

# La povertà alimentare

Come in molti altri Paesi europei, anche in Italia il Welfare State si trova attualmente sottoposto a due grandi pressioni che ne condizionano efficienza ed efficacia: da un lato ci sono i vincoli di bilancio che, oltre a impedire incrementi di spesa, impongono misure di contenimento dei costi sempre più stringenti; dall'altro lato si assiste a una rapida trasformazione della struttura dei bisogni sociali, in particolare per quel che riguarda i cosiddetti «nuovi rischi» – non autosufficienza, precarietà lavorativa, mancato sviluppo del capitale umano, difficoltà di conciliazione fra responsabilità familiari e lavorative, esclusione sociale e aumento dell'indigenza – verso cui il Welfare pubblico pare oggi incapace di fornire risposte adeguate. Queste pressioni sono parzialmente riconducibili alla crisi economica del 2008, la quale, tuttavia, non ha fatto altro che amplificare e accelerare problematiche strutturali preesistenti, che contraddistinguevano molti sistemi sociali europei ormai da diversi decenni. Le conseguenze di tale situazione sono visibili

anzitutto nella difficile condizione economica in cui si trovano sempre più persone, scivolando in situazioni di povertà inedite che, addirittura, incidono sulla capacità di accedere a cibo in quantità e di qualità sufficiente a garantire un'alimentazione adeguata.

Secondo l'Istat, nel 2008 le persone in povertà relativa, ossia con redditi disponibili inferiori a una soglia stabilita prendendo in considerazione la spesa media pro capite, erano circa 6,5 milioni (11,1% della popolazione residente). Nel 2014 le persone in questa condizione risultavano 7,8 milioni (pari al 12,9% dei residenti), in aumento di circa 2,3 milioni di unità rispetto a sei anni prima. A destare maggiore preoccupazione, tuttavia, sono soprattutto i dati relativi alla povertà assoluta, che prendono in considerazione quella parte della popolazione che si trova nell'impossibilità di accedere a un paniere di beni e servizi essenziali per mantenere uno standard di vita considerato minimamente accettabile. Mentre nel 2008 le famiglie assolutamente

te povere erano circa 2,1 milioni (pari al 3,6% dei residenti), nel 2014 il loro numero è passato a 4,1 milioni di persone (pari al 6,8% della popolazione residente), con un aumento di circa il 50%.

Poiché alcuni costi risultano difficilmente comprimibili – le bollette, l'affitto, le rate di un mutuo – per far quadrare i conti negli ultimi anni in molti si sono visti costretti a tagliare altre voci di spesa più facilmente riducibili, legate soprattutto ad abbigliamento, istruzione, cultura, salute e cibo. Proprio i dati legati ai consumi alimentari dimostrano come sempre più persone, strette nella morsa della crisi, rinuncino *in toto* o in parte agli acquisti alimentari e, inevitabilmente, molte si ritrovino in una condizione di povertà alimentare, incapaci di accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire loro una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale di riferimento.

A dimostrare questa tendenza sono, tra gli altri, i dati Eurostat relativi all'«incapacità di permettersi un pasto con carne o pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni». Secondo queste rilevazioni gli italiani che dichiaravano di trovarsi in questa situazione nel 2014 erano pari al 12,6% della popolazione. Rispetto al 2008, quando erano il 7,5%, si è quindi registrato un aumento consistente, che ha portato il nostro Paese

ben al di sopra della media degli altri Paesi europei, che nel 2014 era pari al 9,4%. In una situazione peggiore dell'Italia si trovano solo la Grecia (13%) e i Paesi entrati nell'Unione europea con gli ultimi allargamenti, mentre grandi Paesi come Francia (7,2%), Germania (7,5%), Regno Unito (8%) e Spagna (3,3%) presentano livelli molto più bassi di quelli italiani. A confermare questa tendenza sono anche le rilevazioni Istat sulla capacità delle famiglie di acquistare una serie di beni alimentari considerati essenziali per fornire i nutrienti necessari all'organismo umano. Se si quantifica il livello di povertà alimentare delle famiglie

italiane concentrando l'attenzione su quei nuclei familiari che si trovano al di sotto della

soglia di povertà assoluta stabilita dall'Istat e, nel contempo, presentano una spesa alimentare inferiore alla soglia assoluta riferita alla sola componente alimentare, nel 2013 circa il 6,8% dei nuclei familiari residenti in Italia si è trovato in questa condizione: nel complesso si tratta di quasi 5,5 milioni di persone, il 9,1% dei residenti nel Paese (cfr. G. Accolla, *Food poverty secondo le statistiche di fonte ufficiale. L'Italia nel contesto europeo*, in G. Rovati e L. Pesenti, *Food Poverty, Food Bank, Vita e Pensiero*, 2015).

*I Paesi europei e il paradosso della scarsità nella (sovra)abbondanza alimentare*

L'Unione europea nel suo complesso e larga parte dei Paesi membri si contraddistinguono per il paradosso della scarsità nell'abbondanza: nonostante la (sovra)abbondanza di risorse alimentari presenti nei diversi contesti nazionali, esistono ampie fasce di popolazione che non riescono ad acquisire risorse adeguate al proprio sostentamento. Questa insicurezza alimentare si accompagna in particolare al fenomeno dello spreco alimentare che si crea nel corso del processo produttivo e distributivo della filiera agroalimentare e attraverso il consumo privato. Rispetto a questo scenario, il 2014 ha rappresentato un anno di svolta perché il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento riguardante il Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead). Si tratta di un nuovo fondo che intende dare continuità all'impegno comunitario profuso attraverso il precedente Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (Pead) e contribuire concretamente alla riduzione della povertà, come previsto dalla Strategia Europa 2020, modificando però l'impegno e la modalità di intervento del livello comunitario e dei Paesi membri rispetto al passato.

Il Fead, infatti, mette a disposizione degli Stati membri 3,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 destinati a offrire sostegno ai cittadini più poveri, in particolare alle persone che non possono

accedere a quantità adeguate di prodotti alimentari, persone senza fissa dimora e bambini a rischio di povertà o esclusione sociale. Il livello comunitario ha quindi giocato un ruolo propulsivo modificando – con il passaggio dal Pead al Fead – la cornice dentro la quale affrontare e gestire il crescente problema della povertà alimentare.

In Italia, in assenza di una misura nazionale di contrasto alla povertà, il Fead rappresenta oggi un potenziale cantiere di innovazione sociale in grado di ripensare il ruolo degli enti caritatevoli e la loro capacità di entrare in relazione con i tanti e diversi *stakeholders* che operano a livello territoriale e con la rete dei servizi pubblici. Questo nuovo fondo consente di definire una filiera di azioni che parte dalla conoscenza condivisa dei bisogni, prosegue con la realizzazione di un'effettiva presa in carico dei beneficiari, con la costruzione di piani personalizzati e con la conseguente attivazione di servizi riguardanti la salute, l'orientamento e l'inserimento occupazionale per gli adulti, e – nel caso della presenza di minori nei nuclei familiari – la scuola. Il Fead, insieme alla Nuova carta acquisti, è una misura in grado di promuovere un'azione capillare e diffusa di contrasto alla povertà che valorizzi – immettendo nel sistema risorse importanti per quanto non ingenti e certamente non sufficienti – il

ruolo dei tantissimi soggetti che operano a livello locale favorendo azioni sinergiche e la costituzione di reti e partnership multi-attore. Auspicabilmente, una volta che sarà entrato a regime, crescerà anche la possibilità di proporre e sperimentare azioni in grado di andare oltre l'aiuto materiale per puntare a un recupero e reinserimento sociale dei soggetti più fragili.

L'aumento e la diversificazione di rischi e bisogni legati alla povertà stanno determinando significativi cambiamenti nelle modalità di risposta da parte dei diversi livelli di governo – da quello europeo a quelli locali passando, con la Legge di Stabilità 2016, per quello nazionale – e da parte delle organizzazioni impegnate a fronteggiare questa sfida. A giocare un ruolo decisivo su questo fronte, tuttavia, sono ancora i soggetti del terzo settore, che attraverso diverse modalità integrano quell'azione pubblica che, come detto, in molti casi fatica a essere incisiva.

In un'ottica di Secondo Welfare le *food bank* sono senza dubbio tra le realtà più interessanti per quel che riguarda il contrasto alla povertà alimentare. Questi soggetti, che sono andati diffondendosi negli Stati Uniti d'America a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, si propongono di recuperare le eccedenze che si generano lungo la filiera agroalimentare per destinarle a strutture caritative che

sostengono chi non riesce ad accedere a cibo sufficiente al proprio sostentamento. Nel nostro Paese è attivo in questo campo il Banco Alimentare, che dal 1989 cerca di sopperire all'impegno insufficiente dello Stato mettendo in contatto e rafforzando le realtà, sia pubbliche sia private, che a diverso titolo posseggono risorse, conoscenze

e competenze necessarie per contrastare povertà e spreco alimentare. Da

un lato il Banco permette alle aziende della filiera agroalimentare di abbattere i costi legati allo smaltimento delle eccedenze – recuperandole e distribuendole a chi ha bisogno – e, allo stesso tempo, offre loro la possibilità di migliorare la propria immagine in un'ottica di *Corporate Social Responsibility*. Dall'altro lato, garantisce alle organizzazioni non profit il sostegno necessario per affrontare una serie di questioni problematiche collegate alla povertà alimentare: sgravandole parzialmente o totalmente dall'onere di reperire il cibo necessario, il Banco Alimentare offre loro l'opportunità di concentrarsi sulla strutturazione di altri servizi ed attività parimenti importanti per combattere l'indigenza, favorendo così l'implementazione di interventi sociali che vanno oltre la «sola» assistenza alimentare.

*Dai governi locali ai cittadini: le risposte che vengono dal basso per contrastare lo spreco*

Negli anni il Banco Alimentare, grazie a un costante lavoro di *advocacy*, si è anche impegnato per creare condizioni favorevoli al recupero e alla redistribuzione delle eccedenze alimentari. Lo ha fatto, ad esempio, promuovendo una legislazione nazionale attenta al tema del recupero – *in primis* la cosiddetta «Legge del Buon Samaritano» – e attraverso la stipula di convenzioni con regioni, province e comuni per implementare sui territori misure adeguate per contrastare l'indigenza. Nel 2014 il Banco Alimentare ha aiutato quasi due milioni di persone indigenti distribuendo all'incirca 57 mila tonnellate di alimenti (per un controvalore monetario di 146,6 milioni di euro) a quasi 9 mila strutture caritative sparse su tutto il territorio italiano.

Un altro gruppo di iniziative riconducibili al Secondo Welfare,

*La povertà alimentare si accompagna spesso ad altri bisogni: di lavoro, salute, contatto umano*

recente ma di grande interesse, è quello degli empori solidali, progetti che introducono una serie di novità relativamente alle forme di aiuto implementate e che vedono una collaborazione virtuosa tra pubblico, privato e terzo settore. In queste realtà è infatti centrale il ruolo delle organizzazioni di volontariato, che si occupano della gestione operativa dei progetti, mentre gli enti locali sempre più spesso co-partecipano alla

gestione o mettono a disposizione locali o risorse economiche e umane. Molti privati, appartenenti principalmente al settore della distribuzione alimentare e della ristorazione, provvedono al parziale approvvigionamento dei prodotti donando ciò che non è più commerciabile per difetti di confezionamento, eccedenze o scadenza immediata, ritagliando uno spazio anche per il profit in un settore, come quello del contrasto alla povertà, storicamente circoscritto ai soggetti non profit e pubblici, in una nuova declinazione della responsabilità sociale d'impresa.

Gli empori solidali, oltre a offrire sostegno alimentare, favoriscono la riattivazione degli utenti grazie a una serie di strumenti di promozione lavorativa e sociale particolarmente indicati per le nuove povertà, a cui essi sono in effetti prioritariamente rivolti. Essi partono infatti dal presupposto che la povertà alimentare costituisca in realtà solo un tassello di un mosaico più ampio che include altri bisogni – di lavoro, di salute, di contatto umano – e, dunque, un'azione di contrasto, per risultare efficace, dovrebbe prevedere un approccio olistico che faccia convergere tali bisogni verso un unico obiettivo: ricostruire un progetto di vita e restituire dignità alle persone.

Il contrasto allo spreco e alla povertà alimentare si sta infine allargando ai singoli cittadini che,

più consapevoli del legame tra alimentazione e salute e delle conseguenze negative di determinati processi produttivi e dello spreco alimentare sull'ambiente e sul sistema economico, ricercano modalità di produzione, approvvigionamento e consumo più sostenibili, indipendentemente da una personale condizione di bisogno. Pensiamo per esempio all'espansione dell'agricoltura urbana, fenomeno che sta trasformando una pratica individuale in una strategia di *urban policy* destinata a co-determinare – insieme alle politiche relative ai trasporti e all'ambiente – la sostenibilità delle città future. O, ancora, al boom dei Gas (Gruppi di acquisto solidale), gruppi di individui e famiglie che si associano per ricercare un modello di consumo sostenibile, non soltanto economicamente ma anche dal punto di vista sociale e ambientale. Un insieme ampio di comportamenti e iniziative capaci di limitare gli sprechi, o meglio, di trasformarli in risorse anche grazie all'uso delle nuove tecnologie, come dimostra il recente sviluppo di *app* e piattaforme online finalizzate a contrastare lo spreco alimentare. O alle *food policy* cittadine, con cui le amministrazioni locali, nel tentativo di incrementare la resilienza delle città, provano a pianificare l'accesso al cibo da parte degli abitanti attraverso l'integrazione delle politiche sociali, dei trasporti, delle infrastrutture e del

commercio, evitando ad esempio il formarsi dei cosiddetti *urban food deserts*.

Si tratta di un processo per cui la società civile nei vari elementi che la compongono – dalle istituzioni alle organizzazioni di volontariato alle imprese – sia in forme organizzate (come i Gas) sia in forme «liquide» – fondate sugli scambi e la condivisione *peer-to-peer* – diventa protagonista delle nuove istanze sociali secondo un'interpretazione estensiva della *governance* che si allarga fino a ricomprendere gli stessi cittadini che, insieme o individualmente, si organizzano per contrastare sprechi e povertà alimentare, attribuendo così al cibo una funzione sociale.

Siamo quindi in presenza di un insieme di misure, in larga parte ancora in fase di sperimentazione e rodaggio, che difficilmente potrebbero da sole risolvere la questione della povertà più estrema, ma che possono tuttavia facilitarne il contrasto generando (o rigenerando) rapporti e relazioni che favoriscano la connessione con le realtà che sostengono i più poveri attraverso nuove forme e modalità di *governance* multi-attore e multi-livello.

In questi anni è cresciuta la presenza di attori non pubblici nell'arena del Welfare e si è andato rafforzando il loro ruolo accanto a quello dello Stato: dalle imprese alle assicurazioni, dagli enti bila-

terali alle mutue e ai fondi integrativi, dalle organizzazioni sindacali alle associazioni datoriali, dalle fondazioni di origine bancaria agli enti filantropici, da associazioni ed enti non profit alle organizzazioni di volontariato e alle imprese sociali. Soggetti che non solo sono diventati sempre più attivi nei loro ambiti di intervento, ma che sempre più frequentemente agiscono in modo sinergico tra di loro (si tratta di iniziative che presentano i tratti distintivi del Secondo Welfare: cfr. F. Maino e M. Ferrera, *Secondo rapporto sul Secondo Welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015).

Il tratto distintivo riguarda la creazione di numerose partnership pubblico-privato-non profit, nate in contesti differenti per fronteg-

*Partnership pubblico-privato-non profit in grado di rileggere e ricodificare bisogni, risorse, soluzioni*

giare sfide diverse. In alcuni casi si sono create le condizioni per la sottoscrizione di veri e propri patti tra gli attori pubblici e privati che operano a livello territoriale, grazie a cui progettare le politiche locali, per condividere priorità, risorse e responsabilità, e favorire sinergie e integrazione. In secondo luogo, tali partnership incentivano una *governance multi-stakeholder* e una modalità di progettazione partecipata, che implicano un diverso modo di definizione

e attuazione delle politiche pubbliche, non più basate e trainate dall'offerta pubblica ma risultante da una progettazione costruita a livello di comunità locale e incentrata su una rilettura e ri-codifica condivisa di bisogni, risorse e soluzioni. Una forma più matura di sussidiarietà, in cui tutti diventano responsabili della costruzione del bene comune. In terzo luogo, favoriscono l'innovazione sociale, ossia lo sviluppo e la realizzazione di nuove idee che si traducono in prodotti, servizi o modelli innovativi capaci di generare un valore meno concentrato sul mero profitto e più sul benessere delle persone, la qualità della vita, il progresso umano e lo sviluppo sociale. Infine, valorizzano l'*empowerment*, che implica maggiore partecipazione, responsabilizzazione, attivazione dei beneficiari ma anche dei fornitori di prestazioni, e compartecipazione ai costi da parte dei destinatari.

Ma dove si collocano queste misure nel vasto insieme degli strumenti di contrasto alla povertà alimentare? Quale incastro è possibile individuare con gli strumenti più tradizionali? L'erogazione di aiuti alimentari, per quanto non prevista da una politica pubblica su scala nazionale e per anni delegata alle strutture caritative, perlopiù di matrice religiosa, è una delle forme storiche di aiuto agli indigenti. Come spiegato sopra, la crisi economica e i cambiamenti delle strutture sociali,

prime fra tutte quelle familiari, stanno generando un aumento della povertà ma soprattutto della vulnerabilità, condizione propria di quelle persone che si trovano in una fase di disagio temporaneo nella quale possono velocemente entrare e dalla quale possono – più o meno – velocemente uscire. Di conseguenza, se prima della crisi gli individui erano nettamente divisibili tra coloro che si trovavano in totale sicurezza alimentare – la maggioranza – e coloro – la minoranza – che erano in totale insicurezza (condizione che caratterizzava chi viveva ai margini della società, individui afflitti da povertà croniche che potevano essere aiutati attraverso tradizionali strumenti quali mense sociali, buoni pasto/spesa, distribuzione di beni di prima necessità), oggi invece, a seguito della complessità dei percorsi di vulnerabilità, si assiste al progressivo aumento delle «gradazioni» della povertà.

A fronte di questa complessità, gli strumenti di risposta per essere efficaci dovrebbero essere differenziati sulla base del grado di bisogno da intercettare e risolvere. Potremmo quindi ipotizzare un sistema fondato sulla compresenza di misure più tradizionali, e assistenziali, che continuino a sostenere le povertà estreme e a offrire una risposta alle situazioni di emergenza – pensiamo ad esempio ai senzatetto, che non disporrebbero di una casa dove

cucinare il cibo donato – e di misure innovative, come gli empori solidali, rivolte invece a quel disagio temporaneo, più facilmente riscattabile e tipico di soggetti in condizione di semi-autonomia che potrebbero emanciparsi se supportati da servizi adeguati. A questo scopo appare molto utile l'approccio integrato tra attori sociali e servizi, grazie a cui la persona, oltre a ricevere soddisfazione di un bisogno primario (il bisogno di cibo), viene sostenuta contemporaneamente su più fronti (lavoro, salute ecc.). Così come il Secondo Welfare non è sostitutivo del Primo, questi nuovi strumenti non si sostituiscono alle esperienze preesistenti – più vicine al Primo Welfare, non per la natura, che resta in molti casi non pubblica, quanto per il tipo di intervento – ma le affiancano così da integrare gli strumenti di risposta e la copertura dei bisogni, sempre più differenziati, nel tentativo di assicurare a tutti gli individui il godimento di un determinato livello di diritti e servizi sociali.

Nonostante i progressi fatti dal Secondo Welfare rimangono alcune zone d'ombra. La frammentazione degli interventi, in particolare le forti disparità fra Nord e Sud (sebbene anche qui si inizino a rilevare segnali di cambia-

*L'aumento delle gradazioni della povertà ha aumentato le situazioni di insicurezza alimentare*



mento); gli ostacoli normativi (si pensi, ad esempio, alla normativa relativa allo scambio di prodotti alimentari) contro cui si scontra l'attivismo del Secondo Welfare; la ancora troppo scarsa consapevolezza del suo potenziale quale motore di crescita; il rischio che un incastro distorto tra Primo e Secondo Welfare crei nuove sacche di *outsider* qualora il Primo si ritiri scaricando sul Secondo la gestione complessiva di un problema, come quello della povertà, che deve necessariamente inserirsi in una cornice di intervento pubblico che preveda almeno un sistema di ammortizzatori sociali e uno schema di reddito minimo. Per promuovere l'ulteriore sviluppo del Secondo Welfare e la sua capacità di generare una nuvola di interventi a sostegno delle fasce sociali più deboli, mitigando gli effetti della crisi, è necessario quindi elaborare una strategia che rafforzi i suoi volani interni ed esterni. Fra i primi, particolarmente importanti sono l'articolazione e l'espansione di strumenti

innovativi di finanza sociale che canalizzino risorse verso gli attori e le iniziative di Secondo Welfare, la messa a punto di strategie per l'estensione e il coordinamento delle «reti», la diffusione di conoscenze e buone pratiche all'interno di tutto il territorio nazionale. Fra i volani esterni, si sottolinea la necessità di realizzare una serie di riforme che aprano spazi e incentivino le partnership fra pubblico, privato e soggetti non profit: dalla riforma del terzo settore alla realizzazione di un fisco pro-welfare, dall'introduzione del reddito minimo garantito all'attuazione del *Jobs Act* per quanto riguarda le politiche per l'impiego e la conciliazione vita-lavoro. Indispensabile, infine, l'introduzione di forme capillari di monitoraggio e valutazione dell'impatto sociale, per orientare attori e politiche di Secondo Welfare in direzione di un intreccio virtuoso con il Primo Welfare, nonché per identificare e valorizzare iniziative e sperimentazioni che siano al contempo efficaci, sostenibili ed eque.

---

**Lorenzo Bandera** è ricercatore e responsabile della comunicazione del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare, dove si occupa prevalentemente di filantropia e terzo settore. **Chiara Lodi Rizzini** è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare, dove si occupa principalmente di Welfare di comunità e politiche per l'inclusione sociale. **Franca Maino** è ricercatrice nel Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano e direttrice del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Su questo tema, è appena stato pubblicato dal Mulino il loro *Povertà alimentare in Italia: le risposte del Secondo Welfare*.