specifici alimenti nella dieta quotidiana; gli indici sulle strategie di coping, che indagano i diversi modi in cui le famiglie o gli individui fanno fronte alla scarsa disponibilità di cibo (Beacom et al., 2021). Le scale di esperienza sono, ad oggi, gli strumenti più utilizzati per stimare l'insicurezza alimentare e, tra queste, il modulo denominato *Food Insecurity Experience Scale* (FIES), messo a punto dalla FAO nel 2013 e applicato in oltre 150 Paesi², è quello da cui provengono i dati sulla povertà alimentare ad oggi disponibili per l'Italia. Alla base della FIES c'è un modulo composto da otto domande che fanno riferimento alle esperienze individuali o del nucleo familiare e indagano i comportamenti e gli stati d'animo associati alla difficoltà di accedere al cibo a causa di risorse limitate (Ballard et al., 2013). Dalle risposte date alle domande FIES, con un approccio basato sul modello di misura di Rasch (Rasch, 1960), si ottengono misure della severità dell'insicurezza alimentare definite su di una scala di riferimento valida a livello globale (Cafiero, Viviani, Nord, 2016). Secondo le stime più recenti riguardanti l'Italia, basate su di un campione annuale di soli 1000 individui adulti raggiunti dall'indagine telefonica *Gallup World Poll*, nel triennio 2020-2022 l'insicurezza alimentare grave o moderata ha riguardato una quota di popolazione compresa tra il 4,1% e il 7,3%, con un valore centrale pari al 5,7%, in ribasso rispetto al 6,3% registrato nel triennio 2019-2021. Tuttavia, sebbene i risultati del FIES risultino preziosi per conoscere l'entità

² Per approfondimenti consultare il link: <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/en/>

della povertà alimentare a livello nazionale e per il confronto tra Paesi, il campione su cui si basano non è sufficientemente ampio da consentire di indagare le disparità esistenti tra le diverse aree geografiche del nostro Paese o tra specifici gruppi di popolazione, al di là della distinzione per genere. Per ottenere stime affidabili anche a livello regionale, e conoscere in modo più dettagliato la diffusione del fenomeno dal punto di vista sociodemografico, occorrerà attendere il prossimo rilascio dei microdati dell'indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) che ha visto per la prima volta nell'edizione 2022 l'integrazione del modulo FIES.

Sebbene tale novità costituisca senza dubbio una svolta importante per l'Italia e aprirà certamente la strada ad una comprensione più profonda del fenomeno, dal momento che non è possibile sintetizzare le molteplici dimensioni della povertà alimentare in un unico indicatore o in una sola scala, sarebbe opportuno affiancare ai dati FIES un set di indicatori specifici e adatti al contesto italiano, che siano in grado di restituire un quadro più completo del fenomeno. Gli indicatori da affiancare al FIES potrebbero riguardare, ad esempio, l'adeguatezza, dal punto di vista materiale e non, della dieta, la partecipazione sociale ad occasioni in cui è prevista la condivisione del cibo, le ricadute delle abitudini alimentari e dello stile di vita sulla salute fisica e psicologica, l'educazione alimentare in termini di conoscenza dei principali macronutrienti e dei loro benefici, nonché il ricorso al supporto delle reti formali e informali al fine di soddisfare le necessità di base legate all'alimentazione.

Inoltre, è bene precisare che l'introduzione del modulo FIES nell'indagine EU-SILC lascia irrisolto il problema della disaggregazione dei dati oltre al livello regionale. Infatti, quando si ha a che fare

con un fenomeno fortemente associato alle caratteristiche e alle risorse di ciascun territorio, come quello oggetto del presente studio, l'assenza di informazioni sulle Province e sui Comuni non consente di disegnare soluzioni di contrasto su misura che siano adatte a rispondere alle esigenze specifiche delle singole comunità.

1.2 - Tra povertà e deprivazione alimentare: le statistiche dell'Unione Europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC)

Le prime riflessioni sulle analisi effettuate nel corso del capitolo riguarderanno i dati afferenti all'**indagine italiana sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie**, a cui, da ora in avanti, faremo riferimento con l'acronimo EU-SILC. Tra i tre set di dati oggetto di analisi, questo è certamente il più denso e il più importante per il nostro scopo, non solo perché si tratta di un dataset ricco di informazioni direttamente riconducibili alla povertà alimentare, ma anche in ragione dell'opportunità di confrontarle con indicatori riguardanti la povertà, la deprivazione e l'esclusione sociale. In particolare, al centro dell'analisi porremo due indicatori di deprivazione alimentare che riguardano (i) l'impossibilità, per ragioni economiche, di fare un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni e (ii) quella di riunirsi con parenti o amici almeno una volta al mese per condividere un pasto o un drink, riconducibili rispettivamente alla dimensione materiale e a quella sociale del cibo. Sulla base di questi due indicatori sarà costruito un indice di deprivazione alimentare materiale o sociale.

A partire dal contesto europeo, osserveremo l'andamento nel tempo dei due indicatori oggetto di studio per poi calarci nell'analisi

della loro diffusione tra i diversi contesti regionali e tra le principali caratteristiche sociodemografiche della popolazione. Successivamente, l'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale sarà messo in relazione con due diversi indicatori di povertà, uno costruito a partire dal confronto tra reddito disponibile e soglie di reddito standardizzate e un altro che si basa sulla povertà percepita dalle famiglie. Il paragrafo proseguirà con un approfondimento sulla deprivazione materiale e alimentare tra i minori, mettendo in luce l'importanza di tener conto delle esigenze e delle esperienze di adolescenti e bambini/e che differiscono da quelle degli adulti. Infine, verranno presentati i dati riguardanti le famiglie beneficiarie della misura dei buoni spesa, adottata in risposta all'emergenza pandemica, e i dati sugli utenti dei prodotti del FEAD (Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti), mediante i quali sarà possibile fare delle riflessioni in merito all'adeguatezza di tali strumenti nel contrasto alla povertà alimentare.

1.2.1. I segnali di deprivazione materiale e sociale

Una delle informazioni più preziose che abbiamo a disposizione per studiare il fenomeno della povertà alimentare in Italia è quella relativa alla deprivazione alimentare materiale, definita da Eurostat come l'impossibilità, per ragioni economiche, di fare un pasto completo – con pollo, carne, pesce o equivalente vegetariano – almeno una volta ogni due giorni. A questa si affianca l'impossibilità di riunirsi con amici o parenti per mangiare o bere un drink almeno una volta al mese, che rappresenta un indicatore di deprivazione alimentare dal punto di vista della partecipazione sociale. Si tratta di due dei 13 sintomi di disagio che compongono l'indicatore di deprivazione materiale e sociale (MSD) che, a sua volta, costituisce uno dei tre indicatori attraverso cui è rilevato annualmente il rischio di povertà ed esclusione sociale (AROPE), implementato in occasione della Strategia Europa 2020 e modificato nel 2021³ (Box 1.1).

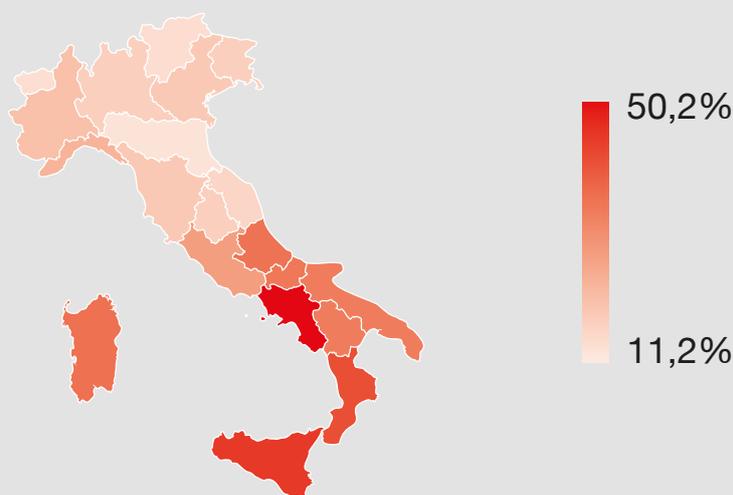
BOX 1.1 Il rischio di povertà o esclusione sociale in Unione Europea e in Italia

L'indice di rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE) è il principale strumento utilizzato per monitorare l'obiettivo comunitario della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che consiste nel ridurre di almeno 15 milioni le persone che vivono in povertà (compresi almeno 5 milioni di bambini e bambine) entro il 2030. Si tratta di un indice multidimensionale in quanto la quota di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale corrisponde alle persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a rischio di povertà, in condizione grave deprivazione materiale e sociale o di bassa intensità lavorativa.

³ Le modifiche recentemente apportate hanno riguardato i due indicatori che fanno riferimento alla bassa intensità lavorativa e alla grave deprivazione materiale, mentre il rischio di povertà, che fa riferimento alla percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% della mediana della distribuzione, è rimasto invariato.

In Europa, nel 2021, l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale ammontava al 21,7%, corrispondente a 95,4 milioni di persone. Di queste, 73,7 milioni di persone erano a rischio di povertà (16,8%), 27 milioni affrontavano la grave deprivazione materiale e sociale (6,3%), 29,3 milioni vivevano in una famiglia con bassa intensità lavorativa (9%), mentre 5,9 milioni di persone facevano esperienza, simultaneamente, di tutte e tre le condizioni di rischio che compongono l'indice (1,4%). L'Italia, nello stesso anno, registrava un tasso di rischio di povertà o esclusione sociale del 25,4%, corrispondente a oltre 14,8 milioni di persone (in aumento rispetto all'incidenza registrata nel 2019 pari al 24,6%). Di queste, 11,8 milioni erano a rischio di povertà (20,1%), 3,4 milioni vivevano una condizione di grave deprivazione materiale e sociale (5,9%), 4,6 milioni vivevano in famiglie con bassa intensità lavorativa (10,8%), mentre quasi 900 mila persone si trovavano a vivere contestualmente tutte e tre le condizioni appena elencate (1,5%). Guardando all'incidenza del fenomeno tra le Regioni, in quelle del Sud e nelle Isole si registrava un'incidenza nettamente superiore rispetto al resto d'Italia, con un picco del 50% in Campania e del 40% in Sicilia e Calabria, mentre i valori più bassi si riscontravano nel Nord Est, in particolare in Trentino-Alto Adige e in Emilia-Romagna, con percentuali pari rispettivamente al 12,3% e all'11,2%. (Figura 1.1).

FIGURA 1.1 Quota di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale per Regioni, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC", anno 2021

Il concetto di deprivazione materiale e sociale è utile all'identificazione di numerose dimensioni della povertà e definisce l'incapacità di accedere a un insieme di beni e servizi o di svolgere

specifiche attività sociali, elementi ritenuti desiderabili o necessari per una qualità di vita adeguata dalla maggior parte delle persone. Infatti, impiegare esclusivamente indicatori di povertà che si basano

su soglie di reddito predefinite non ci consentirebbe di identificare famiglie o individui che, pur avendo un reddito che potrebbe essere considerato mediamente sufficiente, si trovano di fatto in situazioni di difficoltà, ad esempio quando i costi dell'affitto o del mutuo sono così elevati da impedire l'accesso a beni e servizi di base. Per questa ragione, è sempre opportuno affiancare a tali indicatori di povertà economica la deprivazione materiale e sociale, al fine di ottenere una fotografia più affidabile delle condizioni di vita delle famiglie e dei singoli.

Nello specifico, gli individui che manifestano almeno cinque tra i 13 segnali di deprivazione che compongono l'indicatore vengono considerati deprivati dal punto di vista materiale e sociale, mentre, coloro i quali ne sperimentano almeno sette sono considerati gravemente deprivati dal punto di vista materiale e sociale (Guio et al., 2017). Di seguito vengono riportate le tredici voci che compongono l'MSD, di cui sette fanno riferimento all'intero nucleo familiare e sei agli individui:

Sintomi rilevati a livello familiare:

1. Impossibilità di far fronte a spese impreviste di circa 800 euro
2. Impossibilità di pagare per una settimana di vacanza all'anno
3. Arretrati su pagamenti di mutui, affitti, bollette o prestiti
4. Impossibilità di fare un pasto con carne, pesce o equivalente vegetariano ogni due giorni
5. Impossibilità di riscaldare la casa in modo adeguato

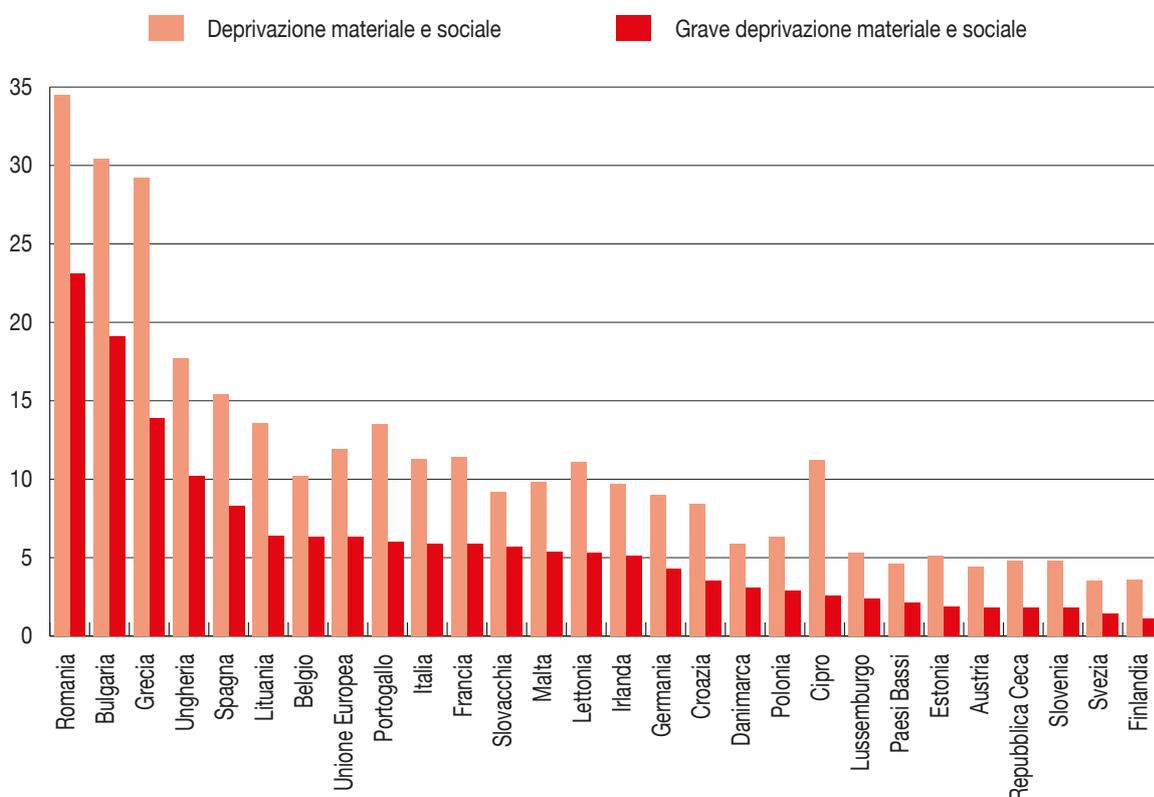
6. Mancato possesso di un'auto per uso personale
7. Impossibilità di sostituire i mobili usurati

Sintomi rilevati a livello individuale:

1. Assenza di una connessione a internet
2. Incapacità di sostituire i vestiti usurati
3. Mancato possesso di due paia di scarpe
4. Impossibilità di spendere una piccola somma di denaro ogni settimana per sé
5. Impossibilità di partecipare regolarmente ad attività ricreative
6. Impossibilità di riunirsi con amici o familiari per un drink o un pasto almeno una volta al mese

Nel 2021, l'11,9% della popolazione residente in UE si trovava in condizione di deprivazione materiale e sociale, mentre, come anticipato nel Box 1.1, il 6,3%, ovvero 27 milioni di persone, sperimentava la sua forma grave, con un calo dello 0,5% rispetto al 2020 e al 2019. L'incidenza più alta è stata registrata in Romania e Bulgaria, dove la condizione di deprivazione materiale e sociale riguardava tre persone su 10, mentre la sua forma grave due su 10. In Italia, che presenta livelli molto simili alla media dell'UE, il tasso di deprivazione materiale e sociale si attestava all'11,3%, mentre l'incidenza della sua forma grave ammontava al 5,9%, coinvolgendo 3,4 milioni di individui (Grafico 1.1).

GRAFICO 1.1 Tasso di deprivazione materiale e sociale nei Paesi dell'Unione Europea, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Dal momento che, come abbiamo detto, il concetto di deprivazione materiale e sociale è stato ideato al fine di arricchire l'analisi della povertà monetaria, può essere utile confrontarne l'andamento e l'incidenza tra le macroaree con quelli della povertà assoluta⁴. Dai dati riportati nella Tabella 1.1 emerge innanzitutto che la povertà assoluta, con un tasso del 9,4%, è nettamente più diffusa della condizione di grave deprivazione materiale e sociale (5,9%) e riguarda all'incirca 5,6 milioni di individui. Rispetto al 2019, è possibile notare il differente andamento dei due fenomeni: da un lato, il tasso di povertà assoluta è in aumento (+ 1,7%), mentre quello della grave deprivazione materiale e sociale

mostra una lieve diminuzione (- 0,5%). Nello specifico, se guardiamo alla diffusione della povertà assoluta notiamo come, sebbene l'incidenza si confermi più alta nelle Regioni del Sud, il suo incremento rispetto al periodo pre-pandemico abbia coinvolto tutte e cinque le macroaree, anche se in misura minore le Isole (+ 0,5%). Rispetto al 2019, nelle Regioni del Sud e del Nord Est la povertà assoluta è aumentata rispettivamente del 2,7% e del 2%, al Centro dell'1,7% mentre nelle Regioni del Nord Ovest, che nel 2020 avevano registrato un'incidenza molto vicina a quella del Sud pari al 10,1%, l'aumento è pari all'1,2%. La grave deprivazione materiale mostra un andamento relativamente stabile

⁴ Quest'ultima è calcolata sulla base di una soglia mensile di spesa per acquistare un paniere di beni e servizi considerati essenziali per uno standard di vita accettabile, tenendo conto della dimensione e della composizione per età di una famiglia, della ripartizione geografica e dell'ampiezza demografica del Comune di residenza.

al Sud, dove per altro si registra l'incidenza maggiore pari all'11,3%, e nel Nord Est, mentre diminuisce drasticamente nelle Isole (- 4%), lievemente al Centro (- 1,2%), aumentando solo nelle Regioni del Nord Ovest (+1%). Inoltre, laddove le Regioni del Centro presentano l'incidenza di povertà assoluta più bassa del Paese, la grave deprivazione materiale e sociale invece registra i valori più bassi in corrispondenza

delle Regioni del Nord Est. Tale confronto ci offre una prima indicazione circa il fatto che la grave deprivazione materiale e sociale e la povertà assoluta non siano, come si potrebbe presupporre, fenomeni del tutto sovrapponibili, mettendo in luce l'importanza di guardare alle differenti dinamiche della povertà proprie di ciascun contesto (per un approfondimento di questo aspetto si veda il paragrafo 1.2.4).

TABELLA 1.1 Tasso di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale e sociale per macroaree geografiche, anni 2019-2021(%)

Ripartizione geografica	Anno di riferimento	Povertà assoluta	Grave deprivazione materiale e sociale
Nord Ovest	2019	6,8	4,2
	2020	10,1	5,1
	2021	8,0	5,2
Nord Est	2019	6,6	1,7
	2020	8,2	2,7
	2021	8,6	1,9
Centro	2019	5,6	5,0
	2020	6,6	3,8
	2021	7,3	3,8
Sud	2019	10,5	11,5
	2020	11,7	11,3
	2021	13,2	11,3
Isole	2019	9,4	11,3
	2020	9,8	8,2
	2021	9,9	7,3
Italia	2019	7,7	6,4
	2020	9,4	6,2
	2021	9,4	5,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat ed Eurostat, indagini "EU-SILC" e "Spese delle famiglie"

Guardando all'incidenza della grave deprivazione materiale e sociale in riferimento ai diversi gradi di urbanizzazione, si registrano valori più alti nelle aree metropolitane (7,2%), rispetto a quelle

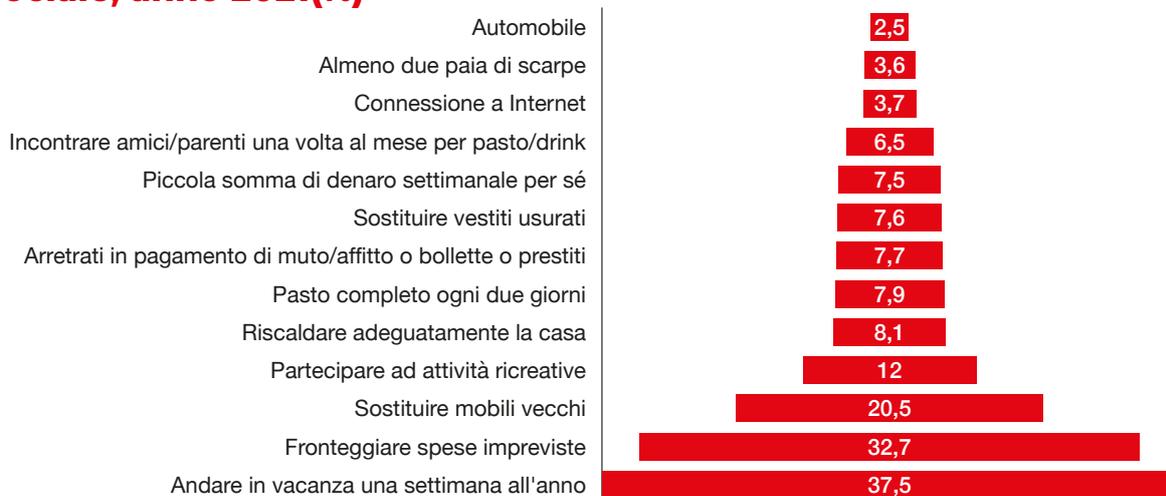
rurali (4,6%) e ciò è probabilmente dovuto al costo della vita notoriamente più basso in queste ultime, soprattutto in relazione a spese difficilmente contraibili, come quelle destinate all'abitazione, che nel 2021 nelle

aree rurali ammontavano in media a 290 euro mensili, mentre nelle Città Metropolitane si attestavano intorno a 374 euro al mese. Da un'analisi della diffusione del fenomeno sulla base delle principali caratteristiche sociodemografiche della popolazione non si evidenziano rilevanti differenze in base al sesso, mentre in riferimento all'età notiamo un'incidenza superiore alla media nazionale tra i bambini e le bambine fino a cinque anni, pari al 9,2%. Inoltre, ad essere più esposti alla grave deprivazione materiale e sociale sono i cittadini stranieri residenti in Italia, tra i quali il tasso raggiunge il 15,7%, rispetto al 5% di chi ha la cittadinanza italiana. La bassissima incidenza del fenomeno in corrispondenza di chi possiede almeno una laurea, pari all'1,1%, rispetto a quella registrata tra chi ha un titolo di studio equivalente o inferiore alla licenza di scuola media, pari al 9%, testimonia come il livello di istruzione sia una variabile cruciale per leggere i segnali di deprivazione, anche perché spesso correlata al posizionamento sul mercato del lavoro. Rispetto alla tipologia familiare, la grave deprivazione materiale e sociale è nettamente più diffusa tra le famiglie composte da 5 o più componenti (11,2%), tra quelle monogenitoriali (9,1%) e dove sono presenti coppie con tre o più figli/e (8,5%). Infine, l'incidenza del fenomeno raggiunge il

16,4% tra le persone a rischio di povertà, il 35,9% tra quelle che dichiarano di arrivare a fine mese con grande difficoltà, il 13,7% di chi paga un affitto, risultando più alta anche tra chi è disoccupato (20%) e chi è ritirato dal lavoro per motivi di salute (13,8%).

Il grafico 1.2 mostra una piramide dei 13 segnali di deprivazione materiale e sociale ordinati rispetto alla loro diffusione. L'impossibilità di fare una settimana di vacanze all'anno e la capacità di far fronte a una spesa improvvisa di 800 euro sono indicati da oltre tre persone su 10 e si collocano alla base della piramide, cui fa seguito l'impossibilità di sostituire mobili vecchi, che riguarda circa due persone su 10. Al contrario, il possesso di un'auto, di almeno due paia di scarpe e di una connessione a internet riguardano una quota inferiore al 4% della popolazione. I segnali che andranno a comporre il nostro indice di deprivazione alimentare materiale o sociale, ovvero l'impossibilità di fare un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni e quella di riunirsi con parenti o amici almeno una volta al mese per condividere un pasto o un drink, si collocano rispettivamente all'ottavo e al quarto posto per diffusione, riguardando il 7,9% e il 6,5% della popolazione residente in Italia nel 2021.

GRAFICO 1.2 Prevalenza dei sintomi di deprivazione materiale e sociale, anno 2021(%)



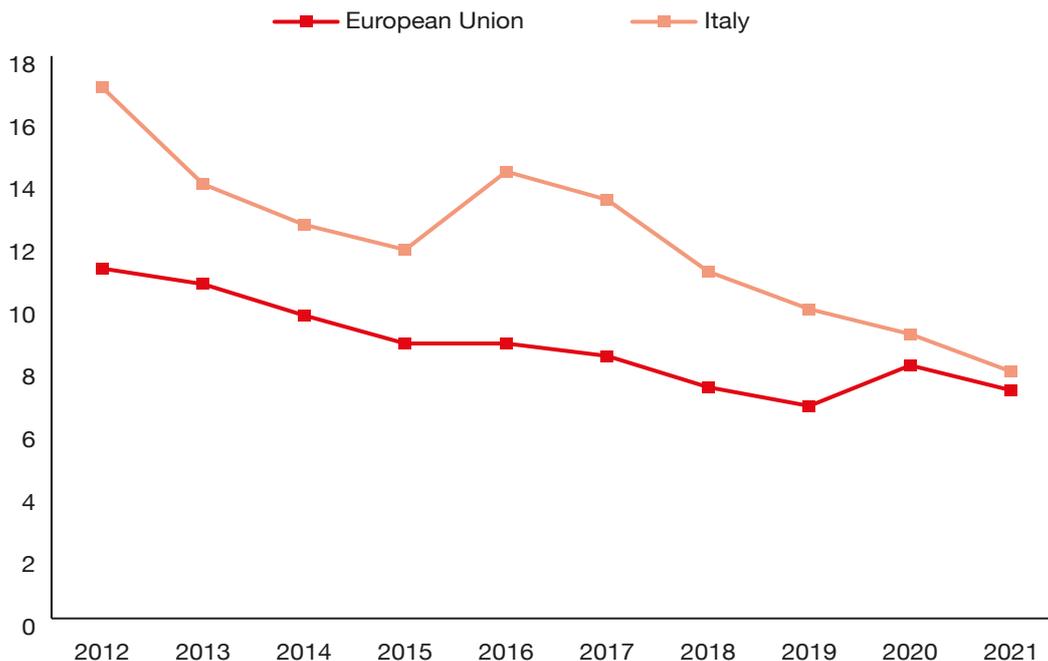
Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

1.2.2. L'andamento della deprivazione alimentare in Europa e in Italia

L'andamento dell'impossibilità di fare un pasto contenente fonti proteiche almeno una volta ogni due giorni nel corso del decennio compreso tra il 2012 e il 2021 (Grafico 1.3) mostra un graduale, seppur discontinuo, miglioramento rispetto ai valori originari sia in Italia che in UE. Tuttavia, a livello comunitario, tale tendenza decrescente ha visto un'inversione di rotta negli ultimi anni: in corrispondenza della diffusione del Covid-19, infatti, il tasso di deprivazione

alimentare materiale, che aveva raggiunto il suo valore più basso del 6,8% nel 2019, è aumentato all'8,1% nel 2020 e ha registrato un lieve calo nel 2021, attestandosi al 7,3%, senza però tornare ai valori precedenti la crisi pandemica. In Italia, dove la deprivazione alimentare materiale è storicamente superiore alla media europea, sono stati registrati progressi significativi a partire dal 2017. Il tasso è sensibilmente diminuito, colmando gradualmente il divario con la media europea e raggiungendo il valore del 7,9% degli individui (corrispondente all'8,4% delle famiglie), per un totale di oltre 4,6 milioni di persone.

GRAFICO 1.3 Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare materiale in Unione Europea e in Italia, anni 2012-2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, indagine "EU-SILC"

In riferimento all'impossibilità di riunirsi con parenti o amici almeno una volta al mese per condividere un pasto o un drink, i dati sono disponibili a partire dall'anno 2014, e, in questo caso, essendo una variabile rilevata a livello individuale, riguardano esclusivamente le persone con almeno

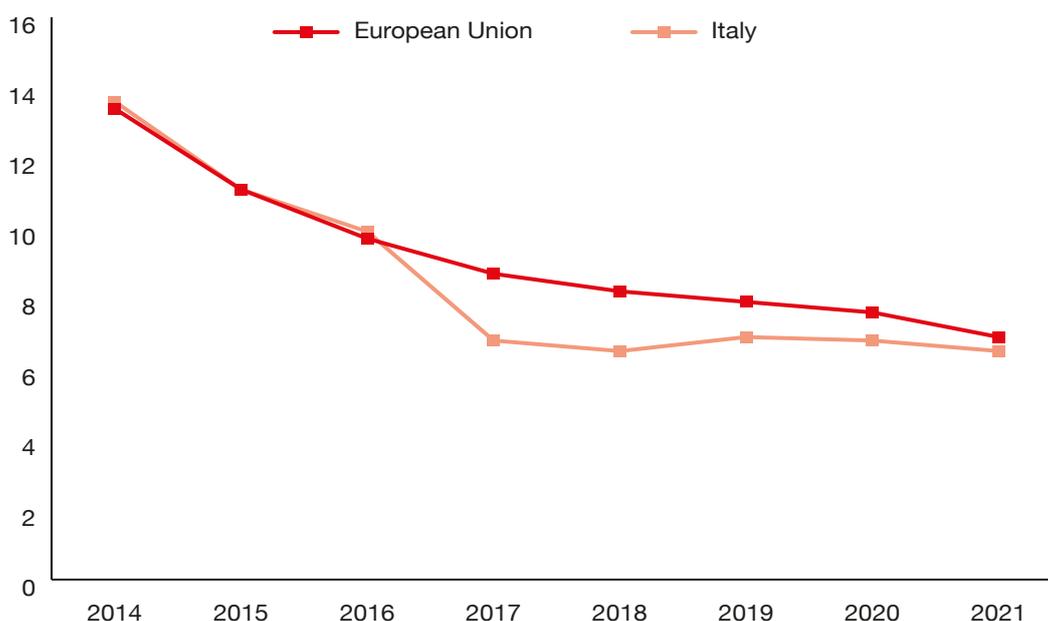
16 anni di età. Nel grafico 1.4, che illustra l'andamento della deprivazione alimentare sociale tra il 2014 e il 2021, è possibile notare una tendenza di complessivo miglioramento. Nel contesto comunitario, il tasso della deprivazione alimentare sociale è calato costantemente nel corso

degli anni, passando dal 13,4% nel 2014 al 6,8% nel 2019. Anche in questo caso, l'incidenza è aumentata in corrispondenza dell'avvento pandemico, raggiungendo quota 8,1%, per decrescere nuovamente nel 2021 al 6,9%. L'Italia, che inizialmente registrava valori pressoché identici a quelli della media UE, tra il 2016 e il 2017 ha visto calare il tasso di deprivazione alimentare sociale di ben tre punti percentuali, registrando nel 2018 il valore più basso mai raggiunto, pari al 6,5%. In questo caso, il tasso è cresciuto dello 0,4% nel 2019 per tornare al 6,5% nel 2021.

I dati osservati per l'Italia mostrano dunque una riduzione progressiva del numero di

persone che, per ragioni economiche, non possono permettersi un pasto completo almeno una volta ogni due giorni o riunirsi con amici o parenti per mangiare insieme o bere un drink almeno una volta al mese. Sebbene gli indicatori che abbiamo a disposizione non ci consentano di indagare l'intensità di tali segnali di deprivazione, la riduzione della loro incidenza nonostante la crisi pandemica costituisce senz'altro un segnale positivo, probabilmente in parte dovuto alle misure di sostegno al reddito adottate a partire dal 2019, che hanno fortemente mitigato gli effetti della crisi sulla popolazione, soprattutto tra le famiglie più vulnerabili (Istat, 2023b).

GRAFICO 1.4 Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare sociale in Unione Europea e in Italia, anni 2014-2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, indagine "EU-SILC"

Al fine di analizzare l'andamento del fenomeno nel corso degli ultimi dieci anni attraverso le macroaree geografiche, è stato possibile fare riferimento unicamente all'indicatore di deprivazione alimentare materiale, ovvero all'impossibilità delle

famiglie di fare un pasto completo almeno una volta ogni due giorni. Infatti, mentre quest'ultima informazione è facilmente ricavabile dal database online dell'Istat, quella riguardante la dimensione sociale

della deprivazione alimentare non è presente⁵.

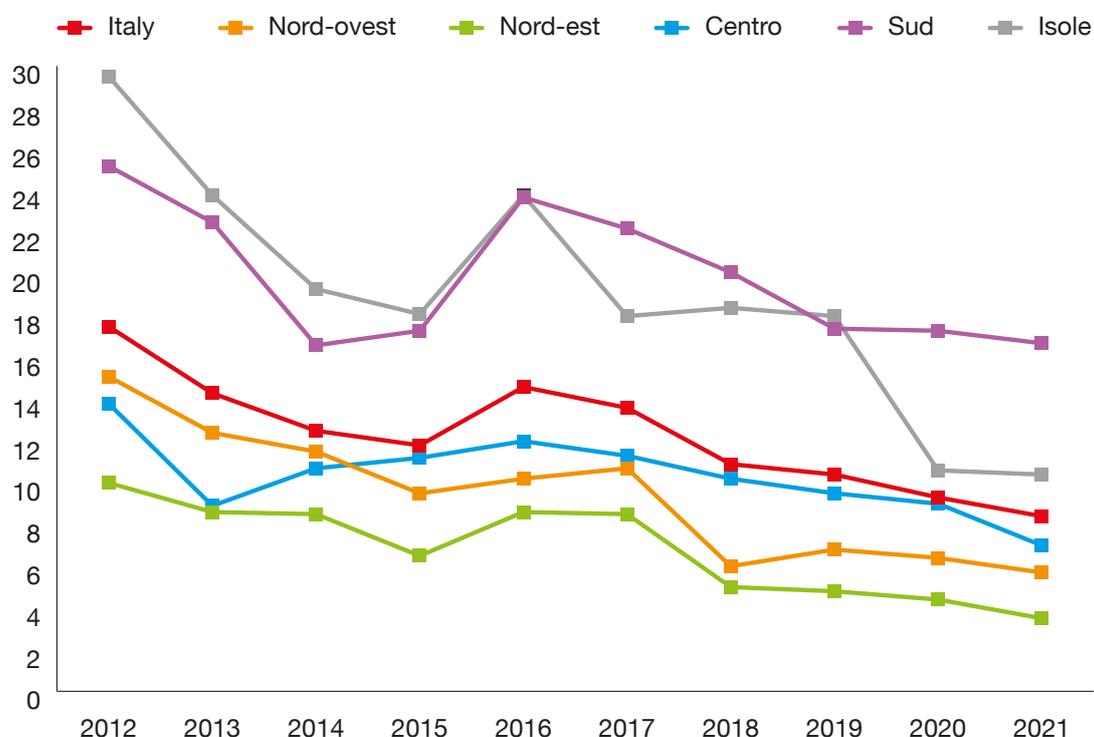
Dal Grafico 1.5, che illustra l'andamento della deprivazione alimentare materiale nel corso degli ultimi dieci anni tra le cinque macroaree italiane, è possibile notare come il miglioramento osservato a livello nazionale non si sia manifestato in modo uniforme tra le diverse ripartizioni geografiche, riflettendo i persistenti divari territoriali che caratterizzano il Paese. Nelle Regioni del Nord Ovest e del Nord Est, storicamente caratterizzate da tassi di deprivazione alimentare più bassi del resto d'Italia, è stata registrata una tendenza in costante declino, con una contrazione dell'incidenza del fenomeno di ben due terzi tra il 2012 e il 2021 in entrambe le macroaree. Anche le Regioni del Centro, a partire dal 2017, mostrano un progressivo miglioramento e la percentuale di famiglie in condizione di deprivazione alimentare si è ridotta quasi della metà nel 2021. In questo caso è importante notare come in queste Regioni tra il 2020 e il 2021, e dunque in corrispondenza della pandemia, l'incidenza del fenomeno sia diminuita di ben due punti percentuali (dal 9% del 2020 al 7% del 2021).

Il Sud è la circoscrizione che affronta senza dubbio la sfida più difficile. In queste Regioni, nonostante il calo complessivo registrato tra il 2012 e il 2021 che ha visto il tasso di deprivazione alimentare passare dal 25,2% al 16,7%, il fenomeno resta notevolmente più elevato rispetto al resto del Paese. Infine, le Isole, che nel 2012 registravano la percentuale più alta di famiglie in condizioni di deprivazione

alimentare pari al 29,5%, mostrano il miglioramento più significativo attestandosi al 10,4% nel 2021. Tale andamento potrebbe essere dovuto all'impatto delle misure di sostegno al reddito adottate a partire dal 2019, in particolare del reddito di cittadinanza che, se a livello nazionale, come precedentemente affermato, ha avuto il merito di mitigare le ricadute della crisi economica, in quelle Regioni che partivano da condizioni di maggiore svantaggio, e dove il costo della vita è notoriamente più basso, ha consentito un miglioramento sostanziale delle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie. A tal proposito, l'ultimo rapporto trimestrale dell'Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza dell'Inps, risalente a luglio 2023, indica che i nuclei beneficiari di almeno una mensilità di Reddito o Pensione di Cittadinanza nel 2019 sono stati 1,1 milioni, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nel 2020 sono stati raggiunti 1,6 milioni di nuclei familiari, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte; nel 2021 i nuclei familiari ammontavano a 1,8 milioni per un totale di poco meno di 4 milioni di persone coinvolte; nel 2022 si è registrata una lieve flessione per un totale di 1,7 milioni di nuclei e 3,7 milioni di persone (Osservatorio INPS, 2023). Osservando la distribuzione regionale dei beneficiari nel corso degli anni, l'incidenza più elevata si è registrata al Sud e soprattutto in Campania, Sicilia e Calabria, con quote che si aggirano tra il 12 e il 15% della popolazione, mentre le Regioni con l'incidenza più bassa sono il Trentino Alto-Adige e il Veneto, che in media non superano il 2%.

⁵ Per osservare l'andamento dell'incidenza sugli individui di entrambi gli indicatori e avere a disposizione una disaggregazione per macroaree avremmo dovuto fare richiesta dei microdati dell'indagine EU-SILC di ciascun anno preso in considerazione, allungando i tempi del lavoro in modo considerevole.

GRAFICO 1.5 Andamento dell'incidenza della deprivazione alimentare materiale tra le macroaree italiane, anni 2012-2021 (% di famiglie)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

Infine, i dati presentati nella Tabella 1.2 e nelle Figure 1.2 e 1.3, che illustrano l'incidenza della deprivazione alimentare sia materiale che sociale registrata nel 2021, ci offrono una visione più dettagliata della situazione, consentendoci di analizzare meglio la variabilità di queste problematiche tra i differenti contesti regionali. Ciò che risulta subito evidente è come la Campania si trovi in una situazione di forte vulnerabilità su entrambi i fronti: qui si registrano le quote più alte di deprivazione alimentare sia materiale che sociale, che riguardano rispettivamente il 20,2% e il 15,2% della popolazione residente. Un'altra Regione a rischio è la Puglia, che presenta un'incidenza di deprivazione alimentare materiale e sociale rispettivamente del 12,4% e del 10,7%. Le

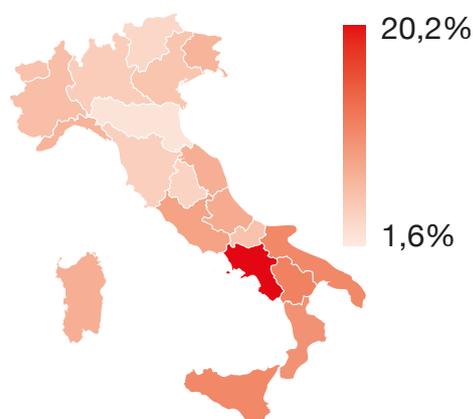
Regioni che presentano le percentuali più basse sono invece l'Emilia-Romagna e il Trentino-Alto Adige. Inoltre, se generalmente la quota di deprivazione alimentare materiale è più alta di quella sociale, questo non è vero soprattutto per l'Abruzzo, dove la prima ammonta al 7,7% e la seconda al 12,8%. Le altre Regioni che presentano un'incidenza maggiore di deprivazione alimentare sociale rispetto a quella materiale, seppur con differenze più lievi di quella appena osservata, sono Molise, Veneto, Lombardia, Umbria e Trentino-Alto Adige. Infine, la Sicilia è la Regione dove si osserva la maggiore distanza tra le due percentuali, in quanto l'incidenza della deprivazione alimentare sociale (4,6%) è pari a un terzo di quella materiale (12,1%).

TABELLA 1.2 Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale e sociale per Regioni, anno 2021

	Persone in condizione di deprivazione alimentare materiale		Persone in condizione di deprivazione alimentare sociale	
Campania	1 132 696	20,2%	721 620	15,2%
Basilicata	71 033	13,1%	28 690	6,0%
Puglia	486 910	12,4%	361 742	10,7%
Sicilia	584 870	12,1%	189 200	4,6%
Calabria	209 845	11,3%	76 866	4,8%
Lazio	476 527	8,4%	300 342	6,1%
Sardegna	124 239	7,8%	101 941	7,3%
Abruzzo	93 117	7,7%	132 395	12,8%
Marche	108 429	7,3%	66 062	5,1%
Liguria	109 564	7,2%	86 212	6,5%
Piemonte	270 556	6,4%	170 655	4,6%
Friuli-Venezia Giulia	75 319	6,3%	50 009	4,8%
Valle da Aosta	7 363	6,0%	1 927	1,8%
Molise	16 725	5,7%	15 162	5,9%
Veneto	215 732	4,4%	218 899	5,3%
Toscana	162 357	4,4%	91 849	2,9%
Lombardia	405 773	4,1%	563 063	6,6%
Umbria	33 286	3,9%	44 094	5,9%
Trentino-Alto Adige	31 335	3,3%	22 869	2,5%
Emilia-Romagna	69 931	1,6%	52 397	1,4%
Italia	4 685 605	7,9%	3 295 995	6,5%

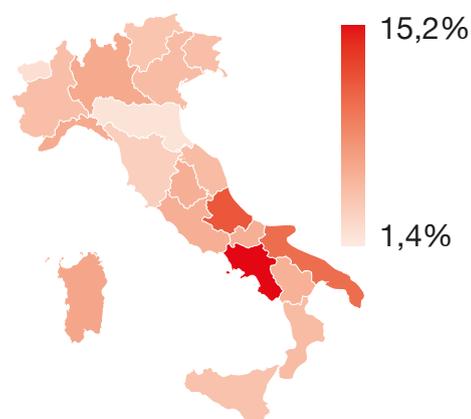
Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

FIGURA 1.2 Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale per Regioni, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

FIGURA 1.3 Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare sociale per Regioni, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

1.2.3. L'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale

Come anticipato, a partire dai due segnali di deprivazione materiale e sociale appena analizzati, rilevati uno a livello familiare e l'altro livello individuale⁶, è stato costruito l'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale. Se l'indicatore sull'impossibilità di consumare un pasto completo almeno una volta ogni due giorni fa riferimento esclusivamente alla dimensione materiale dell'accesso economico al cibo, la possibilità di considerare la partecipazione ad esperienze sociali che ruotano attorno alla sua condivisione ci consente di ottenere una stima più accurata, seppur non esaustiva, del fenomeno della deprivazione alimentare. La scelta di denominare l'indice con il termine deprivazione e non con quello di povertà alimentare è dettata dal riconoscimento dei forti limiti che caratterizzano gli indicatori che abbiamo a disposizione, poiché non consentono di cogliere le numerose altre dimensioni del fenomeno (Capitolo 3) che esulano dall'accesso dal punto di vista economico a un cibo adeguato e alle esperienze sociali che ruotano attorno ad esso. Inoltre, entrambi gli indicatori presentano non poche criticità in merito agli aspetti estranei che li compongono: la domanda sulla possibilità di consumare proteine almeno una volta ogni due giorni non specifica di quale fonte proteica si tratti, mettendo sullo stesso piano carne/pesce, uova, formaggi o legumi che hanno costi assai differenti, dando inoltre per scontato che chi risponde conosca i principali macronutrienti dei cibi che consuma. In secondo luogo, la domanda

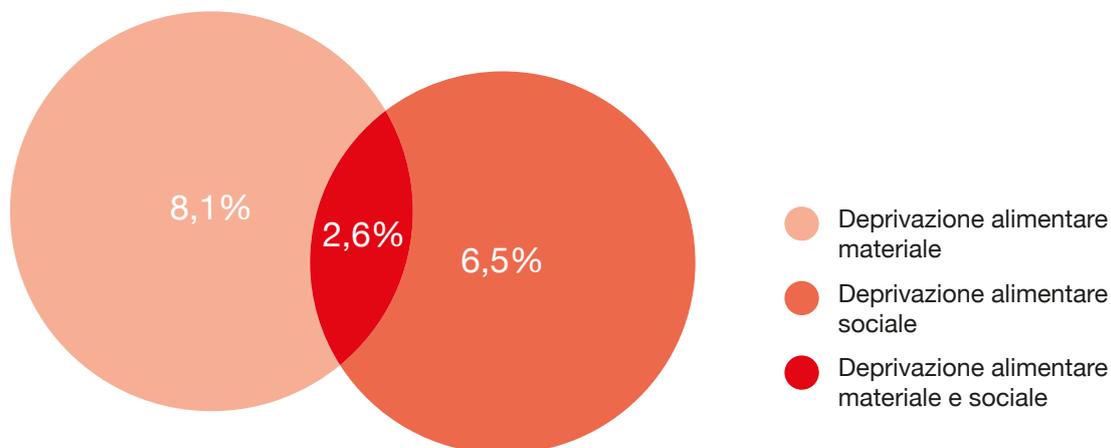
sull'impossibilità di riunirsi con amici e/o parenti per bere un drink o condividere un pasto tratta allo stesso modo, senza distinguerli, eventi diversi tra loro, sia in relazione al tipo di esperienza che ai costi che questi implicano, fissando in modo arbitrario la soglia all'accadimento mensile (la domanda, in questo caso, potrebbe fare riferimento, ad esempio, alla frequenza con la quale una persona è costretta a rinunciare ad esperienze che prevedono la condivisione di cibo).

Tuttavia, nonostante tali considerazioni e in assenza di altre variabili, le informazioni che ci restituisce l'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale così composto costituiscono, ad oggi, un'importante spia attraverso cui guardare al problema e ci consentono di metterne in luce la variabilità sia dal punto di vista geografico che sociodemografico.

Nel 2021, l'incidenza della deprivazione alimentare materiale o sociale era pari al 12% delle persone residenti in Italia con almeno 16 anni di età, per un totale di circa 6 milioni di individui. Nello specifico, l'impossibilità di fare un pasto completo almeno una volta ogni due giorni riguardava circa 4 milioni di individui, e cioè l'8,1% della popolazione, mentre l'impossibilità di uscire con amici o parenti per mangiare o bere qualcosa almeno una volta al mese si attestava al 6,5%, per un totale di 3,3 milioni di persone. A sperimentare contestualmente entrambe le condizioni, invece, era il 2,6% delle persone con più di 15 anni di età, ovvero più di un milione e trecentomila persone.

⁶ L'indice fa riferimento alle persone con almeno 16 anni di età, target a cui si rivolgono le domande che rilevano i segnali di deprivazione materiale e sociale a livello individuale.

FIGURA 1.4 Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale, sociale e materiale e sociale, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “EU-SILC”

In merito alle principali caratteristiche sociodemografiche, l’incidenza della deprivazione alimentare materiale o sociale risulta nettamente maggiore tra i disoccupati (28,3%), le persone inabili al lavoro (22,3%), chi ha un titolo di studio uguale o inferiore alla licenza media (17,4%), i giovani adulti di età compresa tra i 19 e i 35 anni (12,3%) e le persone tra i 50 e i 64 anni di età (12,7%), gli stranieri (23,1%), coloro che pagano un affitto (22,6%) e le persone che vivono nelle

aree metropolitane (13,3%). In merito alla tipologia familiare, il tasso risulta più elevato tra i nuclei monogenitoriali (16,7%) e le famiglie numerose, composte da 5 o più persone (16,4%). Rispetto alle macroaree geografiche, la quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale è maggiore al Sud (20,7%) e nelle Isole (14,2%), dove in totale riguarda 3,1 milioni di persone, mentre si registra al Nord Est l’incidenza più bassa, pari al 5,8% (Tabella 1.3).

TABELLA 1.3 Persone in condizione di deprivazione materiale o sociale per macroaree, anno 2021

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Persone di età superiore ai 15 anni in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale (valori assoluti)	1 340 055	576 011	978 722	2 377 602	782 156	6 054 546
Incidenza delle persone in condizione di deprivazione alimentare o sociale sulla popolazione residente	9.8%	5.8%	9.7%	20.7%	14.2%	12.0%

Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “EU-SILC”

Dai risultati è emerso come la deprivazione alimentare sia un fenomeno multidimensionale e dinamico, associato ad una vasta gamma di fattori sociodemografici. La disomogenea distribuzione dei fenomeni di povertà e deprivazione sul territorio nazionale evidenzia come questi varino significativamente in relazione all'area considerata, mentre la disamina delle differenze per età, livello di istruzione, status lavorativo, tipologia familiare e altre caratteristiche sociodemografiche restituisce la complessità e l'eterogeneità dell'esperienza della deprivazione alimentare. Per offrire risposte concrete al problema è dunque fondamentale riconoscere che la condizione di deprivazione alimentare è aggravata da numerosi fattori interconnessi che riguardano, oltre alla disponibilità di risorse economiche, aspetti legati all'istruzione, alla cultura di riferimento, alle abitudini, alle dinamiche del mercato del lavoro. Per comprendere meglio questo aspetto, il paragrafo che segue analizza il legame tra il rischio di povertà, la difficoltà delle famiglie di arrivare a fine mese e la deprivazione alimentare materiale o sociale.

1.2.4. La deprivazione alimentare tra povertà relativa e povertà percepita

Come precedentemente osservato (Box 1.1), nel 2021, le persone considerate a rischio di povertà, ovvero quelle che vivono in famiglie il cui reddito equivalente complessivo è inferiore al 60% della mediana nazionale, corrispondevano al 20,1% della popolazione, per un totale di oltre 11,8 milioni di individui. Tra questi, l'incidenza della deprivazione alimentare materiale o sociale raddoppia rispetto alla media nazionale (che, ricordiamo, era del 12%), attestandosi al 25,1%, per un totale di 2,4 milioni di persone.

Ciò potrebbe indurre a pensare che si tratta di fenomeni altamente associati e che il rischio di povertà sia in grado di spiegare in larga parte il fenomeno della deprivazione alimentare. Tuttavia, ad uno sguardo più approfondito che mette a confronto i due indici è possibile notare come questi non siano completamente sovrapponibili. Infatti, tra le persone che si trovano in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale oltre la metà, e nello specifico il 59,8%, non sono considerate a rischio di povertà, poiché hanno redditi superiori al 60% della mediana nazionale. Al fine di identificare i fattori che sono maggiormente associati alla deprivazione alimentare tra queste persone, abbiamo preso in esame alcune caratteristiche sociodemografiche e dall'analisi risulta cruciale il ruolo svolto dal titolo di studio: tra chi non è considerato a rischio di povertà, è in condizioni di deprivazione alimentare materiale o sociale il 2,7% di chi ha un livello di istruzione alto (corrispondente ad un titolo di studio uguale o superiore alla laurea, mentre tale percentuale si attesta al 13,4% tra persone con un livello di istruzione basso (uguale o inferiore alla licenza di scuola media), per un totale di circa 2,2 milioni di individui. Inoltre, sempre guardando ai soggetti non considerati a rischio di povertà, tra chi paga un affitto, tra i disoccupati e tra le persone con cittadinanza straniera la deprivazione alimentare riguarda quasi due persone su 10.

Dall'analisi emerge con chiarezza che, qualora si utilizzassero soglie di reddito calcolate a livello nazionale per individuare le persone in condizione di povertà alimentare, si rischierebbe di lasciar fuori una fetta importante della popolazione che di fatto non ha accesso a un cibo adeguato. Questo perché la soglia del rischio di povertà, basata sulla mediana del reddito disponibile a livello nazionale, può essere un indicatore assai fuorviante. Questo, infatti, non tiene conto del differente potere d'acquisto delle famiglie, che, in un Paese come l'Italia, è

fortemente variabile perché strettamente connesso ai diversi contesti locali (Fabrizi, Mussida, 2020; Spicker, 2012). A tal proposito, una soluzione praticabile, seppur parziale, potrebbe essere quella di adottare soglie di reddito calcolate su base locale che consentirebbero di tenere conto del diverso potere d'acquisto delle famiglie in relazione ai differenti contesti (Biggeri, Pratesi, 2017). Inoltre, al fine di indagare l'esperienza di povertà vissuta dalle famiglie in senso più ampio è possibile ricorrere ad una preziosa variabile dell'indagine EU-SILC che rileva, su una scala a sei passi, la percezione del nucleo familiare circa la capacità di arrivare alla fine del mese con le risorse economiche che si hanno a disposizione. Nello specifico, la domanda posta alla famiglia è così formulata: "Tenendo conto di tutti i redditi disponibili, come riesce ad arrivare alla fine del mese?". Le risposte, graduate sul livello di difficoltà percepito dalle famiglie, sono articolate come segue: "con grande difficoltà", "con difficoltà", "con qualche difficoltà", "abbastanza facilmente", "facilmente", "molto facilmente". Questa variabile ci offre un'indicazione di povertà percepita, la quale, basandosi sull'esperienza piuttosto che su una soglia di reddito, è chiaramente influenzata da ciò che ogni nucleo familiare ritiene una spesa essenziale. Tuttavia, è proprio questa caratteristica che ci offre una prospettiva più ampia sulla povertà, consentendoci di catturare non solo l'aspetto reddituale, ma anche altre dimensioni legate al capitale sociale e culturale delle famiglie (Fabrizi, Mussida, 2020). Nel 2021, è l'8,7% delle famiglie italiane ad arrivare a fine mese con grande difficoltà, il 15% con difficoltà, il 34,7% con qualche difficoltà mentre il 30% arriva a fine mese con una certa facilità, il 10,3% con facilità e il restante 1,2% con molta facilità.

Se sommiamo le prime due modalità di risposta, la percentuale di famiglie residenti in Italia che arriva a fine mese con grande

difficoltà o con difficoltà ammonta al 23,7%, per un totale di oltre 14,3 milioni di individui. Tale quota, che aveva mostrato una tendenza decrescente nel corso dell'ultimo decennio, risulta in aumento rispetto al 2019, quando ammontava al 22,5% delle famiglie. Tra chi dichiara di arrivare a fine mese con grande difficoltà o con difficoltà, la deprivazione alimentare materiale o sociale raggiunge un tasso del 34,4%. Sebbene, anche in questo caso, la percezione rispetto alla propria condizione economica non restituisca la complessità dell'esperienza di deprivazione alimentare, l'associazione tra questo indicatore, basato sulla percezione delle famiglie e slegato da soglie reddituali, e la deprivazione alimentare è assai più forte di quella precedentemente osservata con il rischio di povertà. Infatti, tra le persone in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale ben sette su 10 dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà o grande difficoltà, mentre, come abbiamo visto, ammontavano a quattro su 10 quelle considerate a rischio di povertà. Ciò suggerisce che affiancare indicatori basati sull'esperienza individuale o familiare a quelli di soglie standardizzate è essenziale al fine di ottenere una fotografia più accurata delle reali condizioni di vita delle persone.

1.2.5. La deprivazione materiale minorile

L'analisi della povertà alimentare tra i minori riveste un ruolo di cruciale importanza in quanto il mancato accesso a una dieta adeguata in questa fase della crescita può comportare gravi conseguenze a lungo termine e compromettere lo sviluppo delle giovani generazioni (Whitsett et al., 2019). Nei Paesi ad alto reddito come l'Italia, la povertà alimentare minorile è principalmente associata a un ridotto consumo di frutta e verdura e a un eccessivo di cibi ad alto contenuto di grassi e carboidrati, nonché a carenze

di micronutrienti essenziali (Ke, Ford-Jones, 2015), con conseguenze rilevanti sia sul piano della salute fisica (maggiore probabilità di sviluppare fattori di rischio cardio-metabolici, asma o obesità) sia su quello del benessere relazionale e psicologico (depressione, ideazioni suicidarie, emozioni negative, difficoltà scolastiche) (Kral et al., 2017; ActionAid, 2022). Da una recente revisione sistematica della letteratura, è emerso che, in Europa, i/le minori appartenenti a famiglie a basso reddito, monoparentali, numerose, con uno scarso capitale culturale o con cittadinanza straniera sono quelli più esposti al rischio di povertà alimentare (Zaçe et al., 2020, 2021).

Inoltre, dal momento che la povertà alimentare può impattare in modo differente sui membri di una stessa famiglia, per rilevarne la diffusione tra i minori è sempre preferibile utilizzare variabili o indicatori specifici, piuttosto che basarsi su dati riferiti all'intero nucleo familiare che presuppongono uno scambio equo delle risorse al suo interno (Main, 2018). A tal proposito, in assenza di un sistema di rilevazione e monitoraggio del fenomeno, ancora una volta l'indagine EU-SILC rappresenta una preziosa fonte di informazioni. I dati di cui disponiamo riguardano la deprivazione alimentare minorile fino ai 15 anni di età, in questo caso definita come l'impossibilità di consumare frutta e verdura e di fare un pasto completo (contenente carne, pollo, pesce o un equivalente vegetariano) almeno una volta al giorno. Questi due indicatori fanno parte dell'indice di deprivazione materiale specifico per bambini/e e adolescenti, composto dai seguenti 17 elementi, dodici riferiti ai minori e cinque riguardanti il nucleo familiare⁷:

Elementi riguardanti i minori:

1. Impossibilità di sostituire i vestiti vecchi con altri nuovi
2. Mancato possesso di due paia di scarpe
3. Impossibilità di consumare frutta e verdura fresca quotidianamente
4. Impossibilità di consumare carne, pollo, pesce o equivalente vegetariano quotidianamente
5. Mancato possesso di libri adatti all'età dei minori
6. Mancato possesso di attrezzature per il tempo libero all'aperto
7. Mancato possesso di giochi da tavolo
8. Impossibilità di svolgere attività di svago regolari
9. Impossibilità di celebrare le occasioni speciali
10. Impossibilità di invitare gli amici per giocare e mangiare ogni tanto
11. Impossibilità di partecipare a gite scolastiche ed eventi scolastici
12. Impossibilità di andare in vacanza almeno una settimana all'anno

Elementi riguardanti il nucleo familiare:

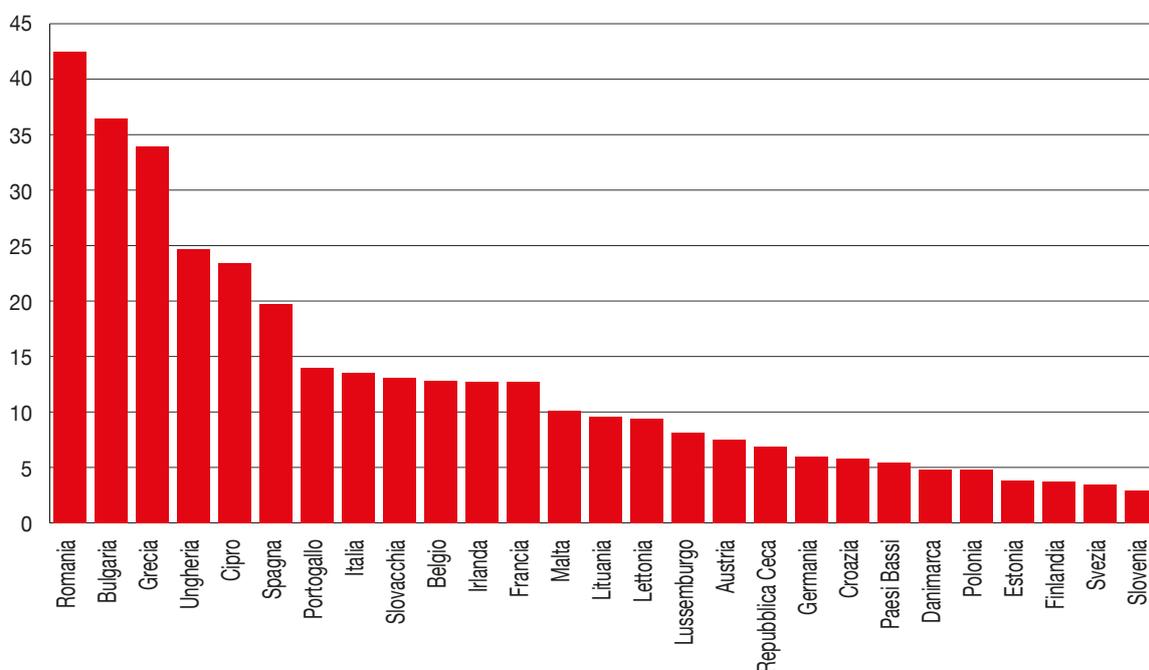
1. Incapacità di sostituire i mobili usurati

⁷ L'indicatore è stato approvato solo nel 2018 ed è rilevato a partire dal 2021 con cadenza triennale nell'ambito del questionario familiare dell'indagine EU-SILC. È importante precisare che le informazioni fanno riferimento a minori tra 1 e 15 anni di età e che le risposte sono fornite dal/dalla componente del nucleo familiare che compila il questionario.

2. Arretrati su pagamenti di mutui, affitti, bollette o prestiti
3. Assenza una connessione a internet
4. Incapacità di riscaldare la casa in modo adeguato
5. Mancato possesso di un'auto per uso privato

Gli individui che, per ragioni economiche, presentano almeno tre segnali di disagio su 17 vengono considerati in condizione di deprivazione materiale. Nel 2021, tra i minori dell'UE è stato registrato un tasso medio di deprivazione materiale del 13%, con valori al di sopra del 30% in Romania, Bulgaria e Grecia. L'Italia presenta un valore molto vicino alla media europea, pari al 13,5%, corrispondente a oltre 1,2 milioni di minori under 15 (Grafico 1.6).

GRAFICO 1.6 Tasso di deprivazione materiale tra minori fino a 15 anni di età in Unione Europea, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, indagine "EU-SILC"

Nei Paesi dell'UE, uno dei fattori più influenti sulla deprivazione materiale minorile è il livello di istruzione dei loro genitori che è strettamente connesso all'accesso al mercato del lavoro (Eurostat, 2023b). I/le minori i cui genitori hanno un livello di istruzione basso hanno maggiori probabilità di sperimentare la deprivazione materiale rispetto a quelli i cui genitori hanno un

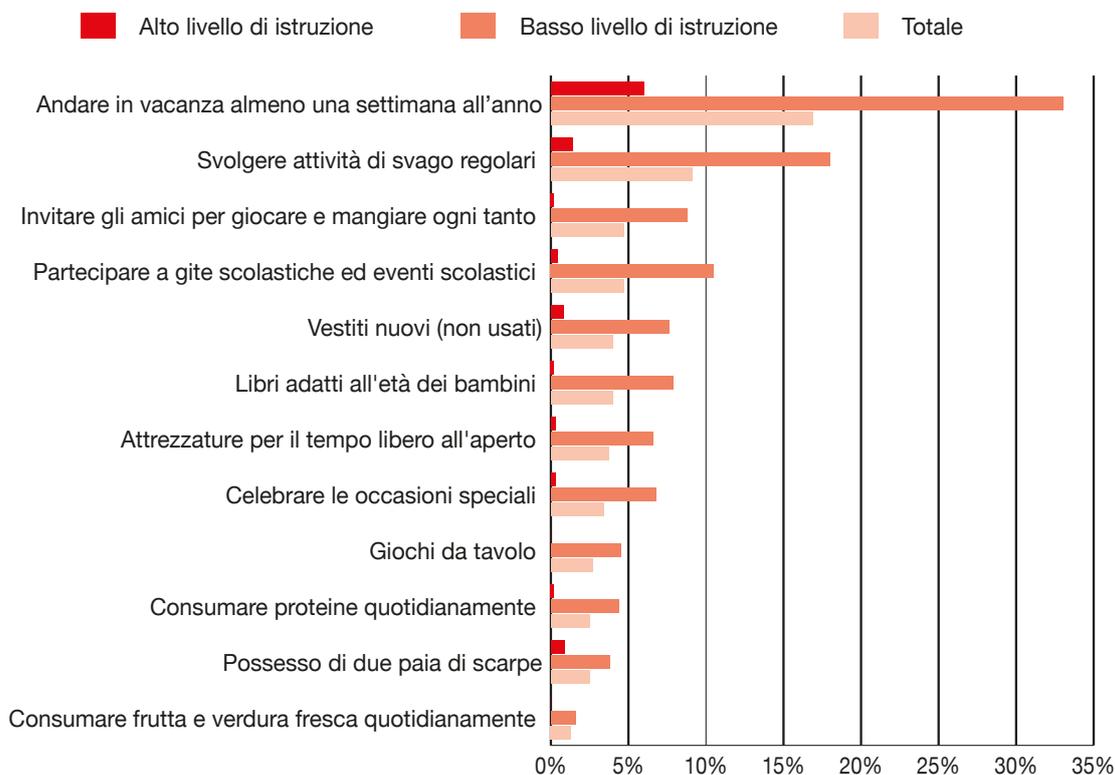
livello di istruzione elevato, con un tasso di deprivazione materiale pari rispettivamente al 29% e al 2,9%.

Il Grafico 1.7 illustra la diffusione di ciascuno dei 12 elementi di deprivazione specifici per i/le minori fino a 15 anni di età residenti in Italia nel 2021, mettendoli in relazione con il livello di istruzione dei genitori. Il segnale di

disagio più diffuso riguarda la possibilità di fare una vacanza lontano da casa durante l'anno: se in media il 16,9% dei/delle minori non può permetterselo per ragioni economiche, in corrispondenza di un basso livello di istruzione dei genitori tale quota raggiunge il 33% contro il 6% di chi ha genitori con un titolo di studio alto. Le due voci che fanno riferimento alla deprivazione alimentare sono tra gli ultimi per diffusione, configurandosi dunque come segnali gravi: al terzultimo posto troviamo la possibilità di

fare un pasto proteico almeno una volta al giorno, che riguarda il 2,5% dei/delle minori, attestandosi al 4,4% quando i genitori hanno un titolo di studio basso ed in prossimità dello 0% tra i/le minori con genitori con un livello di istruzione alto; l'impossibilità di mangiare frutta e verdura almeno una volta al giorno si attesta in fondo alla classifica e riguarda l'1,6% dei/delle minori i cui genitori hanno un livello di istruzione basso e nessuno in corrispondenza di un livello di istruzione alto.

GRAFICO 1.7 Segnali di deprivazione materiale tra minori fino a 15 anni di età per livello di istruzione dei genitori, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

Il Grafico 1.8 mostra invece la variabilità della deprivazione materiale e alimentare minorile prendendo in esame le principali caratteristiche sociodemografiche e la distribuzione tra le macroaree. La condizione di deprivazione materiale non presenta

differenze significative in base al sesso, mentre mostra un'incidenza maggiore tra i/le minori di età compresa tra gli 11 e i 15 anni, tra quelli/e che vivono in famiglie monogenitoriali o composte da coppie con tre o più figli. Il dato più allarmante si registra

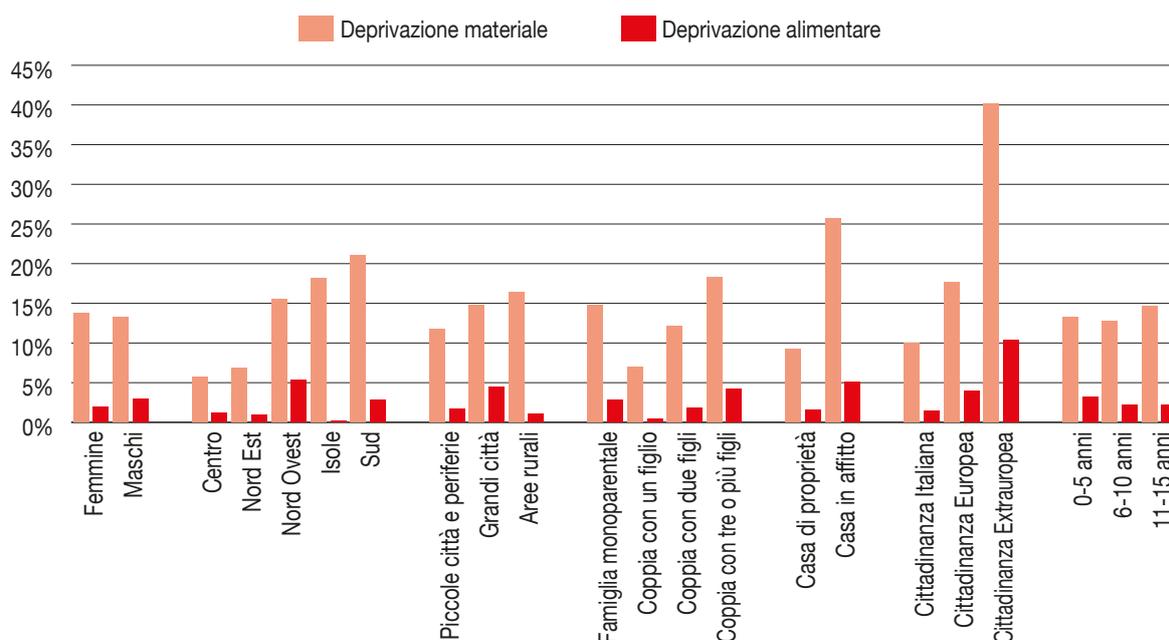
invece tra chi possiede la cittadinanza extraeuropea dove l'incidenza ammonta al 40%, quota che corrisponde a circa 360 mila minori stranieri/e al di sotto dei 15 anni di età.

Guardando alla distribuzione territoriale, i tassi più alti di deprivazione materiale si registrano nelle Regioni del Sud, delle Isole e del Nord Ovest, mentre, in merito al grado di urbanizzazione, ad essere più a rischio sono i/le minori che vivono nelle aree rurali. Anche in questo caso, è evidente la maggiore relazione tra la deprivazione materiale minorile e la povertà percepita rispetto al rischio di povertà: tra i/le minori che vivono in famiglie a rischio di povertà tre su 10 sono materialmente deprivati, mentre tra quelli/e che dichiarano di arrivare a fine mese con molta difficoltà o con difficoltà questi/e ammontano a quattro su 10.

Dal momento che le informazioni disponibili rispetto alla condizione di deprivazione alimentare minorile riguardano

esclusivamente l'impossibilità di consumare frutta e verdura e di fare un pasto completo ogni giorno, l'indice costruito per gli individui con meno di 16 anni di età riguarda la deprivazione alimentare materiale (e non anche sociale come quello riferito al resto della popolazione). In Italia, nel 2021, l'incidenza era del 2,5%, corrispondente ad oltre 200 mila minori tra gli 1 e i 15 anni di età residenti sul territorio italiano. La diffusione è molto simile a quella appena osservata per la deprivazione materiale, con il tasso più alto in corrispondenza di minori con cittadinanza extraeuropea, che ammonta al 10,4%, per un totale di oltre 93 mila individui. Rispetto alle differenze geografiche, in questo caso, i tassi più alti si registrano nelle Regioni del Nord Ovest, dove la quota raddoppia rispetto alla media nazionale, attestandosi al 5,3%, per un totale di oltre 118 mila minori. Nelle altre macroaree, l'incidenza è del 2,8% al Sud, dello 0,2% nelle Isole, dell'1% nel Nord Est e, infine, dell'1,2% nel Centro (Tabella 1.4).

GRAFICO 1.8 Tasso della deprivazione materiale e alimentare tra minori fino a 15 anni di età per caratteristiche sociodemografiche, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

TABELLA 1.4 Deprivazione alimentare materiale tra minori fino a 15 anni di età per macroaree geografiche (valori assoluti e percentuali)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Minori fino a 15 anni di età in condizione di deprivazione alimentare materiale (valori assoluti)	118 509	16 216	18 789	54 640	1 585	209 739
Incidenza della deprivazione alimentare materiale tra minori fino a 15 anni di età (%)	5,3	1,0	1,2	2,8	0,2	2,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “EU-SILC”

La ragione di tale peculiare distribuzione geografica potrebbe risiedere in una maggiore intensità della deprivazione alimentare nel Nord Ovest dovuta al fatto che in queste Regioni si concentra una maggiore quota di famiglie che pagano un mutuo o un affitto rispetto alle altre macroaree geografiche (solo il 52% delle persone vive in abitazioni di proprietà e non paga il mutuo, rispetto al 57% del Nord Est, al 60% di Centro e Sud e al 64% delle Isole). Il peso maggiore delle spese per la casa potrebbe risultare in una contrazione forzata di quelle destinate ai beni alimentari, tale da non permettere alle famiglie in difficoltà economica di salvaguardare figli e figlie.

A tal proposito sarà necessario studiare più approfonditamente i fattori che costituiscono le cause principali della deprivazione alimentare minorile, tenendo presente che spesso, a causa dello stigma sociale che ruota attorno alla

povertà, l’affidabilità delle informazioni riguardanti le condizioni materiali dei/delle minori attraverso le risposte dei genitori può facilmente risultare compromessa. La desiderabilità sociale, infatti, induce spesso i genitori a minimizzare o a nascondere le difficoltà che incontrano nel garantire condizioni di vita adeguate ai propri figli e alle proprie figlie (Fram et al., 2012).

L’implementazione di strumenti specifici per rilevare la deprivazione materiale presso questa fascia d’età rappresenta dunque un importante passo in avanti nella comprensione e nel monitoraggio delle condizioni di vita dei/delle minori e la raccolta di dati come questi su scala locale consentirebbe di identificare in modo più accurato le circostanze in cui questi/e sono più a rischio. Infatti, tale peculiare distribuzione geografica del fenomeno non sarebbe emersa qualora avessimo considerato la deprivazione alimentare

materiale minorile come conseguenza diretta di quella familiare. In questo caso, la quota degli/delle individui con meno di 16 di età in deprivazione alimentare sarebbe stata del 7,1%, per un totale di circa 590 mila minori, con una variabilità geografica del tutto differente: 14,1% al Sud, 10,8% nelle Isole, 5,9% al Centro, 4,3% nel Nord Ovest e, infine, 1,7% nel Nord Est.

La significativa differenza riscontrata tra i risultati che si ottengono quando si impiegano alcuni indicatori piuttosto che altri testimonia quanto sia decisiva la fase di operazionalizzazione dei concetti che si vogliono indagare, mettendo in luce il carattere fortemente soggettivo degli approcci di ricerca quantitativi spesso ancora oggi sottostimato.

Inoltre, come abbiamo sottolineato all'inizio del presente paragrafo, dal momento che la povertà ha un impatto diverso su ciascun membro della famiglia, è cruciale impiegare indicatori ad hoc che possano restituire informazioni specifiche sulle esperienze dei e delle minori. Dal momento che la ripartizione delle risorse alimentari disponibili all'interno di un nucleo familiare è fortemente variabile, dare per scontato che un fenomeno come quello in oggetto investa tutti i componenti allo stesso modo potrebbe portare fuori strada. Tuttavia, va sottolineato che indagare la deprivazione materiale minorile attraverso le risposte dei genitori presenta dei forti limiti e rischia di restituirci stime al ribasso a causa della desiderabilità sociale. In generale, raccogliere dati affidabili quando si indagano aspetti socioeconomici come quelli oggetto della presente analisi rappresenta una sfida non da poco per la ricerca sociale. Pur tenendo presenti tali limiti, in un momento storico di profonda incertezza economica e crescenti

disuguaglianze sociali, gli indicatori di povertà e deprivazione materiale specifici per i/le minori costituiscono strumenti preziosi per l'orientamento di politiche di contrasto al mancato soddisfacimento di tutti quei bisogni di base che potrebbero compromettere seriamente il futuro, oltre che il presente, delle nuove generazioni.

1.2.6. La risposta del Governo alla povertà alimentare durante la crisi pandemica: i buoni spesa

A poche settimane dallo scoppio della pandemia Covid-19, e più precisamente nel mese di marzo del 2020, il Governo ha risposto all'emergenza sanitaria introducendo numerosi strumenti straordinari di sostegno alle famiglie in difficoltà, e, rispetto alla povertà alimentare, ha previsto l'erogazione di buoni spesa e/o di generi alimentari e beni di prima necessità⁸.

In totale sono stati stanziati 1,3 miliardi di euro (di questi 400 milioni a marzo 2020, altri 400 milioni a novembre 2020 e 500 milioni a maggio 2021) agli oltre 8 mila Comuni presenti nel territorio italiano, cui è spettato il compito di coordinare l'implementazione della misura, individuando la platea dei beneficiari e scegliendo criteri di accesso e modalità di distribuzione. Dato l'ampio margine di discrezionalità lasciato ai Comuni, ciò che è emerso dalle analisi dei precedenti report di ActionAid (2020; 2021) è un quadro fortemente frammentario dovuto all'adozione di criteri di accesso, modalità operative, importi e tempistiche di volta in volta diversi. Inoltre, data la natura emergenziale della misura, i Comuni sono stati esonerati dall'obbligo di

⁸ Si precisa che i buoni spesa sono stati lo strumento più utilizzato da parte dei Comuni (Caritas, 2021).

rendicontazione e ciò non ha permesso di conoscere l'identità delle famiglie beneficiarie, né di monitorare l'andamento della distribuzione nel corso del tempo, impedendo di fatto di conoscere i bisogni delle famiglie emersi durante il lockdown.

Dal momento che la misura è stata pensata per sostenere tempestivamente i soggetti più esposti agli effetti economici del Covid-19, è stata data priorità alle famiglie che in quel momento non godevano di alcun sostegno al reddito. Per questa ragione si è trattato di una platea eterogenea, che in molti casi includeva persone in condizioni di povertà transitoria, non confrontabile con il dato di deprivazione alimentare di quello stesso anno. Secondo i dati a nostra disposizione, derivanti da una variabile rilevata nell'ambito dell'indagine EU-SILC del 2021, durante il 2020 le famiglie che hanno dichiarato di essere state destinatarie della misura dei buoni spesa e/o di pacchi di generi alimentari erano circa 865 mila, corrispondenti al 3,4% di quelle residenti in Italia, per un totale di oltre 2,2 milioni di persone, ovvero il 3,8% della popolazione.

Tale quota si attestava al 13,9% tra le persone con cittadinanza straniera (oltre 710 mila in valori assoluti) e al 7,1% tra i bambini e le bambine fino ai 5 anni (per un totale di circa 188 mila), decrescendo sensibilmente al crescere dell'età fino ad arrivare all'1,5% tra le persone con 65 anni di età o più (circa 190 mila persone). Rispetto al livello di istruzione, l'erogazione dei buoni spesa e/o di generi alimentari ha riguardato maggiormente

gli individui in possesso di un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media, che rappresentavano il 63,2% del totale dei beneficiari, mentre le persone con almeno la laurea triennale ammontavano al 5,3% del totale. Dal momento che, come anticipato, nella maggior parte dei Comuni la misura in questione non era compatibile con altri strumenti di sostegno pubblico, solo il 30% dei beneficiari, nel corso dello stesso anno, aveva percepito almeno una mensilità del Reddito di Cittadinanza.

Riguardo alla distribuzione geografica dell'erogazione di buoni spesa e/o generi alimentari, bisogna precisare che il criterio di ripartizione delle risorse stanziato ai Comuni, in riferimento al 2020, era il seguente: l'80% dei fondi era ripartito in proporzione alla popolazione residente, mentre il restante 20% era stanziato in base alla distanza tra il reddito medio di ciascun Comune e quello nazionale. L'erogazione ha dunque riguardato soprattutto le Regioni del Nord Ovest (36,3%) e del Sud (32,2%) e, in misura notevolmente inferiore, le Isole (13,9%), il Nord Est (9,2%) e il Centro (8,4%).

A conferma di ciò, la disaggregazione dei dati a livello regionale mostra che la Lombardia ha registrato il maggior numero di beneficiari nel 2020, pari a circa 579 mila persone, seguita da Campania e Sicilia (rispettivamente 378 mila e 264 mila destinatari) (Tabella 1.5). Valle d'Aosta e Molise si posizionano invece in fondo alla classifica per numero di beneficiari, che in queste Regioni è pari all'incirca a 1000 e a 13 mila soggetti.

TABELLA 1.5 Persone che hanno ricevuto buoni spesa e/o pacchi di generi alimentari erogati dai Comuni durante l'emergenza sanitaria del 2020 per Regioni (valori assoluti)

Persone che hanno beneficiato dei buoni spesa e/o pacchi di generi alimentari durante il 2020	
Lombardia	579 339
Campania	378 767
Sicilia	264 522
Calabria	153 080
Piemonte	140 681
Veneto	119 111
Puglia	107 458
Liguria	93 241
Marche	63 172
Abruzzo	57 632
Lazio	51 604
Sardegna	47 602
Emilia-Romagna	44 048
Toscana	42 534
Friuli-Venezia Giulia	36 190
Umbria	31 096
Basilicata	13 282
Molise	13 208
Valle d'Aosta	1 140
Italia	2 244 374

Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "EU-SILC"

Sebbene l'assenza di un monitoraggio della misura si sia tradotta in una opportunità mancata per comprendere più a fondo il fenomeno della povertà alimentare in Italia e per far emergere vecchi e nuovi bisogni delle famiglie in difficoltà durante la pandemia, l'esperienza dei buoni spesa può costituire un importante punto di partenza per la progettazione di politiche sociali di contrasto, a condizione che il carattere fortemente esclusivo dei criteri di accesso, soprattutto in relazione alle

soglie reddituali e alla residenza dei cittadini (ActionAid, 2021), venga messo in discussione con l'obiettivo di rendere tali politiche più efficaci e inclusive.

1.2.7. I dati del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)

In Italia, le misure di distribuzione alimentare rappresentano una componente fondamentale degli interventi per migliorare

l'accesso al cibo da parte delle famiglie in condizione di vulnerabilità economica e sociale (Capitolo 2). Tra queste, il Programma Operativo relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), che a partire dal 2014 ha sostituito il PEAD (Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti) è il principale strumento di finanziamento. Il Fondo è gestito dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) che coordina l'acquisto e la distribuzione di cibo alle persone che si trovano in condizioni di indigenza attraverso la rete delle Organizzazioni partner sul territorio (OpT) costituita da Enti no profit come Caritas e Banco Alimentare. Per questa ragione, analizzare i dati ad esso associati e comprenderne l'impatto è cruciale per valutare l'efficacia della misura e per orientarne le direzioni future. Purtroppo, dal momento che i dati di cui disponiamo non possono essere messi direttamente in relazione con le stime di deprivazione alimentare sinora ricavate, in questa sede ci si potrà limitare a descrivere alcune caratteristiche sociodemografiche

della platea dei beneficiari del FEAD, a osservarne la distribuzione tra Regioni e Città Metropolitane e ad analizzarne l'andamento tra il 2019 e il 2022, al fine di comprendere meglio quale impatto abbia avuto la pandemia.

Secondo i dati del Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro, ottenuti a seguito di un'apposita richiesta, negli ultimi anni, il numero delle persone che hanno beneficiato di aiuti alimentari del FEAD è notevolmente aumentato, passando da 2,1 milioni di utenti del 2019 a quasi 3 milioni nel 2021, registrando un lieve calo nel 2022, per un totale di oltre 2 milioni e ottocentomila persone (Tabella 1.6). Rispetto all'andamento della composizione sociodemografica della platea dei beneficiari è possibile notare come sia in aumento la quota di donne raggiunte, così come la percentuale di minori al di sotto dei 16 anni di età e delle persone ultrasessantacinquenni, mentre quella dei migranti, dopo aver subito un calo nel 2021, è tornata ai valori registrati nel 2019.

TABELLA 1.6 Persone che hanno ricevuto gli aiuti alimentari del FEAD, anni 2019-2022 (valori assoluti e percentuali)

Anni	Numero utenti	Femmine (%)	Maschi (%)	Minori under 16 (%)	Persone tra i 16 e i 64 anni (%)	Persone over 65 (%)	Migranti (%)
2019	2 078 457	46,7	53,3	21,1	70,2	8,8	26,7
2020	2 645 064	50,8	49,2	20,4	68,3	11,3	25,5
2021	2 963 016	51,9	48,1	20,3	68,3	11,4	22,6
2022	2 886 800	51,5	48,5	22,1	66,4	11,5	26,6

Fonte: Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro

Guardando all'andamento della distribuzione degli utenti a livello regionale per gli anni 2019-2022, si evidenzia che gli incrementi più significativi hanno riguardato la Sicilia (+172,5 mila), la Lombardia (+155 mila) e la Campania (+ 98 mila). L'unica Regione che in questi anni

ha registrato una riduzione del numero dei beneficiari è l'Umbria, con un calo di circa tre mila persone (Tabella 1.7).

Tra le Città Metropolitane, nel 2022, Napoli detiene il primato per numero di beneficiari con oltre 240 mila utenti e un

aumento degli stessi di quasi 50 mila unità rispetto al 2019. Segue in questa classifica Milano che, registrando l'aumento più consistente rispetto a tutte le altre Città Metropolitane d'Italia (+115 mila persone), presenta un totale di beneficiari pari a circa 215 mila individui, e quindi Roma, dove gli utenti del FEAD arrivano a quota 197 mila, con un aumento di oltre 70 mila unità rispetto al 2019 (Tabella 1.8). Tra le Città Metropolitane con il più basso numero di beneficiari troviamo invece Cagliari e Venezia con cifre che si attestano attorno alle 20 mila unità. Se guardiamo alla composizione della platea di beneficiari, è a Roma che si registra il numero più alto di individui con meno di 16 anni di età, pari a

39 mila minori, mentre Milano è la città con il maggior numero di utenti stranieri, pari a quasi 120 mila persone.

In merito ai dati sul Nord Ovest è bene ricordare quanto emerso dalle analisi precedenti: in queste Regioni, tra il 2019 e il 2020, la povertà assoluta è aumentata più che in tutto il resto d'Italia (+3,3%), sfiorando i livelli del Sud, il tasso di grave deprivazione materiale e sociale è aumentato dell'1%, in controtendenza con i valori stabili o in diminuzione delle altre macroaree e, infine, è qui che si concentra il tasso più alto di deprivazione alimentare tra i/le minori fino a 15 anni di età (5,3% rispetto alla media nazionale del 2,5%).

TABELLA 1.7 Numero di utenti del FEAD per Regioni, anni 2019-2022 (valori assoluti)

	2019	2020	2021	2022	Confronto tra il 2019 e il 2022
Campania	389 912	478 101	559 070	488 272	+ 98 360
Sicilia	306 037	368 135	448 457	478 553	+ 172 516
Lombardia	210 361	262 105	322 662	365 575	+ 155 214
Calabria	180 117	265 857	332 252	254 994	+ 74 877
Lazio	194 207	285 919	243 242	253 296	+ 59 089
Puglia	140 709	215 784	270 218	208 598	+ 67 889
Piemonte	119 039	127 463	138 065	150 782	+ 31 743
Emilia-Romagna	108 281	121 324	125 847	140 065	+ 31 784
Toscana	86 722	122 650	109 938	109 966	+ 23 244
Veneto	86 221	89 069	99 490	109 306	+ 23 085
Liguria	51 386	63 741	65 937	64 705	+ 13 319
Marche	36 551	58 819	60 197	63 241	+ 26 690
Abruzzo	32 401	44 700	39 558	44 727	+ 12 326
Sardegna	43 726	48 030	44 948	44 213	+ 487
Umbria	17 402	24 360	24 706	27 305	+ 9 903
Friuli-Venezia Giulia	30 727	24 235	25 659	27 060	-3 667
Basilicata	22 373	22 687	26 296	25 906	+ 3 533
Trentino-Alto Adige/Südtirol	9 386	9 678	12 082	15 769	+ 6 383
Molise	12 899	12 407	14 392	14 467	+ 1 568
Italia	2 078 457	2 645 064	2 963 016	2 886 800	+ 808 343

Fonte: Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro

TABELLA 1.8 Numero di utenti del FEAD per Città Metropolitane, anni 2019-2022 (valori assoluti) e incidenza degli utenti del 2022 sulla popolazione residente al 1° gennaio 2023

	2019	2020	2021	2022	Confronto tra il 2022 e il 2019	Incidenza degli utenti 2022 sulla popolazione residente
Napoli	193 450	244 844	287 136	243 234	+ 49 784	8,2%
Milano	99 687	121 523	181 650	214 973	+ 115 286	6,7%
Roma	125 653	205 142	190 347	197 995	+ 72 342	4,7%
Palermo	115 181	128 468	157 415	171 670	+ 56 489	14,3%
Catania	75 629	88 016	130 496	140 015	+ 64 386	13,1%
Reggio Calabria	59 532	79 713	109 297	97 655	+ 38 123	18,9%
Torino	62 392	67 064	73 181	77 423	+ 15 031	3,5%
Bari	42 777	42 023	54 805	55 720	+ 12 943	4,6%
Genova	37 432	43 231	48 490	46 339	+ 8 907	5,7%
Bologna	23 935	28 273	30 002	33 758	+ 9 823	3,3%
Firenze	25 050	34 985	32 311	33 357	+ 8 307	3,4%
Messina	17 609	23 211	26 634	29 458	+ 11 849	4,9%
Cagliari	16 791	19 027	18 777	20 594	+ 3 803	4,9%
Venezia	13 523	17 668	19 371	18 855	+ 5 332	2,3%

Fonte: Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro

Il notevole aumento della platea dei beneficiari sin qui osservato potrebbe indurci a pensare che, negli ultimi anni, le persone in povertà alimentare siano aumentate del 30% e ciò sarebbe in netta contraddizione con il calo osservato poc'anzi in merito all'andamento dell'indicatore di deprivazione alimentare materiale e sociale. Tuttavia, fare riferimento ai beneficiari del FEAD per

stimare la povertà alimentare sarebbe fuorviante per due ragioni: da un lato, il persistente stigma associato alla povertà, compresa quella di natura alimentare, costituisce, come vedremo, un notevole ostacolo al ricorso all'assistenza fornita dagli Enti del Terzo Settore; in secondo luogo, dal momento che il Programma è indirizzato al sostegno delle persone in condizioni di indigenza, i criteri fortemente

restrittivi che ne determinano l'accesso escludono in partenza un significativo numero di persone che si trovano in condizioni di povertà alimentare ma che non rientrano nella categoria dei poveri assoluti.

Per comprendere meglio il primo punto, è necessario aprire una parentesi circa il ricorso da parte delle famiglie in difficoltà alle reti formali di distribuzione di beni alimentari e a quelle informali, composte da familiari e amici, che in Italia hanno storicamente assunto il ruolo di vero e proprio cuscinetto sociale, supplendo alle carenze del welfare. A tal proposito, due domande del questionario dell'indagine EU-SILC del 2021 ci vengono in aiuto consentendoci di analizzare la quota delle famiglie che, trovandosi in difficoltà economica, hanno richiesto l'aiuto di qualcuno e di conoscere i destinatari di tali richieste. Nello specifico, è stato chiesto alle famiglie se, nel corso dell'ultimo anno, avessero fatto ricorso all'aiuto di qualcuno che ha regalato cibo, abiti o altri beni indispensabili alla famiglia, graduando le risposte su una scala di frequenza a quattro passi, da "spesso" a "mai". Le famiglie che hanno dichiarato di essersi trovate spesso in questa situazione ammontano all'1,5% del totale, il 3,3% ha chiesto aiuto qualche volta, il 2% raramente e il restante 93,2% mai. Dunque, sommando le prime tre modalità di risposta, nel 2021 le famiglie che dichiarano di aver richiesto l'aiuto di qualcuno almeno una volta ammontano al 6,8% di quelle residenti in Italia, pari a circa 1,7 milioni di famiglie e a oltre 3,9 milioni di persone. Nel Sud e nelle Isole tale quota di famiglie è maggiore e si attesta al 9,2% e al 10,1%, nel Nord Ovest è pari a 6,4%, mentre è inferiore nel Centro e nel Nord Est, dove le percentuali ammontano rispettivamente al 4,8% e al 5%. Nelle Città Metropolitane l'incidenza

è pari al 7,7%, calando al 5,5% nelle aree rurali, ed è nettamente maggiore tra le famiglie che pagano un affitto rispetto a quelle che sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono, con percentuali che si attestano rispettivamente al 19,8% e al 4,2%. Rispetto alla tipologia del nucleo familiare, le famiglie più a rischio sono, come sempre, quelle monogenitoriali, tra le quali il 14,5% ha fatto ricorso all'aiuto altrui. A beneficiare dei buoni spesa e/o dei pacchi di generi alimentari erogati dai Comuni durante il 2020 è stato il 25,3% di questi nuclei familiari, ovvero 438,6 mila famiglie, mentre ad aver percepito almeno una mensilità del Reddito di Cittadinanza era il 21,1%, pari a 366,5 mila famiglie.

Riguardo ai destinatari delle richieste di aiuto, questi sono stati nella maggior parte familiari (nel 32,9% dei casi i genitori, nel 14,3% i figli, nel 10% altri parenti e nell'8,7% i suoceri), nel 22% dei casi gli amici, mentre solo nel 15% dei casi le famiglie si sono rivolte a "persone appartenenti a gruppi di volontariato o altre istituzioni private (ad es. Caritas, gruppi parrocchiali ecc.)". Questi dati ci confermano che lo stigma sulla povertà gioca ancora un ruolo decisivo nel ricorso all'assistenza da parte delle reti di distribuzione alimentare e che, dunque, le persone raggiunte dalla rete del FEAD costituiscono solo una parte di quelle che si trovano in condizioni di indigenza.

La seconda motivazione per la quale non è possibile fare riferimento ai beneficiari del FEAD per stimare la povertà alimentare riguarda i criteri che costituiscono il prerequisito per l'accesso ai pacchi alimentari che di fatto escludono un'importante fetta della popolazione in condizione di deprivazione alimentare. Nello specifico, attualmente, i criteri impiegati per decretare l'eleggibilità di un nucleo familiare sono i seguenti:

1. attestazione di accertata condizione di indigenza da parte del Servizio Sociale del Comune di residenza. In questo caso non è necessaria ulteriore documentazione;
2. attestazione INPS del riconoscimento del beneficio del Reddito di cittadinanza ovvero della Pensione di cittadinanza (a decorrere da aprile 2019). In questo caso non è necessaria ulteriore documentazione;
3. se non ricorrono i casi 1 o 2, ma è presente l'attestazione ISEE: – se ISEE < € 6.000, non è necessaria ulteriore documentazione; nel caso di nuclei familiari di soli anziani con almeno 67 anni, la soglia è incrementata a € 7.560; – se ISEE compreso tra € 6.000 e € 9.360 (nel caso dei nuclei di soli anziani, tra € 7.560 e € 9.360), è necessaria una attestazione di accertata condizione di indigenza e di opportunità degli interventi di distribuzione alimentare da parte dell'Organizzazione partner che rimane valida fino a mutate condizioni di bisogno accertate dall'Op medesima;
4. se non ricorrono i casi 1, 2 e 3, è necessaria l'attestazione dell'Organizzazione partner di accertata condizione di indigenza e di urgenza degli interventi di distribuzione alimentare. L'attestazione in tal caso è valida per un anno entro il quale sarà necessario ricondurre la situazione ai casi 1, 2 o 3⁹.

Come illustrato nel paragrafo 1.2.4, tra le 6 milioni di persone che nel 2021 vivevano

in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale solo quattro su 10 si trovavano al di sotto della soglia di povertà relativa (che nel 2021 era pari a 10 519 euro), mentre sette su 10 affermavano di arrivare a fine mese con grande difficoltà o con difficoltà. Questa differenza tra la soglia di reddito e la ricchezza percepita in relazione alla condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale evidenzia come l'utilizzo di criteri di accesso altamente restrittivi e univoci a livello nazionale (soglie di reddito), che non tengono conto, ad esempio, della forte variabilità del potere d'acquisto di una famiglia in un Paese fortemente diseguale come l'Italia, esclude una fetta importante delle persone che di fatto vivono una condizione di deprivazione alimentare ma che non vengono considerate povere, rendendo tale strumento non solo inadeguato per una stima accurata della povertà alimentare ma anche altamente inefficace per il suo contrasto. Il sistema di aiuti alimentari è infatti indirizzato a un altro target, ovvero alle famiglie in condizione di grave indigenza, con l'obiettivo di rispondere a una situazione di bisogno attraverso una logica di breve termine e non di contrastare la povertà alimentare alle radici.

Ciò è confermato dal fatto che, nonostante il numero di beneficiari sia notevolmente aumentato negli ultimi anni, oltre sei milioni di individui in Italia non possono permettersi un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni. Dal momento che i dati disponibili non ci consentono di sapere quante di queste persone sono anche utenti del FEAD, non sarà possibile fare una stima più accurata della deprivazione alimentare almeno fino a quando l'indagine

⁹ Decreto direttoriale n. 15 del 13 febbraio 2019 (file pdf) - Nuovi criteri di identificazione degli indigenti, accessibile all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/DD-15-del-13022019-FEAD.pdf>

EU-SILC non introdurrà variabili utili alla valutazione dell'efficacia della rete degli aiuti alimentari. Ad oggi, utilizzando le statistiche esistenti, possiamo limitarci a individuare contesti e condizioni di maggiore fragilità in corrispondenza dei quali il problema della povertà alimentare persiste.

Infine, se da un lato, come abbiamo visto, i numeri sugli utenti del FEAD che ricevono assistenza in modo permanente o saltuario non possono essere utilizzati per stimare la povertà alimentare in Italia, questi possono certamente fornire informazioni preziose riguardo alla sua intensità tra le famiglie che versano in una condizione di indigenza. Infatti, l'incremento della platea dei beneficiari verificatosi durante la pandemia può essere interpretato come il risultato del significativo peggioramento delle condizioni di vita di molte famiglie che, vivendo già uno stato di forte precarietà, si sono trovate costrette a fare ricorso alle reti formali di assistenza alimentare. A tal proposito, sarebbe interessante conoscere l'andamento della quota di famiglie che, negli ultimi anni, ha chiesto assistenza presso gli Enti di distribuzione alimentare, considerando che, come abbiamo visto, nel 2021 queste corrispondevano solo al 15% delle famiglie che hanno richiesto aiuto.

1.2.8. Considerazioni conclusive al paragrafo

In conclusione, sin qui abbiamo visto come nel contesto comunitario l'incidenza della deprivazione alimentare materiale sia aumentata in corrispondenza della crisi pandemica (+1,3% rispetto al 2019), registrando un lieve calo nel 2021 e attestandosi al 7,3%, un tasso ancora superiore rispetto ai valori del 2019. In Italia, invece, si è assistito ad un progressivo miglioramento di entrambi gli indicatori che ha colmato quasi del tutto il divario con la media UE, seppure

in modo disomogeneo tra le diverse ripartizioni geografiche, riflettendo le differenze ancora marcate tra Nord e Sud Italia nonostante i progressi compiuti dalle Isole. Il confronto tra la deprivazione alimentare materiale o sociale e gli indicatori di povertà ha messo in luce come l'uso di criteri basati su soglie di reddito standardizzate a livello nazionale al fine di individuare i soggetti più a rischio possa essere altamente fuorviante, rischiando di rendere le politiche di contrasto altamente inefficaci. Inoltre, il paragrafo dedicato alla deprivazione alimentare minorile ha rivelato una maggiore fragilità nelle Regioni del Nord Ovest, sottolineando l'importanza dell'impiego di indicatori e variabili pensati appositamente per cogliere le esperienze di povertà e deprivazione dei/delle minori, che differiscono da quelle degli adulti. Infine, i dati sui buoni spesa e sui beneficiari del FEAD hanno messo in evidenza l'inadeguatezza dell'impiego di criteri fortemente restrittivi che impediscono l'accesso a un gran numero di persone che di fatto vivono una condizione di deprivazione dal punto di vista alimentare.

1.3 - L'indagine sulle spese delle famiglie: traiettorie di impoverimento e bilancio familiare

L'indagine "Spese delle famiglie" è senza dubbio una delle più importanti indagini campionarie condotte in Italia, dal momento che è sulla base di questa che ogni anno vengono calcolate le stime della povertà assoluta e relativa. Ai fini del nostro studio, abbiamo ritenuto utile analizzare le scelte delle famiglie in difficoltà che, vedendo peggiorare la propria condizione economica, hanno dovuto rinunciare ad alcune spese,

riducendo l'acquisto (in termini di qualità o di quantità) di specifici beni.

Individuare le famiglie che ritengono le risorse a loro disposizione scarse o insufficienti, e che sono costrette a tagliare le spese alimentari, ci ha consentito di rintracciare situazioni ad alto rischio dal punto di vista della deprivazione alimentare in quanto si tratta di famiglie il cui accesso economico ad una alimentazione adeguata potrebbe essere compromesso. A seguire, il focus si sposta sull'analisi della quota di spesa destinata ai beni alimentari rispetto all'ammontare della spesa totale delle famiglie. Questo indicatore, che riflette il peso dell'acquisto di cibo all'interno del budget complessivo familiare, fornisce informazioni importanti riguardo alle risorse residue disponibili per coprire tutte le altre esigenze, materiali e/o sociali, offrendoci una panoramica più vasta rispetto alle sfide quotidiane delle famiglie che cercano un equilibrio sostenibile tra le numerose spese a cui devono far fronte.

1.3.1. La riduzione dei consumi alimentari: scelte familiari e difficoltà economica

I dati raccolti annualmente nell'ambito dell'indagine campionaria sulle spese delle famiglie ci offrono l'opportunità di guardare al fenomeno della povertà alimentare da un'angolazione diversa, attraverso l'analisi delle variazioni negli acquisti dei seguenti beni e servizi rispetto all'anno precedente: cibo, bevande, abbigliamento, prodotti per l'igiene personale, visite mediche, carburante e viaggi e vacanze.

In media, nel 2021, circa sei famiglie su 10 hanno ridotto le spese destinate alle vacanze, in parte anche in ragione delle restrizioni dovute al Covid-19 allora ancora vigenti. A seguire, circa la metà delle famiglie ha ridotto l'acquisto di

abbigliamento e calzature, mentre tre su 10 hanno ridotto le spese destinate all'acquisto di prodotti per la cura e l'igiene personale, delle bevande e del carburante. A limitare la quantità o la qualità del cibo rispetto all'anno precedente erano più di due famiglie su 10 mentre, in fondo alla classifica, troviamo la riduzione delle spese per visite mediche e accertamenti periodici, che in media ha riguardato due famiglie su 10.

Tuttavia, dal momento che non conosciamo la ragione che ha spinto le famiglie a modificare i comportamenti di spesa, non è possibile imputare tali riduzioni a cause di natura economica. Per questa ragione, ai fini del nostro studio, risulta assai più interessante analizzare le variazioni di spesa di quelle famiglie che considerano le risorse economiche disponibili scarse o insufficienti e che hanno visto peggiorare la propria condizione rispetto all'anno precedente alla rilevazione. Nel corso del 2021, tale quota ammontava al 18,2% delle famiglie residenti in Italia, per un totale di 4,7 milioni di famiglie, in aumento rispetto al 15,8% del 2019 e al 17,1% del 2020. Tale quota si attestava al 40% tra le famiglie in povertà assoluta, che, come precedentemente analizzato, corrispondevano al 7,5% del totale delle famiglie residenti in Italia (+1,1% rispetto al 2019), per un totale di 5,6 milioni di individui.

È importante sottolineare che l'indicatore utilizzato per identificare le famiglie in difficoltà si basa su due variabili legate alla percezione delle risorse finanziarie disponibili e dei cambiamenti rispetto all'anno precedente, senza fare dunque ricorso a soglie di reddito standardizzate. Tuttavia, dai valori riportati nella Tabella 1.9 è possibile notare come, nonostante la povertà percepita presenti 10 punti percentuali in più di quella assoluta, l'incidenza delle famiglie che ritengono

scarse o insufficienti le risorse disponibili e che si sono impoverite rispetto all'anno precedente ricalchi abbastanza fedelmente quella della povertà assoluta, registrando un'incidenza maggiore al Sud, nei piccoli Comuni fino a 50 mila abitanti, tra i cittadini

stranieri, tra le persone sole, tra le famiglie monogenitoriali e composte da coppie con tre o più figli, tra quelle che pagano un affitto e quelle appartenenti al 1° e al 2° quintile di reddito.

TABELLA 1.9 Incidenza della povertà assoluta e della povertà percepita sulle famiglie per caratteristiche geografiche e sociodemografiche

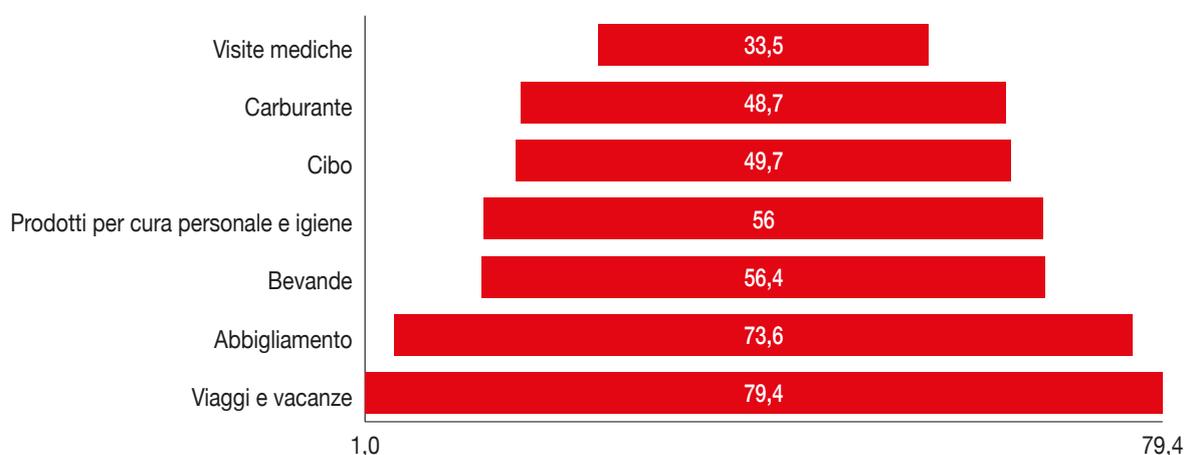
	Povertà assoluta	Povertà percepita
Nord Ovest	6,7%	17,5%
Nord Est	6,8%	14,8%
Centro	5,6%	14,3%
Sud	10,8%	25,5%
Isole	8,4%	19,0%
Italia	7,5%	18,2%
Centro area metropolitana	7,0%	17,4%
Periferia area metropolitana e Comuni con 50.001 ab. e più	7,8%	16,9%
Altri Comuni fino a 50.000 ab.	7,6%	19,2%
Tutti italiani	5,7%	16,6%
Almeno uno straniero	16,9%	27,4%
Tutti stranieri	30,5%	37,4%
Persona sola 18-34 anni	9,4%	22,5%
Persona sola 35-64 anni	6,4%	21,6%
Persona sola 65 anni e più	5,1%	13,2%
Coppia senza figli con p.r. 18-34 anni	4,4%	11,6%
Coppia senza figli con p.r. 35-64 anni	4,6%	17,0%
Coppia senza figli con p.r. 65 anni e più	3,6%	11,3%
Coppia con 1 figlio	6,1%	16,9%
Coppia con 2 figli	10,5%	19,5%
Coppia con 3 e più figli	20,6%	28,0%
Monogenitore	9,9%	26,4%
Affitto	18,5%	31,5%
Proprietà	4,3%	13,9%
Usufrutto	7,6%	18,2%
Uso gratuito	12,4%	26,8%
1° quintile	22,1%	43,2%
2° quintile	9,1%	23,2%
3° quintile	4,0%	12,8%
4° quintile	1,7%	6,9%
5° quintile	0,9%	4,8%

Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Spese delle famiglie"

Analizzando le variazioni delle spese tra le famiglie che hanno subito un impoverimento nell'ultimo anno e che ritengono le risorse economiche disponibili scarse o insufficienti, è evidente come queste abbiano subito contrazioni nettamente più accentuate rispetto alla media nazionale osservata

precedentemente: otto famiglie su 10 hanno ridotto le spese per viaggi e vacanze, sette su 10 hanno tagliato quelle destinate all'abbigliamento, circa la metà ha diminuito la spesa per cibo, bevande, prodotti per la cura personale e carburante, mentre tre su 10 hanno ridotto le spese per visite mediche o accertamenti (Grafico 1.9).

GRAFICO 1.9 Quota delle famiglie che ha ridotto le spese destinate ad alcuni beni tra quelle che hanno visto peggiorare la propria condizione economica e che percepiscono le proprie risorse scarse o insufficienti



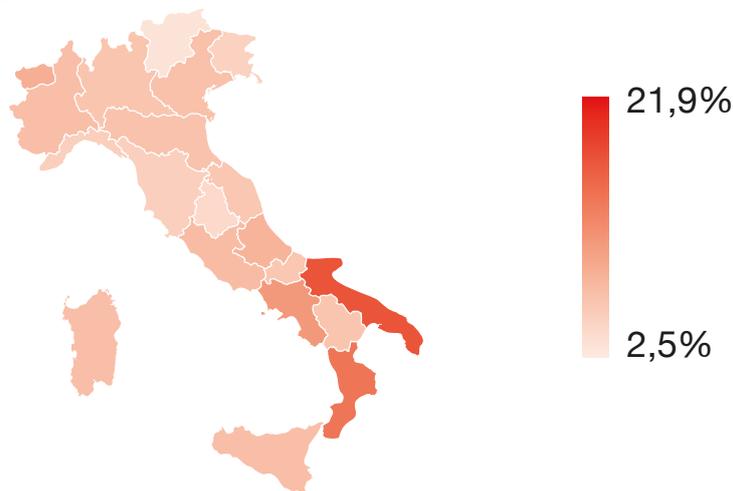
Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Spese delle famiglie"

Nello specifico, quel 49,7% di queste famiglie che ha ridotto le spese destinate al cibo rappresenta il 9% del totale delle famiglie residenti in Italia (in aumento rispetto al 2019 quando ammontava all'8,1%), per un totale di 2,3 milioni di famiglie e oltre 5,4 milioni di persone. La mappa della Figura 1.5, che mostra la prevalenza del fenomeno su base regionale, ci consente di notare come, in questo caso, l'incidenza maggiore si registri in Puglia (21,9%) e in Calabria (17,6%), mentre valori al di sopra della media sono rintracciabili anche in Valle d'Aosta (10,5%) e in Abruzzo (9,1%).

Inoltre, la quota delle famiglie che, ritenendo le risorse disponibili scarse

o insufficienti e segnalando un impoverimento nel corso dell'ultimo anno, hanno ridotto le spese destinate al cibo è maggiore tra le famiglie in povertà assoluta (26,2%), quelle appartenenti al 1° e al 2° quintile di reddito (24,3% e 10,6%) e quelle che non sarebbero in grado di far fronte a una spesa improvvisa di circa 800 euro (24,8). Inoltre, la quota di tali famiglie è superiore alla media nazionale anche tra le famiglie residenti nei piccoli Comuni con al massimo 50 mila abitanti (9,9%), quelle composte interamente da cittadini stranieri (23,0%), le famiglie monogenitoriali (13,9%) e quelle composte da coppie con tre o più figli (13,5%).

FIGURA 1.5 Quota delle famiglie con risorse scarse o insufficienti, la cui situazione economica è peggiorata nel corso dell'anno e che hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari per Regioni, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “Spese delle famiglie”

Tale approfondimento sulle dinamiche dei consumi delle famiglie ci offre un'opportunità preziosa per comprendere meglio la complessa realtà legata alla gestione delle risorse disponibili in seguito ad un impoverimento. L'analisi dei dati mette in luce che, di fronte alla riduzione delle risorse economiche, il taglio delle spese destinate a viaggi e abbigliamento è la principale strategia adottata dalle famiglie in difficoltà. Tuttavia, la contrazione delle spese destinate al cibo, benché meno frequente, rappresenta un rischio concreto di ingresso o intensificazione della condizione di povertà alimentare che, nel 2021, ha riguardato il 9% delle famiglie residenti in Italia. Guardare ai processi di impoverimento e alle strategie adottate dalle famiglie che si trovano costrette a fare delle rinunce è fondamentale per comprendere più a fondo le traiettorie individuali e familiari di entrata, permanenza e uscita dalla condizione di povertà alimentare, che, come la povertà, ha un carattere altamente dinamico.

1.3.2. Questione di equilibrio: l'impatto della spesa alimentare sul bilancio familiare

Un indice ampiamente adottato a livello internazionale per valutare la sicurezza alimentare delle famiglie è rappresentato dalla percentuale di spesa complessiva destinata al cibo, noto come SHEoF (Share of Household Consumption Expenditure spent on Food). Questo indicatore trae origine dalla legge di Engel, secondo la quale le famiglie più svantaggiate e vulnerabili tendono in genere a destinare una parte maggiore delle loro risorse all'acquisto di alimenti.

L'informazione che otteniamo dal rapporto tra la spesa totale e quella destinata al cibo ci dà indicazioni preziose sulla possibilità delle famiglie di condurre una vita dignitosa, dal momento che la pressione che la spesa alimentare esercita sulle famiglie spesso determina la quantità di risorse che avanzano per coprire le spese destinate alla casa, alla salute e ad altre necessità di

base. Se a una percentuale più alta di spesa destinata al cibo corrisponde una situazione di maggiore vulnerabilità economica, questo è vero soprattutto quando i prezzi dei beni alimentari aumentano: l'impatto delle fluttuazioni dei prezzi sulle famiglie con una quota di spesa per il cibo elevata è chiaramente maggiore rispetto a quello sulle famiglie con una quota di spesa per il cibo più bassa, poiché queste ultime hanno un margine di adattamento ai nuovi costi superiore delle altre senza necessariamente compromettere altri aspetti della vita quotidiana.

Nel 2021, il rapporto tra la spesa media mensile delle famiglie, che si attestava

mediamente a 2.436,52 euro, e l'ammontare destinato all'acquisto di beni alimentari e bevande, pari in media a 469,91 euro, rivela un'incidenza della spesa alimentare su quella totale del 19,3%. Tale quota è in lieve flessione rispetto al 2020, quando ha raggiunto il valore del 20,1% ma ancora superiore a quella del 2019, pari al 18,1%.

Tra le Regioni italiane, quella con la quota più alta di spesa alimentare rispetto alla spesa totale è la Calabria (28,1%), seguita dalla Campania (26,3%) e dalla Sicilia (25,4%), mentre i valori più bassi si registrano in Trentino-Alto Adige (15,8%), Lombardia (16,4%) ed Emilia-Romagna (16,8%) (Figura 1.6).

FIGURA 1.6 Quota delle famiglie con risorse scarse o insufficienti, la cui situazione economica è peggiorata nel corso dell'anno e che hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari per Regioni, anno 2021(%)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Spese delle famiglie"

Inoltre, la spesa destinata al cibo ha un peso nettamente maggiore tra le famiglie in povertà assoluta (23,9%), chi paga un affitto (22,3%), le famiglie composte da una coppia con tre o più figli (22,8%) e le famiglie composte da soli stranieri (23,3%). Il fatto che la differenza più ampia si riscontri tra le famiglie appartenenti al

primo e al quinto quintile di reddito, con percentuali rispettivamente pari al 25,7% e al 16,4%, conferma la relazione inversa tra peso delle spese per beni di prima necessità e disponibilità economica.

Sebbene il calcolo SHEoF rappresenti un indicatore utile a esplorare la povertà

alimentare in termini di accesso al cibo dal punto di vista economico e metta in luce l'importanza dell'equilibrio tra le diverse voci di spesa affinché anche le esigenze familiari materiali e di partecipazione alla vita sociale possano essere soddisfatte, è importante tenere presente che si tratta di uno strumento non privo di limiti. Infatti, questo indicatore non fornisce alcuna informazione sull'adeguatezza della dieta e non tiene conto degli aspetti sociali e culturali del cibo, come ad esempio tradizioni culinarie, preferenze culturali e abitudini alimentari, che possono fortemente influenzare le spese di una famiglia. Pertanto, è sempre preferibile affiancarlo ad altri indicatori al fine di ottenere una stima più realistica di povertà alimentare che tenga conto delle numerose dimensioni in gioco.

1.3.3. Considerazioni conclusive al paragrafo

L'analisi della riduzione delle spese in risposta a una contrazione delle risorse disponibili ci ha consentito di osservare da vicino le scelte e le strategie messe in campo dalle famiglie con maggiori difficoltà economiche. Dai risultati si evince che, complessivamente, una famiglia su 4 nel corso del 2021 ha limitato le spese destinate all'acquisto di alimenti e che quasi una su 10 è esposta al rischio di povertà alimentare in quanto si tratta di famiglie che hanno ridotto l'acquisto di cibo in termini di qualità e/o quantità in seguito a un impoverimento e che segnalano un'insufficienza o una scarsità di risorse disponibili. L'analisi della quota di spesa alimentare sulla spesa totale, infine, ha confermato che le famiglie che vivono in situazioni di maggiore vulnerabilità tendono a destinare, in proporzione, una quota superiore delle loro risorse all'acquisto di alimenti, con il risultato di averne meno a disposizione da poter utilizzare per

soddisfare le altre esigenze, materiali e non materiali. L'incremento di tale rapporto rispetto al 2019 riflette il generale peggioramento delle condizioni di vita della popolazione residente in Italia in seguito alla crisi pandemica e sarà importante monitorarlo nei prossimi anni per comprendere gli effetti dell'aumento dei prezzi dovuto all'inflazione conseguente alla crisi geopolitica e climatica che ha colpito l'Europa durante l'ultimo biennio.

1.4 - L'indagine sugli aspetti della vita quotidiana

Alcune variabili rilevate nell'ambito della ricchissima indagine "Aspetti della vita quotidiana" ci consentono di analizzare specifici comportamenti delle persone legati all'acquisto di beni alimentari. Le scelte e le abitudini individuali in relazione all'acquisto di cibo, che certamente hanno a che fare con le risorse economiche disponibili, possono essere influenzate al contempo da fattori di varia natura, come le preferenze culturali e individuali, la vicinanza a negozi e mercati locali o il livello di istruzione e di educazione alimentare di ciascuno. L'effetto congiunto di questi e altri fattori influenza fortemente la capacità delle persone di garantirsi un'adeguata alimentazione anche a parità di reddito e poterli analizzare può offrire preziose informazioni per il contrasto della povertà alimentare. Come anticipato, ai fini del nostro studio, risulta di particolare interesse l'analisi di tre specifiche variabili che rilevano l'abitudine di leggere le etichette alimentari e la frequenza di acquisto di prodotti biologici e locali tra le persone con almeno 14 anni di età. Si tratta di comportamenti che hanno un impatto significativo non solo sulla salute individuale, ma anche sull'economia locale e sull'ambiente e possono costituire

importanti fattori protettivi rispetto al rischio di povertà alimentare.

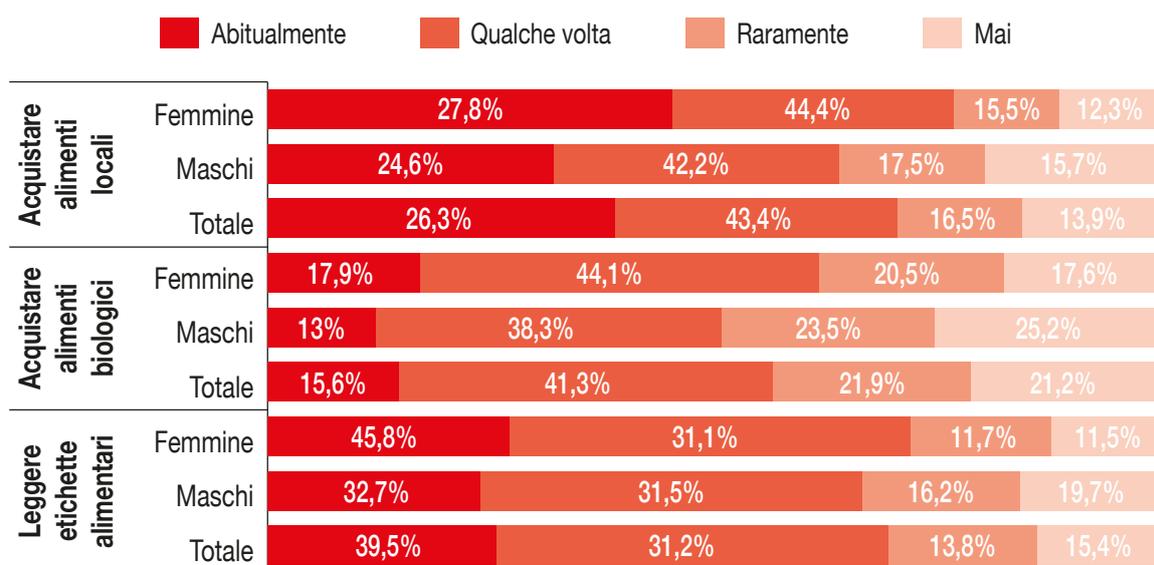
1.4.1. Tra abitudini e scelte consapevoli: una questione di educazione

In Italia, la quota di persone che legge abitualmente le etichette dei prodotti alimentari ammonta a circa quattro persone su 10, mentre l'acquisto di cibi e prodotti locali è un'abitudine per circa due persone su 10. L'acquisto di cibi biologici, comunemente più costosi, è un comportamento meno diffuso rispetto agli altri due e costituisce un'abitudine solo per il 15,2% della popolazione.

Dall'analisi della frequenza con cui tali comportamenti sono adottati in relazione al sesso (Grafico 1.10) emerge una discrepanza significativa che

vede le donne più inclini a adottare tali comportamenti virtuosi, soprattutto in relazione alla lettura delle etichette alimentari. Guardando alla diffusione dei comportamenti oggetto di analisi dal punto di vista geografico, l'abitudine di leggere le etichette e quella di acquistare alimenti e prodotti biologici non subiscono variazioni significative in relazione alla macroarea, alla Regione e alla tipologia di Comune di residenza. Invece, come era prevedibile, l'acquisto di cibi e prodotti locali è più variabile in relazione al contesto territoriale ed è più diffuso al Sud (29,9%) e nelle Isole (32%). Valori nettamente al di sopra della media nazionale si registrano in Sardegna (45,7%), Calabria (36,9%), Puglia (35,2%) e Molise (33,4%). Infine, l'acquisto di prodotti locali costituisce un'abitudine per circa due persone su 10 nelle aree metropolitane mentre riguarda in media tre persone su 10 nei piccoli Comuni fino a 10 mila abitanti.

GRAFICO 1.10 Frequenza di comportamenti di spesa e abitudini per sesso, anno 2021



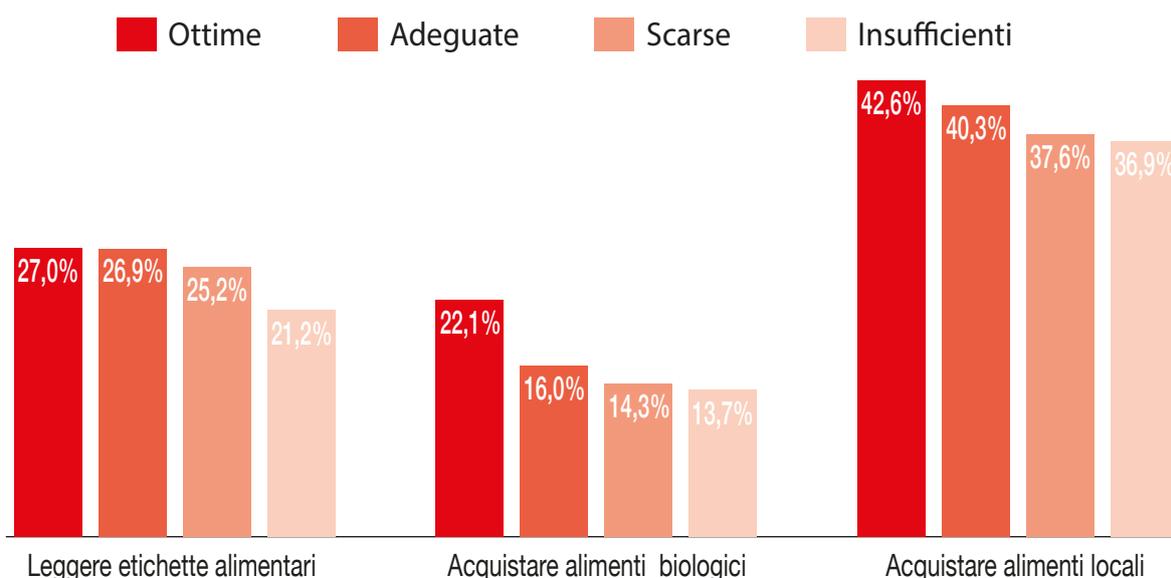
Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Aspetti della vita quotidiana"

La possibilità di analizzare l'adozione dei comportamenti appena osservati in relazione alla condizione economica delle famiglie ci è offerta, anche in questo caso, da una variabile di povertà soggettiva che rileva la percezione circa l'adeguatezza delle risorse economiche disponibili. Nel 2021, la percentuale di chi le ha ritenute ottime si attestava all'1,5%, il 66,8% le considerava adeguate, il 28,2% scarse e il restante 3,5% assolutamente insufficienti. Dalle figure 1.11 e 1.12, è possibile notare come, complessivamente, al decrescere delle risorse economiche familiari e del livello di istruzione diminuisca l'abitudine di adottare tutti e tre i comportamenti oggetto del presente approfondimento. Tuttavia, se tra chi ritiene ottime le proprie risorse economiche e chi le ritiene insufficienti la differenza in relazione all'acquisto di prodotti biologici, generalmente più costosi, è pari a quasi 10 punti percentuali, questa differenza risulta più contenuta in

corrispondenza dell'abitudine a leggere le etichette alimentari e di acquistare prodotti locali (Grafico 1.11).

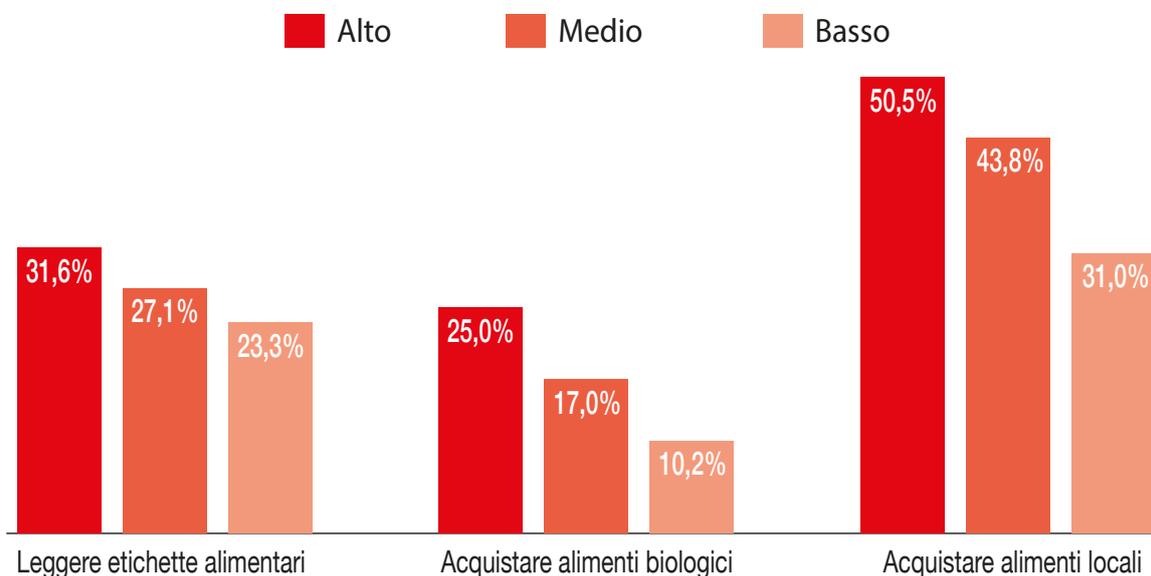
Nel caso della lettura delle etichette alimentari, il titolo di studio gioca un ruolo significativo: tale abitudine riguarda il 50% delle persone con almeno una laurea, ma solo il 30% di coloro che hanno un titolo fino alla licenza media. Il livello di istruzione risulta dunque fortemente associato all'attenzione rivolta verso ingredienti o macronutrienti dei prodotti acquistati influenzando le preferenze di acquisto. Tuttavia, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, anche per quanto riguarda l'acquisto di alimenti locali e biologici, si osservano variazioni più marcate in relazione al titolo di studio rispetto a quanto emerso considerando la percezione delle risorse economiche disponibili (Grafico 1.12).

GRAFICO 1.11 Diffusione delle abitudini di leggere le etichette alimentari e acquistare alimenti biologici e locali per risorse economiche percepite, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Aspetti della vita quotidiana"

GRAFICO 1.12 Diffusione delle abitudini di leggere le etichette alimentari e di acquistare alimenti biologici e locali per livello di istruzione, anno 2021

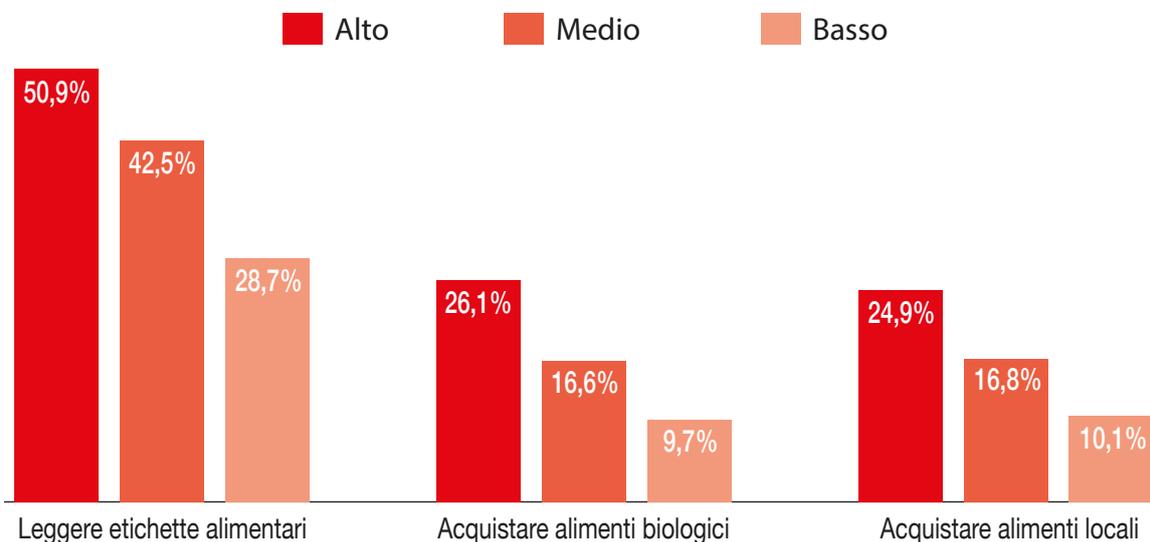


Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “Aspetti della vita quotidiana”

Guardando alla quota di persone che ritengono le proprie risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti, che nel 2021 corrispondeva al 31,8% della popolazione con almeno 14 anni di età per un totale di 18,9 milioni di persone, avere un livello di istruzione alto risulta determinante nell’adozione di tali abitudini (Grafico 1.13), evidenziando come, anche a parità di risorse economiche, l’istruzione giochi un ruolo chiave nelle scelte di consumo. Infatti, le persone con un livello di istruzione più elevato, con molta probabilità, hanno più facilmente accesso a informazioni riguardanti i benefici di determinati alimenti, sia in termini di salute individuale che di sostenibilità ambientale, e sono in grado di compiere scelte più virtuose.

L’abitudine di leggere le etichette degli alimenti, così come quella di acquistare prodotti o alimenti locali, aumenta al crescere dell’età e riguarda il 24% dei giovani tra i 14 e i 24 anni e il 44% delle persone di età compresa tra i 54 e i 64 anni. L’acquisto abituale di prodotti biologici, invece, è più diffuso nella fascia di età tra i 35 e i 45 anni, con un’incidenza pari a circa il 20%. In relazione alla cittadinanza, la lettura delle etichette alimentari e l’acquisto di cibi biologici costituiscono un’abitudine rispettivamente per il 29,8% e il 16% delle persone con cittadinanza straniera e per il 38,6% e al 25,8% delle persone con cittadinanza italiana.

GRAFICO 1.13 Quota di persone che ha l'abitudine di leggere le etichette alimentari e di acquistare alimenti biologici e locali tra chi percepisce le proprie risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti per livello di istruzione, anno 2021



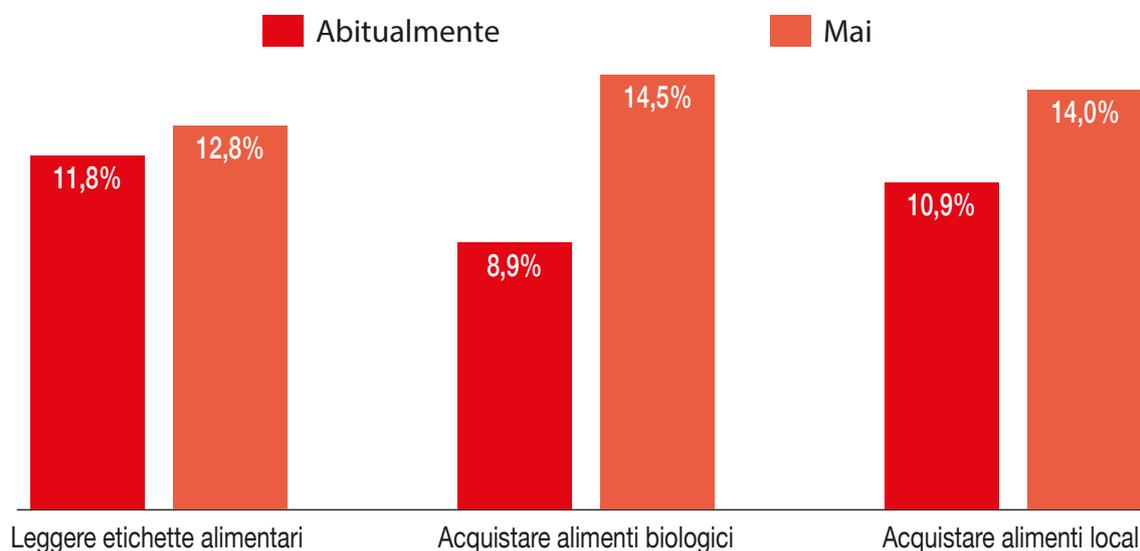
Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Aspetti della vita quotidiana"

Infine, anche la stretta connessione tra obesità e povertà alimentare, dovuta al basso costo dei cibi di scarsa qualità e più ricchi di grassi, chiama in causa l'educazione alimentare e le scelte di consumo. In questo caso, mettendo in relazione il livello di istruzione con l'indice di massa corporea, rilevato anch'esso nell'ambito dell'indagine sugli aspetti di vita quotidiana, emerge come, al diminuire del livello di istruzione, la percentuale di persone in condizione di obesità, che in Italia nel 2021 corrispondeva al 12% degli individui con almeno 18 anni di età, aumenti sensibilmente. Tra chi ha una laurea, l'incidenza di obesità ammonta al 6,6%, mentre è pari al 10,8% tra chi ha un diploma di scuola superiore, fino ad arrivare al 15,3% tra chi possiede un titolo di studio uguale o inferiore alla licenza media. Tale quota mostra una tendenza crescente anche in corrispondenza del peggioramento della condizione economica familiare percepita, anche se

in maniera meno consistente di quanto osservato per il titolo di studio, passando dal 10,1% tra chi ritiene ottime le risorse economiche a disposizione al 14,2% tra chi le ritiene assolutamente insufficienti. In relazione alle altre principali caratteristiche sociodemografiche della popolazione, l'obesità risulta più diffusa tra gli uomini (12,9% rispetto all'11,1% delle donne), le persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni (17,6%), chi ha la cittadinanza italiana (12,2% rispetto al 9,7% degli stranieri) e chi risiede al Sud e nelle Isole (rispettivamente 14% e 13,5%).

Inoltre, se si mettono in relazione i comportamenti precedentemente analizzati, relativi alla lettura delle etichette alimentari e all'acquisto di prodotti biologici o locali con l'incidenza dell'obesità, è possibile notare come quest'ultima risulti inferiore tra le persone che li mettono in pratica abitualmente (Grafico 1.14).

GRAFICO 1.14 Diffusione dell'obesità in relazione alle abitudini di leggere le etichette alimentari e acquistare alimenti biologici o locali, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine "Aspetti della vita quotidiana"

Per quanto riguarda i/le minori, Istat mette a disposizione una variabile che rileva l'eccesso di peso tra gli individui tra i 3 e i 17 anni. Nel 2021, l'incidenza ammontava al 27,3% ed era maggiore tra i minori di sesso maschile (29% rispetto al 25,5% delle femmine), i bambini e le bambine di età compresa tra i tre e i cinque anni (33,3%, in aumento del 2,5% rispetto al 2017) e tra i sei e i dieci anni (35,7%) e, infine, tra i/le minori con cittadinanza straniera (34,9%). In questo caso, per guardare alle differenze in relazione al titolo di studio è possibile considerare quello del genitore di riferimento, ovvero quello che ha compilato il questionario familiare. La quota di bambini/e e adolescenti in eccesso di peso è pari a tre su 10 in corrispondenza di un livello di istruzione basso del genitore di riferimento, mentre scende a due su

10 quando questo ha livello di istruzione alto. Tuttavia, in questo caso, la differenza più significativa la si osserva in relazione all'adeguatezza percepita circa le risorse economiche familiari: quando queste sono assolutamente insufficienti la quota di minori in eccesso di peso si attesta al 33,6%, riducendosi quasi della metà tra i/le minori delle famiglie che le ritengono ottime (16,2%).

La Figura 1.7 mostra l'incidenza a livello regionale dei/delle minori in sovrappeso per l'anno 2021: in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta si osservano le percentuali più basse d'Italia, che si attestano attorno al 15%, mentre tale quota ammonta a circa il 40% nelle Regioni di Calabria, Campania e Basilicata.

FIGURA 1.7 Quota di minori di età compresa tra i 3 e i 17 anni in eccesso di peso per Regioni, anno 2021



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine “Aspetti della vita quotidiana”

1.4.2. Considerazioni conclusive al paragrafo

I dati sin qui illustrati mettono in luce come le scelte alimentari siano influenzate da una concomitanza di fattori di varia natura e non esclusivamente dalle condizioni economiche di una famiglia. Ciò che emerge con chiarezza è il ruolo protettivo svolto dall’istruzione, che a parità di risorse economiche disponibili, sembrerebbe essere il fattore discriminante che orienta le scelte individuali verso soluzioni più salutari e sostenibili, contribuendo a ridurre l’incidenza dell’obesità e a migliorare il benessere delle persone. Nel contesto italiano, investire nell’istruzione è di cruciale importanza dal momento che le statistiche ufficiali rivelano un quadro poco incoraggiante in cui solamente il 27,4% delle persone tra i 30 e i 34 anni ha completato un’istruzione terziaria, mentre la media europea si attesta al 42,8%. Inoltre, solo il 63% delle persone tra i 25 e i 64 anni ha conseguito almeno il diploma, con un divario di oltre 16 punti percentuali rispetto alla media dell’Unione Europea che si attesta al 79,5%. Parallelamente

agli sforzi per promuovere l’istruzione, l’adozione di politiche incentrate sull’educazione alimentare indirizzate a giovani e adulti potrebbe rivelarsi cruciale nella lotta contro la povertà alimentare. Tali politiche potrebbero ad esempio essere implementate attraverso programmi scolastici, campagne informative e attività di sensibilizzazione nelle comunità al fine di promuovere scelte informate e abitudini alimentari più consapevoli che avrebbero ricadute significative sulla salute individuale e collettiva.

Conclusioni

Nel presente lavoro, attraverso la raccolta e l’analisi delle informazioni frammentarie presenti nelle statistiche ufficiali, si è tentato di delineare un quadro articolato della povertà alimentare in Italia. Il filo rosso che ha guidato l’analisi e l’interpretazione dei risultati è rappresentato dallo sforzo costante di guardare alla povertà alimentare non solo come a un sintomo di povertà economica, ma considerandola sia l’esito

della complessa interazione di numerosi fattori, di natura sistemica, sociale e individuale, sia la causa del deterioramento del benessere fisico e psicologico della popolazione.

Attraverso la costruzione dell'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale è stato possibile stimare che, nel 2021, oltre 6 milioni di persone, ovvero il 12,1% della popolazione residente in Italia, non avevano accesso a un pasto completo almeno una volta ogni due giorni o erano impossibilitate a riunirsi con amici o familiari per mangiare o bere un drink almeno una volta al mese. Nel corso degli ultimi anni, la riduzione dell'incidenza di entrambi gli indicatori, che costituisce senza dubbio un segnale di miglioramento, può essere letta come un effetto positivo delle misure di sostegno al reddito, e in particolare del Reddito di cittadinanza, adottato a partire dal 2019, che ha fortemente mitigato gli effetti della crisi economica sulla popolazione. Tale interpretazione è in linea con i dati Istat sulle disuguaglianze (Istat, 2023b) e con le osservazioni di alcuni studi che hanno messo in evidenza come, in occasione della grande recessione del 2008, gli effetti negativi dell'aumento della disoccupazione e del crollo dei salari fossero stati sensibilmente mitigati da quei sistemi di welfare in cui l'investimento sui programmi di protezione sociale era stato più consistente (Loopstra et al., 2016).

Tuttavia, tale tendenza positiva è in contrasto con i dati relativi agli utenti del FEAD, che, come abbiamo visto, sono aumentati in modo significativo passando da 2 a 2,8 milioni di persone tra il 2019 e il 2022. L'ipotesi qui avanzata, che potrà essere verificata attraverso ulteriori studi, attribuisce questa apparente incongruenza all'aumento dell'intensità della povertà alimentare piuttosto che alla sua incidenza. Nello specifico, l'incremento della platea

dei beneficiari verificatosi durante la pandemia può essere interpretato come il risultato del significativo peggioramento delle condizioni di vita di molte famiglie che, vivendo già in uno stato di forte precarietà, si sono trovate costrette a fare ricorso alle reti formali di assistenza per soddisfare le proprie necessità di base. Inoltre, come abbiamo visto, i dati relativi ai beneficiari dei prodotti FEAD non possono essere in alcun modo utilizzati per stimare la povertà alimentare e neppure il suo andamento, sia a causa dello stigma associato alla povertà che scoraggia le famiglie nel ricorso a questo tipo di assistenza, sia a causa dei criteri di accesso alla misura che, essendo particolarmente restrittivi, escludono una significativa parte della popolazione che non riesce ad avere accesso a un cibo adeguato.

A tal proposito, è importante sottolineare che tra le persone che nel 2021 vivevano in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale solo quattro su 10 si trovavano in condizione di povertà relativa, mentre sette su 10 si percepiscono povere. Tale dato ha messo in luce come l'impiego di soglie di reddito calcolate su base nazionale possa essere altamente inadeguato per identificare le persone in condizione di povertà alimentare. Soprattutto in periodi di recessione come quello che stiamo attraversando negli ultimi anni, caratterizzati da una intensa instabilità economica e da un elevato tasso di inflazione che limita fortemente il potere d'acquisto delle famiglie, la maggiore flessibilità della spesa destinata al cibo, rispetto a quella riservata al pagamento di bollette, affitti o mutui, orienta le scelte di un numero sempre crescente di persone verso la contrazione degli acquisti alimentari, rappresentando una concreta fonte di rischio di povertà alimentare che non può essere colta se si guarda unicamente ai redditi complessivi.

Da ciò deriva l'inefficacia di tutte quelle politiche di contrasto che utilizzano soglie di reddito standardizzate, spesso molto basse, al fine di identificare la platea di beneficiari cui destinare gli aiuti, sia che siano sottoforma di reddito o di beni. Con l'intento di sottolineare questo aspetto, lo studio mostra come la povertà alimentare chiami in causa una molteplicità di fattori interconnessi che, oltre alla povertà monetaria, riguardano il livello di istruzione, la cittadinanza, la condizione abitativa, il tipo di accesso al mercato del lavoro e il contesto territoriale.

Quest'ultimo aspetto assume una rilevanza centrale quando si vogliono analizzare le condizioni di deprivazione sociale e materiale, non solo alimentari, in quanto fortemente dipendenti dalle caratteristiche demografiche, dalle dinamiche economiche e dalle risorse disponibili a livello locale. Ciò costituisce il limite più importante del presente studio, nell'ambito del quale è stato possibile riflettere su dati disaggregati al massimo a livello regionale. L'assenza di dati rappresentativi a livello provinciale e comunale non consente di conoscere le caratteristiche specifiche delle realtà locali e impedisce di mettere a sistema le risorse disponibili, le dinamiche del mercato del lavoro, le abitudini alimentari delle comunità o la presenza di politiche locali di contrasto della povertà. Raccogliere dati su base comunale sarebbe dunque fondamentale per conoscere le forme assunte di volta in volta dal fenomeno della povertà alimentare e potrebbe favorire l'individuazione di soluzioni su misura, più adatte a rispondere alle esigenze delle singole comunità.

Il quadro sin qui delineato, che certamente non ha la pretesa di essere esaustivo, testimonia la necessità di implementare un'infrastruttura di monitoraggio della povertà alimentare che sia capillare a livello

territoriale e che includa un set di indicatori adatti al contesto italiano. In questo modo, sarebbe possibile costruire un indice di povertà alimentare capace di cogliere le numerose dimensioni sino ad oggi individuate attraverso l'evoluzione della concettualizzazione del fenomeno. A tale infrastruttura andrebbero inoltre affiancati studi pilota e di natura qualitativa che consentano di esplorare tutti quegli aspetti ancora poco conosciuti, legati soprattutto all'impatto della povertà alimentare sul benessere psicologico.

Una valida alternativa, più a basso costo e praticabile sin da subito, è rappresentata dall'opportunità di inserire tale set di indicatori in una delle indagini campionarie condotte annualmente dall'Istat sul territorio nazionale. L'introduzione del modulo FIES nell'ambito dell'indagine EU-SILC rappresenta indubbiamente un passo in avanti in questa direzione, poiché consentirà di estendere le considerazioni sinora limitate al solo livello nazionale ai differenti contesti regionali e di analizzarne la variabilità in relazione a fattori socioeconomici e demografici. Tuttavia, dal momento che l'indagine EU-SILC ha un livello di rappresentatività che non si estende oltre a quello regionale, non sarà possibile in ogni caso approfondire l'analisi a livello provinciale e/o comunale. Inoltre, come è stato precedentemente sottolineato, trattandosi di un fenomeno multidimensionale, in assenza di ulteriori indicatori che forniscano informazioni riguardanti, ad esempio, l'adeguatezza della dieta, da un punto di vista materiale e non, la partecipazione sociale ad occasioni in cui è prevista la condivisione del cibo o l'educazione alimentare in termini di conoscenza dei principali macronutrienti, l'applicazione del solo modulo FIES non consentirà di fare una stima accurata della povertà alimentare in ottica multidimensionale.

L'importanza di disporre di dati affidabili e aggiornati che siano in grado di restituire una fotografia il più possibile aderente alla realtà dei diversi contesti territoriali risiede nell'opportunità di orientare le politiche sociali che potranno essere adottate nel contrasto alla povertà alimentare. La lotta per la promozione del diritto al cibo richiede dunque lo sforzo sinergico dello Stato, del mondo della ricerca e del Terzo Settore e deve prevedere una riflessione preliminare sulle strategie di rilevazione del fenomeno, perseguendo l'obiettivo prioritario di garantire a tutti e a tutte l'accesso a un cibo adeguato.

Bibliografia

- Accolla G. (2015), *Food poverty secondo le statistiche di fonte ufficiale. L'Italia nel contesto europeo*, in G. Rovati e L. Pesenti (a cura di), *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, 31-49. Milano, Vita e Pensiero.
- ActionAid (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Milano.
- ActionAid (2021), *La fame non raccontata. La prima indagine multidimensionale sulla povertà alimentare in Italia e il Covid-19*. Milano.
- ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta. Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*. Milano.
- Arcuri S., Galli F., Brunori G. (2016), *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*. Agriregionieuropa, 45, 106-109.
- Ballard T.J., Kepple A.W., Cafiero C. (2013), *The Food Insecurity Experience Scale. Development of a Global Standard for Monitoring Hunger Worldwide*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Beacom E., Furey S., Hollywood L. E., Humphreys P. (2021), *Stakeholder-informed considerations for a food poverty definition*. British Food Journal, 123(2), 441-454.
- Bernaschi D., Marino D., Cimini A., Mazzocchi G. (2023), *The Social Exclusion Perspective of Food Insecurity: The Case of Blacked-Out Food Areas*. Sustainability, 15(4), 2974.
- Berry E. M., Dernini S., Burlingame B., Meybeck A., Conforti P. (2015), *Food security and sustainability: can one exist without the other?* Public Health Nutrition, 18(13), 2293-2302.
- Berti G., Giordano C., Mininni M. (2021), *Assessing the Transformative Potential of Food Banks: The Case Study of Magazzini Sociali (Italy)*. Agriculture, 11(3), 249.
- Biggeri L., Pratesi M. (2017, July), *Monetary poverty indicators at local level: definitions, methods of estimations and comparisons in real terms*. In *Proceedings of the 60th World Statistics Congress of the International Statistical Institute* (pp. 16-21).
- Borrelli N., Corti G. (2019), *Investigare l'accessibilità economica al cibo. Definizione di uno studio metodologico e applicazione nella città di Milano*. Sociologia urbana e rurale, (2019/119).
- Campiglio L., Rovati G. (2009), *La Povertà Alimentare in Italia: Prima Indagine Quantitativa e Qualitativa*. Milano, Guerini e Associati.
- Caritas (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*.
- Coates J. (2013), *Build it back better: deconstructing food security for improved measurement and action*. Global Food Security, 2(3), 188-194.
- Dowler E., Turner S.A., Dobson B. (2001), *Poverty bites: food, health, and poor families*. London, Child Poverty Action Group.
- Eurostat (2023a), Child material deprivation, link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Poverty_and_social_exclusion (ultimo accesso 26/08/2023)
- Eurostat (2023a), Living conditions in Europe - poverty and social exclusion, link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_-_material_deprivation#Key_findings (ultimo accesso 26/08/2023)
- Fabrizi E., Mussida C. (2020), *Assessing poverty persistence in households with children*. The Journal of Economic Inequality, 18(4), 551-569.
- FAO (1974), *World Food and Agriculture Situation*. Rome.
- FAO (1983), *World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*. Director General's Report. Rome.
- FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome.
- FAO (2001), *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome.

- FAO (2006), *Food Security*. Policy Brief Issue 2. Rome.
- FAO (2023), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome.
- Fram M. S., Frongillo E. A., Draper C. L., Fishbein E. (2012), *Development and validation of a child report assessment of child food insecurity and comparison to parent report assessment*. Journal of Hunger & Environmental Nutrition, 8(2), 128-145.
- Guio C., Gordon D., Najera H., Pomati M. (2017), *Revising the EU material deprivation variables (analysis of the final 2014 EU-SILC data), final report of the Eurostat Grant Action Plan for EU-SILC improvements*.
- Guio A. C., Fusco A., Marlier E. (2009), *A European union approach to material deprivation using EU-SILC and eurobarometer data*. IRISS Working Paper Series 2009/19.
- HLPE (2020), *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative towards 2030*. A Report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma, FAO.
- INPS (2023), *Osservatorio su Reddito e Pensione di Cittadinanza: Report trimestrale RdC aprile 2019-giugno 2023*.
- Istat (2022), *Rapporto BES. Il benessere equo e sostenibile in Italia*.
- Istat (2023a), *Rapporto Sdgs 2023. Informazioni Statistiche Per L'agenda 2030 In Italia*. In Collana: Letture Statistiche-Temi.
- Istat (2023b), *Condizioni di vita e reddito delle famiglie | ANNI 2021-2022*.
- Ke J., Ford-Jones E. L. (2015), *Food insecurity and hunger: A review of the effects on children's health and behaviour*. Paediatrics & child health, 20(2), 89-91.
- Kral T. V. E., Chittams J., Moore R. H. (2017), *Relationship between Food Insecurity, Child Weight Status, and Parent-Reported Child Eating and Snacking Behaviors*. Journal for Specialists in Pediatric Nursing, 22(2).
- Loopstra R., Reeves A., McKee M., Stuckler D. (2016), *Food insecurity and social protection in Europe: quasi-natural experiment of Europe's great recessions 2004-2012*. Preventive medicine, 89, 44-50.
- Loopstra R., Reeves A., Stuckler D. (2015), *Rising food insecurity in Europe*. Lancet, 385(9982), 2041.
- Loopstra R., Tarasuk V. (2015), *Food bank usage is a poor indicator of food insecurity: Insights from Canada*. Social Policy and Society, 14(3), 443-455.
- Main G. (2018), *Fair shares and families: A child-focused model of intra-household sharing*. Childhood Vulnerability Journal, 1, 31-49.
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *La povertà alimentare in Italia. Le risposte del secondo welfare*. Bologna, Il Mulino.
- Marchetti S., Secondi L. (2022), *The economic perspective of food poverty and (in)security: An analytical approach to measuring and estimation in Italy*. Social Indicators Research, 162(3), 995-1020.
- Martin M. S., Maddocks E., Chen Y., Gilman S. E., Colman, I. (2016), *Food insecurity and mental illness: Disproportionate impacts in the context of perceived stress and social isolation*. Public Health, 132, 86-91.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022), *Rapporto annuale di attuazione del Programma operativo I relativo al Fondo di aiuti europeo agli indigenti (FEAD)*. Roma.
- O'Connor N., Farag K., Baines R. (2016), *What is food poverty? A conceptual framework*. British Food Journal, 118(2), 429-449.
- Pesenti L., Rovati G. (2015), *Food poverty, food bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*. In *Food poverty, food bank* (pp. 3-29), Milano, Vita e Pensiero.
- Whitsett D., Sherman M. F., Kotchick B. A. (2019), *Household food insecurity in early adolescence and risk of subsequent behavior problems: Does a connection persist over time?* Journal of pediatric psychology, 44(4), 478-489.
- Zaçe D., Di Pietro M. L., Caprini F., de Waure C., Ricciardi W. (2020), *Prevalence and correlates of food insecurity among children in high-income European countries. A systematic review*. Annali dell'Istituto Superiore di Sanità, 56(1), 90-98.
- Zaçe D., Di Pietro M. L., Reali, L., De Waure C., Ricciardi W. (2021), *Prevalence, socio-economic predictors, and health correlates of food insecurity among Italian children-findings from a cross-sectional study*. Food Security, 13, 13-24.

CAPITOLO 2.

IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE: UN SISTEMA MULTILIVELLO E MULTIATTORE IN CERCA DI COORDINAMENTO

Franca Maino, Chiara Lodi Rizzini,
Celestina Valeria De Tommaso, Martino Bozzi

Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato una sfida epocale per il sistema di contrasto alla povertà alimentare in tutto il mondo. Da un lato per le sfide che ha posto alla catena di produzione del cibo, dall'altro per il consistente e rapido aumento delle persone in condizioni di povertà alimentare che essa ha determinato. Sul fronte delle *policy*, inoltre, è stata un importante *stress test* per valutare il funzionamento e la tenuta dei sistemi di aiuto esistenti, nonché per sperimentarne di nuovi: a fronte dell'emergenza, infatti, sono state messe in campo ingenti risorse pubbliche e intraprese misure che hanno avviato nuovi processi e reti (Lizzi, Righettini, 2022; Maino, De Tommaso, 2022; Righettini, 2022).

Trascorsi tre anni dallo scoppio dell'emergenza sono numerosi gli studi che

si interrogano sugli insegnamenti di queste esperienze, sulle innovazioni che hanno favorito e su come hanno influenzato (e tuttora stanno influenzando) le politiche di contrasto alla povertà alimentare. Mentre si tiravano le somme sulla pandemia è inoltre scoppiata la crisi ucraina, che ha compromesso l'approvvigionamento di beni alimentari e accelerato dinamiche inflazionistiche aumentando la vulnerabilità alimentare. Ad esempio, secondo quanto riporta la European Food Banks Federation "Il 48,1% degli intervistati ritiene che la guerra in Ucraina e i suoi effetti diretti e indiretti abbiano un impatto elevato sulle attività dei Banche alimentari, mentre la pandemia da Covid-19 sembrava diventata nel 2022 una preoccupazione ordinaria per i Banche alimentari" (FEBA, 2022). La crisi ucraina si presenta quindi come un ulteriore test i cui risultati stanno confermando quanto già emerso nella crisi pandemica: la "selezione" delle *food bank* meno solide, alcune delle quali non sono

riuscite a far fronte alle difficoltà di approvvigionamento o all'incremento dei costi di carburante e utenze, o l'aumento, tra coloro che chiedono aiuti alimentari, di persone pienamente occupate, che faticano a sostenere le spese alimentari a causa del forte incremento del costo della vita (FEBA, 2022).

In un contesto sempre più complesso, quale spazio occupano oggi le politiche di contrasto alla povertà nel sistema di welfare? Su quali attori poggiano? E, infine, quale traiettoria di sviluppo possono intraprendere? È da queste domande che muove il presente capitolo. La ricerca si è avvalsa di metodologie qualitative incentrate su interviste e focus group rivolti ad attori istituzionali, Organizzazioni partner della rete FEAD e referenti di food policy locali¹.

Il capitolo è strutturato come segue: la prima parte contestualizza le politiche di contrasto alla povertà alimentare nel dibattito recente sull'argomento (§2.1), soffermandosi in particolare sullo spazio che occupano nelle politiche sociali e di contrasto alla povertà (§2.2). La sezione 2.3 ricompone gli interventi realizzati dal livello europeo, nazionale, regionale fino a quello locale, mentre la sezione 2.4 illustra criticità e prospettive. Riflessioni conclusive chiudono il capitolo.

2.1 - Le principali politiche di contrasto alla povertà alimentare

Le politiche di contrasto alla povertà alimentare possono essere classificate secondo una tassonomia che distingue il lato della domanda (in supporto ai cittadini e ai consumatori) da quello dell'offerta (in supporto ai provider, alle imprese e al mondo produttivo) e che individua – per entrambi – interventi e misure dirette e indirette (Alderman et al., 2018) (Tabella 2.1).

Con riferimento alla Tabella 2.1, nel quadrante in alto a sinistra si collocano gli interventi diretti che i Governi forniscono per incrementare l'offerta di cibo mediante il supporto ai produttori, ad esempio per aumentare la produzione e le infrastrutture, come l'irrigazione dei campi. Nel quadrante in basso a sinistra, invece, si individuano gli strumenti indiretti di supporto all'offerta, come sussidi (o sovvenzioni di prezzo) alla produzione, agli intermediari (mulini, trasporto, stoccaggio) o politiche inerenti ai tassi di cambio. I quadranti a destra riportano gli interventi a sostegno della domanda: in alto, quelli diretti, ossia volti a permettere l'accesso al cibo, come trasferimenti monetari, voucher, buoni, card e beni in natura (es. pacchi alimentari); in basso a destra, invece, quelli indiretti come sovvenzioni mirate ai consumatori e finalizzate alla riduzione dei prezzi al consumo.

¹ Si ringraziano tutti coloro che hanno partecipato alle interviste e ai focus group. Operatori, studiosi, volontari, rappresentanti delle Istituzioni e funzionari che ci hanno permesso di approfondire il contrasto alla povertà alimentare. Nello specifico tra maggio e luglio 2023, sono state effettuate 6 interviste ad attori istituzionali, di cui 2 a livello nazionale e 4 ad attori locali (coinvolti direttamente nel contrasto alla povertà alimentare). Inoltre, sono stati organizzati due focus group, uno con le Organizzazioni partner della rete FEAD e uno con i referenti di una food policy locale. Al primo focus group, tenutosi il 25 maggio 2023, hanno partecipato cinque referenti delle Organizzazioni. Al secondo, realizzato il 21 giugno 2023, i partecipanti sono stati quattro.

TABELLA 2.1 Principali strumenti di contrasto alla povertà alimentare

Tipo di interventi	Lato offerta	Lato domanda
Diretti	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto ai coltivatori (es. strumenti, fertilizzanti, credito, assicurazione da periodi di siccità e altro) • Infrastrutture (es. per l'irrigazione dei campi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Trasferimenti monetari • Voucher alimentari/buoni: nella maggior parte dei casi sottoposti a condizionalità ma non categoriali; commisurati a un determinato valore monetario o a una specifica quantità di beni, possono essere utilizzati in determinati esercizi commerciali privati o centri pubblici • Servizi in natura • Distribuzione di beni alimentari di prima necessità non categoriale e non selettiva (es. calamità, emergenze) • Distribuzione di beni alimentari di prima necessità di tipo non categoriale ma selettiva (es. pacchi spesa) • Distribuzione di beni alimentari di tipo categoriale e selettiva (es. mense scolastiche e pasti a scuola)
Indiretti	<ul style="list-style-type: none"> • Sovvenzioni fiscali e/o monetarie per la produzione • Sovvenzioni fiscali e/o monetarie agli intermediari (mulini, trasporti, stoccaggio, ecc.) • Politiche sui tassi di cambio e/o commerciali 	<ul style="list-style-type: none"> • Prezzi calmierati ai consumatori

Fonte: nostra elaborazione da Alderman et al. (2018)

Questo capitolo si concentra sulle forme di sostegno alla domanda: le misure di assistenza alimentare o, propriamente dette, le politiche di contrasto alla povertà alimentare (quadrante in alto a destra). Esse possono essere categoriali, ovvero indirizzate ad una categoria di destinatari specifici (minori, studenti, ecc.) oppure universali; quasi sempre sono misure selettive, quindi prevedono una prova dei mezzi (volta ad accertare la disponibilità di reddito, la composizione del nucleo familiare, ecc.). Costituisce un'eccezione la distribuzione di alimenti che avviene in seguito a una calamità, caso in cui, almeno nella fase di emergenza, l'erogazione di beni non prevede l'accertamento della situazione economica o l'applicazione di altre forme di selettività. Infine, le misure di sostegno possono prevedere livelli diversi di

libertà/autonomia nella scelta dei prodotti da parte dei beneficiari.

Queste misure si posizionano lungo un *continuum* che vede ad un estremo le erogazioni monetarie (i c.d. *cash transfer*) e all'altro i servizi in natura (i c.d. *servizi in-kind*), cioè l'erogazione diretta di beni di prima necessità, sia di tipo non categoriale (ad esempio i pacchi alimentari), sia di tipo categoriale (nel caso delle misure di contrasto alla povertà alimentare rivolte agli studenti e che riguardano le mense scolastiche e i pasti a scuola). Nel mezzo si trovano le misure definite *near-cash* ("quasi-monetarie") come *voucher* alimentari, carte, buoni fruibili in esercizi commerciali, in strutture di distribuzione di beni alimentari pubbliche o gestite da Enti, e il cui ammontare viene

definito sulla base della spesa media necessaria all'acquisto di un determinato paniere di prodotti essenziali rispetto al contesto di riferimento, tenendo conto ad esempio del costo della vita, del reddito e della composizione del nucleo familiare. Tuttavia, nella pratica, come vedremo, c'è una frequente ibridazione. Nel caso italiano, come si spiegherà nel paragrafo successivo, con lo scoppio della pandemia (e tuttora) le politiche di contrasto alla povertà alimentare hanno sempre più incentivato un mix tra misure *near-cash* e trasferimenti in natura che danno vita spesso a "interventi ibridi". Da un lato strumenti come la più recente "Carta dedicata a te" guardano ai trasferimenti monetari (e hanno infatti un valore in euro) ma sono rigidamente vincolati al luogo di utilizzo e ai prodotti acquistabili, dall'altro la modalità adottata nella maggior parte degli empori solidali² vede la distribuzione di prodotti in natura attraverso un sistema di carte/buoni che non hanno un valore in euro ma che garantiscono una maggiore autonomia nella scelta dei prodotti rispetto ai trasferimenti in natura più tradizionali come i pacchi.

Quali siano i punti di forza e di debolezza di questi strumenti, e dunque quali di essi siano preferibili, sono interrogativi che arricchiscono il dibattito pubblico e accademico. Per quanto riguarda i trasferimenti monetari e i voucher, una parte della letteratura supporta il loro utilizzo sostenendo che garantiscono maggiore libertà di scelta rispetto ai servizi in natura, non sono stigmatizzanti e incentivano un "effetto leva" per l'economia locale in cui vengono spesi. Inoltre, secondo alcuni studi, tali misure sono in media piuttosto efficienti, perché consentono trasparenza e tracciabilità dei prodotti acquistati (Margolies, Hoddinott, 2015; Gentilini, 2016). Le critiche rivolte a queste misure riguardano invece perlopiù

l'isolamento della persona aiutata, che in questo sistema perderebbe il contatto con i servizi. Per quanto riguarda le misure in natura esse sembrerebbero favorire l'inclusione dei beneficiari, grazie al contatto frequente che questi hanno con i servizi e gli operatori a cui si rivolgono per ricevere supporto alimentare. Sempre più spesso, infatti, accanto all'offerta di cibo vengono offerti servizi volti all'inclusione sociale (come servizi per il lavoro, sportello sociosanitario, ecc.).

Le critiche che riguardano le misure dirette, e in particolare le *food bank*, affrontano il tema della limitata libertà di scelta dei prodotti, panieri scarsi e/o insufficienti di beni alimentari (soprattutto in relazione ad alimenti freschi e ad alto contenuto proteico, come carne e pesce) e un maggiore stigma rispetto all'utilizzo della carta – o del voucher – che può essere spesa in qualsiasi esercizio commerciale. Tuttavia, non è detto che incentivare il ricorso ai voucher rischierebbe necessariamente di mettere in discussione il ruolo di intermediazione svolto dalle *food bank*: difficile che il pacco alimentare perda la sua funzione di aiuto, soprattutto per alcune specifiche categorie di soggetti e in particolare in situazione di emergenza. In entrambi i casi, comunque, come vedremo nel Capitolo 3, la risposta alla povertà alimentare non dovrebbe fermarsi al solo obiettivo dell'accesso economico ad un cibo adeguato, ma indirizzarsi a tutte le dimensioni rilevanti a partire da quelle cosiddette immateriali: socialità e benessere psicologico. È proprio su questi aspetti che le *food bank* potrebbero ricavarci un ruolo significativo con una maggiore capacità di impatto e di innovazione.

Ogni sistema di contrasto alla povertà alimentare vede la combinazione delle misure sopra descritte, il cui peso specifico varia nel

² Strumenti di contrasto alla povertà alimentare simili nell'aspetto a supermercati commerciali, dove gli aventi diritto possono però reperire gratuitamente e in autonomia alimenti e prodotti di prima necessità, solitamente grazie ad un sistema a punti correlato allo stato di bisogno; si reggono sulla collaborazione tra le Istituzioni, le Associazioni e le aziende del territorio (Lodi, Rizzini, 2015; Maino, Lodi, Rizzini, Bandera, 2016).

tempo per effetto di vari fattori (shock, decisioni politiche, dinamiche inflazionistiche, ecc.). Il distanziamento imposto dalla pandemia ha spinto i Governi a promuovere voucher e trasferimenti monetari (Edenred, 2022). Ad esempio, nel 2020 il Governo italiano ha introdotto i bonus spesa (vedi § 2.3.2), stanziando ingenti risorse e trasferendole ai Comuni. Le caratteristiche dei voucher risultavano particolarmente efficaci per le necessità del periodo: rapidità nel ricevere l'aiuto e spenderlo; possibilità di acquisire prodotti in esercizi commerciali che erano comunque aperti invece che dalle *food bank* che dovevano gestire l'impatto delle misure di distanziamento sui volontari e sugli spostamenti. Molti Governi, oltre a incrementare le risorse destinate ai buoni alimentari, hanno introdotto elementi di flessibilità nelle procedure di richiesta e di gestione (concedendo ad esempio la possibilità di essere accreditati *online* invece di sostenere un colloquio di persona; accettazione telefonica da parte del richiedente; semplificazione delle procedure di prosieguo; possibilità di aumentare il tetto massimo di *benefit*) (Atkinson et al., 2023; Center on Budget and Policy Priorities, 2023). Queste misure erano però già state accelerate anche prima della pandemia sulla spinta dalla transizione tecnologica. L'uso di piattaforme elettroniche per accreditare i trasferimenti monetari sui conti correnti, smartcard e smartphone hanno infatti già da alcuni anni potenziato la capacità dei Governi di introdurre e gestire programmi di trasferimenti monetari e voucher appoggiandosi ad una infrastruttura tecnologica e digitale (Alderman, Gentilini, Yemtsov, 2018; European Commission, 2021).

Nonostante la crescita dei trasferimenti monetari e dei voucher registrata negli anni recenti, i servizi in natura costituiscono ancora la componente principale del supporto alimentare, si pensi solo all'ammontare che deriva dal FEAD, il fondo europeo di aiuti agli indigenti, approfondito di seguito (§2.3.1). Anche il sistema di distribuzione di alimenti – sviluppatosi principalmente nelle *food bank* – negli anni si è rinnovato adottando processi e metodi meno assistenzialisti (ad esempio nell'aggancio temporaneo o duraturo dei soggetti vulnerabili, o sostituendo i pacchi con modelli di distribuzione "a scelta libera" come negli empori) (Maino et al., 2016), dimostrando una potenziale capacità di adattamento e di evoluzione (Berti et al., 2021). Questo sistema ha trovato favore anche nella prospettiva ecologista, che può vedere nelle donazioni un fattore di economia circolare, posto che molti dei beni sono eccedenze, cioè beni che rispondono agli standard qualitativi di sicurezza alimentare ma che, non potendo essere serviti al consumatore per varie ragioni, diverrebbero rifiuti³. In merito ai servizi in natura, la pandemia e la crisi ucraina hanno costituito un *breaking point*, a fronte del quale, in generale, il mondo delle *food bank* ha saputo adattarsi velocemente e sperimentare soluzioni innovative (FEBA, 2020; Pelco et al., 2021; Dekkinga et al., 2022). Tuttavia, le meno solide sono state costrette alla chiusura (Simmet, Stroebele-Benschop, 2023) o non hanno saputo fornire un aiuto adeguato (Power et al., 2020) perché, ad esempio, molti volontari sono rimasti a casa o perché hanno avuto difficoltà a gestire il rapido incremento delle domande di aiuto. Si tratta di *food bank* molto giovani o indipendenti, che non avevano contatti avviati con grandi catene che donano eccedenze, o che non ricevevano sostegno

³ Ad esempio prodotti invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prodotti prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione.

pubblico, o molto piccole, che potevano contare su pochi volontari. Inoltre, alcune delle Organizzazioni coinvolte nella redistribuzione del cibo hanno subito un cambio generazionale dei vertici e dei volontari della filiera, facendo fatica ad individuare rapidamente sostituti più giovani, sia tra i volontari che tra i coordinatori. Da ultimo, sono spesso gli elevati costi gestionali e organizzativi – spesso associati anche alla disponibilità o meno di una sede – a fare la differenza e a mettere in difficoltà le *food bank* di medie o piccole dimensioni.

A fronte del susseguirsi delle crisi (l'ultima delle quali è quella derivante dall'aumento dei costi di gestione e delle utenze dovuta all'inflazione in corso) le esperienze più resilienti si sono dimostrate quelle che avevano già una consolidata collaborazione con soggetti pubblici e privati, che disponevano di reti a cui si è potuto fare riferimento nel momento in cui sono scoppiate delle emergenze. Un elemento di forza si è dimostrato il sostegno pubblico, sia a livello finanziario (tramite sussidi regolari) sia operativo (es. funzionari comunali coinvolti nella verifica dei requisiti dei richiedenti o la messa a disposizione di spazi), che ha consentito di garantire sia la quantità che la qualità dei prodotti (Hermans et al., 2023). Un risultato che evidenzia quanto sia importante pensare all'aiuto alimentare in relazione al più ampio sistema delle politiche sociali, come sarà presentato nella prossima sezione nella quale si affronta il nesso tra contrasto alla povertà alimentare e welfare state.

2.2 - Il contrasto alla povertà alimentare nel welfare state

Gli sviluppi recenti rivelano come il contrasto alla povertà alimentare si stia rafforzando e istituzionalizzando, diventando una componente sempre più consistente del

welfare. Le modalità e il peso che le politiche di contrasto alla povertà alimentare assumono in un determinato contesto risultano infatti fortemente connesse all'assetto di welfare esistente (Greiss et al., 2022). In particolare, ci sono tre aspetti in cui emerge questa connessione: lo spazio che le misure di contrasto alla povertà alimentare occupano nell'ambito delle politiche (sociali); il rapporto tra le misure di contrasto alla povertà alimentare e quelle di contrasto alla povertà economica più in generale (come, ad esempio, le misure di reddito minimo); la natura dei soggetti che intervengono nel contrasto alla povertà alimentare con i relativi modelli di governance adottati.

Il contrasto alla povertà (non solo alimentare) occupa uno spazio marginale nel nostro sistema di welfare, ricevendo solo il 4% della spesa sociale pubblica (dati Eurostat riferiti al 2020). Per lungo tempo la povertà, compresa quella alimentare, è stata delegata agli enti caritatevoli, per lo più di stampo religioso, configurandosi come un oggetto di liberalità, senza che ci fosse un diritto riconosciuto. Anche nella fase di espansione del welfare l'intervento pubblico si è concentrato su alcuni rischi, come quello della vecchiaia e dell'invalidità, o sulla protezione dei lavoratori, lasciando la povertà sullo sfondo, nella convinzione che l'aumento del benessere complessivo avrebbe trainato anche le condizioni di vita delle classi più povere. Negli anni recenti si è assistito a un avvicendamento di interventi e sperimentazioni (dalle *card* al reddito minimo) che si sono sviluppati in modo spesso disorganico e discontinuo, senza che venisse realizzata un'armonizzazione complessiva delle misure. Un impulso al cambiamento è stato dato dall'Unione europea che, attraverso i propri fondi, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE), ha messo a disposizione risorse significative con cui affrontare la povertà e spinto i Governi a riformare gli strumenti orientandoli maggiormente all'inclusione sociale.

Solo in tempi recenti la povertà ha acquisito centralità nel dibattito e nell'agenda politica italiana, ma la *legacy* dell'impianto preesistente resta molto forte ed emerge anche nel contrasto alla povertà alimentare. Anche il sistema di contrasto alla povertà alimentare italiano si è retto infatti per molto tempo su una galassia di attori non profit (in origine perlopiù di matrice religiosa), tanto che si parla delle *food bank*⁴ come "realtà para-istituzionali" (Vasile, De Conno, 2023), con un ruolo dello Stato limitato alla fornitura di prodotti (nell'ambito del PEAD prima e del FEAD poi) che esse distribuivano sui territori ai cittadini indigenti. Di fatto, quindi, la rete di aiuto alimentare è nata prima delle politiche pubbliche.

Specularmente a quanto accaduto per la povertà più generale, nell'ultimo decennio il soggetto pubblico ha assunto un maggiore protagonismo, per impulso dell'Unione europea che, a partire dalla PAC ha messo in circolo le eccedenze alimentari su cui si è consolidato il sistema di contrasto alla povertà alimentare, in parte perché attraverso il FEAD ha fornito risorse finanziarie consistenti per il contrasto alla povertà agendo come *gap filler* e al contempo come leva per l'incremento delle misure nazionali (Greiss et al., 2019). Inoltre, la maggiore consapevolezza della relazione tra ambiente e consumo alimentare, a cui si riconduce il tema della redistribuzione delle eccedenze agli indigenti, ha incoraggiato provvedimenti e proposte come quella della "Legge Gadda" (§ 2.3.2, il quadro normativo) e del reddito alimentare (§ 2.3.2, i fondi nazionali). Infine, la pandemia e il conflitto in Ucraina, crescendo il numero dei vulnerabili che ricercano sostegno alimentare, hanno costretto i Governi a prendere coscienza del problema, incrementando le risorse finanziarie e gli interventi dedicati (Dekkinga et al., 2022).

Nonostante l'aiuto alimentare stia diventando una componente centrale del welfare (Bifulco et al., 2022), a livello nazionale i provvedimenti si fermano spesso al mero stanziamento di fondi non strutturali e alla sperimentazione di misure emergenziali e temporanee, senza una effettiva programmazione e alcun riconoscimento di un diritto al cibo.

Due sono i soggetti che in questo scenario svolgono un ruolo suppletivo rispetto al welfare statale. Innanzitutto, come si anticipava sopra, gli attori non profit. In un welfare state dove la povertà alimentare – e la povertà più in generale – occupano uno spazio marginale, si è consolidato un vivace sistema fondato sulla società civile e sui corpi intermedi che negli anni non ha solo dato una risposta a un bisogno scoperto, ma ha anche cercato di rinnovare le modalità di intervento (Maino et al., 2016). Si tratta di enti che supportano gli indigenti attraverso vari strumenti (unità di strada, mense, pacchi alimentari, empori) realizzando un'azione capillare sui territori e riuscendo – seppur con modalità non sempre omogenee – ad assicurare supporto anche in quelli più periferici. Le *food bank* – che spesso sono considerate l'unica politica contro la povertà alimentare – sono così arrivate a costituire secondo alcuni osservatori un'estensione del welfare state ponendosi come strumento centrale di rinforzo delle politiche di contrasto alla povertà alimentare. Circa 3 milioni di persone contano sugli aiuti FEAD e altrettante fanno riferimento alla rete alimentare locale, anche se non accedono al cibo FEAD (es. su aiuti integrativi provenienti dal Fondo Nazionale o attività di recupero prodotti gestito da associazioni locali). Sempre più spesso infatti i Governi, considerando l'aiuto alimentare come una componente del welfare ma non potendosene fare carico

⁴ In questa sezione il termine *food bank* è usato – nel quadro della letteratura comparata sulla povertà alimentare – con un'accezione ampia che va oltre lo specifico caso dei banchi alimentari e ricomprende l'insieme delle misure non pubbliche di contrasto alla povertà alimentare (tra cui banchi alimentari, empori, distribuzione di pacchi alimentari).

direttamente, attribuiscono alle *food bank* il ruolo di fornitori esterni, soprattutto nel Sud Europa, limitandosi ad agevolarne l'operato o la fornitura di prodotti alimentari.

Inoltre, l'attività di distribuzione del cibo si è contornata nel tempo di ulteriori valori e funzioni. Nei luoghi in cui si distribuisce cibo spesso si fa anche accoglienza, si possono trovare sportelli di supporto (alla famiglia, al lavoro, alla salute, al risparmio), si incontrano persone, si viene orientati ai servizi del territorio. Un aspetto importante in una fase in cui sportelli, servizi e assistenti sociali sono carenti sui territori. Così facendo il cibo diviene un mezzo di aggancio prima, e di inclusione poi, di persone vulnerabili. Un aspetto che il FSE+ andrà a incentivare, insieme al *capacity building* delle organizzazioni (si veda § 2.3.1). Ed è questo il grande valore aggiunto che questi strumenti hanno rispetto alle carte o ai meri trasferimenti monetari, che, almeno per come sono impostati finora, lasciano "soli" i beneficiari ad affrontare la sfida della povertà. La distribuzione delle eccedenze attraverso le Organizzazioni partner nazionali, organizzazioni partner, organizzazioni partner capofila e Organizzazioni partner territoriali si presenta inoltre come un modello di *governance* multilivello in cui le risorse si spostano in maniera piuttosto fluida dal livello centrale a quelli locali.

Accanto al non profit, sono i governi sub-nazionali (Regioni e Comuni) che, in ambito pubblico, si fanno carico della programmazione e della gestione delle politiche alimentari, tanto che, mentre su scala nazionale parliamo di politiche sanitarie, educative e abitative, ci si riferisce alle *food policy* quasi esclusivamente con accezione locale (e sempre più spesso di *urban food policy*) (Lizzi, Righettini, 2022; Magarini, 2022). I governi locali possono operare nel

contrasto alla povertà alimentare in varie modalità: attuano incentivi per favorire la donazione delle eccedenze; offrono risorse materiali (es. spazi, mezzi pubblici), umane (es. assistenti sociali) e contributi economici; istituzionalizzano luoghi di incontro in cui i vari attori impegnati sui territori possano dialogare e coordinarsi, se possibile attuando nuove progettualità. Si crea così un intreccio tra Enti locali e attori non profit, che in certi casi riesce a fare la differenza nel facilitare l'accesso al cibo da parte delle persone vulnerabili.

Per alcuni osservatori un sistema di contrasto alla povertà alimentare così costituito rappresenta tuttavia un fallimento del welfare state, in quanto il diritto al cibo non si porrebbe come un diritto riconosciuto e in virtù del quale i cittadini possono reclamare sostegno, ma resterebbe confinato all'alveo della cosiddetta "new charity economy"⁵ (Kessl, 2018) ed eccessivamente condizionato dal luogo di residenza. In questo sistema, infatti, l'entità e la qualità degli aiuti ricevuti risulterebbero eccessivamente condizionati dal contesto locale e/o alla singola *food bank* dalla quale la persona riceve aiuto. Queste misure, inoltre, agirebbero secondo una logica emergenziale riparativa, e non preventiva, incapaci di avviare alcuna forma di attivazione dei beneficiari, lontano dunque dagli approcci del *social investment* (Hemerijck, 2017). Tuttavia, è possibile osservare come da tempo si stia provando ad andare oltre queste criticità. Molte realtà stanno infatti integrando la fornitura di prodotti alimentari con una serie di servizi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa dei loro destinatari (Greiss et al., 2019). Questi servizi mirano ad offrire, unitamente all'assistenza materiale, altre misure di inclusione sociale adattate ai bisogni delle persone, per accompagnare la fuoriuscita, o prevenirne la caduta, da condizioni di povertà. Già previsti

⁵ Con *new charity economy*, infatti, si intende l'economia che riguarda la distribuzione di beni primari attraverso Enti caritatevoli volti a garantire il minimo di sussistenza.

dal FEAD, sono esplicitamente richiesti dalla nuova programmazione dell'FSE+, in merito all'Obiettivo di Policy 4 nell'alveo delle misure di Inclusione sociale e lotta alla povertà (§ 2.3.1). Peraltro, è questa la logica adottata in Italia da molti degli empori solidali, di fatto una evoluzione delle classiche *food bank*, che prevedono al loro interno una serie di servizi e attività volti all'attivazione e all'inclusione

sociale dei destinatari (sportello lavoro, supporto alla famiglia, promozione della salute, ecc.). Si crea così un sistema in cui attori più o meno integrati operano adottando logiche differenti (talvolta più emergenziali, altre più proattive), di solito adattate ai bisogni dei destinatari a cui tali attori si rivolgono (Figura 2.1).

FIGURA 2.1 Logiche di intervento e grado di integrazione tra gli interventi di contrasto alla povertà alimentare



Fonte: nostra elaborazione

2.3 - Dall'Unione europea ai Comuni: le politiche di contrasto alla povertà alimentare

L'attuazione delle politiche di contrasto alla povertà alimentare si sviluppa su tre livelli di *governance*: europea, nazionale e sub-nazionale (che, a sua volta, si articola tra regionale e comunale). In questa sezione si ripercorrono le misure di iniziativa

dell'Unione europea (§ 2.3.1), quelle di natura nazionale (§ 2.3.2), regionale (§ 2.3.3) e locale (§ 2.3.4).

2.3.1. Le misure di iniziativa dell'Unione europea

Istituita nel 2014, la principale misura di contrasto alla povertà alimentare è il Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD)⁶. La più recente programmazione nazionale dei fondi europei, prevista per il settennato 2021-2027,

⁶ Con il FEAD sono dunque ricomprese nell'ambito delle politiche di coesione le attività del precedente programma di aiuti alimentari PEAD, istituito nell'ambito della politica agricola comune (PAC).

ha integrato il FEAD nell'Obiettivo Strategico di Policy 4 dei fondi FSE Plus⁷ (a seguire, FSE+) e FESR. La prima parte del paragrafo è dedicata alla nuova programmazione europea e, nello specifico, agli obiettivi inerenti alla povertà alimentare. La seconda parte approfondisce le misure legate all'ex fondo FEAD e ai risultati ottenuti nel contesto nazionale.

Dalla programmazione europea (2021-2027) derivano dieci Programmi nazionali (PN): scuola e competenze; ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale; sicurezza per la legalità; equità nella salute; inclusione e lotta alla povertà; giovani, donne e lavoro; metro plus e città medie del Sud;

cultura; capacità per la coesione; Just Transition Fund⁸. Nel complesso, ai Programmi nazionali sono riservati 25,575 miliardi di euro, considerando sia il finanziamento europeo (per 14,8 miliardi) che il cofinanziamento nazionale (10,8 miliardi). Al Programma nazionale di inclusione e lotta alla povertà sono destinati più di 4 miliardi di euro (circa l'1,6% del totale dei fondi destinati ai programmi nazionali). Come menzionato più avanti in questa sezione, al precedente Fondo FEAD erano stati destinati 3,8 miliardi di euro, aumentati poi a 4,5 miliardi a seguito dell'emergenza da Covid-19. La Tabella 2.2 ricostruisce la distribuzione della dotazione finanziaria destinata ai programmi nazionali.

TABELLA 2.2 Dotazione finanziaria destinata ai Programmi Nazionali, contributo UE e cofinanziamento, in euro, 2021-2027

Programmi Nazionali (PN)	Contributo UE	Cofinanziamento	Totale
PN Scuola e competenze	2.013.592.759	1.767.395.275	3.780.988.034
PN Equità nella Salute	375.000.000	250.000.000	625.000.000
<i>PN Inclusione e lotta alla povertà</i>	2.143.613.000	1.936.252.834	4.079.865.834
PN Giovani, donne e lavoro	2.682.534.000	2.406.134.333	5.088.668.333
PN METRO plus e città medie del Sud	1.590.000.000	1.412.500.000	3.002.500.000
PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale	3.723.000.000	1.913.000.000	5.636.000.000
PN Sicurezza per la legalità	200.000.000	35.294.119	235.294.119
PN Cultura	389.000.000	259.333.333	648.333.333
PN per la Giusta Transizione (JTF)	1.029.588.540	181.692.099	1.211.280.639
PN Capacità per la coesione AT	617.200.000	650.233.334	1.267.433.334
Totale	14.763.528.299	10.811.835.327	25.575.363.620

Fonte: nostra elaborazione su dati ministeriali

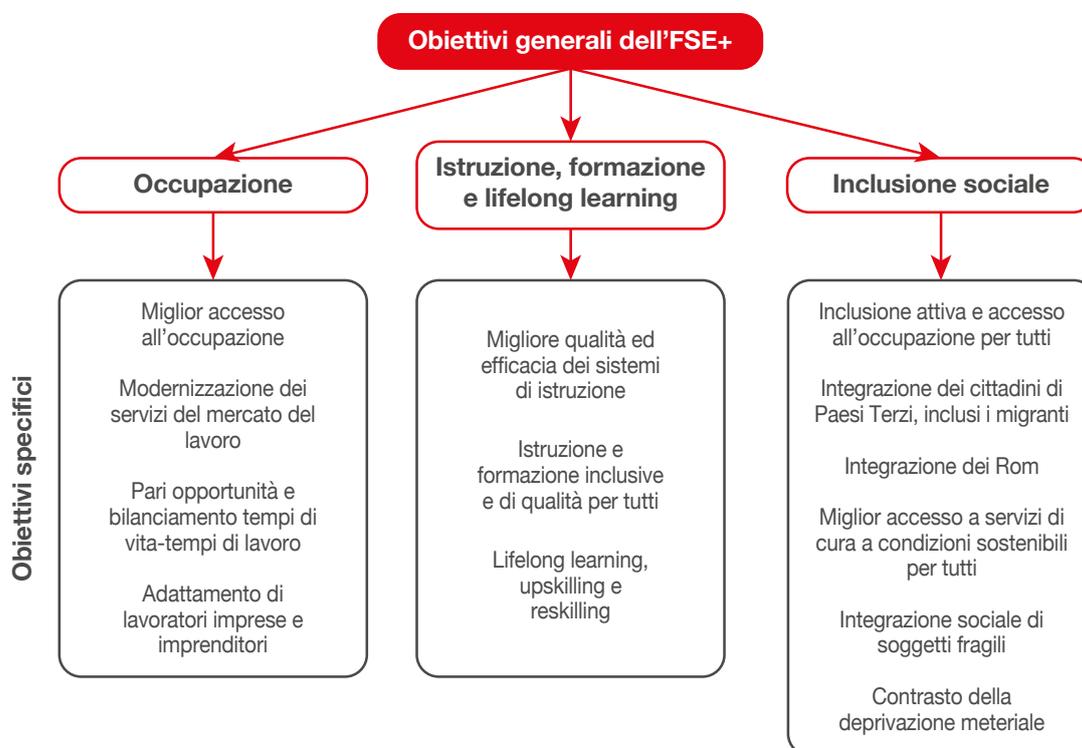
L'Obiettivo di policy 4 dell'FSE+ (inerente al PN per l'Inclusione e la Lotta alla povertà) integra l'azione delle politiche del lavoro,

dell'istruzione e formazione e dell'inclusione e protezione sociale (Figura 2.2).

⁷ Regolamento UE (2021/1057).

⁸ Tra questi, rappresentano una novità rispetto al precedente ciclo di programmazione, oltre al Programma collegato al Fondo per la Transizione Giusta introdotto per la prima volta a livello europeo nel ciclo 2021-2027, il nuovo Programma dedicato all'equità nella salute nelle Regioni meno sviluppate e il potenziamento di quello rivolto alle Città Metropolitane che si estende anche alle città medie del Sud.

FIGURA 2.2 **Obiettivi generali e specifici dell’FSE+**



Fonte: nostra elaborazione

L'azione riguardante l'inclusione e la protezione sociale⁹ include le misure di contrasto alla povertà alimentare (inquadrate all'interno della deprivazione materiale). L'azione invita, esplicitamente, al miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini per ridurre disegualianze sociali e disparità territoriali dell'offerta. Inoltre, l'obiettivo sottolinea la centralità dei soggetti del Terzo Settore con i quali i servizi territoriali operano in stretto raccordo e le cui attività sono riconosciute e valorizzate, anche attraverso co-programmazione, co-progettazione, specifici accordi di collaborazione, forme innovative di partenariato, strumenti di finanza di impatto e azioni di sostegno e di *capacity building*. Differentemente da quanto previsto nella programmazione precedente,

le azioni di contrasto alla povertà alimentare dovranno necessariamente includere misure volte all'inclusione sociale (nelle logiche di *empowerment* dei beneficiari) promuovendo interventi integrati e sistematici, valorizzando dunque la dimensione verticale (nazionale, regionale, locale) e orizzontale (pubblico, privato) della governance di distribuzione degli aiuti alimentari. L'azione specifica sottolinea la necessità di intervenire a sostegno delle persone in condizione di deprivazione, anche attraverso il rafforzamento della rete di distribuzione degli aiuti alimentari e materiali, con un approccio di programmazione sociale integrata basato sulla presa in carico integrale della persona e l'avvio di percorsi di accompagnamento verso l'autonomia, superando la logica

⁹ Obiettivi specifici FSE Plus 4.h, 4.i, 4.j, 4.k, 4.l, 4.m e FESR 4.III, 4.IV e 4.V.

emergenziale di risposta ai soli bisogni primari¹⁰.

Per farlo, il FSE+ ha infatti stabilito che il 25% (6.393.840.750,16 su 25.575.363.000,62 di euro) dei fondi sia destinato alla promozione dell'inclusione sociale, che almeno il 3% (767.260.890,02 su 25.575.363.000,62 di euro) del bilancio (dell'inclusione sociale) sia speso per gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base alle persone indigenti e che, nei Paesi dell'UE in cui il numero di minori ad alto rischio di povertà è superiore alla media dell'UE, inclusa l'Italia, almeno il 5% (1.278.768.150,03 su 25.575.363.000,62 di euro) delle risorse del FSE+ sia destinato a misure che contribuiscono alla parità di accesso dei minori all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'assistenza all'infanzia gratuite, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata (v. infra) (Tabella 2.3). Per gli interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione, il FSE+

si pone l'obiettivo di intervenire a sostegno delle persone in condizione di deprivazione, anche attraverso il rafforzamento della rete di distribuzione degli aiuti alimentari e materiali. Si confermano anche le misure di *Housing First* e *Housing Led* a favore delle persone in condizione di vulnerabilità, compresi gli individui senza dimora o a rischio di esclusione abitativa, con il contributo del FESR per il finanziamento di interventi relativi alle strutture. Anche in relazione alla *governance* e alla gestione della dotazione finanziaria, la nuova programmazione settennale agirà in continuità rispetto a quella riferita al 2014-2020. Infatti, dal 2014 al 2021¹¹, il Fondo ha sostenuto gli interventi promossi dai paesi Membri dell'UE per fornire agli indigenti cibo e/o assistenza materiale e si rivolgeva alle forme più gravi di povertà (quali, ad esempio, la deprivazione alimentare, la povertà infantile e delle persone senza fissa dimora).

TABELLA 2.3 **Gli obiettivi e i vincoli di utilizzo delle risorse FSE+**

Obiettivi	<ul style="list-style-type: none">• Miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini per ridurre le disuguaglianze• Rafforzamento dei processi di integrazione e collaborazione tra PA e TS, attraverso co-programmazione, co-progettazione e altri accordi di partenariato• <i>Capacity building</i>: orizzontale/verticale; pubblico/privato• Empowerment dei beneficiari e superamento della logica emergenziale
Vincoli di utilizzo delle risorse	<ul style="list-style-type: none">• Il 25% delle risorse sono destinate all'inclusione sociale• Almeno il 3% del bilancio destinato agli aiuti alimentari e all'assistenza materiale di base alle persone indigenti• Nei Paesi dell'UE in cui il numero di minori ad alto rischio di povertà è superiore alla media dell'UE, almeno il 5% delle risorse destinate a misure per la parità di accesso dei minori all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'assistenza all'infanzia gratuite, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata (<i>Child Guarantee</i>)

Fonte: nostra elaborazione

¹⁰ Il riferimento è alla misura *Child Guarantee*, anch'essa introdotta in questa sezione del capitolo.

¹¹ La programmazione europea 2014-2020, a seguito della pandemia da Covid-19, si è estesa, attraverso una proroga decisa dall'Unione Europea, sino al 2021.

Inoltre, nell'alveo della nuova programmazione, ulteriori interventi saranno previsti nell'ambito della *Child Guarantee*¹². Per quanto riguarda l'infanzia, in coerenza con l'iniziativa del Sistema europeo di Child Guarantee (in Italia, il Piano di azione nazionale della Garanzia Infanzia-PANGI), si prevedono interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, adottando un approccio

multidimensionale, nonché interventi per favorire l'accesso ai servizi per la prima infanzia per i bambini in condizioni di svantaggio. Tra le azioni previste a contrasto della povertà minorile, la dimensione alimentare è uno degli obiettivi chiave del Piano. La Tabella 2.4 ripercorre gli obiettivi generali della Child Guarantee e le azioni specifiche previste dal PANGI.

TABELLA 2.4 Child Guarantee e PANGI: obiettivi generali e azioni specifiche

Child Guarantee: obiettivi generali	PANGI: azioni specifiche
<ul style="list-style-type: none"> • Fornire almeno un pasto sano al giorno a scuola • Sostenere l'accesso a pasti sani non solo durante i giorni di scuola, anche attraverso un sostegno finanziario o in natura, in particolare in circostanze eccezionali come la chiusura delle scuole • Garantire che le norme alimentari degli istituti di educazione e cura della prima infanzia e degli istituti di istruzione rispondano alle esigenze alimentari specifiche • Limitare la pubblicità e la disponibilità di cibi ad alto contenuto di grassi, sale e zuccheri negli istituti di educazione e cura della prima infanzia e negli istituti di istruzione • Fornire ai minori e alle famiglie informazioni adeguate su una nutrizione sana dei minori 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendere l'offerta di un pasto sano al giorno a scuola un servizio pubblico essenziale per il quale venga stabilito uno specifico livello essenziale delle prestazioni (LEP), con estensione delle scuole a tempo pieno • Garantire gradualmente l'accesso gratuito a tutte le bambine e i bambini a partire da quelli appartenenti a nuclei familiari in povertà assoluta, con ISEE inferiore a 9.500 euro • Prevedere l'avvio di processi di integrazione del servizio mensa anche nella scuola secondaria di primo grado, per far fronte anche all'alto tasso di abbandono scolastico

Fonte: nostra elaborazione

L'ex programmazione FEAD per il settennato 2014-2020 aveva stabilito che il finanziamento da parte dell'UE

ammontasse all'85% dell'importo totale delle risorse, integrato dagli Stati membri per la quota restante¹³. Il valore

¹² Il sistema europeo Child Guarantee prevede interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, adottando un approccio multidimensionale, nonché interventi per favorire l'accesso ai servizi per la prima infanzia per i bambini in condizioni di svantaggio. Tra le varie forme di povertà (es. materiale, educativa, abitativa) la misura si rivolge nello specifico alla povertà alimentare.

¹³ In risposta alla pandemia di Covid-19 sono state adottate due iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII). La seconda di queste iniziative di investimento, CRII+, ha introdotto misure di sostegno specifiche per aiutare gli indigenti modificando le norme relative al funzionamento del programma FEAD, il che consente alle autorità di gestione, alle organizzazioni partner e ad altre parti interessate di rispondere rapidamente alle sfide emergenti. Ad esempio, è stato possibile distribuire aiuti alimentari e assistenza materiale di base mediante buoni e fornire dispositivi di protezione individuale, riducendo così il rischio di contagio per chi fornisce aiuti e assistenza. L'iniziativa ha inoltre introdotto un cofinanziamento del 100% per l'esercizio contabile 2020-2021. Entro la fine di aprile 2021, l'adozione di CRII e CRII+ ha portato a 12 proposte di modifica del programma FEAD in 9 Stati Membri (AT, ES, FR, HR, HU, LU, IT, PT e RO): 8 modifiche che consentono di beneficiare del tasso di cofinanziamento del 100% e 4 modifiche volte a introdurre misure di emergenza per rispondere alla pandemia di Covid-19.

complessivo del Fondo aveva così raggiunto una dotazione di 4,5 miliardi di euro. Nello specifico, la precedente programmazione prevedeva che gli Stati membri utilizzassero il fondo in due modi: la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (Programma Operativo I) e/o inclusione sociale (Programma Operativo II)¹⁴. L'Italia si collocava nel Programma Operativo I.

La gestione della distribuzione di beni alimentari è affidata (si usa il presente poiché la struttura è ancora valida nella nuova programmazione), in qualità di Organismo intermedio, all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), sottoposto invece alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole e forestali. L'Autorità di gestione (AdG) del FEAD è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. I beni alimentari, acquistati centralmente da AGEA, sono poi distribuiti alle Organizzazioni partner nazionali¹⁵ (OPN). Ogni OPN ha una rete di strutture che aderiscono al programma FEAD, denominate Organizzazione partner capofila (OPC) che a loro volta hanno affiliate altre strutture denominate Organizzazioni Partner Territoriali (OPT)¹⁶. Le OPC ricevono da AGEA i prodotti che stoccano, conservano e distribuiscono alle OPT, poi ne tracciano i flussi di assistenza e provvedono al controllo. Le OPT si affiliavano ad una OPC e ricevano i beni in proporzione al numero di assistiti in carico;

queste, infatti, svolgono la distribuzione di beni direttamente ai destinatari finali dell'intervento e devono offrire misure di accompagnamento all'inclusione sociale. La distribuzione può avvenire da parte delle OPT tramite quattro canali: mense, pacchi, distribuzione attraverso unità di strada ed empori. Pertanto, la rete che sostiene (e ha sostenuto) il FEAD rappresenta un tipico esempio di governance multilivello delle politiche sociali nell'ambito della distribuzione di derrate alimentari per il contrasto alla povertà alimentare.

Il FEAD in Italia perseguiva due obiettivi: il contrasto alla povertà alimentare (Misura 1) e il contrasto alla deprivazione materiale (Misura 4)¹⁷. È probabile che l'articolazione delle Misure sarà variata a seguito dell'avvio della nuova programmazione FSE+. La Misura 1 prevedeva la distribuzione di beni alimentari e pasti a persone in condizione di grave deprivazione materiale. La Misura 4 riguardava la distribuzione di beni di tipo materiale e alimentare a persone senza fissa dimora o in condizioni di marginalità estrema, tramite Unità di strada e progetti di inclusione sociale e abitativa. Quanto alla Misura 4, gli interventi riguardavano l'acquisto e la distribuzione di beni di prima necessità (o di altri beni materiali), interventi a bassa soglia di accesso, progetti di accompagnamento all'autonomia, servizi di accoglienza

¹⁴ 23 Stati Membri hanno optato per il PO I, mentre quattro hanno scelto il PO II: PO I - Prodotti alimentari: BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, SL, UK, PO I - Assistenza materiale di base: AT E PO I - Prodotti alimentari e assistenza materiale di base: CY, CZ, EL, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PT, RO, SK; PO II - Inclusione sociale: DE, DK, NL, SE. Nessuno stato membro ha utilizzato il fondo per entrambi i PO.

¹⁵ In Italia sono sette: Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la pace, Caritas italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità.

¹⁶ Ciascuna Organizzazione Partner Territoriale (OPT) è coadiuvata da una Organizzazione Partner Capofila (le OPC sono 186 in Italia) che si occupa di soddisfare specifici requisiti in termini di capacità di stoccaggio, conservazione e distribuzione dei prodotti, tracciabilità dei flussi.

¹⁷ È utile menzionare che la Misura 2 (aiuto materiale scolastico) e Misura 3 (Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate) del FEAD non sono mai state attuate. Le risorse ad esse destinate sono confluite nelle azioni rivolte alle Misure 1 e 4.

notturna e diurna, unità di strada, *housing first* e *led* (o *co-housing*). Come noto, la Misura 4 agiva in integrazione alla Misura 1. Tuttavia, la distribuzione degli aiuti alimentari riguardava prevalentemente coloro per i quali era definito un progetto di presa in carico che accompagnava i beneficiari in un percorso volto all'inclusione sociale. Anche nel caso della Misura 4, la maggior voce di spesa era quella relativa ai beni di prima necessità e ad altri beni materiali che includono alimenti e pasti completi. Si rimanda al Capitolo 1 (Tabella 1.6) per consultare i dati inerenti agli accessi al Fondo FEAD.

Il tema della povertà alimentare è poi affrontato, indirettamente, da altre misure europee. Infatti, la distribuzione delle derrate alimentari (e, nello specifico, la redistribuzione delle eccedenze) rientra tra le priorità dell'Unione Europea a partire dalle iniziative della Politica Agricola Comune (da cui, appunto, è disceso prima il PEAD e dal 2014 il FEAD). In questa direzione, altre misure riguardano il contrasto allo spreco e la redistribuzione delle derrate alimentari. La Risoluzione del Parlamento europeo del 2017 pone l'obiettivo di ridurre lo spreco alimentare e migliorare la sicurezza alimentare. Il testo sottolinea l'urgenza di limitare la quantità di sprechi alimentari e di migliorare l'efficienza delle risorse nell'Unione in ogni fase della filiera alimentare, tra cui la produzione, la trasformazione, il trasporto, lo stoccaggio, la distribuzione al dettaglio,

la commercializzazione e il consumo. Tuttavia, come riportato nel testo ufficiale, le donazioni di prodotti alimentari non possono essere considerate il principale strumento di lotta alla povertà alimentare e di attenuazione dei problemi sociali. Pertanto, in questo caso, il legame tra le questioni ambientali e sociali si rivolge solo indirettamente al contrasto della povertà alimentare e richiama l'attenzione su una redistribuzione più equa del cibo. A tale proposito, i riferimenti sono la Direttiva UE 2018/851 sulla gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, la dichiarazione congiunta contro lo spreco "Every Crumb Counts" e il "Retail Agreement on Waste"¹⁸.

2.3.2. Le politiche nazionali

In Italia la Costituzione italiana riconosce solo implicitamente il diritto al cibo¹⁹. Tuttavia, gli enti locali prendono in carico il tema in virtù del principio solidaristico e della loro capacità di mettere in atto iniziative che suppliscono alle inefficienze del sistema economico e sociale e che mirano ad andare incontro alle necessità alimentari dei singoli, facendo leva sulla collaborazione della società civile (come nel caso dei banchi alimentari o degli empori solidali). Con lo scoppio della pandemia, le politiche di contrasto alla povertà alimentare – e, più in generale, di assistenza sociale legate a situazioni di grave deprivazione materiale – hanno riconsiderato il bilanciamento tra

¹⁸ Le due dichiarazioni sottolineano che il settore del commercio al dettaglio si confronta con milioni di consumatori ogni giorno ed è in una posizione unica per approfondire la conoscenza e sensibilizzare in merito agli sprechi alimentari, facilitando in tal modo scelte consapevoli; sottolinea che le pratiche di marketing quali «paghi uno, prendi due» aumentano il rischio che i consumatori acquistino più del necessario; sottolinea altresì, al riguardo, la necessità di mettere a disposizione confezioni più piccole per i nuclei familiari più piccoli; plaude al fatto che alcuni dettaglianti vendano prodotti alimentari con date di scadenza brevi a prezzi scontati, ma ritiene che tale pratica dovrebbe essere maggiormente diffusa.

¹⁹ Il diritto al cibo è tutelato, implicitamente, dagli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione italiana e rientra, indirettamente, anche nelle disposizioni relative alla disciplina dei rapporti economici (artt. 41-47) e in materia di lavoro (artt. 1 e 4). Il reddito è infatti la condizione fondamentale affinché un individuo possa accedere ai beni di prima necessità.

servizi reali e trasferimenti monetari. L'introduzione di nuove misure nazionali ha riportato in auge il ruolo delle "realità dal basso", come azione di brigate di solidarietà, associazioni spontanee di quartiere e centri sociali (Musella, 2019). Questa sezione si articola in tre paragrafi. Il primo introduce il quadro normativo nazionale. A seguire, il secondo paragrafo, ricostruisce i fondi nazionali per il contrasto alla povertà alimentare e la limitazione agli sprechi. Infine, il terzo paragrafo, illustra i trasferimenti monetari nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà alimentare.

Il quadro normativo nazionale

Durante l'Esposizione Universale (Expo) del 2015 – il cui tema era Nutrire il Pianeta, Energia per la vita – il diritto al cibo è stato oggetto di dibattito e poi di iniziativa legislativa. La proposta di legge costituzionale che è scaturita dal dibattito richiamava al riconoscimento del diritto al cibo (quale "fonte di coesione sociale, di relazioni, di generazione di significati culturali, nonché di rapporto con il pianeta e con le risorse") e a un impegno da parte del legislatore di assumersi le responsabilità delle distorsioni dell'attuale sistema economico²⁰. La proposta parlamentare, tuttavia, non ha ottenuto nessun seguito e non vennero approvate delle decisioni definitive in materia. A difesa del diritto al cibo entrano quindi in

gioco gli enti locali, in virtù del ricorso al principio solidaristico e alla loro capacità di mettere in atto tutte quelle iniziative che suppliscono alle "inefficienze del sistema" economico e sociale e che mirano ad andare incontro alle necessità alimentari dei singoli, facendo leva sulla collaborazione della società civile (è il caso, ad esempio, dei banchi alimentari).

Con riferimento allo spreco alimentare, in Italia, il recupero delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale è definito dalla Legge 155/2003 sulla disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale (nota come Legge del Buon Samaritano). Tale legge punta ad incoraggiare le donazioni di cibo pronto e non consumato – anche nell'ambito della ristorazione – per facilitare l'attività di redistribuzione dei pasti e dei generi alimentari agli indigenti. A recuperare il cibo sono enti del Terzo Settore (ETS) e Onlus²¹, considerate "consumatori finali" e responsabili della distribuzione del cibo nell'osservanza delle norme sulla sicurezza dei prodotti alimentari poiché equiparate al consumatore finale. Questa normativa è stata poi integrata dalla Legge 147/2013 che fissa una serie di requisiti in tema di sicurezza per la cessione di eccedenze alimentari e che ha previsto che siano le stesse Onlus (oggi ETS) e i donatori di alimenti²² a garantire un adeguato stato di conservazione, trasporto, deposito e uso dei prodotti alimentari donati (art. 5).

²⁰ Nel testo della proposta di legge n. 3133/2015 di iniziativa dei Deputati e per la modifica dell'art. 32 della Costituzione si legge: "Con il riconoscimento del diritto al cibo nella Costituzione, dunque, il nostro Paese sarà capofila in Europa per un'inversione di tendenza che dovrà portare, da una parte, a una seria assunzione di responsabilità delle distorsioni dell'attuale sistema economico e, dall'altra, al pieno riconoscimento del cibo come fonte di coesione sociale, di relazioni, di generazione di significati culturali, nonché di rapporto con il pianeta e con le risorse. Se è vero, infatti, che siamo quel che mangiamo, tutelare l'accesso al cibo significa tutelare noi stessi".

²¹ Si precisa che la riforma del Terzo Settore del 2017 ha eliminato la qualifica di Onlus e ha determinato l'abrogazione della normativa relativa a queste Organizzazioni. Con l'entrata in vigore del RUNTS le Onlus sono diventate Enti del Terzo Settore.

²² Gli attori economici della filiera, inclusi gli operatori della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica.

Inoltre, la stessa legge prevede specifiche norme per consentire il riutilizzo, ai fini del consumo umano o animale, dei prodotti alimentari idonei che sono stati oggetto di confisca. Con la Legge 166/2016 (Legge Gadda)²³ il legislatore ha invece confermato l'impegno nella lotta allo spreco e ha valorizzato il recupero dei prodotti alimentari invenduti, non consumati o scartati lungo la filiera mediante la donazione a favore delle persone bisognose.

Nello specifico, la Legge Gadda ha creato un quadro normativo in materia

di distribuzione delle derrate alimentari (incluse, ad esempio, le agevolazioni fiscali) e definito la figura dell'operatore del settore alimentare e dei concetti ad esso correlati (es. eccedenze alimentari, spreco, donazione). Oltre alle semplificazioni burocratiche e alle agevolazioni fiscali, la legge ha inoltre riconosciuto il Tavolo Coordinamento del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) per la consultazione di tutti i soggetti coinvolti nella lotta allo spreco e alla povertà alimentare, istituendo anche un Fondo per la lotta agli sprechi alimentari (Box 2.1).

BOX 2.1 Il Fondo per la limitazione degli sprechi alimentari

Il Fondo per la limitazione degli sprechi alimentari è stato istituito presso il MIPAAF dalla Legge n. 166 del 2016 (vedi la sezione dedicata al quadro normativo nazionale, § 2.3.2). Il Fondo ha avuto una dotazione iniziale di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, ed è destinato al finanziamento di progetti innovativi integrati o di rete, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze, con particolare riferimento ai beni alimentari e alla loro destinazione agli indigenti. Nel 2019, il Fondo è stato prorogato al 2019, 2020 e 2021 limitatamente all'importo annuo di 400.000 euro. A decorrere dal 2021, il Fondo è cessato.

Unitamente ai punti appena citati, la Legge Gadda ha definito la possibilità per i Comuni di incentivare chi dona alle organizzazioni non profit concedendo una riduzione della tassa dei rifiuti. La Legge Gadda rappresenta, dunque, una importante *milestone* nella definizione

delle politiche del cibo e, di conseguenza, dell'organizzazione della filiera che si occupa di (re)distribuire le derrate alimentari. La Tabella 2.5 illustra il quadro normativo italiano in materia di spreco alimentare.

²³ Tale legge può essere considerata un'eredità di Expo 2015, perché l'approvazione del Disegno di Legge Gadda, da cui essa scaturisce, era uno dei principali impegni assunti dal Governo italiano proprio nel corso del semestre dell'Esposizione Universale.

TABELLA 2.5 Il quadro normativo italiano in materia di spreco alimentare

	Denominazione	Principali contenuti
Legge 155/2003	Distribuzione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale	Equipara le ONLUS al “consumatore finale”, al fine di sburocratizzare i processi di acquisto degli alimenti e sollevare le organizzazioni dagli adempimenti burocratici che rendono complessa l’assistenza agli indigenti
Legge 147/2013	Legge di Stabilità	Dispone i requisiti e la conservazione delle eccedenze alimentari in cessione gratuita: gli operatori del settore alimentare che effettuano le cessioni gratuite, devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti in linea con quanto stabilito dal regolamento. Inoltre, si esprime in merito al riutilizzo dei prodotti alimentari idonei al consumo umano o animale oggetto di confisca
Legge 166/2016	Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi	Definisce il quadro normativo e concettuale in relazione allo spreco del cibo e alla redistribuzione delle derrate alimentari e istituisce un Fondo per la limitazione degli sprechi alimentari. Inoltre, riconosce il Tavolo di Coordinamento del MIPAAF per la consultazione di tutti i soggetti coinvolti nella lotta allo spreco e alla povertà alimentare. Infine, dispone in materia di agevolazioni fiscali, semplificazione burocratica e incentivi a donare

Fonte: nostra elaborazione

I Fondi nazionali

Il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti

In Italia, parallelamente al FEAD, nel 2012 è stato istituito presso AGEA il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti²⁴, che viene gestito sotto la direzione del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Il Fondo ha agito sinora in ottica complementare rispetto alle risorse del FEAD prevedendo

l’acquisto di cibo fresco (ad esempio, frutta e verdura, carne) da distribuire attraverso gli enti che supportano gli indigenti. Le risorse aggiuntive hanno subito importanti fluttuazioni: sono prima aumentate, poi progressivamente diminuite tra il 2014 e il 2019. La pandemia da Covid-19 ha inoltre spinto il decisore politico ad incrementare le risorse destinate al fondo. Nel corso degli anni, le risorse hanno consentito di ampliare l’offerta dei prodotti alimentari acquistati. Le risorse destinate al fondo sono riportate nel Box 2.2.

²⁴ Previsto dal comma 1 dell’art. 58, del Decreto Legge n. 83 del 2012 (Legge n. 134 del 2012).

BOX 2.2 Il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti. I finanziamenti previsti

Si riassumono di seguito le tappe fondamentali dei finanziamenti diretti al Fondo, per ciascuna legge di bilancio annuale (LdB). Nel 2014, la LdB ha finanziato il fondo con 10 milioni di euro. A seguire, nel 2015, il Fondo è stato rifinanziato per 12 milioni di euro per il 2015, a valere sulle risorse del Fondo per gli interventi in favore della famiglia, con 2 milioni di euro per il 2016 e 5 milioni di euro a decorrere dal 2017. Nel 2016, il Fondo è stato rifinanziato di 8 milioni di euro per l'anno 2016 e di 4 milioni di euro per il 2017. Dal 2017, si sono inoltre previsti incentivi per l'acquisto di beni mobili strumentali da parte degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro, per favorire la distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. Nel 2019, la LdB ha stanziato 6 milioni di euro per le tre annualità successive: 2019, 2020 e 2021. La Legge di Bilancio 2020 ha ulteriormente rifinanziato di 1 milione di euro annui per il triennio 2020-2022. Sempre nel 2020, il Decreto n. 34 (il c.d. Decreto Rilancio) ha incrementato di 250 milioni di euro le risorse destinate alla distribuzione di derrate per l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19. La Legge di Bilancio 2021 ha disposto il rifinanziamento per 40 milioni di euro. Infine, la Legge di Bilancio 2022 ha previsto il rifinanziamento del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, per 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

Fonte: Camera dei Deputati, Servizio Studi (2022)

Il Fondo per il Reddito alimentare

Il Reddito alimentare è un provvedimento inserito nella legge di Bilancio 2023, approvata il 29 dicembre 2022. L'obiettivo della misura è supportare le persone in condizione di povertà e cercare di ridurre, al contempo, lo spreco alimentare. Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Fondo vanta una dotazione di 1,5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024. Le prime modalità attuative della misura e le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo Settore sono stati definiti dal Decreto n. 78 del 26 maggio 2023, redatto a seguito di incontri con le parti istituzionali coinvolte (prevalentemente Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, AGEA e ANCI) e con il partenariato (Tavolo per la lotta agli sprechi e per l'assistenza

alimentare e Organizzazioni partner nazionali del FEAD).

Mentre il nome fa pensare a un trasferimento monetario, si tratta in realtà dell'erogazione di prodotti alimentari. Il reddito alimentare consiste infatti nella distribuzione gratuita, anche tramite gli enti del Terzo Settore presenti sui territori, di pacchi alimentari realizzati con l'inventario della distribuzione alimentare, donati dagli esercizi commerciali che aderiscono volontariamente alla sperimentazione. I soggetti che possono usufruire dei benefici della distribuzione alimentare possono essere i medesimi degli elenchi detenuti dalle Organizzazioni Partner Territoriali della distribuzione dell'ex programma FEAD, nonché altri soggetti segnalati dai servizi sociali territoriali competenti e/o da altre organizzazioni del Terzo Settore operanti sul territorio. L'organizzazione della filiera sarà gestita da

Enti locali ed ETS. Il Terzo Settore metterà infatti a disposizione volontari, spazi e locali e soprattutto esperienza; lo Stato altri locali, le risorse per un partner logistico che dovrà fare i ritiri e le consegne da supermercato a centro e da centro a domicilio che gli enti del Terzo Settore non potranno fare, nonché quelle per aiutare i volontari a coprire le spese principali (carburante per le consegne, ad esempio), e infine l'infrastruttura digitale, ossia la app. La regia del progetto sarà poi in capo ad un Tavolo nazionale che vedrà tutti i partner coinvolti.

Si prevede una sperimentazione di 3 anni presso alcuni comuni capoluogo delle Città Metropolitane, individuati a seguito di intesa in Conferenza unificata, tenendo conto anche della concentrazione dei tassi di povertà che insistono sui territori, di un'equa distribuzione sul territorio nazionale e delle risorse disponibili. I Comuni capoluogo dovranno presentare progetti per la realizzazione degli interventi inerenti al Reddito Alimentare, a seguito di un apposito avviso pubblico non competitivo indetto dalla Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale. I progetti dovranno riportare i dettagli circa le forme di coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore presenti sul territorio, e, in particolar modo, quelli già aderenti al programma FEAD, con la partecipazione degli esercizi commerciali. Nello specifico, è richiesta la definizione delle modalità utili al tracciamento dei beni alimentari e di prima necessità, necessarie a permettere agli esercizi commerciali aderenti all'iniziativa, che donano l'inventario, l'accesso ai benefici previsti dalla Legge n. 166 del 2016 (si veda la sezione dedicata al quadro normativo).

Appare interessante l'idea di favorire, attraverso i progetti, sperimentazioni locali che vedano la promozione e il consolidamento di reti. In questo senso sarà importante verificare il coordinamento delle iniziative con le *food policy* di quelle città che

le hanno approvate negli scorsi anni, e che sono attive nell'implementazione di politiche del cibo locali. Tuttavia, la misura non è ancora oggetto di implementazione: i progetti locali, infatti, non sono ancora stati presentati.

Cinque considerazioni appaiono dunque rilevanti ai fini dell'analisi del Reddito alimentare. In primo luogo, la misura sarà sperimentata, marginalmente, solo in alcune città, per un periodo limitato e con risorse modeste. In secondo luogo, la denominazione della misura risulta confondente (si chiama reddito ma si tratta di una misura che eroga beni in natura). In terzo luogo, permane l'incertezza su chi saranno i destinatari finali e su come saranno selezionati. In quarto luogo, la misura, che fa leva sulle eccedenze – il cui sistema ruota intorno ad AGEA e al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste – viene in questo caso attribuita al MLPS. Infine, in relazione alla sua futura attuazione, uno snodo nevralgico riguarderà la promozione e il consolidamento delle reti territoriali (in linea con quanto indicato dall'FSE+) e l'integrazione con le *food policy* di quelle città che le hanno approvate negli scorsi anni, e che sono attive nella definizione e attuazione di politiche del cibo locali. Complessivamente, anche da quanto emerso dalle interviste effettuate, non è chiara la logica sottostante a questo fondo, se vuole essere un potenziamento di quanto promosso dalla Legge Gadda, o ad esempio il tentativo di attivare maggiormente i Comuni, che a mezzo di trasferimenti specificatamente dedicati, potrebbero essere più incentivati a istituire progettualità.

I trasferimenti monetari ai beneficiari

I buoni spesa

Per far fronte all'emergenza (economica e sociale) della pandemia da Covid-19, nel 2020 il Governo italiano ha stanziato risorse per

adottare le misure di solidarietà alimentare da destinare ai cittadini e definito la loro ripartizione ai vari Comuni. L'ordinanza n. 658²⁵ del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, che prevedeva "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", adottata nel marzo 2020, ha introdotto strumenti di solidarietà alimentare (i buoni spesa). Si è trattato di uno strumento distributivo di carattere nazionale che i Comuni hanno implementato a livello locale. L'ordinanza ha assegnato ai Comuni fondi aggiuntivi per complessivi 400 milioni di euro, utilizzabili con procedure semplificate, per misure urgenti di solidarietà alimentare. A seguire, altri 400 milioni sono stati stanziati dal Decreto Ristori Ter (d.l. n. 154/2020). Nel 2021, il Decreto Sostegni Bis (d.l. n. 73/2021) ha confermato il rinnovo della misura, stanziando 500 milioni di euro, con l'obiettivo di supportare famiglie, lavoratori e imprenditori colpiti dai gravi effetti della pandemia da Covid-19. Unitamente ai generi alimentari e ai beni di prima necessità, il Decreto Sostegni Bis ha incluso la possibilità di supportare i canoni di locazione e le utenze domestiche (Righettini, 2022). Dei 400 milioni stanziati, una quota pari all'80% del totale, per complessivi 320 milioni di euro, era ripartita in proporzione alla popolazione residente di ciascun comune, mentre una quota pari al restante 20%, per complessivi 80 milioni di euro, era ripartita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione (ActionAid, 2021).

Mediante le risorse del Fondo, i Comuni hanno potuto acquistare buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali nel territorio

di riferimento, generi alimentari o prodotti di prima necessità. Ciascun Comune ha individuato la platea di beneficiari e provveduto all'erogazione del beneficio a chi era in condizioni di grave deprivazione, dando priorità a nuclei familiari ed individui che non avevano accesso ad altre forme di sostegno economico pubblico. L'implementazione della misura si è sviluppata a macchia di leopardo e si è caratterizzata per strumenti e modalità operative (dai modelli per fare domanda alle modalità di rilascio dei buoni spesa, dai formati del contributo – se in tessera, card, carnet – agli importi) diversi da comune a comune. Rispetto alle tipologie di beneficio, i dati disponibili riportano una larga prevalenza del buono spesa rispetto ai pacchi alimentari forniti ai cittadini. Nei principali centri urbani, il 69% dei benefici è stato erogato come buono/ticket/voucher, il 31% come distribuzione di pacchi alimentari e, in alcuni casi, come prodotti farmaceutici (Caritas, 2021).

Si è dunque trattato di uno strumento per arginare le perdite di reddito delle famiglie più colpite dal *lockdown* pandemico e limitare l'impatto della prima ondata di contagi. La maggior richiesta di buoni è arrivata dagli stranieri (Baldini, 2021) privi, evidentemente, di altre misure di contrasto alla povertà (come, ad esempio, il Reddito di Cittadinanza). Dai Rapporti ActionAid (2021; 2022) è emerso come le risposte degli enti locali nell'implementazione dei buoni spesa siano state estremamente eterogenee, sia in relazione alla modalità di strutturazione del servizio, sia nelle tempistiche con le quali i Comuni si sono organizzati. Molto è dipeso dal tessuto sociale che ha supportato l'applicazione della misura nei singoli territori (si veda § 2.3.4), in relazione anche alla sinergia tra attore pubblico e privato nella costruzione di partnership dinamiche e

²⁵ OCDPC n. 658, 29 marzo 2020, Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, art. 1, comma 1.

virtuose per l’allocazione della misura tra i beneficiari richiedenti.

La Carta solidale acquisti “Dedicata a te”

Nel 2023 il Governo ha introdotto una nuova misura, la Carta Solidale per acquisti di beni di prima necessità, in vigore da giugno ed effettivamente operativa da settembre 2023. I beneficiari della misura sono i soggetti residenti in Italia con ISEE fino a 15.000 euro. Non possono richiedere la Carta i titolari di RdC, Reddito di Inclusione (ADI), o qualsiasi altra misura di inclusione sociale o sostegno alla povertà come la NASPI, l’Indennità mensile di disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll), l’Indennità di mobilità. Sono parimenti esclusi i titolari di Fondi di solidarietà per l’integrazione del reddito, Cassa integrazione guadagni e qualsivoglia forma di integrazione salariale, o di sostegno nel caso di disoccupazione involontaria, erogata dallo Stato. La misura è “*una tantum*”: è concesso un solo contributo per nucleo familiare, di importo complessivo pari a 382,5 euro per il solo 2023. I fondi stanziati permetteranno l’erogazione di 1.300.000 Carte Solidali. A fine anno se si registreranno dei residui relativi a Carte non utilizzate i fondi saranno redistribuiti ai beneficiari.

Il contributo si può spendere esclusivamente per beni alimentari di prima necessità, con l’esclusione di bevande alcoliche. La Carta potrà essere utilizzata solo presso gli esercizi commerciali che aderiranno a un’apposita convenzione per il contenimento dei prezzi dei beni previsti.

Per l’individuazione dei beneficiari i Comuni hanno ricevuto da INPS l’elenco dei nuclei beneficiari selezionati tra i soggetti in

possesso dei requisiti previsti e secondo i criteri di priorità stabiliti, e assegneranno le Carte in base all’ordine di priorità decrescente:

1. nuclei familiari, composti da non meno di tre componenti, di cui almeno uno nato entro il 31 dicembre 2009, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso;
2. nuclei familiari, composti da non meno di tre componenti, di cui almeno uno nato entro il 31 dicembre 2005, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso;
3. nuclei familiari composti da non meno di tre componenti, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso.

Ai Comuni è distribuito un numero di Carte così calcolato:

- una quota pari al 50% del numero totale di carte è ripartita in proporzione alla popolazione residente in ciascun comune;
- una quota pari al restante 50% è distribuita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite medio di ciascun comune ed il valore del reddito pro capite medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione.

Il contributo viene erogato attraverso carte elettroniche di pagamento, prepagate e ricaricabili, messe a disposizione da Poste Italiane per il tramite della società controllata Postepay, e sono consegnate agli aventi diritto presso gli uffici postali abilitati al servizio²⁶. Si tratta di una misura solo per la popolazione che non vive in condizione di povertà severa e che non usufruisce di contributi assistenziali significativi.

²⁶ I beneficiari, il cui nominativo è presente all’interno degli elenchi che l’INPS ha inviato ai Comuni, saranno contattati dal Comune di residenza che fornirà anche le modalità di ritiro della carta presso l’ufficio postale. Le carte sono nominative e sono rese operative a partire dal mese di luglio 2023. Le carte sono ritirate dai beneficiari dei contributi presso gli uffici postali abilitati al servizio e non sono fruibili, con decadenza del beneficio, se non viene effettuato il primo pagamento entro il 15 settembre 2023.

La misura presenta alcuni aspetti problematici. C'è anzitutto da considerare che il "target" della misura appare molto limitato. Si tratta, come detto, di una misura diretta alla popolazione che non vive in condizione di povertà severa e che non usufruisce di altri contributi assistenziali. L'ISEE richiesto, inferiore a 15.000 euro, è infatti "elevato" per questo tipo di misure. Si è scelta quindi una fascia di popolazione che ha necessità di un aiuto nell'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (perché più colpita dalle conseguenze dell'inflazione crescente) ma che è esclusa da altre misure di contrasto alla povertà o sostegno al reddito. Quindi, verosimilmente, lavoratori/trici poveri, nuclei monoreddito e probabilmente stranieri residenti che oltre ad essere esclusi da sussidi – come il Reddito di Cittadinanza – hanno minori a carico.

Inoltre, il fatto che non sia necessario fare domanda per accedere alla misura, ma che gli aventi diritto siano identificati a priori dall'INPS, fa sì che ci sia una larga e maggioritaria quota di esclusi in base a criteri che appaiono iniqui²⁷ (Pesaresi, 2023). In primo luogo, c'è l'esclusione di coloro che non hanno una certificazione ISEE inferiore a 15.000 euro già depositata presso l'INPS per richiedere servizi a condizione agevolata, ma che potrebbero farla in base ai criteri previsti dal Decreto. Ma anche chi possiede tale dichiarazione non è detto che potrà accedere a "Dedicata a te". La misura infatti esclude a priori le famiglie con meno di 3 componenti che hanno un ISEE inferiore a 15.000 euro. Si tratta di 3.248.000 nuclei con 1 o 2 componenti, tra cui rientrano ad esempio nuclei monogenitoriali con un solo figlio che sappiamo essere molto vulnerabili. Inoltre, rimane scoperta una parte consistente di 4.345.000 famiglie di

almeno 3 membri e con una certificazione ISEE, perché solo 1.300.000 nuclei rientrano nei criteri selettivi sopra ricordati e possono di conseguenza beneficiare del contributo. Nel complesso, dunque, per insufficienza di fondi resterebbero escluse circa 6,3 milioni di famiglie che rispettano il criterio economico dell'ISEE stabilito dal provvedimento.

Inoltre, la Carta costituisce un'erogazione una tantum, che prosegue con la linea delle misure c.d. emergenziali, così come era avvenuto con i buoni spesa (v. sopra) per l'emergenza Covid o le misure introdotte per fare fronte al rincaro delle utenze. Si tratta di misure "tampone" che certamente possono alleviare momentaneamente le difficoltà di alcune categorie di persone ma che si rivelano modeste nell'impatto e contribuiscono anzi ad alimentare un sistema frammentario e parcellizzato, quando sarebbero invece necessarie misure organiche in grado di ricomporre gli strumenti di contrasto alla povertà.

Le prime rilevazioni sull'implementazione della Carta confermano i dubbi sopra esposti. La cifra stanziata infatti non permette di coprire la platea dei potenziali aventi diritto, mentre i criteri escludono persone, come i nuclei monopersonali che, pur versando in condizioni di povertà, non sono considerati idonei. Inoltre, il fatto che i nuclei siano inizialmente selezionati da INPS ma la conferma venga fatta dagli enti locali ha posto questi ultimi sotto ulteriore pressione, sia per gli oneri amministrativi che per la relazione con i cittadini esclusi – i servizi locali sono i più vicini ai cittadini e i primi ai quali questi si rivolgono –, senza essere messi nella condizione di dare

²⁷ In un recente articolo sul Corriere Bergamo l'Assessore alle Politiche Sociali di Bergamo ha stimato che la Carta di solidarietà alimentare "Dedicata a te" escluderebbe dall'accesso circa 4.000 cittadini. Circa 1.090 di essi hanno un ISEE inferiore ai 5.000 euro.

risposte esaurienti e non disponendo in molti casi della documentazione.

Per concludere si riporta di seguito una tabella riassuntiva delle misure di contrasto alla povertà alimentare in Italia (Tabella 2.6).

TABELLA 2.6 Le misure di contrasto alla povertà alimentare in Italia

Denominazione	Tipo di misura	Anno di introduzione	Principali obiettivi	I finanziamenti	Ministero di competenza
FSE+ (2021-2027), Obiettivo di Policy 4	Programmazione europea	2021	<ul style="list-style-type: none"> Miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini per ridurre le disuguaglianze Rafforzamento dei processi di integrazione e collaborazione tra PA e TS, attraverso coprogrammazione, coprogettazione e altri accordi di partenariato <i>Capacity building</i>: orizzontale/verticale; pubblico/privato <i>Empowerment</i> dei beneficiari e superamento della logica emergenziale 	<p>Inclusione sociale (in ottica trasversale rispetto ad altri PN): 6.393.840.750,16 euro</p> <p>Aiuti alimentari e assistenza di base: 767.260.890,02 euro</p>	MLPS
Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti	Fondo	2014	<ul style="list-style-type: none"> In complementarità rispetto alle risorse europee, l'acquisto di cibo fresco (ad esempio, frutta e verdura, carne) da distribuire attraverso gli enti che supportano gli indigenti 	2 milioni di euro per l'anno 2022 e 2023 (ultime due annualità, cfr. Box 2)	MIPAAF AGEA
Fondo per la limitazione degli sprechi alimentari	Fondo	2016 <i>Cessata</i>	<ul style="list-style-type: none"> Finanziamento di progetti innovativi integrati o di rete, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze, con particolare riferimento ai beni alimentari e alla loro destinazione agli indigenti 	1 milione di euro nel 2016, 2017 e 2018 400 milioni di euro nel 2019, 2020 e 2021	MIPAAF AGEA
Reddito alimentare	Fondo	2023	<ul style="list-style-type: none"> Distribuzione gratuita, anche tramite gli Enti del Terzo Settore presenti sui territori, di pacchi alimentari realizzati con l'inventario della distribuzione alimentare, donati dagli esercizi commerciali che aderiscono volontariamente alla sperimentazione 	1,5 milioni di euro per l'anno 2023 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024	MLPS
Buoni spesa	Trasferimento monetario	2020-2021 <i>Cessata</i>	<ul style="list-style-type: none"> L'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali nel territorio di riferimento; generi alimentari o prodotti di prima necessità 	1,3 miliardi di euro (per i soli buoni spesa) nel 2020 e 2021	MLPS
Carta solidale acquisti "Dedicata a te"	Trasferimento monetario	2023	<ul style="list-style-type: none"> L'acquisto di generi alimentari o prodotti di prima necessità 	500 milioni di euro	MLPS

Fonte: nostra elaborazione

2.3.3. Le misure regionali

Dopo avere analizzato la tassonomia delle misure di contrasto alla povertà a livello europeo e nazionale e prima di immergersi nell'analisi del livello locale, questa sezione contribuisce a fornire una visione orientativa dei provvedimenti adottati a livello regionale. Per prima cosa, viene data una panoramica delle misure adottate tra il 2009 e il 2022. Vengono successivamente approfonditi i provvedimenti vigenti, o approvati nel 2023, prendendo in esame 5 interventi di particolare interesse. Infine, viene presentata nel dettaglio la *Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo* approvata da Regione Lombardia nel 2015. Questi passaggi permettono di comprendere non solo come le misure regionali di contrasto alla povertà alimentare siano state definite nel corso degli ultimi anni, ma anche come queste solitamente promuovano l'interazione tra un livello meso (le Regioni) e il livello micro (il locale). Per effettuare l'analisi delle politiche regionali in ambito di povertà alimentare sono stati utilizzati i siti ufficiali delle differenti Regioni e il portale della Presidenza del Consiglio dei ministri "Normattiva". I testi analizzati comprendono Leggi Regionali, Determinazioni Dirigenziali,

Deliberazioni delle Giunte Regionali e Piani Regionali di contrasto alla povertà.

Analizzando i provvedimenti presi dal 2009 al 2022 (Tab. 2.7) risulta che la maggior parte riguarda il finanziamento di progetti per il contrasto alla povertà alimentare (ad esclusione della delibera della Giunta regionale n. 793 del 23/05/2022 dell'Emilia-Romagna in cui vengono definite le linee guida per lo spreco alimentare). Nella quasi totalità delle misure implementate l'ambito prevalente rimane quello della *povertà*. Per quanto riguarda lo spreco, 12 provvedimenti lo individuano come ambito di riferimento, sempre però in relazione con la povertà. L'ambito meno presente è quello della salute, solo 4 delle 25 misure prese in analisi lo prevedono. A differenza della dimensione dello spreco, che è sempre collegata a quella della povertà, il tema della salute, per 3 delle 4 misure prese in analisi, è l'unico presente. L'ottica dominante è quella *sociale*, presente in tutti i provvedimenti analizzati, mentre quella ambientale emerge in 6 dei 25 provvedimenti. Un aspetto interessante è che il numero delle misure adottate a partire dal 2020, 23 in totale, è superiore alla somma dei provvedimenti adottati nei 10 anni precedenti.

TABELLA 2.7 Misure di contrasto alla povertà implementate dal 2009 al 2022 nelle Regioni italiane

Anno	Regione	Tipo			Ambito			Ottica	
		Progetti o Reti	Contributi	Altro	Povertà	Spreco	Salute	Sociale	Ambientale
2009	Toscana	X			X			X	
2011	Veneto	X			X			X	
2014	Marche	X			X			X	
2015	Campania	X			X			X	
2015	Lombardia	X			X	X		X	
2016	Abruzzo	X			X	X		X	
2016	Lazio	X			X		X	X	
2017	Calabria	X			X			X	
2017-2018	Lombardia	X			X	X		X	X
2017	Marche	X			X	X		X	

2017	Puglia	X			X	X		X	X
2017	Umbria	X			X	X		X	X
2019	Basilicata	X			X	X		X	
2019	Lazio	X			X	X		X	
2019-2020	Lombardia	X			X	X		X	X
2020	Basilicata	X			X	X		X	
2020	Campania	X					X	X	
2020	Sardegna	X			X	X		X	
2021	Lazio	X			X			X	
2021-2022	Lombardia	X			X			X	X
2021	Sicilia	X			X			X	
2022	Calabria	X			X			X	
2022	Emila-R.			X			X	X	X
2022	Marche	X			X	X		X	
2022	Piemonte	X					X	X	
TOT	15	24		1	22	12	4	21	6

Fonte: nostra elaborazione da misure elencate sul sito del Consiglio dei Ministri (sezione “Normattiva”) e dai siti istituzionali delle Regioni

Per l’anno 2023, 10 misure sono state emanate da 9 Regioni diverse (Tabella 2.8). In linea generale, delle 10 misure che sono state emanate nel 2023, o che hanno previsto parte della loro attuazione durante questo anno, 9 si configurano come finanziamenti a progetti mentre 1, promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, prevede

un contributo di 140 euro destinato alle persone attraverso una carta acquisti. Tra questi progetti 5 hanno come focus l’ambito della povertà, 3 povertà e spreco, 1 povertà e salute e 1 povertà, spreco e salute. L’ottica prevalente dei progetti rimane quella sociale, per 3 dei 10 progetti si aggiunge una finalità ambientale a quella sociale.

TABELLA 2.8 Misure di contrasto alla povertà vigenti nell’anno 2023

Anno	Regione	Tipo			Ambito			Ottica	
		Progetti o Reti	Contributi	Altro	Povertà	Spreco	Salute	Sociale	Ambientale
2021-2023	Calabria			X	X			X	
2021-2023	Puglia	X			X	X		X	X
2021-2023	Sardegna	X			X			X	
2022-2023	Emilia-R.	X			X	X		X	
2022-2023	Veneto	X			X	X	X	X	X
2022-2024	Lombardia	X			X	X		X	X
2023	Abruzzo	X			X			X	
2023	Friuli-V.G.		X		X			X	
2023	Friuli-V.G.	X			X		X	X	
2023	Liguria	X	X		X			X	
Totale	9	8	2	1	10	4	2	10	2

Fonte: nostra elaborazione da misure elencate sul sito del Consiglio dei Ministri (sezione “Normattiva”) e dai siti istituzionali delle Regioni

Di seguito vengono presentati cinque progetti di particolare interesse. La Regione Abruzzo, attraverso il Decreto Dirigenziale DPG023/36 del 6 marzo ha approvato l'Avviso pubblico "Iniziativa per il sostegno alimentare delle persone in stato di povertà o senza fissa dimora" impiegando una somma di 250.000 euro a seguito dell'individuazione dei beneficiari. Con un Bando lanciato nel 2022 la Regione Emilia-Romagna ha individuato 11 progetti proposti da Enti del Terzo Settore per "il sostegno di soggetti che non riescono a soddisfare importanti bisogni primari, primi tra tutti l'accesso al cibo". Il Bando ha messo a disposizione 500.000 euro di cui 300.000 euro per il 2022 e 200.000 euro per il 2023. Regione Puglia ha messo a disposizione 600.000 euro per il triennio 2021-2023 in favore di spese per interventi a sostegno del recupero e riutilizzo delle eccedenze alimentari, oltre che per realizzare campagne di informazioni volte a ridurre lo spreco alimentare, accrescere l'efficacia di iniziative di redistribuzione di prodotti alimentari e mettere in atto progetti di innovazione sociale nel campo della riduzione dello spreco alimentare. La Regione Veneto, attraverso il progetto "Rete degli empori della Solidarietà" lanciato nel 2011, promuove il *diritto al cibo* e a una sana e corretta alimentazione attraverso la riduzione degli sprechi alimentari, per l'annualità 2022-2023 sono stati stanziati 900.000 euro per il progetto. Infine, Regione Lombardia ha approvato nel 2022 un piano triennale per promuovere attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo investendo un totale di 3.309.000 euro di cui 1.300.000 per il 2023.

Quest'ultimo provvedimento adottato da Regione Lombardia fa riferimento alla Legge Regionale n. 34/2015 che ha contrassegnato uno spartiacque nell'azione regionale, ha infatti permesso di definire un quadro normativo chiaro e dentro cui sia possibile condurre attività di recupero

e redistribuzione, permettendo inoltre di ampliare i soggetti del Terzo Settore coinvolgibili in queste attività (Maino, Bandera, 2021). In primo luogo, viene sottolineato il riconoscimento del diritto universale al cibo mettendo in risalto non solo la dimensione dell'accessibilità ma anche quella della qualità (nutriente e sano). Il riconoscimento di questo principio è funzionale all'interno di questa misura per perseguire il contrasto a forme di malnutrizione e cattiva alimentazione, ma anche per promuovere l'autonomia delle persone affinché possano procurarsi cibo in modo autonomo. Il concetto di diritto al cibo e la definizione di *eccedenze alimentari* fanno diretto riferimento alla Dichiarazione dei diritti universali dell'uomo e al Regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio permettendo una chiara definizione di queste dimensioni e allineando la Legge con il diritto internazionale.

Tre sono le dimensioni di cui si occupa questa Legge Regionale. La prima è quella dell'*accesso al sostentamento alimentare*. Per fare ciò la Regione si impegna a promuovere iniziative di Organizzazioni, sia pubbliche che private, che contribuiscono a combattere la povertà in tutte le sue forme. La seconda dimensione, su cui questa Legge Regionale si concentra, è quella del *contrasto allo spreco*. Questo avviene attraverso programmi di educazione alimentare rivolti ai cittadini e attraverso la sensibilizzazione di tutti coloro che partecipano alla filiera della lotta allo spreco ossia: addetti pubblici e privati, donatori e beneficiari. La lotta allo spreco alimentare si interseca con il livello *locale* attraverso campagne di comunicazione, premialità per le amministrazioni locali che aderiscono a bandi specifici indetti dalla Regione e la promozione di sistemi agroalimentari locali. Premialità sono anche previste per tutti gli operatori, sempre pubblici o privati, del settore alimentare, agroalimentare e della

ristorazione. La terza, e ultima dimensione, è quella del *recupero* e della *redistribuzione delle eccedenze alimentari* favorendo iniziative locali di raccolta e redistribuzione di prodotti invenduti o scartati con modalità e soggetti beneficiari simili a quelli definiti nella sezione relativa allo spreco. Un aspetto di interesse promosso dalla Legge è quello della *logica dell'intervento integrato*, ossia la promozione del contrasto alla povertà in tutte le sue forme attraverso l'intervento di enti appartenenti all'ampio sistema delle politiche socioassistenziali. La definizione di questa Legge ha portato a degli importanti risultati: oltre ad avere definito un quadro normativo e gli enti pubblici e privati

coinvolgibili, ha permesso di promuovere in modo continuativo bandi per il diritto al cibo dal 2016 ad oggi incoraggiando l'interazione tra la dimensione regionale e quella locale.

Analizzando nello specifico il bando relativo alle annualità dal 2022 al 2024 si può riscontrare la seguente struttura. Una prima parte è dedicata alle dimensioni dell'intervento, attraverso la definizione di obiettivi generali e specifici, degli ambiti tematici, dei soggetti beneficiari e destinatari e infine delle risorse messe a disposizione. La Tabella 2.9 riassume gli obiettivi generali e specifici del Bando 2022-2024.

TABELLA 2.9 Obiettivi generali e specifici del Bando 2022-2024

Obiettivi generali	Obiettivi specifici
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementare, rafforzare e consolidare le attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari • Intercettare situazioni di fragilità e di bisogno che possano coinvolgere anche fasce di popolazione particolarmente esposte • Rafforzare le attività degli enti locali • Rafforzare le azioni di responsabilizzazione dei beneficiari finali • Comprendere come sviluppare e rafforzare l'infrastruttura sociale nell'ottica di un welfare generativo e di comunità • Promuovere l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione a supporto delle azioni di raccolta e distribuzione delle derrate alimentari • Promuovere, strutturare e rafforzare il coordinamento con gli Enti del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementazione del sistema di rete tra soggetti pubblici e privati del territorio che valorizzi l'integrazione degli interventi e lo sviluppo di azioni sinergiche per il contrasto alla povertà alimentare • Ampliamento delle reti di collaborazione tra grandi e piccoli operatori del settore alimentare • Sviluppo di sistemi innovativi che consentano una distribuzione degli alimenti alle persone in stato di bisogno con catene di approvvigionamento e redistribuzioni brevi e digitalizzate • Consolidamento dell'azione di sostegno agli enti che assistono le persone in situazione di povertà alimentare • Sviluppo e consolidamento di hub ed empori solidali • Sviluppo di iniziative di informazione, formazione e comunicazione tese a sensibilizzare le aziende e la cittadinanza • Potenziamento della comunità locale con l'obiettivo di intercettare precocemente e rispondere tempestivamente alle situazioni di povertà alimentare

Fonte: Allegato A - Avviso diritto al Cibo - Annualità 2022-2024

Le aree di intervento individuate dal bando sono 13 e comprendono dimensioni come quella del recupero di prodotti alimentari, dell'estensione dei rapporti tra grandi e piccoli operatori del settore alimentare,

della definizione di accordi di filiera (partendo dagli agricoltori e arrivando ai distributori), della formazione del personale e degli operatori delle strutture caritative, dell'attivazione e dello sviluppo

dell'integrazione e collaborazione con i diversi enti territoriali esistenti e, infine, del sostegno all'empowerment della comunità locale al fine di intercettare le situazioni di povertà alimentare. Il bando identifica i soggetti beneficiari attraverso le seguenti modalità: possono essere esclusivamente Enti iscritti all'elenco degli Enti non profit che si occupano della distribuzione di derrate alimentari ai fini di solidarietà sociale e che promuoveranno interventi esclusivamente sul suolo lombardo in forma singola o associata. In caso di partenariato i soggetti devono essere Enti del Terzo Settore che siano iscritti negli appositi registri, operino sul territorio lombardo da almeno 3 anni e abbiano tra le finalità statutarie quelle di natura civica e solidaristica. Per quanto riguarda i soggetti destinatari il bando fa riferimento a:

- persone in situazione di povertà alimentare;
- persone che si trovano nell'impossibilità di accedere ad alimenti sicuri;
- persone che si trovano in situazioni di fragilità e bisogno.

Nella seconda parte del bando vengono invece definite quelle che sono le caratteristiche generali dell'agevolazione. Il bando finanzia fino al 90% il costo del progetto definendo il finanziamento massimamente assegnabile a seconda del livello di appartenenza dell'ente²⁸. I progetti che possono essere finanziati dal bando vengono differenziati in 13 categorie che riflettono quelle delle aree di intervento sopra riassunte e possono caratterizzarsi per: attivazione di nuovi interventi; mantenimento di azioni già realizzate; potenziamento e sviluppo di servizi già offerti in maniera stabile e continuativa; attivazione di servizi sperimentali. Tutti i

progetti devono avere una durata minima di 22 mesi.

Il bando definisce poi una struttura specifica composta da una individuazione degli obiettivi generali e specifici nonché delle aree di intervento. A ciò si aggiunge una identificazione dell'area territoriale su cui dovrà intervenire il progetto proposto accompagnata da una serie di valutazioni riguardanti l'analisi dei bisogni, le attività che si vogliono realizzare, i destinatari, i donatori, i risultati attesi e gli indicatori di valutazione che si intende utilizzare. A questi si sommano valutazioni di carattere finanziario quali la definizione di un piano finanziario e delle spese ammissibili accompagnate da soglie minime e massime. Le ultime due sezioni del bando riguardano le fasi e i tempi di procedimento e le disposizioni finali. In questa ultima sezione vengono definiti gli 8 indicatori che verranno utilizzati al fine di monitorare i risultati del bando:

1. aumento delle persone destinatarie;
2. incremento di derrate raccolte e recuperate e variazione della tipologia di derrate rispetto al biennio precedente;
3. numero e tipologia degli interventi di natura informativa/formativa e di sensibilizzazione effettuate e livello di partecipazione rispetto alla platea potenziale;
4. numero di iniziative interne di formazione e sensibilizzazione;
5. implementazione e manutenzione dei risultati attraverso un sistema informativo di raccolta dati uniforme;

²⁸ Per maggiori informazioni si veda <https://www.bandiregione.lombardia.it/procedimenti/new/api/bandi/bando/allegato/download/8a5b242083a5d8a20183b14f98dd5335>.

6. identificazione di un modello organizzativo che permetta l'utilizzo efficiente delle risorse;
7. misura dell'impatto generato a fronte dell'impiego delle risorse utilizzate dalle organizzazioni caritative;
8. utilizzo efficace e tempestivo delle risorse assegnate nel rispetto dei termini di assegnazione, rendicontazione intermedia e finale.

In conclusione, l'analisi ha permesso di evidenziare come nelle regioni italiane si sia assistito ad una crescente promozione di misure volte al contrasto della povertà alimentare. Il ruolo principale delle Regioni è quello di finanziare reti e progetti che poi trovano attuazione a livello locale dove la dimensione prevalente, oltre alla lotta allo spreco, è quella del contrasto alla povertà alimentare. Le Regioni si aggiungono così alla lunga lista dei soggetti che a vario titolo e con modalità diverse si occupano di lotta alla povertà alimentare, integrano fondi e risorse europee e nazionali e definiscono gli indirizzi e le linee guida per gli enti locali sostenendone l'azione. Principali beneficiari dei bandi e delle iniziative di fonte regionale sono gli enti del Terzo Settore e la rete dei banchi alimentari e/o degli empori solidali se presenti sui territori. Così facendo forniscono un supporto importante ma ancora una volta non omogeneo, essendo per lo più iniziative delle singole Regioni e scarsamente raccordate con il livello nazionale.

2.3.4. Le misure locali

Se si guarda all'accesso al cibo in prospettiva locale emerge ancora più chiaramente come si tratti di una sfida multidimensionale dal momento che riguarda i trasporti, il

commercio, l'istruzione, la cultura e anche il rischio povertà. Il cibo chiama in causa soggetti diversi (Enti del Terzo Settore, attività produttive, scuole) e per quanto riguarda i governi locali assessorati diversi, le cui prospettive devono essere ricomposte, coordinate e armonizzate in una cornice condivisa. A questo scopo, diverse città hanno iniziato a definire e implementare delle vere e proprie *food policy* urbane. Anche questa sezione, oltre ai materiali documentali sul tema, analizza ed elabora quanto emerso dalle testimonianze raccolte nelle interviste e nei focus group²⁹ realizzate tra maggio e giugno 2023.

Una *food policy* è un insieme di politiche che definiscono una visione condivisa del rapporto della città con il cibo, coinvolgendo soggetti che, anche appartenenti a Comuni tra loro limitrofi, in rete agiscono in ambito metropolitano per intraprendere percorsi di gestione del cibo nelle sue diverse componenti (dalla produzione alla trasformazione fino al recupero, il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti) (Lizzi, Righettini, 2022). Tra gli obiettivi di una *food policy* vi è quello del contrasto alla povertà alimentare, che viene perseguito attraverso il coordinamento orizzontale e verticale tra gli attori del privato profit, non profit e le amministrazioni pubbliche per favorire lo sviluppo di reti multiattore in grado di raggiungere tale scopo. Le *food policy* locali si realizzano quindi attraverso un complesso sistema di aiuti alimentari forniti da una molteplicità di attori che ruotano intorno al privato sociale. Come abbiamo visto, quest'ultimo ha un ruolo strategico nella filiera di distribuzione degli aiuti alimentari alle famiglie (e agli individui) indigenti, nel recupero delle eccedenze alimentari e nella lotta allo spreco, essendo direttamente coinvolto nella gestione delle risorse provenienti dal FEAD e fungendo da intermediario tra il settore pubblico e i

²⁹ Si rimanda alla nota 1 del presente capitolo.

singoli beneficiari (Lizzi, 2021). Al contrario le amministrazioni locali sono escluse dalla possibilità di accedere ai fondi FEAD e orientarne l'utilizzo, possibilmente in modo coordinato e integrato con le politiche locali di contrasto alla povertà.

Questa capillarità di interventi territoriali è frutto del coinvolgimento e del protagonismo di un numero consistente di soggetti, si pone però la necessità di un coordinamento tra loro per evitare duplicazioni negli interventi e spreco di risorse o, al contrario, il rischio di lasciare aree scoperte e bisogni in cerca di risposte, e infine per garantire la sostenibilità. Per questo diventa centrale l'individuazione di un soggetto che assuma il ruolo di promotore e coordinatore. In alcuni casi questo ruolo è stato identificato tra gli enti del Terzo Settore, e in molti casi nell'ultimo decennio è stato assunto dalle Fondazioni di Origine Bancaria che, dotate di risorse finanziarie e *know how*, hanno lanciato, attraverso bandi e *call for ideas*, iniziative articolate e innovative per smuovere gli attori locali, spronarli a collaborare e a fare rete a partire dalla sfida crescente della grave deprivazione e della povertà alimentare. In altri casi il soggetto attivatore e facilitatore è stato identificato nella pubblica Amministrazione locale, sia in virtù del "riconoscimento" del suo ruolo

pubblico e "sopra le parti", sia perché è l'Ente in grado di superare più facilmente l'ostacolo dell'accesso ai dati, necessario a stimare, se non a quantificare, l'estensione del bisogno (ad esempio, attraverso l'ISEE dei nuclei familiari che gli enti locali in larga parte conoscono viste le numerose misure locali per cui esso è richiesto) e degli aiuti disponibili. Ne è un esempio la *Food Policy* promossa dal Comune di Milano in collaborazione con la Fondazione Cariplo (Box 2.3). Una collaborazione che ha contribuito a realizzare una serie di iniziative e in particolare il programma "QuBì - La ricetta contro la povertà infantile", attivo dal 2017, promosso da Fondazione Cariplo con il sostegno di Fondazione Peppino Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi, Fondazione Fiera Milano e Fondazione Snam. Per realizzare i suoi intenti il Programma QuBì si avvale di 23 Reti di prossimità che presidiano 25 quartieri di Milano per un numero complessivo di oltre 500 Organizzazioni, Associazioni, Cooperative ed Enti coinvolti, motore operativo del programma. Obiettivo principale del lavoro delle reti è rafforzare la capacità di intercettazione e di accompagnamento delle famiglie e dei minori in povertà verso un miglioramento della loro condizione.

BOX 2.3 La Food Policy del Comune di Milano

La Food Policy di Milano è stata introdotta tra il 2014 e il 2015 per volontà del Comune di Milano e della Fondazione Cariplo e anno dopo anno ha ampliato e potenziato il suo raggio di azione e intervento. Lo sviluppo della *food policy* si pone l'obiettivo di rendere il sistema alimentare milanese maggiormente sostenibile, inclusivo e coeso e di giungere ad una sua modellizzazione. La sinergia tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo rispecchia un sistema di governance orizzontale, caratterizzato da meccanismi di condivisione e corresponsabilità: dal coordinamento istituzionale e di responsabilità politica, al coordinamento fornito da una struttura tecnica dedicata nel Gabinetto del Sindaco, sino al supporto esterno dell'Ente filantropico e l'inclusione di Enti pubblici e privati con accordi e protocolli (Magarini, 2022).

Nel 2020, in risposta alla crisi pandemica e ai periodi di lockdown, le strutture dell'Assessorato alle politiche sociali, l'Ufficio *Food Policy* e la Protezione civile hanno progettato il Dispositivo Aiuto Alimentare, basato sull'approvvigionamento e la distribuzione diretta di alimenti. L'azione è stata coordinata dal Comune di Milano, in stretta sinergia con le aziende partecipate Milano Ristorazione, AMAT, SogeMi, ATM, i tre capofila FEAD Banco Alimentare della Lombardia, Croce Rossa italiana – Comitato di Milano, Caritas Ambrosiana e il social market IBVA, con un supporto da parte della Fondazione Cariplo – Programma QuBì.

L'infrastruttura del Dispositivo di Aiuto Alimentare si è basata sulla riconversione di 10 centri anziani in 10 Hub Temporanei dedicati alla preparazione degli aiuti alimentari. I beneficiari sono stati individuati per 1/3 dai servizi sociali del Comune di Milano e per i restanti 2/3 dagli operatori del Terzo Settore (Caritas Ambrosiana e Programma QuBì in primis). A questi vanno aggiunti 3 empori solidali della Caritas Ambrosiana e il social market Solidando IBVA, che hanno continuato ad operare per l'intera durata del lockdown e che, incrementando i servizi offerti, si sono integrati nel Dispositivo Aiuto Alimentare prendendo in carico nuovi nuclei familiari segnalati dal Comune. Attualmente il Dispositivo è entrato in una fase di operatività ordinaria e il Comune, in seguito a questo impegno, sta orientando la *food policy* e le politiche sociali verso il consolidamento di iniziative sistemiche e integrate con il Terzo Settore, al fine di favorire la piena infrastrutturazione delle politiche di contrasto alla povertà alimentare.

Lo sviluppo della *food policy* milanese è avvenuto tramite l'orientamento e il coordinamento di Istituzioni già esistenti con nuove pratiche e collaborazioni, e ha conosciuto una spinta – che ne ha accelerato la messa a sistema – dalla pandemia. La sinergia tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo è un modello inclusivo, basato su un sistema di meccanismi di corresponsabilità, coordinamento e responsabilità. Si riporta di seguito il modello di governance (Magarini, 2022):

- coordinamento istituzionale e responsabilità politica (delega alla *food policy* alla vice-sindaca);
- supporto al coordinamento garantito da una struttura tecnica dedicata (Ufficio *Food Policy*) costituita presso il Gabinetto del Sindaco;
- supporto esterno di un ente filantropico (Fondazione Cariplo) attivo nel promuovere e sostenere l'innovazione sociale, istituzionale e il trasferimento di conoscenze;
- inclusione di altri attori pubblici e privati operativi nel territorio metropolitano attraverso accordi e protocolli formali (Milano Ristorazione, SogeMi, AMAT, MM, Politecnico di Milano, Assolombarda, ATS Milano, Ufficio Scolastico Regionale, Parco Agricolo Sud Milano, Distretti Agricoli, Slow Food Italia);
- inclusione di attori attivi nel sistema alimentare tramite l'istituzione di Comunità di Pratica tematiche (Associazioni, Università, Enti del Terzo Settore, aziende agricole, scuole, imprese, altre Fondazioni).

In altri casi la costruzione di reti territoriali ha portato alla realizzazione di un sistema cittadino a sostegno delle persone in situazione di fragilità personale, sociale ed economica, spesso connessa a solitudine e ad assenza di reti familiari. Il cibo

rappresenta un aggancio per individuare e affiancare nuove famiglie in condizioni di fragilità. Ne costituisce un esempio il Comune di Torino con l'iniziativa "Torino Solidale" (Box 2.4).

BOX 2.4 Torino Solidale

La rete Torino Solidale nasce nel 2020, su impulso del Comune di Torino, per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del virus da Covid-19 e le conseguenti restrizioni alla circolazione e al contatto con le persone. Si tratta di un sistema cittadino al sostegno delle persone in situazioni di fragilità personale, sociale ed economica.

La rete coinvolge le Case del Quartiere, i Circoli Arci e numerosi enti del Terzo Settore. A partire dalla prima fase di *lockdown* ha organizzato un sistema di approvvigionamento di beni alimentari e di prima necessità assicurandone la distribuzione a domicilio e tramite snodi diffusi sul territorio comunale.

La rete ha attivato 17 "snodi" (hub/centri di riferimento) sulle varie circoscrizioni per assicurare la distribuzione di panieri alimentari contenenti beni alimentari e di prima necessità provenienti dal recupero delle eccedenze o da donazioni di Associazioni e cittadini. Inoltre, la rete ha previsto che, in situazioni di grave difficoltà economica derivante dalla perdita o riduzione del lavoro connessa all'emergenza sanitaria, a ciascun paniere possa essere associata l'erogazione di buoni spesa proporzionati al numero dei componenti della famiglia e spendibili presso esercizi commerciali convenzionati. Le altre azioni della rete riguardano il sostegno agli anziani fragili e alle persone affette da disabilità e, infine, il supporto individuale o familiare per necessità generali di qualsiasi tipo (es. consegna spesa, portare a spasso il cane, andare in farmacia).

In una strategia di lungo periodo, in riferimento al cibo, la rete mira a convertire l'esperienza avviata per contrastare gli effetti negativi della pandemia in una politica ordinaria di sostegno alimentare per persone in condizioni di fragilità economica, non solo legata alla redistribuzione ma anche al recupero delle eccedenze alimentari e alla lotta allo spreco.

Queste reti sono spesso caratterizzate da una profonda conoscenza dei bisogni e di chi li esprime in virtù della loro prossimità alla comunità e, pertanto, vantano tempestività degli interventi e risposte sociali ad alto contenuto innovativo. L'infrastrutturazione di reti multiattore volte al contrasto della povertà alimentare si basa sullo sviluppo di sistemi di governance collaborativa in cui emerge una leadership

facilitante, un approccio *data-driven* (orientato ai dati), una capillarità distributiva degli attori nel territorio, un *know-how* sulle politiche del cibo (con esperti, figure e uffici dedicati). La presenza di questi elementi incentiva la costruzione di reti territoriali il cui obiettivo è l'integrazione tra le politiche: sia verticalmente con quelle nazionali e regionali (quando disponibili) sia le politiche locali tra loro. In tale processo di

integrazione a fare la differenza è il contesto territoriale specifico con le sue caratteristiche politico-amministrative e il tessuto associativo che lo contraddistingue.

Ripercorrendo gli elementi-chiave appena menzionati, per leadership facilitante si intende una figura, un individuo o un team di coordinamento della rete che detiene un ruolo di indirizzo politico. In alcuni casi, la leadership può essere duale, ovvero condivisa, tra Enti di diversa natura (ad esempio, l'Ente pubblico e quello privato non profit). Questo ruolo è spesso attribuito all'ente pubblico ma, in alcuni casi, è in capo a Fondazioni di origine bancaria. L'aggettivo "facilitante" richiama l'attenzione sul fatto che le politiche del cibo o di contrasto alla povertà alimentare, come per altre politiche sociali (es. quelle abitative), spesso non si collocano tra le priorità dell'agenda di policy del decisore politico, né a livello comunale né a livello regionale o nazionale. Pertanto, una leadership che orienti verso la presa in carico del problema è fondamentale per ricalibrare interventi, spese e azioni a favore di nuovi, o negletti, rischi sociali. In secondo luogo, l'approccio *data-driven* è alla base della conoscenza del target sociale di riferimento. Il profilo della povertà è estremamente variato negli ultimi anni e, di conseguenza, anche gli strumenti analitico-interpretativi per riconoscere il fenomeno necessitano di un ulteriore sviluppo. Si tratta, ad esempio, dell'avvio di sistemi informatizzati avanzati che consentano la profilazione dei bisogni territoriali, l'individuazione degli enti disposti a fornire un aiuto concreto sul territorio, la georeferenziazione delle risorse.

Unitamente alla costruzione di reti virtuali, capaci di raccogliere, presentare e comunicare i dati, le reti territoriali si contraddistinguono per una forte capillarità sul territorio. La prossimità al territorio è un punto cruciale, e distintivo delle reti territoriali, che contribuisce al rafforzamento di strutture di governance collaborativa, capaci di includere – oltre al bisogno sociale ed economico legato al cibo – anche altre aree di povertà (sanitaria, relazionale, educativa).

Infine, ripercorriamo il potenziamento di conoscenze specifiche legate alle politiche di contrasto alla povertà alimentare. Non si tratta solo di costruire filiere agroalimentari, ma di individuare un bisogno sociale – la povertà alimentare – che deriva da cause economiche (la mancanza di reddito, la deprivazione) e che si estende anche alla sfera della socialità (isolamento, solitudine, disagio). Il cibo è dunque solo la punta dell'iceberg di un fenomeno sociale diffuso che riguarda più sfere, contemporaneamente, dell'individuo e che si riverbera inevitabilmente sulla capacità di quest'ultimo di partecipare attivamente e consapevolmente alla vita di comunità.

I punti appena descritti rappresentano, almeno idealmente, il fulcro di una collaborazione territoriale che pone al centro le politiche di contrasto alla povertà alimentare puntando all'integrazione multisettoriale dei servizi (di contrasto alla povertà, assistenza sociale ma possibilmente sempre più di attivazione e capacitazione). Tuttavia, la costruzione, prima, e il consolidamento, dopo, di reti multiattore a supporto delle politiche del cibo non è esente da sfide e criticità.

In primo luogo, attribuire un ruolo prioritario all'ente locale comporta un investimento di risorse umane, con personale con competenze specifiche spesso difficili da reperire, e di risorse economiche dedicate. Altra criticità della *food policy* è quella di bilanciare la prospettiva ambientale e della sostenibilità, volta alla riduzione degli sprechi, con quella sociale (dell'inclusione sociale), volta al contrasto alla povertà alimentare; sebbene le prospettive non siano antitetiche spesso negli interventi locali finiscono per essere trattate come due filoni separati e/o poco comunicanti. Inoltre, anche in presenza di fondi nazionali strutturali e mirati al contrasto alla povertà alimentare, l'infrastrutturazione di solide reti multiattore richiede un ingente investimento (in termini di tempo, figure e risorse) del territorio su processi e pratiche collaborative (ad esempio, coprogettazione o coprogrammazione). È chiaro, dunque, che

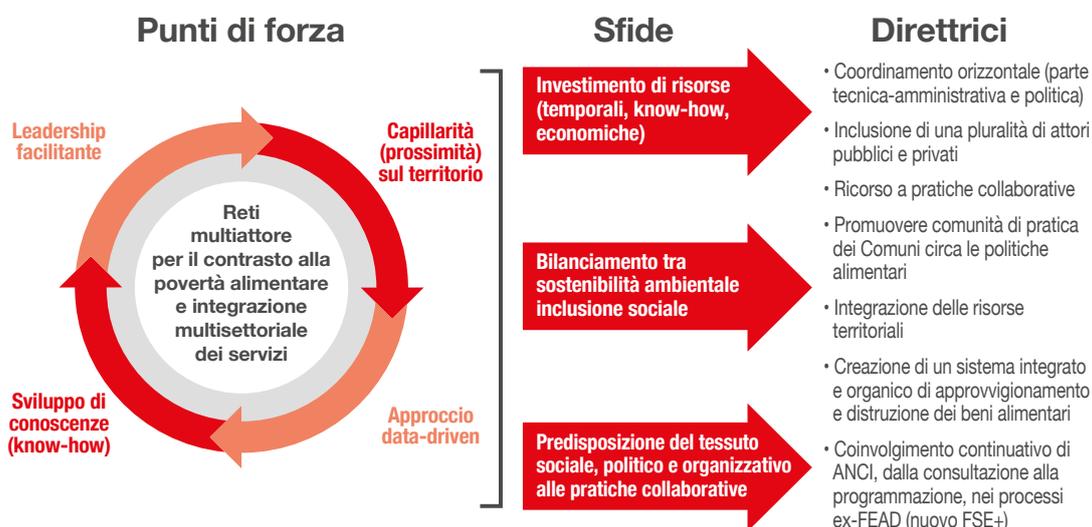
tali processi sono fortemente influenzati dalla conoscenza e dall'esperienza pregressa dei singoli territori, dal tessuto associativo e da fattori di carattere politico-organizzativo. Questi aspetti rendono al momento le *food policy* poco praticabili per le città di piccole dimensioni e sottolineano la necessità, affinché una *food policy* urbana possa essere portata avanti, di una visione e di un convincimento molto forte da parte dell'Amministrazione.

Unitamente ai patti e alle dichiarazioni di intenti (ad esempio, il *Milan Urban Food Policy Pact*³⁰), sarebbe importante promuovere delle reali "comunità di pratica" delle politiche alimentari: luoghi e percorsi in cui le singole amministrazioni possano scambiarsi esperienze, consigli, problemi e soluzioni al fine di apprendere reciprocamente le une dalle esperienze delle altre. Inoltre, per dare solidità e sostenibilità alle *food policy*, sarebbe opportuno un dialogo continuo tra livello locale e nazionale, prevedendo un coinvolgimento degli Enti Locali nella program-

mazione delle politiche di contrasto alla povertà alimentare. In pratica, l'ex-FEAD prevedeva già il coinvolgimento di Anci ma, da quanto emerso dalle interviste, questo coinvolgimento andrebbe rafforzato, soprattutto in termini di passaggio dalla mera consultazione degli enti locali ad una situazione in cui i Comuni sono coinvolti nella programmazione delle politiche nazionali di contrasto alla povertà alimentare. Tale coinvolgimento è fondamentale, non solo per l'apporto che i Comuni possono fornire alla definizione di criticità e sfide inerenti all'implementazione, ma per l'impulso interno a ciascun Comune che la partecipazione potrebbe generare. Il coinvolgimento implica, per ciascuna Amministrazione, una riflessione costante sul tema (da presentare anche sul piano nazionale) e, dunque, una possibile prioritizzazione di queste politiche a livello locale.

La Figura 2.3 riassume punti di forza, sfide e direttrici di un sistema di contrasto alla povertà alimentare sistemico e integrato.

FIGURA 2.3 Verso un sistema di contrasto alla povertà alimentare di tipo sistemico e integrato: punti di forza, sfide e direttrici



Fonte: nostra elaborazione

³⁰ Firmato nel 2015, il *Milan Urban Food Policy Pact* è un patto internazionale sottoscritto da 260 città di tutto il mondo che impegna i Sindaci a lavorare per rendere sostenibili i sistemi alimentari, garantire cibo sano e accessibile a tutti, preservare la biodiversità, lottare contro lo spreco. L'obiettivo è quello di dare vita a una rete di città impegnate a realizzare politiche alimentari sostenibili, anche attraverso lo scambio di idee e suggerimenti su come affrontare concretamente problemi comuni.

Alla luce di quanto ricostruito, di seguito sono richiamate le direttrici su quello che spesso sembra ancora mancare, o non essere sufficientemente diffuso e consolidato, e su cosa sarebbe necessario investire:

- coordinamento orizzontale che chiami in causa gli attori istituzionali nella duplice veste della parte politica volta a definire gli indirizzi e la parte tecnica-amministrativa responsabile per la programmazione e l'attuazione degli interventi;
- inclusione di una pluralità di attori pubblici e privati attivi in un dato territorio chiamati a dare un contributo al sistema di governance collaborativa che si dovrebbe costruire intorno alle politiche urbane del cibo, e in particolare alle azioni volte a contrastare la povertà alimentare, in modo integrato con le altre politiche pubbliche locali e attraverso gli interventi realizzati dalle reti multiattore;
- ricorso a pratiche collaborative che favoriscano la condivisione di logiche, strumenti e servizi tra tutti gli attori coinvolti;
- integrazione delle risorse – spesso esito del supporto esterno di enti filantropici attivi sul territorio di riferimento e/o di iniziative di *fundraising* e *people raising* – per garantire la sostenibilità nel tempo degli interventi;
- creazione di un sistema integrato e organico di approvvigionamento e distribuzione dei beni alimentari alle persone e alle famiglie a rischio povertà.

2.4 - Le criticità del sistema italiano

L'analisi della letteratura recente, le interviste effettuate e la ricostruzione

puntuale del quadro multilivello delle tante politiche e misure permettono di individuare punti di criticità e di forza del nostro sistema di contrasto alla povertà alimentare e di avanzare alcune proposte di intervento per renderlo più efficace. Tali criticità originano dal modello di stato sociale italiano, in particolare dalla marginalità che le politiche di contrasto alla povertà (non solo alimentare) vi occupano e dalla “regionalizzazione del welfare”, per cui l'accesso a diritti e servizi sociali resta fortemente influenzato dal luogo di residenza. Solo partendo da questa consapevolezza è possibile infatti comprendere appieno limiti, punti di forza e prospettive del contrasto alla povertà alimentare in Italia. A questo proposito sono quattro gli aspetti su cui si concentra l'attenzione di questa sezione: la frammentazione delle politiche, la presenza di numerosi attori che scontano una bassa capacità di coordinamento, il protagonismo del livello locale e i suoi rischi, la ricerca di un equilibrio tra lotta allo spreco e contrasto alla povertà.

La frammentarietà delle politiche

Come spiegato nel corso del capitolo, la povertà (alimentare e non) ha storicamente occupato uno spazio marginale nel nostro welfare state. Solo negli anni più recenti sono state potenziate misure e risorse, ma spesso con l'avvicinarsi di interventi *una tantum*, senza un reale disegno che potesse ricomporre e coordinare gli interventi. Questo è particolarmente chiaro trattando di povertà alimentare. Una delle ragioni, ad esempio, che contribuisce ad aumentare la complessità del sistema è che il contrasto alla povertà alimentare si muove sul confine tra agricoltura e welfare, tanto che il Ministero dell'Agricoltura ha sempre avuto attraverso AGEA, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, un ruolo centrale nel contrasto

allo spreco per il contemporaneo sostegno agli indigenti. Questo perché l'assetto è stato impostato ai tempi della PAC e scaturiva dalla necessità di ridistribuire le eccedenze che nascevano in quel contesto. Nel tempo il sistema ha acquisito però sempre più una prospettiva "a vocazione sociale", ovvero la distribuzione delle eccedenze si è contornata di obiettivi e processi riconducibili all'inclusione sociale, come dimostrano le "carte acquisti", la richiesta di prevedere forme di attivazione dei beneficiari per chi opera nel supporto alimentare e, a livello europeo, prima il trasferimento della gestione del FEAD dalla Direzione generale agricoltura e sviluppo rurale alla Direzione generale occupazione, affari sociali e inclusione, e poi l'integrazione del FEAD all'interno del FSE+.

Ciononostante, il sistema italiano di contrasto alla povertà alimentare rimane fermo a questa "doppia matrice", al punto che paradossalmente una misura come "Dedicata a te", che è di fatto un trasferimento monetario di contrasto alla povertà, è ricondotta al MASAF, e il Reddito alimentare, che si concentra sulla distribuzione delle eccedenze, è ricondotto al MLPS. La stessa ambiguità si rivede inoltre nell'esistenza di un FEAD (ora FSE+) di competenza del MPLS e di un Fondo Nazionale Indigenti del MASAF che, pur operando in modo molto simile e mantenendo aperto un canale di dialogo reciproco, non agiscono in modo coordinato. L'integrazione e il coordinamento tra aree di *policy* diverse sarebbero inoltre necessari considerato come la povertà oggi sia un fenomeno multidimensionale: contrastare la povertà alimentare è connessa, ad esempio, con le politiche educative, attraverso cui si può educare al consumo alimentare; alle politiche per la mobilità, per facilitare l'accesso a cibo di qualità; alle politiche sanitarie, considerati gli effetti dell'alimentazione sulla salute. Questo spiega in parte il

maggiore protagonismo dei livelli sub-nazionali, in cui è più facile mettere in connessione i comparti interni alla PA – gli Assessorati – e la PA con il Terzo Settore, la società civile e il mondo delle imprese. La multidimensionalità dovrebbe riflettersi sull'integrazione tra i servizi. Tra coloro che si rivolgono alle *food bank* molto spesso vi sono persone già inserite nel sistema di welfare, che beneficiano di sussidi e/o aiuti, anche se spesso non di importo sufficiente a evitare il rischio povertà (FEBA, 2022; Greiss et al., 2022, Caritas, 2022), oppure persone pienamente occupate che sono a rischio perché hanno retribuzioni basse (cosiddetti *working poor*), o sono inserite in percorsi lavorativi intermittenti, o ricevono ammortizzatori sociali per la disoccupazione insufficienti.

Tanti attori ma spesso non coordinati

Oltre che tra aree di *policy*, la frammentarietà è ben visibile tra gli attori. Come spiegato, il sistema italiano di contrasto alla povertà alimentare è fondato sulla società civile e sui corpi intermedi che negli anni non hanno solo dato una risposta a un bisogno scoperto, ma hanno anche cercato di rinnovare logiche e strumenti di intervento. Un maggiore coinvolgimento di questi enti nella programmazione pubblica degli interventi (a partire da quella nazionale fino ad arrivare a quella locale) potrebbe aiutare a riformare il sistema integrando le misure, visto il livello di conoscenza e le competenze organizzative e attuative che questi attori hanno acquisito.

Un sistema così multicentrico è inoltre esposto al rischio di lacune e sovrapposizioni. In una stessa città possiamo trovare più punti di distribuzione alimentare non collegati e coordinati tra loro, con l'effetto di avere beneficiari

che si recano in più strutture a fronte di altri che non hanno alcun aiuto, e di non avere una reale contezza di quanto ammonti il bisogno, chi siano i poveri, quanti siano, che caratteristiche abbiano, di cosa hanno bisogno. La condivisione delle informazioni si scontra infatti con molti ostacoli: la riluttanza degli enti a condividere i dati; le difficoltà legate alla tutela della privacy; la difficoltà all'interoperabilità tra banche dati diverse; la paura di condividere informazioni su persone in grave marginalità, che a volte sono irregolari, vivono in condizioni non idonee, e quindi soprattutto se hanno figli, temono di "uscire allo scoperto". Da qui sarebbe necessario promuovere la nascita di spazi e procedure per favorire il dialogo e la collaborazione tra gli enti che operano sui territori – ruolo che potrebbe essere ben svolto dai Comuni – e semplificare la condivisione di dati e informazioni. Se quest'ultima appare più gestibile all'interno dell'amministrazione pubblica – si veda ad esempio quanto fatto con Dedicata a te, tra INPS e Comuni – risulta più complicata invece tra gli enti del TS e tra essi e la PA. Ma certo non è impossibile potendo sempre più disporre di strumenti tecnologici avanzati, del processo di digitalizzazione della PA in corso (anche su impulso dei fondi stanziati dal PNRR) e di un numero crescente di progetti che negli ultimi anni si sono diffusi a livello locale dando prova del fatto che "agire coordinandosi" è possibile e genera risultati consistenti³¹. In particolare, sono proprio le Amministrazioni locali che investendo sulla definizione di *food policy* urbane possono sempre più assumere su di sé la leadership nel coordinamento dei processi e nella condivisione dei dati.

Il protagonismo locale e i suoi rischi

Ulteriore problema che caratterizza il sistema di contrasto alla povertà in Italia è quello delle differenze nell'accesso ai servizi su base territoriale. Questo avviene in parte per effetto dell'attribuzione delle competenze a livello sub-nazionale conseguente alla Legge 328/2000 e alla riforma del Titolo V, in parte perché, mancando una politica nazionale organica, i territori si sono organizzati avviando le proprie sperimentazioni (a volte promosse da Regioni/enti locali, altre dagli enti del Terzo Settore, in particolare dalle Fondazioni di origine bancaria o di Comunità), con la conseguenza che in quei territori dove i governi locali sono più proattivi e il capitale sociale è maggiore le opportunità e i servizi di contrasto alla povertà sono più articolati ed efficienti.

Questa situazione si ritrova, nello specifico, anche nel contrasto alla povertà alimentare. Se a livello centrale sono state avviate le prime sperimentazioni – sottoforma di *card* –, sono stati gli enti sub-nazionali, specialmente i Comuni, i soggetti più attivi. Questi ultimi hanno infatti preso più a cuore la questione della povertà alimentare assumendo un ruolo di supporto (in molti casi abilitante) nei confronti degli enti attivi su questo fronte, da un lato con risorse strumentali (magazzini, spazi, ma anche risorse finanziarie qualche volta) e dall'altro provando a facilitare la messa a sistema delle esperienze, la costruzione di reti tra enti e associazioni, talvolta nella cornice istituzionale delle *food policy* urbane. Le ricerche suggeriscono che per comprendere ad esempio la resilienza delle *food bank* si debba guardare non

³¹ Si vedano, ad esempio, le esperienze di Torino e Milano (anche descritte nei Box 2.3 e 2.4). Inoltre, si ritiene interessante citare l'esperienza della *food policy* di Bergamo (Maino, De Tommaso, 2022).

solo al loro modello organizzativo, ma al sistema più ampio in cui esse sono inserite. Infatti, progetti come i banchi alimentari e gli empori non sono corpi isolati che operano ai margini del welfare state, ma molto spesso sono inseriti in reti in cui ci sono anche attori pubblici (Greiss et al., 2022). Come visto sopra, è proprio la rete – insieme alla volontà di agire coordinandosi – a fare la differenza nella loro capacità di adattamento e di efficacia. I territori nei quali il soggetto pubblico è molto “presente” nel governo delle politiche sociali si caratterizzano anche per una maggiore centralità e capacità di indirizzo e coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà alimentare, come insegnano ad esempio il caso del Comune di Milano o quello di Torino (§ 2.3.4). Un ruolo che non si limita all’impiego delle risorse pubbliche ma che si apre al coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, della società civile e delle imprese (per l’importante ruolo che possono svolgere nella donazione di beni alimentari), investendo in modo crescente nella creazione di tavoli multistakeholder e in pratiche collaborative come la coprogettazione e la coprogrammazione. Proprio secondo la letteratura, le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione individuano nel modello collaborativo tra soggetti sociali di natura diversa una modalità capace di rispondere alle nuove esigenze e ottenere un cambiamento specifico che difficilmente sarebbe ottenibile singolarmente (Ripamonti, 2013). Questi sono i paradigmi per la costruzione, coerentemente con quanto riportato nella letteratura, di sistemi integrati d’intervento, in grado di creare connessioni tra i servizi e gli enti territoriali evitando la duplicazione e la frammentazione dell’offerta, e di favorire il superamento dell’intervento meramente riparativo in favore di logiche preventive volte alla promozione del benessere multidimensionale (Longo, Maino, 2021; Maino, 2023).

Azioni innovative sono al momento portate avanti solo da alcune grandi amministrazioni, spesso in maniera poco coordinata sia con altri Comuni che con i livelli di governo superiori. Anche le stesse iniziative di contrasto alla povertà alimentare portate avanti da cittadini e Terzo Settore sono più diffuse nei centri urbani e nel Nord Italia, sebbene ci siano segnali di miglioramento: ad esempio gli empori solidali, inizialmente poco presenti al Sud, hanno conosciuto negli anni recenti una diffusione anche nelle Regioni meridionali, seppure con modalità e reti di attori differenti. Aspetti che suggeriscono la necessità, anche in questo campo, di prevedere dei luoghi/processi di confronto tra livelli di governo diversi e di incentivare le sperimentazioni anche nei contesti territoriali più periferici o a basso capitale sociale. È usuale, infatti, che comuni di medie-grandi dimensioni dispongano di personale e strutture che quelli piccoli non hanno. Invece, nei comuni piccoli-medi gli amministratori giocano un ruolo più di primo piano nel promuovere e gestire i progetti, e dunque hanno una maggiore dipendenza dalle capacità/sensibilità degli amministratori locali rispetto ai grandi centri (Bonomi et al., 2022).

Governare le eccedenze per ridurre la povertà

Come emerso dall’analisi, nel sistema di contrasto alla povertà alimentare le eccedenze alimentari coprono uno spazio importante, essendo uno dei canali principali di supporto materiale. Del resto, il PEAD fu istituito affinché i prodotti alimentari derivanti dalle scorte di intervento pubblico fossero utilizzati dagli Stati membri per fornire aiuti alimentari ai loro cittadini in situazione di indigenza. Negli anni una serie di provvedimenti normativi ha incentivato la donazione delle eccedenze da parte di imprese. Si cita,

in particolare, la Legge 166/2016 nota come “Legge Gadda” che, per effetto della pandemia, è stata poi estesa nella sua applicazione, con l’art. 71-bis del DL n. 18/2020 (convertito in Legge n. 27/2020), a un paniere molto più ampio di beni, ad esempio tessili, prodotti per abbigliamento e arredamento, giocattoli, materiali per l’edilizia ed elettrodomestici, nonché personal computer, tablet, *e-reader*. La legge evidenzia come è cambiato il rapporto con la responsabilità sociale d’impresa, dove le imprese così facendo declinano la loro responsabilità sociale in un’ottica di sostenibilità economica-ambientale-sociale. Se l’approccio allo spreco è migliorato, ancora c’è molto da fare per le donazioni che esulano dalla grande distribuzione o dalle grandi imprese di produzione, per esempio nel piccolo commercio di prossimità, nel mondo della ristorazione, nei grandi eventi, nel settore primario. Si tratta di un approccio da migliorare non tanto nell’aspetto legislativo, ma in quello operativo-logistico, promuovendo progetti di rete territoriali che consentano il recupero anche nei territori più periferici o dove la viabilità è problematica (es. centri storici); il recupero dai piccoli produttori/piccola ristorazione, che ha meno strumenti e conoscenze sulle opportunità della donazione; il recupero di pescato e macelleria, che richiedono sinergie ad esempio con veterinari di sanità pubblica, tecnici alimentari, strutture di controllo, macelli, ecc. Infine, è necessario coordinare meglio le misure e gli interventi di contrasto allo spreco dei beni alimentari (ma non solo, come richiamato poco sopra) e il sistema complesso (anche a causa del basso livello di coordinamento verticale e orizzontale tra i suoi protagonisti) di fondi, programmi, politiche e misure finalizzate a contrastare la povertà alimentare, affinché tali beni possano diventare una nuova risorsa.

Conclusioni

Complice il susseguirsi delle crisi (pandemica, energetica, ecc.), la povertà alimentare ha assunto maggiore rilevanza negli interventi sociali. Sebbene il soggetto pubblico a livello centrale vi abbia destinato maggiori risorse e avviato sperimentazioni, il contrasto alla povertà alimentare continua a occupare uno spazio marginale ed è ancora caratterizzato da lacune e inefficienze: non esiste di fatto un diritto al cibo riconosciuto e le misure introdotte hanno avuto di solito natura “*una tantum*”, concepite come strumenti volti a fronteggiare una situazione temporanea di emergenza. In supplenza sono attori non profit ed enti locali che si sono fatti carico del supporto agli indigenti, adottando quando possibili forme innovative orientate a maggiore efficacia e sostenibilità.

Due sono in particolare le soluzioni che al momento si rendono necessarie per rinsaldare le esperienze che negli anni si sono consolidate e garantire una maggiore uguaglianza e efficacia nel contrasto alla povertà alimentare.

La prima è un maggiore investimento nelle politiche contro la povertà a livello centrale, attraverso risorse più significative e strutturali e una programmazione di lungo periodo che sappia riordinare in un’unica visione interventi e strumenti, mettendo in connessione anche aree di *policy* diverse. Il nuovo Fondo FSE+ prevede importanti risorse specificamente dedicate all’aiuto alimentare e garantisce maggiore attenzione all’inclusione sociale e al coinvolgimento degli attori territoriali. Nonostante ciò, la frammentarietà delle politiche inibisce l’implementazione di politiche e/o programmi strutturati e continuativi. Pertanto, in una visione di lungo periodo, è necessario costruire un quadro di intervento comprensivo, in cui contrasto alla povertà e sostenibilità

siano accomunati da un *set* condiviso e coerente di obiettivi, politiche e strumenti. Più nel concreto, ad esempio, si richiama l'importanza di inserire la povertà alimentare nel più ampio spettro dei servizi di contrasto alla povertà (materiale, educativa, sanitaria) o dei servizi di reinserimento lavorativo. Inoltre, la definizione di criteri di condizionalità per l'accesso alle misure (sempre più) stringenti rischiano di aumentare la platea degli esclusi, di esacerbare un senso di stigma tra i beneficiari, di ridurre la capacità delle misure di consentire la fuoriuscita da condizioni di povertà, alimentando il circolo vizioso della trappola della povertà. Si ritiene, infine, che il PANGI (§ 2.3.1) potrebbe dare un grosso impulso all'integrazione delle politiche alimentari e di contrasto alla povertà. Sebbene il Piano sia rivolto nello specifico ai minori, tra i suoi obiettivi affronta due questioni fondamentali. La prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi. La seconda attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi, a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico, possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità.

La seconda è quella dell'abilitazione degli enti locali, che potrebbero essere particolarmente idonei nell'attuare politiche virtuose, grazie alla prossimità che hanno con gli attori non profit e i cittadini, alla conoscenza dei bisogni e delle risorse possibili. Come si diceva sopra, sarebbe necessario investire su un maggiore coordinamento orizzontale, che chiami in causa gli attori istituzionali in una duplice veste, tecnico-amministrativa e politica. La prima è chiamata a definire la programmazione e l'attuazione degli interventi, la seconda è responsabile dell'indirizzamento strategico e politico.

Inoltre, l'abilitazione degli enti locali sottende il coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati, attivi in un dato territorio e chiamati a dare un contributo al sistema di governance collaborativa che si dovrebbe costruire intorno alle politiche urbane del cibo e di contrasto alla povertà alimentare. Da non sottovalutare, poi, è l'aspetto sociale del cibo. La pluralità degli attori – anche in virtù della loro prossimità alle comunità – potrebbe consentire una maggiore attenzione agli aspetti socio-relazionali che conseguono la povertà alimentare. In questo senso, il ricorso a pratiche collaborative – coprogettazione e coprogrammazione – potrebbe facilitare la progettazione territoriale condivisa e stimolare la riflessione degli attori territoriali su risultati da raggiungere nel medio-lungo periodo, nella prospettiva di valutare l'impatto delle azioni messe in campo e, ove possibile, raccogliere dati territoriali che consentano di costruire osservatori per monitorare il fenomeno. Come menzionato, la ricomposizione delle risorse è strumentale per incentivare la sostenibilità di lungo periodo degli interventi: si pensi, ad esempio, ad iniziative strutturate e continuative di *fundraising* e *people raising*, al contributo di enti e fondazioni filantropiche. Infine, nella direzione di un equilibrio tra sostenibilità ambientale, crescita economica e welfare (Mandelli et al., 2021; Schoyen et al., 2022) gli enti locali dovrebbero lavorare alla creazione di sistemi in cui i canali di approvvigionamento e di distribuzione delle derrate alimentari incorporino, al contempo, la dimensione ecologica e quella dell'inclusione sociale, collocando anche le politiche di contrasto alla povertà alimentare nella prospettiva delle *eco-social policies*, strumenti di politica pubblica in grado di integrare, appunto, obiettivi ambientali e sociali (Mandelli, 2022).

Bibliografia

- ActionAid (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Milano.
- ActionAid (2021), *La fame non raccontata. La prima indagine multidimensionale sulla povertà alimentare in Italia e il Covid-19*. Milano.
- ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta. Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*. Milano.
- Alderman H., Gentilini U., Yemtsov R. (2018), *The Evolution of Food as Social Assistance: An Overview*, in Alderman H., Gentilini U., Yemtsov R. (a cura di), *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* The World Bank, Washington, DC.
- Atkinson I., Andriescu M., Spyridopoulos K., Broughton A. (2023), *Study supporting the preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)*, European Commission, March 2023.
- Berti G., Giordano C., Mininni M. (2021), *Assessing the Transformative Potential of Food Banks: The Case Study of Magazzini Sociali (Italy)*. Agriculture, n. 11/2021.
- Bifulco L., Dodaro M., Mozzana C. (2022), *Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell'emergenza*. Polis, Ricerche e studi su società e politica, 1/2022, 105-134.
- Bonomi E., De Tommaso C.V., Gazzetti A., Lodi Rizzini C., Maino F. (2022), *La sfida del PNRR per le amministrazioni locali. La leva del Bando Next Generation We tra welfare filantropico e welfare di prossimità*, Paper presentato alla Conferenza SISF, 8-10 settembre 2022.
- Caritas Italiana (2022), *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*. Roma.
- Center on Budget and Policy Priorities (2023), *States Are Using Much-Needed Temporary Flexibility in SNAP to Respond to COVID-19 Challenges*, Washington, DC.
- Dekkinga P., Van Der Horst H., Andriessen T. (2022), *"Too big to fail": the resilience and entrenchment of food aid through food banks in the Netherlands during the COVID-19 pandemic*. Food Security, n. 14, 781-789.
- Edenred (2022), *Evidencing the value of social voucher programmes Social Vouchers at work throughout the COVID-19 pandemic*.
- European Commission (2021), *e-Vouchers for the Most Deprived. A study complementing the ESF+ Impact Assessment*, February 2021.
- FEBA - European Food Banks Federation (2022), *Annual Report 2021*, Bruxelles.
- Gentilini U. (2016), *Revisiting the 'Cash versus Food' Debate: New Evidence for an Old Puzzle?* World Bank Research Observer, vol. 31, n. 1, 135-67.
- Greiss J., Cantillon B., Penne T. (2021), *The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma?* Social Policy Administration, vol. 55, n. 4.
- Greiss J. et al. (2022), *Food aid in Europe in times of the COVID-19 crisis An international survey project*, Working Paper no. 22/05, University of Antwerp - Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Hemerijck A. (2017), *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press.
- Hermans K. (2023), *Food aid in four European countries: Assessing the price and content of charitable food aid packages by using food basket, household budget survey and contextual data*, Working Paper no. 23/01, University of Antwerp - Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Kessl F. (2018), *"Charity Economy": In the Shadow of the Welfare State*. Global Dialogue, 4 dicembre 2018.
- Lizzi R., Righettini M.S. (2022), *Collaborative Governance in Italian Urban Food Policies: Towards an Analytical Framework for Differentiated Governance Arrangements*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, 301-317.
- Longo F., Maino F. (a cura di) (2021), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*. Milano, Egea.
- Magarini A. (2022), *Politiche del cibo e governance collaborativa nell'esperienza di Milano, prima e dopo la pandemia da COVID-19. Leadership facilitativa e istituzionalizzazione*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, 401-422.
- Maino F., Bandera L. (2021), *Politiche pubbliche contro la povertà alimentare nell'era del Covid-19*. Percorsi di secondo welfare, 8 aprile 2021 <https://www.secondowelfare.it/poverta-alimentare/politiche-pubbliche-contro-la-povert-alimentare-nellera-del-covid-19/>
- Maino F., De Tommaso C.V. (2022), *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, 349-374.
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*. Bologna, Il Mulino.

- Mandelli M. (2022), *Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology*. Transfer: European Review of Labour and Research, vol 28, n. 3, 333-348.
- Mandelli M., Sabato S., Jessoula M. (2021), *EU economic governance and the socio ecological transition: Towards a more sustainable European Semester? Politiche Sociali*, n. 3, 619-638.
- Margolies A., Hoddinott J. (2015), *Costing Alternative Transfer Modalities*. Journal of Development Effectiveness, 7/1, 1-16.
- Penco L., Ciacci A., Benevolo C., Torre T. (2022), *Open social innovation for surplus food recovery and aid during COVID-19 crisis: the case of Fondazione Banco Alimentare Onlus*. British Food Journal, vol. 124, n. 6, 1875-1894.
- Power M. et al. (2020), *How Covid-19 has exposed inequalities in the UK food system: The case of UK food and poverty*, Emerald Open Research 2/11.
- Regione Lombardia (2023), Allegato A - Avviso diritto al Cibo - Annualità 2022-2024 <https://www.bandiregione.lombardia.it/procedimenti/new/bandi/bandi/comunita-diritti/sostegno-famiglia/diritto-cibo-annualit-2022-2024-RLD12022027823>.
- Righettini M.S. (2022), *La politica di sicurezza alimentare in tempi turbolenti. Attori, collaborazioni, strumenti dell'implementazione in cento città italiane durante la pandemia*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, 375-399.
- Ripamonti E. (2013), *Collaborare*. Roma, Carocci.
- Schoyen M., Hvinden B., Dotterud Leiren M. (2022), *Towards Sustainable Welfare States in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Simmet A., Stroebele-Benschop N. (2023), *Food Bank Operations during the COVID-19 Pandemic in Germany*. Journal of Hunger & Environmental Nutrition, vol. 18, n. 3, 356-371.
- Vasile M., De Conno A. (2023), *Reddito alimentare: l'importanza di un dibattito critico*. Altraeconomia, 21 febbraio 2023.

CAPITOLO 3. DAL BISOGNO AL BENESSERE ALIMENTARE. POSSIBILI STRADE PER INNOVARE GLI APPROCCI DI INTERVENTO SULLA POVERTÀ ALIMENTARE

Roberto Sensi

Introduzione

Sebbene già a partire dal XVIII e XIX secolo, in particolare con Thomas Malthus, i pensatori si interrogassero sul rapporto tra cibo e popolazione, è soltanto dopo la Seconda Guerra Mondiale che l'attenzione della comunità politica ed accademica internazionale si è indirizzata al tema della sicurezza alimentare. Nonostante la sua concettualizzazione si sia evoluta nel tempo, diventando sempre più complessa, la sicurezza alimentare rimane ancora permeata di una visione di stampo economicista che la fa dipendere in maniera ancora sostanzialmente esclusiva dal reddito, soprattutto nei Paesi ad economia avanzata. L'analisi dell'evoluzione dell'idea di sicurezza alimentare risulta particolarmente importante ai fini di questo lavoro, il cui obiettivo è di riflettere, da una prospettiva multidimensionale, sugli approcci di contrasto alla povertà alimentare ad oggi prevalenti nei contesti a cosiddetta economia avanzata e sulle loro possibili evoluzioni.

Il concetto di povertà alimentare necessita di ulteriori approfondimenti e riflessioni, anche attraverso studi di campo che siano in grado di mettere in evidenza dimensioni e

dinamiche specifiche. Tuttavia, sono proprio i modelli teorici che guidano l'analisi e che, nel determinare il perimetro di indagine, finiscono spesso per impedire uno sguardo più ampio capace di ripensare, almeno in parte, la stessa idea di povertà alimentare e le dinamiche che contribuiscono a determinarla. Lo stesso termine povertà alimentare risulta problematico. All'interno di questo lavoro e in quelli precedenti (ActionAid, 2020; 2021; 2022) definiamo la povertà alimentare in un'ottica multidimensionale in grado di includere anche le cosiddette dimensioni immateriali (sociali e psicologiche in particolare), ciò nonostante, il termine mantiene un certo grado di ambiguità che cercheremo di sciogliere nelle prossime pagine. Interrogarsi sul concetto di povertà alimentare risulta fondamentale, sia per lo sviluppo di approcci di intervento efficaci sia per il disegno delle relative politiche di contrasto. Lo stesso concetto di "innovazione sociale" applicato all'analisi delle pratiche di intervento sulla povertà alimentare rischia di finire depotenziato in ragione di una visione del fenomeno che si concentra esclusivamente sulla dimensione dell'accesso a un cibo adeguato – e sulle sue conseguenze sul piano nutrizionale – mentre le cause

sottostanti vengono frettolosamente addebitate esclusivamente alla mancanza di reddito.

Il capitolo ripercorrerà le tappe fondamentali della costruzione del concetto di insicurezza alimentare e la sua relazione con quello di povertà alimentare, cercando il più possibile di disambiguare quest'ultimo termine sia dal punto di vista concettuale che lessicale, per "liberarlo" dalle strette maglie di una visione economicista della povertà e delle sue cause. A tal fine, procederemo all'analisi di come approcci analitici alternativi, ad esempio quello sviluppato dall'economista e filosofo indiano Amartya Sen e basato sulle capacità (*Capability Approach*), possano offrire lenti efficaci per guardare alla multidimensionalità del fenomeno cogliendo in profondità la complessa rete di condizioni individuali e di contesto, economiche, sociali, culturali e psicologiche che concorrono a configurare la condizione di povertà alimentare. Una volta ridefinito il concetto di povertà alimentare in relazione a quello di benessere alimentare procederemo all'analisi di quelli che possono essere gli approcci più interessanti capaci di rispondere in maniera più efficace alle sfide della multidimensionalità. Infine, rifletteremo sull'idea di innovazione sociale applicata alle pratiche di aiuto, cercando di chiarirne meglio le caratteristiche al fine di evitare una eccessiva semplificazione che la definisca più in relazione ai mezzi adottati che ai fini perseguiti. Concluderemo con una riflessione sul tema delle eccedenze alimentari e sui rischi e sulle criticità che caratterizzano il loro utilizzo nelle pratiche di aiuto alimentare.

3.1 - Come è evoluto nel tempo il concetto di sicurezza alimentare

Sebbene a livello internazionale, grazie al lavoro svolto dalle Nazioni Unite, in

particolare della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), si faccia riferimento a una definizione comune di sicurezza alimentare, la diversa enfasi data alle varie dimensioni, nonché la declinazione di questo concetto sul piano delle azioni e delle politiche, evidenzia un dibattito tutt'altro che chiuso (Burchi, De Muro, 2012).

La prima definizione di sicurezza alimentare adottata a livello internazionale risale al 1974. In piena crisi energetica internazionale, e con il conseguente aumento dei prezzi dei beni agricoli, che preoccupava la comunità internazionale per i possibili impatti sulla fame nel mondo, i Paesi partecipanti al Summit Mondiale sull'Alimentazione (*World Food Summit*), convocato sotto gli auspici delle Nazioni Unite, adottarono una dichiarazione che definiva la sicurezza alimentare come la "disponibilità in ogni momento di un'adeguata offerta alimentare globale di prodotti di base in grado di sostenere la costante espansione del consumo alimentare, compensando le fluttuazioni nella produzione e nei prezzi" (HLPE, 2020, p.6). Al tempo prevaleva una visione della sicurezza alimentare intesa come "disponibilità" (*availability*) di cibo in termini aggregati. La fame, quindi, era vista come conseguenza della mancanza di tale disponibilità a livello globale resa ancora più instabile dalla dinamica inflattiva dei prezzi (HLPE, 2020). Se sul lato della domanda sembrava riaffacciarsi lo spettro malthusiano che spostava il dibattito sulla necessità di introdurre misure di controllo della crescita demografica, sul lato dell'offerta la soluzione identificata era quella di aumentare la disponibilità di cibo pro-capite attraverso l'aumento della produttività agricola (Burchi, De Muro, 2012).

La critica alla visione della sicurezza alimentare in termini esclusivi di disponibilità si sviluppa nell'ambito delle stesse discipline economiche che

evidenziavano il limite di un'analisi troppo focalizzata al solo settore agricolo. In un'economia di mercato, infatti, il cibo non doveva necessariamente essere prodotto laddove si consumava, ma poteva essere importato grazie al commercio internazionale. Per questo motivo, più che i soli fattori produttivi, a determinare la disponibilità di cibo concorreva il sistema economico nel suo complesso (Burchi, De Muro, 2012). L'attenzione, quindi, si spostava dalla produzione al reddito. Tale approccio risultava simile a quello utilizzato per misurare la povertà. Mentre quest'ultima era concepita come la conseguenza della mancanza di reddito adeguato ad acquistare un paniere di beni necessari alla sopravvivenza (Burchi, De Muro, 2012; Stitt, Grant, 1994), l'insicurezza alimentare era implicitamente considerata come una sottocategoria della povertà (e per questo definita come povertà alimentare), conseguenza della mancanza di adeguato reddito necessario ad acquistare il cibo. Il cibo era convertito in calorie, se la loro disponibilità pro-capite era al sotto di un certo livello stabilito dai nutrizionisti a livello internazionale le persone erano da considerarsi insicure dal punto di vista alimentare.

Senza entrare nel merito dei limiti di queste teorie (rimandiamo al prezioso lavoro di Burchi, De Muro del 2012), è interessante sottolineare quanto questa visione abbia contribuito a influenzare il dibattito e la stessa idea di insicurezza alimentare sviluppatasi nel contesto delle cosiddette economie avanzate fino ai giorni nostri. Non a caso, le statistiche ufficiali sull'insicurezza alimentare in Europa fanno riferimento all'indicatore sintetico di deprivazione alimentare materiale che definisce l'insicurezza alimentare come impossibilità, per ragioni economiche, di fare un pasto completo almeno una volta ogni due giorni (si rimanda al Capitolo 1 per il relativo approfondimento). Come

vedremo il dibattito teorico sul tema, così come la stessa scelta terminologica caduta su "povertà alimentare" anziché "insicurezza alimentare" per definire questo fenomeno nei contesti ad economia avanzata, è stato caratterizzato dallo sforzo di andare oltre la sola dimensione dell'accesso economico al cibo. Allo sviluppo in questa direzione hanno contribuito gli studi critici sulla povertà che si sono concentrati sui limiti della sua interpretazione solo in termini monetari in ragione del carattere multidimensionale del fenomeno e che si sono anche interrogati su come integrare queste dimensioni all'interno di adeguati strumenti di misurazione (Alkire, 2018; Alkire et al., 2015; Hick, 2016). Tuttavia, a fronte di una cospicua elaborazione teorica, le applicazioni operative non sono ancora significative. Di conseguenza, gli approcci alla misurazione del fenomeno della povertà alimentare mantengono, come abbiamo visto, un carattere ancora fortemente ancorato a una visione economicista della povertà e dell'accesso al cibo.

Un tentativo di andare oltre la sola dimensione economica dell'insicurezza alimentare portò allo sviluppo delle teorie sugli approcci ai bisogni di base (*basic needs*). Secondo i sostenitori di queste teorie lo sviluppo era un processo che doveva mirare ad assicurare a tutte le persone la soddisfazione dei bisogni di base, la cui natura era sia materiale che immateriale. Sebbene la lista di questi bisogni variasse leggermente a seconda degli autori, il cibo era considerato un bisogno di base per eccellenza. L'attenzione era rivolta al fatto che le persone mangiassero abbastanza cibo e il concetto di sicurezza alimentare ruotava esclusivamente attorno a questo obiettivo. Il vantaggio di questo approccio (chiamato anche *food first*) era quello di focalizzarsi direttamente sull'analisi dell'accesso a un

set di alimenti necessari a garantire una dieta adeguata, anziché sul reddito necessario a conseguirli, includendo così la capacità di autoproduzione delle persone (Burchi, De Muro, 2012).

Tuttavia, solo a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, grazie alla forte influenza delle teorie dell'economista e filosofo indiano Amartya Sen, il dibattito sulla sicurezza alimentare si sposta dalla dimensione della disponibilità a livello nazionale a quella dell'accesso delle persone al cibo. Queste nuove teorie muovevano dalla evidenza che nonostante la crescita della disponibilità di cibo, grazie all'aumento della produttività, fame e carestie continuavano ad affliggere porzioni significative della popolazione mondiale (HLPE, 2020). Queste evidenze mostravano come la disponibilità fosse una delle dimensioni, non esclusiva, della sicurezza alimentare e che era importante anche la capacità delle persone di accedere al cibo, aspetto quest'ultimo influenzato da diversi fattori come le condizioni dei relativi mercati, la disponibilità di impiego e di mezzi di sostentamento. Elementi che spiegavano il motivo per il quale in un mondo dove c'era abbastanza produzione per tutti, ci fossero molte persone che non erano in grado di accedere ad un cibo sufficiente e adeguato (HLPE, 2020). Nel suo libro seminale, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Sen sosteneva che ogni persona esercitava un controllo (*entitlement*) su un insieme di risorse (*commodity*), tra le quali figurava il cibo, e che la fame fosse il risultato del fallimento di questo controllo (titolarità) sulla specifica componente alimentare (Sen, 1982). In una economia di mercato

l'idea di *entitlement* si avvicina a quella di proprietà potenziale su un determinato paniere di beni e servizi che la persona può comprare, o che già possiede, grazie alla sua capacità di autoproduzione. Questo paniere definisce gli *entitlement* di quella persona, essa può scegliere tra moltissime combinazioni di beni che definiscono i diversi panieri, mentre la quantità di cibo in essi contenuti determina se la persona riuscirà o meno ad accedere ad un cibo sufficiente¹. Gli *entitlement* dipendono da due elementi: da un lato, la propria "dote" personale (*endowment*) ovvero le risorse che la persona possiede legalmente (casa, terra e beni non tangibili come cultura, capitale sociale, ecc.); dall'altro le risorse alle quali l'individuo può avere accesso attraverso il commercio e la produzione, definiti come *exchange entitlement mapping*. Secondo Sen, se partiamo da una situazione nella quale l'individuo possiede solo dei limitati mezzi di sussistenza, il declino di questi fattori lo spinge facilmente in una condizione di fame². Tuttavia, questa stessa condizione può anche essere determinata dal declino delle condizioni di scambio dei propri *entitlement*: ad esempio, una sostenuta diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli che l'individuo produce a causa di fattori esterni (ambientali, economici, politici) riduce la sua capacità di reddito e quindi di acquisto di cibo (Burchi, De Muro, 2012). Questi esempi di "fallimento degli *entitlement*" possono assumere varie forme e permettono di identificare i diversi gruppi sociali che sono a rischio di cadere in una condizione di grave insicurezza alimentare, possono essere agricoltori che scambiano il cibo prodotto o individui che utilizzano le risorse derivanti dal lavoro per acquistare il cibo sul mercato.

¹ Lezione dottorale di Amartya Sen (2000). <https://www.unifi.it/notizie/news/amartyasen.html>

² Sen si riferisce alla condizione di grave insicurezza alimentare come la fame e la carestia in quanto oggetto del suo studio, possiamo immaginare che questa analisi valga per situazioni di insicurezza alimentare anche meno gravi, ma comunque rilevanti, che periodicamente si verificano durante determinati momenti dell'anno.

Questo approccio ha permesso di spostare l'attenzione dall'offerta e dalla disponibilità di cibo alle specifiche condizioni socioeconomiche che permettono agli individui di accedere a un cibo sufficiente, secondo Sen infatti la fame è un problema più legato al non avere abbastanza cibo a disposizione che alla sua disponibilità in termini assoluti³. Avere abbastanza cibo pro-capite disponibile a livello nazionale risultava quindi una condizione necessaria ma non sufficiente per la sicurezza alimentare se le condizioni socioeconomiche non permettevano di accedervi (Burchi, De Muro, 2012). La dimensione dell'accesso veniva così integrata nella nuova definizione di sicurezza alimentare data dalla FAO nel 1983 che la descriveva come la condizione nella quale "tutte le persone hanno accesso fisico ed economico al cibo essenziale di cui hanno bisogno (HLPE, 2020, p. 6).

In un successivo e importantissimo lavoro che l'economista indiano scrisse insieme all'economista belga naturalizzato indiano Jean Drèze (Drèze, Sen 1990), *Hunger e Public Action, i food entitlements*, vale a dire il set di alimenti su cui direttamente o indirettamente le persone riescono ad assumere il controllo, vengono ampliati anche a categorie non alimentari come acqua potabile, servizi igienici, accesso alle cure, sottolineando l'importanza di considerare non solamente il cibo ma anche altri fattori come determinanti della sicurezza alimentare (Burchi, De Muro, 2012). La distanza di questa teoria dagli approcci basati sul reddito non è significativa ma rappresentava un passo in avanti rispetto al focus esclusivo sulla disponibilità. Rispetto ai precedenti approcci basati sul reddito (*income-based*)

questa teoria non lo considera il principale strumento per l'accesso al cibo, in particolare in quei contesti in cui la produzione di sussistenza svolge ancora un ruolo importante nel determinare l'accesso a un cibo adeguato, preferendo quindi il focus sugli *entitlement*.

Come vedremo, le riflessioni di questa prima parte di analisi sull'evoluzione del concetto di sicurezza alimentare a livello globale sono di fondamentale importanza al fine di costruire e consolidare una visione multidimensionale della povertà alimentare, non solo nei suoi effetti ma anche nelle cause, capace di offrire una comprensione più profonda e di orientare le risposte in modo più efficace e risolutivo.

3.2 - L'approccio basato sulle capacità (Capability Approach)

Un importante sviluppo concettuale in questa direzione proviene ancora una volta da Amartya Sen che a partire dalla metà degli anni Ottanta ha dato un contributo fondamentale alla riflessione sulla povertà grazie alla teoria del *Capability Approach* (CA). Non è questa la sede per una trattazione organica e approfondita della teoria di cui esiste una vastissima letteratura a partire da quella prodotta dallo stesso autore (Sen 1985, 1995, 1999; Dreze, Sen, 1990), basti qui sottolineare l'enorme influenza che il *Capability Approach* ha esercitato, e continua ad esercitare, sugli studi e nel dibattito attorno a temi fondamentali quali lo sviluppo umano (Osmani, 2016), le disuguaglianze e la povertà (Alkire, 2013). In particolare, rispetto a quest'ultima, le riflessioni sviluppatasi a

³ "Starvation is a matter of some people not having enough food to eat and not a matter of there being not enough food to eat" (Sen, 1981, p. 434).

partire dalle idee dell'economista indiano hanno alimentato un ricco dibattito intorno alle teorie sulla povertà e alla sua concettualizzazione, e hanno posto l'attenzione sulle dimensioni non monetarie (Anand et al., 2021) e sulle implicazioni della misurazione (Hick, 2014; Alkire, 2005). Quello che faremo sarà delinearne i tratti essenziali e, soprattutto, capirne le implicazioni sul piano del concetto della sicurezza alimentare il cui impatto, come vedremo, è stato fondamentale più sul livello analitico e concettuale che, a differenza di altri ambiti di studio, su quello operativo e di policy (Burchi, De Muro, 2012).

L'approccio sulle capacità sposta l'attenzione dall'economia alle persone, le unità di analisi per valutare i progressi in termini di sviluppo diventano le capacità e le libertà anziché il reddito (Conconi, Viollaz, 2018). Il benessere individuale (*well-being*) è inteso non come una condizione materialistica e statica – il possesso in un dato periodo di un determinato ammontare di risorse materiali (reddito o beni) – ma come un processo nel quale le risorse a disposizione sono certo importanti, ma non sufficienti a raggiungere l'obiettivo del benessere. Secondo il CA, il focus dell'analisi sulla povertà dovrebbe indirizzarsi su cosa posso fare (*doing*) ed essere (*being*) piuttosto che su ciò che possiedo (*have*). In questo modo l'attenzione si sposta sui fini (*ends*) – intesi come le capacità delle persone – più che sugli strumenti, vale a dire le loro risorse (Hick, 2014). Per semplificare, non sono tanto le risorse, materiali e immateriali, che le persone possiedono a determinare il benessere, quanto, piuttosto, quello che riescono a realizzare con esse. Il benessere individuale, quindi, è inteso come il risultato

di ciò che l'individuo può fare e può essere. A parità di reddito e di risorse, infatti, le persone hanno necessità differenti e diverse capacità di trasformare queste risorse in benessere. Le capacità sono definite da Sen come libertà sostanziali: un insieme di opportunità di scegliere e agire. Le capacità sono date dalla libertà sostanziale che possiede un individuo di raggiungere risultati per il proprio benessere, che a loro volta sono definiti "funzionamenti" (*functioning*); questi funzionamenti sono i successi che le persone conseguono nell'essere e nel fare, ad esempio partecipare attivamente alla vita della società o essere in salute. Le capacità, invece, si riferiscono alla reale e sostanziale libertà delle persone di raggiungere quei risultati, vale a dire quei funzionamenti (Hick, 2012). Le capacità come libertà di scelta sono create dalla combinazione di abilità personali e dall'ambiente politico, sociale ed economico. Per comprendere la differenza tra capacità e funzionamenti può tornare utile un esempio che riguarda il confronto tra chi soffre la fame e chi digiuna. Infatti, tra questi due soggetti non esiste alcuna differenza in termini di funzionamenti, ovvero rispetto al risultato negativo sul piano del benessere nutrizionale, mentre è sostanziale in termini di capacità (vale a dire libertà di scelta)⁴.

3.2.1 Il Capability Approach applicato agli studi sulla povertà

Dalla prospettiva del CA, la povertà è vista come la deprivazione di certe capacità di base che possono variare da quelle fisiche elementari come, ad esempio, essere adeguatamente nutriti, vestiti, riparati, evitare morbilità prevenibili e così via, fino

⁴ L'esempio è ripreso da questa presentazione: https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/274/Politica%20sociale%202018-2019/Creare_capacit%C3%A0_Nussbaum.pptx

a quelle più complesse come partecipare attivamente alla vita della comunità. Sen sostiene che l'utilizzo di approcci basati sulle risorse siano limitativi per comprendere la povertà e questo per due ordini di ragioni: da un lato, le persone hanno differenti bisogni, e ciò significa che per raggiungere le stesse capacità sono richieste differenti quantità di risorse (Sen li chiama fattori di conversione); dall'altro, sottolinea che le risorse sono solo uno dei fattori, strumentali e contingenti, che influenzano le persone in ciò che possono essere e fare. Come già richiamato, nel CA la distinzione tra risorse (intese come strumenti) e la capacità (intese come fini) è di fondamentale importanza (Hick, 2014).

Secondo Sen, inoltre, gli stili di vita influenzano le capacità (Sen, 1984), ciò ha a che vedere con la distinzione tra i concetti "diretti" e "indiretti" della povertà: quelli diretti si focalizzano sui casi nei quali gli standard di vita scendono al di sotto di un certo livello, e si assume tipicamente che questo avvenga in conseguenza della mancanza di risorse; i concetti indiretti, invece, si focalizzano sulle situazioni in cui le risorse scendono sotto un certo livello, e normalmente si assume che ciò determini un calo negli standard di vita. Come sottolinea Hick, questa distinzione sarebbe di relativa importanza se ricorressimo esclusivamente ai bassi redditi come *proxy* per valutare lo stato di deprivazione (Hick, 2012), ma il CA, come detto, sostiene che le persone hanno bisogni diversi e questo determina un livello di risorse differente per raggiungere gli stessi standard di vita (Hick, 2012). Nel dare priorità a ciò che le persone possono essere e fare, il CA in modo evidente assume un approccio diretto all'analisi della povertà.

Tuttavia, anche altre teorie ed approcci si sono mossi nella stessa direzione, ne è un esempio il lavoro di Peter Townsend, coevo di Amartya Sen. Con la sua opera *La*

povertà nel Regno Unito del 1979 è stato pioniere nella elaborazione dei criteri di deprivazioni al fine di cogliere lo stile di vita in Gran Bretagna; Townsend sostiene che le persone possono essere considerate in condizione di povertà quando mancano delle risorse necessarie ad ottenere stili di vita che sono consuetudinari, o almeno largamente incoraggiati e approvati, nella loro società di riferimento (Townsend, 1979). Townsend ha esercitato un'influenza fondamentale negli studi sociologici sulla povertà affermando che dovrebbe essere intesa come deprivazione relativa a una società e rifiutando l'idea che vada analizzata avulsa dal contesto di riferimento. Questa lettura si poneva in contrasto con l'approccio di tipo assolutista che si focalizzava invece sui bisogni di sussistenza. Townsend argomentava che il concetto di povertà si riferiva sia ai bisogni materiali che sociali, e che questi potevano essere considerati solo in relazione alle società nelle quali le persone vivevano dal momento che i loro bisogni erano socialmente determinati. Anche i bisogni di base come, ad esempio, la nutrizione erano soddisfatti in modo da assolvere delle funzioni sociali, in questo senso, il riferimento al cibo risulta un esempio efficace: il valore nutrizionale di una tazzina di caffè è irrilevante, ma il suo consumo svolge un'importantissima funzione sociale. Il concetto di povertà per Townsend si doveva focalizzare su una vasta gamma di bisogni fisici e sociali, insistendo sul fatto che lo stile di vita al quale la povertà doveva fare riferimento era quello della partecipazione e non della mera sopravvivenza (Hick, 2014; Ferragina et al., 2013). Piuttosto che assegnare un costo ad ogni tipologia di deprivazione sociale e materiale, l'ipotesi di Townsend era che con il calare delle risorse a disposizione si raggiunge un livello sotto il quale avviene un rapido ritiro delle persone dalla partecipazione nella società (Hick, 2014).

Il concetto di povertà relativa di Townsend se da un lato introduce l'importante aspetto dei bisogni socialmente determinati, dall'altro tuttavia rimane ancorato a una visione centrata sulle risorse dove i bisogni materiali e sociali sono comunque quelli scambiabili sul mercato (Hick, 2014). Ma se la povertà è qualcosa di più della semplice mancanza di reddito, i concetti di esclusione sociale e deprivazioni multiple rimangono sullo sfondo di un impianto teorico e operativo che si concentra esclusivamente sulla deprivazione materiale e sociale monodimensionale, scegliendo solo quei fattori che sono più sensibili alle variazioni di reddito (Hick, 2012; 2014)⁵. Ad esempio, il vivere in un ambiente non inquinato, in un luogo di lavoro sano, in un contesto territoriale senza alti tassi di criminalità, sono tutti fattori che possono contribuire a determinare una condizione di povertà, ma che finiscono esclusi dall'analisi in quanto meno sensibili alle variazioni di reddito rispetto che andare a mangiare al ristorante, possedere un'automobile o poter riscaldare la casa. Ciò produce delle implicazioni sul modo con il quale, nell'analisi della povertà, si riescono o meno a catturare le molteplici modalità e traiettorie che la determinano (Hick, 2014).

Ancora una volta preme sottolineare come lo scopo di questo lavoro non sia una trattazione sistematica dei diversi contributi teorici agli studi sulla povertà quanto, piuttosto, analizzare come questi

contributi abbiano influenzato lo sviluppo teorico attorno ai concetti di insicurezza e povertà alimentare. Il concetto di povertà relativa e di bisogni socialmente determinati, ad esempio, è stato preso a riferimento da una certa letteratura critica sull'idea di povertà alimentare, intesa nella sua sola dimensione dell'accesso a un cibo adeguato da un punto di vista qualitativo e quantitativo, che ha voluto sottolineare la natura multidimensionale del fenomeno capace di includere aspetti cosiddetti "immateriali" come le consuetudini sociali, elementi, questi, di grande rilevanza nelle pratiche alimentari (O'Connell, Brannen, 2021; O'Connell, Knight, Brannen, 2019). Tuttavia, la sfida teorica e metodologica, come vedremo non ancora pienamente superata, è quella di indagare questa socialità andando oltre i soli fattori sensibili alle variazioni di reddito come, ad esempio, uscire con gli amici a mangiare, ed evitare, allo stesso tempo, di relegare questi fattori "immateriali" all'alveo delle conseguenze di un problema le cui cause rimangono fortemente ancorate alla mancanza di risorse, e quindi al reddito considerato come unica soluzione e panacea.

Come Townsend, anche il CA assume un approccio diretto allo studio della povertà ma ciò che lo rende differente è il fatto di considerare la partecipazione attiva alla vita sociale non come derivante esclusivamente dalla disponibilità di risorse (Hick, 2012); risulta piuttosto incongruente, infatti, considerare l'assenza di qualcosa

⁵ Gli studi di Townsend hanno avuto una forte influenza sulle tecniche di misurazione della povertà che hanno trovato applicazione nel contesto delle politiche pubbliche. Ne sono un esempio la collocazione della soglia al 60% del reddito mediano come riferimento comune europeo per il calcolo della povertà relativa, nonché lo stesso sistema di raccolta di dati sul reddito e gli stili di vita a livello comunitario. È importante sottolineare che la necessità di superare un impianto esclusivamente incentrato sulle risorse ha registrato nell'ultima decade un allargamento del consenso sia a livello accademico che politico istituzionale. A livello italiano, ad esempio, sono stati adottati gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) che hanno lo scopo di valutare il progresso della società non solo dal punto di vista economico, ma anche sotto l'aspetto sociale e ambientale. Dal 2018 gli indicatori BES sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

rilevante solo se determinata dalla sua mancanza di risorse. Il concetto di capacità considera tutti i potenziali ostacoli all'obiettivo del benessere, siano essi o meno legati alle risorse.

3.2.2 Il contributo del *Capability Approach* al concetto di sicurezza alimentare

La prima elaborazione del *Capability Approach* applicata alla sicurezza alimentare viene presentata in un'importante opera dello stesso Amartya Sen che, con l'economista belga Jean Drèze, nel 1989 pubblica *Hunger and Public Action* (Drèze, Sen, 1989). Gli autori spiegano come sia importante passare dal concetto di *food entitlement* a quello di *nutritional capabilities*. Il controllo sulle risorse (*command over commodities*), infatti, è uno strumento (*means*) e non un fine (*ends*). Questo spostamento di attenzione dai mezzi ai fini determina l'introduzione di una ulteriore dimensione della food security, quella dell'*utilizzo*. "L'obiettivo – affermano Sen e Drèze – non è tanto quello di garantire un particolare quantitativo di cibo per ognuno. Infatti, la relazione tra quello che si mangia e l'obiettivo della nutrizione può variare in modo significativo non solo in base a fattori quali il sesso, l'età, la condizione di gravidanza, i tassi metabolici, le condizioni climatiche e le attività svolte, ma anche in base ad altri input complementari" (Drèze, Sen, 1989, p. 13). Questi si riferiscono alle cure sanitarie e alle strutture mediche,

all'accesso all'acqua potabile, all'igiene, allo sradicamento delle infezioni epidemiche, all'accesso all'educazione di base. La relazione variabile tra l'alimentazione e gli obiettivi nutrizionali è spiegata dal concetto di fattori e tassi di conversione a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti. Infatti, convertire reddito e risorse in benessere e libertà dipende da circostanze personali e sociali: differenze individuali e ambientali, variabilità del contesto sociale, prospettive, preferenze, dinamiche familiari. Queste influenzano e variano la relazione tra le risorse e il benessere, e fattori quali reddito ed *entitlement* offrono una guida limitata a comprendere le reali dinamiche di sicurezza alimentare (Burchi, De Muro, 2012).

Nel 1996, durante il Summit mondiale della FAO sull'alimentazione, la dimensione dell'*utilizzo* entra ufficialmente nella definizione di sicurezza alimentare che è "quella condizione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico a un cibo sufficiente, sicuro e nutriente che risponde alle loro diete e preferenze alimentari per una vita attiva e in salute" (FAO, 1996). Nel 2001 venne aggiunta la parola "sociale" e ad oggi si tratta della più autorevole e riconosciuta definizione di sicurezza alimentare a livello internazionale (HLPE, 2020)⁶. Diventano così quattro le dimensioni chiave della sicurezza alimentare: oltre alla *disponibilità* e all'*accesso*, già precedentemente considerate, vengono, infatti, introdotte l'*utilizzo* e la *stabilità* (Figura 3.1).

⁶ La sicurezza alimentare è quella condizione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico a un cibo sufficiente, sicuro e nutriente che incontra i loro bisogni di dieta e preferenze alimentari per una vita attiva e in salute (HLPE, 2001).

FIGURA 3.1 Identificazione delle 6 dimensioni della sicurezza alimentare nella sua attuale definizione



Fonte: HLPE, 2020

Rispetto alla prima, la FAO chiarisce che la dimensione dell'utilizzo, coerentemente con il CA, mette l'accento sugli input non alimentari quali l'accesso all'acqua potabile e a un sistema sanitario di base, stili alimentari adeguati, preferenze culturali necessarie per raggiungere quel benessere nutrizionale in cui anche i bisogni di natura psicologica sono soddisfatti (FAO, 2006). Il concetto di *stabilità*, invece, va oltre la sola idea della stabilità dei prezzi e fa riferimento al concetto di sicurezza umana (*Human Security*) sviluppato dal programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) in cui una delle sette aree identificate è proprio quella della sicurezza alimentare (UNDP, 1994). Questo concetto permette di realizzare un ulteriore passo in avanti muovendosi dalla capacità di evitare la denutrizione, che non considera in modo esplicito la dimensione temporale, alla capacità di

essere sicuri dal punto di vista alimentare che offre una prospettiva di lungo termine (Burchi, De Muro, 2012). In un documento del 2006, la FAO spiega ulteriormente il concetto di stabilità nella sicurezza alimentare affermando che questa debba essere garantita nel tempo senza venire compromessa da *shock* improvvisi (crisi economiche o climatiche) e da eventi ciclici (come l'insicurezza alimentare periodica o stagionale). Questo concetto si riferisce, quindi, sia alla disponibilità che all'accesso (FAO, 2006). Un recente lavoro dell'*High Level Panel of Expert* (HLPE) del Comitato per la Sicurezza Alimentare mondiale (*Committee on World Food Security – CFS*) nel suggerire di introdurre una ulteriore dimensione al concetto di sicurezza alimentare, quella della *sostenibilità*, sottolinea come il concetto di stabilità facesse riferimento a shock di breve termine come conflitti, disastri naturali

e turbolenze dei mercati che possono compromettere in modo molto rapido la sicurezza alimentare. La sostenibilità invece offre uno sguardo di lungo termine e considera le connessioni tra le risorse naturali di base, i mezzi di sostentamento

e la società al fine di preservare i sistemi che sostengono la sicurezza alimentare e garantire che i bisogni delle generazioni future siano tenuti in considerazione (HLPE, 2020).

BOX 3.1 Il Diritto al cibo

Queste quattro dimensioni sono riconosciute, sia in modo esplicito che implicito, nella interpretazione legale del Diritto al cibo. Nel 1999 il Commento Generale n°12 menziona in modo specifico la disponibilità e l'accessibilità, incluse sia quella economica che fisica. Inoltre, viene fatto riferimento ai bisogni delle diete, che implicitamente si riferiscono alla dimensione dell'utilizzo, alla necessità che gli Stati assicurino agli individui e ai gruppi di popolazione più vulnerabili un cibo adeguato in caso di severi limiti delle risorse disponibili, facendo così riferimento anche alla dimensione della stabilità (UNCESCR, 1999). La connessione tra il Diritto al cibo e queste quattro dimensioni della sicurezza alimentare viene rafforzata nelle Linee guida sul Diritto al Cibo del 2004 (FAO, 2005; HLPE, 2020). Il concetto di sostenibilità viene invece richiamato nella relazione finale del Relatore Speciale per il Diritto al cibo, Olivier De Schutter, in cui si afferma che 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 (De Schutter, 2014). Nella definizione proposta dall'allora Special Rapporteur la dimensione dell'utilizzo così come quella sociale e culturale vengono assunte all'interno dell'*adeguatezza* (il cibo deve essere adeguato dal punto di vista sociale, culturale, nutrizionale e sanitario) (De Schutter, 2014).

3.2.3 L'Agency

Un ulteriore elemento di interesse sviluppato nell'ambito delle teorie sul *Capability Approach* è quello dell'*agency*. Amartya Sen la definisce come "ciò che una persona è libera di fare o di raggiungere nel perseguimento di qualsiasi obiettivo o valore che viene considerato importante" (Sen, 1985, p. 203). L'*agency* include un altro importante concetto sviluppato nell'ambito dello studio e dell'implementazione dei programmi di sviluppo, l'*empowerment*: la capacità delle persone di agire in chiave di miglioramento del proprio benessere così come la

capacità di influenzare il contesto più ampio, inclusa la partecipazione civica all'interno dei processi di definizione delle politiche (HLPE, 2020). Molti dei fattori che hanno un impatto sull'esercizio dell'*agency* delle persone e dei gruppi sono radicati all'interno delle dinamiche di potere locali, delle disuguaglianze di reddito e sociali, delle norme di genere e delle strutture di governance (HLPE, 2020). Secondo l'High Level Panel of Expert della CFS, l'*agency* nella sicurezza alimentare si riferisce a individui e gruppi che hanno la capacità di agire in modo indipendente al fine di compiere scelte sulla loro alimentazione, sul cibo che producono, su come

questo cibo venga prodotto, processato e distribuito e su come partecipare ai processi politici che definiscono le regole di funzionamento dei sistemi alimentari (HLPE, 2020). La protezione dell'*agency* richiede sistemi sociopolitici in grado di sostenere strutture di governance che abilitino (*enable*) il raggiungimento della sicurezza alimentare per tutti. Il concetto di *agency* è strettamente connesso ad un altro tema centrale nel *Capability Approach*, quello della scelta (*choice*). Crocker sostiene infatti che come agenti individuali e collettivi noi possiamo decidere come rispondere a urgenze improvvise, forze esogene e impedimenti, in modo da tutelare o sacrificare il proprio benessere per una causa che consideriamo importante (Crocker, 2008). Questa visione degli individui come attori consapevoli delle proprie scelte di benessere ha delle implicazioni significative e di non facile soluzione nelle pratiche di aiuto alimentare (Gombert et al., 2017). Infatti, nonostante l'*agency* possa essere sostenuta attraverso l'intervento esterno, è fondamentale che queste azioni non finiscano invece per comprometterla insieme all'autonomia degli individui (Crocker, 2008; Lister, 2002).

3.3 - Il *Capability Approach* e la povertà alimentare

Una delle principali ragioni per le quali il *Capability Approach* alla sicurezza alimentare non ha riscontrato un ampio utilizzo a seguito della sua formulazione è probabilmente legato alla mancanza di adeguati sforzi nello sviluppare linee guida atte a operationalizzarlo (Burchi, De Muro, 2012). Tuttavia, come vedremo, negli anni recenti il CA ha ricevuto crescenti, seppur ancora limitate, attenzioni da parte di ricercatori che hanno provato ad

applicare, sviluppandolo, il framework teorico allo studio del fenomeno della povertà alimentare nei Paesi a cosiddetta economia avanzata. Utilizzare la lente delle capacità (*capabilities*) per analizzare la povertà alimentare, sebbene rappresenti una sfida di maggior complessità, dovuta alla moltiplicazione delle variabili da considerare che hanno un riflesso anche sul fronte delle metodologie quantitative, offrirebbe indubbi vantaggi per coloro che vogliano realmente approcciare il fenomeno nella sua natura multidimensionale, permettendo di uscire da una visione eccessivamente centrata sull'accesso economico al cibo e quindi sul reddito come obiettivo delle politiche di sicurezza alimentare e non come quello che dovrebbe essere: uno strumento, importante, ma non esclusivo e sicuramente non sufficiente, per raggiungere il benessere alimentare (Blake, 2023).

Burchi e De Muro sono stati i primi a sviluppare un framework metodologico per lo studio della sicurezza alimentare attraverso la lente del *Capability Approach*. Il contesto di riferimento è quello dei Paesi nei quali l'insicurezza alimentare è più grave, diffusa e situata all'interno di contesti socioeconomici dove l'agricoltura svolge ancora un importante ruolo in termini di accesso al cibo e generazione di reddito. Tuttavia, rappresenta un tentativo utile per orientare lo sviluppo di modelli analitici capaci di indagare con maggiore profondità le dinamiche che determinano l'insicurezza alimentare. Procederemo quindi all'analisi del modello proposto dai due autori per poi provare a traslarlo sul piano dell'analisi della povertà alimentare nei contesti ad economia avanzata grazie al contributo di ricerche più recenti. Lo scopo, è bene ricordarlo, non è quello di proporre un framework analitico alternativo per lo studio della povertà alimentare attraverso la lente del *Capability Approach*,

obiettivo ancora troppo ambizioso a questo stadio di sviluppo della ricerca, ma di provare a offrire spunti che aiutino a orientare diversamente le metodologie di indagine oggi predominanti nell'ambito dello studio della povertà alimentare al fine, come detto, di coglierne in modo più esaustivo le dimensioni e le dinamiche rilevanti e dare indicazioni utili sul fronte dello sviluppo di strumenti di misurazione, della costruzione di politiche di contrasto e della messa in pratica di interventi di sostegno.

Il modello proposto da Burchi e De Muro prevede tre fasi di indagine: l'analisi dei *food entitlements*, quella delle capacità di base necessarie ma non sufficienti per la sicurezza alimentare e, infine, l'analisi delle capacità per essere sicuri dal punto di vista della sicurezza alimentare. Nella prima fase, coerentemente con l'approccio sviluppato da Amartya Sen sui *food entitlements*, devono essere raccolte informazioni atte a comprendere le tre componenti fondamentali: le risorse materiali e immateriali a disposizione (*endowments*); le risorse che possono essere ottenute attraverso lo scambio (*exchange conditions*) e quelle che vengono dalla produzione (*production possibilities*). Esempi di queste informazioni sono la condizione di impiego, gli asset di proprietà, i risparmi, i guadagni, gli eventuali sostegni (sottoforma di sussidi o beni), i prezzi di mercato, le competenze e le professionalità individuali e della famiglia. Tutte queste informazioni, sottolineano Burchi e De Muro "sono fondamentali per capire se le persone e le famiglie hanno già adesso o probabilmente nel prossimo futuro difficoltà ad accedere a un quantitativo di cibo sufficiente per la loro sopravvivenza" (Burchi, De Muro, 2012, p. 21). L'analisi dell'*entitlement* è importante anche per capire le recenti variazioni delle dotazioni di risorse e dei termini di scambio delle persone, offrendo

interessanti informazioni sulle strategie di risposta (*coping*) e di adattamento ad eventuali cambiamenti (positivi o negativi). In questo modo è possibile capire non solo cosa le persone possiedono (*have*) ma anche come agiscono (*do*) in relazione alle dinamiche che determinano l'accesso a un cibo sufficiente e quali sono le strategie che attuano in risposta a condizioni di crisi (Burchi, De Muro, 2012). Attraverso la comprensione delle capacità individuali, l'analisi dei *food entitlement* fornisce informazioni importanti su due dimensioni della sicurezza alimentare: l'accesso e la stabilità. I *food entitlement* da soli non sono sufficienti per garantire alle persone di non soffrire la fame e la denutrizione, intese come la capacità di accedere a un cibo sufficiente in termini di calorie o, per dirla come Amartya Sen, avere accesso a sufficienti calorie per sopravvivere (Burchi, De Muro, 2012).

A tal fine sono necessarie una serie di capacità di base la cui analisi ci porta alla seconda fase prevista dal framework analitico sviluppato da Burchi e De Muro. Queste sono definite da fattori di contesto (ambientali, istituzionali) che vanno oltre il controllo degli individui. In questo caso i fattori di conversione sono rappresentati da regole, norme, consuetudini che consentono la conversione di una parte delle proprie risorse, reddito, in un adeguato quantitativo di cibo. Ad esempio, il divieto che subiscono le donne in determinate comunità di uscire di casa per andare sole al mercato impedisce loro di utilizzare le risorse a disposizione per acquistare cibo. Nel caso in cui le risorse siano disponibili, sono i fattori di conversione regolati in questo esempio da norme sociali, a impedirne la conversione in cibo adeguato. Altri esempi di fattori di conversione sono quelli ambientali. Il cambiamento climatico in corso che causa eventi ambientali estremi quali siccità, ondate di calore, variabilità delle piogge,

alluvioni ecc. rappresenta un elemento di forte criticità in termini di possibilità di convertire le proprie risorse, la produzione, in cibo per autoconsumo o acquistato tramite il reddito generato dalla vendita dei propri prodotti.

Tuttavia, le capacità che determinano l'accesso al cibo non sono sufficienti per garantire la sicurezza alimentare. Per questo motivo, l'analisi delle capacità di base deve allargarsi ad altre tipologie di capacità quali l'essere in buona salute, istruiti, capaci di partecipare alle decisioni nella famiglia e nella comunità di riferimento. Le informazioni da raccogliere riguardano quindi il titolo di studio, l'eventuale iscrizione a scuola, il livello di alfabetizzazione, l'accesso a programmi d'educazione formali e informali per adulti, e ancora, l'accesso ai servizi di cura di base, le condizioni di salute, la morbilità in relazione alle principali malattie (Burchi, De Muro, 2012).

La terza e ultima fase riguarda la capacità di essere adeguatamente nutriti e dipende dall'interazione tra le diverse capacità di base alle quali si aggiungono anche la dimensione dell'*utilizzo* e dell'*accettabilità* sociale e culturale del cibo come previsto anche dalla definizione di sicurezza alimentare della FAO del 2001 (Burchi, De Muro, 2012). Come accennato, il conseguimento delle capacità di base è condizione necessaria ma non sufficiente per essere sicuri dal punto di vista alimentare. A tal fine è importante raccogliere informazioni circa l'utilizzo del cibo che riguardano, ad esempio, le conoscenze nutrizionali di base individuali, la qualità e varietà delle diete, le condizioni igieniche e le pratiche culinarie. Ad esempio, consumare sufficienti calorie ma ottenute da una sola tipologia di cibo non garantisce i nutrienti e micronutrienti necessari per una dieta adeguata. Infine, aggiungono Burchi e De Muro, le persone

possono avere a disposizione cibo sufficiente e di qualità ma non possono mangiarlo per ragioni religiose, di gusto o abitudini alimentari.

Come nota Crocker (2008), le persone possono assaggiare una tipologia di cereale, ma il suo sapore può essere molto diverso da quello a cui sono abituati. Per fare la differenza in termini di adeguatezza nutrizionale e benessere più generale, gli individui devono avere la volontà ed essere in grado di convertire la disponibilità di cibo nel suo funzionamento nutrizionale. Lo stesso autore afferma: "Questo non significa che le abitudini alimentari non possano essere modificate. Piuttosto, sottolinea l'importanza dell'educazione nutrizionale e delle criticità sociali di determinati modelli di consumo. Se le persone trovano il cibo cattivo o inaccettabile per qualche ragione, anche il cibo nutriente di cui hanno diritto non garantisce da solo il benessere nutrizionale" (Crocker, 2008, p. 272).

L'analisi della sicurezza alimentare attraverso l'approccio alle capacità permette una più ampia ed esaustiva comprensione del fenomeno. Mentre gli approcci centrati sul reddito utilizzano quest'ultimo come elemento centrale di analisi, il framework concettuale proposta da Burchi e De Muro permette di ottenere informazioni su come questo reddito viene utilizzato per raggiungere l'obiettivo della capacità di essere sicuri dal punto di vista alimentare che dipende, come abbiamo visto, da fattori di conversione personali e di contesto oltre che da scelte e comportamenti alimentari (Burchi, De Muro, 2012). L'approccio basato sulle capacità permette di considerare adeguatamente la qualità, l'utilizzo e l'accettabilità sociale del cibo e l'interazione con altre capacità come la salute e l'educazione. Ciò in teoria permetterebbe di identificare

i driver dell'insicurezza alimentare, intervenendo in modo più mirato ed efficace al fine di garantire il benessere delle persone. Queste considerazioni risultano particolarmente interessanti ai fini del nostro lavoro, il cui obiettivo è quello di cercare di comprendere in modo più profondo e chiaro le dinamiche che generano la condizione di povertà alimentare per costruire approcci di intervento differenziati, mirati e quindi più efficaci, accessibili e meno stigmatizzanti.

3.3.1 Il Capability Approach applicato allo studio dell'alimentazione e della povertà alimentare

Pochi studiosi e ricercatori negli anni hanno cercato di allargare lo sguardo rispetto al lavoro seminale di Amartya Sen rivolto allo studio della fame e delle carestie (Ueda, 2022a; Ueda, 2022b; Ueda, 2023; Hart, Page, 2020; Hart, 2016; Visser, Haisma, 2021)⁷. Come abbiamo visto, il CA pone l'attenzione sulle libertà reali degli individui di essere e di agire al fine di raggiungere il loro risultato di benessere (*well-being*). Non essere insicuri dal punto di vista alimentare non significa automaticamente vivere in una condizione di benessere alimentare, ma avere quel minimo di mezzi e capacità in grado di garantire l'accesso al cibo necessario alla sopravvivenza. In ragione di questa importante distinzione, come accenneremo anche più avanti, gli approcci e le politiche di contrasto alla povertà alimentare appaiono più orientate all'obiettivo minimo di garantire un cibo sufficiente che al benessere alimentare.

Ma cosa significa mangiare bene? Seppur non sia l'obiettivo di questo contributo addentrarsi così a fondo in una riflessione di carattere multidisciplinare, possiamo affermare che il concetto di benessere alimentare è multidimensionale nella sua natura e non coinvolge soltanto, seppur fondamentale e di grande rilevanza, la sfera della salute o della psicologia, ma richiede anche di guardare alle differenze sociali e culturali (Ueda, 2022a; Block et al., 2011). Il cibo, infatti, non è soltanto nutrizione (Ueda, 2022b), l'importanza di questa affermazione deriva dalla consapevolezza di una più ampia gamma di questioni sociali che influenzano e definiscono il benessere alimentare (Poulain, 2017), e riguarda la possibilità di costruire una relazione psicologica, fisica, emozionale e sociale con il cibo sia a livello individuale che di società (Block et al., 2011).

Come sottolinea il ricercatore giapponese Ueda, mangiare bene ha a che vedere prima di tutto con la concezione di cosa è bene e la libertà e diversità di questa idea dovrebbero essere assicurate (Ueda, 2022a). L'idea consolidata di scelte alimentari si basa su un concetto di libertà negativa, vale a dire essere liberi da fame,insicurezza alimentare, malnutrizione. Tuttavia, intervenire sulle situazioni di svantaggio, come la condizione di povertà alimentare, richiede di agire al fine di espandere le libertà positive (Ueda, 2022a), e questo rappresenta una grande sfida per le politiche sociali. Negli anni si è cercato di spostare l'attenzione dalla crescita economica al benessere, costruendo degli indicatori per valutare il progresso della società non solo dal punto di vista economico ma anche

⁷ Al contrario il CA è stato applicato con successo a molti altri ambiti di ricerca come quello sull'educazione e sulla salute. Rappresenta, inoltre, come abbiamo accennato, il pilastro teorico dell'indice di sviluppo umano, evidenziando il significativo impatto politico negli studi e nelle politiche sullo sviluppo che hanno generato le idee elaborate da Amartya Sen.

sotto l'aspetto sociale e ambientale, e di orientare le politiche pubbliche in tal senso (Alkire, 2015); perché lo stesso sforzo non dovrebbe essere profuso per costruire un concetto di benessere multidimensionale legato all'alimentazione?

È ancora Ueda a sottolineare come il pensiero economico tradizionale sia stato dominato da un approccio utilitarista nel quale l'idea di benessere viene ridotta all'utilità (Ueda, 2022a), per questo l'intrinseca importanza di informazioni non relative all'utilità come i diritti, le libertà, così come la questione dell'adattamento, non sono stati mai presi in considerazione (Ueda, 2022a). L'adattamento "è la possibilità che le aspirazioni e i desideri delle persone siano malleabili e possano adattarsi in diversi modi alle circostanze avverse delle quali si trovano a fare esperienza" (Ueda, 2022a, p. 5). Le persone sono perciò in grado di adattare le loro aspettative anche a questo tipo di condizioni, e non solo, anche laddove le risorse vengano allocate in modo eguale, le persone, abbiamo visto, mostrano diversi gradi di conversione di queste risorse in benessere (Ueda, 2022a).

Attingendo alla cassetta degli attrezzi del *Capability Approach*, Ueda prova a definire i vari concetti analitici in relazione all'idea di benessere alimentare. Il primo è quello di "mangiare bene" (*well-eating*) e si riferisce alla qualità dell'esperienza alimentare di una persona. Se da un lato il cibo si riferisce ad un aspetto specifico del benessere, dall'altro il perimetro del concetto può essere allargato a tutte le sfere sulle quali il cibo esercita un'influenza, ad esempio fare sport e dormire che producono conseguenze sul nostro appetito. Il secondo concetto è quello di "funzionamenti del mangiare bene" (*functioning to eat well*) che si riferiscono invece a quel poter essere (*being*) e poter fare (*doing*) ai quali le

persone danno valore e che definiscono l'esperienza di mangiare bene. Esistono funzionamenti elementari, ad esempio, essere soddisfatti dal punto di vista nutrizionale, e più avanzati, ad esempio essere in grado di cenare fuori occasionalmente. Il terzo concetto è la "capacità di mangiare bene" (*capability to eat well*) che si riferisce alla libertà di convertire un ammontare specifico di risorse nel raggiungimento di funzionamenti del mangiare bene. È utile sottolineare come per il *Capability Approach* sia più importante valutare la capacità, vale a dire la libertà, di raggiungere il funzionamento che il livello di risultato del funzionamento stesso (*achievements of functioning*) (Ueda, 2022a). L'esempio fatto in precedenza sulla differenza tra fame e digiuno chiarisce questo concetto: focalizzarsi esclusivamente sul non essere adeguatamente alimentati non permette di cogliere il diverso livello di libertà che garantisce alla persona la possibilità di raggiungere la propria condizione di benessere alimentare. Questa specifica risulta particolarmente interessante con riferimento alle politiche di intervento il cui livello di urgenza viene infatti prevalentemente valutato sulla base della conseguenza e non del grado di libertà che ha impedito di raggiungere tale condizione (Ueda, 2022a). Quarto, e ultimo concetto, è quello relativo ai fattori di conversione (*conversion factor*) che fanno riferimento sia ai fattori personali (es. conoscenza nutrizionali) che sociali (es. accesso ai servizi sanitari) e che possono inibire o facilitare il raggiungimento della condizione di benessere alimentare.

A partire dall'elaborazione di questo quadro concettuale che definisce le condizioni del benessere alimentare e attraverso una serie di *survey* online con un campione di popolazione giapponese, Ueda ha indagato e definito le "categorie

semantiche” del benessere alimentare. Seppur relative a un contesto specifico, quello giapponese culturalmente non vicino al nostro, questo esercizio risulta di particolare interesse come esempio di tentativo di operazionalizzare il CA allo studio dell'alimentazione e può dirci molte cose anche sulle condizioni oggettive e soggettive della povertà alimentare. La *salute* emerge come principale obiettivo e strumento del benessere alimentare seguita dal *piacere*, dalla *regolarità*, vale a dire il numero di pasti giornalieri sufficienti e regolari nel tempo, dall'attenzione agli *aspetti nutrizionali*, nonché a *moderare* l'assunzione di cibo a un livello adeguato, dal *bilanciamento* dei nutrienti e dalla *qualità*, intesa sia come qualità degli

alimenti che delle pratiche culinarie (Ueda, 2022a). Elementi interessanti vengono fuori anche dall'analisi dei funzionamenti relativi a queste categorie semantiche di *benessere alimentare* (Tabella 3.1). È utile specificare che lo scopo di questo lavoro è riflettere sulla metodologia adottata e, a partire dai suoi primi risultati, raccogliere spunti capaci di ispirare uno sguardo diverso e più complesso sul fenomeno della povertà alimentare, attraverso la costruzione di un concetto di benessere alimentare che permetta di focalizzarne tutte le determinanti per comprendere le relative deprivazioni alla base del concetto di povertà alimentare letto attraverso la lente delle capacità.

TABELLA 3.1 I funzionamenti delle categorie semantiche che definiscono il benessere alimentare

Salute	<ul style="list-style-type: none"> • Fare esercizio • Dormire bene
Piacere	<ul style="list-style-type: none"> • Mangiare cibo gustoso • Mangiare in convivialità con gli altri • Mangiare con calma e con sufficiente tempo a disposizione
Regolarità	<ul style="list-style-type: none"> • Mangiare almeno tre pasti al giorno • Mangiare a orari regolari
Aspetti nutrizionali	<ul style="list-style-type: none"> • Mangiare sempre verdure • Fare pasti composti da alimentari di base e almeno una portata principale e un contorno
Moderazione	<ul style="list-style-type: none"> • Non mangiare troppo • Non mangiare troppo sale
Bilanciamento	<ul style="list-style-type: none"> • Fare un pasto nutrizionalmente bilanciato • Mangiare una sufficiente varietà di cibi
Qualità	<ul style="list-style-type: none"> • Accedere a cibo fresco, stagionale e a base di ingredienti naturali • Accedere a cibo locale • Poter cucinare regolarmente a casa

Fonte: Ueda, 2022b

In uno studio successivo Ueda cerca di definire in modo più concreto il significato di “mangiare bene” (*well eating*) relativo al contesto giapponese e di dare una base teorica ai funzionamenti emersi dai questionari. Per quest'ultimo obiettivo attinge agli studi della sociologia

dell'alimentazione che negli ultimi venti anni hanno esplorato quella che viene definita come la “totalità” di una modello alimentare capace di integrare anche aspetti sociali e culturali fondamentali nel definire che cosa costituisce per le persone mangiare bene e cosa è in grado

di influenzarlo. Il modello alimentare è stato definito attraverso nove dimensioni: frequenza dei pasti; i luoghi dove si mangia; le tempistiche dei pasti; la loro durata; le persone con cui si mangia; i luoghi di approvvigionamento; la qualità del cibo; il contenuto dei pasti e la loro composizione; il piacere di mangiare

(Ueda, 2022b). Anche in questo caso, il lavoro ha previsto la somministrazione di questionari (Ueda, 2022b), la Tabella 3.2 mostra i funzionamenti identificati sulla base della maggioranza delle risposte per ogni dimensione e la connessione con le sette categorie semantiche riportate in Tabella 3.1 (esclusa la salute).

TABELLA 3.2 Funzionamenti del mangiare bene

Dimensioni del mangiare bene	Funzionamenti del mangiare bene	Categorie semantiche del mangiare bene (Ueda, 2022a)
Frequenza dei pasti	Mangiare almeno tre pasti al giorno	Regolarità
I luoghi dove si mangia	Mangiare principalmente a casa (5-6 volte per settimana)	Qualità (fatto in casa)
	Mangiare fuori occasionalmente (1-2 volte la settimana)	
Le tempistiche dei pasti	Mangiare in orari regolari (h7-h12-h19)	Regolarità
Durata dei pasti	Poter mangiare con calma (20 min. colazione; 30 min. pranzo; 30 min. cena)	Piacere (temporale)
Le persone con cui si mangia	Mangiare con i propri familiari (cena)	Piacere (conviviale)
I luoghi di approvvigionamento	Possibilità di acquistare giornalmente il cibo dai supermercati sia nazionali che locali	Qualità
La qualità del cibo	Possibilità di avere accesso a prodotti naturali, economici, nutrizionalmente ricchi e certificati	Qualità
Contenuto dei pasti e composizione	Possibilità di mangiare un alimento di base almeno una volta al giorno (la cena)	Bilanciamento
Piacere di mangiare	Gustare pasti deliziosi, abbondanti, conviviali e naturali	Piacere

Fonte: Ueda, 2022b

Senza entrare nel merito della complessità della costruzione di teorie che cercano di modellizzare un concetto come quello di “mangiare bene” così dipendente da molte variabili, ad esempio il tempo e i contesti economici, politici ambientali e socio-culturali, quello che ci preme segnalare è l’importanza di tale obiettivo e del potenziale impatto in termini di orientamento delle

politiche pubbliche in campo alimentare, di cui il contrasto alla povertà è uno dei settori fondamentali anche se non esclusivo. Infatti, come sottolinea il *Capability Approach*, l’obiettivo delle politiche pubbliche non dovrebbe solamente essere quello di evitare una condizione di insicurezza alimentare — ponendo in questo modo maggiore attenzione sui mezzi che sui fini — ma di

promuovere il *benessere alimentare* inteso come la libertà che hanno le persone di scegliere come conseguirlo. In questo senso, quindi, riflettere sui domini comuni di tale concetto all'interno di un determinato contesto socioculturale e ambientale è di fondamentale importanza, una volta stabiliti i perimetri e le dimensioni gli interventi di contrasto alla povertà alimentare dovrebbero basarsi non solo su obiettivi di accesso, qualità e disponibilità, ma su obiettivi di benessere, in questo caso inteso nella sua accezione alimentare. Queste affermazioni mettono in luce la forte dimensione etica che caratterizza l'approccio alle capacità, l'attenzione agli individui come soggetti attivi e non passivi anche, e soprattutto, sul fronte delle politiche di contrasto, l'importanza degli interventi olistici non solo in termini di dimensioni (sociale, culturale, economica, ecc.) ma anche di target. Per fare un esempio, che approfondiremo più avanti, nel caso delle politiche di aiuto alimentare il target degli interventi non dovrebbero essere soltanto le persone in condizione di bisogno ma anche il contesto nel quale queste persone vivono, come abbiamo visto infatti i fattori di conversione delle proprie risorse in funzionamenti, e quindi in benessere, non sono solo individuali.

Un simile esercizio potrebbe essere applicato anche al contesto italiano, arricchendolo di metodologie qualitative e di applicazioni su specifici profili socio-demografici per poi procedere allo sviluppo di indicatori di capacità che permettano survey statistiche su scala nazionale in grado di monitorare le capacità di una popolazione di mangiare bene in linea non solo con i parametri nutrizionali, che sappiamo essere solo una parte, importante, del discorso, ma anche con gli usi, le consuetudini e le abitudini sociali di quel contesto.

In un successivo lavoro, attraverso la lente delle capacità, Ueda ha svolto una analisi qualitativa prendendo a riferimento

i relativi funzionamenti identificati su un target specifico, quelle della madri single in condizioni di vulnerabilità economica e sociale (Ueda, 2023). Obiettivo dello studio, di particolare interesse per la nostra analisi, era quello di comprendere le privazioni di capacità di queste donne nella loro dimensione non economica. Infatti, un dato che emerge dall'analisi, in linea con gli studi svolti in precedenza, è che tutte le madri intervistate saltano regolarmente i pasti. Tuttavia, i motivi sottostanti erano semplicisticamente fatti risalire alla questione della mancanza di risorse economiche. Lo studio, che si riferisce a interviste qualitative su un sotto campione di donne piuttosto ridotto in condizioni di povertà assoluta e relativa, evidenzia come a fronte di un'irregolare frequenza dei pasti, i motivi non sono imputabili alla mancanza di soldi, ma a come è organizzata la loro giornata, al benessere emotivo, al tipo di lavoro molto usurante e impegnativo, alla cura dei figli (Ueda, 2023). Inoltre, tutte le madri intervistate soffrivano di stress e disturbi psicologici. L'analisi mette in evidenza altre deprivazioni di capacità, dal tempo dedicato ai pasti, alla frequenza con cui escono a mangiare. Infine, emerge come il principale problema non riguardi tanto la quantità quanto la qualità del cibo consumato e la possibilità di scegliere, ostacolata anche da ragioni economiche. In termini di fattori di conversione, il limite di tempo e di risorse appaiono i più rilevanti. A questi si aggiungono la mancanza di salute materna nonché il rifiuto dei figli nei confronti di un cibo che non trovano buono. Per quanto riguarda le capacità culinarie, invece, queste risultano più compromesse non tanto dalla mancanza di competenze, quanto dal malessere psicologico, dalla mancanza di tempo e di risorse (Ueda, 2023). Un altro elemento che inibisce i fattori di conversione sono le norme di genere interiorizzate che determinano un circolo vizioso tra l'ideale di madre da queste veicolato, le difficoltà oggettive nel crescere figli da sole e in

condizione di vulnerabilità socioeconomica, e il senso di colpa generato dall'impossibilità di riuscire a garantire quello standard di cura, anche alimentare, che le stesse norme sociali impongono finendo per farle sentire inadeguate (Ueda, 2023). In termini invece di aiuti alimentari ricevuti, il giudizio che emerge è positivo in quanto fattore che contribuisce ad allentare i loro vincoli finanziari e a promuovere socialità (Ueda, 2023).

Un piccolo commento su quest'ultimo aspetto: la riflessione che stiamo svolgendo non mira tanto a delegittimare le pratiche e le politiche di aiuto in molti casi capaci di alleviare le difficoltà quotidiane delle famiglie in termini sia materiali che psicologici, ma la loro capacità di indirizzarsi in modo efficace a tutte le deprivazioni che caratterizzano l'esperienza della povertà alimentare. Un ultimo fattore preso in considerazione è il contesto alimentare locale (*local food environment*) in relazione non soltanto alla capacità di offrire cibo di qualità, ma anche di fornire supporto sociale. La riduzione dei negozi di prossimità, ad esempio, sembra emergere come un fattore che impatta negativamente sia sulla qualità che sulla accessibilità dei prodotti, ma anche sulla dimensione delle relazioni la cui qualità non è garantita da un sistema di distribuzione sul modello della GDO (grande distribuzione organizzata) (Ueda, 2023).

Per concludere, lo studio di Ueda seppur caratterizzato da alcuni limiti, non da ultimo il limitato campione delle donne intervistate, mette in evidenza come in assenza di un'analisi specifica dei fattori che determinano la loro condizione di povertà alimentare, obiettivo dell'adozione di una lente sulle capacità, questa venga prevalentemente interpretata come mancanza di sufficiente cibo in ragione di un reddito inadeguato. Quello che vogliamo sottolineare è che il CA non ha l'obiettivo di ridimensionare la questione del reddito

nell'ambito dell'esperienza di povertà alimentare, ma di far emergere come anche altre dimensioni non monetarie siano fondamentali nel contribuire a determinare la stessa esperienza e che rimanendo nascoste limitano il potenziale di intervento di risposta. Detto in altri termini, concentrarsi sul reddito come intervento strutturale di contrasto alla povertà alimentare rischierebbe di non essere efficace se non venisse affiancato da interventi complementari, capaci di incidere sulle altre dimensioni (o privazioni di capacità) che svolgono un ruolo fondamentale nel determinare la condizione di povertà alimentare. Infatti, l'analisi empirica ha messo in luce i molteplici fattori, non solo di natura monetaria, che impattano sulla capacità di queste donne di mangiar bene, confermando il potenziale del CA applicato agli studi della povertà alimentare (Ueda, 2023).

3.4 - Perché povertà alimentare?

ActionAid ha scelto di utilizzare il termine povertà alimentare adottando la definizione proposta da Dowler e O'Connor vale a dire "l'incapacità di acquisire o consumare un'adeguata qualità di cibo, quantitativamente sufficiente e in modo socialmente accettabile (o l'incertezza di essere in grado di farlo)" (Dowler, O'Connor, 2012). Per ActionAid la povertà alimentare è un concetto multidimensionale con elementi sia di carattere materiale che immateriale (ActionAid, 2021; ActionAid, 2022). La scelta di questo termine al posto di insicurezza alimentare, nonché l'adozione di una definizione specifica e non di quella internazionalmente riconosciuta, è guidata da elementi di carattere politico e da fattori di ordine socioeconomico che ci hanno spinto a privilegiare il termine povertà rispetto a quello di insicurezza alimentare riferendoci al tema dell'accesso al cibo

da parte delle famiglie in condizione di maggiore vulnerabilità socioeconomica nei Paesi ad economia avanzata, in particolare in Europa.

Innanzitutto, è utile chiarire che tra i due termini non c'è alcuna rilevante differenza di significato. Come vedremo, infatti – ad eccezione di quel filone di ricerca che si concentra esclusivamente sulla povertà monetaria come incapacità di soddisfare i bisogni minimi di cibo (Walton, 2020) – tutti gli studi sulla povertà alimentare approfondiscono e contestualizzano le stesse dimensioni della sicurezza alimentare. Secondo il parere di chi scrive, le ragioni non sono tanto, quindi, di ordine semantico, ma hanno a che vedere con il contesto socioeconomico e politico di riferimento, le discipline e gli approcci metodologici che hanno guidato gli studi sul fenomeno e, più in generale, i fattori di carattere culturale (senso comune, media, ecc.).

Rispetto a questi ultimi, vale la pena rilevare come in Europa il tema della povertà alimentare si è fatto strada a partire dall'inizio della seconda decade del XXI secolo, periodo che ha registrato un aumento della povertà come conseguenza della crisi finanziaria ed economica del 2007-2008 prima, e della successiva crisi dei debiti sovrani del 2010-2011. L'aumento dei tassi di povertà ha determinato un incremento della deprivazione materiale alimentare (vedi Capitolo 1) e una conseguente crescita della domanda di aiuti alle *Food Banks* (Wells, Caraher, 2014; Loopstra, Tarasuk, 2013). Aumento della povertà, aiuti alimentari e mancato accesso a un cibo adeguato, prima che da un punto di vista analitico, sono stati visti dalla stessa narrazione pubblica come fenomeni strettamente connessi in termini

di causa-effetto e questo spiega, almeno in parte, il successo del termine povertà anziché insicurezza alimentare. A questa spiegazione vale la pena aggiungere un ulteriore elemento di riflessione di natura culturale. In Europa si era consolidata l'idea che concetti quali fame e insicurezza alimentare appartenessero ormai a un passato remoto della storia del Vecchio Continente. Se è vero che in Europa non si soffre la fame, l'aumento dell'insicurezza alimentare, anche grave, della malnutrizione e della denutrizione, anche infantile, sono un dato di fatto con cui è difficile fare i conti essendo abituati, come eravamo, a parlare di insicurezza alimentare riferendoci sempre ad aree lontane da noi e confinate nel cosiddetto Sud del mondo⁸.

Il contesto socioeconomico e politico di riferimento degli ultimi venti anni – aumento della povertà, ingresso sulla scena dei cosiddetti nuovi poveri, aumento delle richieste di aiuto alimentare, ridimensionamento del welfare state – ha influenzato non solo il dibattito pubblico, ma anche la ricerca, le analisi e la denuncia sviluppatesi in Europa intorno a questo tema. A livello europeo è stata sicuramente la ricca produzione di ricerche e di casi studio realizzata in Gran Bretagna ad aver esercitato un'influenza significativa sulla diffusione del termine povertà alimentare. In generale, l'attenzione alla povertà alimentare nei contesti a cosiddetta economia avanzata, dove il problema dell'accesso al cibo non riguarda la dimensione della disponibilità, si è concentrata sul tema dell'accesso economico, indentificando il problema con il fallimento dei sistemi di welfare nel garantire l'universalità dei *food entitlements* (Dowler, O'Connor, 2012). Il ricorso al termine povertà alimentare deriva, quindi, dall'idea che

⁸ Vale la pena menzionare, seppur non dirimente ai fini della scelta del termine povertà alimentare, il fatto che i termini *food security* e *food safety*, quest'ultimo riferito alla salubrità e all'igiene del cibo, sono tradotti con le stesse parole, ovvero sicurezza alimentare, finendo con il generare possibili equivoci sul suo significato.

questa sia causata da risorse inadeguate, a loro volta causa di un sistema di welfare incapace di garantire i bisogni essenziali. Il combinato disposto tra l'aumento delle domande di aiuto e l'affacciarsi a questo bisogno da parte di soggetti che tradizionalmente non avevano mai avuto la necessità di ricorrere a queste forme di assistenza, ha, inoltre, progressivamente sollevato criticità in relazione ai sistemi di risposta prevalentemente caratterizzati dall'aiuto alimentare. Come vedremo, infatti, le attuali politiche di intervento sollevano forti dubbi sulla loro efficacia, in quanto orientate esclusivamente al soddisfacimento di bisogni materiali contingenti che, abbiamo visto, non producono alcun impatto significativo sulle dinamiche di povertà alimentare famigliari e individuali. Oltre al problema dello stigma associato a questa forma di intervento (Garthwaite, 2016), la critica di natura politica avanzata al sistema delle *Food Banks* sottolinea quanto il cibo non sia un bisogno, ma un diritto e quindi la risposta debba essere di giustizia e non solo di aiuto (Riches, 1997; Dowler, O'Connor, 2012; Loopstra, Lambie-Mumford, 2023; Caraher, Furey, 2018; Ghys, 2018). Questa visione, informata da un approccio basato sui diritti (*right-based approach*) ha l'obiettivo di "ri-politicizzare" il tema della povertà alimentare che negli anni era stato confinato al di fuori delle politiche pubbliche e delegato all'azione degli Enti di carità e solidarietà opportunamente sostenuti da Istituzioni pubbliche attraverso la fornitura di beni primari, in particolare cibo⁹. Per concludere, la scelta del termine povertà anziché insicurezza alimentare assume, in questo quadro, un significato prettamente politico, al fine di sottolineare come il mancato accesso ad un cibo adeguato rappresenti una violazione dei diritti umani fondamentali e che una risposta strutturale

debba passare proprio dal rafforzamento dei meccanismi di protezione sociale e dei sistemi di welfare in generale.

Gli studi applicativi sulla povertà alimentare, così come le metodologie per misurarla, hanno sempre "sofferto" di un'impronta economicista. Tuttavia, gli ultimi anni hanno visto affacciarsi allo studio del fenomeno altre discipline (sociologia, geografia, psicologia sociale, politiche sociali, antropologia) che hanno avuto l'indubbio merito di far luce su numerosi aspetti del fenomeno, collegando il mancato accesso al cibo a fattori quali la disponibilità territoriale di cibo sano e accessibile – che ha portato a coniare termini molto evocativi come i *food desert* (Lang, Caraher, 1998) – la dimensione psicologica (Carter et al., 2011; Pollard, 2022), l'esclusione sociale (Bartelmeß et al., 2022; Chard, 2022), le conseguenze sulla salute e sul benessere (Food Research and Action Center, 2017), le competenze alimentari (Terragni et al., 2020; Pepetone et al., 2021), l'esperienza sui bambini e sugli adolescenti (ActionAid, 2022; O'Connell, Knight, Brannen, 2019). Molti di questi studi hanno applicato metodologie di indagine quantitativa, ma è importante sottolineare come quelle qualitative si siano rilevate più efficaci per indagare in profondità elementi quali gli aspetti relazionali, emozionali, le attitudini, le strategie di risposta (O'Connell, Knight, Brannen, 2019; O'Connell, Brannen, 2021; ActionAid, 2021; ActionAid, 2022). La moltiplicazione degli approcci disciplinari allo studio del fenomeno e lo sforzo di indagarne le diverse dimensioni e le specifiche dinamiche (Lindskog, 2014), se da un lato hanno permesso di guardare al fenomeno della povertà alimentare in modo più ricco e sfaccettato, facendo emergere aspetti psicologici, sociali, relazionali, territoriali, dall'altro rimangono in

⁹ Come ha efficacemente chiarito l'ex special rapporteur per il Diritto al Cibo Olivier De Schutter, "the right to food is not the right to be fed; it is the right to feed oneself in dignity" (De Schutter, 2009, p. 8).

maggioranza analiticamente ancorati all'idea che alla base di tutto ci sia la mancanza di un reddito adeguato (O'Connor et al., 2016; Pollard, 2022). Se, come abbiamo visto, l'accesso economico rappresenta una dimensione chiave della povertà alimentare, il CA evidenzia come da solo il reddito non sia condizione sufficiente per garantire il benessere alimentare. Ciò suggerisce di provare a guardare alla povertà alimentare non tanto o solo in termini di cause e conseguenze, o di gerarchia delle sue cause, ma di specifiche dinamiche che contribuiscono a determinare quel risultato, avanzando così l'ipotesi di possibili interventi che, mirando a migliorare l'accesso al cibo, non debbano necessariamente o prevalentemente passare dall'incremento di reddito almeno nel breve-medio periodo. Per concludere, quindi, più che sui termini o le definizioni, a nostro avviso il lavoro da svolgere è di ordine analitico/metodologico, adottando approcci e lenti, come il CA, che possano aprire a nuove interpretazioni del fenomeno capaci di suggerire interventi realmente innovativi e di impatto.

3.5 - Verso approcci alternativi di risposta

L'esperienza della povertà alimentare non è la stessa per tutti e in tutti i contesti. Differenze nei profili sociodemografici e nelle condizioni ambientali, politiche, economiche e sociali determinano risultati diversi. Questa diversità interroga l'efficacia e l'adeguatezza degli approcci di risposta e delle politiche di contrasto. La maggior parte delle proposte di risposta strutturale alla povertà alimentare sviluppate negli ultimi anni passano, come abbiamo visto, per la questione fondamentale del reddito¹⁰. L'aumento della disponibilità di

risorse sembra essere condizione necessaria e sufficiente per non cadere nella povertà alimentare. Se è vero che in una "società di mercato", come quella in cui viviamo, molti aspetti della nostra esperienza alimentare sono mediati dalle relazioni di mercato, e quindi necessitano di reddito, è allo stesso tempo vero che, come spiega il CA, la possibilità di essere sicuri dal punto di vista alimentare necessita della capacità di convertire questo reddito in benessere, e i fattori di conversione dipendono da capacità multiple e da condizioni anche non monetarie (Ueda, 2023).

Le politiche di aiuto alimentare oggi appaiono più orientate a quello che, facendo ovviamente le dovute proporzioni, Amartya Sen chiamava l'obiettivo di essere liberi dalla fame (*being free from hunger*), vale a dire l'accesso ad un sufficiente quantitativo di cibo, anziché all'essere sicuri dal punto di vista alimentare (*capability to be food secure*). Infatti, la capacità di essere sicuri dal punto di vista alimentare (benessere alimentare) necessita di multiple capacità di base (educazione, salute, ambiente), adeguatezza culturale e sociale, competenze e, di fondamentale importanza, la possibilità di scelta (*agency*). Gli approcci di intervento, basati esclusivamente sulla distribuzione di cibo o di risorse per acquistarlo (buoni spesa ad esempio), risultano poco efficaci non solo in ragione dell'esiguo ammontare di risorse messe a disposizione o della qualità e della varietà dei prodotti distribuiti – che non permettono di accedere stabilmente ad un cibo sufficiente e adeguato – ma anche perché questi da soli non garantiscono quelle capacità di convertire tali risorse in risultati di benessere alimentare. Il motivo, come abbiamo visto, è che il contesto e le sue specifiche dinamiche sono fondamentali nel determinare l'esito di povertà alimentare;

¹⁰ In Gran Bretagna, ad esempio, molte organizzazioni – fondazioni, centri di ricerca, organizzazioni filantropiche – portano avanti campagne comuni per la garanzia di un reddito minimo (Bannister et al., 2023; Tims, Stirling, 2022).

analizzare tali dinamiche non solo serve per cogliere a fondo le caratteristiche dell'esperienza della povertà alimentare nelle sue molteplici dimensioni, ma consente agli approcci di risposta di situarsi in modo coerente nel contesto di riferimento dell'intervento, rendendoli capaci di fornire una risposta integrata e multidimensionale in grado di incidere realmente sul fenomeno.

Come sottolineato in precedenza (ActionAid, 2022), le politiche di aiuto alimentare dovrebbero diventare multidimensionali, in tal caso una componente può, e forse è necessario, che rimanga incentrata sulla distribuzione di aiuti, ma questa modalità dovrebbe arricchirsi di interventi complementari e scalari, in grado di rispondere alle deprivazioni multiple della povertà alimentare determinate non solo da condizioni individuali ma anche da fattori di contesto. Il focus sul benessere alimentare (inteso come capacità di essere sicuri dal punto di vista alimentare) chiama in causa un set di politiche più ampio (le *food policy*) di quelle dedicate alla sola povertà alimentare (Bublitz et al., 2019). Orientare le politiche di contrasto alla povertà alimentare verso obiettivi di benessere risulterebbe di fondamentale importanza per promuovere interventi più efficaci e innovativi. Sul tema dell'efficacia degli approcci di risposta e dell'innovazione delle pratiche di aiuti si concentreranno i prossimi paragrafi.

3.5.1 Oltre l'aiuto alimentare: investire nella comunità

L'esperienza della povertà alimentare va oltre la mancanza di accesso al cibo in base al reddito. La povertà produce effetti sul benessere psicofisico e sulla qualità nutrizionale delle persone (Blake, 2019b). L'esperienza dell'insicurezza alimentare, connessa con quella più ampia della povertà, si verifica in contesti poveri dove l'ambiente alimentare (*foodscape*) e le

connessioni sociali sono limitate (Blake, 2018; Blake, 2019a). Come sottolinea la professoressa di Geography and Planning Building all'Università di Sheffield, Megan Blake, un ambiente alimentare povero contribuisce ad aumentare la vulnerabilità agli shock associati ad una limitata capacità di scelta, che a loro volta riducono la capacità di resilienza dei luoghi e delle persone creando bisogno, cattiva salute, isolamento sociale, paura e sfiducia nei confronti dei propri vicini (Blake, 2019b). Come confermato anche dal CA, il contesto produce fattori di conversione in grado di influenzare significativamente i funzionamenti di benessere alimentare delle persone. L'esperienza della povertà alimentare si estende alla perdita delle proprie reti sociali, alla diminuzione degli spazi di comunità, che a loro volta determinano un'erosione delle risorse, non solo economiche, necessarie ad affrontare questa situazione (Blake, 2019a). L'attenzione qui è posta sul contesto in cui le esperienze di aiuto alimentare si situano e sull'importanza di considerarle come parte di un più ampio sistema di risposta mirato alla resilienza e non solo come un intervento isolato di aiuto. Questo risponde a due tipi di esigenze. La prima riguarda l'evidenza che essendo la povertà alimentare un fenomeno multidimensionale, la risposta non può essere monodimensionale. Detto in altri termini, non è tanto l'aiuto ma il *cibo*, inteso nella sua accezione di sistema e non solo di filiera, a dover guidare gli approcci di intervento, ci ritorneremo meglio più avanti riflettendo sul significato di innovazione sociale applicato alle pratiche di aiuto alimentare. Il secondo elemento si riferisce al fatto che investire nella capacità di risposta autorganizzata della comunità può mitigare i problemi strutturali che caratterizzano gli odierni interventi di contrasto alla povertà, ovvero strategie e sistemi di governance inefficaci, risorse limitate, impossibilità di raggiungere tutte le persone in condizione di necessità (vedi Capitolo 2).

La nostra riflessione non ha l'obiettivo di

contrapporre all'intervento istituzionale l'autorganizzazione dal basso, ma di sottolineare come le politiche pubbliche possano beneficiare, in termini di efficacia ed efficienza dell'intervento, della presenza di una comunità locale e resiliente. Questo vale a maggior ragione per il settore dell'aiuto storicamente gestito dal privato sociale e nei casi in cui il meccanismo di integrazione tra l'intervento del primo e del secondo welfare è molto variabile a seconda del contesto locale di riferimento (ActionAid, 2022). Secondo Megan Blake un fattore chiave per mantenere la resilienza delle comunità è l'autorganizzazione, ovvero un sistema definito dal basso, caratterizzato da multiple azioni di attori non statali che agiscono raccordandosi in modo collaborativo (Blake, 2019a). Queste azioni includono iniziative di volontariato mutualistico interdipendenti di cui beneficiano coloro che sono individualmente coinvolti ma anche la comunità nel suo insieme. Un'altra caratteristica è l'essere adattivi, capaci quindi di adattarsi alle dinamiche di cambiamento più ampie che si verificano nei contesti dove queste iniziative si collocano (Blake, 2019a). "In altre parole – sottolinea Megan Blake – c'è una necessaria relazione tra l'autorganizzazione e la capacità delle comunità di sostenere se stesse durante periodi di shock" (Blake, 2019a, p. 2). L'efficacia dell'autorganizzazione dipende dalle risorse che facilitano e sostengono le pratiche. Queste sono di tipo individuale (reddito, salute fisica e mentale, capacità), ma anche di contesto (le caratteristiche dei luoghi e degli spazi, le risorse pubbliche a disposizione e i servizi disponibili) e relazionali (connessioni sociali, senso di sicurezza e di appartenenza, ecc.). La tesi della studiosa è che le pratiche di autorganizzazione risultino influenzate dal più ampio contesto politico ed economico in quanto i sistemi sociali sono caratterizzati da dinamiche molto complesse (Blake, 2019a). In questo quadro "agire" ed "essere" resilienti è un processo di apprendimento,

identificazione e mobilitazione delle risorse necessarie per adattarsi, per superare gli shock ed evitare le crisi o, quando queste accadono, essere in grado di riprendersi (Blake, 2019a). Le pratiche di resilienza comunitaria auto-organizzata hanno un triplice obiettivo: riprendersi dalla crisi, adattarsi e diminuire il livello di vulnerabilità di fronte a una possibile e futura crisi (Blake, 2019a); nel contesto di nostro interesse, quello della povertà alimentare, ciò significa mettere le famiglie nelle condizioni di affrontare il problema nel breve termine ma, più importante, anche di creare quei meccanismi e quelle infrastrutture fisiche e sociali che possono essere facilmente mobilitate per mitigare gli shock come la perdita del lavoro o un aumento dell'inflazione, condizioni che a loro volta aumentano la vulnerabilità nei confronti dell'insicurezza alimentare (Blake, 2019a).

Nella sua ricerca sull'impatto delle politiche neoliberali sull'indebolimento delle risorse comunitarie e sulle capacità e pratiche delle Organizzazioni di base di arrestare e ricostruire tali risorse, Megan Blake analizza il caso della povertà alimentare, situando il fenomeno nel contesto del generale impoverimento a causa delle politiche di austerità e allo stesso tempo identificando nelle pratiche di queste Organizzazioni quegli elementi capaci di creare, a partire dal cibo, risposte resilienti di fronte alle conseguenze materiali e immateriali della povertà alimentare (Blake, 2019a). Al fine del nostro lavoro, la riflessione su queste pratiche rappresenta un necessario sforzo per immaginare risposte multidimensionali capaci di tenere insieme le esperienze individuali e il contesto che può abilitare quell'essere e quel fare degli individui necessario al conseguimento, o comunque al miglioramento, del proprio benessere alimentare. Risulta inoltre molto interessante l'idea di situare la povertà alimentare dentro il sistema della "povertà neoliberale" (Blake, 2019, p. 19) che non solo ha impoverito

materialmente le persone, ma le ha anche private di quelle risorse intangibili, quali le reti sociali, la fiducia, il senso di appartenenza, che sono di fondamentale importanza per affrontare situazioni di crisi senza esserne travolti. L'ideologia neoliberale, infatti, ha individualizzato le famiglie prioritizzando valori quali scelte personali, responsabilità individuali e fiducia in se stessi anziché la condivisione, l'equità, la connessione con la comunità e la fiducia negli altri (Blake, 2019a). L'analisi inoltre offre un interessante punto di vista per riflettere su come migliorare l'agency dei soggetti più vulnerabili facendoli passare da attori passivi di aiuto ad agenti del cambiamento a partire dalle esperienze da loro stessi praticate. Dalla analisi delle attività messe in campo dalle due Organizzazioni che si occupano di povertà alimentare oggetto dello studio della Blake, emerge la ricchezza di possibilità e di strategie che potrebbero essere attuate, naturalmente con le risorse necessarie, nelle esperienze di aiuto e solidarietà alimentare, senza dover stravolgere l'impianto complessivo del sistema di aiuti alimentari, ma cambiando la prospettiva con cui si guarda al cibo da strumento di aiuto a obiettivo di benessere alimentare.

Dall'analisi delle risposte all'aumento della povertà e della povertà alimentare, a causa del combinato disposto delle politiche di austerità e della riforma del sistema di welfare in Inghilterra, emerge in primo luogo l'attenzione agli aspetti relazionali. Gli spazi vengono resi luoghi di relazione e il cibo mezzo di connessione e di esperienza (sessioni di cucina, spesa e nutrizione, caffetteria, ecc.). Anche nelle stesse attività più tradizionali come la distribuzione dei pacchi alimentari viene posta molta attenzione alla dimensione relazionale. Si incoraggia, inoltre, la partecipazione attiva nel lavoro delle Organizzazioni e si offrono attività centrate sul cibo e pensate per diversi target. Queste non sono pensate solo per i cosiddetti beneficiari, ma per

l'intera comunità e il cibo diventa la "porta di ingresso" a queste opportunità. Una delle due Organizzazioni, ad esempio, ha scelto di non fornire pacchi alimentari nonostante fosse situata in un'area caratterizzata da bassi redditi. Il suo obiettivo, infatti, è stato quello di focalizzarsi su attività formative che mirassero a costruire e valorizzare il patrimonio di risorse presenti nel territorio e tra i suoi abitanti aprendo uno spazio multidimensionale con caffetteria e spazio per partecipare a sessioni di cucina (Blake, 2019a). Se l'analisi di queste pratiche di aiuto, poco studiate, ha mostrato come attività basate sulla comunità possano influenzare positivamente le capacità di autorganizzazione delle risorse presenti in quello stesso territorio, ciò non è sufficiente per risolvere il problema della povertà alimentare (Blake, 2019a). L'autorganizzazione, infatti, sostiene la Blake è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la resilienza della comunità a basso reddito. Da un lato sono necessari interventi sulle politiche che causano la condizione di povertà, dall'altro, ed è un elemento importante, è necessario sostenere le Organizzazioni locali nella loro capacità di autorganizzazione (Blake, 2019a).

A partire da questa analisi, Megan Blake ha elaborato un approccio definito di "scala alimentare" (*Food Ladder Approach*) il cui obiettivo è creare una resilienza comunitaria e familiare che faccia leva sulla capacità del cibo di unire le persone (Blake, 2019b). L'obiettivo dichiarato è quello di superare gli approcci tradizionali che si focalizzano sulla mancanza di cibo all'interno delle famiglie e la cui risposta è quella dell'aiuto materiale. L'idea è di attivare pratiche alimentari in grado di ridurre progressivamente la vulnerabilità all'insicurezza alimentare (Blake, 2019b). Il *Food Ladder Approach* (FLA) intercetta tre differenti domini: quello alimentare, quello sociale e quello economico lavorando su tre differenti livelli: l'aggancio, la formazione/attivazione e la trasformazione (Tabella 3.3).

TABELLA 3.3 Framework Food Ladder Approach

Dominio	Aggancio	Formazione/Attivazione	Trasformazione
Alimentare	Sostegno di emergenza: pacchi alimentari e mense	Attività mirate a migliorare le competenze alimentari (es. lezioni di cucina, educazione alimentare per i bambini, accesso a dispense che permettano l'inserimento di nuovi prodotti nella dieta delle famiglie (<i>pantry schemes</i>), pianificazione di menù, sessioni di assaggio, lezioni sulla salubrità dei cibi e sessioni negli orti	Attività per la diversificazione del contesto alimentare (<i>food landscape</i>) al fine di intercettare i bisogni locali. Orti urbani di comunità, gruppi di acquisto, pasti di comunità (<i>community meals</i>)
Sociale	Sostegno psicologico, gruppi di mutuo-aiuto, spazi di socialità	Attività regolari che permettano alle persone di riunirsi e di arricchire la loro rete sociale e di prossimità. Gruppi per la colazione, gruppi di doposcuola, attività ricreative, occasioni per mangiare insieme in modo conviviale	Rafforzare le reti sociali, attività sociali autorganizzate, rafforzamento delle reti di prossimità e delle pratiche di mutuo supporto. Centri comunitari gestiti dai residenti locali
Economico	Accesso a un cibo gratuito per rispondere ai bisogni di base	Interventi per una migliore gestione del budget, di alfabetizzazione finanziaria, di formazione professionale. Risorse (grant) per sostenere l'avvio di piccole attività economiche e/o commerciali	Supporto a start-up ed altre attività generatrici di reddito, rafforzamento delle attività di procurement locale. Iniziative che rafforzino la domanda e l'offerta di cibo locali

Fonte: https://www.researchgate.net/publication/343655161_Food_Ladders--Elaboration_of_the_approach

Il primo livello mira a garantire un immediato supporto in termini materiali e psicologici (Blake, 2019b). Il secondo livello, invece, ha lo scopo di introdurre elementi di innovazione sociale, in questo caso il target di riferimento non sono le famiglie in condizioni di emergenza, ma coloro che in ogni modo hanno difficoltà ad accedere ad un cibo adeguato. Le attività previste sono programmi di formazione, momenti di condivisione del cibo e della sua preparazione, social market solidali, luoghi di animazione per bambini durante le vacanze, buoni spesa. Si tratta di attività che, pur con la necessaria attenzione nel ridurre il rischio di stigma, dovrebbero fornire opportunità per diminuire lo stress derivante dalla condizione di difficoltà, aumentare le competenze e permettere di riconoscere e valorizzare risorse personali e di comunità. Queste attività sono anche in grado di connettere le persone creando reti di fiducia e reciprocità attraverso la condivisione di attività che ruotano attorno al cibo (Blake, 2019b). Il terzo livello di intervento ha l'obiettivo di sostenere le comunità a realizzare i propri obiettivi

attraverso progetti autorganizzati che mirano a capitalizzare gli asset disponibili. Ad esempio, sviluppare un'impresa sociale basata sulle conoscenze culinarie della comunità che fornisca opportunità di impiego, promuova l'attivazione e si connetta a reti di economia solidale del territorio, fornendo cibo buono ed accessibile e sviluppando attività di inclusione organizzate attorno al cibo (Blake, 2019b). Il FLA è un approccio scalare nel quale l'obiettivo è passare dall'emergenza all'attivazione e prevede azioni che possono essere portate avanti sia dal Terzo Settore che dalle Istituzioni locali, anche in coordinamento (Blake, 2019b).

In termini operativi, le azioni da intraprendere prevedono una mappatura dei servizi e delle Organizzazioni comunitarie anche al fine di individuare le eventuali mancanze; identificare i "partner alimentari" e le altre Organizzazioni che potrebbero supportare le attività; agire come soggetti di collegamento contribuendo a facilitare le reti di tutoraggio tra le comunità per

condividere le buone pratiche; partecipare a network nazionali di comunità con lo scopo di dotarsi di obiettivi comuni e facilitare il passaggio di conoscenze tra le varie iniziative; lavorare sul linguaggio, lo stigma e gli stereotipi; identificare asset materiali disponibili, spazi, strutture anche di proprietà pubblica, che possano essere riqualificati e utilizzati; analizzare le politiche esistenti e capire cosa non funziona, cosa non abilita l'autorganizzazione e cosa sarebbe necessario (Blake, 2019b).

Per concludere, ci sono alcuni elementi di questo approccio che lo rendono interessante a fini dello sviluppo di pratiche di risposta multidimensionali. Il primo, riguarda l'idea di mettere al centro il cibo, non solo, quindi, uno strumento di aggancio delle persone in povertà alimentare, ma un'opportunità per la loro attivazione e la trasformazione della propria condizione di vita (Anderson et al., 2016). Un secondo elemento è quello di basarsi su un sistema, l'autorganizzazione di comunità, e non su una filiera, che è ciò che caratterizza oggi le pratiche di aiuto focalizzate prevalentemente sulla distribuzione di cibo. Un ulteriore elemento riguarda la valorizzazione delle risorse locali con l'obiettivo di creare un sistema più resiliente agli shock. Anche la forte attenzione alla dimensione della socialità è un fattore di grande importanza, la costruzione di relazioni significative e l'attenzione alla dimensione psicologica e relazionale sono tutti aspetti importanti per un approccio multidimensionale alla povertà alimentare (Luca, Smith, Hibbert, 2022). Infine, anche se naturalmente sono necessarie risorse adeguate, l'approccio di comunità permette di valorizzare quel capitale sociale e culturale che, insieme a quello economico, rappresentano una fondamentale fonte di investimento nelle pratiche di contrasto.

Naturalmente, un simile approccio non è esente da rischi relativi alla effettiva capacità

di promuovere la partecipazione di tutta la comunità, di essere in grado di proporre un percorso che porti alla trasformazione delle condizioni di vita, di potersi applicare anche in quei contesti in cui il capitale sociale è molto limitato ma che sono spesso quelli in cui si registrano anche più alti tassi di povertà, di essere sostenibili in termini finanziari e, molto importante, di essere in grado di promuovere percorsi di advocacy e di generare cambiamenti di tipo strutturale su scala più grande (Alcock, 2005; Sinclair, Baglioni, 2014; Eizaguirre et al., 2012). Nonostante ciò, è un esempio interessante di visione strategica che cerca di integrare le dimensioni immateriali negli approcci di risposta e che guarda al cibo non come un mezzo ma come un obiettivo di benessere alimentare (Luca, Smith, Hibbert, 2022). Inoltre, un simile approccio risulta in linea con l'idea di governance multi-attoriale collaborativa sviluppata nel Capitolo 2, che ha messo in evidenza come le esperienze più interessanti di risposta alla povertà alimentare sono proprio quelle che sanno unire in modo sinergico e strategicamente orientato gli sforzi di tutti gli attori di contrasto.

3.6 - Innovazione sociale e la lotta alla povertà

L'analisi sulla natura degli approcci multidimensionali, come il FLA, aprono la strada a una riflessione necessaria sul concetto di innovazione sociale nelle pratiche di contrasto alla povertà alimentare. A tal fine è necessario prima definire il concetto di innovazione sociale (IS) e poi metterlo in connessione con lo specifico obiettivo della riduzione della povertà (Ghys, 2017). Il *Bureau of European Policy Advisers* (BEPA) sostiene che "le innovazioni sono sociali sia in relazione ai fini che ai mezzi. Si tratta di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che contemporaneamente soddisfano esigenze sociali (in modo più efficace delle

alternative) e creano nuove relazioni sociali e collaborazioni. In altre parole, sono innovazioni che non sono solo buone per la società ma migliorano anche la capacità della società di agire” (Maino, 2017, p. 21).

Secondo Oosterlynck et al., gli obiettivi delle innovazioni sociali sono definiti sia in relazione al soddisfacimento dei bisogni sociali, che non sono adeguatamente perseguiti né dalle politiche di welfare a livello macro né dal mercato privato, sia in relazione a obiettivi di carattere più sistemico come, ad esempio, il cambiamento climatico (Oosterlynck et al., 2013). I bisogni sociali non sono dati ma emergono dai contesti, per questo molte iniziative di innovazione sociale sono risposte pragmatiche e dirette ai bisogni quotidiani di individui e gruppi sociali. Sociali non sono solo gli obiettivi della IS ma anche i mezzi adottati per lo sviluppo e la trasformazione delle relazioni. Ciò comporta la necessità di dover “demolire” e riorganizzare le istituzioni sociali esistenti che impediscono alle persone il soddisfacimento dei loro bisogni quali, ad esempio, pratiche e abitudini di consumo, relazioni con i servizi e l’organizzazione del mercato del lavoro (Oosterlynck et al., 2013). Data l’attenzione posta sulle relazioni sociali, l’innovazione sociale è inevitabilmente locale e incorporata all’interno di processi istituzionali.

Sempre secondo Oosterlynck et al. l’innovazione sociale si riferisce a pratiche locali, azioni e politiche che hanno l’obiettivo di sostenere gli individui e i gruppi sociali vulnerabili e marginalizzati al fine di soddisfare i loro bisogni rispetto ai quali né il mercato né lo Stato sono in grado di offrire soluzioni viabili. È un processo di apprendimento sociale, azione collettiva e sensibilizzazione. La IS opera per la trasformazione delle relazioni sociali su varie scale e dimensioni (Oosterlynck et al., 2013). Secondo Moulaert l’innovazione sociale ha tre componenti: a) la soddisfazione di bisogni sociali di base (la dimensione del contenuto); b) la trasformazione delle relazioni sociali; c) il rafforzamento (*empowerment*) e la mobilitazione

sociopolitica (che connette il processo alla dimensione del contenuto) (Moulaert et al., 2005).

Il concetto di innovazione sociale si adatta inevitabilmente all’evoluzione del concetto di rischio sociale, alla sua distribuzione, alle relative caratteristiche che assume la povertà e alle forme dell’esclusione sociale. Una delle caratteristiche delle nuove povertà è quella di colpire soggetti più eterogenei e di caratterizzarsi come un’esperienza vissuta in modo più individualizzato e socialmente frammentato, ciò rende più complesso riconoscere, rappresentare e mobilitare i soggetti che vivono in condizione di povertà ed esclusione sociale. L’eterogeneità dei cicli di vita, delle strutture familiari, delle carriere lavorative influenzate dalle nuove domande del mercato e dal consumismo ha causato una proliferazione ed individualizzazione dei bisogni sociali, dei servizi richiesti e dei rischi (Oosterlynck et al., 2013). Le politiche sociali emerse negli Stati europei a partire dal secondo dopoguerra non sono state pensate per garantire la protezione da questi nuovi rischi e sono finite “sotto attacco” da parte delle politiche neoliberali con l’accusa di non essere capaci di promuovere l’impiego e la competizione (Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022; Oosterlynck et al., 2013).

Come abbiamo visto, l’emergere dei nuovi rischi sociali e di una idea più ampia di esclusione sociale ha portato a riconsiderare la nozione di povertà non più pensata solo in termini monetari ma connessa a una rete di esclusioni sociali nelle varie sfere della vita (salute, alimentazione, rappresentanza politica, cultura, educazione ecc.). La multidimensionalità della povertà sottolinea l’importanza di considerarla in termini relazionali. La povertà, quindi, non va pensata solo con riferimento alle sue caratteristiche individuali ma anche alla rete di relazioni sociali che gli individui in tale condizione possiedono. Una definizione relazionale di povertà è esattamente quello che guida le azioni e le politiche di innovazione sociale di contrasto alla

povertà e all'esclusione sociale (Oosterlynck et al., 2013). L'innovazione sociale non mira solo al soddisfacimento dei bisogni di base dei gruppi più vulnerabili della società, ma ha l'obiettivo di farlo trasformando le relazioni sociali attraverso l'apprendimento sociale, la sensibilizzazione individuale e collettiva, la mobilitazione sociale e politica (Oosterlynck et al., 2013).

Quello che preme sottolineare ai fini di questo lavoro è come l'analisi dell'innovazione sociale nelle risposte alla povertà alimentare non debba prescindere dai mezzi adottati, dal fatto che debbano sussistere obiettivi di intervento sulle cause del problema, dal livello di attivazione dei soggetti coinvolti e da una analisi approfondita delle caratteristiche e delle forme che il problema assume. In relazione alla valutazione dell'impatto delle pratiche di innovazione sociale sulla riduzione della povertà, il ricercatore dell'Università autonoma di Nuevo León, Tuur Ghys, ha suggerito un interessante framework analitico che rappresenta, a nostro avviso, un valido punto di partenza al fine di sviluppare criteri che permettano di valutare il livello di innovazione sociale relativo alle pratiche di intervento sulla povertà alimentare (Ghys, 2017) (Tabella 3.4).

Il primo fattore si riferisce alle dinamiche di produzione strutturale della povertà e alla capacità che ha l'IS di modificare le strutture socioeconomiche culturali e politiche che ne sono la causa. Per favorire una migliore applicazione di questo framework, Ghys suggerisce due sotto-fattori ai quali fare riferimento: il focus sulle cause strutturali e l'introduzione di nuove istituzioni e servizi collettivi. Certe pratiche, come ad esempio la distribuzione del pacco alimentare, semplicemente non incidono sulle cause della povertà altre, invece, come workshop di alfabetizzazione finanziaria spesso non sono guidate da un'analisi strutturale delle condizioni specifiche di quelle persone (Ghys, 2017). I punti di attenzione, rispetto al primo sotto-fattore, quindi, riguardano gli obiettivi delle innovazioni, l'analisi sul problema della povertà

che le informa e in che misura le risposte si concentrano più sulla dimensione strutturale che individuale. Rispetto al secondo sotto-fattore, l'introduzione di nuove istituzioni e servizi collettivi, l'attenzione dovrebbe essere riposta sulla capacità della IS di promuovere nuovi principi o istituzioni rispetto a quelli prevalenti nella società e nel mercato. Da un lato, adottando, ad esempio, iniziative di economia sociale e solidale e mutuo soccorso; dall'altro offrendo servizi collettivi che possano de-mercificare le relazioni e aiutare le persone non ancora in situazione di povertà a non cadere in tale condizione (Ghys, 2017).

Il secondo fattore si concentra invece sulla relazione tra l'innovazione sociale e la posizione concreta di esclusione degli individui in condizione di povertà. L'obiettivo in questo caso è quello di migliorare la situazione di queste persone rimuovendo gli specifici ostacoli o rafforzando la loro capacità di attivazione. Anche in questo caso vengono suggeriti tre sotto-fattori. Il primo guarda alla capacità della IS di reagire ai bisogni sociali degli individui in condizione di povertà e se, in questo modo, sono in grado di contrastare l'esclusione e di generare opportunità. I punti di attenzione riguardano il livello di aiuto materiale, la capacità di generare mobilità sociale, e la relativa logica che li guida, e quali risorse vengono allocate per questi obiettivi. Ghys sostiene che potrebbe essere complesso connettere le azioni agli obiettivi di riduzione della povertà. Non è così raro, infatti, per gli innovatori sociali e i *policy makers* definire obiettivi di mobilità sociale con riferimento ad una ampia ed eccessiva gamma di azioni. A tale proposito potrebbe aiutare stabilire relazioni il più dirette possibile tra l'intervento e il risultato in termini di miglioramento delle condizioni individuali (Ghys, 2017).

Il secondo sotto-fattore si riferisce alla capacità stessa delle persone di avere accesso a questa innovazione. La IS, infatti, non contribuisce intrinsecamente all'inclusione sociale. In questo caso è importante prendere in considerazione

le barriere materiali (trasporti e ICT) e l'accessibilità dei diversi gruppi sociali in base al genere, l'età, la religione, le attività professionali. Un fatto importante, con riferimento alle pratiche di aiuto, è l'attenzione alla barriera che rappresenta lo stigma. Il terzo sotto-fattore riguarda invece le relazioni di potere all'interno della stessa IS. Il fatto che l'innovazione sociale abbia come obiettivo la trasformazione delle relazioni sociali non significa che automaticamente queste finiscano per favorire le persone in condizione di povertà. A tale proposito, un punto di attenzione fondamentale è quello di guardare alla natura e al livello della partecipazione che potrebbe contribuire effettivamente alla mobilità sociale, ma anche al rischio di sfruttamento e strumentalizzazione delle persone coinvolte (Ghys, 2017).

Il terzo fattore si riferisce ai meccanismi culturali e politici di riproduzione della povertà. In questo caso il focus non è sulle condizioni materiali oggettive della riduzione della povertà, bensì su quelle soggettive. Il cambiamento delle attitudini è fondamentale per influenzare il clima politico e le relative maggioranze, nonché per creare solidarietà intorno al problema su cui si sta lavorando e in questo modo facilitare l'influenza delle politiche relative. Il rischio in questo caso è di sottostimare questi elementi in quanto non direttamente connessi al contributo fattivo di riduzione della povertà, ma altrettanto necessari per costruire un consenso più ampio sulla necessità del cambiamento (Ghys, 2017).

Anche in relazione al terzo fattore, Ghys propone una serie di sotto-fattori da osservare. Il primo si riferisce al livello di politicizzazione dei bisogni e alla capacità di sfidare l'accettazione sociale della povertà. Non tutte le azioni di innovazione sociale, infatti, hanno come obiettivo la denuncia e il cambio delle politiche. L'attenzione in questo caso è ai diversi modi di politicizzare i bisogni che vanno da iniziative di protesta alla costruzione di alleanze e reti politiche, ad attività di advocacy nei confronti delle Istituzioni.

In questo caso, l'esempio della povertà alimentare risulta interessante. Se questa viene vista solo come un bisogno che sottende ad una grave situazione di deprivazione materiale e non a una violazione di un diritto umano fondamentale come il cibo, la risposta difficilmente avrà un carattere strutturale e di denuncia. Inoltre, la narrazione pubblica contribuirà a consolidare la visione di chi vive in povertà alimentare come persone che hanno bisogno di aiuto e non di giustizia, e le politiche si adegueranno a questo sistema erogando aiuti e non intervenendo sulle determinanti strutturali del problema.

Il secondo sotto-fattore riguarda la sensibilizzazione e l'aumento della consapevolezza negli approcci di IS. Questa include il tentativo esplicito di influenzare le maggioranze democratiche che modellano la politica e che nei loro atti sono in grado di produrre solidarietà/esclusione. Un cambiamento negli atteggiamenti aiuta sia a creare un miglior funzionamento dei presidi di welfare che l'accettazione sociale sul loro corretto utilizzo. I punti di attenzione in questo caso sono la conoscenza e la posizione delle stesse iniziative nei confronti della problematica della povertà e dei suoi stereotipi. Inoltre, è utile indagare se le iniziative di IS si impegnano concretamente in attività di sensibilizzazione esterna, così come il ruolo che la lotta alla stigmatizzazione e agli stereotipi svolge all'interno di quelle stesse iniziative (Ghys, 2017).

Il terzo sotto-fattore guarda a quale livello le azioni innovative di trasformazione delle relazioni sociali sono capaci di mobilitare le persone in condizione di povertà nella ricerca delle soluzioni ai loro bisogni. In questo caso l'attenzione va posta sulle modalità attraverso le quali la IS è in grado di stimolare la riflessione sui bisogni collettivi delle persone in condizione di povertà e al livello del loro coinvolgimento nelle azioni di pressione politica (Ghys, 2017).

TABELLA 3.4 Framework analitico per valutare l'impatto delle iniziative di IS sulla riduzione della povertà

Fattori	Sotto Fattori
Relazione con le cause strutturali di produzione strutturale della povertà	<ul style="list-style-type: none"> • Focus sulle cause strutturali • Introduzione di nuove Istituzioni/servizi collettivi
Relazione con la posizione concreta delle persone in condizione di povertà	<ul style="list-style-type: none"> • Reazione ai bisogni sociali degli individui • Accesso alle iniziative di IS • Relazioni di potere all'interno delle iniziative di IS
Meccanismi culturali e politici di riproduzione della povertà	<ul style="list-style-type: none"> • Politicizzazione dei bisogni sociali • Azioni di sensibilizzazione sulla povertà • Mobilitazione delle persone in condizione di povertà
Diffusione, scala e continuazione	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusione e peso delle iniziative di IS • Condizioni per la continuazione e la crescita futura
Relazione con le Istituzioni e con i programmi di riduzione della povertà	<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo delle Istituzioni e contatti con i servizi sociali • Tensioni sulle divisioni dei compiti e delle responsabilità

Fonte: Ghys, 2017

Il quarto fattore guarda invece alla diffusione, alla scala e alla continuità delle iniziative di innovazione sociale. Seppur localizzate, le iniziative di IS, infatti, devono prendere in considerazione i fattori di diffusione e di scalabilità. Seppur condizione non sufficiente per il loro successo, è importante che le iniziative di IS si pongano la questione del livello di soglia critica da raggiungere per generare il cambiamento sociale e impattare sulle dinamiche strutturali di creazione della povertà. Il primo sotto-fattore richiede di tenere in considerazione l'aumento del peso delle iniziative sia attraverso la crescita organizzativa che la disseminazione delle pratiche di innovazione. Sono, inoltre, le caratteristiche di certe iniziative di IS, come ad esempio assicurazioni sanitarie collettive, che richiedono una certa scala per funzionare, mentre altre sono così legate al contesto che è complesso immaginare una loro disseminazione (Ghys, 2017). Il secondo sotto-fattore da osservare si riferisce invece alla crescita e alla sostenibilità dell'IS che chiama in causa aspetti legati alle risorse, ai cambiamenti politici e sociali dei contesti di riferimento.

Il quinto ed ultimo fattore analizza la relazione con le Istituzioni e i programmi di contrasto alla povertà esistenti. L'innovazione sociale

non opera in un vuoto istituzionale e politico, ma generalmente si "imbatte" con dinamiche di welfare già in corso. Il quadro legale, il tipo di supporto disponibile, la collaborazione e la divisione dei compiti sono tutti elementi importanti che influenzano gli approcci di queste iniziative. Allo stesso tempo, la IS può emergere proprio in reazione al mal-funzionamento di determinati servizi di welfare. Secondo Ghys, analizzare questi fattori è importante perché aiuta a identificare possibili elementi di tensione e perché gli impatti sulle dinamiche strutturali della povertà non possono essere considerati al netto del contesto e delle dinamiche di protezione sociale esistenti. Il primo sotto-fattore da analizzare richiede quindi di mappare il ruolo svolto dalle Istituzioni ai differenti livelli nel disegno e nell'implementazione delle iniziative di IS. Inoltre, è fondamentale considerare i contatti con i vari attori dei servizi sociali anche in chiave di miglioramento degli stessi, nonché chiedersi quale livello di governo è necessario coinvolgere rispetto alle misure da adottare definite in base alle strategie di contrasto alla povertà che guidano l'azione di IS. Il secondo sotto-fattore guarda alle possibili tensioni che si potrebbero creare con le Istituzioni pubbliche in merito alle divisioni dei compiti e delle responsabilità.

Ad esempio, la mancanza di accordo rispetto agli obiettivi da raggiungere o una delega di responsabilità da parte delle stesse Istituzioni. A questo proposito, l'esempio della povertà alimentare è emblematico. Come mostra anche l'analisi del Capitolo 2, a livello territoriale possiamo notare diversi livelli di relazione e integrazione tra attori istituzionali e non che intervengono sulla povertà alimentare. Da casi di forte integrazione, coordinamento e governance collaborativa a situazioni in cui le associazioni di aiuto alimentare sono l'unico presidio di welfare di territorio presente senza alcun sostegno da parte delle Istituzioni locali (Lambie-Mumford, 2013; Tarasuk, Dachner, Loopstra, 2014).

Coerentemente al framework presentato, Ghys sostiene che il cosiddetto "modello *Food Banks*", qua inteso come aiuto alimentare, non debba considerarsi innovativo per tre motivi. Il primo perché è incapace di indirizzarsi alle cause strutturali della povertà; il secondo a causa del forte carattere di stigma e dei disequilibri nelle relazioni di potere; infine, il terzo in quanto rappresenta una "stampella" di un sistema di welfare che progressivamente si è ritirato dalla sua capacità di dare risposta ai bisogni sociali delle persone (*welfare state retrenchment*) (Ghys, 2018). Tuttavia, il suo framework se risulta valido guardando alla povertà, necessiterebbe di essere adattato allo specifico studio delle esperienze di risposta alla povertà alimentare. Se questa, infatti, è una delle forme che assume la povertà multidimensionale, è importante sottolineare come le sue determinanti, nonché le dinamiche che la caratterizzano, non siano necessariamente identiche a quelle della povertà in generale e come le risposte, quindi, assumano peculiari caratteristiche definite a partire dalla comprensione dello specifico ruolo del cibo nel contribuire a definire il benessere delle persone o la condizione di deprivazione e bisogno.

Per concludere, la relazione tra innovazione sociale e povertà rimane ambigua e non tutte le iniziative che si occupano di povertà hanno il potenziale o la volontà di incidere sui fattori strutturali che la producono. Tuttavia, quando parliamo di innovazione sociale e povertà alimentare è importante sottolineare la necessità che le iniziative di IS che rispondono a questo fenomeno abbiano chiara la comprensione del problema al quale si rivolgono. Il framework presentato, seppur non abbia carattere di validità per tutti i campi di indagine o, più semplicemente, non possa considerarsi definitivo in chiave di identificazione dei fattori critici da analizzare, offre in ogni modo uno sguardo complesso e strutturato con cui analizzare il rapporto tra IS e povertà (alimentare); bisogna evitare che IS, da strumento apparentemente innovatore delle pratiche, contribuisca invece a consolidare quelle dinamiche sociali, politiche e culturali che impediscono di incidere effettivamente sulle cause del problema.

3.6.1 Innovazione sociale: il caso della povertà alimentare

Come abbiamo provato a spiegare in queste pagine, la povertà alimentare è una violazione di un diritto umano fondamentale, quello al cibo. È una condizione che si determina non solo in ragione di una mancanza di reddito adeguato, ma di una più ampia deprivazione di capacità fondamentali, sia individuali che relative al contesto ambientale, economico, politico e sociale (e di relazioni sociali) nel quale le persone vivono. La povertà alimentare è multidimensionale nella sua natura in quanto fenomeno che interagisce non solo con gli aspetti materiali della nostra esperienza con il cibo, sufficiente quantità e qualità e adeguatezza nutrizionale, ma anche con quelli definiti immateriali, il piacere, il benessere emotivo, le relazioni sociali, la cultura, ecc. Negli anni, i modelli di risposta a questo fenomeno si sono via

via articolati, diffusi e consolidati. Da un lato, le politiche hanno cercato di dare una risposta contribuendo a rafforzare le reti di distribuzione e re-distribuzione alimentare (es. FEAD e eccedenze) e sostenendo gli acquisti delle famiglie in difficoltà (es. buoni spesa); dall'altro, la rete di attori territoriali del Terzo Settore – la spina dorsale del sistema di intervento sulla povertà alimentare nel nostro Paese – hanno cercato di affiancare all'aiuto materiale altre risposte, nel tentativo di intervenire, da un lato su quelle che sono considerate le cause di questo bisogno (la povertà), dall'altro sulle molteplici dimensioni con cui il fenomeno si manifesta (esclusione, isolamento, stress, stigma). Tuttavia, come abbiamo già detto, in quasi tutte queste risposte la distribuzione alimentare rimane il primo e spesso l'unico obiettivo dell'intervento. Anche laddove questa si configura come un mezzo per intercettare le famiglie in condizioni di necessità al fine di offrire un percorso di fuoriuscita, il benessere alimentare non rientra tra gli obiettivi strategici di tale percorso (ActionAid, 2022). Analizzare o promuovere l'innovazione sociale nelle pratiche di aiuto alimentare senza considerare questi elementi rischia di consolidare l'idea che l'innovazione debba guardare al solo problema dell'accesso al cibo e non essere capace di indirizzarsi a tutte le altre dimensioni rilevanti del fenomeno. Infatti, ad esempio, i bisogni alimentari sono altra cosa dai bisogni sociali che si generano in relazione all'alimentazione. L'innovazione sociale, per essere davvero tale, dovrebbe riuscire a trovare soluzione a questi ultimi e non focalizzarsi esclusivamente sui primi, evitando così di assumere in modo acritico una visione del fenomeno che, prima ancora delle sue determinanti economiche, finisce per legittimarne quelle politiche e culturali. Detto in altri termini, l'innovazione sociale nelle pratiche di aiuto dovrebbe dotarsi di obiettivi più ampi e ambiziosi del solo, seppur importante e meritevole, conferire più cibo anche di qualità alle famiglie in difficoltà.

Come ben mostra il *Food Ladder Approach* presentato nei precedenti paragrafi, l'intervento di risposta alla povertà alimentare che si indirizza a un bisogno immediato dovrebbe essere il primo passo verso un percorso che è in grado di offrire risposte alle varie dimensioni dell'esperienza alimentare, *in primis* quella sociale. In questo senso la comunità non rappresenta solamente un insieme di attori di filiera (ristoranti, supermercati, produttori, food bank, ecc.) da riorganizzare, ma uno spazio di creazione di legami, connessioni e opportunità in grado di promuovere il benessere alimentare delle persone. La mancanza di chiarezza sul problema e sulle sue caratteristiche e determinanti finisce per condizionare l'intero sistema di risposta, dalle politiche alle pratiche, e per consolidare un'idea di innovazione limitata all'obiettivo dell'accesso e non del benessere alimentare. Questo gap tra problema e risposte si riflette anche nella ricerca che spesso adotta interessantissimi e sofisticati framework analitici di riferimento per valutare la dimensione di innovazione sociale nelle pratiche di aiuto, senza tuttavia considerare adeguatamente tutte le determinanti dell'esperienza di povertà alimentare. (Cattivelli, 2022; Hebinck et al., 2018; Sinclair, Baglioni, 2013; Berti, Giordano, Mininni, 2021).

3.6.2 Il caso delle eccedenze: innovazione o “Social e Greenwashing”?

Un'ultima riflessione importante riguarda il tema delle eccedenze alimentari. Negli ultimi anni il recupero delle eccedenze, provenienti in particolare dalla Grande Distribuzione Organizzata (GDO), è cresciuto in maniera significativa fino a rappresentare una filiera imprescindibile per il sistema di aiuti alimentari in Italia e in Europa, una normativa sviluppata per agevolare il loro recupero e la redistribuzione indubbiamente ha determinato la crescita del loro utilizzo. Tuttavia, il rapporto

tra aiuto alimentare e lotta allo spreco rimane controverso. A tal proposito, diversi sono i contributi che hanno avanzato forti critiche sul sistema di redistribuzione delle eccedenze per fini di lotta alla povertà alimentare (Riches, 2018; Caraher, Furey, 2017; Arcuri, 2019; Mansuy, Ferrando, 2017; Saxena, Tornaghi, 2018; Tarasuk, Eakin, 2005).

In un precedente rapporto (ActionAid, 2022) abbiamo messo in evidenza gli aspetti di luce e ombra di questo sistema. In primo luogo, la supposta logica *win-win*, che vede nel recupero delle eccedenze una strategia efficace sia per ridurre gli sprechi che per rispondere ai bisogni essenziali di famiglie in difficoltà, è un approccio che contribuisce alla de-responsabilizzazione delle Istituzioni sia sul fronte delle politiche ambientali che sociali. Infatti, gli sprechi sono il risultato di logiche produttive e commerciali che caratterizzano l'attuale sistema alimentare (Synoracki, 2021), incentivare la redistribuzione non permette di intervenire sulle cause del problema. Inoltre, c'è un'ulteriore criticità di natura etica nel messaggio veicolato da questa forma di aiuto per le famiglie in condizioni di svantaggio economico e sociale che la professoressa Elisabeth Dowler, dell'Università di Warwick, ha efficacemente sintetizzato nella frase "leftover food for leftover people" (cibo di scarto per gli scarti della società) (Caraher, Furey, 2018)¹¹. Una seconda criticità messa in evidenza riguarda l'impatto di questo sistema sul fronte ambientale con il rischio di sopravvalutare la capacità di riduzione dello spreco. Se, infatti, la distribuzione sulle filiere dello spreco viene monitorata in termini quantitativi (si vedano ad esempio i dati forniti dal Banco alimentare), a nostra conoscenza non esistono mappature adeguate su quanto del prodotto donato, ad esempio dalla GDO, venga successivamente scartato dagli Enti di assistenza prima di

essere distribuito. In questo caso si tratta di un rifiuto che viene esternalizzato all'Ente di assistenza, ma in realtà è prodotto dalla GDO che beneficia comunque delle agevolazioni fiscali sui prodotti donati (ActionAid, 2022). Rispetto all'impatto sulle famiglie, come già sottolineato, l'aiuto alimentare produce effetti positivi in termini di disponibilità di cibo, ma non incide sulle determinanti della povertà del fenomeno.

Ci preme sottolineare che la logica dell'eccedenza non caratterizza soltanto una specifica filiera dell'aiuto alimentare, ma permea l'intero sistema. Come abbiamo spiegato nel Capitolo 2 e nel precedente rapporto sulla povertà alimentare (ActionAid, 2022), lo stesso programma FEAD ha visto le sue origini in un altro programma, il PEAD, creato con l'obiettivo di redistribuire le eccedenze alimentari generate dal sistema di sussidi che regolava la Politica Agricola Comune durante gli anni Ottanta del secolo scorso. Se è vero che il FEAD ha cercato di superare questa logica, da un lato fissando obiettivi sociali, dall'altro non redistribuendo più le eccedenze agricole (essendo state modificate le regole della PAC) ma stanziando risorse per l'acquisto di tali beni, la logica dell'eccedenza continua a informare il programma. Tale logica è ricavabile anche da una lettura dei principi del nuovo regolamento FES Plus (per i dettagli vedi Capitolo 2) che ha integrato il nuovo FEAD 2021-2027 in cui si afferma che "I criteri di selezione dei prodotti alimentari, e se del caso dei beni, tengono inoltre conto degli aspetti correlati al clima e ambientali, in particolare in vista della *riduzione degli sprechi alimentari*". Immediatamente dopo si afferma "Ove opportuno, la scelta del tipo di prodotti alimentari da distribuire è effettuata tenendo conto del contributo da essi apportato nel garantire una dieta equilibrata

¹¹ Grahame Riches titolava efficacemente un recente articolo *Is feeding 'left-over' food to 'left behind' people really the best we can do?* facendo esplicito riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile (Riches, 2019).

alle persone indigenti” (Regolamento (UE) 2021/1057 2021, corsivo nostro). Dalla lettura di questo articolo emerge in modo chiaro come, nella distribuzione alimentare agli indigenti, gli obiettivi ambientali in vista della riduzione degli sprechi alimentari siano posti con priorità più alta rispetto agli obiettivi di salute. Una simile considerazione vale anche per il cosiddetto “sistema delle *Food Banks*” che in Italia vede prevalentemente operare il Banco Alimentare. Questo sistema fondamentalmente opera come un magazzino centralizzato il cui obiettivo è quello di raccogliere, conservare e distribuire alimenti in eccesso, donati o condivisi, gratuitamente. Il sistema FEAD si appoggia in primo luogo sul sistema *Food Banks* che a sua volta garantisce la distribuzione capillare delle risorse agli Enti territoriali che poi, con approcci più o meno efficaci, concretamente intervengono sulla povertà alimentare. La Federazione europea dei Banchi Alimentari (FEBA) afferma che la sua “missione è quella di ridurre l’insicurezza alimentare in Europa attraverso la prevenzione dello spreco e l’appello alla solidarietà [...]”¹². Come la prevenzione dello spreco si colleghi agli obiettivi di riduzione dell’insicurezza alimentare è da dimostrare.

Il sistema delle eccedenze ha visto negli anni lo sviluppo di esperienze e progetti di innovazione, soprattutto dal punto di vista tecnologico. Tuttavia, nei casi in cui l’obiettivo diventa sociale, e quindi la redistribuzione ha come target le persone in condizione di povertà, valutare il carattere di innovazione sociale richiede un’analisi che parta in primo luogo dall’obiettivo di impatto sulle dinamiche della povertà alimentare. Aumentare la quantità e varietà dei prodotti conferiti agli Enti di assistenza, attraverso la razionalizzazione del sistema, l’impiego di tecnologie e una migliore organizzazione degli attori di filiera,

non è, a parere di chi scrive, sufficiente per configurare tale iniziativa come innovazione sociale. Abbiamo visto, infatti, che la distribuzione di cibo da sola non produce impatti significativi sulle determinanti della povertà alimentare, sebbene possa nel breve termine alleviare la condizione di indigenza degli individui. Il fine dell’innovazione sociale dovrebbe essere non solo quello di migliorare la qualità e la quantità del cibo che arriva alle famiglie, ma far sì che il cibo stesso diventi un elemento capace di innescare dinamiche sociali nuove che migliorino il lavoro di cura, riducano il senso di isolamento e di esclusione sociale, configurino nuove dinamiche socioeconomiche, creino prossimità, coesione e senso di appartenenza ad una comunità. Come abbiamo provato a spiegare in queste pagine, e come l’esempio delle eccedenze e della distribuzione di aiuti FEAD mostrano chiaramente, intervenire in modo più efficace sulla povertà alimentare necessita di un approccio di sistema (inteso nella sua dimensione sociale, ambientale, politica, economica e culturale) e non di filiera (rivolto esclusivamente agli attori del sistema di aiuto e alle loro dinamiche) che pur efficientando le risposte non le integra all’interno di un concetto più ampio di comunità resilienti.

In conclusione, è importante chiarire come il problema non sia il recupero e l’utilizzo dell’eccedenza in sé, che permette anche di veicolare importanti messaggi legati al tema dell’ambiente e del consumo sostenibile, il punto centrale è cosa costruire, a partire dal recupero e dall’utilizzo dell’eccedenza, in termini di dinamiche per produrre impatti positivi sulla condizione di povertà alimentare delle persone. Se l’eccedenza, quindi, è un fine e non un mezzo dell’aiuto alimentare, lo stigma e l’accettabilità sociale da parte delle persone che ricevono tale aiuto rimarranno un problema irrisolto. Se invece, per fare

¹² <https://www.eurofoodbank.org/our-mission-impact-values/#:~:text=To%20contribute%20to%20reducing%20food,where%20they%20are%20most%20needed.>

un esempio, il recupero dell'eccedenza diventa occasione per impiegare famiglie in condizioni di vulnerabilità socioeconomica e di povertà alimentare nella trasformazione di tale cibo in pasti consumati all'interno di spazi aperti a tutta la comunità, non soltanto alle persone in condizione di indigenza, allora quel cibo, scartato dal mercato e recuperato, produce un valore capace di migliorare le competenze alimentari, le relazioni sociali, di ridurre il senso di isolamento, di veicolare un messaggio di sostenibilità sociale e ambientale¹³. Il risultato è che mangeremo cibo ricavato dalle eccedenze, ma la differenza, anche in termini di innovazione sociale, sta in ciò che quel cibo rappresenta ed è in grado di generare in termini di benessere alimentare attraverso il rafforzamento delle capacità delle persone in condizione di vulnerabilità.

Conclusioni

Nel corso degli anni il concetto di sicurezza alimentare è evoluto fino a ricomprendere diverse dimensioni, dalla disponibilità all'accesso fisico ed economico, dalle dimensioni sociali e culturali all'utilizzo. Grazie all'approccio sulle capacità sviluppato da Amartya Sen è stato possibile allargare l'analisi della sicurezza alimentare anche alle sue determinanti non economiche. Infatti, sebbene nei Paesi ad economia avanzata il reddito rappresenti una determinante fondamentale della povertà alimentare, sappiamo che non è una condizione sufficiente per essere sicuri dal punto di vista alimentare. Povertà e insicurezza alimentare sono di fatto due concetti sovrapponibili e il loro impiego dipende soprattutto da fattori legati al contesto socioeconomico e culturale di riferimento nel quale il fenomeno viene studiato. Nonostante il proliferare degli

studi sulla povertà alimentare, che ne hanno messo in evidenza molteplici dimensioni e aspetti soprattutto in termini di conseguenze materiali e immateriali, ancora prevale l'idea che le soluzioni strutturali passino attraverso la possibilità di modificare le condizioni materiali dell'esistenza, legate al reddito e più in generale alle misure di protezione sociale. Tuttavia, non sottovalutando assolutamente l'importanza di questi fattori, il testo suggerisce di adottare nuovi obiettivi non più legati all'esigenza di evitare la condizione di bisogno, ma orientati al conseguimento del benessere alimentare. Con questo concetto intendiamo la libertà (capacità) che hanno le persone di scegliere come costruire la propria relazione psicologica, fisica, emozionale e sociale con il cibo, sia a livello individuale che di società.

Essendo la condizione di povertà alimentare intesa come una deprivazione di queste capacità, gli interventi di contrasto dovrebbero indirizzarsi verso queste deprivazioni che, ricordiamo, sono di natura individuale e contestuale, nonché afferenti a molteplici dimensioni dell'esistenza umana. Risiede proprio in questi elementi il significato della necessaria natura multidimensionale di una politica di contrasto alla povertà alimentare. Orientare gli interventi di contrasto ad obiettivi di benessere alimentare, validi per l'intera società, necessita di una politica alimentare (*Food policy*) in grado di garantire quelle condizioni abilitanti per le capacità individuali e collettive di conseguire il benessere alimentare. Anche gli approcci di intervento sulla povertà alimentare dovrebbero orientarsi verso gli obiettivi di benessere alimentare. Da questo punto di vista, la distribuzione di cibo non è un'azione sufficiente a raggiungere questo obiettivo. Anche l'attenzione alle diverse dimensioni dell'esperienza di povertà alimentare, che

¹³ Esempi interessanti sono l'esperienza di Open-Table a Melbourne in Australia (<https://www.open-table.org/>) e di FareShare in Inghilterra. Per approfondire Edwards (2021) e Blake (2020).

caratterizza molte pratiche di intervento a livello territoriale, appare nella maggior parte dei casi volta più a mitigare le condizioni di tale esperienza (psicologiche, sociali, relazionali) che a intervenire sulle loro determinanti. Serve a tal fine una visione strategica il cui obiettivo è creare una resilienza comunitaria e familiare che faccia leva sulla capacità del cibo di unire le persone.

Il tema dell'impatto degli approcci e delle politiche di contrasto interroga anche il concetto di innovazione sociale che, abbiamo visto, si sta diffondendo all'interno delle pratiche e dei progetti di aiuto alimentare. Sia con riferimento agli approcci multidimensionali che vogliono andare oltre la sola dimensione dell'aiuto materiale, che alle esperienze di redistribuzione delle eccedenze per finalità sociali, il rischio è quello di continuare a considerare il cibo come un prodotto e non come un sistema di valori e relazioni intorno al quale rafforzare le capacità di risposta individuali e di comunità. Nel caso delle eccedenze, continuare a vedere il cibo come un prodotto fa sì che l'obiettivo di innovazione venga confuso con l'efficientamento della sua filiera distributiva e i risultati ridotti ad obiettivi quantitativi di accesso. Nel caso del superamento del solo aiuto alimentare, come ad esempio avviene con la presa in carico attraverso il supporto e l'inserimento lavorativo, il cibo rimane comunque ancorato alla sua sola dimensione materiale. Questi esempi sottolineano come quasi tutte le pratiche di aiuto rimangano legate a un'idea di cibo come bisogno e non come diritto. È necessario che le pratiche, le strategie e le politiche di contrasto superino questo approccio di filiera che ha condizionato l'intero sistema di aiuto alimentare fin dalle sue origini, gli obiettivi di accesso, abbiamo infatti visto, non sono sufficienti a determinare una condizione di sicurezza alimentare intesa come benessere alimentare. Serve costruire un sistema di contrasto che ruoti attorno al cibo e non all'aiuto, alla comunità e non solo agli individui.

In conclusione, emerge chiaramente l'esigenza di costruire un'agenda di ricerca e di indagine sociale attorno al tema della povertà alimentare. Tale lavoro è di fondamentale importanza per orientare gli approcci di contrasto oltre che informare le metodologie di misurazione che a loro volta producono i dati necessari ad orientare le politiche. Ripensare il modo con cui interveniamo sulla povertà alimentare non è importante solo per le Istituzioni e i soggetti filantropici ma anche, e forse in questa fase soprattutto, per il Terzo Settore che preso dalle enormi sfide quotidiane e chiamato a rispondere all'aumento delle domande di aiuto, ad affrontare l'emergere di continui e nuovi bisogni, l'aumento di costi operativi, la cronica mancanza di risorse umane e finanziarie, fatica a ripensare i suoi modelli di intervento. Tuttavia, uscire da questa logica emergenziale, che sembra l'unica dimensione nella quale le politiche e le risposte maturano, è di fondamentale importanza al fine di riuscire ad offrire una risposta di opportunità e non solo di necessità alle persone che vivono in condizione di povertà alimentare.

Bibliografia

- ActionAid (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Milano.
- ActionAid (2021), *La fame non raccontata. La prima indagine multidimensionale sulla povertà alimentare in Italia e il Covid-19*. Milano.
- ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta, Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*. Milano.
- Alcock P. (2005), *Maximum Feasible Understanding- Lessons from Previous Wars on Poverty*. *Social Policy and Society*, 4(3), 321-329.
- Alkire S. (2005), *Why the capability approach?* *Journal of human development*, 6(1), 115-135.
- Alkire S. (2013), *Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty* (pp. 89-119). Palgrave Macmillan UK.
- Alkire S. (2015), *Capability Approach and Well-being Measurement for Public Policy*. OPHI Working Paper 94, Oxford University.

- Alkire S. (2018), *Multidimensional poverty measures as relevant policy tools*. OPHI Working Paper 118, University of Oxford.
- Alkire S., Foster J. E., Seth S., Santos M. E., Roche J., Ballon P. (2015), *Multidimensional poverty measurement and analysis: Chapter 4-Counting approaches: definitions, origins, and implementations*.
- Al-Rodhan N., Andrews J., Centeno M. et al. (2017), *The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Anand P., Jones S., Donoghue M., Teitler J. (2021), *Non-monetary poverty and deprivation: A capability approach*. Journal of European Social Policy, 31(1), 78-91.
- Anderson C., Kay C. S., Saxena L. P., Kneafsey M., Maughan C., Tornaghi C. (2016), *Grassroots Responses to Food Poverty in Coventry (UK)*.
- Arcuri S. (2019), *Food poverty, food waste and the consensus frame on charitable food redistribution in Italy*. Agriculture and Human Values, 36(2), 263-275.
- Bannister L., Matejic P., Porter I., Sands D., Schmucker K., Wenham A., Hughes A. (2023), *An Essentials Guarantee: Reforming Universal Credit to ensure we can all afford the essentials in hard times*.
- Bartelmeß T., Jasiok S., Kühnel E., Yildiz J. (2022), *A scoping review of the social dimensions in food insecurity and poverty assessments*. Frontiers in Public Health, 10, 994368.
- Berti G., Giordano C., Mininni M. (2021), *Assessing the transformative potential of food banks: the case study of magazzini sociali (Italy)*. Agriculture, 11(3), 249.
- Blake M. K. (2018), *Building an unjust foodscape: shifting governance regimes, urban place making and the making of Chinese food as ordinary in Hong Kong*. Local Environment, 23(11), 1047-1062.
- Blake M. K. (2019a), *More than just food: Food insecurity and resilient place making through community self-organising*. Sustainability, 11(10), 2942.
- Blake M. K. (2019b), *Food ladders: A multi-scaled approach to everyday food security and community resilience*.
- Blake M. K. (2020), *Releasing social value from surplus food Evaluation Final Report. FareShare-British Red Cross*.
- Blake M. (2023), *How we think about poverty makes a difference to how we address hunger*. Geofoodie, 18 Luglio 2023.
- Block L. G., Grier S. A., Childers T. L., Davis B., Ebert J. E., Kumanyika S., Bieshaar M. N. G. (2011), *From nutrients to nurturance: A conceptual introduction to food well-being*. Journal of Public Policy & Marketing, 30(1), 5-13.
- Bublitz M. G., Hansen J., Peracchio L. A., Tussler S. (2019), *Hunger and food well-being: advancing research and practice*. Journal of Public Policy & Marketing, 38(2), 136-153.
- Burchi F., De Muro P. (2012), *A Human Development and Capability Approach to Food Security: Conceptual Framework and Informational Basis (Working Paper)*. UNDP, Rome.
- Bureau of European Policy Advisers (BEPA) (2010), *Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union*, European Commission – Bureau of European Policy Advisers (BEPA), May 2010, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Caraher M., Furey S. (2017), *Is it appropriate to use surplus food to feed people in hunger? Short-term Band-Aid to more deep rooted problems of poverty*.
- Caraher M., Furey S. (2018), *The economics of emergency food aid provision*. Cham, Springer Books.
- Carter K. N., Kruse K., Blakely T., Collings S. (2011), *The association of food security with psychological distress in New Zealand and any gender differences*. Social science & medicine, 72(9), 1463-1471.
- Cattivelli V. (2022), *Social innovation and food provisioning initiatives to reduce food insecurity during the Covid-19 pandemic*. Cities, 131, 104034.
- Chard A. (2022), *Poverty and social exclusion-Overview of the international evidence-Policy Briefing*.
- Conconi A., Viollaz M. (2018), *Poverty, Inequality and Development: A Discussion from the Capability Approach's Framework*.
- Cooper N., Purcell S., Jackson R. (2014), *Below the breadline: The relentless rise of food poverty in Britain*.
- Crocker D. A. (2008), *Ethics of global development: Agency, capability, and deliberative democracy*. Cambridge University Press.
- De Schutter O. (2009), *The right to food and the political economy of hunger*. In 26th McDougall Memorial Lecture Opening the 36th Session of the FAO Conference, Rome, Italy (Vol. 18).
- De Schutter O. (2014), *The Transformative Potential of the Right to Food: Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter*. United Nations Human Rights Council.
- Dowler E. A., O'Connor D. (2012), *Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK*. Social science & medicine, 74(1), 44-51.

- Drèze J., Sen A. (1989), *Hunger and public action*. Clarendon Press.
- Edwards F. (2021), *Overcoming the social stigma of consuming food waste by dining at the Open Table*. Agriculture and Human Values, 38(2), 397-409.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones A., Martinez-Celorrío X., García M. (2012), *Multilevel governance and social cohesion: Bringing back conflict in citizenship practices*. Urban Studies, 49(9), 1999-2016.
- FAO (2005), *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*. Rome.
- FAO (2006), *Food Security*. Policy Brief Issue 2. Rome.
- Ferragina E., Tomlinson M., Walker R. (2013), *Poverty, participation and choice. The legacy of Peter Townsend*. Joseph Rowntree Foundation, York.
- Food and Agriculture Organization (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action: World Food Summit 13-17 November 1996, Rome, Italy*. FAO.
- Food Research and Action Center (2017), *The impact of poverty, food insecurity, and poor nutrition on health and well-being*.
- Garthwaite K. (2016), *Stigma, shame and 'people like us': an ethnographic study of foodbank use in the UK*. Journal of poverty and social justice, 24(3), 277-289.
- Ghys T. (2017), *Analysing social innovation through the lens of poverty reduction: five key factors*. European Public & Social Innovation Review, 2(2), 1-14.
- Ghys T. (2018), *Taking stock of the ambiguous role of foodbanks in the fight against poverty*. Journal of Poverty and Social Justice, 26(2), 173-189.
- Gombert K., Douglas F., Carlisle S., McArdle K. (2017), *A capabilities approach to food choices*. Food Ethics, 1, 143-155.
- Hart C. S. (2016), *The School Food Plan and the social context of food in schools*. Cambridge Journal of Education, 46(2), 211-231.
- Hart C. S., Page A. (2020), *The capability approach and school food education and culture in England: 'gingerbread men ain't gonna get me very far'*. Cambridge Journal of Education, 50(6), 673-693.
- Hebinck A., Galli F., Arcuri S., Carroll B., O'connor D., Oostindie H. (2018), *Capturing change in European food assistance practices: a transformative social innovation perspective*. Local Environment, 23(4), 398-413.
- Hick R. (2012), *The capability approach: insights for a new poverty focus*. Journal of social policy, 41(2), 291-308.
- Hick R. (2014), *Poverty as capability deprivation: Conceptualising and measuring poverty in contemporary Europe*. European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie, 55(3), 295-323.
- Hick R. (2016), *Material poverty and multiple deprivation in Britain: the distinctiveness of multidimensional assessment*. Journal of Public Policy, 36(2), 277-308.
- HLPE (2020), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030*. Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- Lambie-Mumford H. (2013), *Every town should have one: emergency food banking in the UK*. Journal of Social Policy, 42(1), 73-89.
- Lang T., Caraher M. (1998), *Access to healthy foods: part II. Food poverty and shopping deserts: what are the implications for health promotion policy and practice?* Health Education Journal, 57(3), 202-211.
- Lindskog S. (2014), *Experiences of Food Poverty: Literature Review by Samuel Lindskog*, Ragged University.
- Lister R. (2002), *A politics of recognition and respect: Involving people with experience of poverty in decision making that affects their lives*. Social Policy and Society, 1(1), 37-46.
- Loopstra R., Lambie-Mumford H. (2023), *Food banks: Understanding their role in the food insecure population in the UK*. Proceedings of the Nutrition Society, 1-11.
- Loopstra R., Tarasuk V. (2013), *Severity of household food insecurity is sensitive to change in household income and employment status among low-income families*. The Journal of nutrition, 143(8), 1316-1323.
- Luca N. R., Smith M., Hibbert S. (2022), *A community-based participatory research approach to understanding social eating for food well-being*. Emerald Open Research, 3, 11.
- Maino F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*. Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia, 19-42.
- Mansuy J., Ferrando T. (2017), *Food Waste at Time of Food Poverty: Are the EU and Its Member States Providing Sustainable Legal Solutions?* Available at SSRN 2959297.
- Moulaert F., Ailenei O. (2005), *Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present*. Urban studies, 42(11), 2037-2053.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005), *Towards alternative model (s) of local innovation*. Urban studies, 42(11), 1969-1990.

- O'Connell R., Knight A., Brannen J. (2019), *Living hand to mouth*. London, Child Poverty Action Group.
- O'Connell R., Brannen J. (2021), *Families and food in hard times: European comparative research*. UCL Press.
- O'Connor N., Farag K., Baines R. (2016), *What is food poverty? A conceptual framework*. British Food Journal, 118(2), 429-449.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Leubolt B. (2013), *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*.
- Osmani S. R. (2016), *The capability approach and human development: some reflections*. United Nations Development Programme, New York, NY, USA.
- Pepetone A., Vanderlee L., White C. M., Hammond D., Kirkpatrick S. I. (2021), *Food insecurity, food skills, health literacy and food preparation activities among young Canadian adults: a cross-sectional analysis*. Public Health Nutrition, 24(9), 2377-2387.
- Pollard T. (2022), *Pushed to the Edge: Poverty, Food Banks and Mental Health*. IFAN, JRF.
- Poulain J. P. (2017), *The sociology of food: eating and the place of food in society*. Bloomsbury Publishing.
- REGOLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.
- Riches G. (1997), *First world hunger: Food security and welfare politics*. New York, Palgrave Macmillan.
- Riches G. (2018), *Food bank nations: Poverty, corporate charity and the right to food*. Routledge.
- Riches G. (2019), *Is feeding 'left-over' food to 'left behind' people really the best we can do?* Saltwire.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Saxena L. P., Tornaghi C. (2018), *The emergence of social supermarkets in Britain: Food poverty, Food waste and Austerity Retail*. CAWR.
- Sen A. (1982), *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press.
- Sen A. (1984), *The living standard*. Oxford Economic Papers, 36, 74-90.
- Sen A. (1985), *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press.
- Sen A. (1995), *Inequality reexamined*. Harvard University Press.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shaw D. (2007), *World food security: A history since 1945*. Springer.
- Sinclair S., Baglioni S. (2014), *Social innovation and social policy—promises and risks*. Social Policy and Society, 13(3), 469-476.
- Stitt S., Grant D. (1994), *Food poverty: Rowntree revisited*. Nutrition and Health, 9(4), 265-274.
- Synoracki O. (2021), *6 Reasons Why We Waste So Much Food (and How We Can Stop)*. Conservation Law Foundation.
- Tarasuk V., Eakin J. M. (2005), *Food assistance through "surplus" food: Insights from an ethnographic study of food bank work*. Agriculture and Human Values, 22, 177-186.
- Tarasuk V., Dachner N., Loopstra R. (2014), *Food banks, welfare, and food insecurity in Canada*. British Food Journal, 116(9), 1405-1417.
- Terragni L., Arnold C. D., Henjum S. (2020), *Food skills and their relationship with food security and dietary diversity among asylum seekers living in Norway*. Journal of nutrition education and behavior, 52(11), 1026-1034.
- Tims S., Stirling A. (2022), *The national living income guaranteeing a decent minimum income for all*. New Economic Foundation.
- Townsend P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. University of California Press.
- Ueda H. (2022a), *What is eating well? Capability approach and empirical exploration with the population in Japan*. Appetite, 170, 105874.
- Ueda H. (2022b), *The norms and practices of eating well: In conflict with contemporary food discourses in Japan*. Appetite, 175, 106086.
- Ueda H. (2023), *Multidimensional Food Poverty: Evidence from Low-Income Single Mothers in Contemporary Japan*. Food Ethics, 8(2), 13.
- UN CESCR (1999), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant).
- UNDP (1994), Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. New York.
- Visser S. S., Haisma H. (2021), *Fulfilling food practices: applying the capability approach to ethnographic research in the northern Netherlands*. Social Science & Medicine, 272, 113701.
- Walton D. (2020), *Food Poverty: Global, Regional and National*. Development Initiative.
- Wells R., Caraher M. (2014), *UK print media coverage of the food bank phenomenon: from food welfare to food charity?* British Food Journal, 116(9), 1426-1445.

CONCLUSIONI

Siamo giunti alla fine di questo lungo percorso di riflessione che ha permesso di approfondire quelle che oggi consideriamo le questioni fondamentali che ruotano attorno al tema della povertà alimentare: cosa dicono e non dicono i dati disponibili su questo fenomeno; cosa prevedono le politiche di contrasto e come potrebbero essere migliorate; come cogliere in profondità la multidimensionalità del concetto e costruire approcci di intervento innovativi ed efficaci. Su questi elementi, centrali nel dibattito odierno sulla povertà alimentare, il nostro obiettivo non è stato tanto quello di arrivare a conclusioni definitive quanto, piuttosto, di offrire analisi e interpretazioni che aiutino la comunità di attori istituzionali e del privato sociale che operano nel campo degli interventi di contrasto a ripensare modelli, strategie e obiettivi al fine di adottare un approccio basato sui diritti, che è l'unica strada per intervenire in modo efficace sulle determinanti del fenomeno.

Rispetto al primo tema, quello dei dati, abbiamo cercato di spiegare come le statistiche ufficiali oggi disponibili non siano sufficienti a stimare realisticamente la diffusione e l'intensità del fenomeno della povertà alimentare nella sua multidimensionalità. Tuttavia, sebbene le proxy oggi disponibili – come, ad esempio, l'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale – colgano solo un elemento, quello economico, delle dimensioni di accesso e adeguatezza sociale della povertà alimentare, queste offrono tuttavia utili spunti per orientare l'agenda politica e di ricerca sul tema. In primo luogo, l'andamento di questo indice tra il 2019 e il 2021 è sostanzialmente stabile e in diminuzione.

Nonostante la pandemia, la deprivazione alimentare materiale o sociale non è cresciuta significativamente in Italia. Una possibile spiegazione, come abbiamo visto, è che le misure ordinarie e straordinarie di sostegno al reddito abbiano almeno in parte contribuito a mitigare l'impatto della crisi sull'accesso economico ad un cibo adeguato. Nei prossimi mesi, quando verranno rilasciati i dati FIES (*Food Insecurity Experience Scale*), avremo sicuramente una stima più accurata della diffusione e intensità del fenomeno. Tuttavia, possiamo affermare che le misure di protezione sociale, in particolare gli strumenti di sostegno al reddito, siano fondamentali per evitare che, in situazioni di crisi multiple, come quelle che stiamo vivendo negli ultimi decenni, la povertà alimentare cresca.

Un altro elemento interessante raccolto dall'analisi di questi dati è quanto le soglie di povertà calcolate su base nazionale non siano in grado di cogliere le dinamiche che spingono le persone in condizioni di povertà alimentare. Come mostrato nel Capitolo 1, sei persone su dieci in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale non sono considerate a rischio di povertà, mentre sette su dieci affermano di arrivare alla fine del mese con grande difficoltà o con difficoltà. Ciò suggerisce l'inadeguatezza dell'impiego di soglie di reddito standardizzate come criterio di accesso alle misure di contrasto, poiché si esclude una grossa fetta di persone che di fatto vive in condizione di deprivazione alimentare ma che non è considerata povera. Ciò accade innanzitutto perché la povertà alimentare è l'esito di numerosi fattori interconnessi di natura strutturale, sociale e individuale. In secondo luogo, come abbiamo visto, soprattutto in periodi di recessione che riducono fortemente il potere d'acquisto delle famiglie, la maggiore flessibilità della spesa destinata al cibo rispetto a quella riservata al pagamento di bollette, affitti o mutui, orienta le scelte di un numero sempre

crescente di persone verso la contrazione degli acquisti alimentari, rappresentando una concreta fonte di rischio di povertà alimentare che non può essere colta se si guarda unicamente ai redditi complessivi.

Un'ulteriore considerazione la meritano i dati sui beneficiari dei prodotti FEAD che invece sono passati da circa due milioni di persone nel 2019 a poco meno di tre milioni nel 2022. Seppur i due dati non possano essere messi direttamente in relazione, l'aumento dei beneficiari degli aiuti FEAD segue il trend di crescita della condizione di povertà assoluta nel nostro Paese. In relazione alla povertà alimentare, questo incremento rappresenta molto probabilmente una intensificazione del fenomeno per soggetti già in condizione di forte vulnerabilità.

Questi dati ci consentono di fare ulteriori e importanti considerazioni. La prima è che nel nostro Paese esiste una evidente incongruenza tra quanto emerso dall'indice di deprivazione alimentare e i target degli interventi delle politiche di aiuto. Infatti, solo quattro persone su dieci tra quelle che vivono in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale sono considerate a rischio di povertà. Questo dato ci dice che almeno il 60% delle persone che vivono in condizione di deprivazione alimentare in Italia non beneficia di specifiche politiche di intervento. I bassi livelli di reddito richiesti per accedere ai programmi pubblici di aiuto alimentare rappresentano, infatti, una barriera sostanziale e formale all'accesso per questa tipologia di soggetti. Infatti, oltre ad avere un reddito troppo elevato per poter beneficiare dell'assistenza alimentare, il forte stigma associato a queste forme di aiuto, che già rappresenta un deterrente per le famiglie in condizioni di indigenza, lo è probabilmente ancora di più per quelle che vivono al di sopra della soglia di povertà. Ma se l'aiuto materiale, come abbiamo visto, non è uno strumento efficace di contrasto alla povertà

alimentare, lo è ancora meno per questi soggetti la cui traiettoria di deprivazione risulta più complessa e sfaccettata di quanto i dati riescano a restituirci. Da ciò emerge, da un lato, l'importanza di studiare e comprendere meglio l'esperienza della povertà alimentare anche su famiglie non in condizioni di indigenza, dall'altro la necessità di predisporre interventi di contrasto in grado di raggiungerli, ad esempio intervenendo sul contenimento delle dinamiche inflattive dei beni di prima necessità.

Un'ulteriore riflessione riguarda la condizione di povertà alimentare dei minori e le relative politiche di contrasto. Il paragone con il sistema FEAD torna di nuovo utile. La politica per eccellenza per contrastare la povertà alimentare minorile, almeno tra i tre e i dieci anni, sarebbe garantire l'accesso gratuito alla mensa scolastica per tutti i bambini e le bambine in condizione di vulnerabilità economica e sociale. Senza entrare nel merito di una riflessione sulla necessità di fissare obiettivi più ambiziosi, come quello di garantire l'universalità di accesso alla mensa (Ferrando, 2019; ActionAid, 2022), preme sottolineare come la forte differenziazione territoriale dell'accesso al servizio (Save the Children, 2018), sia in termini economici (soglie ISEE e relative tariffe) sia materiali (presenza o meno del servizio mensa), rappresenti un elemento di forte frammentazione, inefficacia e discriminazione nelle politiche di contrasto alla povertà alimentare minorile. Inoltre, essendo la mensa un servizio a domanda individuale, le relative tariffe, riduzioni ed esenzioni in base al reddito variano da Comune a Comune fino al paradosso che, in diverse situazioni, la soglia ISEE per godere dell'esenzione dal pagamento delle tariffe è più bassa di quella necessaria per accedere al sistema di aiuti FEAD. Se vogliamo che finalmente il servizio mensa diventi una politica di contrasto alla povertà alimentare minorile, il primo passo dovrebbe essere quello di introdurre fasce di esenzione e

compartecipazione proporzionali ai livelli di reddito ISEE omogenei a livello nazionale, calmierandoli rispetto al costo della vita dei territori e garantendo gradualmente l'accesso gratuito a tutte le bambine e i bambini a partire da quelli appartenenti a nuclei familiari in povertà assoluta, con ISEE inferiore a 9.500 euro, come prevedono le raccomandazioni contenute nel Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) (Save the Children e Caritas Italiana, 2022, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2022).

In conclusione, dal momento che le statistiche sono fondamentali per orientare le politiche di intervento che potranno essere adottate, l'assenza di dati a livello territoriale insieme ad un adeguato set di indicatori in grado di intercettare tutte le dimensioni rilevanti del fenomeno e le specificità dei differenti target (ad esempio gli adolescenti), rappresenta un problema sul fronte delle politiche di contrasto. Un'infrastruttura di rilevazione e monitoraggio della povertà alimentare capillare e accessibile è di fondamentale importanza per la definizione di strategie di intervento efficaci (ODI, 2022).

Rispetto al secondo tema analizzato, le politiche di contrasto, emerge un quadro dove, complice la pandemia, negli ultimi anni è cresciuto il volume di risorse pubbliche destinato a sostenere i consumi alimentari delle famiglie in difficoltà, sia attraverso la rete FEAD e le eccedenze che ricorrendo ai buoni spesa. Tuttavia, il sistema di contrasto appare ancora fortemente frammentato, sia dal punto di vista degli attori coinvolti che delle tipologie e misure di intervento e, soprattutto, privo di una visione strategica in grado, da un lato, di orientare gli interventi verso obiettivi di impatto e, dall'altro, di creare un sistema capace raccordare efficacemente la pluralità di attori coinvolti nelle pratiche di aiuto.

Per ragioni storiche e politiche, in Italia abbiamo un sistema di intervento sulla povertà alimentare che, ad esclusione del livello locale, dove i Comuni in alcuni casi assumono un ruolo proattivo nella programmazione degli interventi, vede gli attori pubblici fermi al mero stanziamento di risorse a favore di una rete capillare di soggetti del privato sociale che a loro volta li distribuiscono a livello territoriale. La logica che guida questo sistema è prevalentemente di tipo emergenziale e prevede l'intervento immediato sul bisogno alimentare. Anche il ricorso ai buoni spesa, uno strumento che meriterebbe un'analisi più approfondita alla luce delle recenti esperienze, se rappresenta una potenziale novità rispetto al tradizionale aiuto *in-kind*, rimane comunque soggetto a una logica un tantum di stampo emergenziale.

La mancanza di una politica organica e di lungo periodo di contrasto alla povertà alimentare è figlia di un sistema di welfare che si è rivelato incapace di affrontare i nuovi rischi sociali emersi nelle ultime due decadi. Inoltre, il sistema di contrasto alla povertà alimentare italiano soffre di un'ambiguità di fondo, ovvero nascere come un sistema di redistribuzione della sovrapproduzione agroalimentare europea. Se nel tempo ha assunto una vocazione sempre più sociale, soprattutto con il passaggio dal PEAD al FEAD e la sua integrazione nel nuovo Fondo Sociale Europeo (FSE Plus), questa "doppia matrice" si riflette sia nella gestione dei programmi di aiuto, distribuiti tra i Ministeri dell'Agricoltura e delle Politiche Sociali, sia, soprattutto, nei suoi obiettivi, vale a dire combattere lo spreco e al contempo promuovere la sicurezza alimentare. Tuttavia, come questi due obiettivi possano stare insieme non è assolutamente chiaro e scontato se non leggendoli esclusivamente in termini di rafforzamento delle filiere distributive. Una strategia che, però, se è in grado di alleviare in modo transitorio la condizione di bisogno delle famiglie che ne

beneficiano, non ha un impatto significativo sulle determinanti della povertà alimentare.

Rafforzare la componente di sistema e non solo di filiera nell'intervento di contrasto necessiterebbe, prima di tutto, della possibilità di influenzare le scelte programmatiche e politiche che guidano la definizione e l'implementazione delle varie misure di contrasto. Ad oggi si tratta di un obiettivo complesso. Da un lato, perché l'adozione delle varie misure, quanto del loro smantellamento come è accaduto con il Reddito di Cittadinanza, sono frutto di dinamiche politico-istituzionali che non lasciano spazio né alla concertazione né al dialogo con il Terzo Settore. Dall'altro, perché il modello di intervento basato sull'erogazione di "beni alimentari in natura" si è talmente radicato all'interno del sistema di contrasto da lasciare poco spazio a misure complementari e definite su specifici target. L'inserimento del FEAD all'interno degli obiettivi strategici del nuovo Fondo Sociale Europeo 2021-2027 offrirebbe lo spazio per adottare misure che, in una logica di inclusione, vadano oltre l'aiuto alimentare, prevedendo, ad esempio l'attivazione degli individui. Tuttavia, tale opportunità necessiterebbe di un processo di programmazione allargato a tutti gli attori potenzialmente attivi nel contrasto alla povertà alimentare e non solo alle organizzazioni partner capofila del sistema delle *food bank*. Emblematico, da questo punto di vista, è il mancato coinvolgimento degli Enti Locali nella programmazione così come l'impossibilità da parte loro di poter accedere a parte delle risorse.

Come abbiamo messo in evidenza, gli Enti Locali sono un attore centrale delle politiche di contrasto alla povertà alimentare e hanno mostrato in alcuni casi, ancora purtroppo minoritari, la capacità di integrare i settori e attuare sinergie tra il primo e secondo welfare. Ciò è accaduto soprattutto in quei contesti territoriali dove le politiche

di contrasto alla povertà alimentare si inseriscono in un quadro organico di politica alimentare (*food policy*), a dimostrazione dell'importanza di costruire approcci sistemici che, con il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità sociale, ambientale ed economica convergano verso il fine di garantire il diritto di tutti e tutte ad una alimentazione adeguata. Per concludere, se da un lato è necessario aumentare le risorse dedicate agli interventi di contrasto, dall'altro queste devono essere inserite all'interno di una politica organica, strategicamente orientata e capace di potenziare e valorizzare i sistemi territoriali di contrasto.

Terzo e ultimo tema affrontato è stato quello degli approcci di risposta. La povertà alimentare è un fenomeno multidimensionale in quanto interagisce non solo con gli aspetti materiali dell'esperienza con il cibo, come la sufficiente quantità e qualità e adeguatezza nutrizionale, ma anche con quelli definiti immateriali, quali il piacere, il benessere emotivo, le relazioni sociali, la cultura. Ciononostante, prevale ancora l'idea di una risposta concentrata sull'aspetto materiale. Da ciò ne consegue che soluzioni strutturali vengano identificate esclusivamente nel modificare le condizioni legate al reddito anche attraverso interventi di protezione sociale. Questi fattori sono cruciali per affrontare il problema, ma andrebbero integrati con nuovi obiettivi di contrasto non solo legati agli aspetti materiali, ma anche al conseguimento di un più ampio benessere alimentare, inteso come la libertà (e capacità) delle persone di scegliere come costruire la propria relazione psicologica, fisica, emozionale e sociale con il cibo, sia a livello individuale che collettivo.

Questo cambio di lenti analitiche è necessario per adottare un vero approccio multidimensionale che non si limiti solo a considerare la molteplicità di conseguenze psicologiche, sociali, culturali della povertà alimentare ma le sappia interpretare anche

in termini di determinanti. A tal fine, come abbiamo visto, è necessario costruire un sistema di contrasto che ruoti attorno al cibo e non all'aiuto, alla comunità e non solo agli individui. Ciò ha delle implicazioni anche sullo stesso concetto di innovazione sociale che dovrebbe dotarsi di obiettivi più ampi e ambiziosi del solo, seppur importante e meritevole, conferire più cibo anche di qualità alle famiglie in difficoltà. Come ben evidenziato dalle esperienze di innovazione presentate, l'intervento di risposta alla povertà alimentare che si indirizza a un bisogno immediato dovrebbe essere il primo passo verso un percorso che è in grado di offrire risposte alle varie dimensioni dell'esperienza alimentare, in *primis* quella sociale. In questo senso le comunità non rappresentano solamente un insieme di attori di filiera (ristoranti, supermercati, produttori, *food bank*, ecc.) da riorganizzare, ma uno spazio di creazione di legami, connessioni e opportunità, in grado di promuovere il benessere alimentare delle persone.

In conclusione, abbiamo messo in luce quali potrebbero essere le direzioni strategiche verso le quali indirizzare lo sviluppo di un rinnovato sistema di contrasto alla povertà alimentare: l'adozione di sistemi di rilevazione più efficaci e lo sviluppo di una infrastruttura di raccolta dati a livello territoriale; la definizione di una politica alimentare dotata di visione strategica e di lungo periodo, basata su obiettivi chiari e strumenti di intervento adeguati dal punto di

vista qualitativo e quantitativo; un sistema di governance multi-attoriale che sostenga adeguatamente gli attori di contrasto territoriali; l'adozione di nuove lenti analitiche che permettano di cogliere in profondità le determinanti del fenomeno e di interventi in chiave multidimensionale. Ci rendiamo conto che non si tratta di piccoli cambiamenti, ma di un complessivo ripensamento del modello di contrasto alla povertà alimentare. Prima ancora della mancanza di risorse, però, c'è un problema di volontà e di capacità di mettere in discussione visioni e modelli culturali radicati che, come abbiamo cercato di spiegare nell'ultimo capitolo, contribuiscono a riprodurre nella società un'idea del cibo solo come bisogno e non come diritto umano fondamentale.

Bibliografia

- ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta, Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*, Milano.
- 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.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022), *Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI). Giuste radici per chi cresce*.
- ODI (2022), *Food insecurity and data infrastructure*.
- Save the Children (2018), *(Non) tutti a mensa*, Roma.
- Save the Children, Caritas Italiana (2022), *Mense scolastiche 2021*, Policy Brief.

RACCOMANDAZIONI

Rivedere le soglie di reddito

Problema Tra le persone in condizione di deprivazione alimentare sei su dieci non sono considerate a rischio di povertà poiché hanno redditi al di sopra del 60% della mediana nazionale. Qualunque strumento di contrasto alla povertà alimentare che adotti criteri di accesso basati su soglie di reddito troppo basse e calcolate a livello nazionale lascerebbe fuori una grossa fetta di popolazione che di fatto vive in condizione di povertà alimentare.

Proposta Al fine di indirizzare correttamente gli strumenti di contrasto alla povertà alimentare è necessario adottare soglie di povertà monetaria costruite su base locale, più sensibili alle variazioni del potere d'acquisto delle famiglie tra i differenti contesti. Inoltre, dal momento che tra le persone in condizione di deprivazione alimentare ben sette su dieci dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà o grande difficoltà, affiancare indicatori basati sull'esperienza individuale o familiare a quelli di soglie standardizzate è essenziale quando si misurano fenomeni tanto complessi come quello della povertà alimentare, restituendo una fotografia più accurata delle reali condizioni di vita delle persone.

Adottare nuovi indicatori per misurare la multidimensionalità del fenomeno

Problema Gli indicatori ad oggi disponibili per rilevare la povertà alimentare considerano unicamente la dimensione

economica dell'accesso a un cibo adeguato e presentano criticità e limiti tali da non consentire una stima accurata del problema e, di conseguenza, un corretto orientamento delle politiche di contrasto nonché la valutazione delle stesse.

Proposta Tenendo conto delle molteplici dimensioni che fanno capo al concetto di povertà alimentare, è necessario creare un set di indicatori validi per l'Italia al fine di rilevare al contempo caratteristiche, cause e possibili ripercussioni, sia di natura materiale che immateriale. La selezione degli indicatori dovrebbe essere preceduta e periodicamente accompagnata da studi pilota e studi qualitativi, condotti su fasce differenti della popolazione con l'obiettivo di cogliere sfumature e nessi causali del problema che consentano lo sviluppo di studi quantitativi su larga scala. Si potrà prevedere, ad esempio, l'impiego di strumenti di rilevazione che siano in parte uguali per tutta la popolazione e in parte flessibili, al fine di registrare la variabilità del fenomeno in base ai diversi contesti e alle principali caratteristiche sociodemografiche della popolazione, prime fra tutte il genere, l'età e la cittadinanza.

Migliorare l'infrastruttura di raccolta dei dati, integrarli e aumentare la frequenza della loro rilevazione

Problema La povertà alimentare è altamente dinamica e varia sensibilmente nel tempo e nello spazio, per questa ragione è un problema complesso da rilevare.

Proposta Una volta individuati gli indicatori, è fondamentale monitorare periodicamente il fenomeno attraverso l'implementazione di un'infrastruttura di rilevazione dei dati specifica per la povertà alimentare che sia capillare su tutto il territorio nazionale e che possa fornire fotografie affidabili con cadenze preferibilmente inferiori all'anno solare. Questo permetterà di conoscere l'entità del problema, di identificare aree e gruppi sociali più vulnerabili, di orientare le politiche di contrasto che potranno attuarsi e di valutare l'impatto di quelle esistenti. A tal proposito, si specifica che è fondamentale inserire variabili che permettano di identificare i beneficiari degli strumenti di contrasto alla povertà ad oggi esistenti. Nel frattempo, al fine di ottenere informazioni immediate sull'entità del problema, sulla scia dell'integrazione del modulo FIES nell'indagine EU-SILC, il nuovo set di indicatori potrebbe essere integrato in indagini campionarie condotte dall'Istat, come EU-SILC, Spese delle famiglie e Aspetti della vita quotidiana. Nell'attesa dell'implementazione di tale infrastruttura di rilevazione specifica per la povertà alimentare, questa rappresenta una soluzione a costo zero e immediatamente praticabile. Questa soluzione, seppur parziale per via della possibile disaggregazione dei dati solo fino ad un livello regionale, consentirebbe di mettere in relazione la povertà alimentare con altri fattori come la povertà economica e la deprivazione materiale e sociale, i consumi e gli stili di vita.

Monitorare la povertà alimentare minorile nelle scuole implementando indicatori specifici per ciascuna fascia d'età

Problema L'esperienza di povertà alimentare di bambini/e e di adolescenti è differente da quella della popolazione adulta per

caratteristiche, cause e conseguenze. Inoltre, le stime ad oggi disponibili trattano il problema in modo monodimensionale e sono poco attendibili perché basate sulle interviste ai genitori, che per via del forte stigma associato alla povertà tendono a minimizzare o a nascondere le difficoltà che incontrano nel garantire condizioni di vita adeguate ai propri figli e alle proprie figlie.

Proposta Al fine di indagare l'esperienza della povertà alimentare durante l'infanzia, la preadolescenza e l'adolescenza è necessario adottare indicatori specifici per ciascuna di queste fasce d'età e condurre indagini campionarie nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado. In questo modo, oltre ad affinare gli indicatori, sarà possibile ottenere informazioni più affidabili di quelle che abbiamo oggi a disposizione poiché non mediate dalla desiderabilità sociale dei genitori.

Dotarsi di una strategia di contrasto e di un sistema partecipato di coordinamento e monitoraggio

Problema Il sistema di contrasto alla povertà alimentare risulta frammentato, non adeguatamente coordinato, senza una chiara visione strategica e prevalentemente orientato alla risposta all'emergenza. Negli ultimi anni si è assistito infatti al proliferare di iniziative cosiddette *una tantum* e definite senza il coinvolgimento degli attori territoriali, in particolare gli Enti Locali.

Proposta Dotarsi di una strategia pluriennale di contrasto che, in modo partecipato, definisca chiari obiettivi rispetto ai quali coordinare l'azione di tutti gli attori nell'implementazione dei programmi finanziati con risorse europee e nazionali. A tal fine è necessario dotarsi di una cabina di regia presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, in coordinamento

con gli altri Ministeri e attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema di contrasto, non soltanto della filiera dell'aiuto, definisca le priorità, i target e le modalità di intervento nell'implementazione dei programmi nonché monitori l'avanzamento verso gli obiettivi.

Garantire l'accesso gratuito alla mensa per i bambini e le bambine in condizione di vulnerabilità socioeconomica

Problema La mensa scolastica è uno strumento di fondamentale importanza per il contrasto alla povertà alimentare minorile. Tuttavia, ad oggi, la sua configurazione come servizio a domanda individuale e non servizio pubblico essenziale determina una forte diversificazione territoriale in termini di accesso fisico (presenza di infrastrutture) ed economico (accesso gratuito per le fasce di popolazione in vulnerabilità socioeconomica). Ciò si traduce in un servizio caratterizzato da grande frammentazione territoriale e inefficacia visto il basso livello di copertura del bisogno.

Proposta Nel medio-lungo termine è necessaria una nuova normativa che inquadri la mensa nel più ampio insieme di misure per il contrasto alla povertà alimentare e la configuri come servizio pubblico essenziale, definendo i livelli essenziali delle prestazioni e identificando le necessarie coperture economiche. Nel medio-breve termine è importante procedere al finanziamento per la costruzione delle infrastrutture necessarie e dei rispettivi costi gestionali, al fine di garantire una totale copertura del servizio sull'intero territorio nazionale; introdurre fasce di esenzione e compartecipazione proporzionale ai livelli di reddito su base ISEE omogenei a livello nazionale, calmierandole rispetto al costo della vita dei territori e garantendo gradualmente l'accesso gratuito a tutte le bambine e i bambini a partire

da quelli appartenenti a nuclei familiari in povertà assoluta, con ISEE inferiore a 9.500 euro, come prevedono le raccomandazioni contenute nel Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI).

Andare oltre la risposta al bisogno e promuovere approcci di intervento multidimensionali

Problema Negli anni, la rete di attori territoriali del Terzo Settore ha affiancato all'aiuto materiale altre risposte nel tentativo di intervenire, da un lato, su quelle che sono considerate le cause di questo bisogno (la povertà nelle sue varie forme) e, dall'altro, sulle molteplici dimensioni con cui il fenomeno si manifesta (esclusione, isolamento, stress, stigma). Nonostante ciò, in quasi tutte queste risposte la distribuzione alimentare rimane il primo e spesso l'unico obiettivo dell'intervento. Anche laddove questa si configura come un mezzo per agganciare le famiglie in condizioni di necessità al fine di offrire un percorso di fuoriuscita, il benessere alimentare non rientra tra gli obiettivi strategici di tale percorso.

Proposta È necessario sostenere progetti che tengano conto della multidimensionalità del fenomeno, guardando non solo alle conseguenze della povertà alimentare ma anche alle determinanti. A tal fine, è importante che una quota delle risorse previste dal nuovo FEAD vengano indirizzate a questo scopo. È utile sottolineare come questa richiesta sia in linea con le nuove azioni previste dal programma dei fondi FSE Plus all'interno del quale il FEAD è stato integrato. Queste prevedono la necessaria integrazione di misure volte all'inclusione sociale (nelle logiche di *empowerment* dei beneficiari) promuovendo interventi integrati, sottolineando, inoltre, l'importanza dell'adozione di un approccio

di programmazione sociale integrata basato sulla presa in carico complessiva della persona e l'avvio di percorsi di accompagnamento verso l'autonomia, superando la logica emergenziale di risposta ai soli bisogni primari. In questa direzione, si ritiene fondamentale il coordinamento delle azioni espresse dal nuovo FEAD con le indicazioni garantite dal PANGI in materia di povertà alimentare minorile.

Rafforzare l'intervento degli Enti Locali attraverso l'accesso ai fondi FEAD e la partecipazione alla loro programmazione

Problema Gli interventi di risposta alla povertà alimentare nei contesti locali si realizzano attraverso un complesso sistema di aiuti alimentari forniti da una molteplicità di attori che ruotano intorno al privato sociale. Quest'ultimo ha un ruolo strategico nella filiera di distribuzione degli aiuti alimentari alle famiglie (e agli individui) indigenti, nel recupero delle eccedenze alimentari e nella lotta allo spreco, essendo direttamente coinvolto nella gestione delle risorse provenienti dal FEAD e fungendo da intermediario tra il settore pubblico e i singoli beneficiari. Al contrario le amministrazioni locali sono escluse dalla possibilità di accedere ai fondi FEAD e orientarne l'utilizzo, possibilmente in modo coordinato e integrato con le politiche locali di contrasto alla povertà.

Proposta Come già raccomandato, oltre alla necessità di includere gli Enti Locali nei processi di definizione degli interventi di contrasto (siano essi la programmazione dei Fondi FEAD che l'adozione di misure *una tantum* come i buoni spesa o la più recente Carta solidale acquisti "Dedicata a te") è importante, laddove ci siano le condizioni abilitanti, permettere agli Enti Locali di accedere alle risorse messe a disposizione dal programma FEAD, seguendo la stessa

logica esplicitata anche nelle nuove linee di azione che prevedono di promuovere interventi integrati, valorizzando la dimensione verticale (nazionale, regionale, locale) e orizzontale (pubblico, privato) della governance di distribuzione degli aiuti alimentari.

Investire nelle capacità di intervento degli Enti Locali e nei sistemi territoriali

Problema Mancando di fatto una politica organica nazionale, sono stati gli Enti sub-nazionali, specialmente i Comuni, a farsi carico, insieme al privato sociale, del contrasto alla povertà alimentare. Fatte le dovute eccezioni, in molti contesti l'azione appare poco coordinata e incisiva a causa della difficoltà delle amministrazioni di affrontare tutte le sfide in termini di mezzi, risorse e visioni rappresentate dalle politiche sociali territoriali. Le risorse finiscono spesso per essere distribuite in modo inefficiente e inefficace, il coinvolgimento del privato sociale appare debole e poco coordinato, senza una reale compartecipazione alla costruzione dell'intervento ma, molto spesso, in una mera logica di prestatore di servizi.

Proposta È importante che gli Enti Locali assumano un ruolo di supporto in una logica abilitante nei confronti degli enti attivi su questo fronte, provando a facilitare la messa a sistema delle esperienze e la costruzione di reti tra attori pubblici e del Terzo Settore. Laddove possibile è importante che l'azione di contrasto venga realizzata nella cornice istituzionale delle *food policy* urbane. Il ruolo degli Enti Locali non si deve limitare all'impiego delle risorse pubbliche ma deve essere capace di aprire al coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore, della società civile e delle imprese nella creazione di tavoli multistakeholder e in pratiche

collaborative come la co-progettazione e la co-programmazione.

Contribuire alle spese sostenute dalle realtà del Terzo Settore nella loro azione di risposta alla povertà alimentare

Problema La crisi pandemica, quella dell'Ucraina e la dinamica inflattiva dei prezzi hanno messo sotto stress il sistema di contrasto alla povertà alimentare, in particolare le migliaia di piccole e medie realtà associative che portano avanti gli interventi di risposta alla povertà alimentare a livello territoriale, *in primis* distribuendo cibo e beni di prima necessità. In molti casi si tratta di piccole associazioni che si tengono in piedi grazie alle proprie risorse pagando utenze, affitti, raccogliendo le eccedenze con i propri mezzi e integrando la distribuzione dei prodotti FEAD con acquisti e donazioni. L'aumento dei costi di gestione dovuto al rincaro delle bollette, al costo del carburante e all'acquisto di presidi di protezione individuale ha costretto molte di queste a chiudere o a ridimensionarsi. Si tratta di realtà che in molti territori rappresentano l'unico presidio sociale e di risposta immediata ai bisogni urgenti delle famiglie in difficoltà. La loro chiusura ha avuto quindi un impatto che va oltre la sola possibilità di accedere ad aiuti alimentari.

Proposta È fondamentale che vengano destinate risorse per garantire il funzionamento della rete territoriale di aiuto alimentare attraverso il contributo ai costi operativi, la messa a disposizione di infrastrutture fisiche e di attrezzature. Gli Enti Locali, ad esempio, potrebbero mettere a disposizione immobili di loro proprietà garantendo un usufrutto a canone zero per permettere il pieno funzionamento operativo delle associazioni.

Investire in un'Agenda di ricerca sulla povertà alimentare multidimensionale

Problema Il sistema di contrasto alla povertà alimentare rimane ancora prevalentemente orientato alla risposta del bisogno senza essere capace di intervenire sulle sue determinanti. Tra le ragioni vi è una limitata conoscenza del fenomeno: ad oggi, gli studi e le ricerche finalizzate a questo scopo e allo sviluppo di approcci di risposta innovativi e multidimensionali sono ancora troppo pochi.

Proposta La comunità di donatori istituzionali e non (Enti filantropici, accademia, *think tank*, Istituzioni pubbliche) dovrebbe investire nello sviluppo di un'Agenda di ricerca sul tema della povertà alimentare al fine di comprenderne le sue molteplici dinamiche, gli specifici impatti sui diversi gruppi sociodemografici e lo sviluppo di possibili approcci alternativi di carattere multidimensionale.



act!onaid

— **REALIZZA IL CAMBIAMENTO** —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

www.actionaid.it

