



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:

Tadzio Malvezzi

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), 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.

INDICE

Introduzione	3
1 - Un'analisi multidimensionale della povertà alimentare in Italia: il potenziale delle statistiche ufficiali	5
1.1 - Tra povertà e deprivazione alimentare: le statistiche dell'Unione Europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC)	6
La deprivazione alimentare minorile	7
L'assistenza alimentare in Italia	8
1.2 - Indizi di povertà alimentare tra i dati sui consumi e le abitudini delle famiglie ...	9
L'indagine sulle spese delle famiglie: traiettorie di impoverimento e bilancio familiare	9
L'indagine sugli aspetti della vita quotidiana	11
Conclusioni	12
Bibliografia	12
2 - Il contrasto alla povertà alimentare: un sistema multilivello e multiattore in cerca di coordinamento	13
2.1 - Il contrasto alla povertà alimentare come politica di welfare	13
2.2 - Dall'Unione Europea ai Comuni: le politiche di contrasto alla povertà alimentare	13
Le misure di iniziativa dell'Unione Europea	13
Le politiche nazionali di contrasto alla povertà alimentare	14
Le misure regionali di contrasto alla povertà alimentare	15
Le misure locali	15
2.3 - Sfide, criticità e proposte di intervento	17
2.4 - Ridurre la frammentarietà delle politiche	17
Favorire il coordinamento tra i tanti attori	17
Incentivare il protagonismo locale	17
Governare le eccedenze per ridurre la povertà	18
Conclusioni	18
Bibliografia	18

3 - Dal bisogno al benessere alimentare. Possibili strade per innovare gli approcci di intervento sulla povertà alimentare.	19
3.1 - La sicurezza alimentare: dallo spettro della scarsità all'approccio sulle capacità di Amartya Sen	19
3.2 - Il <i>Capability Approach</i> e la povertà alimentare	20
3.3 - Perché povertà alimentare?	21
3.4 - Verso approcci alternativi di risposta	22
3.5 - Oltre l'aiuto alimentare: investire nella comunità	23
3.6 - Innovazione sociale e povertà alimentare	24
3.7 - Il caso delle eccedenze: innovazione o " <i>Social e Greenwashing</i> "?	25
Conclusioni	27
Bibliografia	28
Conclusioni	30
Bibliografia	32
Raccomandazioni	33

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 socio-sanitaria 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 schiacciata 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.

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

Giulia Ciancimino

Con la crisi dovuta alla diffusione della pandemia da Covid-19, cui si sono sommate la guerra tra Russia e Ucraina e l'aggravarsi dell'emergenza climatica, i prezzi dei prodotti alimentari ed energetici sono notevolmente aumentati causando una vertiginosa crescita delle disuguaglianze socioeconomiche, del rischio di povertà ed esclusione sociale e della povertà alimentare (FAO, 2023). In Italia, 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, registrando un aumento dell'1,7% rispetto al 2019 e del 5,2% rispetto al 2010 (Istat, 2023). In tale scenario, al fine di indirizzare correttamente le politiche di contrasto, è cruciale comprendere come l'instabilità economica abbia inciso e incida sulla povertà alimentare e identificare aree geografiche e gruppi sociali più vulnerabili. Tuttavia, 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, né di valutare l'efficacia degli strumenti di contrasto esistenti. A questa mancanza di dati ha contribuito in modo determinante il consolidarsi nel tempo di una visione della povertà alimentare monodimensionale che, ridotta alla sola condizione del bisogno, appanna il diritto all'accesso a un cibo adeguato.

In assenza di dati affidabili circa lo stato della povertà alimentare in Italia, l'analisi secondaria condotta nel presente lavoro combina, per la prima volta, dati provenienti da differenti fonti statistiche ufficiali, con l'intento di sfruttarne il potenziale informativo e mettere in luce aspetti diversi riconducibili al fenomeno oggetto di studio. L'obiettivo del capitolo è dunque quello di arricchire la comprensione della fenomenologia della povertà alimentare attraverso un'analisi dettagliata delle informazioni frammentarie provenienti dai microdati di tre indagini campionarie condotte annualmente dall'Istat, ovvero **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 quotidiana**¹.

Prima di entrare nel merito dei risultati, è bene aprire una parentesi circa la complessità della sfida rappresentata dalla rilevazione di un fenomeno multidimensionale e complesso come quello della povertà alimentare. L'evoluzione costante della sua concettualizzazione durante gli ultimi cinquant'anni ne è già un indizio, cui si affianca la proliferazione di indicatori, indici e scale, messi a punto nel tentativo di coglierne quante più dimensioni possibili. Ad oggi, le scale di esperienza, chiamate così poiché esplorano le esperienze familiari o individuali legate alla povertà alimentare, sono gli strumenti più utilizzati per analizzare il problema. Le stime sulla povertà alimentare disponibili per l'Italia vengono calcolate proprio a partire da una di queste, la scala FIES (Food Insecurity Experience Scale), messa a punto dalla FAO nel 2013 e applicata in oltre 150 Paesi del mondo. Secondo i dati più recenti, nel triennio 2020-2022 in Italia 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 (FAO, 2023). Sebbene i dati del FIES risultino preziosi 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 o tra specifici gruppi di popolazione. La buona notizia è che, a partire dal 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, disporremo di dati disaggregabili anche a livello regionale e potremo analizzare in modo più dettagliato la distribuzione del fenomeno anche in corrispondenza di specifiche caratteristiche sociodemografiche.

¹ Nello specifico, le elaborazioni effettuate riguardano in larga parte i dati più recenti disponibili al momento della realizzazione dell'analisi 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.

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

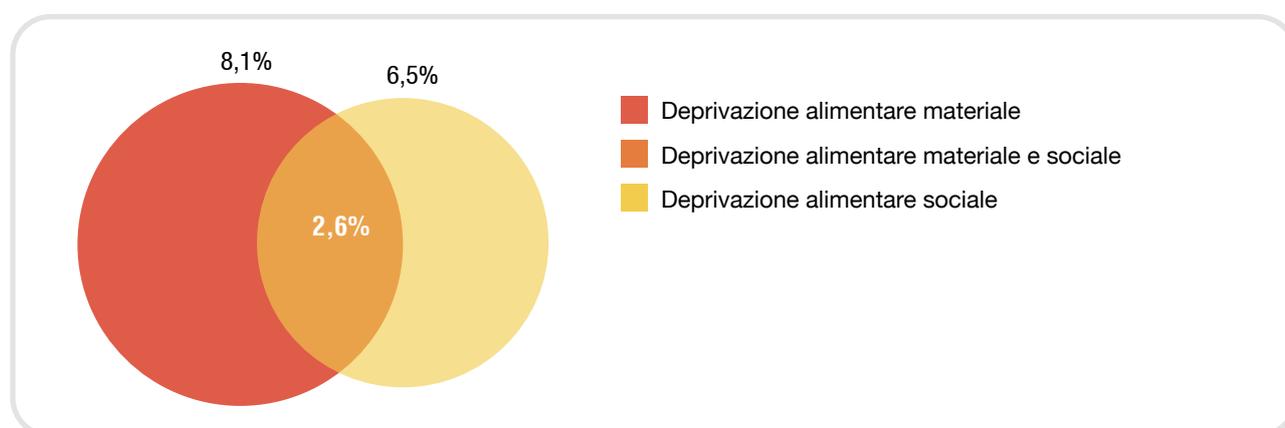
Le prime elaborazioni effettuate fanno riferimento ai dati dell'edizione 2021 dell'indagine italiana sul "Reddito e le condizioni di vita delle famiglie" (EU-SILC). Si tratta del dataset più denso e più importante ai fini del presente lavoro, non solo perché ricco di informazioni direttamente riconducibili alla povertà alimentare, ma anche in ragione dell'opportunità di confrontare queste ultime con indicatori riguardanti la povertà, la deprivazione e l'esclusione 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. Tale condizione, nel 2021, riguardava il 7,9% della popolazione residente in Italia, ovvero 4,6 milioni di persone. Oltre a ciò, sempre nel 2021, secondo l'indicatore di deprivazione alimentare sociale², il 6,5% della popolazione con oltre 15 anni di età residente in Italia, corrispondente all'incirca a 3,3 milioni di persone, viveva l'impossibilità di riunirsi con amici o parenti per mangiare o bere qualcosa almeno una volta al mese. È importante sottolineare che l'andamento di entrambi questi indicatori nel corso degli ultimi anni ha mostrato un graduale declino, consentendo all'Italia di allinearsi

alla media dell'Unione Europea, probabilmente in ragione dell'introduzione, nel 2019, di misure di sostegno al reddito, in particolare del Reddito di Cittadinanza, che hanno mitigato gli effetti della crisi pandemica. Tale miglioramento, tuttavia, rivela una forte disomogeneità tra le Regioni e riflette i divari territoriali ancora marcati tra Nord e Sud: la Campania si trova in una situazione di forte vulnerabilità su entrambi i fronti registrando le quote più alte di deprivazione alimentare sia materiale sia sociale, corrispondenti rispettivamente al 20,2% e al 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%. Infine, le Regioni che presentano le percentuali più basse sono invece l'Emilia-Romagna e il Trentino-Alto Adige, con quote di deprivazione alimentare che non superano il 4%.

A partire da entrambi questi segnali di deprivazione è stato costruito l'indice di deprivazione alimentare materiale o sociale. La scelta di denominare l'indice con il termine "deprivazione" e non con quello di "povertà alimentare" è dettata dal riconoscimento dei limiti degli indicatori disponibili che non consentono di cogliere le numerose dimensioni proprie del fenomeno. 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, ovvero l'8,1% della popolazione con oltre 15 anni di età, 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

GRAFICO 1. Quota di persone in condizione di deprivazione alimentare materiale, sociale e materiale e sociale



Fonte: elaborazioni su dati Istat, indagine EU-SILC

² I due indicatori di deprivazione alimentare corrispondono a 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 2021.

sperimentare contestualmente entrambe le condizioni, invece, era il 2,6% delle persone con oltre 15 anni di età, ovvero più di un milione e trecentomila persone (Grafico 1). 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%.

Un discorso a parte merita l'incidenza della deprivazione alimentare materiale o sociale tra le persone a rischio di povertà³ che nel 2021 ammontavano al 20,1% della popolazione, per un totale di oltre 11,8 milioni di individui. Il 25,1% di questi, nel 2021, si trovava in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale, per un totale di 2,4 milioni di persone. Tuttavia, ben 6 persone su 10 tra quelle che si trovano in condizione di deprivazione alimentare materiale o sociale non sono considerate a rischio di povertà, poiché hanno redditi superiori al 60% della mediana nazionale. Utilizzando un altro indicatore di povertà, basato sulla percezione delle famiglie rispetto alla difficoltà di arrivare a fine mese con le risorse disponibili, scopriamo che ben 7 persone su 10 tra quelle in condizione di deprivazione alimentare si ritrovano anche tra quelle che dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà o grande difficoltà. Tale confronto rivela sia l'importanza di affiancare, a quelli solitamente utilizzati, indicatori basati sull'esperienza individuale o familiare al fine di ottenere una fotografia più accurata delle reali condizioni di vita delle persone, sia l'inadeguatezza dell'utilizzo di criteri basati su soglie di reddito standardizzate e calcolate a livello nazionale al fine di individuare i beneficiari degli strumenti di contrasto alla povertà alimentare locali (Fabrizi, Mussida, 2019; Spicker, 2012). In questo modo, come abbiamo visto, verrebbe precluso l'accesso a un'importante fetta della popolazione che di fatto vive in condizione di deprivazione alimentare.

La deprivazione alimentare 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). I dati di cui disponiamo riguardano la deprivazione alimentare materiale degli individui 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. Nel 2021, l'incidenza di questo fenomeno ammontava al 2,5%, corrispondente all'incirca a 200 mila individui di età inferiore ai 16 anni residenti nel territorio italiano. Tale quota è maggiore tra bambini e bambine fino a 5 anni di età, ammontando al 3,3%, riguarda il 5,3% di coloro che vivono in famiglie che pagano un affitto e raggiunge l'incidenza più elevata del 10,4% tra chi ha cittadinanza extraeuropea, 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 individui. Nelle altre macroaree, l'incidenza è del 2,8% al Sud, dello 0,2% nelle Isole, dell'1% nel Nord Est e dell'1,2% nel Centro.

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).

³ Il rischio di povertà riguarda le persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente è inferiore al 60% di quello mediano nazionale.

L'assistenza alimentare in Italia

Tra gli strumenti di contrasto alla povertà alimentare, il Programma Operativo FEAD (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti) costituisce il principale strumento di finanziamento della distribuzione di beni alimentari del nostro Paese. Secondo i dati del Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro, negli ultimi anni il numero dei beneficiari è notevolmente aumentato, passando da 2,1 milioni di utenti nel 2019 a quasi 3 milioni nel 2021, registrando un lieve calo nel 2022, per un totale di oltre 2,8 milioni di persone. Guardando alla 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) (Tabella 1). 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 di 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 2).

Il notevole aumento della platea dei beneficiari sin qui osservato non va confuso con l'aumento della povertà alimentare. Infatti, fare riferimento al FEAD per stimare l'entità del fenomeno sarebbe fuorviante per due ragioni: in primo luogo, il persistente stigma associato alla povertà, compresa quella di natura alimentare, costituisce un notevole ostacolo al ricorso all'assistenza fornita dagli Enti del Terzo Settore. A tal proposito, secondo i dati EU-SICL, 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, ma solo il 15% di queste si è rivolto alla rete di distribuzione di pacchi alimentari. 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 un significativo numero di persone che, come precedentemente osservato, si trovano di fatto in condizioni di deprivazione alimentare ma non rientrano nella categoria dei poveri assoluti. I numeri sugli utenti del FEAD, tuttavia, ci offrono indicazioni riguardo

TABELLA 1. 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

Fonte: Ministero delle Politiche Sociali e del Lavoro

TABELLA 2. 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 (valori percentuali)

	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

all'intensità della povertà alimentare: 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 fragilità economica, si sono trovate costrette a fare ricorso alle reti formali di assistenza alimentare.

1.2 - Indizi di povertà alimentare tra i dati sui consumi e le abitudini delle famiglie

Con l'obiettivo di rintracciare ulteriori indizi sullo stato della povertà alimentare in Italia, l'analisi delle statistiche ufficiali ha riguardato inoltre dati afferenti ad altre due indagini campionarie condotte da Istat, ovvero l'indagine sulle "Spese delle famiglie", che dal 2014 sostituisce quella sui consumi, e l'indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana", parte del sistema integrato di Indagini Multiscopo avviato nel 1993.

L'indagine "Spese delle famiglie" è senza dubbio una delle più importanti tra quelle condotte in Italia e sulla base di questa, ogni anno, vengono calcolate le stime della povertà assoluta e relativa. Ai fini del nostro studio,

si è ritenuto utile analizzare i dati riguardanti 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. A seguire, il focus si sposta sull'analisi della quota di spesa destinata ai beni alimentari rispetto all'ammontare della spesa totale delle famiglie. Riguardo all'indagine "Aspetti della vita quotidiana", invece, 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.

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

Nel 2021, la quota delle famiglie che, ritenendo le risorse disponibili scarse o insufficienti e segnalando una riduzione delle stesse nel corso dell'ultimo anno, hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari ammontava al 9% di quelle residenti in Italia (in crescita 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 Figura 1.2, relativa all'incidenza di queste famiglie a livello regionale, mostra che i valori più alti si registrano in Puglia (21,9%)

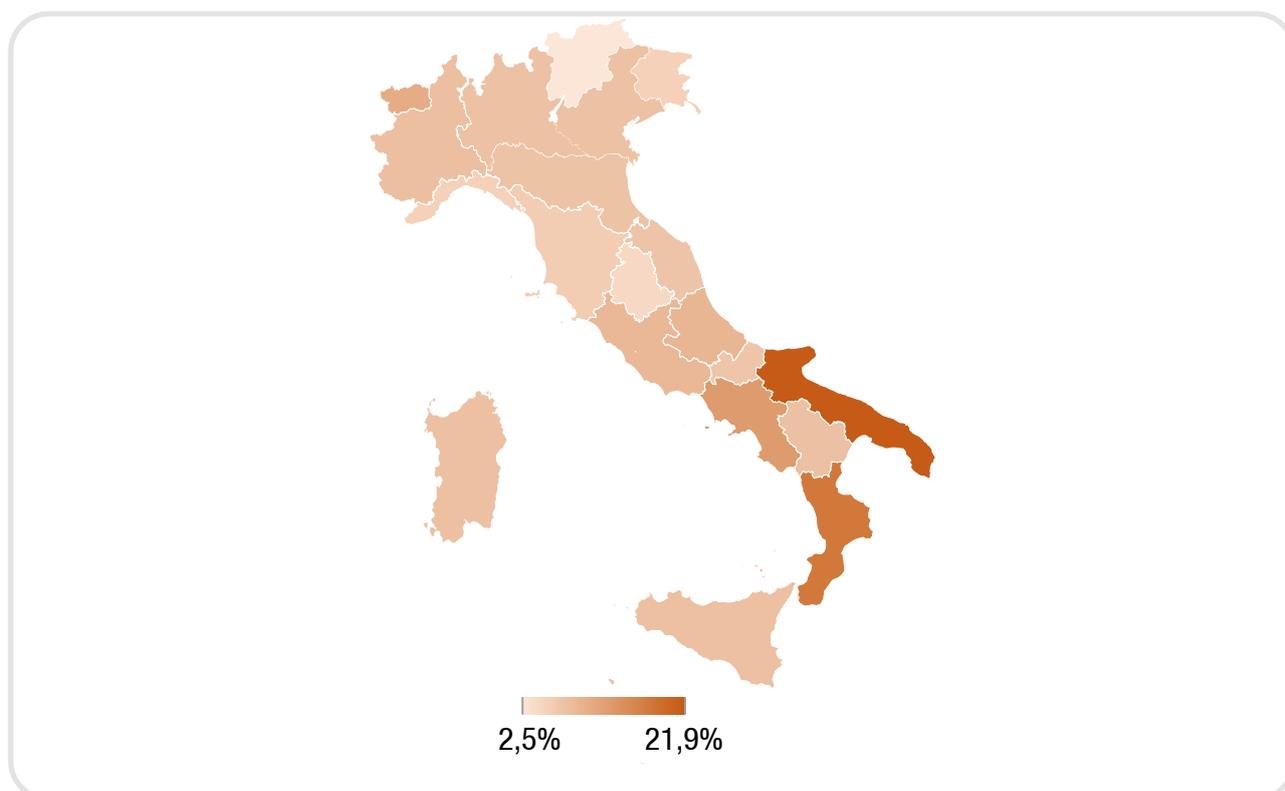
e in Calabria (17,6%). Tale quota è maggiore tra le famiglie in condizione di povertà assoluta (26,2%), quelle appartenenti al 1° e al 2° quintile di reddito (24,3% e 10,6%), presso i Comuni fino a 50 mila abitanti (9,9%), tra le famiglie che non sarebbero in grado di far fronte a una spesa improvvisa di circa 800 euro (24,8%), quelle composte da cittadini stranieri (23,0%), le persone che vivono da sole di età compresa tra i 35 e i 64 anni (11,8%), le famiglie monogenitoriali (13,9%) e quelle composte da coppie con tre o più figli (13,5%). Guardare ai processi di impoverimento e alle strategie adottate dalle famiglie che si trovano costrette a fare delle rinunce è estremamente utile al fine di comprendere 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.

Inoltre, l'indagine "Spese delle famiglie" ci consente di calcolare un indice adottato a livello internazionale per valutare la sicurezza alimentare, rappresentato dalla percentuale di spesa complessiva destinata al cibo. Tale indice, noto come SHEoF (Share of Household Consumption Expenditure spent on Food), 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 offre preziose indicazioni sulla possibilità delle famiglie di condurre una vita dignitosa, poiché la pressione che la spesa alimentare esercita sul budget familiare spesso determina la quantità di risorse che avanzano per coprire altre necessità di base, materiali e no. 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 alimentari sulle famiglie con una quota di spesa per il cibo elevata è maggiore rispetto all'impatto sulle famiglie con una quota di spesa per il cibo più bassa. Queste ultime, infatti, hanno un margine di adattamento all'aumento dei 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 attesta a 2.436,52 euro, e l'ammontare destinato all'acquisto di beni alimentari e bevande, pari

GRAFICO 2. Quota delle famiglie con risorse scarse o insufficienti, la cui situazione economica è peggiorata nel corso dell'anno, che hanno ridotto l'acquisto di beni alimentari rispetto all'anno precedente per Regioni (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, indagine Spese delle famiglie, 2021

in media a 469,91 euro, risulta in un'incidenza della spesa alimentare su quella totale del 19,3%, in lieve flessione rispetto al 2020, quando aveva 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%). 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.

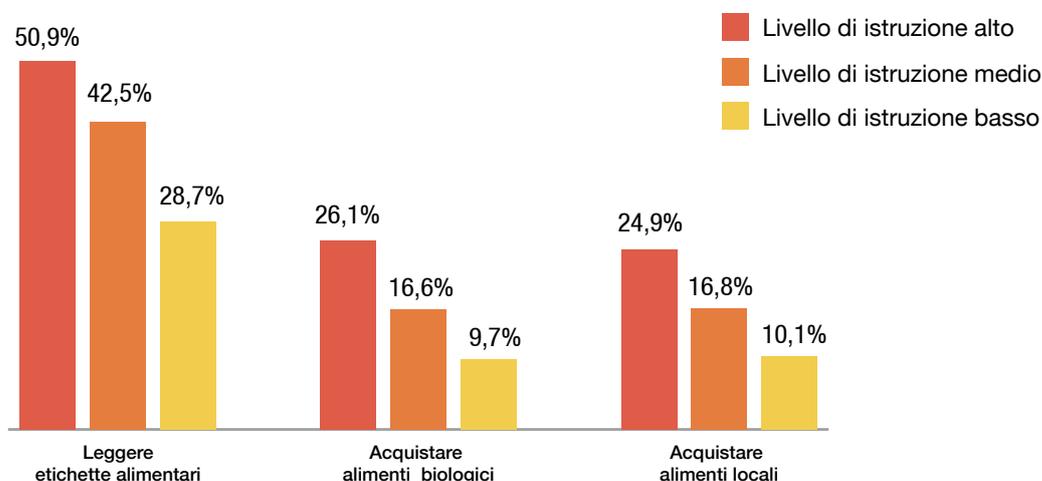
L'indagine sugli aspetti della vita quotidiana

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. Come anticipato, ai fini del nostro studio, risulta di particolare interesse l'analisi di tre specifiche

variabili dell'indagine "Aspetti della vita quotidiana", 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.

In Italia, la quota di persone che legge abitualmente le etichette dei prodotti alimentari ammonta a circa 4 persone su 10, mentre l'acquisto di cibi e prodotti locali è un'abitudine per circa 2 persone su 10. L'acquisto di cibi biologici, comunemente più costosi, è un comportamento meno diffuso rispetto agli altri due, costituendo un'abitudine solo per il 15,2% della popolazione. Guardando alla quota di persone che ritengono le proprie risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti, che nel 2021 ammontava al 31,8% della popolazione (18,9 milioni di persone), avere un livello di istruzione alto risulta determinante nell'adozione di tali abitudini (Figura 1.3). Ciò dimostra come, anche a parità di risorse economiche, l'istruzione giochi un ruolo chiave nelle scelte di consumo.

GRAFICO 3. Quota di persone che abitualmente leggono le etichette alimentari e acquistano alimenti biologici e locali tra chi ritiene le proprie risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti per livello di istruzione (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, indagine Aspetti della vita quotidiana, 2021

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 in quanto esito della complessa interazione di numerosi fattori, sia di natura sistemica che sociale e individuale.

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. È importante sottolineare che di queste persone solo 4 su 10 si trovavano in condizione di povertà relativa. Tale informazione ha messo in luce come l'utilizzo di criteri di accesso alle politiche di contrasto basati su soglie di reddito standardizzate a livello nazionale risulti altamente inadeguato, poiché in questo modo si escluderebbe una grossa fetta della popolazione che di fatto vive in condizione di deprivazione alimentare pur non essendo considerata povera. A tal proposito, una soluzione immediatamente praticabile, seppur parziale, potrebbe essere quella di adottare soglie di reddito locali che consentirebbero di tenere conto della variabilità del potere d'acquisto delle famiglie in relazione ai differenti contesti (Biggeri, Pratesi, 2017).

Il quadro sin qui delineato testimonia la necessità di implementare un set di indicatori adatti al contesto italiano e di creare un'infrastruttura specifica per il monitoraggio della povertà alimentare capillare a livello territoriale. In questo modo sarebbe possibile tenere conto delle caratteristiche specifiche delle realtà locali, metterle a sistema le risorse disponibili e individuare soluzioni su misura, adatte a rispondere alle esigenze delle singole comunità. 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 della popolazione.

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 lo sforzo sinergico dello Stato, del mondo della ricerca e del Terzo Settore e deve prevedere una riflessione preliminare sulle soluzioni ottimali volte alla rilevazione del fenomeno, perseguendo l'obiettivo prioritario di garantire a tutti e a tutte l'accesso a un cibo adeguato.

Bibliografia

ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta. Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*, Milano.

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).

Fabrizi E., Mussida C. (2020), *Assessing poverty persistence in households with children*, in "The Journal of Economic Inequality", 18(4), 551-569.

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*, in "Journal of Hunger & Environmental Nutrition", 8(2), 128-145.

Istat (2023a), *Rapporto Sdgs 2023. Informazioni Statistiche Per L'agenda 2030 In Italia*, in Collana: Letture Statistiche-Temi.

Main G. (2018), *Fair shares and families: A child-focused model of intra-household sharing*, in "Childhood Vulnerability Journal", 1, 31-49.

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*, in "Public Health", 132, 86-91.

Spicker P. (2012), *Why refer to poverty as a proportion of median income?* in "Journal of Poverty and Social Justice", 20(2), 163-175.

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?* in "Journal of pediatric psychology", 44(4), 478-489.

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

“Complice” il susseguirsi delle crisi recenti, la povertà alimentare ha assunto una crescente rilevanza negli interventi sociali. Sebbene il soggetto pubblico, a livello centrale, vi abbia destinato maggiori risorse e avviato sperimentazioni, il contrasto alla povertà alimentare è ancora caratterizzato da lacune e inefficienze: non esiste di fatto un diritto al cibo riconosciuto e le misure introdotte hanno, di solito, natura *una tantum*, dal momento che sono concepite come strumenti volti a fronteggiare una situazione temporanea di emergenza, senza una effettiva programmazione. In supplenza entrano in gioco attori non profit ed Enti Locali che si sono fatti (e si fanno) carico del supporto agli indigenti, adottando, quando possibile, forme innovative orientate a una maggiore efficacia e sostenibilità. Un sistema così impostato ha punti di forza ma anche punti di debolezza, sui quali è urgente intervenire per un contrasto efficace del fenomeno.

2.1 - Il contrasto alla povertà alimentare come politica di welfare

Le misure di assistenza alimentare o, propriamente dette, le politiche di contrasto alla povertà alimentare sono strumenti diretti che intervengono per rispondere alla domanda di cibo della popolazione. Queste misure si posizionano lungo un *continuum* che vede, ad un estremo, le erogazioni monetarie e, all'altro, i servizi in natura, cioè l'erogazione diretta di beni di prima necessità. Quali siano i punti di forza e di debolezza di questi strumenti, e dunque quali di essi siano preferibili, sono interrogativi che animano il dibattito pubblico e accademico.

Ogni sistema di contrasto alla povertà alimentare vede la combinazione di queste misure, il cui peso specifico varia nel tempo per effetto di vari fattori (shock, decisioni politiche, dinamiche inflazionistiche, ecc.). Con lo scoppio della pandemia, le politiche di contrasto alla povertà alimentare hanno sempre più incentivato un mix tra misure *near-cash* e trasferimenti in natura. Gli sviluppi recenti rivelano come le politiche di contrasto alla povertà alimentare in diversi Paesi europei, tra cui l'Italia, si stiano rafforzando e istituzionalizzando,

diventando una componente sempre più consistente del welfare. Tuttavia, le modalità e il peso che esse assumono in un determinato contesto (nazionale e locale) sono fortemente connesse all'assetto di welfare esistente (Dekkinga, Van Der Horst, Andriessen, 2022; Greiss, Cantillon, Penne, 2021; Greiss et al., 2022).

In Italia, nello specifico, la povertà alimentare (ma non solo) è stata a lungo “delegata” agli Enti caritatevoli, per lo più di stampo religioso, configurandosi come un oggetto di liberalità, senza che ci fosse un diritto riconosciuto. Due sono i soggetti che in questo scenario hanno svolto – e tuttora svolgono – un ruolo suppletivo rispetto al welfare statale: gli attori non profit e i governi locali, che operano sempre più in una logica multidimensionale che va a integrare le tante dimensioni della povertà. Infatti, l'attività di distribuzione del cibo si è progressivamente ampliata ad ulteriori valori e funzioni. Nei luoghi in cui si distribuisce cibo spesso si fa anche accoglienza, si possono trovare sportelli di supporto, si incontrano persone, si viene orientati ai servizi del territorio. Nonostante la povertà alimentare abbia acquisito di recente centralità nel dibattito e nell'agenda politica italiana, con la sperimentazione di misure su scala nazionale, la *legacy* dell'impianto preesistente, come spiegato di seguito, resta molto forte.

2.2 - 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 (quest'ultima, a sua volta, si articola tra regionale e comunale).

Le misure di iniziativa dell'Unione Europea

Istituito nel 2013, il Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti (FEAD) è la principale misura di contrasto alla povertà alimentare. La più recente programmazione nazionale dei fondi europei, prevista per il settennato 2021-

2027, ha integrato il FEAD nell'Obiettivo Strategico di Policy 4 dei fondi FSE Plus (a seguire, FSE+) e FESR. 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. L'azione riguardante l'inclusione e la protezione sociale prevede le misure di contrasto alla povertà alimentare (inquadrate all'interno della deprivazione materiale). Differentemente da quanto previsto nella programmazione precedente, le azioni di contrasto alla povertà alimentare dovranno necessariamente prendere in considerazione misure volte all'inclusione sociale (nelle logiche di *empowerment* dei beneficiari) promuovendo interventi integrati, valorizzando dunque la dimensione verticale (nazionale, regionale, locale) e orizzontale (pubblico, privato) della governance di distribuzione degli aiuti alimentari.

Per farlo, il FSE+ ha 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 e 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. Inoltre, nell'alveo della nuova programmazione, ulteriori interventi saranno previsti nell'ambito della *Child Guarantee* (in Italia, il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia-PANGI). La misura prevede interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, adottando un approccio multidimensionale. 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+ sarà destinato a misure che contribuiscono alla parità di accesso dei minori all'assistenza sanitaria, all'istruzione, e all'assistenza all'infanzia gratuita, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata.

Le politiche nazionali di contrasto alla povertà alimentare

Il quadro normativo

In Italia, la gestione delle eccedenze alimentari per scopi di solidarietà è regolamentata dalla Legge 155/2003 sulla distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Questa legge promuove le donazioni di cibo non consumato, compreso quello proveniente dalla ristorazione, per agevolare la redistribuzione di pasti e generi alimentari alle persone bisognose. La Legge 147/2013 ha ulteriormente definito i requisiti di sicurezza per queste donazioni, stabilendo che le organizzazioni non profit (ora ETS) e i donatori devono garantire la corretta conservazione, trasporto e uso dei prodotti alimentari donati. La Legge 166/2016, nota come Legge Gadda, ha rafforzato l'impegno

contro lo spreco alimentare e promosso il recupero di prodotti invenduti, non consumati o scartati lungo la catena alimentare per scopi di beneficenza, definendo un quadro normativo completo per la distribuzione di derrate alimentari, incluso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, e istituendo un Tavolo di Coordinamento presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e un Fondo per la lotta agli sprechi alimentari.

I fondi nazionali

Parallelamente al FEAD, nel 2012 è stato istituito presso AGEA⁴ il **Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti**, che viene gestito dalla 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.

Più recentemente, il **Fondo per il Reddito alimentare** è stato inserito nella legge di Bilancio 2023. 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. Il reddito alimentare consiste nella distribuzione gratuita, anche tramite gli Enti del Terzo Settore presenti sui territori, di pacchi alimentari realizzati con l'invenduto della distribuzione alimentare, donati dagli esercizi commerciali che aderiscono volontariamente alla sperimentazione. Si prevede una sperimentazione di tre anni presso alcuni Comuni capoluogo delle Città Metropolitane, individuati a seguito di intesa in Conferenza unificata, tenendo conto della concentrazione dei tassi di povertà che insistono sui territori, di un'equa distribuzione sul territorio nazionale e delle risorse disponibili. La misura sarà sperimentata solo in alcune città, per un breve periodo e con risorse limitate. Inoltre, non è ancora chiaro chi saranno i beneficiari finali e come saranno selezionati. In generale, non è chiara la logica alla base di questo fondo: se mira a rafforzare quanto previsto dalla Legge Gadda o a incentivare i Comuni attraverso finanziamenti specifici per promuovere progetti alimentari.

⁴ Agenzia per le erogazioni in agricoltura, Ente statale che ha compiti di svolgimento delle funzioni di Organismo di Coordinamento e di Organismo pagatore nell'ambito dell'erogazione dei fondi dell'Unione europea ai produttori agricoli.

I trasferimenti monetari

Nel 2020 il Governo italiano ha affrontato l'emergenza economica e sociale causata dalla pandemia da Covid-19 stanziando risorse per adottare misure di solidarietà alimentare destinate ai cittadini. Queste misure hanno preso la forma di **buoni spesa**, strumenti di solidarietà alimentare distribuiti tra i Comuni italiani. L'ordinanza nazionale ha assegnato ai Comuni ulteriori fondi per un totale di 400 milioni di euro, da utilizzare con procedure semplificate, per affrontare urgenti bisogni alimentari. 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 rinnovato questa misura, destinando 500 milioni di euro per supportare famiglie, lavoratori e imprenditori colpiti dalla pandemia. Grazie a questi fondi, i Comuni hanno potuto fornire buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali locali o fornire direttamente generi alimentari e prodotti di prima necessità. Ciascun Comune ha identificato i beneficiari, prioritariamente famiglie e individui in condizioni di grave deprivazione che non avevano accesso ad altre forme di sostegno economico pubblico. La maggior richiesta di buoni spesa è venuta da cittadini stranieri, che evidentemente non avevano accesso ad altre misure di sostegno come il Reddito di Cittadinanza. I Rapporti Actionaid del 2020 e 2021 hanno evidenziato notevoli disparità nelle risposte degli Enti Locali nell'attuazione dei buoni spesa, sia riguardo alla struttura del servizio sia alle tempistiche di erogazione. Queste disparità sono state influenzate dal contesto sociale e dalla collaborazione tra attori pubblici e privati nel processo di distribuzione dei buoni tra i beneficiari.

Nel 2023, il Governo italiano ha introdotto una nuova misura denominata **Carta Solidale-Dedicata a te** per l'acquisto di beni di prima necessità, operativa dal mese di settembre. Questa misura è destinata a coloro che risiedono in Italia e hanno un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) fino a 15.000 euro. Non possono richiedere questa carta i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, del Reddito di Inclusione, o di altre forme di supporto sociale o di lotta alla povertà come la NASPI o l'Indennità mensile di disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll). La **Carta Solidale** è concessa una sola volta per nucleo familiare, con un importo totale di 382,5 euro per l'anno 2023. I fondi stanziati consentiranno la distribuzione di 1.300.000 carte solidali, e se alla fine dell'anno rimarranno carte non utilizzate, i fondi verranno redistribuiti ai beneficiari. Questa carta può essere utilizzata esclusivamente per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità, escludendo le bevande alcoliche.

Per identificare i beneficiari, i Comuni hanno ricevuto un elenco da parte dell'Inps di nuclei selezionati tra coloro che soddisfano i requisiti previsti e secondo criteri di priorità stabiliti, di fatto assegnando priorità ai nuclei con più di tre componenti. La Carta costituisce un'erogazione *una tantum*, proseguendo con la linea delle misure c.d. emergenziali, così come era avvenuto con i buoni spesa. Si tratta di una misura "tampone" che può alleviare momentaneamente le difficoltà di

alcune categorie di persone ma che si rivela modesta nell'impatto, contribuendo anzi ad alimentare un sistema frammentario e parcellizzato. I criteri selettivi previsti hanno finito inoltre per escludere, ad esempio, i nuclei monopersonali che, pur versando in condizioni di povertà, non sono considerati idonei. Infine, il fatto che i nuclei siano inizialmente selezionati da Inps ma che la conferma venga fatta dagli Enti Locali, ha posto questi ultimi sotto ulteriore pressione sia per gli oneri amministrativi sia per la relazione con i cittadini esclusi.

Le misure regionali di contrasto alla povertà alimentare

La maggior parte dei provvedimenti regionali presi dal 2009 al 2022 riguarda il finanziamento di progetti per il contrasto alla povertà alimentare. 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, previsto solo in 4 delle 25 misure prese in analisi. 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, segno di un'attenzione cresciuta fortemente negli anni recenti. In particolare, 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.

Le misure locali

Se si guarda all'accesso al cibo in prospettiva locale, emerge ancora più chiaramente come si tratti di una sfida multidimensionale: 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. Una *food policy* è un insieme di politiche che definiscono una visione condivisa del rapporto della città con il cibo, coinvolgendo soggetti che, in rete, anche appartenendo a Comuni tra loro limitrofi, 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).

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. Se 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 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 e contesti, nell'ultimo decennio è stato assunto dalle Fondazioni di Origine Bancaria (es. Progetto Qubi a Milano). 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 (es. la rete *Torino Solidale* del Comune di Torino).

Queste reti sono spesso caratterizzate da una forte conoscenza dei bisogni e di chi li esprime, in virtù della loro prossimità alla comunità, e 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 garantita dagli attori del territorio e, laddove sono presenti le *food policy*, 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 tra le politiche locali. I punti appena descritti rappresentano, almeno idealmente, il fulcro di una collaborazione territoriale che pone al centro le politiche di contrasto alla povertà alimentare e che puntano 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, personale con competenze specifiche spesso difficili peraltro da reperire, e di risorse economiche dedicate. Altra criticità delle *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, visioni che non sono antitetiche ma che 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. Aspetti che rendono nel momento attuale le *food policy* poco praticabili per le città di piccole dimensioni. 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 programmazione delle politiche di contrasto alla povertà alimentare. Tale coinvolgimento è fondamentale, non solo per l'apporto che questi possono fornire alla definizione di criticità e sfide inerenti all'implementazione, ma per l'impulso interno, a ciascun Comune, che la partecipazione potrebbe generare. La Grafico 4 riassume punti di forza, sfide e direttrici di un sistema di contrasto alla povertà alimentare sistemico e integrato.

2.3 - Sfide, criticità e proposte di intervento

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.

2.4 - Ridurre la frammentarietà delle politiche

La povertà (alimentare e non) ha storicamente occupato uno spazio marginale nel nostro welfare statale. 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. Una delle ragioni che contribuisce ad aumentare la complessità del sistema

è che il contrasto alla povertà alimentare si muove sul confine tra agricoltura e welfare. Questo perché tale sistema è stato impostato ai tempi della PAC e scaturiva dalla necessità di redistribuire le eccedenze che nascevano in quel contesto. Il Ministero dell'Agricoltura ha dunque sin dall'inizio avuto attraverso AGEA un ruolo centrale nel sostegno agli indigenti. Nel tempo il sistema ha acquisito però sempre più una prospettiva "a vocazione sociale", come dimostrano le "carte acquisti", o la richiesta di prevedere forme di attivazione dei beneficiari per chi opera nel supporto alimentare o, 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". L'integrazione e il coordinamento tra aree di *policy* diverse sarebbe inoltre necessaria, considerato come la povertà oggi sia un fenomeno multidimensionale: contrastare la povertà alimentare è connesso, ad esempio, alle 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.

Favorire il coordinamento tra i tanti attori

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 (Maino, Lodi Rizzini, Bandera, 2016). Un sistema così multicentrico è però esposto al rischio di lacune e sovrapposizioni (Hermans, 2023; Greiss et al., 2022), dunque sarebbe necessario promuovere la nascita di spazi, strumenti e processi 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. 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.

Incentivare il protagonismo locale

Mancando di fatto una politica organica nazionale, sono stati gli Enti sub-nazionali, specialmente i Comuni, a farsi carico del contrasto alla povertà alimentare assumendo un ruolo di supporto (in molti casi abilitante) nei confronti degli Enti attivi su questo fronte, e provando a facilitare la messa a sistema delle esperienze e la costruzione di reti tra Enti e Associazioni, talvolta nella cornice istituzionale delle *food policy* urbane. 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 nella creazione di tavoli multistakeholder e in pratiche collaborative come la coprogettazione e la coprogrammazione. Azioni

GRAFICO 4. Verso un sistema di contrasto alla povertà alimentare di tipo sistemico e integrato: punti di forza, sfide e direttrici



Fonte: elaborazione delle autrici

innovative sono però per ora portate avanti solo da alcune grandi amministrazioni spesso in maniera poco coordinata, sia con altri Comuni sia con i livelli di governo superiori, e suggeriscono la necessità 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.

Governare le eccedenze per ridurre la povertà

Come emerso dall'analisi, le eccedenze alimentari sono uno dei canali principali di supporto materiale. Dal PEAD alla Legge Gadda, negli anni una serie di provvedimenti normativi hanno incentivato la donazione delle eccedenze e allargato il perimetro di beni donabili. Sebbene l'approccio allo spreco sia migliorato, ancora c'è molto da fare non tanto nell'aspetto legislativo, ma in quello operativo-logistico, promuovendo progetti di rete territoriali che consentano un recupero anche nelle aree più periferiche, o dove la viabilità è problematica, dai piccoli produttori/piccola ristorazione, che hanno meno strumenti e conoscenze sulle opportunità della donazione, e prevedano anche il recupero di carne e pesce fresco. Infine, è necessario coordinare meglio le misure e gli interventi di contrasto allo spreco dei beni alimentari e il sistema complesso di fondi, programmi, politiche e misure finalizzate a contrastare la povertà alimentare, affinché tali beni possano diventare una nuova risorsa.

Conclusioni

Due sono in particolare le soluzioni che al momento si rendono necessarie per rinsaldare le esperienze che negli anni si sono consolidate e per garantire una maggiore uguaglianza ed 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. 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.

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, e alla conoscenza dei bisogni e delle risorse possibili. Sarebbe necessario investire su un maggiore coordinamento orizzontale, che chiami in causa gli attori istituzionali in una duplice veste, tecnico-amministrativa e politica. 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* (Mandelli, 2022), strumenti di politica pubblica in grado di integrare, appunto, obiettivi ambientali e sociali.

Bibliografia

- ActionAid (2021), *La fame non raccontata. La prima indagine multidimensionale sulla povertà alimentare in Italia e il Covid-19*.
- ActionAid (2022), *Cresciuti troppo in fretta. Gli adolescenti e la povertà alimentare in Italia*.
- Dekkinga et al. (2022), "Too big to fail": the resilience and entrenchment of food aid through food banks in the Netherlands during the COVID-19 pandemic, in "Food Security", n. 14, pp. 781-789.
- Greiss J., Cantillon B., Penne T. (2021), *The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma?* in "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.
- 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.
- Lizzi R., Righettini M.S. (2022), *Collaborative Governance in Italian Urban Food Policies: Towards an Analytical Framework for Differentiated Governance Arrangements*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3, pp. 301-317, doi: 10.1483/105510
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Mandelli M. (2022), *Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", vol. 28, n. 3, pp. 333-348.
- Mandelli M., Sabato S., Jessoula M. (2021), *EU economic governance and the socio ecological transition: Towards a more sustainable European Semester?* in "Politiche Sociali", n. 3, pp. 619-638.
- Schoyen M., Hvinden B., Dotterud Leiren M. (2022), *Towards Sustainable Welfare States in Europe*, Edward Elgar Publishing.

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

Roberto Sensi

Un ricco dibattito accademico e politico sul concetto di sicurezza alimentare si è sviluppato a partire dagli anni Settanta del secolo scorso. Nonostante i significativi passi in avanti rispetto alla sua concettualizzazione, che hanno permesso di integrare molteplici dimensioni, negli interventi operativi e nelle politiche pubbliche, in particolare nei Paesi ad economia avanzata, permane la visione che la mancanza di accesso ad un cibo adeguato sia causata fondamentalmente dalla disponibilità delle risorse, in particolare di reddito. Le diverse dimensioni materiali (qualità e quantità del cibo) e immateriali (benessere psicologico, relazioni sociali ecc.) che caratterizzano l'esperienza di insicurezza alimentare rimangono spesso relegate all'alveo delle conseguenze, riducendo significativamente il potenziale di impatto degli approcci multidimensionali.

L'obiettivo di questo contributo è quello ricostruire il percorso storico e politico dei concetti di insicurezza e povertà alimentare, spiegando come la differenza tra i due termini non sia di contenuto ma sia determinata dal contesto politico e socioeconomico nel quale il fenomeno si manifesta e viene studiato; cercheremo di proporre nuove lenti analitiche capaci di comprenderne con maggiore profondità la natura multidimensionale. Al tal fine, ripercorreremo i tratti salienti dell'approccio basato sulle capacità (*Capability Approach*) sviluppato dall'economista e filosofo indiano Amartya Sen. Guardare, infatti, alla povertà alimentare come a una privazione di capacità (libertà) multiple (individuali e di contesto) che impediscono di raggiungere la condizione di sicurezza alimentare, permette, a nostro avviso, di superare una lettura del fenomeno incentrata esclusivamente sulle sue determinanti monetarie e consente di cogliere nuove dinamiche che possono aprire lo spazio a una vera innovazione nelle strategie e nelle pratiche di contrasto. Concluderemo la disamina con una riflessione sul concetto di innovazione sociale, applicato agli approcci di contrasto alla povertà, e sulle criticità dell'impiego delle eccedenze alimentari nelle pratiche di aiuto alimentare.

3.1 - La sicurezza alimentare: dallo spettro della scarsità all'approccio sulle capacità di Amartya Sen

Il concetto di sicurezza alimentare da decenni è al centro di un ampio dibattito. Dall'iniziale attenzione posta sulla dimensione della disponibilità di cibo in termini aggregati – conseguenza del timore di un'offerta agricola instabile a causa della fluttuazione dei prezzi e dell'aumento della domanda – si è passati all'evidenziare la dimensione dell'accesso fino a introdurre aspetti quali l'adeguatezza sociale, culturale e l'utilizzo (Burchi, De Muro, 2012). Ad oggi, la definizione riconosciuta a livello internazionale è quella adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) nel 2001, con cui si affermava che 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 2020).

Grazie ai suoi studi seminali sulle carestie, sulla fame e sullo sviluppo, Amartya Sen ha esercitato una grande influenza sull'evoluzione del concetto di sicurezza alimentare. Nella sua teoria sui *food entitlement*, Sen sottolineava che il problema della fame non fosse in relazione al cibo disponibile (*disponibilità*), ma alle possibilità di accesso da parte delle persone (Sen, 1982). 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 disponibilità⁵. Avere abbastanza cibo pro-capite disponibile a livello nazionale risultava quindi una condizione necessaria ma non sufficiente per la

⁵ "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).

sicurezza alimentare se le condizioni socioeconomiche non permettono di accedervi (Burchi, De Muro, 2012).

Un ulteriore e importante apporto allo sviluppo concettuale sulla sicurezza alimentare proviene ancora una volta da Amartya Sen che, a partire dalla metà degli anni Ottanta, grazie alla teoria del *Capability Approach* (CA) ha contribuito a rivoluzionare gli studi sulla povertà. 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)⁶.

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). In questo lavoro gli autori sviluppano un quadro analitico, basato sia sull'approccio alle capacità che su quello all'*entitlement*, applicandolo allo studio della fame (Burchi, De Muro, 2012). Gli autori spiegano come sia importante passare dal concetto di *food entitlement* a quello di *nutritional capabilities*, "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). Gli input complementari 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 (Burchi, De Muro, 2012). Convertire reddito e risorse in benessere e libertà dipende da circostanze personali e sociali come lo sono le differenze individuali e ambientali, la variabilità del contesto sociale, le prospettive, le preferenze, le dinamiche famigliari.

3.2 - Il *Capability Approach* e la povertà alimentare

L'applicazione del CA agli studi sulla sicurezza alimentare e sull'alimentazione non è ampia⁷. Sono stati pochi, infatti, gli studiosi e i ricercatori che hanno cercato di allargare lo sguardo rispetto al lavoro seminale di Amartya Sen rivolto allo studio della fame e delle carestie. 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 significa avere quel minimo di mezzi e capacità in grado di garantire l'accesso al cibo necessario alla sopravvivenza. In ragione di questa importante distinzione, gli approcci e le politiche di contrasto alla povertà alimentare appaiono orientati più all'obiettivo minimo di garantire un cibo sufficiente che al raggiungimento del benessere alimentare. Ma cosa significa mangiare bene? Il concetto di benessere alimentare è multidimensionale nella sua natura e non coinvolge soltanto la sfera della salute o della psicologia, sebbene siano fondamentali e di grande rilevanza, ma richiede anche di guardare alle differenze sociali e culturali (Ueda, 2022a; Block et al., 2011). Il benessere alimentare riguarda la possibilità di

⁶ 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

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

costruire una relazione psicologica, fisica, emozionale e sociale con il cibo, sia a livello individuale che nella società (Block et al., 2011).

Come sottolinea Ueda, mangiare bene ha a che vedere prima di tutto con la concezione di cosa è bene, e la libertà e la 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, da insicurezza alimentare, da malnutrizione, ecc. Per questo motivo, anche intervenire sulle situazioni di svantaggio, come la condizione di povertà alimentare, richiede di agire per 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 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?

La lentezza delle capacità applicata allo studio del fenomeno della povertà alimentare mette in evidenza come in assenza di un'analisi specifica dei fattori, che determinano la condizione di povertà alimentare degli individui, questa venga prevalentemente interpretata come mancanza di cibo in ragione di un reddito insufficiente. 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 le altre dimensioni non monetarie siano fondamentali nel contribuire a determinare la stessa esperienza e come, rimanendo nascoste, limitano il potenziale di intervento di risposta. Detto in altri termini, concentrarsi sul reddito come intervento strutturale nella povertà alimentare rischierebbe di non essere efficace se non venisse affiancato da interventi complementari, capaci di incidere sulle altre dimensioni (o deprivazioni di capacità) che svolgono un ruolo fondamentale nel determinare la condizione di povertà alimentare.

3.3 - 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 ventesimo 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.

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*, che si riferiscono 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.

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 sviluppatasi 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 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 abbiamo visto, 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 rivelate 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 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.

3.4 - 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.

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).

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 possibilità 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; 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.

3.5 - 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 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).

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).

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).

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).

Diversi sono gli elementi che rendono questo approccio particolarmente interessante in termini di innovazione delle pratiche di aiuto alimentare. Il primo riguarda l'idea di mettere al centro il cibo, non solo, quindi, uno strumento per intercettare le persone in povertà alimentare, ma un'opportunità per la loro attivazione e la trasformazione della 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 invece 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.

3.6 - Innovazione sociale e povertà alimentare

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 programmatica 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 che cercano di rispondere a questo fenomeno abbiano chiara la comprensione del problema al quale si rivolgono. La povertà alimentare è, prima di tutto, 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, è infatti un fenomeno che interagisce solo con gli aspetti materiali della nostra esperienza con il cibo, quali la sufficiente quantità e qualità e l'adeguatezza nutrizionale, ma anche con quelli definiti immateriali, come il piacere, il benessere emotivo, le relazioni sociali, la cultura. 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, gli 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 e 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 di indirizzarsi a tutte le altre dimensioni rilevanti del fenomeno. 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 legittimare 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*, l'intervento di risposta alla povertà alimentare che si indirizza a un bisogno immediato dovrebbe essere il primo passo verso un percorso 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 per la 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 consolidare un'idea di innovazione limitata all'obiettivo dell'accesso e non del benessere alimentare.

3.7 - 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) e 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.

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).

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 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 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

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

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).

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 privazione di queste capacità, gli interventi di contrasto dovrebbero indirizzarsi verso queste privazioni 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 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 (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.
- Alkire S. (2015), *Capability Approach and Well-being Measurement for Public Policy*. OPHI Working Paper 94, Oxford University.
- 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*, in "Agriculture and Human Values", 36(2), 263-275.
- Bartelmeß T., Jasiok S., Kühnel E., Yildiz J. (2022), *A scoping review of the social dimensions in food insecurity and poverty assessments*, in "Frontiers in Public Health", 10, 994368.
- 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*, in "Local Environment", 23(11), 1047-1062.
- Blake M. K. (2019a), *More than just food: Food insecurity and resilient place making through community self-organising*, in "Sustainability", 11(10), 2942.
- Blake M. K. (2019b), *Food ladders: A multi-scaled approach to everyday food security and community resilience*, GeoFoodie.
- Blake M. K. (2020), *Releasing social value from surplus food Evaluation Final Report*, FareShare-British Red Cross.
- 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*, in "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*, in "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.
- 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*, in "Social science & medicine", 72(9), 1463-1471.
- 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*.
- Dowler E. A., O'Connor D. (2012), *Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK*, in "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*, in "Agriculture and Human Values", 38(2), 397-409.
- 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*, in "Journal of poverty and social justice", 24(3), 277-289.
- Ghys T. (2018), *Taking stock of the ambiguous role of foodbanks in the fight against poverty*, in "Journal of Poverty and Social Justice", 26(2), 173-189.
- Hick R. (2012), *The capability approach: insights for a new poverty focus*, in "Journal of social policy", 41(2), 291-308.
- Hick R. (2014), *Poverty as capability deprivation: Conceptualising and measuring poverty in contemporary Europe*, in "European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie", 55(3), 295-323.
- 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.
- 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?* in "Health Education Journal", 57(3), 202-211.
- Lindskog S. (2014), *Experiences of Food Poverty: Literature Review by Samuel Lindskog*, Ragged University.

- 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*, in "The Journal of nutrition", 143(8), 1316-1323.
- 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.
- 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*, in "British Food Journal", 118(2), 429-449.
- 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*, in "Public Health Nutrition", 24(9), 2377-2387.
- Pollard T. (2022), *Pushed to the Edge: Poverty, Food Banks and Mental Health*, IFAN, JRF.
- 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.
- 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.
- 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*, in "Agriculture and Human Values", 22, 177-186.
- 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*, in "Journal of nutrition education and behavior", 52(11), 1026-1034.
- Ueda H. (2022a), *What is eating well? Capability approach and empirical exploration with the population in Japan*, *Appetite*, 170, 105874.
- Ueda H. (2023), *Multidimensional Food Poverty: Evidence from Low-Income Single Mothers in Contemporary Japan*, in "Food Ethics", 8(2), 13.
- Wells R., Carah M. (2014), *UK print media coverage of the food bank phenomenon: from food welfare to food charity?* in "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 *una 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 all'intervento 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 Enti e Associazioni. 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 delle 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 oggi 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.



PERCORSI DI
**secondo
welfare.**

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

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

www.actionaid.it

