



Regione Toscana



Gabriele Tomei - Luca Caterino

# Un'indagine sulla povertà alimentare

2° Rapporto sull'esclusione sociale in Toscana. Anno 2013

P S A  
UNIVERSITY  
PRESS



L'Osservatorio sociale regionale ha il compito di realizzare un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi dei fenomeni e delle politiche sociali (L.R. 41/2005 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" art. 40).

Sono altresì assegnate all'Osservatorio le funzioni per l'analisi e il monitoraggio del fenomeno migratorio e dell'impatto delle politiche sull'immigrazione (L.R. 29/2009 "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana" art. 6 commi 13 e 14) così come per la realizzazione di un sistema di osservazione, monitoraggio e analisi del fenomeno violenza di genere e delle politiche nate per il supporto al loro contrasto (L.R. 59/2007 "Norme contro la violenza di genere" art. 10).

Per la realizzazione di tutte queste funzioni instaura rapporti di collaborazione con università, istituti pubblici e privati.

Le funzioni di Osservatorio sociale regionale sono realizzate e portate avanti anche attraverso un lavoro di Rete con gli Osservatori sociali provinciali (L.R. 41/2005 artt. 13 e 40).

L'obiettivo di fondo di queste attività è la realizzazione di una rete conoscitiva a supporto del sistema di welfare regionale e locale.

Per il download della pubblicazione e per approfondimenti e maggiori dettagli consultare il sito:

**<http://servizi.regione.toscana.it/osservatoriosociale>**

La georeferenziazione delle strutture è consultabile alla pagina:

**[http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poverta&legendopen=poverta\\_funz](http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poverta&legendopen=poverta_funz)**

### In collaborazione con gli Osservatori Sociali Provinciali







Tomei, Gabriele

Un'indagine sulla povertà alimentare : 2. rapporto sull'esclusione sociale in Toscana : anno 2013 / Gabriele Tomei, Luca Caterino. - Pisa : Pisa university press, 2013. – In testa al frontespizio: Regione Toscana, Osservatorio sociale regionale

363.8 (22.)

I. Caterino, Luca 1. Povertà 2. Generi alimentari - Approvvigionamento

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

© Copyright 2013 by Pisa University Press srl

**PISA**  
UNIVERSITY  
PRESS

Società con socio unico Università di Pisa  
Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503  
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa  
Tel. + 39 050 2212056 Fax + 39 050 2212945  
[press@unipi.it](mailto:press@unipi.it)

*Member of*



Immagine di copertina a cura di Cristina Corezzi

ISBN 978-88-6741-164-1

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano, [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) - [www.aidro.org](http://www.aidro.org)





# INDICE

PREFAZIONE.....	4
1. POVERTÀ E BISOGNO ALIMENTARE.....	6
1.1. Il paradosso della scarsità nell'abbondanza.....	9
1.2. Scarsità, bisogno, povertà.....	10
1.3. Povertà alimentare: un processo dinamico e complesso.....	12
1.4. Politiche di contrasto della povertà alimentare.....	14
2. LA POVERTÀ ALIMENTARE. SOLO UN PROBLEMA DEI PAESI PIÙ POVERI? .....	18
2.1. Le emergenze alimentari nel mondo e il ruolo degli organismi internazionali .....	18
2.2. Lo scenario europeo di fronte alla crisi .....	22
2.3. I dati nazionali.....	33
BOX I: Gli aiuti alimentari distribuiti in Italia da AGEA.....	33
2.4 L'Italia: i consumi delle famiglie e i "nuovi poveri" .....	39
BOX II: Come cambiano gli stili di consumo durante la crisi.....	43
3. POVERTÀ ALIMENTARE: UN'INDAGINE SUI SERVIZI E SULLE STRUTTURE TOSCANE DI CONTRASTO AL FENOMENO .....	56
3.1 Il quadro regionale .....	56
3.1.1 Il contesto macro-economico.....	56
3.1.2 Le dimensioni dell'impoverimento .....	58
3.2. La metodologia dell'indagine.....	61
BOX III: Georeferenziazione delle organizzazioni censite.....	65
3.3. La geografia toscana dei servizi di contrasto alla povertà alimentare.....	66
3.3.1. I modelli organizzativi e gestionali.....	69
3.3.2. Modalità di finanziamento.....	71
3.3.3. Prestazioni e servizi.....	76
3.3.4. Caratteristiche dell'utenza.....	84
3.3.5. Il coordinamento con i Servizi sociali: da criticità a sfida per il futuro .....	88



4. MODELLI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE IN TOSCANA: CASI STUDIO .....	91
4.1. La rete istituzionale dei servizi di contrasto alla povertà alimentare nel territorio fiorentino.....	91
4.2. Associazione Banco Alimentare della Toscana Onlus .....	102
4.3. Emporio della Solidarietà – Prato.....	110
4.4. RE.SO. – Empoli .....	118
4.5. Consumatori invisibili – Massa .....	126
BOX IV: Cibo salvato...cibo donato - Massarosa .....	137
4.6. Apprendimenti.....	138
5. CONCLUSIONI .....	144
BIBLIOGRAFIA .....	153
ALLEGATO: SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI SERVIZI E DELLE STRUTTURE IMPEGNATE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE .....	156



Per quanto frutto di un lavoro comune, Gabriele Tomei ha curato la redazione del capitolo 1 e dei paragrafi 3.1, 3.3.1, 3.3.2, 4.4, 4.5 e 4.6 mentre Luca Caterino ha curato la redazione del capitolo 2 e dei paragrafi 3.2, 3.3, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 4.1, 4.2, 4.3. Le Conclusioni sono redatte congiuntamente dai due autori.



## PREFAZIONE

La crisi economica generata dalle politiche neoliberiste e finanziarie che hanno caratterizzato il capitalismo globale negli ultimi anni ha prodotto un generalizzato aumento delle disuguaglianze anche nel nostro paese, tanto che si è parlato a lungo di impoverimento dei ceti medi, crescente polarizzazione nella stratificazione sociale, aumento del numero delle persone interessate dal fenomeno povertà.

In questo quadro assai negativo, un processo ancora più preoccupante è stato il peggioramento della deprivazione materiale che ha interessato in maniera trasversale tutte le aree del paese e tutta la struttura sociale, evidenziando punte di gravità elevate per quanto concerne ampie fasce di popolazione ed in particolare quella di origine straniera. Un fenomeno che gli studiosi hanno efficacemente definito il paradosso della *scarsità nell'abbondanza*, essendo comunque il nostro territorio ancora in grado di garantire un livello di benessere diffuso, nonostante la crisi stia cambiando in profondità il contesto di riferimento ed evocando scenari assai incerti per il futuro.

Come giustamente ricordato dagli autori nella introduzione, la povertà alimentare è infatti un effetto della crisi che ha colpito i tre principali sistemi di produzione e redistribuzione del reddito: il mercato del lavoro, dove negli ultimi anni crescono solamente disoccupazione e cassa integrazione; le reti della solidarietà familiare e sociale, che tendono ad erodersi sempre più facendo mancare il supporto indiretto presente nel passato; i sistemi di welfare, con sempre meno risorse generali a disposizione e un impianto complessivo che mostra crepe profonde al suo interno.

L'insostenibilità di questa situazione richiederebbe un maggiore sostegno a livello europeo, che invece ha proposto per lo più politiche di forti tagli alle risorse, come ad esempio quelle che nel 2012 hanno ridotto di circa l'80% gli aiuti alimentari garantiti dal PAED (Programma Europeo di Aiuto Alimentare) per sostenere persone e famiglie in stato di indigenza e di povertà estrema, mettendo di fatto in crisi profonda la rete della solidarietà attiva sul territorio.

**La Regione Toscana intende restare in prima linea nel cercare di fare ogni sforzo per contrastare questi processi di deprivazione materiale che colpiscono la sua popolazione, avviando un processo**

**di revisione della L.R. 32/2009 per disciplinare interventi per combattere più efficacemente la povertà alimentare.**

Questo secondo rapporto su *Esclusione sociale in Toscana* realizzato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Sociale Regionale e interamente dedicato al tema rappresenta il segno evidente di questa scelta e della volontà della Regione di rafforzare le politiche in materia e l'associazionismo diffuso che opera quotidianamente sul campo. Solo conoscendo il fenomeno in profondità, infatti, è possibile fare una buona programmazione degli interventi. Ritengo che questo lavoro costituisca un deciso passo in questa direzione.

*Salvatore Allocca*

*Assessore al Welfare e alle politiche per la casa  
Regione Toscana*

# 1. POVERTA' E BISOGNO ALIMENTARE

Il Primo *Rapporto su Esclusione sociale e disagio grave in Toscana* (Bracci, 2011) denunciava con chiarezza il carattere diffuso e, soprattutto, strutturale che questi fenomeni oramai presentano anche nella nostra Regione. L'impoverimento è diventato un rischio tipico della nostra epoca, che è tornato ad incombere su famiglie ed individui a causa delle storture del modello economico e delle debolezze del modello politico-istituzionale che hanno caratterizzato lo sviluppo nazionale e regionale a partire dall'inizio degli anni '90 (Bracci, 2011: 13-16).

Lo stesso rapporto, indagando il complesso e variegato panorama degli interventi di contrasto della povertà attivati sul territorio regionale, concludeva denunciando una loro drammatica *arretratezza* e *marginalità*. L'arretratezza delle strutture e dei servizi per la povertà dipende dal fatto che questi si focalizzano esclusivamente sull'erogazione di prestazioni di carattere assistenziale, sviluppando solo occasionalmente delle efficaci strategie di coordinamento strategico e funzionale (nonché informativo) con il sistema dei Servizi sociali pubblici e, nel caso, con riferimento quasi esclusivo a determinate e specifiche categorie di beneficiari in condizione di disagio grave. La marginalità dipende invece dalla completa subalternità di questi interventi ad un disegno di policy che limita le possibilità di azione del livello regionale e locale all'implementazione (sempre meno finanziata) di servizi e strutture di contrasto della deprivazione materiale e di assistenza a quella sociale, mantenendo invece a livello nazionale il controllo degli strumenti di supporto di tipo monetario, senza peraltro procedere in direzione di una loro ridefinizione universalista ed efficacemente redistributiva (Bracci, 2011: 85-95).

Il caso della povertà alimentare, che costituisce il fuoco dell'osservazione di questo *Secondo Rapporto su Esclusione sociale e disagio grave in Toscana*, purtroppo non sfugge alle indicazioni critiche che abbiamo appena ricordato. Le strutture ed i servizi di contrasto alla povertà alimentare da questo punto di vista non sono che una porzione del più ampio insieme di interventi promossi sul territorio regionale a contrasto dell'esclusione sociale e del disagio grave, e pertanto ripropongono i loro limiti in termini di categorialità, logica assistenziale, impotenza strategica e marginalità. Tuttavia, grazie alla sua specificità, il caso della povertà alimentare si presta ad approfondire quelle linee di

riflessione che Bracci suggeriva di percorrere in vista di una svolta (Bracci, 2011: 89) prima analitica e poi strategica: trasformazione dei modelli di progettazione e gestione, universalizzazione e democratizzazione dei criteri di accesso, eliminazione delle asimmetrie ed effettiva sinergia all'interno delle attuali procedure di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Tenendo a mente queste linee di approfondimento fissate nel Primo Rapporto, si è pertanto utilizzato il campo delle strutture e dei servizi per la povertà alimentare come più specifico banco di prova per testare le rigidità ancora presenti nei sistemi locali di welfare in cui si articolano le politiche sociali regionali, individuando – allo stesso tempo – con più precisione i segnali di innovazione in atto, le opportunità e quindi le possibilità da cogliere.

Il lavoro è stato organizzato in quattro sezioni.

Nel **primo capitolo** (il presente) si individuano le coordinate teoriche necessarie ad inquadrare il fenomeno della povertà alimentare e per comprenderlo non tanto come uno stato di deprivazione (povertà-sintomo), quanto piuttosto come l'esito di una complessa traiettoria che si origina nella crisi dei sistemi istituzionali di produzione e distribuzione del reddito (mercato del lavoro, inclusione e partecipazione civile, relazionalità familiare e sociale, regimi di welfare) e che si accentua in corrispondenza di alcune caratteristiche personali (genere, età, nazionalità) e sociali (condizione occupazionale, titolo di studio, composizione nucleo familiare). E' questo il motivo per il quale in tutta l'indagine si insisterà sul carattere strategico degli interventi di policy diretti da un lato a garantire una presa in carico globale e tempestiva delle vittime della povertà alimentare e, dall'altro, ad integrare le misure di tipo assistenziale con azioni più incisive di riattivazione delle capacità mortificate dall'impoverimento degli utenti presi in carico.

Nel **secondo capitolo** l'analisi passa in rassegna le principali evidenze che caratterizzano lo scenario europeo ed italiano del disagio sociale. I dati sulla povertà sono allarmanti, soprattutto nei paesi dell'Europa mediterranea, perché mostrano una espansione quantitativa ma parallelamente anche una più complessa articolazione qualitativa della condizione di bisogno, alla quale gli strumenti ad oggi disponibili

risultano insufficienti (come nel caso dei fondi AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) e in parte ormai anche inadeguati.

Dopo una breve analisi delle dimensioni e delle caratteristiche dei processi di impoverimento che hanno colpito la regione, nel **terzo capitolo** del rapporto si presentano i dati raccolti sui servizi e le strutture toscane che si occupano di contrasto al fenomeno della povertà alimentare. L'universo di riferimento dell'indagine (condotta mediante somministrazione di un questionario via web) è composto dalle associazioni censite nelle banche dati degli Osservatori regionale e provinciali per le politiche sociali e che rispondono ai due seguenti criteri di inclusione: (1) offrire servizi strutturati e continuativi; (2) operare con una utenza condivisa con i servizi sociali territoriali. L'analisi delle risposte date dalle 75 organizzazioni che hanno risposto al questionario ha consentito di quantificare la consistenza sul territorio dei quattro principali strumenti a disposizione per il contrasto alla povertà alimentare (distribuzione dei pasti a bassa soglia, mensa sociale, buoni pasto e distribuzione dei pasti a domicilio), nonché di mettere a fuoco, per ciascuno di essi, i vantaggi e le criticità relativi alle tre aree strategiche sulle quali il primo Rapporto sull'Esclusione Sociale invitava ad una più attenta riflessione: (1) modelli di interazione tra sistema pubblico e privato sociale; (2) dinamiche di accesso ai servizi; (3) strumenti di monitoraggio dei percorsi e degli esiti degli interventi.

Nel capitolo successivo (**quarto**) sono presentati i risultati degli approfondimenti condotti su alcuni casi di studio (rete istituzionale dei servizi di contrasto alla povertà alimentare nel territorio fiorentino, Fondazione Banco Alimentare della Toscana, Emporio della Solidarietà di Prato, Associazione RE.SO. di Empoli, Progetto *Consumatori Invisibili* in provincia di Massa Carrara, Progetto *Cibo salvato...cibo donato* di Massarosa) intorno a quattro aree tematiche: (1) modello organizzativo e funzionamento; (2) sistema di governance; (3) approvvigionamento e lavorazione del prodotto; (4) effetti della crisi.

Questa articolazione consente di approfondire ulteriormente i tre nodi già evidenziati nel Primo rapporto e che costituiscono altrettante sfide per la costruzione di policy più adeguate ed efficaci:

- ▲ Il primo nodo è costituito dall'**analisi dei modelli organizzativi** e gestionali dei servizi attivati sul territorio, attraverso cui si intende comprendere il ruolo strategico del **partenariato pubblico-privato** nel campo degli interventi di contrasto alla povertà alimentare e gli effetti prodotti sul sistema da **eventuali asimmetrie** che fossero registrabili nell'equilibrio ente locale-privato sociale così come tra soggetti associati con dimensioni e livello di strutturazione diversa.
- ▲ Il secondo nodo è invece rappresentato dalle **dinamiche di accesso ai servizi** da parte dell'utenza che manifesta uno stato di bisogno: la capacità di **coordinamento operativo tra i servizi sociali territoriali e le strutture di distribuzione buoni o pasti** costituisce infatti un nodo strategico per garantire all'utente una **presa in carico tempestiva e globale** della propria condizione di bisogno, in grado di **ri-attivare le capacità soggettive residue**, evitando il rischio della **cronicizzazione del bisogno** che invece spesso corrono le misure di natura esclusivamente assistenziale.
- ▲ Il terzo nodo è costituito dal livello di implementazione degli **strumenti di monitoraggio** del fenomeno e delle azioni sviluppate nel territorio per il suo contrasto. Come già evidenziato nel Primo rapporto, infatti, una migliore coerenza e sistematicità degli strumenti informativi già esistenti ed attivati da enti locali ed associazioni per la rendicontazione degli interventi svolti consentirebbe da un lato di potenziare la capacità autoriflessiva degli enti e dei loro operatori e dall'altro di programmare gli interventi giovandosi di prospettive epidemiologiche ben più ampie sia dal punto di vista temporale che geografico.

## 1.1. Il paradosso della scarsità nell'abbondanza

Da una recente ricerca condotta dal Politecnico di Milano apprendiamo che **in Italia sono generate annualmente 6 milioni di tonnellate di eccedenze alimentari**, pari ad un valore di circa 13 miliardi di euro. Il

54% di questa eccedenza è generata nei segmenti della filiera considerati ad “alta” o “media fungibilità”, ovvero in quelli che sarebbero facilmente riutilizzabili da parte di un beneficiario anche in assenza di una attività di ulteriore lavorazione (Garrone, Melancini, Perego, 2012). Nonostante il quadro di opulenza che questi dati trasmettono, e che lascerebbe pertanto supporre l’assenza o al più la facile soddisfazione del bisogno alimentare, i dati Eurostat ci segnalano che nel 2011 proprio in Italia **il 12,4% della popolazione non riesce a consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni** (un valore di quasi tre punti percentuali superiore alla media dei paesi UE27).

Ci troviamo quindi di fronte ad una profonda e drammatica contraddizione, tipica peraltro della società dei consumi di massa, nella quale la povertà estrema si manifesta con forza proprio nei contesti di ricchezza diffusa. Con riferimento all’Italia si è giustamente parlato di **“paradosso della scarsità nell’abbondanza”**, attribuendone la responsabilità non tanto alla mancanza di investimenti per le politiche di contrasto quanto all’incapacità delle politiche esistenti di entrare in rapporto con le persone più bisognose (Campiglio e Rovati, 2009). Riteniamo tuttavia che sia possibile e doveroso procedere oltre nella riflessione sulle cause di fondo che generano la povertà alimentare in contesti opulenti, ed in particolare nel nostro Paese: come fece Amartya Sen, cercando di dare spiegazione alla carestia che aveva decimato la popolazione del Bangladesh (Sen, 1982), dobbiamo anche noi rivolgere l’attenzione a quali siano i dis-funzionamenti strutturali che impediscono alle persone di esercitare la capacità di soddisfare il proprio bisogno alimentare e, di converso, quali funzionamenti sociali invece rafforzino il loro stato di in-capacitazione (Matutini, 2013).

## 1.2. Scarsità, bisogno, povertà

Questa linea di riflessione, di cui il presente Rapporto costituisce un primo e provvisorio contributo, muove dalla ridefinizione di tre concetti chiave necessari alla interpretazione del fenomeno e delle loro reciproche interdipendenze: scarsità alimentare, bisogno alimentare, povertà alimentare.

La **scarsità alimentare** è la condizione di oggettiva mancanza di apporto calorico e principi nutrizionali rispetto alle esigenze fisiologiche

della persona. Pur tenendo conto delle variazioni dipendenti dal genere, dall'età e dal tipo di sforzo fisico abitualmente condotto, 2400 calorie giornaliere sono individuate dalle tabelle dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come la soglia al di sotto della quale si ha denutrizione; 3000 calorie giornaliere rappresentano invece la soglia minima di un'alimentazione adeguata.

Ma la scarsità alimentare non può di per sé essere definita bisogno per ragioni di ordine sia quantitativo che qualitativo. Dal punto di vista della quantità, la scarsità non sempre può essere definita bisogno dal momento che, se liberamente scelta, esprime piuttosto un valore etico (digiuno) o estetico (dieta); in modo inverso si verifica scarsità di (certi e fondamentali) principi nutrizionali anche in presenza di opulenza alimentare (diete squilibrate). Dal punto di vista qualitativo, la varietà socio-culturale dei panieri alimentari non autorizza ad interpretare come bisogno alimentare il regime di scarsità di alcune diete volutamente e simbolicamente prive di certi alimenti (es. dieta islamica, ebraica, iposodica, vegetariana, vegana, ecc.).

Il **bisogno alimentare** sorge quindi solamente quando la scarsità non è scelta ma subita, impedendo forzatamente al singolo ed ai gruppi sia di approvvigionarsi dei principi nutrizionali fondamentali per il proprio organismo, sia di mantenere le forme sociali e culturali di approvvigionamento (varietà dei cibi, forme di acquisizione, somministrazione...). In questo senso, la soluzione di un problema di scarsità alimentare non elimina la presenza di un bisogno, dal momento che a fronte della medesima necessità organica di consumare 3000 calorie giornaliere, cambiano moltissimo i tipi di alimenti (panieri alimentari) e le modalità della loro somministrazione che possono dirsi in grado di soddisfarlo (cibo crudo o cibo cotto, da preparare a casa o servito in mense comuni, da consumare da soli o in gruppo...). Tra la scarsità ed il bisogno, *it falls the social*.

La permanenza nel tempo di uno stato di bisogno alimentare genera quella che si definisce ormai la condizione di **povertà alimentare**.

### 1.3. Povertà alimentare: un processo dinamico e complesso

Nella definizione che abbiamo appena data di povertà alimentare si confondono due interpretazioni del concetto: quella di *sintomo* e quella di *effetto*.

Interpretare la povertà alimentare come un sintomo (**povertà alimentare-sintomo**) significa enfatizzarne la dimensione statica di condizione problematica in sé, sulle cui manifestazioni è necessario intervenire tempestivamente al fine di eliminarle (come avviene con le alterazioni della temperatura corporea quando, interpretate come febbre, divengono oggetto di immediato trattamento con antipiretici al fine di riportare a normalità le condizioni febbrili). Concettualizzare in questi termini le perduranti condizioni di bisogno alimentare, significherebbe pertanto limitarsi alla diagnosi e cura delle manifestazioni esterne del bisogno alimentare, soddisfacendo la puntuale esigenza di far fronte alla scarsità senza porsi interrogativi sulle cause scatenanti, sulle patologie in corso, sulle possibili degenerazioni e sulle necessarie azioni preventive da intraprendere. E così facendo rischiamo, come nel caso degli stati febbrili, di non risolvere le infiammazioni in corso, di procrastinarne la patogenesi, e addirittura di disabituare l'organismo (sostituito dai farmaci antibiotici) a farsi carico autonomamente della propria immunizzazione dai fattori di rischio.

Interpretare la persistenza nel tempo del bisogno alimentare nei termini di **povertà alimentare-effetto**, invece, significa cogliere la natura dinamica e complessa dei processi che hanno trascinato la o le persone in una spirale che le ha progressivamente deprivate, fino al punto da rendere loro difficoltoso (se non addirittura impossibile, in certi casi estremi) soddisfare dal punto di vista qualitativo e quantitativo il proprio bisogno alimentare.

Contrastare la povertà alimentare rispondendo al problema della scarsità costituisce un imperativo tattico per le azioni di policy, ma sicuramente non strategico. La riflessione deve avere infatti la capacità di comprendere i processi che stanno a monte dell'impoverimento ed il ruolo di accentuazione svolto da caratteristiche individuali trasformate socialmente in fattori discriminanti.

Per assumere questa prospettiva è però necessario rendersi conto di quanto la povertà sia l'esito di **dinamiche istituzionali di crisi** (del mercato del lavoro, dei sistemi di inclusione sociale, della relazionalità familiare, dei regimi di welfare), le quali producono e perpetuano **disuguaglianze nella possibilità di accedere ai beni materiali** (reddito, abitazione, beni durevoli) a svantaggio di specifici soggetti colpiti in base alla presenza in essi di **fattori socialmente discriminanti** (in base al genere, età, salute, stato abitativo, nazionalità, stile di vita) (Tomei e Natilli, 2011).

Negli studi sulla povertà le caratteristiche individuali delle unità di analisi sono normalmente impiegate come variabili indipendenti necessarie per studiare l'impatto della povertà su specifiche sottopopolazioni tra loro distinte a priori su base ascrittiva. Nel più ampio disegno interpretativo che stiamo qui tratteggiando queste stesse indicazioni sono però assunte prima di tutto come variabili dipendenti dei meccanismi di esclusione sociale e di disuguaglianza, i quali determinano la capacità di queste caratteristiche di stato di trasformarsi in fattori di accentuazione della loro pressione sugli individui (Benedetti, 2011). Va da sé come questa impostazione ambisca infatti a spostare il fuoco della riflessione dalla misurazione dei differenziali di deprivazione tra maschi e femmine (così come tra giovani ed anziani, tra membri di famiglie nucleari e numerose), alla riflessione sui disuguali rischi di impoverimento tra maschi e femmine (così come tra giovani ed anziani, tra membri di famiglie nucleari e numerose).

Il nucleo concettuale di questa interpretazione risiede nelle dinamiche attraverso le quali le traiettorie dell'azione individuale fronteggiano direttamente, talvolta reagendo positivamente ma talaltra cedendo terreno, le pressioni dei meccanismi di disuguaglianza insite nei sistemi di produzione e riproduzione sociale (Castel, 2007).

L'orizzonte di riferimento individuato dall'approccio dinamico alla povertà stimola a superare le rappresentazioni tassonomiche (generalmente appagate dall'enumerare e quantificare gli strati in cui è riuscita a categorizzare le manifestazioni empiriche del fenomeno osservato), per cercare invece un modello interpretativo dei processi che spingono un individuo a cadere, permanere, uscire dalla condizione di povertà. Senza determinismi, però: ovvero senza assegnare alle classiche variabili della stratificazione (istruzione, appartenenza di classe, età, genere, ecc.) il ruolo di fattori unici determinanti del risultato

osservato, ma interpretando piuttosto i processi di impoverimento alla luce anche delle capacità e delle strategie individuali di fronteggiamento delle pressioni strutturali cui è sottoposto (Tomei, 2011).

L'approccio dinamico allo studio della povertà ha così progressivamente consolidato un modello interpretativo basato sulla analisi del corso della vita, ovvero sull'analisi dei "processi di impoverimento individuale contestualizzati sia da disposizioni istituzionali sia da orizzonti biografici individuali. Questi due livelli interagiscono nel produrre la struttura temporale dell'intero arco di vita" (Leisering, 2003: 32). Non sono più quindi gli stati (istantaneamente rilevati) di un individuo a rilevare nell'analisi della povertà, quanto piuttosto le traiettorie da questo percorse nei diversi campi della vita, spesso non senza intrecci e co-implicazioni (Walker-Leisering, 2003).

#### 1.4. Politiche di contrasto della povertà alimentare

Se due sono le strategie interpretative della povertà alimentare, altrettante sono le possibili strategie politiche indirizzate a contrastarla.

All'interpretazione della povertà alimentare come sintomo, corrisponde una **strategia del "buon samaritano"** (così come indicata nel testo di legge 155 del 16/7/2003), che mira a ridurre il bisogno alimentare approntando interventi pubblici e/o caritativi orientati alla fornitura di beni alimentari alle persone ed alle famiglie che non sono in condizione di potersi approvvigionare sul libero mercato. I principali e più diffusi strumenti messi in opera ormai da diversi anni lungo questa linea sono le mense e i centri di distribuzione di pacchi spesa da parte di organizzazioni di volontariato che raccolgono beni alimentari attraverso il recupero delle eccedenze della grande distribuzione o specifiche campagne di donazioni dei privati cittadini. Questa tipologia di interventi (sui quali si concentra l'attenzione di questo secondo rapporto) presenta almeno due **punti di forza**: (1) il **basso costo** (ottenuto grazie all'implementazione di un modello di *private social welfare* inedito ed innovativo nel nostro Paese in quanto finanziato quasi esclusivamente dal settore privato, sia business che no-profit); (2) la capacità di **colmare un vuoto del sistema esistente** che, nonostante i tentativi di istituzionalizzazione operati con la L.328/2000 ancora non

dispone di misure strutturali di contrasto alla povertà estrema (Pellegrino, Ciucci, Tomei, 2010). Tuttavia non possiamo non evidenziare gli altrettanto significativi **punti di debolezza**, che individuiamo: (1) negli **effetti stigmatizzanti** generati dalle procedure di erogazione dei servizi considerati che rischiano di allontanare le categorie più a rischio (minorenni, donne, nuovi poveri); (2) nella **logica assistenzialista** che li ispira, e che progressivamente deprime le possibilità di attivazione dei beneficiari finendo per trasformare in cronica la loro temporanea condizione di necessità; (3) nel forte **impatto istituzionalizzante** delle pratiche alimentari, che per forza di cose standardizza ed etero-dirige le potenziali direzioni del bisogno alimentare; (4) nella **sostenibilità** che queste iniziative di distribuzione gratuita dei beni alimentari raccolti potrebbero avere nel medio periodo, stanti gli sforzi di azzeramento degli sprechi e degli ammanchi inventariali che la grande distribuzione ha messo in atto come misura di contrasto della crisi economica.

All'interpretazione della povertà alimentare come effetto corrisponde invece una **strategia dell'attivazione** del beneficiario (Villa, 2007) che ambisce, al tempo stesso, ad aggredire le cause dei processi di impoverimento dentro i quali si materializza il bisogno alimentare e a mettere nel medio periodo il beneficiario in condizione di auto-sostenere ed auto-determinare strategie di uscita dalla condizione di scarsità. L'esempio emblematico di questa seconda strategia è rappresentato dal **programma "Fame Zero"** lanciato nel 2003 in Brasile dall'allora presidente federale Lula per diminuire la disuguaglianza sociale ed economica nel Paese e garantire a tutta la popolazione il diritto di accesso ai beni alimentari di base. Il programma brasiliano consiste in un sistema complesso di interventi diretti ed indiretti, che vanno da aiuti finanziari diretti alle famiglie più povere (con la tessera denominata Bolsa Família) a servizi di infrastrutturazione pubblica quali la costruzione di cisterne di acqua nelle zone semi-aride, l'apertura di ristoranti a basso costo, l'educazione alimentare della popolazione, la distribuzione di vitamine ed integratori del ferro, il sostegno alle fattorie a conduzione familiare e l'accesso al microcredito. I due più evidenti **punti di forza** delle strategie di questo tipo consistono nella (1) **multidimensionalità degli interventi** implementati (delle quattro linee di azione del programma solo una si basa sull'assistenza alimentare, mentre le altre insistono su misure di

generazione di reddito, di sostegno all'autoproduzione ed alla sperimentazione di forme di economia solidale) e nel loro (2) orientamento all'**attivazione** dei beneficiari nella definizione autonoma e responsabile delle strategie di soddisfazione del proprio bisogno alimentare (ad es. privilegiando le misure di trasferimento monetario a quelle di distribuzione pasti). Non mancano tuttavia anche in questa linea dei **punti di debolezza**, legati all'applicabilità dello stesso nella attuale situazione nazionale e dipendenti dalla circostanza che, per avere successo, questa strategia ha bisogno che (1) il contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale sia riconosciuto anche organizzativamente come **parte costitutiva del sistema di protezione dei diritti civili ed economici garantiti**; (2) il sistema di welfare investa risorse finanziarie ed organizzative nel **contrasto delle disuguaglianze strutturali e nella promozione della coesione sociale**; (3) l'intervento di sostegno sociale alle persone in condizione di difficoltà economica sia il più **tempestivo, generoso e globale** possibile (senza aspettare che precipiti nelle situazioni di povertà grave).

Nelle *strategie di attivazione* non c'è solamente l'ambizione di eliminare la piaga del bisogno alimentare, ma c'è soprattutto la fondata constatazione che tale obiettivo può essere perseguito in modo strutturale solamente implementando misure dirette a contrastare i più generali processi di impoverimento nei quali si avvitano le vittime del crollo dei principali sistemi moderni di produzione e distribuzione del reddito (mercato, welfare, famiglia). Ed in ciò, c'è pure la ragionevole consapevolezza che tale obiettivo costituisce per i sistemi di welfare una sfida strategica a ripensare il proprio ruolo come attivatori di energie plurime ed eterogenee, di aggregati collettivi e di individui, di partners e di beneficiari, che oggi più che mai devono essere intercettati (per necessità), aggregati e mobilitati (per scelta prospettica) in un comune sforzo di trasformazione socio-politica a partire dai comportamenti più apparentemente elementari, come quelli legati al consumo (Guidi, 2011).

Lo studio che presenteremo nelle pagine successive muove nella direzione appena evocata. Le pratiche di attivazione di gruppi, associazioni ed enti locali che si organizzano per far fronte alla crescente domanda di sostegno alimentare rivelano, se le osserviamo con attenzione, una filigrana complessa di strategie innovative ed



efficaci che partono ma non si fermano alla prospettiva del “buon samaritano”. Come ricercatori possiamo solamente augurarci che questa preziosa riserva di energie costituisca il fondamento (in alcuni casi magari ancora inconsapevole) per un reale rilancio delle politiche di contrasto delle dinamiche di impoverimento e di sostegno alla coesione sociale, fondato sull’attivazione (e non sull’assistenza) dei beneficiari in quanto titolari di diritti, aspirazioni e capacità.



## 2. LA POVERTÀ ALIMENTARE. SOLO UN PROBLEMA DEI PAESI PIÙ POVERI?

### 2.1. Le emergenze alimentari nel mondo e il ruolo degli organismi internazionali

Nel settembre 2000 191 capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale di impegno congiunto tra Paesi ricchi e Paesi poveri – la Dichiarazione del Millennio – fondato sul reciproco impegno a fare ciò che è necessario per costruire un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti. La Dichiarazione stabilisce otto obiettivi cruciali da raggiungere entro il 2015, il primo dei quali riguarda la lotta alla povertà estrema e la fame. Ogni obiettivo stabilisce target e indicatori di misurazione degli eventuali progressi raggiunti<sup>1</sup> e, con riferimento al tema della povertà alimentare, l'obiettivo specifico stabilisce di ridurre della metà – tra il 1990 ed il 2015 – la percentuale di persone che soffre la fame, target da monitorare con due indicatori di riferimento: 1) percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età; 2) percentuale della popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico.

Nonostante i progressi registrati dalle Nazioni Unite sul fronte della riduzione della povertà, risultati positivi più moderati provengono proprio dalla lotta alla povertà alimentare (United Nations, 2011: 11-14): nelle regioni in via di sviluppo la percentuale di bambini sottopeso di età inferiore a cinque anni è scesa dal 30% al 23% tra il 1990 e il 2009. Progressi per questo indicatore si sono registrati in Asia orientale, America Latina, Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale, che hanno raggiunto o quasi raggiunto gli obiettivi del Millennio. Tali progressi non sono tuttavia sufficienti per raggiungere l'obiettivo entro il 2015: i bambini delle famiglie più povere continuano a presentare maggiori rischi di crescere sottopeso, inoltre i bambini nelle regioni in via di

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sui 'Millennium Development Goals' (MDG) si rimanda alla sezione dedicata del sito delle Nazioni Unite (<http://www.un.org/millenniumgoals/>) e al portale statistico in cui sono riportati i dati riferiti agli 8 MDG (<http://esl.jrc.it/dc/index.htm>)

sviluppo hanno il doppio delle probabilità di essere sottopeso se vivono in zone rurali piuttosto che in aree urbane. Le Nazioni Unite segnalano come vi sia poi una marcata disegualianza nella distribuzione giornaliera di calorie, che per Europa e Nord America superano le 3.000 unità pro capite, mentre in Africa ed Estremo Oriente si fermano intorno alle 2.000 unità. Tale disegualianza va ricercata anche nei diversi regimi alimentari che caratterizzano i Paesi più poveri - con diete basate prevalentemente sui cereali - e quelli ricchi, che possono disporre di un maggiore apporto di proteine, soprattutto di origine animale (Segrè, 2008: 206-208). Del resto, proprio l'utilizzazione delle produzioni vegetali per l'alimentazione degli animali rappresenta una delle principali determinanti della scarsità di risorse alimentari per le popolazioni dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), anche perché gli animali consumano molte più calorie di quelle che potrebbero essere ricavate dai vegetali utilizzati per la loro alimentazione: *Il numero di persone nutrite in un anno per ettaro varia da 22 per le patate, a 19 per il riso fino a solo 1 o 2 persone rispettivamente per il manzo e l'agnello*<sup>2</sup>.

L'ultimo rapporto FAO sullo stato dell'insicurezza alimentare nel mondo (2012) segnala come **nel periodo compreso tra il 1990-92 ed il 2010-12 il numero totale delle persone che soffrono la fame sia diminuito di 132 milioni, passando dal 18,6% della popolazione mondiale al 12,5%, e dal 23,2 % al 14,9% nei PVS**. Tali risultati, che rendono difficile ma non utopico il raggiungimento dell'obiettivo del Millennio, sono stati raggiunti soprattutto nel periodo compreso tra il 1990 ed il 2007, mentre invece dal 2007-08 i progressi nel ridurre la fame hanno rallentato e si sono stabilizzati, sia a causa della crisi economica mondiale sia per l'aumento dei prezzi dei generi alimentari. Il rapporto sottolinea come la riduzione della fame, specie nei Paesi in via di sviluppo, debba passare necessariamente da una più sostenuta crescita economica, concentrata in particolare nel settore dell'agricoltura, ambito in cui maggiori possibilità occupazionali generano migliori condizioni per i soggetti più vulnerabili, consentendo in tal modo di ridurre la povertà estrema e la fame. Non solo più cibo, osserva l'agenzia alimentare delle Nazioni Unite, ma occorre altresì

---

<sup>2</sup> La citazione è ripresa da Segrè (*Ibidem*) in Who, Fao (2002) *Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Disease*, report of the Joint Who-Fao Expert Consultation, Who, Geneva

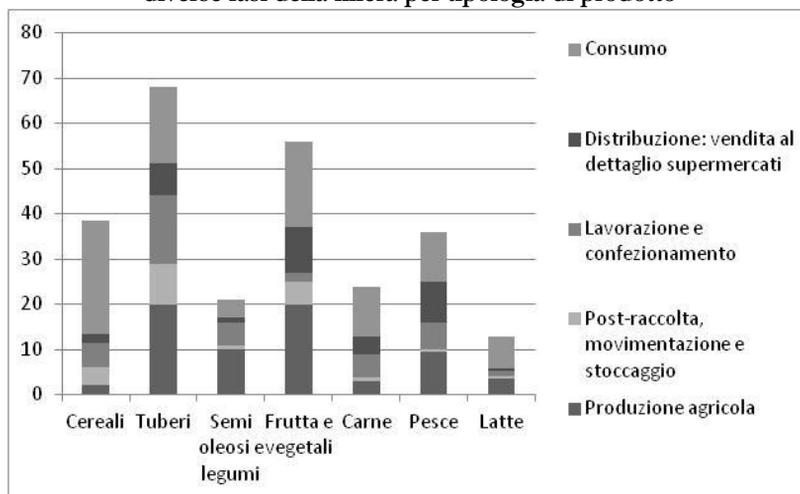
migliorare la qualità del cibo in termini di varietà, valori nutrizionali e sicurezza alimentare; accanto a tali aspetti occorre poi rafforzare le reti di protezione sociale in grado di sostenere le fasce più fragili della popolazione, in particolare i bambini, che solo in tal modo potranno diventare adulti più in salute e con migliori livelli di istruzione, e quindi potenzialmente anche di reddito (*Ibidem*: 41).

**Nel biennio 2010-2012 sono state 870 milioni le persone che hanno sofferto di malnutrizione cronica**, e una quota minima (16 milioni) ha riguardato anche i Paesi economicamente più avanzati, dato tuttavia in crescita nell'ultimo biennio rispetto al valore 2004-2006 (13 milioni). Tali dati confliggono evidentemente con un altro aspetto che riguarda la fame, ovvero lo spreco di risorse alimentari, problematica che accomuna tanto i Paesi ricchi quanto quelli poveri ed in via di sviluppo; ciò che cambia nei diversi contesti sono tuttavia le cause che stanno dietro allo spreco di cibo, riconducibili – nei Paesi economicamente più arretrati – ad infrastrutture e canali di raccolta e distribuzione non efficienti, mentre in Occidente accanto a tali fattori (tuttavia meno determinanti) si accompagnano variabili maggiormente legate a stili di vita e comportamenti di consumo, così come anche le strategie di marketing e commercializzazione hanno indubbiamente un certo peso nel determinare la quantità di cibo acquistato, e sprecato, dai consumatori: ribassi e vendite scontate incentivano i consumatori ad acquistare quantità eccessive che, nel caso di generi alimentari deperibili, generano inevitabilmente cibo nella spazzatura.

Un recente studio della società britannica IME (2013) sottolinea come ogni anno circa due miliardi di tonnellate di cibo prodotte nel mondo vengano buttate senza essere consumate; in altri termini, tra **il 30% ed il 50% della produzione mondiale di cibo non arriva mai nei piatti dei consumatori**, perdendosi all'interno di diversi colli di bottiglia della filiera: produzione, stoccaggio, trasformazione, trasporto, vendita e consumo. Lo spreco di cibo non riguarda poi soltanto quei prodotti che finiscono negli scaffali della distribuzione o nelle case dei consumatori, ma si allarga, ad esempio, anche ai casi di frutta e verdure coltivate che non vengono mai raccolte a causa di caratteristiche – come le dimensioni e l'aspetto – non conformi agli standard per la commercializzazione.

Come detto, lo **sprego** di cibo riguarda tanto le economie avanzate quanto quelle più arretrate: la FAO stima che in Europa e Nord America il cibo pro capite sprecato ogni anno si attesti sui 280-300 kg, quota che scende a 120-170 kg pro capite l'anno per aree come l'Africa sub-sahariana ed il sud-est asiatico. La differenza, considerando le diverse situazioni in termini di ricchezza-Paese, può sembrare piuttosto limitata; come anticipato poco sopra è tuttavia la fonte dello spreco a caratterizzare e distinguere fortemente le due aree, quella più ricca e quella più povera: in Europa e Nord America, in termini procapite, 95-115 kg di cibo (circa 1/3 del totale) vengono persi in un anno nella fase di consumo, quella che cioè coinvolge direttamente il consumatore; lo stesso dato, per l'Africa sub-sahariana ed il sud-est asiatico, si ferma a 6-11 kg l'anno. In questa parte del mondo, quindi, tra il 91% ed il 94% del cibo sprecato diventa tale prima di arrivare al consumatore finale.

**Grafico 2.1 – Stima del cibo sprecato in Europa (compresa Russia) nelle diverse fasi della filiera per tipologia di prodotto**



Fonte: FAO (2011)

Il grafico 2.1 rende particolarmente evidente quanto detto con riferimento all'Europa, dove le principali quote di spreco alimentare si concentrano a valle della filiera, quindi nella fase di consumo, ma anche a monte, nella fase di produzione e raccolta: ciò è particolarmente vero

per alcune tipologie di prodotti, come patate, legumi, frutta e vegetali, per le quali la mancata raccolta viene ascritta sovente a caratteristiche puramente ‘estetiche’ del prodotto<sup>3</sup> – come colore e dimensioni – e non invece alla qualità intrinseca della produzione.

## 2.2. Lo scenario europeo di fronte alla crisi

La lotta contro la povertà e l’esclusione sociale rappresenta uno degli obiettivi della Strategia Europa 2020, le cui priorità sono basate su una crescita, oltre che intelligente e sostenibile, anche più inclusiva, in grado cioè di favorire un elevato tasso di occupazione coniugando coesione sociale e territoriale all’interno dei Paesi dell’Unione. Nell’ambito del contrasto alla povertà, l’obiettivo della Strategia è quello di ridurre, entro il 2020, di almeno 20 milioni il numero di persone povere e a rischio di esclusione sociale (Commissione Europea, 2010): un obiettivo indubbiamente ambizioso considerando che **nell’Unione vi sono 119,6 milioni di cittadini a rischio povertà** (erano circa 80 milioni nel 2008), di cui un quarto costituito da bambini. Tale obiettivo definito dalla Strategia è misurato da un indice quantitativo – il rischio di povertà – sintesi di tre distinti indicatori<sup>4</sup>: nel 2011 l’Eurostat rileva che il 24,2% dei cittadini europei è a rischio, presentando cioè almeno una

<sup>3</sup> Il rapporto del Barilla Center for Food & Nutrition (2012: 60) riporta il caso di un’azienda agricola inglese costretta a scartare, e destinare all’alimentazione animale, carote con una curvatura leggermente irregolare, poiché la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) “pretende che tutte le carote siano dritte, così i clienti possono pelerne l’intera lunghezza con un solo semplice gesto”. Ciò comporta che il 25-30% di tutte le carote processate vengano scartate.

<sup>4</sup> 1) Rischio di povertà: reddito equivalente netto inferiore al 60% di quello mediano nazionale; 2) Grave deprivazione materiale: è in questa condizione chi presenta almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell’anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l’appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate; 3) Bassa intensità di lavoro: l’intensità è calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi (nell’anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell’anno; l’intensità si considera molto bassa quando è inferiore al 20%.

delle condizioni negative rilevate dagli indicatori (cfr. Nota 4), con una tendenza registrata in crescita negli ultimi anni. Osservando la variazione del dato nel periodo 2008-2011, si nota come un peggioramento più marcato dell'indice abbia riguardato soprattutto, considerando la 'vecchia' Europa a 15, i Paesi dell'area mediterranea – Spagna, Grecia e Italia – che in tal senso hanno pagato più che altrove il progressivo deterioramento della congiuntura economica, coniugatasi in quest'area a problematiche strutturali che hanno richiesto una ristrutturazione complessiva del sistema della spesa pubblica, comportando inevitabilmente degli effetti recessivi sui principali indicatori macroeconomici. L'aumento della popolazione a rischio povertà o esclusione sociale ha comunque riguardato la quasi totalità degli Stati dell'Unione, seppure con intensità e situazioni di partenza piuttosto diversificate. Interessante pare inoltre notare come, nel periodo considerato, la percentuale di cittadini a rischio di povertà sia cresciuta in misura proporzionalmente maggiore non nei Paesi di recente ingresso, ma proprio nell'Europa dei 15, sulla quale ha però pesato maggiormente anche il peso demografico di Paesi come Italia e Spagna.

Tabella 2.1 - Popolazione a rischio di povertà e in stato di deprivazione materiale di tipo alimentare per i Paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente Ue27 - Anni 2008 e 2011 (valori percentuali sul totale della popolazione)

	% pop. a rischio povertà o esclusione sociale		% pop. che non riesce a consumare un pasto adeguato ogni due giorni
	2008	2011	2011
Italia	25,3	28,2	12,4
Austria	18,6	16,9	7,2
Belgio	20,8	21	4,8
Danimarca	16,3	18,9	2,4
Finlandia	17,4	17,9	3,2
Francia	18,6	19,3	6,8
Germania	20,1	19,9	8,8
Grecia	28,1	31	9,2
Irlanda	23,7	n.d.	n.d.
Lussemburgo	15,5	16,8	1,8
Paesi Bassi	14,9	15,7	2,8
Portogallo	26	24,4	3,1
Regno Unito	23,2	22,7	4,9
Spagna	22,9	27	3
Svezia	14,9	16,1	2,1
<b>Ue15</b>	<b>21,4</b>	<b>22,5</b>	<b>6,9</b>
<b>Ue27</b>	<b>23,5</b>	<b>24,2</b>	<b>9,7</b>

Fonte: Eurostat, Structural indicators - Social cohesion; Indagine EU-SILC

I dati Eurostat segnalano altresì come il 9,6% della popolazione europea viva una situazione di **povertà persistente**, in cui cioè il raggiungimento della soglia di povertà (reddito disponibile inferiore al

60% del reddito mediano nazionale) viene rilevata nell'anno corrente e in almeno due dei tre anni precedenti. Anche in questo caso i Paesi dell'area mediterranea, oltre a quelli baltici, presentano una situazione peggiore segnalando una probabilità più elevata per i cittadini di rimanere bloccati nella cd. **'trappola della povertà'**, ovvero una situazione di difficoltà cronica da cui diventa molto difficile uscire<sup>5</sup>.

Alcuni gruppi sociali sono poi più esposti al rischio povertà: i bambini, i giovani, le famiglie monoparentali, le famiglie con persone a carico, le persone provenienti da famiglie migranti, le persone disabili. Con riferimento alla componente di genere, i dati mostrano altresì come le donne siano in genere più a rischio degli uomini, a causa del persistente divario retributivo tra i sessi, della loro maggiore presenza nel lavoro precario, della segregazione settoriale e delle interruzioni di carriera (Commissione Europea, 2011b: 6-7). Per i bambini il rischio aumenta se vivono in famiglie numerose o in nuclei monoparentali, mentre tra i giovani è in preoccupante ascesa il cd. fenomeno dei 'Neet' (not in employment, education or training), ovvero l'inattività all'interno della fascia d'età compresa tra i 15 ed i 29 anni: uno studio (Eurofound, 2012) rileva in 14 milioni il numero di giovani europei inoccupati e non impegnati in un percorso formativo, per un costo sociale stimato in 153 miliardi di euro, pari all'1,2% del PIL UE.

La mancanza di lavoro è poi la principale causa di povertà per la popolazione in età lavorativa, in cui lo status di disoccupazione può accrescere di 5 volte il rischio di povertà rispetto a chi è occupato, anche se non può essere sottovalutato il numero dei cd. 'working poors', fenomeno stimato in circa l'8% degli occupati in Europa (Eurofound, 2010: 2) e cresciuto con la diffusione delle forme di lavoro temporaneo e a tempo parziale (involontario), nonché con la diffusione di famiglie monoparentali e monoreddito.

---

<sup>5</sup> L'economista Partha Dasgupta segnala ad esempio la trappola della povertà che nasce dal deficit alimentare: la persona sottonutrita deve razionare le proprie energie quando invece avrebbe bisogno di aumentare il proprio sforzo lavorativo per accrescere le proprie possibilità di lavoro e di reddito; le risorse economiche limitate riproducono la trappola anche nelle generazioni successive, a causa delle difficoltà di accesso all'istruzione: [...] *una volta che una famiglia sia caduta in una trappola della povertà potrebbe essere estremamente difficile per i suoi discendenti uscirne, anche qualora l'economia nel suo complesso sperimentasse periodi di crescita economica* (2007: 70).

Anche per la popolazione anziana è presente un maggiore rischio povertà, fenomeno destinato ad acuirsi nel corso dei prossimi anni stando alle attuali tendenze demografiche e ai pericoli di insostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici e di welfare così come li abbiamo conosciuti fino a qualche tempo fa. Del resto, la recente riforma del sistema pensionistico italiano ha fatto emergere con particolare evidenza proprio questo tema, mostrando tutte le fragilità dei lavoratori anziani espulsi dal mercato del lavoro.

La **deprivazione materiale** definisce la situazione di persone che non possono permettersi beni considerati essenziali per condurre una vita dignitosa in Europa. Nel 2011 l'8,8% dei cittadini europei ha sofferto una situazione di deprivazione grave, presentando cioè almeno quattro sintomi di deprivazione tra i seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere in un anno una settimana di ferie lontano da casa; 3) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice, 7) tv a colori, 8) telefono, 9) automobile. Come si vede, la deprivazione materiale prende in considerazione anche aspetti che non possono essere considerati come beni primari (come le vacanze e il possesso del televisore), ma che tuttavia sono ormai considerati parte integrante degli standard di vita europei.

Con riferimento alla deprivazione materiale di tipo alimentare (cfr. Tab. 2.1), un cittadino europeo su 10 (ovvero oltre 48 milioni di cittadini) non è in grado di permettersi un pasto adeguato – cioè a base di carne, pollo, pesce, o l'equivalente vegetariano – ogni due giorni, valore cresciuto di un punto percentuale rispetto al 2010. Le situazioni peggiori si riscontrano nei Paesi di recente ingresso UE, come la Bulgaria, dove la deprivazione di tipo alimentare riguarda addirittura la metà della popolazione. Tra gli Stati della 'vecchia' Europa è invece proprio l'Italia a presentare la situazione peggiore (12,4%), seguita dalla Grecia (9,2%) e dalla Germania (8,8%). La deprivazione materiale di tipo alimentare presenta una correlazione positiva moderata, quindi non diretta, rispetto all'indice di popolazione a rischio povertà (Indice di

correlazione di Pearson<sup>6</sup> pari a 0,56), confermata del resto da indici di deprivazione abbastanza dissimili per Paesi con percentuali analoghe di popolazione a rischio povertà. Questo aspetto, oltre a dipendere dalle diverse composizioni nazionali della spesa sociale, rende palese che la malnutrizione non sempre coincide con la povertà monetaria a livello individuale, e tale paradosso va spiegato chiamando in causa le categorie introdotte dall'economista indiano Amartya Sen (1992), il quale lega povertà e deprivazione non esclusivamente al reddito, ma al concetto di *capability*, inteso come opportunità di raggiungere con i mezzi a disposizione il tipo di vita cui ognuno dà valore. Per Sen le opportunità sono rappresentate dalle *functions*, che definiscono ciò che è concesso di fare ad ognuno; in altre parole, le *functions* sono le opzioni alternative di beni tra cui è possibile scegliere in una data società. Il reddito ed i beni, quindi, non sono di per sé fonte di benessere, ma strumenti che le persone, in base alle proprie *capabilities*, possono utilizzare in un modo o nell'altro al fine di raggiungere il benessere. Nella concezione dell'economista indiano la povertà non è perciò considerata come deprivazione di reddito, ma piuttosto come deprivazione della capacità di scegliere ed utilizzare al meglio le diverse opzioni di *functions* a disposizione.

La crisi economica che a partire dal II semestre 2008 si è abbattuta pesantemente anche sui Paesi europei, ripercuotendosi su occupazione e reddito, ha inevitabilmente sottolineato il fondamentale ruolo svolto in Europa dai sistemi di **protezione sociale**<sup>7</sup>. Le conseguenze della crisi hanno però richiesto, allo stesso tempo, ai membri dell'Unione programmi di consolidamento di bilancio che hanno impattato in misura marcata proprio sulla spesa sociale, e ciò è avvenuto in una fase in cui un cittadino europeo su quattro era a rischio povertà.

<sup>6</sup> L'indice di correlazione di Pearson tra due variabili è un coefficiente che esprime la linearità tra la loro covarianza e il prodotto delle rispettive deviazioni standard. L'indice di correlazione vale 0 se le due variabili sono indipendenti, vale +1 in presenza di correlazione lineare positiva; mentre vale -1 in presenza di correlazione lineare negativa.

<sup>7</sup> Per capire il peso e l'importanza dei programmi di welfare in Europa, basti considerare che la quota di cittadini europei a rischio povertà prima dei trasferimenti sociali nel 2011 è pari al 26,1% (24,4% in Italia), valore che scende al 16,9% dopo i trasferimenti (19,6% in Italia).

Pur con modalità differenti e l'individuazione di aree di intervento diverse nei vari Paesi, le misure di risanamento di bilancio si sono concentrate per lo più nella spesa sociale per famiglie e minori, sussidi per l'alloggio e per la disoccupazione, sistemi pubblici sanitari, educativi e pensionistici, detrazioni fiscali. Le differenti misure adottate dagli Stati membri riflettono del resto anche la diversa 'struttura' della spesa sociale (Tab. 2.2): l'Italia, oltre a presentare una spesa pro capite in prestazioni sociali inferiore di circa 800 euro rispetto alla media UE15, vede altresì un netto sbilanciamento a favore del sistema pensionistico, il quale assorbe il 49,2% delle risorse a disposizione contro il 37,2% della media UE15. Altra specificità del sistema di welfare italiano sono quindi i bassi livelli di spesa sociale sostenuti per Famiglia (4,4%), Disoccupazione (2,8%) e Abitazione (0,1%), del tutto incomparabili alle medie europee (rispettivamente pari al 7,7%, 5,8% e 2%).

Tabella 2.2 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per i Paesi Ue a 15 e sinteticamente Ue a 25 e Ue a 27 – Anno 2010 (euro PPA per abitante)

	Malattia	Invaldit�	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	Abitazione	sociali non altrove	prest. di prot.	Spesa totale
Italia	1.793	417	321	3.609	646	206	6	18	7.017	7.337
Austria	2.292	693	947	3.903	609	516	37	96	9.093	9.352
Belgio	2.329	620	637	2.660	613	1.102	64	235	8.259	8.697
Danimarca	2.258	1.490	1.246	3.778	3	751	232	271	10.027	10.292
Finlandia	2.095	1.004	923	2.988	270	683	144	203	8.311	8.543
Francia	2.432	517	701	3.285	505	578	217	202	8.437	8.892
Germania	2.752	698	927	2.821	614	492	182	52	8.537	8.894
Grecia	1.758	282	384	2.548	467	366	82	133	6.021	6.224
Irlanda	3.833	415	1.142	1.728	346	1.095	104	191	8.855	9.248
Lussemburgo	3.726	1.667	2.603	4.013	1.279	820	199	325	14.632	14.896
Paesi Bassi	3.453	801	402	3.439	404	509	124	668	9.800	10.406
Portogallo	1.365	410	286	2.214	362	282	0	66	4.986	5.275
Regno unito	2.350	763	512	3.116	36	199	414	59	7.450	7.676
Spagna	1.761	437	370	2.058	547	867	55	57	6.151	6.284
Svezia	2.257	1.288	944	3.663	156	412	139	215	9.075	9.240
<b>Ue15</b>	<b>2.312</b>	<b>622</b>	<b>627</b>	<b>3.030</b>	<b>455</b>	<b>481</b>	<b>165</b>	<b>122</b>	<b>7.814</b>	<b>8.135</b>
<b>Ue27</b>	<b>2.033</b>	<b>550</b>	<b>553</b>	<b>2.702</b>	<b>406</b>	<b>415</b>	<b>141</b>	<b>107</b>	<b>6.907</b>	<b>7.185</b>

Fonte: Eurostat, Esspros

### *Le azioni di contrasto alla povert  alimentare adottate dall'UE*

La Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti<sup>8</sup> contiene una serie di strategie per

<sup>8</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//IT>

migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE, insistendo sulla necessità di adottare una strategia coordinata seguita da azioni concrete e da uno scambio delle migliori prassi a livello europeo e nazionale, al fine di migliorare il coordinamento tra gli Stati membri nell'ottica di evitare gli sprechi alimentari e di migliorare l'efficienza della catena agroalimentare; in tale ottica, la Risoluzione auspica relazioni dirette fra i produttori e i consumatori, accorciando la catena dell'approvvigionamento alimentare nonché invitando tutti i soggetti interessati a proseguire sulla strada della condivisione delle responsabilità e incoraggiandoli a potenziare il coordinamento per migliorare ulteriormente la logistica, il trasporto, la gestione delle scorte e gli imballaggi. Altro aspetto sottolineato dal Parlamento europeo riguarda il cibo sprecato a causa dei requisiti di qualità concernenti l'aspetto, imposti sia dalla legislazione europea o nazionale che da norme aziendali interne, che stabiliscono le dimensioni e la forma in particolare degli ortofruttili freschi.

La Risoluzione sollecita inoltre un migliore orientamento delle misure di sostegno a livello dell'UE per quanto concerne la distribuzione di prodotti alimentari ai cittadini meno favoriti dell'Unione, invitando altresì la Commissione a valutare eventuali modifiche alle regole che disciplinano gli appalti pubblici per i servizi di ristorazione e di ospitalità alberghiera in modo da privilegiare in sede di aggiudicazione, a parità di altre condizioni, quelle imprese che garantiscono la redistribuzione gratuita presso le categorie di cittadini senza potere di acquisto dei prodotti non somministrati (invenduti) e che promuovono azioni concrete per la riduzione a monte degli sprechi, ad esempio accordando la preferenza ai generi agricoli e alimentari prodotti il più vicino possibile al luogo di consumo.

Il tema della povertà alimentare non è comunque nuovo all'interno dell'agenda delle istituzioni europee: dal 1987 è attivo in Europa il **Programma europeo di aiuto agli indigenti** (PEAD), nato all'interno della PAC, la Politica Agricola Comune, con l'obiettivo di donare le eccedenze della produzione agricola europea alle associazioni caritative che aiutano gli indigenti. Le revisioni della PAC che si sono succedute negli anni, volte sostanzialmente a ridurre la quantità di eccedenze, hanno poi comportato una trasformazione del PEAD, finanziato direttamente dalla Commissione per l'acquisto di cibo per i cittadini indigenti dell'Unione. Proprio questo cambio di natura del

Programma negli ultimi anni ha messo seriamente in pericolo il suo rifinanziamento, a causa dell'opposizione di sei Paesi membri – Germania, Svezia, Repubblica Ceca, Regno Unito, Danimarca e Paesi Bassi – che nel 2011 si erano opposti alla proposta della Commissione per la prosecuzione del PEAD per le annualità 2012 e 2013. Le motivazioni alla base di questa opposizione riguardano sostanzialmente il fatto che il Programma, in virtù delle richiamate modifiche, sarebbe dovuto essere trasferito dalla politica agricola a quella sociale, facendo di fatto ricadere l'aiuto agli indigenti sotto la responsabilità degli Stati membri, con il pericolo che il Programma nel 2012 avesse a disposizione solo 113,5 milioni di euro, invece dei 480 milioni inizialmente previsti. L'intervento del commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, sostenuto dai Paesi sostenitori del PEAD (soprattutto Francia, Italia e Belgio), ha consentito il finanziamento del Programma per il biennio 2012-2013, mentre resta ancora aperta la partita per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020, per il quale la Commissione ha proposto che il PEAD venga finanziato non più con i fondi della politica agricola ma con quelli di coesione, soluzione che di fatto va ad impattare sulle risorse a disposizione dei Paesi membri per l'ambito sociale<sup>9</sup> e, di conseguenza, sui circa 18 milioni di europei destinatari degli aiuti alimentari. Nella proposta della Commissione sul regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti<sup>10</sup>, per il periodo 2014-2020 le risorse a disposizione sono previste in 2,5 miliardi di euro, e il sostegno accordato a uno Stato membro attraverso il Programma è considerato parte della quota di Fondi strutturali assegnata al FSE: in altre parole, la quota di risorse PEAD che ogni Paese utilizzerà per gli aiuti agli indigenti andrà a diminuire le risorse disponibili sull'intero budget FSE assegnato allo Stato membro UE.

È bene ricordare come l'Italia rappresenti uno dei principali beneficiari degli aiuti PEAD, con circa 3,7 milioni di indigenti assistiti nel 2012 dalle 7 Organizzazioni caritative che distribuiscono gli aiuti: Croce

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento sulla questione del rifinanziamento del PEAD si rimanda alla rassegna stampa sul tema curata dalla Fondazione Banco Alimentare: [www.bancoalimentare.it/it/rassegna-stampa-pead](http://www.bancoalimentare.it/it/rassegna-stampa-pead)

<sup>10</sup> Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, Bruxelles, 24/10/2012, COM (2012) 617 final

Rossa Italiana, Caritas Italiana, Fondazione Banco Alimentare, Banco delle opere di Carità, Associazione “Sempre insieme per la pace”, Comunità di Sant’Egidio e Associazione Banco Alimentare Roma. Le 7 Organizzazioni, che lavorano sul territorio nazionale attraverso 253 enti caritativi capofila e 14.750 strutture periferiche, distribuiscono le derrate alimentari provenienti in larga parte (60%) dall’AGEA, l’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura che si occupa della gestione delle risorse provenienti dal PEAD (AGEA, 2012).

A tali iniziative si accompagna in tutta Europa l’attività di enti associativi che, nell’ottica della sussidiarietà, mettono in campo iniziative per rispondere al tema della povertà alimentare, in alcuni casi anche attraverso canali non convenzionali sfruttando la rete Internet e i social network. Particolarmente interessante pare in tal senso l’iniziativa nata nel dicembre 2012 nella piccola città di Colonia, poi diffusasi in breve tempo a macchia d’olio in tutta la Germania: ‘Foodsharing’ è un social network (<http://foodsharing.de>) dove ogni giorno centinaia di cittadini tedeschi si scambiano cestini di cibo destinati al macero. L’iniziativa, sviluppata via web, vede coinvolti sia i privati che rivenditori, ristoratori e produttori. Un’esperienza analoga è partita recentemente anche in Italia, I Food Share, una piattaforma on line di condivisione di cibo che *permette di coniugare la richiesta di prodotti agroalimentari per scopi umanitari con il recupero e la messa a disposizione del cibo a partire dal comune cittadino fino alla grande e piccola distribuzione e alle aziende agricole che vorranno offrire il loro surplus a scopi solidali* ([www.ifoodshare.org](http://www.ifoodshare.org)).

### *BOX I: Gli aiuti alimentari distribuiti in Italia da AGEA*

In Italia gli aiuti alimentari provenienti dal Programma comunitario PEAD sono gestiti dall'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), la quale distribuisce i prodotti alle organizzazioni caritative tenendo conto delle attività svolte (numero indigenti, giorni di distribuzione e numero medio giornaliero di presenze) e delle richieste inserite nella domanda annuale. Viene, in pratica, coinvolta una diffusa rete distributiva che poggia su 253 enti caritativi Capofila di ambito regionale e provinciale e 14.750 strutture distributive diffuse su tutto il territorio nazionale, la quale consente un flusso di prodotti che raggiunge in modo capillare anche le località più periferiche.

I prodotti AGEA, unitamente a quelli raccolti da altre fonti dagli enti caritativi, nel 2012 hanno raggiunto 3.686.942 persone, con un incremento del 33,4% rispetto al 2010. Il numero complessivo di interventi alimentari (distribuzione di un pasto tramite mensa per indigenti oppure la distribuzione di un pacco di alimenti) erogati nel 2012 è stato pari a 125.831.921 unità. La quota di assistenza assicurata tramite pacchi alimentari rappresenta oltre il 90% del totale (Italia meridionale 92,8; Italia Insulare 96,2%; Italia Centrale 84,6%; Italia Settentrionale 87,8).

In Toscana si rileva invece una quota più rilevante di assistenza erogata attraverso servizio mensa (23,1%), mentre i pacchi alimentari rappresentano il 75% degli interventi. Il numero di persone assistite in regione nel 2012 è stato pari a 151.635, con un aumento del 25,4% rispetto al 2010.

Per il dettaglio su quantità e tipologie di prodotti distribuiti nel 2012 da AGEA, si rimanda alla Relazione sul Programma Aiuti agli alimenti agli indigenti 2012, <http://www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/HomeAGEA/VisualizzaItem?iditem=15006596&cidpage=6696777&indietro=Home>

## 2.3. I dati nazionali

I dati più recenti relativi alla situazione macro economica del Paese non consentono di effettuare valutazioni ottimistiche rispetto a scenari di inversione di tendenza del ciclo economico in Italia, con il PIL in flessione del 2,3% nel 2012 (-0,5% il dato previsto al 2013) a causa soprattutto della flessione della domanda interna, in particolare di quella espressa dalle famiglie (-3,2%). Le previsioni Istat (2012e:3-6) delineano una prosecuzione della congiuntura negativa, che dal lato delle famiglie potrebbe registrare un ulteriore calo dei consumi a causa del

peggioramento degli indici relativi al mercato del lavoro e al reddito disponibile.

Per il 2012 l'Istat (2013) rileva la presenza di 2 milioni e 875 mila disoccupati in chiusura d'anno (dicembre), con un aumento del tasso di disoccupazione dell'1,8% rispetto all'anno precedente, ponendosi all'11,2%, il valore più elevato dal 1999 ad oggi. Al contempo si registra un marcato deterioramento dei valori relativi al tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni), che raggiunge il 36,6%. Prosegue poi l'aumento della domanda di ammortizzatori sociali da parte di aziende in crisi e lavoratori licenziati: nel primo semestre 2012 le ore totali di Cassa Integrazione autorizzate sono cresciute del 3,2% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente, mentre, per lo stesso periodo, il numero di lavoratori in Mobilità è salito dell'11%.

Con riferimento invece alla ricchezza delle famiglie, nel 2010 il reddito medio delle famiglie residenti in Italia è stato di 29.786 euro. Considerando tuttavia che la distribuzione del reddito risulta asimmetrica, pare più utile considerare il valore mediano (24.444 euro), che individua il livello di reddito al di sopra e al di sotto del quale si trovano rispettivamente le due metà delle famiglie italiane. Rispetto all'anno precedente il reddito mediano è calato dello 0,4% in termini nominali, valore che in termini reali cresce se tuttavia si considera anche l'aumento inflattivo (+1,5%) verificatosi nel corso del 2010.

A livello territoriale è **aumentato il tradizionale divario Nord-Sud**, con la parte meridionale del Paese che dispone di un reddito mediano pari al 73% di quello disponibile per le famiglie residenti al Nord (76% nel 2009). Molto marcate risultano altresì le differenze di reddito rispetto al genere, con le famiglie in cui il principale percettore di reddito è una donna (soprattutto anziane sole e nuclei mono genitoriali) che possono disporre di un reddito mediano pari al 66,1% di quello in cui la persona di riferimento è un uomo; tale disparità è più marcata al Nord (60,3%).

Rispetto all'età della persona di riferimento della famiglia, il reddito mediano risulta inferiore al dato nazionale al Centro-Sud per le due classi d'età estreme, in particolare per le famiglie la cui principale fonte di reddito è costituita da pensioni o altri trasferimenti pubblici; nelle regioni settentrionali il differenziale negativo di reddito per la classe d'età più anziana è ancora più marcato, mentre una situazione migliore rispetto alle altre ripartizioni si osserva per le famiglie con persona di



riferimento di età inferiore a 35 anni. In termini generali il reddito mediano delle famiglie tende a crescere all'aumentare dell'età della persona di riferimento, raggiungendo il valore più alto tra i 45 ed i 54 anni per poi decrescere nelle classi successive.

Il titolo di studio del principale percettore di reddito rappresenta un'altra variabile cruciale rispetto alla situazione economica familiare: quando il principale percettore di reddito è un laureato, il reddito mediano della famiglia è di 39.210 euro, ovvero più del doppio rispetto al reddito mediano di famiglie con persona di riferimento senza titolo di studio o con licenza elementare (16.048 euro). Per quanto concerne la condizione professionale, al Centro-Nord i lavoratori autonomi presentano un reddito mediano superiore a quello dei lavoratori dipendenti, mentre al Sud tale rapporto è invertito. Il reddito mediano di famiglie con fonte principale proveniente da pensione è pari al 68% di quello associato alle famiglie con persona di riferimento dipendente (Istat, 2012b:6-7) .



Tabella 2.3 - Reddito familiare netto (esclusi i fitti imputati) per caratteristiche del principale percettore. Anno 2010, media e mediana in euro

	MEDIA				MEDIANA			
	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA
<b>Sesso</b>								
Maschio	36.916	34.671	25.880	32.894	31.950	29.294	22.129	27.698
Femmina	25.661	25.482	20.783	24.125	19.256	19.567	15.680	18.306
<b>Classe di età</b>								
Meno di 35 anni	30.723	26.774	20.547	26.502	28.540	24.279	17.297	23.037
35 - 44 anni	34.811	32.978	23.818	31.252	32.429	29.677	22.078	28.000
45 - 54 anni	39.397	36.573	28.222	35.359	34.926	33.403	25.164	31.324
55 - 64 anni	41.026	40.761	31.976	37.974	32.602	33.261	26.488	31.123
65 anni o più	24.004	24.071	19.416	22.530	18.902	19.214	15.976	18.042
<b>Titolo di studio</b>								
Nessuno, elementare	21.346	20.504	16.493	19.376	17.351	17.213	14.381	16.048
Media inferiore	30.830	29.415	21.773	27.517	28.127	25.832	19.864	24.152
Media superiore	36.555	33.649	27.550	33.443	32.915	29.727	24.321	29.485
Laurea	47.637	45.471	41.657	45.472	40.355	38.123	37.773	39.210
<b>Condizione professionale</b>								
Dipendenti	35.977	35.329	29.009	33.837	33.248	31.595	25.536	30.499
Autonomi	47.351	39.913	27.338	40.177	39.095	34.632	22.246	32.429
Disoccupati	22.598	23.059	13.795	18.042	19.141	18.056	12.216	13.966
Altri non occupati	19.524	19.055	14.926	17.277	13.638	14.843	12.736	13.306
Ritirati dal lavoro	26.341	27.535	24.274	25.995	21.458	21.723	19.422	20.774
<b>ITALIA</b>	<b>32.866</b>	<b>31.355</b>	<b>24.135</b>	<b>29.786</b>	<b>27.506</b>	<b>25.877</b>	<b>19.982</b>	<b>24.444</b>

Fonte: Istat, Redditi e condizioni di vita

Come visto, il reddito delle famiglie italiane si differenzia in base al numero e alle caratteristiche socio-demografiche dei componenti; a tali

fattori si accompagnano poi differenze piuttosto marcate provenienti dalla ripartizione geografica, con una maggiore omogeneità presente tra Centro e Nord del Paese, mentre il Sud presenta redditi familiari più bassi del 27% rispetto alla media nazionale. Da questo punto di vista è bene ricordare come l'Italia presenti, a livello europeo, valori più elevati della media rispetto all'indice di disuguaglianza nella distribuzione del reddito<sup>11</sup>. In una situazione di perfetta uguaglianza, ogni quinto della popolazione disporrebbe del 20% del reddito totale: nei fatti, nel 2010 il quintile più povero dispone di appena l'8% del reddito nazionale, mentre la quota di reddito del quintile più ricco è del 37,4%. Più della metà delle famiglie con un solo percettore di reddito (51,2%) appartiene ai due quinti di reddito più basso, mentre il 52,4% delle famiglie con tre o più percettori risulta collocata nei due quinti più ricchi. All'interno delle diverse ripartizioni territoriali il livello di disuguaglianza nella distribuzione del reddito risulta superiore al Sud, dove l'Indice di Gini<sup>12</sup> è pari a 0,33, contro lo 0,30 del Centro e lo 0,29 del Nord.

### *Indebitamento delle famiglie*

L'indebitamento delle famiglie italiane presenta ancora un'incidenza piuttosto bassa sul reddito rispetto alla situazione internazionale, tuttavia negli ultimi anni c'è stato un marcato aumento dell'indebitamento delle famiglie che, nel Centro-Nord, si compone soprattutto della voce 'mutui' (85%), mentre nel Mezzogiorno vi è una maggiore incidenza del credito al consumo (circa il 30%). La quota di famiglie indebitate varia molto tra le diverse regioni, presentando valori più bassi al Sud (Campania: 5,5% nel 2009), dove il reddito familiare mediamente più basso rende più difficoltoso l'accesso al credito, fino ad arrivare al 23,7% della Valle d'Aosta o al 20,4% della Lombardia (Banca d'Italia, 2012a:49-50).

<sup>11</sup> La disuguaglianza è calcolata come il rapporto tra il reddito totale percepito dal 20% della popolazione con il reddito più elevato (quintile superiore) e quello percepito dal 20% della popolazione con il reddito più basso (quintile inferiore). Il reddito deve essere inteso come reddito equivalente disponibile.

<sup>12</sup> L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito: è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di totale disuguaglianza, quando il reddito totale è percepito da una sola famiglia.

Nel primo semestre 2012 il tasso di crescita tendenziale dei prestiti concessi risulta stazionario in tutte le aree del Paese, tendenza che si inserisce però all'interno di una linea di trend negativa, che ha visto ad esempio ridursi mediamente ogni anno – tra il 2008 ed il 2011 - del 9,1% i nuovi mutui concessi alle famiglie. Tale andamento, inserito in un contesto di significativa riduzione dei valori immobiliari, sconta la fase negativa del ciclo economico, caratterizzata dall'aumento del tasso di disoccupazione e dalla riduzione dei redditi delle famiglie. Accanto a tali fattori riguardanti la domanda di prestiti, si è poi associato un peggioramento delle condizioni di accesso alle fonti di finanziamento imposte dagli istituti di credito (Banca d'Italia, 2012b:5). Secondo l'Osservatorio sul credito al consumo di Assofin (Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare) nel 2012 le erogazioni di credito per il consumo delle famiglie si sarebbero contratte dell'11,2% su base annua. Nel dettaglio, i prestiti personali sono scivolati del 15,5% attestandosi a 17 miliardi; quelli finalizzati (richiesti presso il concessionario auto o il negozio) sono scesi del 13,5%, con gli autoveicoli in caduta libera (-18%); brusca decelerazione della cessione del Quinto (-20,7%) a 4 miliardi; crescono invece di circa un punto percentuale le carte di credito con opzione di pagamento rateale (carte revolving), a poco più di 13 miliardi<sup>13</sup>.

Altra questione aggravata dagli anni di crisi economica riguarda il tema sfratti, che in Italia nel 2011 ha coinvolto quasi 64 mila famiglie, ovvero una ogni 394 (Fonte: Ministero dell'Interno). Che la questione abitativa sia un problema accentuatosi nel corso degli ultimi anni pare particolarmente evidente dal confronto del numero di sfratti emessi nel 2007 e nel 2011, dal quale emerge un saldo di +46%, con evidenze peggiori riscontrate, in particolare, in regioni meridionali come Campania e Calabria, ma anche nella stessa Lombardia, 'motore' economico del Paese. Per la Toscana il numero di sfratti nel periodo considerato cresce dell'8%: la regione, che vede la presenza di proprietari di abitazioni (84,2%) superiore alla media nazionale (81,6%), negli ultimi anni ha visto crescere il numero di abitazioni in affitto e, con esso, il numero di provvedimenti di sfratto richiesti, che sono passati dai 3.287 del 2001 ai 5.402 del 2011 (+64,3%).

<sup>13</sup> Il Sole24Ore, *Gelata per il credito al consumo*, 30 gennaio 2013

La morosità costituisce la motivazione principale dei provvedimenti di sfratto emessi, rappresentando in Italia una quota dell'87%, cresciuta notevolmente rispetto al dato 2001 (66,5%) (Regione Toscana, 2012:75-77). In ogni caso l'abitazione rappresenta una voce importante del bilancio familiare, impegnando oltre 1/3 del reddito disponibile: l'indagine Eu-Silc rileva che il 52,7% delle famiglie italiane considera le spese per l'abitazione un carico pesante, mentre l'11,5% non si è potuta permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione e l'11,1% è stata in arretrato almeno una volta nel pagamento dell'affitto o delle rate del mutuo.

## 2.4 L'Italia: i consumi delle famiglie e i “nuovi poveri”

Nel 2011 la spesa media mensile delle famiglie italiane si attesta sui 2.488 euro, con un leggero aumento rispetto all'anno precedente (+1,4%). Ad una lieve crescita della spesa per i consumi alimentari (2,2%) che non riescono però a coprire il corrispondente aumento inflattivo (+2,4%) fa da contraltare una sostanziale stabilità della spesa sostenuta dalle famiglie per i consumi non alimentari, sui quali incide l'aumento delle spese per l'abitazione (dal 13,8% al 14,2%) e – di converso – l'arretramento dei consumi per abbigliamento e calzature (-5,9%); in diminuzione, ma con evidenze meno marcate, anche le spese per cultura e tempo libero (dal 4,4% al 4,2%), combustibili ed energia (dal 5,3% al 5,2%), comunicazioni (dal 2% all'1,9%).

La spesa media mensile per alimenti e bevande nel 2011 è pari a 477 euro, ovvero il 19,2% della spesa totale, con valori più elevati nel Mezzogiorno, che però sconta livelli di spesa nettamente inferiori rispetto al Centro-Nord sul fronte della spesa non alimentare.

I consumi finali delle famiglie hanno pagato una riduzione del potere d'acquisto dello 0,6% determinata dall'aumento dei prezzi dei beni, 'scaricato' però principalmente sulla propensione al risparmio (-0,9% su base annua) che si porta all'8,8%, il valore più basso registrato dal 1990 (Istat, 2012d:13).

Le famiglie con i livelli di spesa più bassi<sup>14</sup> hanno eliminato - più che ridotto - tutte le spese legate a voci non strettamente necessarie, aumentato le spese non contraibili a seguito della dinamica inflazionistica (come abitazione, combustibili ed energia) e hanno cercato strategie di risparmio nel settore alimentare: in sei anni la quota di queste famiglie che acquistano all'hard discount è quasi raddoppiata, arrivando al 20 per cento. La stragrande maggioranza (circa il 69 per cento) ha poi modificato quantità e/o qualità dei prodotti acquistati (Ibidem:144-145): oltre ai generi alimentari, le famiglie più povere hanno ridotto altresì le spese per beni durevoli (elettrodomestici, mobili e accessori per la casa), assistenza a disabili e anziani, riducendo al minimo le spese per visite mediche, analisi cliniche ed esami radiologici, mantenendo quella incomprimibile per medicinali.

---

<sup>14</sup> Reddito equivalente inferiore al primo quintile della distribuzione del reddito (il 20 per cento delle famiglie con i redditi più bassi).

Tabella 2.4 – Spesa media mensile per tipologia familiare e capitolo di spesa. Valori % e Spesa media mensile in euro. Anno 2011

	Alim. e bevande	Abbigl. e calzature	Abitazione e energia	Arredamenti ecc.	Sanità	Trasporti e comunic.	Tempo libero e istruzione	Altre spese	Spesa media mensile in € (=100%)
Persona sola under35	16,9	6,1	33,0	4,9	1,9	17,4	6,0	13,6	1.914
Persona sola 35>64 anni	16,0	5,1	37,0	4,9	2,5	16,6	4,8	13,2	2.069
Persona sola 65+ anni	21,3	2,8	48,1	5,8	4,8	7,3	3,2	6,6	1.507
Coppia senza figli con p.r. under35	15,0	6,9	28,9	7,5	2,5	20,1	5,1	13,9	2.622
Coppia senza figli con p.r. 35>64 anni	17,9	5,4	34,7	5,0	3,9	16,8	4,5	11,8	2.716
Coppia senza figli con p.r. 65+ anni	21,4	3,4	39,8	5,3	5,6	12,8	3,5	8,3	2.283
Coppia con 1 figlio	19,0	6,2	31,2	4,7	3,9	17,7	5,7	11,5	2.960
Coppia con 2 figli	19,1	6,5	28,4	5,4	3,3	18,5	6,8	12,1	3.226
Coppia con 3+ figli	20,5	6,6	28,2	5,0	3,1	18,1	6,9	11,7	3.229
Monogenitore	19,4	5,3	34,0	4,6	3,4	15,9	6,1	11,3	2.407
Altre tipologie	21,2	5,0	32,0	5,4	3,8	17,0	5,2	10,5	2.687
<b>Totale famiglie</b>	<b>19,2</b>	<b>5,4</b>	<b>34,1</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>16,1</b>	<b>5,3</b>	<b>11,1</b>	<b>2.488</b>

Fonte: Istat, *I consumi delle famiglie*

Dimensione e caratteristiche delle famiglie incidono in misura determinante sulla composizione dei diversi capitoli di spesa: osservando la tabella 2.4, dove sono riportati in termini percentuali i consumi delle famiglie suddivisi per tipologia di spesa, si nota come la componente alimentare incida in misura superiore alla media per gli anziani soli (21,3%), coppie di anziani senza figli (21,4%) e coppie con 3 o più figli (20,5%). Famiglie mononucleari e mono genitoriali, oltre agli anziani, sono invece le categorie che subiscono una maggiore incidenza delle spese incompressibili per abitazione ed energia, che vanno ad impattare non solo sulla pensione al risparmio delle

famiglie, ma anche sugli stessi consumi alimentari, sui quali le famiglie hanno iniziato ad intervenire sia quantitativamente che qualitativamente (cfr. *Infra*, Box II).

Le indagini Istat mostrano appunto cambiamenti più marcati, di natura qualitativa, nei comportamenti di consumo delle famiglie: si acquista sempre più presso luoghi di distribuzione a prezzi più contenuti<sup>15</sup> e si riduce la quantità e/o la qualità dei prodotti acquistati. Tra il 2010 e il 2011 aumenta la quota di famiglie che acquistano generi alimentari presso l'hard discount, mentre è pari al 35,8% la percentuale di famiglie che dichiara di aver diminuito la quantità e/o la qualità dei prodotti alimentari acquistati rispetto all'anno precedente.

Complessivamente, dall'inizio della crisi economica (2008), le famiglie hanno visto ridurre il proprio potere d'acquisto, in termini reali di circa il 5%. Analizzando poi la dinamica di medio periodo, nel 2011 il potere d'acquisto delle famiglie è del 4% inferiore a quello del 1992, mentre, in termini reali, il consumo di beni e servizi per abitante è del 12% più alto del livello rilevato nel 1992. La dicotomia tra l'andamento del potere d'acquisto e i consumi ha perciò generato una progressiva erosione della capacità di risparmio delle famiglie, che è passata dal 22,2% del 1992, all'11,3% del 2000, fino all'8,8% del 2011 (Istat, 2012d:140-141).

---

<sup>15</sup> Tra le modalità di acquisto diretto che hanno trovato maggiore diffusione negli ultimi anni vi è quella dei GAS (Gruppi di Acquisto Solidale), gruppi di acquisto organizzati spontaneamente che presentano obiettivi di risparmio applicando principi di equità e solidarietà ai propri acquisti. Per un approfondimento, si veda il sito della rete nazionale di collegamento dei GAS italiani <http://www.retegas.org/>

### *BOX II: Come cambiano gli stili di consumo durante la crisi*

In ambito economico, la Prima Legge di Engel afferma che al crescere del reddito di una famiglia la quota di spesa destinata ai beni alimentari è decrescente. Tale legge, ampiamente verificata dal punto di vista empirico, sembra però contrastare con i dati relativi al carrello della spesa degli italiani negli anni di crisi, che vedono diminuire il peso dei prodotti alimentari anche per le famiglie meno abbienti, dove cioè esiste una minore elasticità della domanda di tali beni rispetto al reddito disponibile.

La risposta a questo apparente paradosso può essere trovata nelle maggiori possibilità di rimodulazione nel breve termine della spesa alimentare – rispetto ad esempio ai costi sostenuti per l’abitazione ed i trasporti – verso un paniere di beni alternativo, meno costoso ma con analoghe caratteristiche proteiche e nutrizionali. Aumenta così il consumo di pane, pasta e uova, mediamente meno costosi a parità di apporto calorico; diminuisce il consumo di pesce, mentre la carne di manzo viene sostituita da quella di pollo o di maiale.

Anche le famiglie poste nei quintili di reddito più elevati hanno modificato le proprie abitudini di consumo sia rispetto alle categorie distributive – spostandosi dai negozi tradizionali ai super e agli ipermercati, dove si possono acquistare prodotti di qualità simile ma a prezzi mediamente più bassi – sia rispetto ai prodotti, con una maggiore attenzione a quelli in offerta e ai prodotti a marchio (es. Esselunga, Coop, Conad, ecc.) . Per tutte le categorie di consumatori è venuta meno la tradizionale fidelizzazione rispetto al punto vendita e/o alla marca del prodotto, a favore invece della ricerca di migliori opportunità di risparmio offerte dalle promozioni periodiche offerte dalla Grande distribuzione.

È probabile che la crisi economica in atto dal II semestre 2008 abbia introdotto modifiche strutturali nelle strategie di consumo delle famiglie italiane, oggi più attente alla scelta dei canali distributivi, dei prodotti e del loro rapporto qualità/prezzo, e probabilmente anche dello stesso utilizzo della merce acquistata, anche se le evidenze mostrano come lo spreco di risorse alimentari conosca volumi enormi (cfr. *Infra*, § 2.1) pur in una fase congiunturale avversa, quale quella attuale.

Quanto detto rispetto alla rimodulazione dei consumi alimentari in fasi recessive consente comunque di affermare che la *Prima Legge di Engel vale più per alcune tipologie specifiche di prodotti, che per l'intero complesso dei beni alimentari* (Pozzolo, 2011:96-109).

*Le famiglie a rischio povertà o esclusione sociale*

**Nel 2011 il 28,4% dei residenti in Italia è stato a rischio povertà o esclusione sociale**, avendo cioè sperimentato almeno una delle tre condizioni (povertà monetaria, deprivazione materiale, bassa intensità di lavoro) costituenti l'indice definito dalla Strategia Europa 2020 (cfr. *Infra*, § 2.2). Rispetto al 2010 l'Italia registra un significativo aumento delle persone a rischio povertà (+3,8%), a causa del deterioramento dei primi due indicatori, povertà monetaria e, soprattutto, grave deprivazione materiale, che passa dal 6,9% del 2010 all'11,1% dell'anno successivo. Stabile, di converso, il numero di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro, ed in questo caso il nostro Paese presenta anche il differenziale più basso rispetto ai valori medi europei. La maggiore esposizione al rischio di povertà o esclusione sociale riguarda soprattutto i residenti al Sud, i componenti delle famiglie numerose, le famiglie monoreddito e quelle con tre o più figli, soprattutto se minori. Nel confronto 2010-2011, come detto, il peggioramento più marcato si è registrato sul fronte della deprivazione materiale, aumentando in particolare la quota di individui in famiglie che dichiarano di a) non poter sostenere spese impreviste (dal 33,3% al 38,5%), b) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa (dal 39,8% al 46,6%), c) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni (dal 6,7% al 12,3%) e d) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione (dall'11,2% al 17,9%) (Istat, 2012b:2).

Tabella 2.5 - Indicatori di povertà o esclusione sociale (Europa 2020). Anni 2010 e 2011, per 100 persone

	2010		2011	
	Europa	Italia	Europa	Italia
Rischio di povertà	16,4	18,2	16,9	19,6
Grave deprivazione materiale	8,1	6,9	8,8	11,1
Bassa intensità di lavoro	10,0	10,2	10,0	10,5
Rischio di povertà o di esclusione sociale	<b>23,4</b>	<b>24,6</b>	<b>24,2</b>	<b>28,4</b>

Fonte: Eurostat, *Structural indicators - Social cohesion*; Indagine EU-SILC

Nel 2011 sono 2,8 milioni le famiglie in condizioni di **povertà relativa**<sup>16</sup>, ovvero l'11,1% delle famiglie residenti, pari a 8,2 milioni di individui. Il numero di famiglie in condizioni di povertà relativa è rimasto sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente, tuttavia tale dato risulta frutto di tendenze dicotomiche che vedono un peggioramento della situazione per nuclei con reddito proveniente da lavoro operaio, famiglie in cui non sono presenti redditi da lavoro o pensioni, coppie con un figlio minore e persone sole. Segnali opposti provengono invece solo dalle famiglie con persona di riferimento dirigente o impiegato e, nel Sud, da quelle famiglie in cui il *bread winner* ha come titolo di studio almeno un diploma di scuola media superiore.

L'intensità della povertà, che indica quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca al di sotto della linea di povertà, nel 2011 è risultata pari al 21,1% e corrisponde a una spesa media equivalente pari a 797,50 euro mensili. Nel Mezzogiorno, al contrario delle altre aree del Paese, l'intensità è aumentata: dal 21,5% del 2010 al 22,3% del 2011. La spesa media mensile equivalente delle famiglie povere residenti nel Mezzogiorno è risultata pari a 785,94 euro mensili, rispetto a 827,43 e 808,72 euro nel Nord e nel Centro.

A livello territoriale si confermano evidenze peggiori per il Mezzogiorno, dove l'incidenza della povertà – ovvero il rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti – raggiunge il 23,3% delle famiglie e il 26,9% delle persone. Nelle regioni meridionali la povertà relativa pesa maggiormente sulle famiglie numerose (con 3 o più figli) e sui nuclei in cui la persona di riferimento possiede bassi livelli di istruzione e profili professionali.

Al Nord e al Centro la situazione pare invece più stabile nel biennio 2010-2011; in queste regioni l'incidenza della povertà riguarda una quota inferiore di famiglie, ancor che rilevante: le percentuali più elevate riguardano, al Nord, le famiglie del Trentino Alto Adige (6,7%) e della Liguria (6,2%), mentre al Centro i valori peggiori si riscontrano per Umbria (8,9%) e Lazio (7,1%). Al Nord la maggiore incidenza si registra tra le famiglie con la presenza di uno o più anziani, e tra le famiglie mono genitore, mentre al Centro valori superiori alla media

---

<sup>16</sup> Soglia di povertà relativa: per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media procapite nel Paese. Nel 2011 questa spesa è risultata pari a 1.011,03 euro mensili.

della ripartizione territoriale si riscontrano per le famiglie con (almeno) un figlio minore.

Tabella 2.6 - Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2010 e 2011, valori %

	Nord		Centro		Mezzo-giorno		Italia	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Composizione percentuale</b>								
Famiglie povere	21,7	21,6	11,4	11,4	66,9	67,0	100	100
Famiglie residenti	48,3	48,3	19,8	19,8	31,9	31,8	100	100
Persone povere	19,5	20,0	12,3	11,4	68,2	68,6	100	100
Persone residenti	45,6	45,7	19,7	19,7	34,7	34,5	100	100
<b>Incidenza della povertà</b>								
Famiglie	4,9	4,9	6,3	6,4	23,0	23,3	11,0	11,1
Persone	5,9	5,9	8,6	7,9	27,1	26,9	13,8	13,6
<b>Intensità della povertà</b>								
Famiglie	18,4	18,2	20,1	20,0	21,5	22,3	20,7	21,1

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie*

La presenza di almeno un reddito da lavoro rappresenta comunque la discriminante principale rispetto alla condizione economica della famiglia: la povertà in tal senso pare strettamente legata alla capacità di più componenti del nucleo di accedere al mercato del lavoro; l'incidenza della povertà raggiunge infatti valori elevati (28,2%) per quei nuclei con unico reddito da lavoro che deve sostenere anche il peso di componenti in cerca di occupazione.

Con riferimento alla **povertà assoluta**<sup>17</sup>, nel 2011 essa ha riguardato il 5,2% delle famiglie, per un totale di 3,4 milioni di residenti. Tale quota

<sup>17</sup> Soglia di povertà assoluta: rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

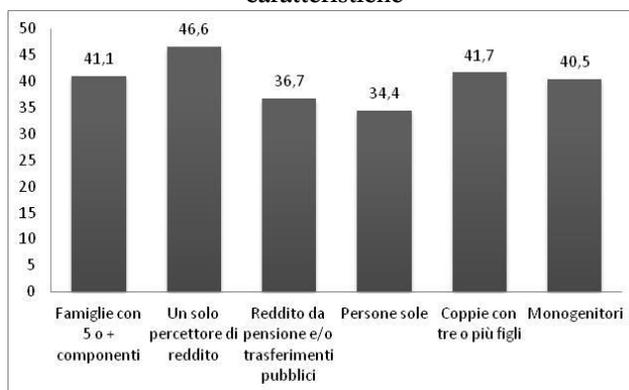
risulta in crescita rispetto all'anno precedente (4,6%), ed anche in questo caso andamenti deterioranti si registrano per il Mezzogiorno. Percentuali non troppo dissimili al Nord e al Centro sul fronte dell'incidenza, mentre maggiori analogie tra Centro e Sud si riscontrano rispetto all'intensità della povertà (rispettivamente 18,4% e 18,8%). I profili maggiormente a rischio ricalcano quelli sopra delineati: nuclei con assenza di redditi da lavoro, famiglie con persona di riferimento con basso titolo di studio e livello professionale, coppie con almeno un figlio minore, famiglie con reddito da lavoro operaio.

Tabella 2.7 - Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2010 e 2011, valori %

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Incidenza della povertà</b>								
Famiglie	3,6	3,7	3,8	4,1	6,7	8,0	4,6	5,2
Persone	3,6	4,0	4,6	4,1	7,7	8,8	5,2	5,7
<b>Intensità della povertà</b>								
Famiglie	17,2	16,4	17,3	18,4	18,6	18,8	17,8	17,8

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

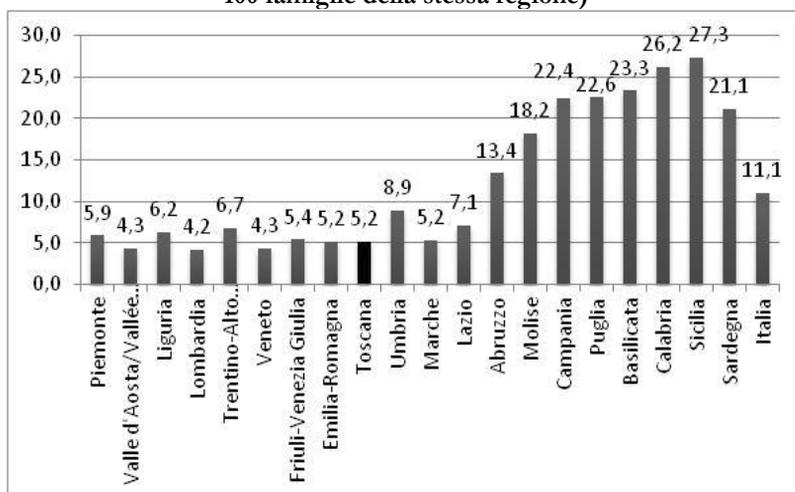
**Grafico 2.2. – Rischio di povertà o esclusione sociale. Principali categorie a rischio. Anno 2011, per 100 individui con le stesse caratteristiche**



Fonte: Istat, Indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC

Come visto, il Meridione presenta un'incidenza più elevata di rischio di povertà rispetto alle altre aree del Paese: in Sicilia ed in Calabria oltre una famiglia su quattro si trova al di sotto della linea di povertà relativa. Al Centro valori superiori alla media ripartizionale si osservano per l'Umbria (8,9%) e il Lazio (7,1%), mentre per la Toscana l'incidenza della povertà relativa tra le famiglie si ferma al 5,2%, tra i valori più bassi dell'intero Paese. Al Nord l'incidenza più elevata si riscontra in Liguria (6,2%) e Piemonte (5,9%).

**Grafico 2.3 - Incidenza di povertà relativa per regione – Anno 2011 (per 100 famiglie della stessa regione)**



Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Nel biennio 2009-2010 le regioni settentrionali hanno registrato un miglioramento di due dei tre indicatori stabiliti dalla *Strategia Europa 2020*, quello relativo alla povertà monetaria e quello relativo alla bassa intensità lavorativa, mentre si è assistito ad un netto peggioramento dell'indicatore relativo alla deprivazione materiale, che passa dal 3,7% al 6,4%. Nella ripartizione Centro l'unico, lieve, miglioramento si registra sull'indicatore della bassa intensità lavorativa, che passa dall'8,8% all'8,6%. Peggioramento generalizzato degli indicatori si registra invece al Sud, con evidenze piuttosto marcate su tutte le voci considerate.

Tabella 2.8 - Indicatori di povertà o esclusione sociale per ripartizione territoriale. Anni 2010-2011, per 100 individui con le stesse caratteristiche

	2010				2011			
	Rischio povertà o esclus. sociale	Rischio povertà	Severa depriv.	Bassa intensità lavorativa	Rischio povertà o esclus. sociale	Rischio povertà	Severa depriv.	Bassa intensità lavorativa
Nord	15,2	10,4	3,7	6,9	17,3	10,2	6,4	6,3
Centro	20,1	13,6	5,4	8,8	23,0	15,1	7,5	8,6
Sud e Isole	39,4	31,0	12,1	14,8	46,2	34,5	19,4	17,0

Fonte: Istat, Indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC

Come visto, nell'ultimo biennio la deprivazione materiale ha subito un peggioramento dei propri valori in tutte le aree del Paese. La tabella 2.9 prende in considerazione alcuni indicatori di severa deprivazione materiale, confermando ancora una volta una profonda frattura presente tra l'area settentrionale e quella meridionale del Paese, presentando quest'ultima valori significativamente peggiori su ognuno degli indicatori considerati.

Le incidenze più basse sono rilevate per quegli indicatori che possono essere considerati di maggiore rilevanza per il benessere individuale e familiare, ovvero l'alimentazione e il riscaldamento dell'abitazione. Le cifre appaiono comunque rilevanti, a parere di chi scrive, considerando che nel Centro Nord quasi una famiglia su dieci dichiara di non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni, valore che diviene quasi doppio con riferimento alla parte meridionale del Paese.

Tabella 2.9 - Alcuni indicatori di severa deprivazione per ripartizione territoriale. Anno 2011, per 100 individui con le stesse caratteristiche

	<b>Non riesce a sostenere spese impreviste di 800 euro</b>	<b>Non può permettersi in un anno una settimana di ferie lontano da casa</b>	<b>Ha arretrati per mutuo, affitto, bollette o altri debiti</b>	<b>Non riesce a fare un pasto adeguato almeno ogni due giorni</b>	<b>Non riesce a riscaldare adeguatamente l'abitazione</b>
Nord	26,6	33,0	10,2	8,8	10,2
Centro	39,3	44,9	14,6	9,1	13,3
Sud e Isole	53,7	65,5	18,9	18,8	30,8

Fonte: Istat, Indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC

Il rischio di povertà o di esclusione sociale aumenta considerevolmente quando la persona di riferimento della famiglia è un cittadino straniero. La tabella 2.10 mostra alcuni risultati dell'indagine *Reddito e condizioni di vita Eu-Silc* condotta nel 2009 su un campione di 6 mila famiglie residenti in Italia con almeno un componente straniero.

Oltre la metà dei circa 2,1 milioni di famiglie con almeno un componente straniero ha sperimentato una delle condizioni di povertà relativa o deprivazione materiale. La percentuale sale (56,8%) quando la famiglia è composta interamente da stranieri, e la maggiore incidenza si riscontra per il primo dei tre indicatori *Europa 2020*: una famiglia su due tra quelle composte da soli stranieri presenta un reddito familiare inferiore al 60% del reddito mediano rilevato in Italia. Il rischio di povertà o esclusione sociale appare poi più intenso per alcune nazionalità: Ucraina (69,6%), Marocco (66,4%), Moldova (63,2%) e Cina (60,4%). Tra le famiglie straniere è altresì più pronunciata la disuguaglianza nella distribuzione del reddito, con il 65% delle famiglie di soli stranieri che si pone all'interno del quintile di reddito più povero, mentre nel quintile più ricco si trova appena il 3,7%.

Tra gli stranieri vi è una maggiore incidenza di famiglie che vive in affitto o in subaffitto (58,7%), elemento cui si associa, per il 13,3% delle

famiglie con stranieri, una situazione di deprivazione abitativa grave<sup>18</sup> (Regione Toscana, 2011:32-33).

Tabella 2.10 - Indicatori Europa 2020 per cittadinanza della persona di riferimento della famiglia. Anni 2008-2009

	Rischio di povertà	Grave deprivazione	Intensità di lavoro molto bassa	Rischio di povertà o esclusione sociale
Famiglie con almeno uno straniero	43,9	17,1	7,5	51,0
Famiglie di soli stranieri	49,1	19,7	6,3	56,8
Famiglie miste	32,7	11,4	10,4	38,3
Famiglie di soli italiani	17,4	6,0	10,3	23,4

Fonte: Istat, *Reddito e condizioni di vita delle famiglie con stranieri*

### La spesa sociale

Nel 2011 la spesa delle Amministrazioni pubbliche per la funzione 'Protezione sociale' è stata pari a circa 323 miliardi di euro, ovvero il 45,0% dell'intera spesa pubblica, percentuale in crescita rispetto al 41,8% del 2007, anno pre crisi economica<sup>19</sup>.

Negli anni della crisi la funzione Protezione sociale<sup>20</sup> è quella che ha conosciuto l'incremento maggiore delle risorse a disposizione tra tutti i capitoli di spesa caratterizzati da domanda individuale: mentre tra il

<sup>18</sup> La deprivazione abitativa grave si determina quando, alla presenza di sovraffollamento, si unisce almeno un altro grave problema abitativo: assenza di bagno interno; assenza di vasca da bagno o doccia; tetti, soffitti, finestre o pavimenti danneggiati; presenza di umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti o nelle fondamenta; scarsa luminosità.

<sup>19</sup> Con "Protezione sociale" ci si riferisce ad una particolare area delle attività socio-economiche volte ad erogare ai singoli individui ed alle loro famiglie prestazioni sotto forma di somme di denaro, di beni o di servizi, che consentono loro di fare fronte all'esistenza o all'insorgenza di determinati rischi o bisogni, senza una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario. I dati presentati rappresentano l'aggregato della spesa sostenuta da Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti previdenziali.

<sup>20</sup> I bisogni coperti dalla Protezione sociale sono la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, l'essere superstita, la famiglia e i figli, la disoccupazione, l'alloggio e altre forme di esclusione sociale (ad esempio la tossicodipendenza, l'alcolismo o l'indigenza).

2007 e il 2011 l'Istruzione ha visto un taglio delle risorse a disposizione del 5,4% e la Sanità un incremento del 10,1%, la spesa in Protezione Sociale è cresciuta del 15,1%, raggiungendo una quota pari al 20,4% del PIL italiano.

L'analisi delle prestazioni di protezione sociale mostra che **in Italia oltre la metà della spesa (valore che in assoluto è il più alto fra i Paesi Ue) è assorbita dalla protezione della vecchiaia**; risorse residuali sono invece destinate alle funzioni dedicate al sostegno delle famiglie, alla disoccupazione e al contrasto delle condizioni di povertà ed esclusione sociale. Nel 2011 è stato dedicato solo lo 0,1% della spesa per prestazioni relative a rischi di esclusione sociale, contro l'1,4% della media Ue, il 2,9% per politiche di contrasto alla disoccupazione e il 4% per il sostegno delle famiglie, contro rispettivamente il 5,9% e il 7,7% della media Ue15 (cfr. *Infra*: § 2.2). Anche le risorse impiegate nell'ambito della disabilità e in quello sanitario sono inferiori rispetto ai Paesi europei, mentre superiore è la quota destinata ai familiari superstiti, anch'essa correlata con l'aspetto previdenziale (Inps, 2012:51-52).

Tabella 2.11 - Spesa totale consolidata delle Amministrazioni pubbliche al netto degli interessi per funzione di spesa. Anni 2007-2011 e var.%

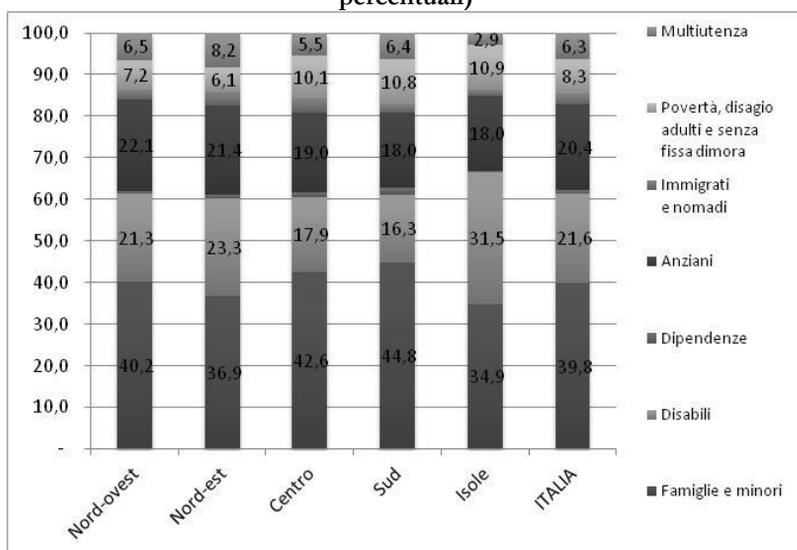
Funzioni di spesa	2007	2011	Var. % 2007-2011
<b>Valori assoluti in milioni di euro correnti</b>			
Sanità	105.331	115.992	<b>10,1</b>
Istruzione	69.543	65.772	<b>-5,4</b>
Protezione sociale	280.658	322.969	<b>15,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>670.943</b>	<b>719.746</b>	<b>7,3</b>
<b>Composizione percentuale</b>			
Sanità	15,7	16,1	<b>2,5</b>
Istruzione	10,4	9,1	<b>-12,5</b>
Protezione sociale	41,8	45,0	<b>7,7</b>
<b>Rapporti percentuali sul Pil</b>			
Sanità	6,8	7,3	<b>7,4</b>
Istruzione	4,5	4,2	<b>-6,7</b>
Protezione sociale	18,1	20,4	<b>12,7</b>
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>43,2</b>	<b>45,5</b>	<b>5,3</b>

Fonte: Istat, COFOG

Gli ultimi dati Istat disponibili (2009) sulla spesa dei Comuni per interventi e Servizi sociali indicano una spesa pari a circa 7 miliardi di euro, in crescita del 9% rispetto al 2007. Per quanto riguarda le diverse aree di utenza destinatarie degli interventi, quasi il 40% delle risorse è destinata all'area 'Famiglia e minori', il 21,6% all'area 'Disabili', il 20,4% a quella 'Anziani', mentre l'area 'Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora' impegna l'8,3% delle risorse a disposizione. In termini relativi la spesa sociale dei Comuni singoli e associati per l'area povertà ricalca la situazione del Paese relativamente all'intensità della povertà: al Nord la quota di spesa sociale dei Comuni per tale area di utenza è pari al 6,4%, 7,7% al Centro e 9% al Sud. Se tuttavia assumiamo i valori pro-capite, ovvero il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per la specifica area di utenza, in questo caso il rapporto si ribalta a causa dei maggiori livelli di spesa sostenuti dalle amministrazioni

comunali del Centro-Nord per l'area sociale: sempre con riferimento all'area 'Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora', la spesa pro-capite nelle Regioni settentrionali è pari a 18 euro (con punte di 30 e 38 euro raggiunte nelle due regioni a Statuto Speciale, rispettivamente Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), 16 euro al Centro (29 euro nel Lazio) e 12 euro al Sud (47 euro in Sardegna). La variabilità tra le regioni è molto elevata, e i parametri più bassi si riscontrano per due regioni del Sud, Molise e Calabria (3 euro pro-capite) e per la Valle d'Aosta (4 euro).

**Grafico 2.4 - Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e ripartizione geografica - Anno 2009 (valori percentuali)**



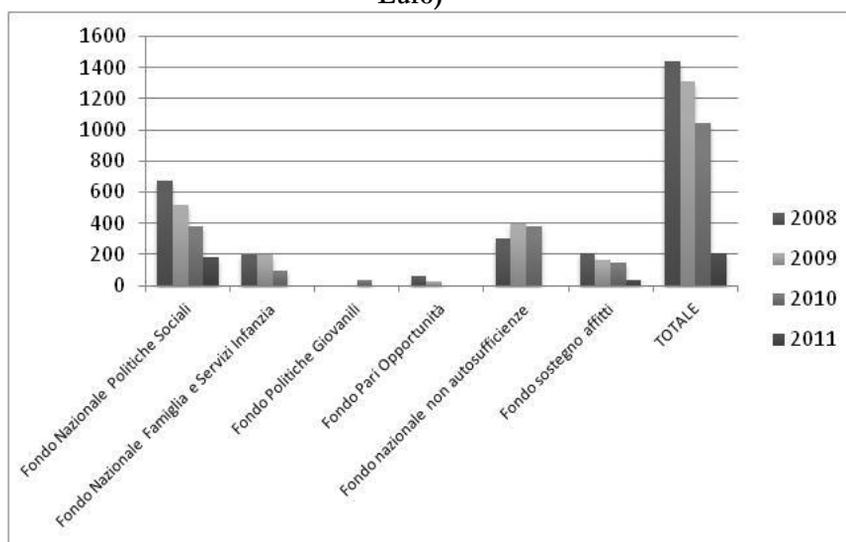
Fonte: Istat, *La spesa sociale dei comuni*

È comunque utile ricordare come la spesa sociale sia stata negli ultimi anni una delle voci di bilancio particolarmente penalizzate dal processo di *spending review*<sup>21</sup>: la Fondazione Ifel (Istituto per la Finanza e le

<sup>21</sup> Considerando i finanziamenti statali per le politiche sociali, tra il 2010 e il 2011 si è assistito all'azzeramento del Fondo Nazionale Famiglia e Servizi Infanzia, del Fondo Politiche Giovanili, del Fondo Pari Opportunità e del Fondo Nazionale Non

Economie locali) ha calcolato che per ottenere lo sforzo finanziario richiesto per il 2012 interamente da riduzioni di spesa, i Comuni avrebbero dovuto tagliare la funzione sociale tra il 12,7 e il 13,5%. Ma se, come detto in precedenza, la spesa complessiva per la protezione sociale è cresciuta nell'ultimo periodo, è importante soffermarsi sulla constatazione che in questi ultimi anni, la decurtazione di risorse per la protezione sociale è stata rivolta a una sola tra le aree della protezione sociale [...] Infatti, sull'ammontare della spesa pubblica italiana per la protezione - pari a circa il 27% del Pil - il 26,6% non è stato tagliato mentre le decurtazioni si sono concentrate sullo 0,4% destinato al welfare dei Comuni (Anci, 2012:17).

**Grafico 2.5 - Finanziamenti statali per le Politiche sociali 2008-2011 (mil. Euro)**



Fonte: Anci-Cittalia (2012)

Autosufficienze, sopravvivendo i soli Fondo Nazionale Politiche Sociali e Fondo Nazionale Sostegno Affitti. In termini di risorse, si è passati da 1,4 miliardi di euro nel 2008 di finanziamenti statali per le politiche sociali, ai 211 milioni del 2011.



# 3. POVERTÀ ALIMENTARE: UN'INDAGINE SUI SERVIZI E SULLE STRUTTURE TOSCANE DI CONTRASTO AL FENOMENO

## 3.1 Il quadro regionale

Le specificità sociali, economiche ed istituzionali della Toscana hanno sicuramente influenzato positivamente il suo pluridecennale sviluppo. Tuttavia queste stesse, oggi presentano vincoli che rallentano la capacità del sistema regionale di far fronte all'impatto della grave crisi economica che sta attraversando. I dati congiunturali sulla povertà sono pertanto da inquadrare all'interno di una prospettiva di più lungo periodo, in modo da far emergere contestualmente sia l'esito contingente dei processi di impoverimento, sia il peso delle debolezze strutturali del sistema Toscana cui sono da imputare gran parte dei fenomeni e delle tendenze osservate.

Per questi motivi nelle pagine che seguono abbiamo ritenuto utile contestualizzare il dato sui processi di impoverimento in atto all'interno di una più generale riflessione sulle dinamiche della crisi nel territorio regionale. Parlare di povertà senza parlare di crisi risulterebbe infatti miope e, soprattutto, impedirebbe di cogliere il nesso strutturale tra i due processi sul quale è necessario operare per realizzare politiche di coesione sociale più efficienti e più efficaci.

### *3.1.1 Il contesto macro-economico*

La Toscana è stata per anni una regione “mediamente benestante”, con un reddito pro capite superiore alla media nazionale (Lorenzini-Maltinti, 2008, p.110). La crisi iniziata sul finire del 2007 minaccia questo vantaggio comparativo, soprattutto perché porta in evidenza alcune debolezze strutturali del sistema Toscana.

Un primo fronte di debolezza è rappresentato dalla crisi del settore manifatturiero. In parte ciò risulta il prodotto diretto della crescente debolezza della domanda internazionale, che ha abbattuto il livello storico delle esportazioni toscane (Perugi, 2009), anche se la ripresa



della domanda estera – avvenuta in particolare a partire dal 2011 – ha messo in luce una debolezza strutturale, più che congiunturale – del sistema Toscana. Un secondo fronte è però da imputare anche alla scarsità di investimenti per l'innovazione che sono stati realizzati a partire dagli anni '90 (fatta eccezione per alcuni settori tecnologici o della moda che, infatti, mostrano parametri di crescita positivi). Un terzo fronte emerge sul versante del contenimento dei consumi che, dal 2000, costituisce un effetto indotto dalle perdite di posti di lavoro derivanti dalle ristrutturazioni industriali.

Gli effetti di queste tensioni non si sono distribuiti allo stesso modo sul territorio regionale. La Toscana presenta infatti una varietà di modelli di sviluppo territoriale che ha visto affiancarsi - ed in qualche modo competere - le aree interne dei cosiddetti distretti industriali con le aree costiere che avevano invece privilegiato un modello di sviluppo centrato su grandi insediamenti di industria pesante che non hanno innescato processi di sviluppo locale capaci di sostenere la crescita e l'occupazione nel momento in cui i settori della siderurgia, chimica e cantieristica italiana sono entrati in crisi ed al tempo stesso hanno impedito, stante il profondo impatto ambientale, la valorizzazione turistica del territorio. Come è stato opportunamente rilevato, ciò ha determinato una profonda disuguaglianza nelle performance dei principali indicatori di povertà, dei quali in buona misura determina la variabilità e l'andamento. Immaginando una “geografia delle differenze”, in Toscana l'intera area costiera (con l'eccezione della costa pisana) manifesta livelli di povertà relativa superiore alla media regionale (particolarmente nelle province di Massa Carrara e di Livorno e, in parte, in quella grossetana), mentre la macroarea centrale presenta valori decisamente migliori (con l'eccezione di qualche vallata, come il Casentino) (Lorenzini-Maltinti, 2008, p.117).

Oltretutto nelle aree che presentano una maggiore diffusione della povertà è maggiore pure la disuguaglianza; mentre nelle aree comparativamente più ricche la variabilità degli indicatori di ricchezza e di povertà è minore.

A questo proposito i ricercatori dell'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana) hanno formulato l'ipotesi che “lo sviluppo terziario (sia quello urbano che quello turistico) in Toscana abbia la tendenza a divaricare i sentieri di reddito all'interno del sistema sociale interessato e quindi a rendere meno coesa la società

dal punto di vista economico; al contrario il modello di piccola industria (le aree distrettuali non corrispondono perfettamente a questo modello perché in alcune i fenomeni di povertà sono più significativi) sembra capace di ridistribuire i redditi in modo sufficientemente equilibrato all'interno dell'area in cui sono prodotti" (Lorenzini-Maltinti, 2008, p.119).

Stante questa situazione di fondo, l'effetto della crisi sulla stratificazione sociale toscana si presenta indubbiamente pesante e minaccioso, soprattutto in considerazione del fatto che le debolezze strutturali di molti sistemi economici locali non garantiscono affatto sulla loro capacità di reagire alla crisi. Tuttavia per la comprensione dei meccanismi di ingresso, permanenza ed uscita dalla povertà l'insieme delle indicazioni che abbiamo fino ad ora raccolto e presentato sono sicuramente necessarie, ma per niente sufficienti (Tomei, 2011).

### *3.1.2 Le dimensioni dell'impoverimento*

Dare una misura della povertà a livello subnazionale non è una operazione semplice, dal momento che necessita l'implementazione di specifiche procedure di raccolta ed analisi di dati campionari. E' questo il motivo per cui le ultime informazioni statisticamente affidabili sono quelle relative alle due Indagini sulle Condizioni di Vita delle Famiglie Toscane (ICVFT) realizzate da IRPET in collaborazione con CRIDIRE nel 2002 e nel 2004, che purtroppo però non sono in grado di offrirci informazioni circa gli effetti della crisi finanziaria di fine 2007 e di quella economica che si è avviata nel 2010.

L'indagine del 2002 stimava che in Toscana fossero in condizione di povertà (con riferimento al reddito 2000) il 5.7% delle famiglie ed il 6.2% degli individui.

Tabella 3.1 - Indici di diffusione povertà in Toscana. Redditi 2000 (valori percentuali)

	<b>Famiglie povere</b>	<b>Individui poveri</b>
Linea di povertà relativa Italia	17,0	<b>17,3</b>
Linea di povertà relativa Toscana	5,7	<b>6,2</b>
<b>Linea di povertà assoluta Toscana</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>

Fonte: Baldi-Lemmi-Sciclone, 2005, p.82

In generale l'incidenza e l'intensità della povertà risultavano decrescenti rispetto all'età ed al numero medio di percettori di reddito per famiglia, maggiori nelle famiglie composte da una sola persona e da 5 e più componenti, nei nuclei monoparentali e nelle coppie con due figli minori.

Le persone a maggiore rischio di povertà furono allora individuate tra i soggetti che vivono in *nuclei monogenitoriali con figli minorenni* (soprattutto nel caso in cui l'adulto di riferimento sia la donna), in *famiglie numerose*, tra coloro che vivono in una *abitazione in affitto* (la cui probabilità di cadere in uno stato di privazione relativa è del 48% superiore a quella delle famiglie che sono proprietarie della abitazione di residenza), tra i *minorenni* (il cui rischio povertà sopravanza del 3% quello dell'individuo di riferimento), tra i *disoccupati* o gli *occupati in modo precario* e tra i nuclei con *basso grado di scolarizzazione* (Baldi-Lemmi-Sciclone, 2005, pp.86-87)

Come del resto già segnalato dalla letteratura nazionale, il caleidoscopio dell'impoverimento rivela la presenza di un reale rischio di deprivazione anche in corrispondenza di condizioni tradizionalmente abbastanza al riparo dal fenomeno e rispetto alle quali, quindi, il nostro sistema di welfare non dispone di specifici strumenti di intervento: i lavoratori poveri (*working poor*), i minorenni anche se conviventi con la famiglia, chi abita in affitto, le donne capifamiglia anche se occupate.

Sono proprio queste, peraltro, le categorie sociali più esposte non solamente al rischio di impoverimento ma anche (dato ben più preoccupante) al rischio di *permanenza nella povertà* ovvero di rimanere intrappolato in una spirale di impoverimento al punto da non riuscire ad uscirne nel giro di 24 mesi.

Tabella 3.2 - Tassi di persistenza in povertà (2000-2002)

	<b>Rimane</b>	<b>Esce</b>	<b>Entra</b>
<i>Linea base nazionale rivalutata al 2002</i>			
Nord	34	66	4
Centro	38	62	6
Sud	61	39	15
TOSCANA	59	41	N.D.
ITALIA	54	46	8

Fonte: Baldi-Lemmi-Sciclone, 2005 p.90<sup>22</sup>

Dalle ricerche citate risulta infatti che il 59% delle famiglie che erano relativamente povere nel 2000 continuavano ad esserlo anche dopo due anni (con una performance di gran lunga peggiore rispetto alla media del Centro-Nord del Paese, ma anche di quella italiana), e che ben il 20% di quelle che nello stesso anno si dichiaravano assolutamente povere alla stessa scadenza temporale (2002) lo erano ancora (Baldi-Lemmi-Sciclone, 2005, p.89).

Per quantificare gli effetti della crisi sulle famiglie toscane, l'IRPET ha fatto ricorso a tecniche di stima a livello sub-nazionale delle informazioni ricavate dall'indagine della Banca d'Italia sui redditi delle famiglie e dell'ISTAT sui conti regionali. Il dato di fondo che ne emerge è che la crisi economica ha peggiorato una tendenza all'impovertimento già presente da tempo, accentuando però fortemente la dispersione del reddito medio delle famiglie (complessivamente rimasto invariato nel periodo 2000-2010) sia in senso verticale (disuguaglianza tra ricchi e poveri), sia in senso orizzontale (distanza tra categorie sociali). Al netto della ricchezza derivante dal valore della prima casa, le stime dell'IRPET segnalano infatti che il quintile più alto nella distribuzione del reddito equivalente delle famiglie possiede un ammontare di ricchezza che è venti volte quella detenuta dal primo (IRPET, 2012: 88).

<sup>22</sup> I dati relativi alla Toscana risultano nel testo citato incoerenti rispetto al commento dello stesso. Si è pertanto provveduto a correggerli sulla base delle indicazioni di quest'ultimo (p.89), ritenendo errato il dato in tabella di p.90.

Il quadriennio di crisi 2008-2011 ha prodotto una riduzione del 2,6% in termini reali del reddito delle famiglie toscane, fondamentalmente a causa della perdita di lavoro sia in termini di posti (-22.000) che di ore, e della distribuzione del lavoro presente in forme meno redditizie come la Cassa Integrazione Guadagni (CIG), il lavoro part-time (spesso involontario), i contratti atipici e le forme di auto-impiego.

Nel periodo considerato tutti gli indicatori occupazionali segnalano un peggioramento della situazione: i disoccupati sono cresciuti del 29% e gli occupati part-time del 6%; il tasso di disoccupazione è arrivato al 6%, ma stimando l'apporto del potenziale di lavoro inutilizzato l'IRPET lo posiziona al 10%; cresce lo scoraggiamento e quindi il tasso di inattività tra le donne e tra i giovani; tra questi ultimi (categoria in cui il tasso di disoccupazione tocca il 25%) cresce il numero di coloro che non cercano lavoro né studiano (NEET).

Se fino al 2010 gli effetti di questi processi hanno trovato una qualche compensazione grazie agli ammortizzatori sociali pubblici ed al patrimonio accumulato dalle famiglie, il nuovo periodo di recessione avviatosi a partire dal 2011 non sembra più disporre di questi strumenti per compensare gli effetti destabilizzanti sulle famiglie e sulle imprese. Il congelamento della spesa della pubblica amministrazione che è conseguito alle misure di contenimento della spesa pubblica, l'irrigidimento dei criteri di accesso al credito privato e l'erosione dei patrimoni familiari hanno privato il sistema regionale degli strumenti di sostegno ai processi di impoverimento in atto, minacciando ulteriori cadute del livello di deprivazione a fronte delle stime che ipotizzano per il 2012 una caduta del PIL regionale di -1,7% e di una conseguente riduzione dell'occupazione di altre 20mila unità (IRPET, 2012: 8).

### 3.2. La metodologia dell'indagine

L'indagine sui servizi e le strutture che sul territorio toscano si occupano del contrasto al fenomeno della povertà alimentare rappresenta la prima mappatura svolta a livello regionale specificamente per tale campo di azione. La rilevazione parte dalle evidenze contenute nella I edizione del Rapporto (Regione Toscana, 2011), in particolare nella sezione relativa all'indagine su servizi e strutture che si occupano di povertà e disagio grave, rappresentandone un approfondimento

rispetto ad una specifica domanda sociale (il bisogno alimentare) e ai modelli gestionali e organizzativi che sostengono i soggetti attivi in questo ambito.

La definizione del campo di indagine, operata insieme all'Osservatorio Sociale Regionale ed alla Rete degli Osservatori Sociali Provinciali, è avvenuta a partire dal Nomenclatore degli interventi e servizi sociali della Regione Toscana (Del. G.R. 2009 n. 580), strumento in grado di offrire una ontologia dei livelli essenziali di assistenza sociale, tale da rendere possibile un confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali. Nello specifico, l'indagine è stata rivolta a quei soggetti operanti all'interno di una, o più, delle seguenti quattro categorie definite dal Nomenclatore regionale:

- G6: Distribuzione pasti a domicilio e/o lavanderia a domicilio;
- H1: Mensa sociale;
- H3: Distribuzione beni di prima necessità (pasti, medicinali, vestiario, ecc.);
- IC1: Buoni spesa o buoni pasto.

Le caratteristiche del bisogno alimentare vedono una diffusa presenza sul territorio di soggetti – pubblici, privati, del privato-sociale e del Terzo Settore – che svolgono assistenza in tale ambito, con schemi di lavoro e caratteristiche del servizio più o meno formalizzati e regolari: ciò ha richiesto un restringimento del campo di osservazione, ben consapevoli dell'impossibilità di raggiungere una copertura totale degli enti che in Toscana si occupano di offrire assistenza nel campo della povertà alimentare. A tal fine sono stati adottati due criteri discriminanti per l'individuazione dei soggetti rientranti all'interno della domanda di ricerca:

- 1) Attività/servizio di contrasto alla povertà alimentare svolti in maniera non occasionale, ma strutturati secondo giorni e orari prestabiliti;
- 2) Gestione, in maniera più o meno sistematica, di casi di persone inviate/segnalate dai Servizi sociali del Comune.

Tali criteri, almeno uno dei quali deve caratterizzare gli enti oggetto dell'indagine, hanno inteso restringere il campo di osservazione a quegli attori le cui attività sono contraddistinte da un maggiore grado di strutturazione e continuità nel tempo, e che trovano nel sistema pubblico un referente – con accordi non necessariamente formalizzati

di finanziamento dell'attività o gestione di casi di invio da parte dei Servizi – rispetto alle proprie attività di contrasto al fenomeno della povertà alimentare.

Definito il campo di indagine, il passo successivo è stato quello relativo alla costruzione di un database risultante dall'incrocio di più elenchi:

- Strutture che si occupano di interventi socio-assistenziali relativi alla povertà ed al disagio grave, rilevate per il I Rapporto “Esclusione sociale e disagio grave in Toscana”;
- Integrazione al I Rapporto “Esclusione sociale e disagio grave in Toscana”, curato dall'Osservatorio Sociale Provinciale di Firenze in collaborazione con la Fondazione Michelucci;
- Elenco enti ed associazioni convenzionati con il Banco Alimentare;
- Database Cesvot;
- Elenco strutture Mirod/Caritas.

Definito questo primo elenco, lo stesso è stato sottoposto agli Osservatori Sociali Provinciali, i quali – ognuno per il proprio territorio – è stato chiamato a confermare e/o ad integrare il database con ulteriori soggetti che rispondessero ad almeno uno dei due criteri succitati. Per lo svolgimento di questa attività gli Osservatori si sono avvalsi della collaborazione dei Servizi sociali dei Comuni afferenti ai propri territori.

Il questionario utilizzato per la rilevazione, validato dalla Rete dell'Osservatorio Sociale Regionale e degli Osservatori Sociali Provinciali, è stato suddiviso in sette sezioni (v. Allegato): la prima riguardante l'anagrafica del soggetto rispondente; le successive quattro sezioni volte a rilevare nello specifico le informazioni (tipo di intervento, numeri e caratteristiche dell'utenza, fonti di finanziamento) sui servizi eventualmente offerti in ognuna delle quattro categorie del Nomenclatore; la sesta sezione è stata invece costruita per rilevare servizi diversi rispetto a quelli previsti dalla normativa regionale; l'ultima sezione, infine, indaga le eventuali criticità presenti rispetto *a)* al rapporto con gli utenti, *b)* alla risposta al bisogno degli utenti, *c)* al rapporto con le Pubbliche Amministrazioni.



La rilevazione<sup>23</sup>, che ha coinvolto circa 150 organizzazioni, è partita nei primi giorni di gennaio e si è conclusa a metà febbraio 2013. I questionari validi sono stati 75, con un tasso di risposta pari al 50%. Tra le organizzazioni rispondenti si riscontra un ampio range dimensionale delle stesse, che inevitabilmente influisce sui volumi di attività gestiti dai singoli soggetti.

Il numero di enti raggiunti con la presente rilevazione rappresenta solo una parte di una complessa realtà che, in Toscana, vede la presenza attiva di centinaia di soggetti – tra associazioni di volontariato, enti religiosi, privato sociale, ... - nel campo del contrasto alla povertà alimentare. I risultati raggiunti da questa indagine non hanno quindi la pretesa di fornire un quadro esaustivo dell'intero panorama richiamato, quanto piuttosto l'obiettivo di fornire una fotografia chiara dei meccanismi alla base di una parte di esso, quello rappresentato dai soggetti più strutturati ed integrati rispetto ai sistemi locali di welfare.

---

<sup>23</sup> L'indagine - coordinata e gestita da Asel srl, società partecipata della Provincia di Prato alla quale sono affidate le attività di ricerca dell'Osservatorio Sociale provinciale di Prato - è stata condotta attraverso il software open source *Lime Survey*. Per gli enti e le associazioni privi di un indirizzo mail valido, si è proceduto attraverso l'invio postale del questionario.

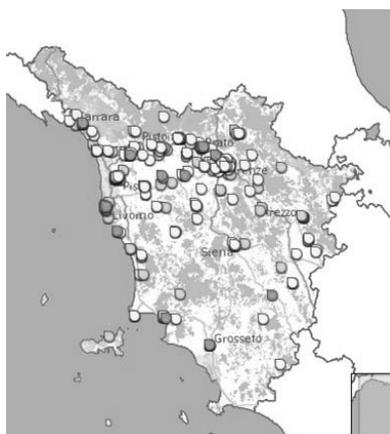


### *BOX III: Georeferenziazione delle organizzazioni censite*

La mappatura georeferenzata delle organizzazioni rilevate, che costituisce parte integrante del presente lavoro, è consultabile all'indirizzo: [http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poverta&legendo=pen=poverta\\_funz](http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poverta&legendo=pen=poverta_funz)

Attraverso l'interpretazione di dati geografici il sistema – realizzato da Viviana Cossi e Gianni Bandinelli del Settore Sistemi informativi e tecnologie della conoscenza della Regione Toscana – permette una visione delle informazioni in forma rapida e intuitiva. Le mappe dedicate alle strutture di aiuto alle povertà contengono le principali informazioni (recapiti, orari di apertura, servizi offerti, tipologia delle prestazioni, etc) relative ai soggetti censiti in occasione del Primo e del Secondo Rapporto su esclusione sociale e disagio grave in Toscana.

Tutte le mappe della Regione Toscana (temi amministrazione, cultura, giustizia, sanità, società e statistica) sono consultabili all'indirizzo <http://mappe.rete.toscana.it/index.html>.



### 3.3. La geografia toscana dei servizi di contrasto alla povertà alimentare

L'indagine sui servizi di contrasto alla povertà alimentare in Toscana ha rilevato la presenza di 75 enti rispondenti ad almeno uno dei due requisiti-filtro stabiliti per la partecipazione all'indagine: 1) attività strutturata secondo giorni e orari prestabiliti e 2) gestione di casi inviati/segnalati dai Servizi sociali dei Comuni. Oltre i 4/5 dei soggetti rispondenti si caratterizzano per la natura solidaristica e gratuita delle proprie attività: il 61,3% dei soggetti partecipanti all'indagine è costituito da associazioni di volontariato e il 25,3% da enti religiosi. L'indagine ha interessato invece in maniera più marginale quei soggetti di natura 'ibrida', del privato sociale, in particolare le associazioni di promozione sociale (6,7%), le cooperative sociali di tipo A (4,0%) e tipo B (1,3%).

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, al di là della prevalenza di soggetti della provincia di Firenze (20, pari al 26,7%) – scontata, considerando la più elevata quota di popolazione residente e le caratteristiche metropolitane della città di Firenze – è da sottolineare il dato di Pistoia (12, pari al 16%), che si pone in continuità rispetto a quanto emerso dalla I edizione del Rapporto con l'indagine ai servizi e alle strutture che si occupano di interventi socio-assistenziali relativi alla povertà e al disagio grave (Regione Toscana, 2011: 53-59).

Per quanto riguarda la natura sociale degli enti all'interno dei diversi territori, non si riscontrano significative peculiarità anche a causa del ridotto numero di evidenze a disposizione. In tutte le province risulta prevalente l'attività svolta dalle associazioni di volontariato, mentre l'attività degli enti religiosi in questo ambito registra, in proporzione, un'incidenza maggiore sul totale degli enti rilevati per le province di Prato, Siena e Arezzo (cfr. Tab. 3.3).

Tabella 3.3 – Soggetti rispondenti all'indagine per provincia e ragione sociale

	Ass. di volontariato	Ass. di promozione sociale	Coop sociale di tipo A	Coop sociale di tipo B	Altro tipo di ass. (non iscritte ad albi provinciali e/o regionale)	Ente religioso	Tot.
Arezzo	4					2	6
Firenze	14	1	1			4	20
Grosseto	2					1	3
Livorno	2	1					3
Lucca	7	1				1	9
Massa Carrara	2	1				1	4
Pisa	3		1		1	3	8
Pistoia	8		1			3	12
Prato	2	1				2	5
Siena	2			1		2	5
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>75</b>

La maggior parte dei soggetti rispondenti è localizzato all'interno di Comuni di medio-grandi dimensioni, in particolare in quelli con una popolazione residente tra 10 mila e 50 mila residenti (40%) ed in quelli con popolazione superiore a 50 mila unità (44%). Conseguentemente, una buona parte delle strutture rilevate (31) svolge la propria attività all'interno del comune capoluogo della provincia, dato evidente in particolare a Firenze (6), Prato e Pisa (5).

Tabella 3.4 – Comune in cui ha sede il soggetto rispondente per classe dimensionale

	V.a.	%
< 10.000 ab.	12	16,0
10.000 > 50.000 ab.	30	40,0
> 50.000 ab.	33	44,0
<b>Totale</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

La tabella 3.5 mostra le frequenze relative all'anno di inizio delle attività dei soggetti rispondenti nel campo del bisogno alimentare. Il 18,7% ha iniziato le attività in questo ambito prima degli anni '90: si tratta prevalentemente di enti religiosi e di associazioni legate all'associazionismo cattolico, la cui strutturazione ha favorito la continuità nel tempo di tale tipo di attività. Decisamente più numerosi sono invece i soggetti che hanno dichiarato di aver iniziato le attività di assistenza nel campo del bisogno alimentare negli anni '90, periodo in cui si struttura in Toscana la rete legata al Banco Alimentare e in cui iniziano le prime attività anche i soggetti del cd. privato sociale: associazioni di promozione sociale e cooperative sociali. Circa 1/3 dei soggetti che hanno dichiarato l'anno di inizio attività si pone all'interno degli anni Duemila, decennio segnato prevalentemente da due fattori: l'aumento dei flussi migratori – sia comunitari che extracomunitari – e la crisi economica iniziata nel secondo semestre del 2008.

Tabella 3.5 – Anno di inizio attività

Anno	N° soggetti	
	v.a.	%
Prima del 1980	8	10,7
Dal 1981 al 1989	6	8,0
Dal 1990 al 1999	16	21,3
Dal 2000 al 2008	23	30,7
Dal 2009 al 2012	10	13,3
N.D.	12	16,0
<b>Totale</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

Per quanto concerne la tipologia di interventi attivati dalle organizzazioni partecipanti all'indagine<sup>24</sup>, distribuzione di pasti a bassa soglia e buoni spesa sono le tipologie più frequenti (rispettivamente, 35 e 24 casi) e che si ritrovano in pressoché tutto il territorio regionale. Per la provincia di Firenze si segnala un numero rilevante di enti che eroga servizi legati a buoni spesa e buoni pasto (8), così come anche di soggetti attivi nella distribuzione di pasti a bassa soglia (8), tipologia di

<sup>24</sup> Ogni organizzazione può operare all'interno di uno o più dei singoli campi di intervento individuati

intervento che vede più organizzazioni attive anche a Pistoia (6), Pisa e Lucca (4). Queste ultime tre province si caratterizzano anche per il numero più elevato di soggetti legati ad interventi di mensa sociale. Si noti, tuttavia, come le organizzazioni rispondenti non rappresentino l'intero universo delle realtà impegnate in Toscana nell'assistenza in ambito alimentare e che, quindi, le evidenze raccolte non possano essere ricondotte a caratteristiche peculiari dei diversi territori.

Tabella 3.6 – Soggetti rispondenti all'indagine per provincia e tipologia di intervento

	Distribuzione di pasti a bassa soglia	Mensa sociale	Buoni spesa	Distribuzione di pasti a domicilio	Altro <sup>25</sup>
Arezzo	2	1	2	1	3
Firenze	8	2	8	4	6
Grosseto	1	1	2		1
Livorno	3				
Lucca	4	3	1	2	2
Massa Carrara	2		1		2
Pisa	4	4	3		4
Pistoia	6	3	2	1	6
Prato	3	1	3		2
Siena	2	1	2	1	1
<b>Totale</b>	<b>35</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>27</b>

### 3.3.1. I modelli organizzativi e gestionali

In 68 casi su 75 (90,7%), le organizzazioni intervistate dichiarano di gestire, in maniera più o meno sistematica, casi di persone inviate o segnalate dai Servizi sociali dei Comuni del territorio. Questa assunzione di corresponsabilità non sorprende con riferimento alle associazioni che svolgono la propria attività in maniera strutturata, secondo giorni e orari prefissati (63 su 70) e quindi in qualche modo nel

<sup>25</sup> All'interno della categoria "Altro" trovano collocazione tutte le organizzazioni che non erogano in via principale i servizi altrimenti descritti, e che dichiarano di essere attive nel campo del contrasto alla povertà alimentare mediante iniziative di (a) "raccolta beni alimentari per distribuzione ad altre organizzazioni che seguono persone/famiglie in difficoltà" e (b) raccolta occasionale in occasione della "colletta alimentare"

quadro di un servizio praticamente ‘istituzionalizzato’; colpisce, piuttosto, il fatto che tale collegamento sia dichiarato anche da tutte e 5 le associazioni che svolgono la propria attività in modo saltuario o occasionale.

Questo dato è rivelatore, con particolare evidenza, del legame funzionale che i Servizi di assistenza sociale territoriale hanno nel tempo stabilito con gli interventi del volontariato e dell’associazionismo, assumendoli così quali componente strategica del sistema di welfare locale preposto al contrasto della povertà grave. Se in alcuni casi i canali di accesso dell’utente prevedono delle procedure condivise tra Servizi e associazionismo, più frequente è invece la mancanza di tale forma di raccordo, una criticità centrale rispetto al rischio di offrire risposte non omogenee – o addirittura totalmente diverse – di fronte a problematiche simili, che richiederebbero perciò risposte allineate sia dal lato dei Servizi sociali professionali che da parte del tessuto associazionistico e del privato sociale.

Tabella 3.7 – L’associazione/organizzazione gestisce, in maniera più o meno sistematica, casi di persone inviate/ segnalate dai Servizi Sociali del Comune?

	V.a.	%
Si	68	90,7
No	7	9,3
<b>Totale</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

I servizi più strutturati, dato il loro numero elevato, ricalcano la distribuzione complessiva di quelli censiti, e pertanto si concentrano nelle province di Firenze (17), Pistoia (12), Lucca (9) e Pisa (7). Sono gestiti prevalentemente da associazioni di volontariato (41), da enti religiosi (18) ma anche da associazioni di promozione sociale (4) o da cooperative sociali (4). I servizi occasionali si trovano invece più dispersi nel territorio regionale, ed in particolare nelle province di Firenze (3), Massa Carrara (2) e Livorno (1) e sono gestiti prevalentemente da associazioni di volontariato (5).

Tabella 3.8 – L'associazione/organizzazione gestisce, in maniera più o meno sistematica, casi di persone inviate/ segnalate dai Servizi Sociali del Comune?

	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Totale</b>
Associazione di volontariato	41	5	46
Associazione di promozione sociale	4	1	5
Cooperativa sociale di tipo A	3	0	3
Cooperativa sociale di tipo B	1	0	1
Altro tipo di associazione (non iscritte ad albi provinciali e/o regionale)	1	0	1
Ente religioso	18	1	19
<b>Totale</b>	<b>68</b>	<b>7</b>	<b>75</b>

L'analisi delle risposte relative alle criticità nel rapporto tra le organizzazioni intervistate e le Pubbliche Amministrazioni che con le prime collaborano per la gestione/finanziamento degli interventi rivela tuttavia come non sempre tale coordinamento sia percepito positivamente né che sempre funzioni. Le 39 organizzazioni che hanno risposto, infatti, su questo punto si dividono praticamente a metà tra quelle che esprimono giudizi positivi sull'esperienza di collaborazione e quelle che invece segnalano difficoltà e disfunzioni.

Le critiche più aspre (anche se episodiche) si riferiscono alla mancanza di *procedure di segnalazione degli invii*, di *progettualità* da parte dei Servizi sociali territoriali, di *sostegno finanziario delle iniziative* ed all'impiego dei servizi realizzati dal volontariato come *anticipatori di contanti a fronte di emergenze socio-economiche degli enti pubblici*. Più diffuse le segnalazioni di criticità relative alla recente *diminuzione dei finanziamenti* ed al progressivo *arretramento degli enti locali rispetto ai livelli di supporto* che riuscivano a garantire prima della crisi.

Sono più critici gli enti religiosi (7 su 9), mentre risultano invece maggiormente soddisfatte le associazioni di volontariato (16 su 28).

### 3.3.2. Modalità di finanziamento

Rispetto alle organizzazioni rilevate, il finanziamento degli interventi di contrasto alla povertà alimentare grava per oltre il 60% dei servizi erogati sulle spalle delle organizzazioni che li hanno attivati, le quali

coprono i costi di gestione con *fondi propri*<sup>26</sup> o mediante il ricorso a specifiche azioni di *Fund raising*. Meno di un terzo delle organizzazioni finanziano i propri servizi con fondi pubblici erogati sulla base di specifiche *convenzioni*. Del tutto residuale (fatta eccezione per i servizi di distribuzione a domicilio dei pasti e di erogazione buoni spesa) la percentuale di organizzazioni in grado di accedere ad *altre forme di finanziamento pubblico*.

Tabella 3.9 – Modalità di finanziamento per tipologia del servizio. Val %

	<b>Distri- buzione di pasti a bassa soglia (N=34)</b>	<b>Mensa sociale (N=11)</b>	<b>Buoni pasto e buoni spesa (N=23)</b>	<b>Distribu- zione di pasti a domicilio (N=7)</b>	<b>Altro (N=46)</b>
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri	41,2	45,5	34,8	28,6	67,4
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie)	23,5	18,2	45,5	14,3	17,4
Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione	29,4	27,3	8,7	28,6	8,7
Altre forme di finanziamento pubblico	5,9	9,1	13,0	28,6	6,5
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>26</sup> L'impianto dell'indagine non ha consentito di indagare se le stesse organizzazioni ricevano comunque altri fondi pubblici a titolo di contributo. Il questionario di rilevazione consentiva comunque di rilevare diverse fonti di finanziamento.

L'*autofinanziamento* è più diffuso tra le organizzazioni erogatrici di servizi diversi rispetto alle quattro tipologie prefigurate dall'indagine, come la raccolta e stoccaggio di beni alimentari (67,4%), diminuisce nei servizi di mensa sociale (45,5%), distribuzione dei pasti a bassa soglia (41,2%), erogazione di buoni pasto e buoni spesa (34,8%), e si abbatte infine in corrispondenza dei servizi di distribuzione di pasti a domicilio (28,6%). Il ricorso a specifiche azioni di *Fund raising* (aggiudicazione di progetti di finanziamento ad hoc, compartecipazioni, ecc.) risulta invece una modalità abbastanza diffusa nei servizi di erogazione buoni (45,5%), mentre diminuisce con riferimento agli altri servizi di distribuzione pasti a bassa soglia (23,5%), mensa sociale (18,2%), raccolta e stoccaggio (17,4%) e distribuzione di pasti a domicilio (14,3%).

I *rapporti convenzionali* con i Servizi sociali territoriali sono più diffusi tra le organizzazioni che distribuiscono pasti a bassa soglia (29,4%) ed a domicilio (28,6%), e di poco inferiori per le mense sociali (27,3%); sono invece del tutto residuali nei servizi di erogazione di buoni pasto e buoni spesa (8,7%) e di raccolta e stoccaggio beni alimentari (8,7%).

Le *altre forme di finanziamento pubblico* (contributi extra convenzionali) sono relativamente più diffuse tra le organizzazioni che distribuiscono pasti a domicilio (28,6%) e, sebbene con una percentuale molto inferiore, tra quelle che erogano buoni (13%). Risultano invece marginali negli altri casi.

La distribuzione delle modalità di finanziamento dei servizi erogati nel caso delle organizzazioni che esplicitamente dichiarano di gestire in maniera più o meno sistematica casi di persone inviate/ segnalate dai Servizi sociali territoriali non si discosta in maniera significativa da quella generale.

Tabella 3.10 – Modalità di finanziamento per tipologia del servizio per le organizzazioni che gestiscono casi inviati dai Servizi sociali del Comune. Val %

	<i>Distribuzione di pasti a bassa soglia (N=33)</i>	<i>Mensa sociale (N=9)</i>	<i>Buoni pasto e buoni spesa (N=21)</i>	<i>Distribuzione di pasti a domicilio (N=6)</i>	<i>Altro (N=41)</i>
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri	39,4	44,4	38,1	33,3	68,3
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie)	24,2	11,1	38,1	0	17,1
Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione	30,3	33,3	9,5	33,3	9,8
Altre forme di finanziamento pubblico	6,1	11,1	14,3	33,3	4,9
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Rispetto alla distribuzione generale, tuttavia, nel caso di questo specifico sottoinsieme di servizi risultano complessivamente più alte le percentuali relative al finanziamento mediante *convenzione* con enti locali o mediante *altra forma di finanziamento pubblico*. Presentano parallelamente dei valori percentuali inferiori di *autofinanziamento* i servizi di distribuzione di pasti a bassa soglia (39,4%) e di ricorso ad *altra forma di Fund raising* le mense sociali (11,1%), i servizi di erogazione di buoni pasto e buoni spesa (38,1%), di distribuzione di pasti a domicilio (0%) e di raccolta e stoccaggio di beni alimentari (17,1%).

Il ricorso all'*autofinanziamento* per la copertura dei costi di gestione dei servizi erogati è praticato da tutte le tipologie di organizzazione che operano nel settore, quale che sia la loro forma sociale: lo è da tutte e 3

le cooperative sociali, da oltre l'80% delle associazioni di volontariato e degli enti religiosi. E', invece, più specifico degli enti religiosi (68,4%) il ricorso alla raccolta di fondi ad hoc mediante richiesta di co-finanziamento su progetti, mentre le associazioni di volontariato accedono a questo canale solamente nel 32,6% dei casi.

Tabella 3.11 - Modalità di finanziamento per ragione sociale delle organizzazioni che gestiscono casi inviati dai Servizi sociali del Comune. Val %

	Associazioni di volontariato (N=46)	Associazioni di promozione sociale (N=5)	Altro tipo di associazioni, non iscritta ad albo (N=1)	Cooperativa sociale A (N=3)	Ente religioso (N=19)
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri	82,6	40,0	100	100	84,2
La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie)	32,6	20,0	0,0	0,0	68,4
Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione	23,9	20,0	0,0	33,3	42,1
Altre forme di finanziamento pubblico	10,9	80,0	0,0	0,0	10,5

Lo strumento della *convenzione* è utilizzato tanto dalle associazioni di volontariato (in 11 casi) che dagli enti religiosi (8). Se però

confrontiamo questi dati con le rispettive popolazioni di riferimento, scopriamo che gli enti religiosi godono di convenzioni in misura quasi doppia (42,1% vs 23,9%) rispetto alle associazioni.

Considerazione simile può essere svolta con riferimento agli *altri finanziamenti pubblici*, di cui beneficiano complessivamente 11

organizzazioni, che in valori assoluti si ripartiscono quasi equamente tra associazioni di volontariato (5), associazioni di promozione sociale (4) ed enti religiosi (2) ma che, in valori percentuali relativi alle popolazioni di riferimento, evidenziano come tale strumento sia utilizzato dall'80% delle associazioni di promozione sociale che operano nel settore.

### 3.3.3. Prestazioni e servizi

#### *Distribuzione di pasti a bassa soglia*

Negli ultimi tre anni 32 delle organizzazioni intervistate (42,7%) dichiara di aver progettato e gestito direttamente servizi di distribuzione di pasti a bassa soglia; tre (pari al 4% del collettivo) hanno invece partecipato a sostegno di interventi promossi da altre organizzazioni. Si tratta prevalentemente di associazioni di volontariato (17 casi) ed enti religiosi (12); concentrati nella provincia di Firenze (8), ma diffusi (sebbene in proporzioni inferiori) anche in quelle di Pistoia (6), Lucca e Pisa (con 4 casi ciascuna), Prato e Livorno (con 3 ciascuna), Arezzo, Massa Carrara e Siena (2) e Grosseto (1). Nel 10,7% dei casi si tratta di servizi diretti ad una platea variabile tra i 50 ed i 200 assistiti; nel 29% dei casi, invece, i beneficiari superano le 200 unità.

Le organizzazioni che attualmente si impegnano in questa attività sono però 46, delle quali 28 (60,9%) si dichiarano impegnate nella distribuzione di pacchi spesa in luoghi prefissati, 14 (30,4%) nella distribuzione di pasti in luoghi ed ore prefissati e 4 (8,7%) nella distribuzione di pasti pronti mediante unità mobili.

Tabella 3.12 – Tipi di intervento realizzati nel campo della Distribuzione pasti a bassa soglia

	V.a.	%
Distribuzione pasti pronti in luoghi prefissati	14	30,4
Distribuzione pasti pronti con unità mobili	4	8,7
Distribuzione pacchi spesa in luoghi prefissati	28	60,9
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

Dato il carattere a bassa soglia del servizio, non è stato possibile rilevare informazioni circa le caratteristiche anagrafiche dell'utenza (sesso e nazionalità). E' stato però possibile identificare (benché approssimativamente e con ampi margini di sovrapposizione tra le categorie identificate) le macro-tipologie che più diffusamente ricorrono ai servizi di distribuzione pasti a bassa soglia (il dato in tabella si riferisce al numero di organizzazioni che dichiara di avere la singola categoria tra i propri utenti, non trattandosi evidentemente del numero di casi trattati): in 30 casi su 46 sono immigrati, in 26 famiglie ed in 20 persone anziane. In 18 casi si tratta di persone in condizione di emarginazione grave (senza dimora, ex detenuti, nomadi, adulti con grave disagio), in 12 casi sono giovani e 9 minori; in 14 casi persone con problemi di dipendenze, in 11 pazienti psichiatrici e in 2 casi disabili.

Tabella 3.13 – Tipologia utenza Distribuzione di pasti a bassa soglia

	V.a.
Famiglia	26
Minori	9
Giovani	12
Anziani	25
Disabili	2
Dipendenze	14
Salute mentale	11
Immigrati	30
Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)	18

Oltre al servizio di preparazione pasti, molte organizzazioni svolgono altre attività complementari attraverso servizi di ascolto e dialogo (28 casi) e distribuzione vestiario (20 casi). Meno diffusi i servizi complementari di distribuzione buoni doccia o per l'ingresso al dormitorio (11 casi) e sanitari (6 casi).

Tabella 3.14 – Servizi complementari alla distribuzione pasti a bassa soglia

	V.a.
Nessuno	1
Ascolto e dialogo	28
Distribuzione vestiario	20
Buono doccia e/o per accesso a dormitorio	11
Assistenza sanitaria	6
<b>Totale</b>	<b>66</b>

### *Mensa sociale*

Negli ultimi tre anni, 10 delle organizzazioni intervistate (13,3%) dichiara di aver progettato e gestito direttamente servizi di mensa

sociale; sei (pari al 8% del collettivo) hanno invece partecipato a sostegno di interventi promossi da altre organizzazioni. Si tratta prevalentemente di enti religiosi (6 che gestiscono direttamente e 2 che partecipano ad interventi di altri organismi e di associazioni di volontariato); nel settore risulta attiva anche una cooperativa sociale. I servizi risultano concentrati nella provincia di Pisa (4 casi), Pistoia e Lucca (3 casi ciascuna), Firenze (2 casi), Prato, Arezzo, Grosseto e Siena (1 caso ciascuna). In 3 casi si tratta di servizi diretti ad una platea variabile tra i 50 ed i 200 assistiti; in 6 casi, invece, i beneficiari superano le 200 unità.

Mentre 7 organizzazioni si dichiarano impegnate nella gestione di una mensa sociale aperta a pranzo e cena, una lo è nella gestione di una mensa sociale aperta solamente a cena e 5 di una aperta solamente a pranzo. Degna di nota un'organizzazione che provvede alla distribuzione di pasti caldi alla stazione di Pistoia.

Tabella 3.15 – Tipi di intervento realizzati nel campo della Mensa sociale

	V.a.	%
Nessun intervento nel campo della Mensa Sociale	59	78,7
Altro	8	10,7
Mensa sociale aperta a pranzo e cena	7	9,3
Mensa sociale aperta solamente a cena	1	1,3
<b>Totale</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

Anche in questo caso, stante le caratteristiche di bassa soglia del servizio, è stato possibile identificare solo approssimativamente, e con ampi margini di sovrapposizione tra le categorie identificate, le macro-tipologie che più diffusamente ricorrono ai servizi di distribuzione pasti a bassa soglia: in 14 casi sono immigrati, in 12 persone anziane ed in 7 famiglie. In 8 casi si tratta di persone in condizione di emarginazione grave (senza dimora, ex detenuti, nomadi, adulti con grave disagio), in 8 casi sono giovani e in 4 minori; in 7 casi dipendenti, in 6 pazienti psichiatrici e in 2 casi disabili.

Tabella 3.16 – Tipologia utenza Mensa sociale

	<b>v.a.</b>
Famiglia	7
Minori	4
Giovani	8
Anziani	12
Disabili	2
Dipendenze	7
Salute mentale	6
Immigrati	14
Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)	8
<b>Totale</b>	<b>68</b>

Oltre al servizio di preparazione pasti, molte organizzazioni svolgono altre attività complementari attraverso servizi di dormitorio (4 casi) o di centro diurno (2 casi). In un solo caso gli organizzatori del servizio di mensa gestiscono anche un servizio di assistenza sanitaria.

Tabella 3.17 – Servizi complementari svolti rispetto alla mensa sociale

	<b>V.a.</b>
Nessuno	3
Centro diurno	2
Dormitorio	4
Assistenza sanitaria	1
<b>Totale</b>	<b>10</b>

### *Buoni pasto e buoni spesa*

Negli ultimi tre anni 24 delle organizzazioni rispondenti all'indagine (pari al 32% del totale) hanno sostenuto sul proprio territorio interventi nel campo dei buoni pasto e buoni spesa. Tra queste, 18 dichiarano di aver progettato e gestito direttamente tali interventi, mentre 6

dichiarano di aver partecipato a progetti promossi da altri enti/organizzazioni. Tali interventi vengono gestiti in particolare da associazioni di volontariato (12), enti religiosi (8), e associazioni di promozione sociale/altro tipo di associazione (4). A livello territoriale gli interventi si concentrano nella provincia di Firenze (8), Prato e Pisa (3), Grosseto, Siena, Pistoia e Arezzo (2), Massa Carrara e Lucca (1). Nel 61,1% dei casi le organizzazioni dichiarano che, annualmente, i servizi offerti in tale ambito raggiungono una platea compresa tra le 10 e le 100 famiglie; in tutti gli altri casi si raggiungono valori più elevati, compresi tra le 235 e le 1.500 famiglie.

Delle 24 organizzazioni attive in questo ambito, 3 dichiarano di gestire interventi relativi ai buoni pasto, 11 nel campo dei buoni spesa e 2 attraverso le tessere del modello Emporio della Solidarietà (Prato). Alcuni enti (13) dichiarano di integrare tali strumenti con altri tipi di intervento, ovvero la distribuzione di pacchi o, in un caso, azioni educative attraverso l'accompagnamento alla persona da parte di un volontario durante la spesa settimanale.

Tabella 3.18 – Buoni pasto, buoni spesa e tessere Emporio

	v.a.
Buoni Pasto	3
Buoni spesa	11
Tessere Emporio	2
Altro	13
<b>Totale</b>	<b>29</b>

Per quanto riguarda il target sociale dei buoni pasto, buoni spesa e tessere emporio, 18 organizzazioni dichiarano di avere le famiglie tra la propria utenza; altre importanti categorie sono rappresentate dagli immigrati (15 casi) e dagli anziani (11). Otto casi sono costituiti da emarginazione sociale e disagio adulti, 7 da minori e 6 da soggetti dipendenti. Quote più marginali interessano invece i giovani (4 casi), disabili e pazienti psichiatrici (2).

Tabella 3.19 – Tipologia utenza Buoni pasto, buoni spesa e tessere Emporio

	<b>V.a.</b>
Famiglia	18
Minori	7
Giovani	4
Anziani	11
Disabili	2
Dipendenze	6
Salute mentale	2
Immigrati	15
Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)	8
<b>Totale</b>	<b>73</b>

*Distribuzione pasti a domicilio*

Negli ultimi 3 anni 9 delle organizzazioni rilevate dall'indagine (pari al 12% del totale) hanno attivato interventi di distribuzione pasti a domicilio: 5 enti hanno strutturato l'intervento in via continuativa, 4 in via saltuaria. Lo stesso rapporto caratterizza anche le organizzazioni che hanno progettato e gestito direttamente gli interventi (5 casi) rispetto a quelle che, invece, hanno partecipato ad interventi promossi da altri enti (4).

Tabella 3.20 – Distribuzione a domicilio di pasti

	<b>V.a.</b>
Distribuzione a domicilio di pasti in via continuativa	5
Distribuzione a domicilio di pasti in via saltuaria	4
<b>Totale</b>	<b>9</b>

Per quanto riguarda la ragione sociale dei soggetti che hanno attivato interventi in tale ambito, vi si trovano soltanto associazioni di volontariato (6) ed enti religiosi (3). A livello territoriale, si nota come nessuna delle organizzazioni attive in questo ambito sia localizzata all'interno di un comune capoluogo, quanto piuttosto all'interno di comuni piccoli e medi: 4 enti operano in provincia di Firenze, 2 a

Lucca, e 1 a Pistoia, Siena e Arezzo. Per quanto concerne il numero di utenti che annualmente beneficiano di tale tipo di interventi, 4 soggetti rispondenti si pongono in una classe inferiore alle 25 unità, mentre 3 realtà presentano consistenze più marcate, con una platea che varia dai 70 ai 400 assistiti.

Per quanto riguarda la tipologia di utenza, rispetto agli altri tipi di intervento le organizzazioni segnalano una maggiore rilevanza dell'utenza italiana. Rispetto al target degli assistiti, invece, la caratteristica di domiciliarità del servizio rende evidente la sua funzionalità rispetto a particolari categorie, come anziani, disabili e pazienti psichiatrici, caratterizzate da ridotte possibilità di mobilità. Tre organizzazioni segnalano anche la famiglia tra l'utenza di questo tipo di intervento.

Tabella 3.21 – Tipologia utenza Distribuzione a domicilio di pasti

	<b>v.a.</b>
Famiglia	3
Minori	-
Giovani	1
Anziani	5
Disabili	3
Dipendenze	-
Salute mentale	2
Immigrati	2
Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)	-
<b>Totale</b>	<b>16</b>

Accanto agli interventi attivati all'interno delle 4 macro aree (distribuzione pasti a bassa soglia, mensa sociale, buoni pasto e buoni spesa, distribuzione pasti a domicilio) 27 organizzazioni (19 associazioni di volontariato, 7 enti religiosi e un'associazione di promozione sociale) segnalano inoltre la propria attività nella raccolta beni alimentari da distribuire ad altre organizzazioni che seguono persone/famiglie in difficoltà. 44 organizzazioni dichiarano altresì di aver organizzato, negli ultimi 3 anni, collette alimentari: il 43,2% di tali soggetti è costituito da

associazioni di volontariato, il 18,2% da enti religiosi, il 4,5% da associazioni di promozione sociale e il 2,3% da Coop di tipo A. In molti casi, tali aiuti si affiancano/sovrappongono ad altre misure di sostegno al reddito.

### 3.3.4. Caratteristiche dell'utenza

L'indagine rivolta ai servizi e alle strutture che in Toscana si occupano di contrasto alla povertà alimentare è in grado di offrire alcune informazioni rispetto all'utenza che si affida a tali tipi di interventi, espressione di una domanda sociale che – come si è visto nel corso della prima parte di questo lavoro – è cresciuta significativamente dal punto di vista quantitativo negli ultimi anni e che si è allargata a categorie sociali che vivevano una situazione economica 'tranquilla' fino a poco tempo fa. Le evidenze che si forniscono in questo paragrafo vanno tuttavia considerate come delle *proxy* rispetto alle caratteristiche dell'utenza, considerando 1) il numero di soggetti rispondenti all'indagine e 2) la caratteristica di bassa soglia di alcune tipologie di interventi (distribuzione pasti e mensa sociale), rispetto ai quali le organizzazioni possono, evidentemente, fornire soltanto delle stime. Soprattutto con riferimento all'utenza, stante i diversi volumi gestiti dalle organizzazioni non è possibile fare delle considerazioni su evidenze paragonabili ad altri studi condotti nell'ambito della povertà.

Per quanto riguarda la variabile di genere, la tabella 3.22 mostra i casi in cui, tra le organizzazioni rispondenti che erogano i diversi servizi, risulti prevalente l'utenza maschile, quella femminile, oppure vi sia equivalenza tra i due generi. La prevalenza di utenti uomini si mostra per quei servizi caratterizzati da bassa soglia e potenziali situazioni di marginalità più marcate (Mensa sociale e, in misura minore, Distribuzione pasti a bassa soglia). L'utenza femminile risulta invece più presente in quelle tipologie di interventi maggiormente strutturati con i Servizi (Buoni spesa) e nella Distribuzione pasti a domicilio.

Tabella 3.22 – Destinatari degli interventi per tipologia e sesso.

	Prevalenza uomini	Equivalenza tra uomini e donne	Prevalenza donne
Distribuzione pasti a bassa soglia	17	1	14
Mensa sociale	12	1	-
Buoni spesa	2	2	12
Distribuzione pasti a domicilio	-	-	7

Con riferimento alla nazionalità, colpisce il dato relativo alla lieve prevalenza di italiani anche per quegli interventi legati ad un'utenza caratterizzata da un maggiore grado di marginalità (Mensa sociale). Più prevedibile, invece, la prevalenza di utenza italiana nella distribuzione di pasti a domicilio. Le organizzazioni segnalano l'utenza straniera come prevalente soprattutto per gli interventi di distribuzione di pasti a bassa soglia (19 casi) e buoni spesa (10 casi).

Tabella 3.23 – Destinatari degli interventi per tipologia e nazionalità.

	Prevalenza utenti italiani	Equivalenza tra ital. e stranieri	Prevalenza utenti stranieri
Distribuzione pasti a bassa soglia	12	3	19
Mensa sociale	7	-	6
Buoni spesa	6	2	10
Distribuzione pasti a domicilio	5	-	2

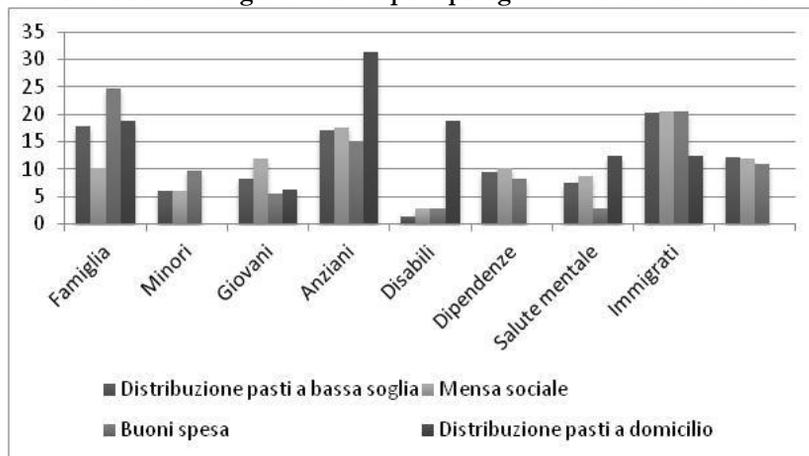
Il Grafico 3.1 mostra efficacemente il rapporto tra le 4 tipologie d'intervento considerate e i diversi target di utenza. Come si vede, la categoria 'Famiglia' rappresenta la principale destinataria dei buoni spesa (24,7%), servizio che si accompagna nella maggior parte dei casi ad una presa in carico da parte dei Servizi sociali dei Comuni, che possono offrire tali strumenti in misura alternativa o integrativa ad altri tipi di contributo. Elevata la quota d'utenza familiare anche per la distribuzione pasti a bassa soglia (17,7%) e distribuzione pasti a domicilio (18,8%), mentre si riduce significativamente per la mensa sociale (10,3%).

Per l'utenza 'minori' le maggiori evidenze si riscontrano con riferimento ai buoni spesa (9,6%), denotando anche in questo caso una gestione di

questo target di utenza legata ai Servizi sociali. Questo vale alla stessa maniera per anziani e immigrati, che sono le altre due categorie maggiormente 'istituzionalizzate' all'interno dei percorsi di assistenza pubblici. Se per i primi si osserva una netta prevalenza di strumenti di tipo domiciliare (distribuzione pasti a domicilio, 31,3%), per i secondi, invece, ai buoni spesa si affiancano i due strumenti caratterizzati dalla bassa soglia dell'intervento: distribuzione pasti (20,4%) e mensa sociale (20,6%).

Anche per le categorie 'disabili' e 'salute mentale' si ritrova un'incidenza più elevata di interventi legati alla domiciliarità, evidenza strettamente legata alle peculiarità di tali target di utenza. Per quanto riguarda, infine, l'utenza legata all'emarginazione grave degli adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico), le organizzazioni rispondenti all'indagine hanno dichiarato che tale target rappresenta tra l'11% e il 13% dei destinatari delle prime tre tipologie d'intervento, non essendo invece presenti tra gli utenti dei servizi di tipo domiciliare.

**Grafico 3.1 – Target di utenza per tipologia di intervento. Val. %**



Rispetto al rapporto con l'utenza, le organizzazioni segnalano una serie di criticità che fanno riferimento soprattutto al peggioramento del clima economico, il quale ha innescato effetti a catena sul mercato del lavoro e sulla capacità delle famiglie di sostenere le spese quotidiane per i

bisogni essenziali: cibo, medicinali, casa, vestiario. L'aumento della domanda di assistenza rilevato dagli enti, lo si è visto in precedenza, ha assunto dimensioni rilevanti negli ultimi anni, e le osservazioni contenute nelle schede di rilevazione dei soggetti rispondenti conferma come tale stato di sofferenza sia riferito tanto all'utenza straniera che a quella italiana. Proprio rispetto a tale dimensione, quasi tutte le organizzazioni segnalano la difficoltà di rispondere adeguatamente ai bisogni, soprattutto laddove gli individui e le famiglie non richiedono più soltanto un supporto sporadico, quanto piuttosto un sostegno continuo in grado di rispondere a deficit strutturali come la perdita del lavoro o lo sfratto. Alcuni soggetti fanno del resto notare come la propria risposta al bisogno di tipo alimentare rappresenti solo un tampone rispetto alle necessità dell'individuo o della famiglia, che va ad operare sulla povertà alimentare ma che non è in grado di offrire interventi risolutivi più generali della condizione reddituale, abitativa e lavorativa degli assistiti.

Difficoltà specifiche vengono altresì segnalate rispetto all'utenza caratterizzata da situazioni di marginalità grave, come gli stranieri irregolari, ex detenuti, persone con problemi di dipendenze e senza tetto. Da un lato emerge l'aumento della domanda di prodotti alimentari già pronti per essere consumati (tonno, carne in scatola), caratteristica di un'utenza con situazione abitativa precaria, e dall'altro cresce anche una domanda di socializzazione che risponda al pericolo (ricorrente) di uno scivolamento verso l'emarginazione grave.

Le organizzazioni segnalano anche la necessità di tenere sempre alta l'attenzione rispetto al primario bisogno alimentare, soprattutto laddove alcune categorie rischiano di rimanere escluse dai sistemi di welfare pubblici o dalle diverse forme di assistenza messe in piedi dai soggetti del Terzo Settore. Il rischio di restare 'invisibili' è particolarmente evidente per gli stranieri privi di permesso di soggiorno, la cui condizione di irregolarità inibisce qualsiasi forma di rapporto con i Servizi sociali, ma anche per alcune delle nuove forme di povertà – anziani, genitori separati, nuclei mono genitoriali – in cui la richiesta di aiuto a soggetti esterni alla propria tradizionale rete di capitale sociale (parenti, amici) si scontra con la vergogna della propria condizione di povertà, quasi come se – parafrasando Simmel – negando la necessità di essere aiutato l'individuo tenti di confinare la sua condizione in ambito individuale, non manifestando invece la povertà in senso sociale.

### 3.3.5. Il coordinamento con i Servizi sociali: da criticità a sfida per il futuro

L'indagine sui servizi e le strutture toscane che si occupano di contrasto al fenomeno della povertà alimentare ha fornito una prima fotografia, pur parziale, dei diversi soggetti impegnati sul territorio per offrire una risposta ad un bisogno primario diventato sempre più cogente nel corso di questi ultimi anni contrassegnati dalla crisi economica. Il quadro delineato nelle pagine precedenti vede la presenza di attori diversi per natura giuridica, cultura, strutturazione e dimensioni, accomunati però dalla stessa *mission* e, dal punto di vista operativo, dalla presenza di un rapporto più o meno strutturato con le Pubbliche Amministrazioni che si esplicita anche attraverso il finanziamento delle attività da parte di queste ultime, con risorse che si vanno ad aggiungere ai fondi propri che le stesse organizzazioni attivano anche attraverso specifiche azioni di *fund raising*.

Rispetto alle diverse tipologie di intervento attivate, la distribuzione di pasti a bassa soglia risulta essere la forma più frequente tra quelle considerate, anche perché – per le proprie caratteristiche – consente di raggiungere anche quell'utenza 'invisibile' ai Servizi sociali; allo stesso tempo, il principale pericolo legato a tale servizio è che la mancanza di **raccordo e scambio informativo tra le organizzazioni, e tra queste e i Servizi**, potrebbe generare problemi di equità legati ad approvvigionamenti multipli da parte di alcuni utenti.

Anche i buoni spesa risultano avere una buona diffusione tra le organizzazioni rilevate dall'indagine: in questo caso le caratteristiche dell'intervento richiedono necessariamente un rapporto più strutturato tra i Servizi sociali territoriali e l'organizzazione, spesso legato anche alla creazione di **percorsi individualizzati** per gli assistiti; d'altro canto, come emerge anche dagli approfondimenti condotti nel prosieguo del lavoro (cfr. *Infra*, § 4.1; 4.3) i buoni spesa sono strumenti che possono essere utilizzati soltanto per utenti con date caratteristiche, e inoltre, nel caso delle tessere Emporio, l'organizzazione e strutturazione del servizio richiede uno sforzo ingente sia dal lato delle risorse umane che da quello economico.

La mensa sociale, tipologia di intervento attivato da 16 delle organizzazioni rilevate, per le proprie caratteristiche di bassa soglia consente di intercettare quell'utenza che, per il proprio status (p.e. stranieri senza permesso di soggiorno) o per ragioni legate a vergogna e

stigmatizzazione, non si rivolge ai Servizi pubblici. È una tipologia di intervento che tradizionalmente si rivolgeva a forme di marginalità più marcate, ma che nel corso degli ultimi anni ha visto allargarsi lo spettro d'utenza anche a categorie quali famiglia e minori. È un intervento caratterizzato da certezza e continuità nel tempo, ma slegato da progetti individualizzati legati alla persona.

La distribuzione di pasti a domicilio, come visto, riguarda un numero minore di organizzazioni (9 casi), ma ha tra i propri punti di forza quello di essere una tipologia di intervento caratterizzato dalla **collaborazione tra l'ente ed i Servizi sociali territoriali**; così come nel caso della mensa sociale, tuttavia, la mancanza di percorsi individualizzati più ampi e la certezza e continuità delle risorse rischia di generare **fenomeni di assistenzialismo e passivazione** da parte degli assistiti.

Vantaggi e criticità per le 4 tipologie di intervento

	Vantaggi	Criticità
<b>Distribuzione pasti a bassa soglia</b>	Capacità di intercettare utenti 'invisibili' ai Servizi sociali	(1) Mancanza di raccordo e scambio informativo tra le organizzazioni; (2) approvvigionamenti multipli
<b>Mensa sociale</b>	(1) Capacità di intercettare utenti 'invisibili' ai Servizi sociali; (2) certezza e continuità dell'intervento	Rischio assistenzialismo e passivazione utenza
<b>Buoni pasto</b>	(1) Concertazione organizzazione/Servizi sociali; (2) componente educativa	Elevati costi di struttura;
<b>Distribuzione pasti a domicilio</b>	(1) Concertazione organizzazione/Servizi sociali; (2) certezza e continuità dell'intervento	Rischio assistenzialismo e passivazione utenza

L'indagine ha mostrato la presenza costante di un rapporto, più o meno formalizzato, tra le organizzazioni rilevate che forniscono assistenza nel campo del bisogno alimentare e i Servizi sociali dei Comuni; tali legami non necessariamente vengono istituzionalizzati attraverso convenzioni, mantenendosi anche all'interno di un ambito più leggero di pratica

informativa e invio di utenti presso i Servizi pubblici o le associazioni e gli enti del territorio. La presenza di rapporti e scambi informativi tra pubblico, associazionismo e privato sociale rappresenta indubbiamente un fattore positivo in un'ottica di copertura dei bisogni dell'utenza, le cui particolari caratteristiche possono richiedere diversi tipi di intervento a livello di soglia e di intensità. **La mancanza di un sistema informativo condiviso tra i diversi soggetti operanti in tale ambito produce tuttavia un rischio di duplicazione di interventi per alcune tipologie di utenti**, maggiormente capaci di rivolgersi a canali multipli, a scapito invece di un'utenza meno informata; tale aspetto assume particolare rilevanza in riferimento alla scarsità di risorse disponibili ed all'emergere di nuove povertà, con la presenza quindi di individui e famiglie che in passato non avevano mai avuto rapporti né con i Servizi né con enti ed associazioni che si occupano di assistenza agli indigenti.

Proprio la mancanza di qualsivoglia forma di coordinamento tra i diversi soggetti che offrono servizi e assistenza nel campo del bisogno alimentare può rappresentare un forte 'minus' rispetto all'efficacia degli interventi approntati: in tal senso alcune segnalazioni sono giunte dalle organizzazioni proprio in riferimento alla **mancanza di procedure di segnalazione degli invii e di scarsa progettualità da parte dei Servizi sociali territoriali**; lo scarso coordinamento rappresenta però la maggiore criticità rispetto al tema dell'omogeneità della risposta: procedure e criteri differenti adottati all'interno di ogni singola organizzazione, a loro volta diversi anche rispetto a procedure e criteri stabiliti dall'attore pubblico, rischiano di inficiare l'omogeneità delle risposte offerte, quindi la loro equità, e, in definitiva, la stessa efficacia degli interventi di contrasto alla povertà alimentare.



## 4. MODELLI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE IN TOSCANA: CASI STUDIO

Nel campo del contrasto alla povertà alimentare, così come mostrato nel precedente capitolo, la Toscana presenta una varietà di soggetti e modelli operativi espressione di una risposta diffusa capillarmente sul territorio regionale. In questa sezione del lavoro vengono presentati cinque casi di approfondimento, la cui individuazione ha cercato di tenere conto proprio delle diverse peculiarità in termini di modelli operativi e principali caratteristiche dei servizi offerti. Per i singoli casi studio si è affrontata l'analisi delle principali strategie d'azione e l'evoluzione dei rispettivi modelli con riferimento agli impatti della crisi economica, dalla quale sono emerse delle *lessons learnt* contenute nella parte finale del capitolo.

### 4.1. La rete istituzionale dei servizi di contrasto alla povertà alimentare nel territorio fiorentino

La crisi economica in atto a partire dalla seconda metà del 2008 - le cui caratteristiche in termini di intensità e durata sembrano ricondurre a modificazioni di scenario di tipo strutturale, e non solo congiunturale - ha duramente messo sotto pressione i sistemi di assistenza sociale pubblici, stretti dalla morsa di un aumento dell'utenza, da un lato, e dai limiti in termini di risorse imposti dalla disciplina di bilancio, dall'altro. Come detto in precedenza (cfr. *Infra*, § 2.4.), nonostante il sistema di welfare italiano sia caratterizzato da una netta predominanza di spesa previdenziale, negli ultimi anni i tagli hanno riguardato in particolar modo le risorse per la protezione sociale destinate al welfare dei Comuni. La necessità, da parte di questi ultimi, di garantire un adeguato livello di prestazioni pur all'interno del quadro delineato, ha spinto molte Amministrazioni locali a 'ripensare' il proprio modo di gestire i Servizi sociali, cercando sempre più una maggiore integrazione con soggetti privati, del privato-sociale e dell'associazionismo, secondo una sussidiarietà che però non libera il Comune dal proprio fondamentale ruolo di titolare delle funzioni concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. Specie nel campo del bisogno alimentare il partenariato



tra soggetti di natura diversa rappresenta una pratica consolidata, anche per la natura di un bisogno crescente che diventa sempre più trasversale rispetto alle diverse categorie sociali e che rischierebbe altrimenti di vedere non percepita parte della propria domanda.

In questo caso di approfondimento viene descritta parte del complesso sistema di interventi di contrasto alla povertà alimentare messo in atto sul territorio della città di Firenze, considerando anzitutto le iniziative che vedono un ruolo primario svolto dai Servizi sociali del Comune, ed allargando lo sguardo anche a quelle iniziative a carattere più ibrido, in cui cioè la collaborazione tra pubblico, privato e Terzo settore non vede necessariamente la presenza di accordi formalizzati.

### *I buoni spesa*

Negli ultimi anni molte amministrazioni comunali italiane hanno sperimentato nuove forme di assistenza nei confronti dell'utenza dei Servizi sociali. Ai contributi economici, principale forma di aiuto destinata agli indigenti ed alle famiglie in difficoltà, si sono perciò affiancati – e in alcuni casi sostituiti – strumenti come i voucher, ovvero dei buoni spesa spendibili presso gli esercizi convenzionati per l'acquisto finalizzato di determinate tipologie di prodotti, come i prodotti alimentari e quelli farmaceutici.

Il buono spesa viene letto, da parte delle Amministrazioni che lo hanno adottato, come strumento di accompagnamento delle misure di sostegno economico già esistenti, al fine di concentrare verso i prodotti di più stretta necessità le risorse messe a disposizione dai Servizi sociali per evitare, in alcuni casi, l'utilizzo improprio dei contributi economici messi a disposizione, impiegati ad esempio per l'acquisto di alcol e/o per il gioco d'azzardo. Il buono spesa tenta quindi di rispondere a questa criticità talvolta presente nel rapporto tra utenti e Servizi, introducendo un elemento di maggiore monitoraggio rispetto alla finalizzazione degli aiuti concessi agli assistiti.

A partire dal 2010 tale strumento viene utilizzato anche dal Servizio Assistenza Sociale - gestito in forma associata - dei Comuni di Londa, Pelago, Pontassieve e Rufina, in provincia di Firenze, e dai SIAST (Servizio Integrato di Assistenza Sociale Territoriale) del Comune di

Firenze<sup>27</sup>. Le Amministrazioni comunali hanno avviato la sperimentazione dei voucher stipulando una convenzione con una vasta rete di esercizi commerciali, che comprende supermercati della grande distribuzione organizzata, supermercati della media distribuzione, supermercati discount, negozi alimentari di vicinato, panetterie, fruttivendoli, negozi specializzati in prodotti igienici ed alimenti per neonati e bambini, esercizi specializzati in abbigliamento e calzature per neonati e bambini, negozi adibiti alla vendita di prodotti per l'igiene personale e per la pulizia della casa, farmacie, parafarmacie, cartolerie. I buoni spesa hanno un aspetto del tutto assimilabile a quello dei tradizionali 'buoni pasto', evitando in tal modo processi di stigmatizzazione, e quindi vergogna, della clientela che fa uso dei buoni presso gli esercizi commerciali.

I beneficiari dei voucher sono le famiglie e le singole persone assistite dai Servizi sociali; i buoni si affiancano ai contributi economici che i Servizi erogano a favore degli utenti, e la scelta di aiutare l'utente con l'uno o l'altro strumento avviene attraverso la valutazione professionale da parte degli assistenti sociali, i quali individuano lo strumento più adeguato di concerto con lo stesso utente sulla base delle sue caratteristiche in termini di bisogni e criticità rilevati. L'utilizzo del voucher è del resto soggetto ad un'attività di monitoraggio da parte dei Servizi: nella pratica infatti l'utente può utilizzare i buoni per effettuare acquisti impropri presso gli stessi esercizi della media e grande distribuzione. Nell'esperienza degli operatori viene comunque segnalato il fatto che il voucher non è necessariamente garanzia di migliore impiego ed utilizzo delle risorse: può esserlo indubbiamente per alcune categorie, ma non per altre.

Tra le azioni connotate invece dalla collaborazione sinergica tra pubblico ed associazionismo del territorio, è da segnalare il progetto di educazione al consumo denominato 'LA SPESA DEL FRESCO', per il quale il SIAST 1 di Firenze si avvale della collaborazione di un'associazione di volontariato del territorio – Gli angeli della città –, i cui volontari accompagnano una volta al mese l'utente a fare la spesa

<sup>27</sup> Per l'approfondimento sui buoni spesa legati ai Servizi sociali professionali, sono state effettuate interviste ad Anna Redini, Valeria Armentano, Catia Calosi e Francesca Bini del SIAST 1 (Servizio Integrato di Assistenza Sociale Territoriale) del Comune di Firenze e a Tiziana Valecchi del SAAS (Servizio Associato di Assistenza Sociale) dei Comuni di Londa, Pelago, Pontassieve, Rufina.

con un budget definito, sottolineando l'aspetto dell'educazione al consumo.

Accanto a questo progetto tutti i SIAST del Comune di Firenze sono inoltre coinvolti nel progetto 'Riutilizzo frutta e verdura invenduta a scopo sociale' insieme al mercato ortofrutticolo fiorentino MERCAFIR.

*Il progetto 'Riutilizzo frutta e verdura invenduta a scopo sociale' e la sua governance*

Il progetto 'Riutilizzo frutta e verdura invenduta a scopo sociale' nasce nel novembre 2011 da un'idea del presidente del mercato ortofrutticolo Mercafir di Firenze, Angelo Falchetti, che a partire dal suo insediamento aveva notato come una grande quantità di merce, pur essendo ancora buona ed utilizzabile, finisse tra i rifiuti a causa dell'organizzazione del mercato e delle caratteristiche della catena di distribuzione. A partire da questa constatazione nasce la proposta di avviare un percorso progettuale insieme al Comune di Firenze per il recupero di frutta e verdura invenduta, da destinarsi alle famiglie e agli individui del territorio in stato di indigenza.

Sin dall'inizio il progetto si è avvalso della presenza del Centro di Solidarietà di Firenze Onlus (CEIS) e del tessuto denso di associazioni operanti all'interno delle reti di solidarietà dei cinque quartieri cittadini. La presenza di soggetti così diversi (pubblico, privato, privato sociale, associazioni) ha consentito una chiara definizione dei ruoli e una forte sinergia alimentata in particolare dalla componente volontaristica del progetto, essendo stimabile intorno all'80% delle attività il lavoro svolto dalle associazioni.

Oltre ai prodotti provenienti dal mercato ortofrutticolo, di recente il Comune di Firenze ha aperto un nuovo canale di approvvigionamento con la Regione Emilia Romagna (Prevenzione e gestione delle crisi dei prodotti ortofrutticoli freschi<sup>28</sup>), contatto nato grazie alla partecipazione ad un convegno a Parma proprio sul tema degli aiuti alimentari agli indigenti.

---

<sup>28</sup> Per le procedure stabilite dalla Regione Emilia Romagna affinché un ente di assistenza possa ottenere prodotti ortofrutticoli freschi oggetto di ritiro, cfr. <http://www.ermesagricoltura.it/Sportello-dell-agricoltore/OCM-Unica/OCM-Ortofrutta/Ortofrutta-Fresca/Prevenzione-e-gestione-delle-crisi-dei-prodotti-ortofrutticoli-freschi/Ritiri-dei-prodotti-ortofrutticoli-freschi/Che-cosa-deve-fare-un-ente-di-assistenza-per-ottenere-dei-prodotti-ortofrutticoli-freschi-oggetto-di-ritiro>

Dal punto di vista operativo, alle attività del progetto è stato destinato uno spazio adeguato all'interno del Mercafir; tutti i grossisti del mercato donano la merce invenduta – e ancora perfettamente utilizzabile – che viene selezionata e impacchettata da tre operatori (due uomini e una donna provenienti dal CEIS, che hanno preso parte a un progetto bandito dall'Agenzia ESPRIT e finanziato da fondi europei per l'inserimento lavorativo) in base al numero di componenti familiari cui è destinato l'aiuto. I pacchi vengono così caricati sui mezzi messi a disposizione dalla CFT, la cooperativa di facchinaggio e lavoro che opera all'interno del mercato di Novoli, e consegnati dai tre operatori agli otto punti che sul territorio si occupano della distribuzione ai beneficiari:

- Quartiere 1: Centro Anziani di Via dei Malcontenti; Centro Anziani di Via delle Carra; Chiesa S.M. Pignone
- Quartiere 2: Via Pistelli
- Quartiere 3: Misericordia del Galluzzo; Circolo Ricreativo di Sorgane
- Quartiere 4: Centro Sociale di Via Assisi
- Quartiere 5: Sede Rete di Solidarietà

All'interno dei cinque quartieri un ruolo particolarmente attivo nella distribuzione viene svolto da alcune associazioni: Gli Angeli della Città, Associazione APES, Ronda della Solidarietà, AUSER e Associazione ADRA, con il coinvolgimento di circa 20 volontari.

La distribuzione sul territorio avviene due volte la settimana, il martedì e il giovedì, mentre i beneficiari ricevono i pacchi con cadenza settimanale. Nella fase di avvio del progetto Mercafir gli utenti interessati sono stati 500, di cui 142 famiglie, 42 persone sole, prevalentemente anziani, e 178 minori; nel secondo anno di attività il numero di beneficiari è significativamente cresciuto, passando a 870 utenti, di cui 290 nuclei familiari, 41 persone sole e 174 minori: si tratta di persone individuate dai Servizi sociali tra gli utenti dei SIAST di Firenze.

Il progetto di recupero di frutta e verdura invenduta del Mercafir di Firenze vede la presenza di soggetti che, per natura e modalità operative, presentano caratteristiche del tutto peculiari. Fortemente improntata alla logica della sussidiarietà, l'organizzazione del gruppo di lavoro perciò vede un forte ruolo di indirizzo e coordinamento svolto

dal Comune di Firenze, che attraverso i Servizi sociali si occupa altresì di selezionare tra i propri utenti – attraverso una valutazione professionale – i destinatari degli aiuti di tipo alimentare. L'attore pubblico in questo caso ha avuto un ruolo primario anche rispetto al reperimento di altre fonti integrative (Emilia Romagna) dei prodotti provenienti dai grossisti del mercato ortofrutticolo.

Parimenti importante risulta essere stato il ruolo di impulso alla nascita del progetto svolto dal Mercafir, in particolare dalla figura del presidente Falchetti, che del resto ha potuto contare su una platea di imprese presenti all'interno del mercato ortofrutticolo ben disponibili a donare prodotti, altrimenti destinati a finire tra i rifiuti. In tal senso va segnalato il ruolo svolto dalla CFT, la cooperativa che si occupa della movimentazione merci e che, oltre a mettere a disposizione gratuitamente mezzi e attività dei propri operatori, ha svolto e continua a svolgere un lavoro diretto di sensibilizzazione nei confronti degli stessi operatori commerciali presenti all'interno del Mercafir, opera che è valsa il riconoscimento del 'Fiorino solidale', assegnato dal Comune di Firenze alle aziende Mercafir e alla CFT nel 2012.

Un ruolo decisivo per la gestione operativa del progetto è affidata ai tre operatori del Centro di Solidarietà di Firenze, persone provenienti da storie di disagio per le quali il progetto ha garantito l'opportunità di un inserimento lavorativo. Sono loro gli agenti di raccordo tra le aziende donatrici del Mercafir e le associazioni appartenenti alle Reti di solidarietà che si occupano della distribuzione dei pacchi sul territorio. Queste ultime garantiscono la sostenibilità stessa del progetto assicurando una quota di lavoro volontario senza il quale difficilmente sarebbe possibile distribuire efficacemente i prodotti.

Come spesso accade nel mondo del Terzo Settore, inizialmente il progetto ha apportato delle novità rispetto alla gestione di attività che le stesse associazioni già svolgevano sul territorio; il doversi adattare a schemi operativi nuovi, abbandonando i propri, ha comportato resistenze da parte di attori associativi, tendenzialmente 'gelosi' dei propri metodi di lavoro, resistenze che sono state poi superate nel tempo con l'entrata a regime dell'attività e con piccoli accorgimenti rispetto all'impostazione iniziale del progetto, uno dei quali ha riguardato la localizzazione dei punti di distribuzione presenti sul territorio. Un punto di forza del progetto riguarda proprio il rapporto che la rete di solidarietà è riuscita ad instaurare con gli utenti, sia italiani

che stranieri: se inizialmente il rapporto si limitava al ricevere il pacco, col tempo gli utenti hanno iniziato ad instaurare un rapporto con gli operatori, e la relazione è cresciuta. Un esempio in tal senso è dato dalle donne straniere che rifiutavano alcuni tipi di prodotti perché non li conoscevano e, soprattutto, non sapevano come cucinarli; il dialogo con gli operatori e lo scambio di ricette ha permesso di superare anche questo ostacolo causato dalle diverse tradizioni alimentari.

Il progetto 'Riutilizzo frutta e verdura invenduta a scopo sociale' ha tra le proprie peculiarità quella di assicurare ai beneficiari del servizio la continuità dell'assistenza, che si esplicita attraverso il ricevimento, una volta la settimana, di un pacco di prodotti destinato a soddisfare parte del bisogno alimentare della famiglia. Le 870 porzioni di frutta e verdura consegnate settimanalmente contribuiscono per il 7% del fabbisogno calorico annuale della persona, una quota certamente rilevante. Nei suoi due anni di vita il progetto ha conosciuto un significativo aumento della propria capacità di dare risposta ai bisogni del territorio attraverso l'accrescimento del numero di beneficiari del servizio, e pur tuttavia tale crescita è avvenuta all'interno di un contesto caratterizzato da un ridimensionamento delle eccedenze alimentari messo in pratica dal sistema della distribuzione e dalla rete commerciale, volto a ridurre i costi e rispondere così al calo dei consumi delle famiglie. Anche all'interno del mercato ortofrutticolo fiorentino è stato messo in pratica un sistema di razionalizzazione, sul quale però ha certamente contribuito in termini di sensibilizzazione lo stesso progetto di recupero dei prodotti, che ha cambiato prospettiva rispetto alla commerciabilità e all'utilizzabilità della merce.

La crisi economica in atto a partire dal 2008 ha cambiato in parte l'"anagrafica" del bisogno, con un aumento esponenziale dei nuovi poveri provenienti da categorie sociali considerate di fatto immuni da problematiche economiche fino a qualche anno fa. Tali evidenze emergono piuttosto chiaramente dal punto di osservazione privilegiato dei Servizi sociali e delle associazioni che sul territorio si occupano di assistenza agli indigenti.

La scelta di rivolgere il progetto esclusivamente agli utenti dei Servizi del Comune di Firenze trova giustificazione nella titolarità pubblica del progetto, che, attraverso il lavoro professionale svolto dagli assistenti sociali, individua quei nuclei familiari per i quali questo tipo di intervento si rivela più efficace. L'aspetto più critico di tale scelta sta

nella possibilità di non riuscire ad intercettare categorie che, per motivi legali o elementi legati alla stigmatizzazione, non transitano dai Servizi pur versando in situazioni di grave bisogno, anche alimentare. Sono in particolare gli anziani a rappresentare una categoria difficile da intercettare, e proprio su questo elemento i Servizi tentano di intervenire attraverso, ad esempio, l'erogazione di servizi a bassa soglia con il coinvolgimento di operatori di strada.

D'altra parte occorre sottolineare come la risposta pubblica non rappresenti l'unica presente sul territorio con riferimento al tema del bisogno alimentare, inserendosi all'interno di un'offerta molto variegata che, nell'ottica della sussidiarietà, vede una presenza massiccia e molto attiva del Terzo Settore, che per le sue caratteristiche riesce ad intercettare anche quelle categorie poco note ai Servizi.

Nelle prospettive che riguardano il progetto, l'attore pubblico auspica un coinvolgimento maggiore degli stessi utenti all'interno della rete associativa che si occupa di distribuire i prodotti. Tale partecipazione potrebbe rientrare all'interno di un progetto più vasto che riguarda la persona e la famiglia, volto a costruire una maggiore consapevolezza della propria condizione e del bisogno di lavorare su un percorso di uscita dallo stato di bisogno. Il rischio, specie per servizi caratterizzati da certezza e continuità dell'offerta, è infatti quello di favorire uno scivolamento verso l'assistenzialismo, in cui cioè la persona non si senta più agente attivo del proprio progetto di vita, delegando invece ad altri la risposta ai propri bisogni essenziali.

#### *Le iniziative del territorio*

Accanto ai servizi ed ai progetti a prevalente titolarità pubblica, si affiancano poi una serie di iniziative portate avanti sul territorio, in particolare, da enti associativi e religiosi, in cui pur mancando una vera e propria formalizzazione di accordi tra pubblico e Terzo Settore in grado di regolamentare iniziative comuni, scambi informativi e segnalazioni ai Servizi, sono comunque presenti forme di raccordo, più o meno strutturate, che consentono un superamento di limiti e debolezze legate alla frammentazione delle iniziative nel campo del contrasto alla povertà alimentare.

In tal senso la rete del Banco Alimentare della Toscana costituisce un attore fondamentale sul territorio fiorentino in quanto rappresenta una delle principali fonti di approvvigionamento per oltre 200 enti che in

provincia di Firenze svolgono attività di assistenza in campo alimentare. La localizzazione dei magazzini del Banco nella provincia fiorentina, a Calenzano nella fattispecie, fa delle associazioni dell'area metropolitana le principali beneficiarie dei prodotti provenienti dal Banco, per ovvi motivi logistici.

Accanto ai soggetti che si occupano di distribuzione pacchi vi sono poi iniziative più strutturate, come 'Le dodici ceste', progetto della Misericordia di Firenze che – con caratteristiche simili a quelle dell'Emporio della Solidarietà di Prato (cfr. *Infra*, § 4.3.) – vede due punti distributivi localizzati in quartieri diversi della città organizzati come dei veri e propri supermarket, in cui l'acquisto avviene però attraverso le tessere punti che i Fratelli volontari della Misericordia, dopo un processo di valutazione della situazione socio-economica, attribuiscono all'individuo o alla famiglia per un periodo variabile, generalmente non inferiore ai dodici mesi. Rispetto all'esperienza pratese, in questo caso non esiste tuttavia una procedura di accesso 'concertata' tra l'associazione e i Servizi del Comune.

Il progetto nasce nel 2008 e rappresenta l'evoluzione dell'attività di consegna pacchi a domicilio che la Misericordia di Firenze porta avanti dal 1997 in stretta relazione con la Fondazione Banco Alimentare della Toscana Onlus; i volontari coinvolti sono circa 60.

Nella fase attuale 'Le dodici ceste' offre assistenza a oltre 500 famiglie, con 370 tessere attive e circa 140 pacchi di generi alimentari distribuiti a domicilio. I prodotti distribuiti provengono dal Banco Alimentare e da iniziative private della Misericordia, che ogni anno acquista inoltre circa il 40% di quanto distribuito. Pur all'interno di un rapporto non formalizzato, la Misericordia riceve e gestisce casi segnalati da parte dei Servizi del Comune di Firenze e dai Centri per l'Impiego cittadini.

La scelta da parte della Misericordia di Firenze di adottare tale modello operativo per l'assistenza nel campo del bisogno alimentare si riconduce essenzialmente al bisogno di allargare il servizio ad un maggior numero di utenti e a motivi di ottimizzazione delle risorse, in particolare con una migliore gestione dei prodotti freschi che consente il minimo spreco di risorse, e di approccio nei confronti dell'utenza, che attraverso la spesa fatta al punto di distribuzione si riappropria di una abitudine personale, potendo scegliere con maggiore autonomia i prodotti di cui ha bisogno.

*Pubblico e associazionismo: una collaborazione necessaria*

Le iniziative e i progetti descritti rappresentano soltanto una parte di un complesso mosaico composto da molteplici soggetti, con caratteristiche, modalità operative e grado di strutturazione differenti. Di tale varietà e complessità risulta impossibile dare piena contezza, pur tuttavia emerge chiaramente la presenza di un reticolo di solidarietà diffuso capillarmente su tutto il territorio della città di Firenze, reticolo in cui l'attore pubblico svolge un fondamentale ruolo, eppure non sufficiente rispetto ad una domanda di assistenza che negli ultimi anni ha visto un netto incremento.

Tali progetti, insieme ad un più fitto coordinamento con le associazioni che sul territorio si occupano di povertà ed esclusione sociale, sono stati implementati per rispondere ad una domanda di assistenza che è notevolmente cresciuta in questi anni di crisi, anche tra le famiglie italiane, dove è aumentato il ricorso ai Servizi per alcune tipologie che vivevano una situazione sostanzialmente 'normale' dal punto di vista economico fino a poco tempo fa: famiglie in cui uno o entrambi i componenti adulti ha perso il posto di lavoro, famiglie mono genitoriali che hanno visto notevolmente deteriorarsi la propria condizione reddituale in seguito ad una separazione, famiglie che vivono il dramma dello sfratto, gli anziani soli. Proprio in questa direzione i Servizi segnalano un approfondimento del rapporto di collaborazione e coordinamento con le associazioni del territorio e un modo diverso, più strutturato, con cui queste offrono assistenza alle persone e alle famiglie in situazione di difficoltà, approntando dei veri e propri progetti di accompagnamento, e non solo situazioni tampone.

Il ruolo delle associazioni sul territorio rimane centrale rispetto al tema della povertà alimentare, considerando in particolare il fatto che l'Amministrazione comunale riesce ad intercettare soltanto una parte dei bisogni espressi dai propri cittadini; una quota importante della domanda di assistenza, recepita proprio dal Terzo Settore, rimane sottotraccia poiché riguarda quelle persone che fino a poco tempo fa non avevano mai sperimentato una situazione di povertà e per le quali, al dramma dell'impoverimento, si accompagna così anche quello della vergogna.

L'ampia offerta di servizi presenti sul territorio fiorentino volta a contrastare il bisogno di tipo alimentare rappresenta indubbiamente un punto di forza rispetto alla risposta che i diversi attori riescono a dare

ad un bisogno primario, pur tuttavia la mancanza di raccordo e scambio informativo tra i diversi soggetti che erogano tali servizi può rappresentare un punto debole rispetto all'efficacia della risposta che si offre, all'interno di un contesto caratterizzato dalla tendenza alla razionalizzazione delle risorse a disposizione. Come detto, la crisi ha impattato in maniera evidente anche sulla gestione della catena distributiva e commerciale messa in atto da industria alimentare e distribuzione, che in un'ottica di contenimento degli sprechi, e quindi dei costi, ha significativamente ridotto il rapporto tra venduto ed invenduto, cercando una gestione dell'offerta che fosse più vicina possibile alla domanda espressa dai consumatori<sup>29</sup>. Tale aspetto richiede quindi una gestione più attenta delle risorse, al fine di offrire una risposta capillare sul territorio e che sia in grado di intercettare anche quei bisogni che rimangono sotto traccia, evitando di duplicare la risposta per individui meglio inseriti all'interno delle reti di solidarietà a discapito invece di persone che per diversi motivi restano fuori dai servizi offerti dal Comune e dalle associazioni. Affinché ciò si verifichi è però necessario potenziare la rete presente sul territorio coinvolgendo maggiormente quelle realtà associative che, per le proprie caratteristiche, rappresentano delle 'antenne' privilegiate del disagio sociale; accanto a tale elemento, e a suo necessario complemento, occorre poi favorire una maggiore omogeneità di pratiche e procedure di intervento da parte dei diversi soggetti coinvolti, favorendo in tal modo anche una maggiore professionalizzazione degli operatori provenienti da ambiti dell'associazionismo e del privato sociale e, in definitiva, una effettiva sinergia tra interventi messi in campo dall'attore pubblico e da tutti gli altri soggetti, a partire dalla definizione delle strategie e priorità di intervento territoriale.

Al di là del necessario riconoscimento dell'utilità dell'opera svolta in questo campo dai diversi soggetti, sia i Servizi sociali che le associazioni impegnate in questo ambito riconoscono che ancora tanto resta da fare nel campo della povertà, non solo alimentare. Gli interventi adottati si presentano infatti come misure tampone che ben poco riescono a fare rispetto a obiettivi di attivazione, *à la Sen*, delle *capabilities* dell'utente.

<sup>29</sup> Si veda l'articolo del 23 gennaio 2013 apparso su Il Piccolo di Trieste: <http://ilpiccolo.gelocal.it/cronaca/2013/01/23/news/crisi-la-spesa-last-minute-con-i-prodotti-in-scadenza-1.6396504>

Paradossalmente, proprio questa ampia offerta di servizi potrebbe favorire situazioni che sfociano nell'assistenzialismo, generando effetti opposti rispetto a quelli auspicabili. È parimenti corretto affermare come gli strumenti in possesso degli enti locali territoriali possano solo in parte agire sulla *povertà come effetto*, che richiede invece azioni ad un livello istituzionale più elevato che agiscano su dimensioni riguardanti mercato del lavoro, sistema di welfare e reti di solidarietà familiare e sociale (cfr. *Infra*, § 1.3.).

## 4.2. Associazione Banco Alimentare della Toscana Onlus

### *La storia*

L'Associazione Banco Alimentare della Toscana onlus è una delle 21 Organizzazioni territoriali della rete "Fondazione Banco Alimentare", nata nel 1989 dall'incontro tra un imprenditore dell'agrimondustria – Danilo Fossati, fondatore della Star – e Don Luigi Giussani.

L'Associazione si propone *di contribuire alla soluzione dei problemi della fame, dell'emarginazione e della povertà mediante la raccolta delle eccedenze delle produzioni agricole e dell'industria, specialmente nel settore agro-alimentare e la redistribuzione delle stesse ad Enti ed iniziative che si occupano di assistenza e di aiuto ai poveri e agli emarginati* (art. 2 dello Statuto). A livello nazionale, la rete Banco Alimentare conta sul sostegno di 1.500 volontari ed oltre 8.600 strutture caritative a cui si rivolgono circa 1,7 milioni di persone in stato di bisogno.

In Toscana il Comitato Regionale della Fondazione viene costituito nel 1996, riprendendo l'esperienza di un gruppo di volontari di una parrocchia fiorentina che, in maniera spontanea, aveva dato inizio ad un'attività di raccolta prodotti alimentari nel corso delle messe col fine di ridistribuirli alle famiglie in difficoltà. L'iniziativa comincia ad essere conosciuta sul territorio provinciale, tanto che riceve un premio dall'Associazione 'Lions' di Castelfiorentino per le opere che si erano distinte in azioni di solidarietà. Quel premio di 5 milioni di lire offrì la possibilità di dare una maggiore strutturazione alle attività, che nel 1997 vennero trasferite nella prima vera sede del Banco Alimentare della Toscana (in pieno centro a Firenze, in Via Corelli) messa a disposizione attraverso l'uso in comodato gratuito dall'Opera della Divina

Provvidenza 'Madonnina del Grappa'. Il Banco poteva così contare su un magazzino di circa 150 mq.

Nel 2002 il Comitato si trasforma in Associazione Banco Alimentare della Toscana Onlus, ma sul piano sostanziale il vero salto di qualità nelle attività avviene nel 2004, quando lo storico magazzino di via Corelli viene sostituito dall'attuale sede posta nel comune di Calenzano, la cui individuazione si era resa necessaria in virtù dell'incremento delle attività e quindi del fabbisogno logistico, oltre che dal bisogno di rispondere alle normative igienico-sanitarie vigenti. Il nuovo magazzino, posizionato nell'immediata prossimità del casello autostradale, dispone di una superficie di 1.000 mq con annessi 200 mq di uffici, con due celle frigorifere per il fresco e per lo stoccaggio dei surgelati. Tali spazi, in alcuni periodi dell'anno, risultano oggi addirittura insufficienti:

*(...) quando è stato inaugurato mi sembrava una piazza d'armi infinita, anche troppo grosso, ora non basta più. Abbiamo anche una serie di magazzini d'appoggio soprattutto quando arriva AGEA nelle vicinanze, e poi c'è anche una piattaforma dei banchi a Parma.<sup>30</sup>*

Nell'aprile 2009, in attuazione della legge regionale 32/2009 (Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari), Regione Toscana e Associazione Banco Alimentare hanno sottoscritto un protocollo d'intesa che ha dato avvio a una azione di promozione delle azioni tese a favorire il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione alle fasce deboli e vulnerabili della popolazione.

#### *Struttura e organizzazione*

L'Associazione Banco Alimentare della Toscana si regge sul supporto di 120 soci, mentre le attività vengono svolte da 79 volontari (a cui si sono aggiunti, nel 2012, sei ragazzi del Servizio Civile Regionale) e 5 dipendenti, questi ultimi impiegati prevalentemente nelle attività amministrative e di *Fund raising*<sup>31</sup>. I volontari sono invece impegnati

<sup>30</sup> Intervista all'ex Presidente dall'Associazione Banco Alimentare della Toscana, Natale Bazzanti, oggi responsabile dell'area 'Fund raising' dell'associazione.

<sup>31</sup> Per un approfondimento sulla struttura e sulla governance del Banco Alimentare della Toscana, si veda <http://www.bancoalimentare.it/it/governance>

nelle attività di logistica, magazzino, amministrazione, rapporti con le aziende donatrici, visite periodiche agli enti convenzionati con il Banco Alimentare e visite preliminari ai nuovi enti candidati all'ingresso nella 'rete'.

Quotidianamente l'Associazione recupera presso l'industria agroalimentare e le piattaforme logistiche della GDO (Grande Distribuzione Organizzata) tutti quei prodotti alimentari non più commercializzabili (per rotture, errori di confezionamento, stagionalità, avvicinarsi della data di scadenza, ecc.) ma perfettamente utilizzabili sotto tutti i punti di vista, nutrizionali ed igienico-sanitari. La merce ritirata viene stoccata presso il magazzino dell'Associazione dopo una serie di controlli e passaggi procedurali effettuati dai volontari: anzitutto viene effettuato un controllo della data di scadenza e dell'integrità ed idoneità all'alimentazione umana dei prodotti, che vengono poi confezionati in cartoni e registrati all'interno del sistema informatico di carico del magazzino. I cartoni dei prodotti 'secchi' vengono posizionati su pallets, mentre i prodotti freschi e surgelati vengono stoccati all'interno delle celle frigorifere.

La fase successiva riguarda l'assegnazione dei prodotti agli enti convenzionati, effettuata sulla base della tipologia dei servizi svolti (comunità di prima o seconda accoglienza, mensa diurna, sostegno periodico alle famiglie) e del numero di persone assistite. Il ritiro periodico dei prodotti viene effettuato dagli enti convenzionati.

Al 2012 risultano 576 enti convenzionati con la rete Banco Alimentare della Toscana, suddivisi sostanzialmente in tre categorie: mense, centri residenziali ed enti che effettuano consegna pacchi a soggetti in difficoltà. A livello territoriale risulta maggiormente diffusa – soprattutto per ragioni logistiche – la presenza di enti della provincia di Firenze, mentre per i territori più periferici della regione non sono infrequenti forme 'aggregate' di ritiro dei pacchi da parte delle associazioni. A partire dal 1996, anno di inizio attività in cui risultavano 55 associazioni convenzionate, il trend relativo alle nuove convenzioni è stato sempre positivo, anche se negli ultimi anni si è assistito ad una sostanziale stabilizzazione del numero di enti della rete, a cui però ha fatto da contraltare l'aumento ininterrotto del numero di assistiti, che per il 2012 è risultato pari ad oltre 101 mila persone, in crescita del 24,7% rispetto al biennio precedente.

Negli ultimi anni la quota pro-capite di prodotti distribuita agli assistiti dagli enti convenzionati alla rete è stata pari a circa 40 kg, valore sceso nel 2012 a 30,9 kg in virtù di una contenuta riduzione dei prodotti disponibili e del contemporaneo aumento – ben più marcato – della domanda espressa dalle persone in stato di difficoltà. I prodotti che l'Associazione Banco Alimentare ridistribuisce agli enti convenzionati rappresentano però risorse *addizionali* rispetto a quelle che essi sono in grado di reperire attraverso la propria attività; in nessun caso, infatti, i prodotti provenienti dal Banco possono rappresentare la totalità dei prodotti a disposizione delle diverse associazioni ed enti, e tale criterio rappresenta un requisito *sine qua non* per la finalizzazione della convenzione.

Tabella 4.1 – Dati attività Banco Alimentare della Toscana. Anni 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
<b>Enti convenzionati</b>	529	574	574	576
<b>Assistiti</b>	77.868	81.237	81.237	101.341
<b>Kg. Prodotti distribuiti</b>	3.071.323	3.249.131	3.418.661	3.131.536
<b>Kg. Pro-capite</b>	39,4	40,0	42,1	30,9

I nuovi enti che intendono aderire alla rete sono sottoposti ad una procedura di valutazione che, in caso positivo, porta anche ad una visita presso la struttura da parte dei volontari del Banco. Una volta avviati i rapporti con l'Associazione, i ritiri presso il magazzino di Calenzano sono programmati ogni 40 giorni, mentre annualmente viene previsto un incontro con il rappresentante legale dell'ente per il rinnovo della convenzione, momento privilegiato in cui è possibile attivare un confronto rispetto alle attività e alle modalità operative.

Le singole strutture sono obbligate a tenere un registro con la tracciabilità di tutti i prodotti provenienti dal programma europeo PEAD; controlli rigorosi in tal senso sono gestiti dall'Agea, e l'erronea o mancata tenuta del registro può comportare un primo richiamo e, in caso di reiterazione, la cancellazione dell'ente dalle strutture beneficiarie degli aiuti europei. Sebbene non esistano obblighi provenienti dagli altri canali di approvvigionamento, il Banco Alimentare consiglia alle

strutture convenzionate di tenere comunque un altro registro in grado di tracciare la provenienza dei prodotti delle diverse fonti.

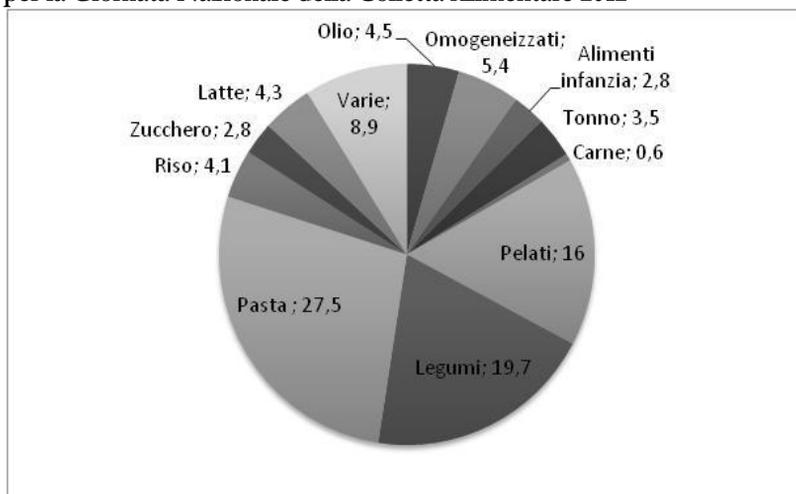
#### *Da dove provengono i prodotti*

L'attività del Banco Alimentare si basa su cinque diverse fonti di approvvigionamento: l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), la Giornata Nazionale della Colletta Alimentare, l'industria agroalimentare, la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) e la ristorazione collettiva (Progetto Siticibo). L'attività logistica viene gestita a livello nazionale dalla Fondazione, che si occupa in particolare dei rapporti con l'industria, la GDO e l'AGEA, mentre l'Associazione Banco Alimentare regionale si occupa operativamente dei rapporti con le aziende, e quindi della raccolta e redistribuzione dei prodotti. Di seguito il dettaglio relativo alle diverse fonti:

- L'**AGEA** è l'agenzia nazionale che raccoglie, stocca e distribuisce i prodotti alimentari messi a disposizione dalla UE a favore degli indigenti attraverso il programma PEAD. In termini quantitativi rappresenta la prima fonte di approvvigionamento del Banco, con il 56,2% dei prodotti, e tuttavia il Programma ha negli anni subito un progressivo ridimensionamento a seguito della riforma della Politica Agricola Comune (cfr. *Infra*, § 2.2), e a partire dalla prossima programmazione comunitaria 2014-2020 esiste il rischio concreto di un azzeramento del PEAD, che dovrebbe rientrare sotto l'egida del Fondo Sociale Europeo.
- La **Colletta Alimentare** rappresenta probabilmente il momento di maggiore visibilità dell'attività del Banco sul territorio: ogni anno, l'ultimo sabato di novembre, migliaia di volontari in tutta Italia presidiano i punti vendita della GDO chiedendo ai cittadini la donazione di prodotti destinati agli indigenti. In Toscana la Giornata della Colletta Alimentare permette la raccolta di oltre 1/5 dei prodotti che annualmente vengono distribuiti. Nel 2012 sono stati 537 i punti vendita che hanno aderito alla Colletta, seguendo un trend di crescita che non si è mai interrotto a partire dal 2000, quando i punti vendita erano 'appena' 155. La raccolta di generi alimentari si attesta intorno alle 700 tonnellate, ed in questo caso il dato è rimasto sostanzialmente stabile a partire dal 2004, nonostante

– è bene tenerlo di conto – la crisi economica che ha colpito i redditi ed i consumi di buona parte delle famiglie italiane, e toscane nella fattispecie. Di converso, i segnali della crisi sono rinvenibili nella composizione del ‘carrello’ donato dalle famiglie toscane con la Colletta Alimentare nel 2012: diminuisce la quota dei prodotti più costosi – come gli omogeneizzati – a favore di prodotti con prezzi mediamente più bassi, come pasta e latte.

**Grafico 4.1 – Composizione % dei prodotti alimentari donati in Toscana per la Giornata Nazionale della Colletta Alimentare 2012**



- **L'industria agroalimentare** rappresenta la fonte di approvvigionamento con cui la Fondazione Banco Alimentare ha iniziato, a livello nazionale, la propria attività. Attualmente sono circa 700 le aziende, per lo più produttori di grandi dimensioni, fornitrici delle loro eccedenze: prodotti con difetti di confezionamento, campionatura, stagionalità o prossimità del TMC (Termine Minimo di Consumazione o più noto come “preferibilmente entro il ...”). Nella maggior parte dei casi il ritiro dei prodotti dell'agroindustria avviene direttamente dalla GDO, evitando in tal modo un passaggio ulteriore che aumenterebbe i costi della logistica inficiando la stessa fruibilità dei prodotti donati.

In Toscana le eccedenze dell'industria rappresentano il 16,6% dei prodotti disponibili.

- La **Grande Distribuzione** ha rappresentato una fonte di approvvigionamento in costante crescita negli ultimi anni e, rispetto all'industria, la GDO consente di avere a disposizione una gamma di prodotti e di derrate offerte assai più ampia ed eterogenea, anche se le quantità per ogni singolo articolo sono inferiori rispetto a quelle provenienti dall'industria agroalimentare. Negli ultimi anni, grazie ai rapporti sempre più collaborativi tra la Grande Distribuzione e la Rete Banco Alimentare, è stato possibile intensificare il recupero dei prodotti, che in alcuni casi ha raggiunto cadenza giornaliera.
- **Siticibo** è un servizio messo a punto dal Banco Alimentare per recuperare i prodotti alimentari freschi e cucinati in eccesso nel settore della ristorazione collettiva (mense aziendali, refettori scolastici, gastronomie della GDO): dalle mense aziendali (sono 5 quelle attualmente convenzionate con il Banco Alimentare della Toscana) si raccolgono i cibi cotti solo in caso di presenza di abbattitore di temperatura; dalle mense scolastiche vengono recuperati pane, frutta e dessert a lunga conservazione; dai supermercati si ritirano invece prodotti freschi – come frutta, verdura, formaggi e affettati, carni, yogurt –, prodotti surgelati e prodotti da forno. Il servizio viene effettuato grazie a volontari che attraverso una rete logistica di furgoni attrezzati trasferiscono le eccedenze alimentari direttamente presso le strutture che vengono selezionate in funzione delle caratteristiche del servizio fornito (mense per poveri, comunità residenziali) e della disponibilità di attrezzature idonee alla conservazione e alla gestione degli alimenti che vengono consegnati.

Tabella 4.2 – Provenienza prodotti. Anni 2011-2012

	2011	2012	Var.% 2011/2012	Quota % su tot. 2012
AGEA + ortofrutta	1.929.496	1.760.859	-8,7	56,2
Colletta Alimentare	717.235	701.229	-2,2	22,4
Industria*		518.969		16,6
GDO*		83.143		2,7
Siticibo	121.942	67.336	-44,8	2,1
<b>Totale</b>	<b>3.418.661</b>	<b>3.131.536</b>	<b>-8,4</b>	<b>100</b>

\* Si è scelto di non fornire i dati 2011 di Industria e GDO, il cui precedente criterio di registrazione non avrebbe consentito un confronto omogeneo rispetto al dato 2012

#### *Gli effetti dell'attività del Banco Alimentare e una sfida da affrontare*

L'Associazione Banco Alimentare della Toscana sottolinea il valore delle attività svolte insieme a tutti gli enti facenti parte della rete sia dal punto di vista sociale che economico ed ambientale: in un contesto economico caratterizzato da elementi di deprivazione di tipo alimentare per un numero crescente di persone e famiglie, prodotti ancora utilizzabili per l'alimentazione vengono salvati e non diventano rifiuti, ritrovando la loro originale destinazione e finalità presso gli enti caritativi che ricevono gratuitamente questi alimenti per i loro bisogni e possono destinare le risorse così risparmiate all'implementazione delle loro attività, migliorando la qualità dei propri servizi. Il valore aggiunto del Banco Alimentare risiede anche nella capacità di fare da mediazione a due mondi molto differenti tra loro per finalità e modalità operative, quello dell'impresa privata e quello non profit, in un gioco che alla fine diventa a somma positiva. Così, se le stesse aziende che donano le proprie eccedenze contengono i propri costi di stoccaggio e di smaltimento, d'altro canto esse offrono un contributo in alimenti che, a livello nazionale, ormai supera centinaia di milioni di euro di valore commerciale.

Se dal recupero delle eccedenze alimentari emerge chiaramente anche un valore ambientale di tale attività, con la riduzione dei rifiuti e dei relativi costi di smaltimento, non meno rilevante è altresì la valenza educativa legata alle attività di recupero e redistribuzione delle risorse alimentari altrimenti sprecate, che coinvolge non solo i beneficiari ma

anche tutti i soggetti impegnati a diverso titolo all'interno della 'filiera' del Banco Alimentare.

Accanto alla soddisfazione per quanto già realizzato a partire dalla sua fondazione in Toscana, nel 1996, il Banco Alimentare ha nel proprio immediato futuro una sfida importante che riguarda la capacità stessa di sostenere gli attuali livelli di prodotti distribuiti agli enti della rete: il programma europeo PEAD, da cui proviene il 56% dei prodotti ridistribuiti dal Banco in Toscana, verrà chiuso il 31 dicembre 2013 e ancora non esistono prospettive certe su cosa, e in che misura, andrà a sostituire tale programma. L'eccessiva 'dipendenza' da questo canale di approvvigionamento rappresenta in questa fase una delle principali criticità presenti per le prospettive dell'associazione, che in tal senso sta già lavorando alla predisposizione di un piano triennale per cercare di moltiplicare i prodotti provenienti dalle altre fonti. Se non sembra possibile operare sulla Giornata della Colletta Alimentare – i cui volumi sono praticamente stabili dal 2004 – maggiormente percorribile appare invece la strada legata ad un'intensificazione dei rapporti con l'industria e la GDO, così come anche la partecipazione a bandi di finanziamento a livello locale e nazionale promossi da soggetti quali fondazioni bancarie e il Cevot, scenario rispetto al quale l'Associazione sta già comunque lavorando a livello locale con alcune risorse umane specificamente dedicate all'attività di *Fund raising*.

Il ridimensionamento delle attività del Banco Alimentare determinerebbe d'altro canto un indebolimento del fondamentale ruolo sussidiario svolto in Toscana dal Terzo Settore, scenario tanto più pericoloso considerando l'attuale contesto economico legato al progressivo impoverimento delle famiglie e, conseguentemente, all'accrescersi di una domanda di assistenza legata al primario bisogno alimentare.

### 4.3. Emporio della Solidarietà – Prato

#### *La storia*

Nel novembre 2006 la sezione soci COOP di Prato propone alla Caritas Diocesana di Prato l'attivazione di un progetto comune finalizzato al recupero dei prodotti vicini alla scadenza provenienti dai punti vendita del territorio e la loro redistribuzione alle famiglie in difficoltà. A partire da allora, la Caritas Diocesana pratese avvia un

percorso progettuale che avrebbe portato alla fine del 2007, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali, alla firma del primo protocollo d'intesa – “Emporio Caritas – La solidarietà spesa bene” – tra Caritas Diocesana di Prato, Comune e Provincia di Prato e Fondazione Cassa di Risparmio di Prato, dando così vita al Comitato dei Promotori. Il protocollo esplicita le finalità del progetto Emporio:

- attuare interventi volti a prevenire le situazioni di disagio sociale ed economico dei nuclei familiari creando reti di solidarietà sociale;
- promuovere le politiche della famiglia;
- perseguire politiche di inclusione per le persone a rischio di esclusione sociale comprese le forme di povertà estreme;
- operare una distribuzione attenta dei viveri al fine di evitare disparità e discriminazioni;
- recuperare gli sprechi e razionalizzare le risorse per dare un chiaro segnale di cambiamento degli stili di vita.

Nel giugno del 2008 il progetto si concretizza nell'apertura della prima sede dell'Emporio, i cui locali sono messi a disposizione dalla Parrocchia di S.M. delle Carceri, nel cuore del centro storico pratese. Tale esperienza, prima in Italia e nata contemporaneamente ed in collegamento con l'Emporio di Roma, rappresenterà la capofila di molti altri Empori oggi diffusi in tutta Italia.

Nel dicembre 2009 viene sottoscritta una nuova convenzione tra i soci promotori per il triennio 2010-2012 che porta a cambiare la denominazione in 'Emporio della solidarietà', a rimarcare l'importanza e l'impegno della fitta rete associativa ed istituzionale che sin dall'inizio ha lavorato a fianco della Caritas per lo sviluppo del progetto. La convenzione prevede anche il trasferimento, avvenuto poi nel maggio 2011, nella nuova sede di Via del Seminario messa a disposizione in comodato dalla Provincia di Prato. L'impegno delle istituzioni viene confermato anche per il triennio 2013-2015 attraverso la sottoscrizione del nuovo protocollo d'intesa tra i soggetti promotori.

L'attività dell'Emporio si rivolge prevalentemente alle famiglie e alle neomamme in difficoltà economica, a cui viene assicurato un sostegno per affrontare le necessità di tipo alimentare, accompagnando tale aspetto con interventi educativi rispetto ad una corretta alimentazione e alla prevenzione degli sprechi e, al contempo, assicurando un'assistenza

per le problematiche connesse all'integrazione, alla multiculturalità ed alla conoscenza delle strutture di supporto presenti sul territorio.

### *Struttura e organizzazione*

L'Emporio della Solidarietà si struttura in quattro organismi, ad ognuno dei quali – in base alla diversa composizione – sono assegnate funzioni di programmazione, governo, garanzia o gestione del servizio<sup>32</sup>.

- Il *Comitato Promotore*, organismo composto dai rappresentanti della Caritas Diocesana, del Comune, della Provincia e della Fondazione Cassa di Risparmio di Prato, esercita la funzione di indirizzo;
- Funzioni più operative e di progettazione delle attività sono invece assegnate al *Comitato di Partecipazione*, composto dai rappresentanti di quei soggetti che, a vario titolo, sostengono economicamente e/o organizzativamente il progetto: tale organismo attua le strategie definite dal Comitato promotore, delibera sugli impegni di spesa e redige il bilancio che deve essere sottoposto all'approvazione del Comitato promotore;
- Il *Gruppo di Monitoraggio* ha il compito di coordinare il lavoro svolto dai diversi soggetti ed enti che collaborano all'attività dell'Emporio, in modo tale che venga assicurata omogeneità rispetto alla valutazione dei bisogni delle persone; l'organismo di monitoraggio inoltre svolge una funzione di vigilanza rispetto al corretto comportamento delle persone che usufruiscono dei servizi;
- Il *Gruppo di Approvvigionamento* provvede ai bisogni materiali dell'Emporio, in particolare si relaziona con soggetti quali la GDO, le aziende produttrici e i distributori di prodotti alimentari, il Banco Alimentare della Toscana, dai quali provengono buona parte delle risorse alimentari ridistribuite dall'Emporio. L'organismo si occupa inoltre dell'organizzazione di raccolte alimentari e della ricerca di nuovi partner e sponsor del progetto.

In termini di risorse umane impiegate dal punto di vista operativo, oltre ai numerosi volontari l'Emporio si avvale di un dipendente amministrativo part time e di due dipendenti tecnici.

---

<sup>32</sup> Per un approfondimento sulla struttura organizzativa complessa dell'Emporio della Solidarietà di Prato si rimanda alla Parte seconda 'Il governo e le risorse umane' del Bilancio sociale 2009-2011, [http://www.emporio.prato.it/images/docs/bilanci\\_e\\_relazioni/bilancio\\_sociale\\_2009\\_2011.pdf](http://www.emporio.prato.it/images/docs/bilanci_e_relazioni/bilancio_sociale_2009_2011.pdf)

L'accesso ai servizi dell'Emporio avviene attraverso una prima attività di filtro svolta dai soggetti che compongono il Gruppo di Monitoraggio – Centri di Ascolto Caritas, Volontariato Vincenziano, Conferenze S. Vincenzo de' Paoli, Servizi Sociali del Comune di Prato, Centro di Aiuto alla Vita – i quali raccolgono in maniera omogenea le informazioni sull'utenza, suddivisa tra famiglie e neomamme, in modo tale che il processo di valutazione delle domande segua criteri uniformi per tutti i componenti della rete. Se la valutazione dà esito positivo, alla persona viene consegnata una tessera che consente, per un periodo di tre mesi, di poter *acquistare gratuitamente* i prodotti dell'Emporio per un importo pari al numero dei punti caricati sulla tessera. Terminato il periodo di tre mesi c'è la possibilità di rinnovare la tessera, previa una nuova verifica delle condizioni economiche della famiglia.

L'Emporio è organizzato fisicamente come un vero e proprio supermarket, dove però il valore dei prodotti sullo scaffale è espresso in punti, e non in euro. L'attribuzione del valore ai prodotti non sempre segue una corrispondenza lineare con i valori di mercato, considerando anche aspetti come la loro disponibilità in magazzino, la data di scadenza e altri elementi volti a sottolineare aspetti più di tipo educativo. Gli acquisti dei prodotti disponibili vengono in tal modo orientati attraverso le tecniche di esposizione, il prezzo e le indicazioni dei volontari rispetto al loro migliore utilizzo.

Proprio l'aspetto educativo è uno degli elementi su cui l'Emporio punta maggiormente, affiancando questa attività a quella di distribuzione dei prodotti. Due, in particolare, i progetti portati avanti dalla rete sul territorio, con il coinvolgimento non solo degli utenti:

- 'Meno spreco più vita' è un progetto volto a sensibilizzare, stimolare e coinvolgere i ragazzi delle scuole;
- 'Non sprechiamoci' coinvolge le donne che frequentano corsi di formazione su temi che vanno dal bilancio familiare al riutilizzo di beni ed alimenti.

Negli ultimi anni l'Emporio ha assistito ad un progressivo aumento del numero di famiglie assistite, cui parallelamente ha corrisposto una crescita della risposta messa in campo dalla rete. Nel 2012 le famiglie che hanno usufruito dei prodotti dell'Emporio sono state 1.550, di cui il 53% italiane, con un aumento dell'utenza, che nel 2011 contava 1.331 famiglie, di cui il 51% italiane. Per quanto riguarda le neomamme, sono

state 334 le utenti assistite dall'Emporio nel 2012; in questo caso le mamme italiane confermano la percentuale dello scorso anno (11%) mentre la nazionalità più presente è la nigeriana con il 30%.

Nel 2012 sono stati distribuiti complessivamente 650 mila articoli per un valore di circa 1.503.000. Nel 2011 il valore complessivo dei prodotti distribuiti ammontava invece a 1.304.307 euro.

Il peggioramento della situazione economica delle famiglie viene messo in luce anche dall'allungamento della durata media del periodo di erogazione della tessera, che passa dai 5,3 mesi del 2009 ai 6,4 del 2012. Crescita anche più marcata si rileva invece per la durata delle tessere riservate alle mamme con bambini d'età inferiore ai 18 mesi, che passa dai 5,6 mesi del 2009 ai 7,5 mesi del 2011.

La crescita *quantitativa* dell'attività dell'Emporio nel corso degli ultimi anni ha presupposto una crescita parallela dal punto di vista *qualitativo* delle gestioni delle merci: l'aumento degli approvvigionamenti provenienti dalla GDO e dalle aziende produttrici è stato reso possibile soltanto grazie all'attivazione di un piano di autocontrollo secondo i criteri HACCP<sup>33</sup>, la cui valutazione viene effettuata, gratuitamente, da un centro di sicurezza e qualità alimentare presente sul territorio. Tale elemento, oltre alle dotazioni strumentali dell'Emporio – tra le altre, cella di surgelazione da 42 mc e furgone coibentato e refrigerato per la raccolta di prodotti freschi e freschissimi –, ha consentito l'allargamento della rete dei donatori e sostenitori.

#### *Da dove provengono i prodotti*

I prodotti distribuiti dall'Emporio sono suddivisi in 15 categorie, all'interno delle quali sono stati individuati 10 prodotti base, ovvero che non devono mai mancare sugli scaffali: pasta, riso, pomodori in scatola, olio di oliva, zucchero, legumi, biscotti, latte, farina ed olio di semi.

I prodotti distribuiti dall'Emporio della Solidarietà sono il frutto di un complesso lavoro di rete che vede la presenza di soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo, con un ruolo di impulso primario svolto dal Gruppo di Approvvigionamento. Tra i donatori delle eccedenze alimentari, un ruolo fondamentale è svolto dalla Coop, partner

---

<sup>33</sup> L'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) è un sistema che previene i pericoli di contaminazione alimentare. Esso si basa sul monitoraggio dei punti della lavorazione degli alimenti in cui si prospetta un pericolo di contaminazione sia di natura biologica che chimica o fisica.

fondamentale per la nascita stessa dell'Emporio, dal quale è pervenuto nel 2012 il 46% dei prodotti. In aggiunta, decisiva è stata la scelta di Unicoop Firenze di presentare il progetto Emporio ai propri fornitori, allargando in tal modo la platea dei donatori industriali di esuberanti alimentari. Proprio l'industria alimentare rappresenta l'altra principale fonte di approvvigionamento dell'Emporio (39%), con una quota che nel 2012 è cresciuta significativamente rispetto a quella registrata nell'anno precedente (34%).

Quota rilevante dei prodotti distribuiti dall'Emporio proviene inoltre dalle raccolte periodiche presso i supermercati del territorio (7%) e dalle donazioni di privati (1,1%), sollecitati anche attraverso appelli mirati per prodotti specifici: la campagna 'Da mamma a mamma' viene svolta ad esempio presso le farmacie del territorio per l'acquisto di prodotti per l'infanzia.

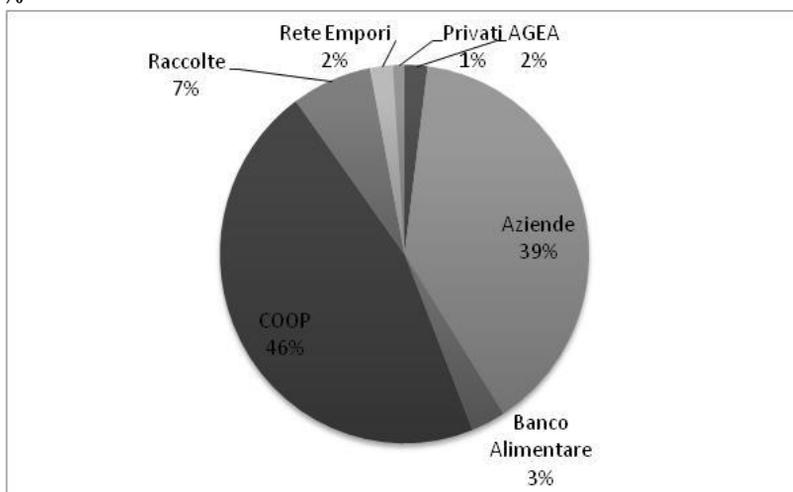
L'AGEA rappresenta un canale di approvvigionamento caratterizzato da marcata variabilità di tipologia e quantità dei prodotti; nel 2012 i prodotti AGEA hanno costituito il 3% dei prodotti disponibili presso l'Emporio, e tale canale risulta importante perché consente in particolare il reperimento dei dieci prodotti cd. 'base', per i quali occorre altrimenti procedere all'acquisto diretto in caso di necessità.

L'Emporio della Solidarietà è altresì parte della rete di 576 enti convenzionati con il Banco Alimentare della Toscana (cfr. *Infra*, § 4.2), dal quale provengono risorse alimentari pari al 3,4%. La partecipazione alla rete nazionale degli Empori consente inoltre di effettuare lo scambio dei prodotti per riequilibrare le giacenze presso i magazzini, consentendo in tal modo il pieno utilizzo di tutti i prodotti disponibili.

Tabella 4.3 – Prodotti somministrati all'Emporio nel 2012

Categoria	Punti emporio	%
Pasta, riso e affini	48.775	7,6
Latticini e formaggi	78.429	12,3
Zucchero, biscotti	70.260	11,0
Carne e pesce	68.219	10,7
Prodotti neonati	53.102	8,3
Igiene persona e casa	68.560	10,7
Olio di oliva	48.056	7,5
Salumi e affettati	31.717	5,0
Bevande	35.533	5,6
Surgelati	20.788	3,2
Parmigiano	15.653	2,4
Frutta e verdura	19.611	3,1
Pane e derivati	21.856	3,4
Articoli vari	7.552	1,2
Aceto sale spezie	5.061	0,8

Grafico 4.2 – Fonti di approvvigionamento Emporio. Anno 2012 Valori %



*La rete territoriale: vero nodo nevralgico*

L'Emporio della Solidarietà è un progetto che è potuto nascere sul forte impulso venuto in maniera congiunta dal mondo associativo e da quello della Grande Distribuzione, recepito e sviluppato da un ampio e complesso partenariato che oggi vede coinvolte tutte le principali istituzioni pubbliche del territorio – Comune, Provincia e Fondazione Cassa di Risparmio – e un'ampia platea di aziende locali e nazionali.

Oltre al sostegno in termini finanziari e di risorse strumentali messe a disposizione, le istituzioni sono coinvolte attivamente nell'attività di indirizzo e monitoraggio dell'Emporio attraverso la partecipazione con propri rappresentanti agli organi interni dell'associazione, *in primis* il Comitato dei promotori. Tale presenza ha permesso all'Emporio di crescere negli anni e qualificare significativamente le proprie attività, accreditandosi presso l'industria alimentare come un soggetto in grado di gestire in maniera adeguata e secondo le normative vigenti tutte le eccedenze provenienti dall'industria e dalla GDO. Per tali aspetti la qualificazione del personale e dei volontari ha costituito indubbiamente un altro elemento determinante nell'instaurarsi ed intensificarsi delle relazioni tra Emporio e industria.

La rete coinvolge poi una serie di aziende private che, prestando gratuitamente all'Emporio i propri servizi (formazione, fornitura dell'energia elettrica, sistema di controllo della qualità, ...) consentono la sostenibilità delle attività, che del resto richiedono uno sforzo considerevole in termini di gestione dell'infrastruttura.

L'Emporio trova infine la quadratura del cerchio nel sostegno dei cittadini che, in un periodo di crisi e all'interno di un territorio duramente segnato dal dramma della perdita del lavoro e del relativo impoverimento delle famiglie, non hanno mai fatto mancare la propria risposta agli appelli lanciati dall'Emporio e dalle istituzioni.

La rete legata all'Emporio si pone quindi come il vero nodo nevralgico delle attività, dove il coinvolgimento di ognuno dei soggetti non si ferma ad un piano meramente formale, ma si esplicita piuttosto in un'azione attiva nelle attività qualificanti: dall'indirizzo e monitoraggio, alla gestione, al rapporto con l'utenza, alla ricerca di nuovi canali di approvvigionamento. Allo stesso tempo la gestione della rete rappresenta anche l'aspetto più delicato per il mantenimento dell'equilibrio della struttura, che deve garantire la propria sostenibilità attraverso, soprattutto, l'opera gratuita prestata dai volontari e le

donazioni delle eccedenze alimentari provenienti dalle diverse fonti. In aggiunta, non meno importante, la rete deve garantire omogeneità rispetto alle valutazioni di chi può accedere all'aiuto dell'Emporio, elemento che può rappresentare un punto critico di fronte alla presenza di soggetti provenienti da mondi diversi – Servizi sociali, associazioni – chiamati a svolgere tale funzione.

*La rete è la cosa più difficile da tenere insieme ma allo stesso tempo la più importante<sup>34</sup>*

Il sistema di *governance* dell'Emporio può in tal senso rappresentare una buona pratica rispetto al tema della disomogeneità di accesso ai servizi gestiti da soggetti di natura diversa: accanto ad un ruolo forte di regia esercitato dai Servizi sociali del Comune, si accompagnano procedure di presa in carico condivise dai diversi soggetti – stabilite a monte della nascita del progetto – e organismi di partecipazione in cui vengono condivise le informazioni e definite le strategie.

Importante infine rimarcare come l'Emporio non limiti la propria attività alla redistribuzione di eccedenze alimentari, accompagnandola invece con percorsi di educazione rispetto a stili di consumo ed utilizzo dei prodotti rivolti sia agli utenti che ai ragazzi delle scuole. In un contesto, non solo locale, in cui circa 1/3 dei prodotti alimentari acquistati finisce sprecato, l'educazione al consumo può rappresentare un'altra valida strategia di risposta e, soprattutto, di prevenzione, rispetto al fenomeno della povertà alimentare.

#### 4.4. RE.SO. – Empoli

##### *La storia*

Il progetto “RE.SO. (Recupero Solidale)” ha avuto il primo impulso nel 1998 quando, su sollecitazione di un gruppo di dipendenti dei negozi UniCoop di Empoli, nella sezione Soci Coop di Empoli è iniziata a farsi strada l'idea di recuperare la merce altrimenti destinata allo smaltimento. Ne è derivato l'avvio di una importante attività di raccolta, stoccaggio e distribuzione di merci alimentari prossime alla scadenza o danneggiate, alla cui realizzazione fin dall'inizio hanno contribuito

---

<sup>34</sup> Intervista a Marcello Turrini, coordinatore dell'Emporio della Solidarietà di Prato

diversi soggetti del volontariato locale in collaborazione con il Comune di Empoli (che ha messo a disposizione in comodato gratuito un locale per la conservazione delle merci): (1) l'associazione InCoop, formata dai soci delle cinque sezioni Coop del territorio che non avrebbero altrimenti avuto forma giuridica; (2) Auser-Filo d'Argento; (3) Arciconfraternita della Misericordia; (4) Caritas; (5) Pubbliche assistenze riunite. Come sottolinea il Bilancio sociale 2011 dell'associazione RE.SO., "da questo momento il gruppo di volontari [mobilitato dalle associazioni coinvolte nelle attività] è divenuto il vero motore e il vero gruppo dirigente" dell'iniziativa.

Nel 2000 l'attività è stata trasferita in un nuovo e più adeguato magazzino comunale per lo stoccaggio dei prodotti alimentari ritirati dai punti vendita. L'ASL 11 si è assunta inizialmente in modo diretto il compito della certificazione igienico-sanitaria; successivamente tale compito è stato demandato alla responsabilità diretta dei volontari che operavano nel magazzino e che avevano frequentato con profitto un corso Haccp specificamente organizzato per loro dalla ASL. L'ampliamento degli spazi a disposizione per lo stoccaggio dei beni ha consentito a partire dai primi anni 2000 la raccolta anche di materiale non alimentare (biancheria, abbigliamento, utensili di vario genere) che in futuro troverà grazie al lavoro dei volontari il modo di trasformarsi anch'esso in strumento di contrasto alla povertà alimentare.

Nel 2002, su iniziativa delle cinque associazioni fondatrici del progetto, della sezione Soci Coop di Lastra a Signa e del Comune di Empoli (in questo caso capofila), la Regione Toscana ha concesso un finanziamento per la ristrutturazione del magazzino, per l'acquisto di un mezzo per il trasporto dei beni, nonché di altre attrezzature necessarie alla loro raccolta e movimentazione. Intorno a questo finanziamento si è formalizzato il primo vero e proprio progetto finalizzato, denominato "Recupero Merci" e che ha costituito da allora in avanti lo schema portante di tutte le iniziative ed i progetti successivi.

È stato in quell'occasione che ai soggetti fino ad ora menzionati si è aggiunto come partner del progetto anche Publiambiente spa (azienda pubblica incaricata della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nel territorio del Circondario Empolese Valdelsa) che aveva interesse al buon esito ed all'estensione delle attività realizzate al fine di produrre una diminuzione della quantità di rifiuti, un conseguente risparmio di risorse impiegate per il loro smaltimento, ed un potenziale guadagno di

aree e spazi da reperire per il loro stoccaggio e trattamento. Publiambiente si è incaricata così del ritiro delle merci dai punti vendita e del loro trasporto al magazzino.

Negli anni immediatamente successivi il progetto ha esteso la propria operatività dal territorio comunale di Empoli a quello di Lastra a Signa, Montelupo Fiorentino, Limite sull'Arno e Vinci, i cui Comuni hanno aderito al progetto coinvolgendo anche i punti vendita Coop e Ipercoop. In queste nuove condizioni l'attività del progetto consentiva di recuperare 30 tonnellate di merce al mese, che venivano ridistribuite agli enti assistenziali della zona che ne avessero fatta richiesta al Servizio sociale dei Comuni di appartenenza.

Questo nuovo assetto organizzativo, che proiettava l'operatività del progetto sull'intero Circondario, si è consolidato in occasione del finanziamento biennale concesso dal Cesvot al progetto "FORMA - Fattibilità Operativa Recupero Merci di Area" a valere sui "Percorsi di innovazione 2004". Il progetto ha consentito di allargare la rete territoriale degli esercizi commerciali coinvolti nel conferimento di beni, così come di mobilitare preziose collaborazioni con altre associazioni del territorio. Tutto questo ha portato, in occasione della manifestazione Terra Futura 2007, all'aggiudicazione di un premio per la migliore iniziativa di prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti.

La necessità di migliorare la qualità dell'organizzazione e gestione delle attività, di dotarsi di un sistema di *governance* più efficiente e solido, di coordinare in modo più efficace le relazioni esterne con enti locali e con imprese, di partecipare direttamente ai bandi di finanziamento, ha indirizzato le associazioni aderenti al progetto FORMA a costituire un'unica associazione onlus di secondo livello dedicata all'attività di raccolta, stoccaggio e redistribuzione. Il 6 novembre 2006 è stata ufficialmente costituita RE.SO. – Recupero Solidale, associazione con un consiglio di amministrazione formato da 2 referenti di ciascuna delle 5 associazioni fondatrici, che a sua volta elegge un Presidente che rimane in carica tre anni.

### *Struttura e organizzazione*

Il coordinamento tra i principali attori che animano la rete organizzativa dei progetti realizzati avviene in modo differenziato e secondo schemi tipicamente multi-governance.

Il nucleo centrale delle 5 associazioni fondatrici da anni ha stabilito di saldare la propria operatività in modo coeso e stabile. La costituzione in associazione di secondo livello garantisce loro di sviluppare processi decisionali più strutturati ed efficaci, nonché una indiscutibile maggiore forza e legittimazione nei confronti degli stakeholders (dagli enti locali, alle associazioni beneficiarie). Unico punto di debolezza di questa scelta, come è stato segnalato, è costituito dalla difficoltà per molti volontari delle associazioni fondatrici di riconoscere RE.SO. come “propria” e quindi di dedicare alle sue attività la stessa dedizione “identitaria” che invece rivolgono alle attività delle prime.

Il coordinamento dell'associazione RE.SO. con gli altri attori coinvolti nei percorsi di raccolta e distribuzione delle eccedenze varia invece a seconda del grado di interesse strategico nell'attività svolta. Gli attori privati e non profit (i supermercati che conferiscono le eccedenze e Publiambiente che provvede al loro trasporto) non hanno stipulato con RE.SO. alcun atto formale di reciproco impegno, né con l'associazione mantengono relazioni di coordinamento informale (tavolo periodico...). Il loro reciproco legame dipende e si mantiene nel tempo sulla base del comune interesse ad abbattere i costi di smaltimento delle eccedenze. Gli attori istituzionali (Comuni, Servizi sociali...) sono stati fondamentali in fase di avvio delle attività, quando il Comune (parallelamente al sostegno finanziario dei primi investimenti) svolgeva un ruolo di selezione delle associazioni beneficiarie che potevano recarsi al magazzino, e quando la ASL monitorava da vicino la correttezza delle procedure dirette alla tutela igienico sanitaria delle merci trattate. Nel tempo il ruolo di “supervisione” di questi due enti si è fatto meno pressante (le associazioni negoziano direttamente con RE.SO. ed i volontari hanno tutti acquisito la certificazione Haccp), con la conseguenza per un verso di potenziare l'autonomia strategica e gestionale di RE.SO. ma, per un altro, di rendere faticoso il raccordo tra l'operatività dell'associazione e quella delle istituzioni di governo locale. Non sono sempre presenti connessioni continuative e strutturali con i Servizi sociali territoriali, né con riferimento all'attività di distribuzione delle eccedenze alle associazioni, né con riferimento alla distribuzione dei pacchi o dei pasti da parte di queste ultime all'utenza finale. Le attività promosse e realizzate da RE.SO. appaiono autonome rispetto all'operatività dei Servizi e talvolta purtroppo perfino in conflitto con queste.

E' stata tentata un'azione di coordinamento a livello comunale delle diverse associazioni impegnate nella distribuzione dei beni alimentari del magazzino alla popolazione, in modo da attivare una gestione condivisa e centralizzata dei pacchi spesa e mensa. Tuttavia tale sforzo non è andato a buon fine per mancanza di un pivot che avesse l'autorità e la capacità di svolgere funzioni di regia. I volontari intervistati sottolineano come tale esito (negativo) sia probabilmente da collegare anche al ruolo defilato e di supervisore indiretto svolto in questo settore dal Comune e dal Servizio sociale professionale.

*Da dove vengono i prodotti*

L'azione di RE.SO. attualmente può essere scomposta in quattro filiere progettuali distinte, eppure strettamente interconnesse ed integrate che trovano nel magazzino il loro punto di intersezione e reciproca alimentazione:

1. continuazione delle attività del progetto "Recupero Mercè"
2. progetto "Solidarietà in festa"
3. progetto "Buon Fine"
4. progetto "Pronto in tavola"

(1) *Recupero Mercè.* I 9 punti vendita Coop del territorio (Empoli, Castelfiorentino, Certaldo, Fucecchio, Lastra a Signa, Montelupo, Vinci) e il magazzino di Scandicci garantiscono la raccolta settimanale (in due contenitori forniti dall'associazione) dei beni alimentari (contenitore bianco) e non alimentari (contenitore grigio) in scadenza o danneggiati.

Publiambiente provvede ogni martedì a trasportare i contenitori pieni al magazzino (lasciando ai supermercati altri due contenitori vuoti). Durante la settimana i circa 30 volontari che operano nel magazzino provvedono alla riparazione dei beni danneggiati ed al loro stoccaggio (martedì), così come alla preparazione dei pacchi destinati alle associazioni (giovedì). Il lunedì, le 25-30 associazioni accreditate (alle quali però spesso si aggiungono altre più piccole associazioni per rifornimenti occasionali come cene di beneficenza) si recano al magazzino per ritirare il proprio pacco-alimentare, seguendo una turnazione mensile. Per poter accedere al magazzino e per poter quindi ritirare il proprio pacco, le associazioni non direttamente conosciute sono state preventivamente accreditate all'associazione RE.SO. dai Servizi sociali territoriali. Tra le associazioni

beneficiarie ci sono anche le associazioni “Aristogatti” e “Amici del cane e del gatto”, che provvedono al ritiro dei beni specifici per animali o ai beni alimentari eccessivamente danneggiati e quindi inutilizzabili per le persone ma che, previa certificazione ASL, saranno cucinati a beneficio del canile comunale.

Le associazioni si incaricano della distribuzione finale all’utenza in condizione di povertà alimentare, senza però che ci siano specifiche convenzioni con il Servizio sociale territoriale. Nel bilancio sociale 2011 si legge che nell’anno di riferimento sono state complessivamente raccolte 75 tonnellate di merci, delle quali 51 sono state distribuite a 35 associazioni per un totale di 1.020 famiglie assistite.

(2) *Solidarietà in festa*. Attraverso questa linea di attività, dal 2005 l’associazione RE.SO. trasforma i beni non alimentari raccolti dai supermercati in strumenti di contrasto alla povertà alimentare. Capi di vestiario, giocattoli, utensili fra i più svariati, piccoli elettrodomestici non più funzionanti (ma prontamente riparati da un volontario di RE.SO.), casalinghi, vasi ed attrezzi da giardino, valige, ombrelloni, cuscini, ecc. vengono messi a nuovo dai volontari, conservati ed annualmente venduti a prezzo solidale in un mercatino annuale denominato “Solidarietà in festa”. I proventi delle vendite vengono prioritariamente trasformati in buoni alimentari e ridistribuiti alle associazioni del territorio, riuscendo in tal modo a trasformare scarti non alimentari in strumenti di contrasto della povertà alimentare. Una parte dei proventi viene invece destinata al sostegno di un progetto di adozione a distanza, ed un altro ancora alla copertura dei costi di manutenzione del magazzino.

Sono circa 200 i volontari che annualmente partecipano all’organizzazione dell’evento che, nel 2011 (anno particolare perché beneficiato da una generosa donazione di Coop Italia) ha realizzato un incasso di oltre € 35.000.

(3) *Buon fine*. Dal 2007 è stato avviato nel solo territorio dell’Empolese Valdelsa e di Lastra a Signa un progetto di recupero del fresco e del freschissimo dalla grande distribuzione. Il progetto segue lo schema organizzativo del Last Minute Market promosso dall’Università di

Bologna<sup>35</sup> e prevede che tre associazioni del territorio (Caritas di Lastra a Signa, Misericordia di Empoli e Caritas di Montelupo) che operano con mense gratuite o distribuzione di pacchi, possano approvvigionarsi ogni mattina dei prodotti freschi e freschissimi presso nove punti vendita della rete Unicoop Firenze ed utilizzarli per la preparazione dei pranzi in giornata. Allo stesso progetto partecipano anche le associazioni “Aristogatti” e “Amici del cane e del gatto”, trasformando in ottimi pasti per cani e per gatti quei prodotti (es. carne macinata) che per le particolari caratteristiche della lavorazione si deteriorano velocemente.

(4) *Pronto in tavola.* Finanziato dal Cesvot sul bando “Percorsi di Innovazione 2008” ed avviato il 19 novembre 2009, il progetto prevede la sperimentazione per un anno di un servizio gratuito di distribuzione di pasti a domicilio sul territorio del comune di Empoli diretto a persone adulte o anziane con limitata autonomia personale, che avessero difficoltà nella preparazione del pasto o che si trovassero in momentanea condizione di inabilità. I pasti distribuiti agli utenti del progetto sono costituiti dalle eccedenze (generalmente secondi piatti, sughi e contorni) tra quelli preparati, confezionati e sigillati in prima mattina presso il Centro Cottura del Comune di Empoli per gli alunni delle scuole del comune rispetto a quelli effettivamente richiesti nel corso della mattinata dalle scuole. A questi prodotti, il Comune aggiunge a proprie spese i primi piatti, il pane e la frutta.

I volontari dell'associazione RE.SO. provvedono nel corso della mattina a prelevare dal Centro Cottura i vassoi (monodose) preparati ed a distribuirli a domicilio agli utenti finali, preventivamente segnalati dal Servizio sociale professionale ma anche direttamente da associazioni. In quest'ultimo caso, RE.SO. prima di prendere in carico la richiesta provvede a compiere una prima visita al richiedente ed a segnalarlo ai Servizi sociali professionali, con i quali si è nel tempo consolidato un importante rapporto di fiducia e collaborazione.

Il progetto Pronto in Tavola riesce a garantire circa 20-25 pasti giornalieri nei giorni di funzionamento delle scuole. A scuole chiuse,

---

<sup>35</sup> Last Minute Market è una società spin-off dell'Università di Bologna, nata nel 1998, che opera su tutto il territorio nazionale sviluppando progetti territoriali volti al recupero dei beni invenduti (o non commercializzabili) a favore di enti caritativi ([www.lastminutemarket.it](http://www.lastminutemarket.it))

infatti, il servizio distribuzione è sospeso dal momento che il Centro Cottura rimane inattivo.

Se agli investimenti iniziali (furgone ed attrezzature per il trasporto) ha provveduto il finanziamento del Cesvot, al costo annuo di circa 4000 euro necessari all'acquisto di piatti, parmigiano, assicurazione del mezzo, benzina e metano provvede la locale SDS (Società della Salute). Gli attuali tagli alla spesa sociale stanno minacciando tuttavia la sostenibilità di questo tipo di servizio per due ordini di motivi: (1) le SDS non riescono a garantire il puntuale pagamento degli impegni economici assunti e pertanto (a causa dei ritardi strutturali nel flusso di cassa) la copertura dei costi annuali del progetto viene garantita attraverso anticipi messi a disposizione dell'associazione RE.SO.; (2) i tagli di ore operate dal sistema scolastico ha ridotto fortemente il numero di classi a tempo pieno e quindi dei bambini che usufruiscono di pasti preparati dalla mensa comunale, con effetti di conseguente forte contrazione sul volume di scarti utilizzabili per il servizio qui descritto.

Recentemente l'associazione RE.SO. ha aperto due nuove linee progettuali, finalizzate a trasformare gli sprechi alimentari in occasioni di socializzazione. Il primo progetto coinvolge dal 2011 alcune classi 4° e 5° in 5 comuni all'interno di un laboratorio di educazione al riuso dei beni dismessi (progetto: "La bottega di Serafino"). Il secondo, sempre dal 2011, apre il magazzino ad attività di terapia occupazionale per ragazzi autistici e disabili mentali che in giorni stabiliti e con l'ausilio di operatori dei centri di socializzazione di provenienza lavorano insieme ai volontari allo stoccaggio delle merci ed alla preparazione dei pacchi.

#### *Effetti della crisi sul sistema locale di protezione alimentare*

La crisi si è scaricata sulle attività realizzate da RE.SO. sotto due profili: (1) aumento della domanda di beni da parte delle associazioni; (2) riduzione dei beni alimentari conferiti da supermercati (che in questo periodo hanno sviluppato un più efficace monitoraggio per prevenire gli ammanchi inventariali) o dalla mensa comunale (che ha visto ridurre il numero dei pasti da preparare).

Per l'insieme di questi motivi l'associazione sta pensando di proporsi anch'essa ai supermercati che non aderiscono al progetto di conferimento delle eccedenze per attivare presso di loro delle giornate di raccolta di offerte in merce da parte dei consumatori.

La principale criticità rimane la scarsità del lavoro volontario a fronte della mole di impegno che sarebbe necessario per far fronte ai numerosi progetti attivati da RE.SO. Scarsità da intendersi sotto due profili: da un lato, mancano i volontari da un punto di vista numerico (il nucleo attuale è costituito da circa 30 anziani provenienti da alcune delle associazioni fondatrici, ma non c'è ricambio di forze giovani); da un altro lato, è difficile reclutare volontari puri, dal momento che in molti (giovani ed anziani allo stesso modo) in molti casi non sono più disponibili a prestare il proprio tempo/lavoro senza una qualche forma di rimborso spese. Il tema che l'associazione si trova infatti ad affrontare è quello, comune a molte altre realtà, della trasformazione del volontario in manodopera che offre il proprio lavoro su di un mercato parallelo e spesso mascherato.

## 4.5. Consumatori invisibili – Massa

### *La storia*

Il progetto “Consumatori Invisibili” sorge nel 2009 per iniziativa della Presidente della 6° Commissione Consiliare della Provincia di Massa Carrara e con l'appoggio strategico dell'Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Massa. Dopo aver visto una puntata della trasmissione televisiva REPORT dedicata al tema ed aver letto alcuni articoli di giornale, la Presidente propose in Commissione l'idea di attivare sul territorio una esperienza sul modello del Last Minute Market ideato e sviluppato per la prima volta dalla Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna e che si differenzia su tre dimensioni dall'analoga esperienza del Banco Alimentare: 1) ha come obiettivo esplicito la riduzione dello spreco e la conseguente riduzione dello smaltimento di rifiuti; 2) individua nel territorio il proprio diametro di operatività del progetto (Progetto a Km 0); 3) non si limita al trattamento del prodotto alimentare, ma lavora anche altri beni (casalinghi, abiti, elettrodomestici, giochi...). Per questo motivo promosse un incontro con l'associazione RE.SO. di Empoli, prima realtà ad aver importato tale esperienza in Toscana e che pertanto, nonostante le difficoltà di una fase ancora statu nascenti, costituiva già un modello al quale ispirarsi.

All'epoca, infatti, l'associazione RE.SO. aveva appena affittato un container nel quale procedere allo stoccaggio dei beni alimentari e non alimentari conferiti dall'unico supermarket partner del progetto (Coop).

In seguito, l'associazione avrebbe poi esteso la propria capacità operativa acquistando due moduli ed un camioncino per la raccolta e trasporto degli alimenti. Due le lezioni apprese: il valore aggiunto offerto dal modello Last Minute Market (acquisito grazie alla preziosa collaborazione con l'Università di Bologna) che promuoveva l'autonomia operativa e decisionale ai partenariati locali; la necessità di investire risorse nella costruzione di una rete locale di sostegno tanto politico quanto operativo del progetto, in modo da facilitare l'implementazione delle iniziative nelle fasi successive.

Il modello "Last Minute Market" è stato sostenuto dalla Provincia, che ha messo a disposizione del territorio la propria rete di contatti e le proprie risorse organizzative. Senza questo investimento il progetto Consumatori Invisibili probabilmente non avrebbe visto la luce, schiacciato dalle tre criticità strategiche che ha incontrato fin dalle sue prime battute: (1) la preoccupazione delle associazioni tradizionalmente impegnate nella distribuzione di pasti di vedere invaso da nuovi soggetti il proprio campo d'azione; (2) la contestazione da parte dei rappresentanti del Banco Alimentare, che vedevano come concorrente il modello Last Minute Market; (3) la difficoltà di costruire una alleanza fiduciaria e duratura tra le organizzazioni locali impegnate sullo stesso territorio, anche se a diversi livelli, nel contrasto alla povertà alimentare. La prima azione progettuale è stata quindi quella della costruzione di un gruppo di lavoro per la redazione di un progetto da presentare sul bando "Percorsi di Innovazione" 2011 del CESVOT (Centro Servizi Volontariato Toscano). Il gruppo, promosso e sostenuto dalla Provincia, era formato dalle tre organizzazioni di volontariato storicamente impegnate sul territorio nel campo del contrasto della povertà alimentare: il Centro sociale Caritas SS. Annunziata ONLUS Marina di Carrara, il Centro sociale Caritas Madonna Pellegrina, l'ARCI. Il progetto è stato approvato e finanziato per € 50.000 (su un bilancio complessivo di progetto di € 80.600), da investire in 12 mesi (a partire dal 23/7/2012) per acquisto attrezzature, adeguamento locali e costi di gestione.

#### *Struttura e organizzazione*

Il progetto è tuttora in fase di esecuzione (la fase di sperimentazione finanziata dal Cesvot durerà fino alla fine del mese di luglio 2013), pertanto non è possibile descriverne per intero le fasi di

implementazione e tantomeno esprimere giudizi circa gli effetti prodotti. Tuttavia dalle carte del progetto approvato è evidente la logica che sostiene il programma e che presiede alla sua implementazione.

Il progetto presentato al Cevot si propone di creare, a partire dai quattro Comuni di costa (Massa, Carrara, Montignoso e Fosdinovo), una rete di soggetti pubblici, privati o appartenenti al terzo settore in grado di contribuire (1) alla riduzione dello spreco in tutte le sue forme, trasformando i potenziali rifiuti alimentari in risorse; (2) all'abbattimento del volume di rifiuti prodotti e, conseguentemente, del costo necessario al loro smaltimento; (3) al contrasto alla povertà alimentare mediante la distribuzione di alimenti ad associazioni del territorio impegnate nella distribuzione di pasti e pacchi spesa.

Perno di questa strategia è la realizzazione di un magazzino (messo a disposizione dal Comune di Massa in un'area adibita a mercato ortofrutticolo) per lo stoccaggio delle merci difettose o vicine alla scadenza, scartate dai supermercati o dai piccoli commercianti, in vista della loro successiva distribuzione alla mensa dei poveri gestita dai soggetti capofila, alla Casa di Accoglienza di Massa, al carcere, ai centri CARITAS ed alle parrocchie per la distribuzione dei pacchi viveri alle famiglie con gravi difficoltà di sussistenza presenti sul territorio.

L'attività di stoccaggio e distribuzione degli alimenti conferiti dai supermercati viene realizzata dai volontari delle associazioni coinvolte e da persone in condizione di disagio (in una logica di attivazione); a questo proposito, il progetto prevede di attivare una collaborazione con l'UEPE (Ufficio di esecuzione penale esterna) e la Casa di Reclusione di Massa per l'inserimento di detenuti in semilibertà e affidati in attività di volontariato o borsa lavoro.

Nei primi mesi di implementazione del progetto si sono rese possibili due integrazioni rispetto a quanto inizialmente previsto e descritto nel progetto presentato al Cevot. La prima è scaturita dall'esigenza di avviare fin da subito sul territorio un'azione di comunicazione pubblica dell'iniziativa per accrescerne la conoscenza e la legittimazione nell'opinione pubblica: per questo motivo il Comitato Tecnico di Progetto ha pensato di coinvolgere le scuole superiori (Liceo Artistico Gentileschi Carrara e Istituto d'Arte Palma di Massa) per ideare il logo e la campagna immagine dell'attività. La seconda integrazione ha riguardato invece una più adeguata definizione del campo d'azione del progetto, introducendo una distinzione netta tra ciclo del "fresco" e del

“non fresco”. Nella fase attuale, infatti, il progetto gestisce principalmente prodotti a media e lunga conservazione. Pur tenendo conto della possibilità che avrebbe come strumento di educazione alimentare ma vista anche la complessità del tema, il trattamento del fresco è stato invece rimandato ad una fase di progettazione successiva, da avviarsi nel corso del 2013 sulla base delle indicazioni operative suggerite nei primi mesi di attività dalla ASL (che ha suggerito l'uso di casse in polistirolo con termometro, furgone refrigerato...). Al momento il Comitato Tecnico di Progetto sta elaborando una nuova linea di azione da sperimentare fuori progetto in collaborazione con due locali RSA che metteranno a disposizione due autisti che ogni giorno si recheranno a recuperare le eccedenze di fresco da un unico supermarket per portarlo al magazzino dove l'associazione San Vincenzo de Paoli e la Croce Bianca di Massa organizzerà la distribuzione alle associazioni che ne faranno richiesta.

#### *Modello di governance del progetto*

Il primo e fondamentale atto progettuale è stata la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra tutti i soggetti aderenti all'iniziativa, nel quale è stato costituito un Gruppo di Lavoro (formato dagli enti e dalle associazioni aderenti) ed un più ristretto Comitato Tecnico di Progetto, composto dai partner operativi (Provincia di Massa - Carrara; Comune di Massa; Comune di Montignoso; Comune di Carrara; Comune di Fosdinovo; Arci Comitato provinciale Massa Carrara; Associazione Centro Sociale CARITAS Madonna Pellegrina; Associazione Centro Sociale CARITAS SS. Annunziata) ed a cui spetterà organizzare e coordinare le attività di progetto.

Il Protocollo di Intesa definisce in modo concordato e dettagliato i compiti che ciascuno dei partner si assume all'interno del progetto: l'Amministrazione Provinciale coordina le iniziative progettuali, provvedendo alla convocazione del Comitato Tecnico di Progetto e garantendo funzioni di verifica. Il Comune di Massa partecipa con propri referenti all'attività del Comitato Tecnico di Progetto e mette a disposizione i locali presso i quali è stato realizzato il magazzino; le altre amministrazioni comunali coinvolte (Comuni di Carrara, Fosdinovo e Montignoso) partecipano con propri referenti all'attività del Comitato Tecnico di Progetto; le associazioni promotrici (Centro sociale Caritas Madonna Pellegrina, Centro sociale Caritas SS. Annunziata e Arci)

partecipano con propri referenti all'attività del Comitato Tecnico di progetto e mettono a disposizione propri volontari per l'attività di raccolta, magazzino e distribuzione degli alimenti conferiti; l'UEPE individuerà alcuni detenuti in semilibertà e in affidamento al fine di inserirli nelle attività svolte all'interno del magazzino; le aziende AMIA, ASM e CERMEC mettono a disposizione proprie risorse umane e mezzi operativi per effettuare la raccolta dei prodotti presso gli esercizi commerciali coinvolti nel progetto e la conseguente consegna degli alimenti conferiti presso il magazzino; la ASL realizza il corso Haccp per i volontari e gli addetti coinvolti nelle attività progettuali; gli esercizi commerciali aderenti (Copac, F.lli Bongiorno, Glicine Conad, Ortoverde, Unicoop Tirreno) partecipano con il proprio personale all'attività di formazione e lo mettono a disposizione per effettuare presso i rispettivi punti vendita la selezione e la raccolta dei prodotti invenduti, difettosi o vicini alla scadenza; le altre associazioni firmatarie del protocollo (Parrocchie, Agesci, Ageas, Croce Bianca, Associazione In/Dipendenza, San Vincenzo de Paoli, Associazione Gruppo Volontari Carcere, Centro Nazionale del Volontariato) mettono a disposizione propri volontari per la gestione del magazzino e la realizzazione di attività di raccolta e distribuzione degli alimenti conferiti.

Associazioni firmatarie del protocollo di intesa	Comitato Tecnico di Progetto	Provincia Massa Carrara
		Comune di Massa
		Comune di Montignoso
		Comune di Carrara
		Comune di Fosdinovo
		Arci Comitato provinciale Massa Carrara
		Associazione Centro Sociale CARITAS Madonna Pellegrina
		Associazione Centro Sociale CARITAS SS. Annunziata
	Gruppo di Lavoro	UEPE
		Azienda smaltimento rifiuti AMIA
		Azienda smaltimento rifiuti ASM
		Azienda smaltimento rifiuti CERMEC
		ASL Massa Carrara
		Supermercato Copac
		Supermercato F.lli Bongiorno
		Supermercato Glicine Conad
		Supermercato Ortoverde
		Supermercato Unicoop Tirreno
		Parrocchie
		Agesci
		Ageas
		Croce Bianca
		Associazione In/Dipendenza
		San Vincenzo de Paoli
Associazione Gruppo Volontari Carcere		
Centro Nazionale del Volontariato		

Tenendo conto dell'imminente esaurimento dei finanziamenti che il Cesvot ha erogato al progetto ed in vista di una sua ristrutturazione che ne favorisca la sostenibilità, il Comitato Tecnico di Progetto sta attualmente riflettendo sul modello di governance e sul suo assetto formale. Per superare l'attuale attribuzione ad una unica associazione della responsabilità amministrativa e contabile del servizio, gli attori intervistati segnalano la volontà di fondersi in una nuova associazione cui affidare il compito specifico di gestire il magazzino. Il finanziamento dovrebbe essere garantito dalla prosecuzione delle valorizzazioni in essere (comodato d'uso, utenze, ecc. coperti mediante contributo degli Enti locali), nuovi sponsor (es. un contributo da AMIA per evitare lo spreco), nuovi progetti ed attività collaterali (es RE.SO. realizza un mercatino finale dei materiali riutilizzati per coprire parte delle spese generali del magazzino).

Per quanto operi in modo strategico all'interno del sistema locale di welfare, il progetto non prevede in modo specifico l'attivazione di connessioni continuative e strutturali con i Servizi sociali territoriali dell'attività di raccolta e distribuzione dei generi alimentari da parte del magazzino, né di quella di distribuzione dei pacchi o dei pasti all'utenza finale da parte delle associazioni beneficiarie.

A livello operativo, al momento gli schemi di collaborazione (anche finanziaria) tra enti locali e associazioni impegnate in attività di distribuzione pasti o pacchi alimentari risultano i più variabili. Alcuni servizi possiedono convenzioni e ricevono un contributo da parte dei Comuni a copertura di quota parte delle spese sostenute (es. Centro Sociale Caritas SS. Annunziata di Marina di Carrara); altri (Casa accoglienza senza dimora di via Godola) operano nel campo della povertà alimentare senza una specifica convenzione, pur ricevendo costantemente invii da parte dei Servizi territoriali; altre ancora (Caritas) si finanziano esclusivamente mediante donazioni e contributi.

Al livello di governance, i tentativi di coordinamento tra i principali attori del sistema locale di welfare sono al momento solamente in fase di avvio. L'unica misura operativa è quella di una convocazione inizialmente occasionale (ma nel tempo in via di più sistematica strutturazione) dei Servizi sociali dei Comuni della costa in qualche riunione specifica del Comitato Tecnico di Progetto, ove si discutano argomenti di loro interesse.

La crisi e la conseguente crescita della domanda di aiuto anche nel campo dei bisogni alimentari ha però posto l'esigenza di raccordare in modo più sistematico l'azione istruttoria e di orientamento dei Servizi sociali professionali che operano sul territorio con quella di erogazione dei pasti o di consegna dei pacchi realizzata dalle associazioni che si approvvigionano al magazzino del progetto Consumatori Invisibili.

Le innovazioni che si stanno intravedendo in questa direzione sono: (1) l'avvio di una riflessione circa la definizione per i servizi non a bassa soglia di precisi criteri di accesso (ISEE, territorialità) regolamentati e vigilati dai Servizi sociali professionali dei Comuni; (2) l'implementazione di un sistema di monitoraggio (anche informatizzato) degli invii e degli accessi; (3) la formalizzazione nel Comitato Tecnico di Progetto della presenza di referenti dei Servizi sociali professionali del territorio.

*Da dove vengono i prodotti*

I prodotti destinati alla distribuzione (alimentari ma anche prodotti per igiene, organizzati in “famiglie di prodotto” grazie ad apposite schede di registrazione) sono conferiti dai supermercati locali Conad e Coop (non da Esselunga, perché già convenzionata con Banco alimentare a livello nazionale; non da Carrefour perché interessata al fresco) i cui dipendenti provvedono a raccogliarli in appositi contenitori forniti dal progetto. Le aziende municipalizzate per lo smaltimento dei rifiuti hanno messo a disposizione un mezzo (di proprietà di una delle tre aziende, AMIA) e gli autisti (delle tre, a rotazione) per il trasporto delle merci dai supermercati al magazzino (costi figurativi, sostenuti dalle aziende a titolo di contributo al progetto).

Il lavoro del magazzino è affidato ai volontari delle associazioni aderenti al progetto. In collaborazione con il Cesvot fu fatta una prima riunione con le associazioni firmatarie del protocollo, chiedendo a ciascuna di mettere a disposizione dei volontari: ad oggi il magazzino conta sul lavoro di circa 30-40 volontari che hanno frequentato il corso HACCP di 4 lezioni per 16 ore (realizzato gratuitamente dalla ASL, che ha accompagnato tutto il percorso). Grazie ad una meticolosa gestione dei flussi di attività da parte del coordinatore, il magazzino funziona a cicli settimanali: il mercoledì pomeriggio arrivano i prodotti; entro il giovedì i prodotti vengono smistati e stoccati secondo le famiglie di prodotti; dal venerdì al lunedì c'è la fase di preparazione dei pacchi alle associazioni, strutturati sulla base delle richieste; il lunedì saranno ritirati dalle associazioni, sulla base di un documento di richiesta). Per il 2013 la Provincia ha garantito un contributo per attivare un contratto di collaborazione con un semilibero e un affidato indicati dalla Uepe.

I prodotti presenti nel magazzino sono destinati alle associazioni del territorio impegnate nei servizi di contrasto della povertà alimentare, e non all'utenza finale di questi; saranno poi queste a distribuire i pacchi spesa agli utenti in difficoltà o ad usare le derrate alimentari acquisite al magazzino per cucinare i pasti serviti dalle mense. I Comuni coinvolti svolgono una azione di monitoraggio del progetto e, più specificamente, hanno la competenza di autorizzare le associazioni che fanno richiesta di approvvigionarsi al magazzino. Fino ad ora partecipano i soggetti che già sono presenti in convenzione (Centro sociale Caritas Massa, Centro sociale Caritas Marina di Carrara, Caritas parrocchiale Marina di Carrara, San Vincenzo de Paoli). Attualmente è

in redazione un regolamento per disciplinare le convenzioni e quindi l'accesso al magazzino da parte delle associazioni.

Le associazioni del territorio (che abbiano sottoscritto il protocollo di intesa o che successivamente abbiano provveduto alla specifica convenzione) possono chiedere al magazzino un numero di pacchi spesa tale da soddisfare le domande di aiuto che provengono per un verso da utenti inviati dai Servizi sociali professionali e, per un altro, da utenti che si rivolgono alle associazioni senza preventivo passaggio dai Servizi professionali.

Si prevede che il complesso delle attività fin qui descritte riesca ad incrementare di 100 unità il numero di persone assistite sul territorio mediante pacchi spesa o pasti caldi in mensa. Ovviamente non mancano al momento rischi di moltiplicazione delle prestazioni anche legati al possibile comportamento opportunistico di alcuni utenti. Tuttavia tale problema potrebbe essere gestito solamente introducendo un più stringente meccanismo di selezione e monitoraggio delle prestazioni erogate, che al momento non risulta in agenda.

#### *Effetti della crisi sul sistema locale di protezione alimentare*

La crisi ha indubbiamente coinvolto nella povertà persone che per la prima volta si misurano con tale tipo di bisogno e che quindi non sanno muoversi nel campo dei Servizi sociali professionali, arrivando in molti casi alle associazioni direttamente in base al passaparola.

Dal punto di vista strategico, in questa nuova situazione le mense e le associazioni che distribuiscono pacchi sono più un nuovo canale di monitoraggio dei bisogni che non una mera appendice operativa del sistema istituzionale di welfare.

Dal punto di vista operativo, l'aumento numerico delle richieste di aiuto alimentare e l'ingresso in condizione di povertà alimentare di categorie provenienti dalle classi medio basse (e quindi più sensibili ai processi di stigmatizzazione) suggerisce lo sviluppo dello strumento delle borse alimentari (pacchi spesa), che infatti sono in crescita rispetto alle mense, e dei collegati servizi di intervento domiciliare, sul modello delle attività svolte tradizionalmente dalla San Vincenzo de Paoli.

Un primo ordine di problemi è rappresentato dalla messa a sistema di tutte le iniziative puntuali che sul territorio operano nel campo del contrasto alla povertà alimentare. Come riferiscono gli attori principali del progetto Consumatori invisibili, "è una battaglia continua per

convincere che non si tratta di togliere ma di aggiungere”. Il progetto ha introdotto sul territorio nuove ed innovative modalità di collaborazione interistituzionale, e quindi ci sono in molti soggetti timori e sfiducia nella capacità di gestione che dipendono dalla mancata cultura della collaborazione e dal pregiudizio sulla gestione amministrativa.

Un secondo ordine di problemi è quello rappresentato dalla sostenibilità nel tempo della rete di soggetti che attualmente cooperano all'interno del progetto. Se l'attuale e virtuosa architettura organizzativa del progetto è stata resa possibile grazie all'azione di progettazione e raccordo svolta dalla Provincia (ente terzo e sovraordinato rispetto agli altri partners di progetto), il futuro è minacciato da tre potenziali criticità: (1) il rischio di isolamento degli attori che più si sono spesi in questa prima fase progettuale, e che in futuro potrebbero addirittura essere percepiti da parte degli altri come responsabili di comportamenti opportunistici (al momento il problema è stato evitato pretendendo di includere nel progetto tutti gli interlocutori possibili, definendo in modo chiaro e condiviso obiettivi e responsabilità); (2) la fatica della manutenzione della rete e della governance del progetto (al momento contenuta affidando un ruolo di regia all'istituzione pubblica, che grazie alla propria autorevolezza rassicura circa la trasparenza e universalità dell'azione, e garantisce la costante apertura della rete); (3) il rischio di discontinuità nell'impegno dei soggetti singoli ed associati sui quali ad oggi grava l'operatività del progetto (al momento superata costruendo un gruppo di pilotaggio, che si è incontrato spesso prevedendo iniziative di costante motivazione e gratificazione per i volontari).

Alla luce della capacità di reazione (spesso preventiva) che al momento ha dimostrato di fronte ai problemi ed alle criticità sopra menzionate, il progetto dimostra di aver prodotto almeno nel medio periodo un interessante impatto sul modello organizzativo del modello di partnership pubblico-privato che gestisce il sistema locale di welfare. Innanzitutto ha creato una sinergia strategica ed operativa che prima non c'era, diffondendo e facendo convergere attori diversi e distanti intorno ad obiettivi condivisi. Ha poi individuato nel ruolo di pilotaggio della Provincia il fulcro (in termini di legittimità ed autorevolezza) attraverso il quale far leva per l'implementazione in futuro di questo come di potenziali altri progetti analogamente complessi. Ancora da identificare sono invece i potenziali impatti sull'operatività vera e



propria della filiera dei servizi di contrasto alla povertà alimentare; per una loro verifica si dovrà attendere la messa a regime delle attività previste dal progetto e, soprattutto, si dovrà valutarne la sostenibilità dopo un congruo tempo di implementazione dopo il termine della fase di start-up sostenuta dal finanziamento Cesvot.



#### *BOX IV: Cibo salvato...cibo donato - Massarosa*

L'idea del progetto è nata due anni e mezzo fa in considerazione dei crescenti bisogni. Dal 2009 si è creata una rete territoriale formata dalle associazioni di volontariato e dai due locali centri di ascolto Caritas che provvedono a consegnare pacchi spesa a famiglie e singoli in difficoltà, inviati loro però dal Servizio sociale professionale previa specifica presa in carico. Una volta al mese i responsabili dei centri di ascolto (incaricati della distribuzione) e le assistenti sociali del Comune si incontrano per verificare le situazioni. Il Comune sostiene l'attività dei centri attraverso un contributo.

Sulla base di questa prima filiera di attività, l'amministrazione ha avviato nel 2012 un progetto di recupero del fresco dalle eccedenze prodotte nelle mense scolastiche. L'intervento si inquadra nell'ambito della L.155 del 16/7/2003 che consente alle associazioni di volontariato di qualificarsi come consumatori finali e pertanto di procedere senza specifiche ulteriori autorizzazioni e controlli (se non quelli previsti delle consuete norme igienico-sanitarie) alla distribuzione gratuita ai cittadini in condizione di necessità.

Sulla base di questa possibilità, il progetto è stato inserito nel capitolato d'appalto della nuova mensa scolastica comunale, che pertanto viene contrattualmente impegnata a gestire le operazioni di monitoraggio e recupero giornaliero delle eccedenze alimentari giornaliere, tramite confezionamento in appositi contenitori da conferire a fine mattina ai volontari che passano per la raccolta. Insegnanti, genitori e bambini delle scuole del comune partecipano indirettamente al progetto, attraverso una campagna di sensibilizzazione alla riduzione dello spreco alimentare.

Le associazioni aderenti alla Consulta Comunale del Volontariato, in base ad una turnazione settimanale, garantiscono con mezzi propri la raccolta dalle mense del cibo eccedente ed il suo trasporto ad uno specifico centro di distribuzione, al quale vengono inviati dai due centri di ascolto della Caritas gli utenti ai quali, d'accordo con il Servizio sociale professionale, sia stato rilasciato un particolare ticket che indica periodicità e quantità dei pasti (da consumare presso il centro o da portare a casa propria) cui hanno diritto.

Finalità e procedure del progetto, nonché competenze specifiche di ciascuno dei partner sono state definite in un apposito Protocollo di Intesa 28/12/2012 promosso dall'Amministrazione Comunale di Massarosa, sottoscritto dalla Consulta Comunale del Volontariato e dalla società che gestisce la ristorazione, e vistato dall'Azienda ASL12 Versilia – Dipartimento Prevenzione.

Attualmente le scuole coinvolte sono 4, e producono pasti per circa una ventina di utenti. I problemi principali di questo servizio sono, per un verso, l'insufficiente offerta di cibo che il progetto riesce a produrre rispetto alla crescente domanda e, per un altro, i rischi di stigmatizzazione connessi con le modalità di somministrazione dei pacchi/cibi (anche se gli intervistati riferiscono di recenti e confortanti segnali opposti in tal senso).

## 4.6. Apprendimenti

I casi di studio che abbiamo presentato sono rappresentativi della varietà e della ricchezza delle esperienze attualmente realizzate nel territorio toscano con riferimento al contrasto della povertà alimentare. L'analisi sinottica che abbiamo condotto sulle principali dimensioni delle loro strategie di azione (storia ed evoluzione; modello organizzativo e funzionamento; sistema di governance; approvvigionamento e lavorazione del prodotto; effetti della crisi), consente a questo punto di evidenziare alcune lezioni apprese, tanto in termini di punti di forza quanto di criticità e, quindi, relative opportunità di miglioramento.

Tutti i casi osservati presentano una elevata complessità, sia dal punto di vista delle azioni necessarie per comporre la filiera di lavorazione dello scarto alimentare (dal fornitore al consumatore finale) sia da quello degli attori (tra loro diversi per natura, scopo sociale e cultura organizzativa). Non a caso, infatti, al fine di ridurre entro margini gestibili le complessità connesse con la gestione di queste molteplici dimensioni, i servizi esaminati tendono a specializzarsi nelle attività di *magazzino e stoccaggio* (Banco Alimentare, Consumatori Invisibili, RE.SO.) piuttosto che in quelle connesse con la *distribuzione all'utenza finale* (Emporio della Solidarietà, Buoni Spesa, Mercafir, Le Dodici ceste, Cibo salvato...cibo donato), evitando di sovrapporre (se non marginalmente) modelli organizzativi e gestionali propri dei due distinti comparti della medesima filiera.

Nel caso dei progetti centrati sulle attività di magazzino e stoccaggio, vantaggi e criticità si distribuiscono in pressoché tutte le dimensioni di analisi sopra citate.

Comparto: *Magazzino e stoccaggio*

	<b>Organizzazione</b>	<b>Governance</b>	<b>Approvvigionamento</b>	<b>Crisi</b>
<b>Vantaggi</b>	(1) convenienza per GDO; (2) attrattività per l'azione volontaria	partenariato, con ruolo centrale dell'Ente locale	valorizzazione del materiale riciclato in funzione autofinanziamento	
<b>Criticità</b>	scarso controllo destinazione finale dei prodotti	assenza monitoraggio domanda-offerta merci	riduzione degli scarti prodotti dalla GDO	aumento della domanda

Con riferimento alla dimensione organizzativa e funzionale, un *vantaggio* è sicuramente rappresentato dalla convenienza che questi progetti realizzano per la GDO dal momento che a questa garantiscono lo smaltimento in house ed a costo zero delle eccedenze invendute e degli ammanchi inventariali (nonché un significativo contributo alla reputazione aziendale) a fronte di un impegno minimo di tempo della forza lavoro aziendale per il loro pre-stoccaggio. Altro punto di forza è sicuramente rappresentato dall'attrattività che il lavoro nel magazzino produce su molti volontari, che attraverso di questo possono beneficiare di elevate soddisfazioni sociali e morali mantenendo un livello di impegno basso sotto il profilo della professionalità richiesta e dell'esposizione diretta a situazioni di disagio e facilmente programmabile e circoscrivibile nel tempo. Una *criticità* in questa dimensione è invece rappresentata dal diaframma funzionale che esiste con l'attività di distribuzione all'utenza finale gestita dalle associazioni che si approvvigionano al magazzino; in questa direzione sono da segnalare come buone pratiche, da un lato, l'esperienza del monitoraggio della qualità delle associazioni e dei flussi di merci realizzata nei confronti delle associate da parte del Banco Alimentare e, dall'altro, il meccanismo di 'accreditamento' preliminare, tramite convenzione, da parte dei Servizi sociali territoriali delle associazioni ammesse all'approvvigionamento nell'ambito del progetto RE.SO..

Rispetto alla dimensione della *governance* di progetto, un *vantaggio* in grado di contrastare spinte centrifughe e invece di favorire convergenze sul piano logistico e funzionale tra organizzazioni diverse, ma

soprattutto di agevolare il superamento di ostacoli normativi e politici di non poco conto, è rappresentato dalla costituzione di una partnership formale tra i soggetti coinvolti nel progetto e, con rilevanza ancora maggiore, dall'attivo coinvolgimento all'interno di esso dell'ente locale di governo del territorio (Comune e/o Provincia). Il caso dei Consumatori Invisibili evidenzia bene come l'azione svolta da Provincia e Comune sia in fase di iniziativa che di progettazione ed esecuzione del progetto abbia garantito non solo una rapida incubazione e start-up dello stesso, ma soprattutto sia riuscita (mediante il coinvolgimento dei Servizi sociali professionali dei Comuni coinvolti) a garantire connessioni strategiche e quindi potenzialmente fruttuose con gli attori del comparto della distribuzione finale. Una *criticità* diffusa nei modelli di governance dei progetti analizzati dipende invece dal carattere settoriale e compartimentale della partnership (limitata, cioè, alle organizzazioni impegnate in attività di raccolta e stoccaggio) ed è infatti costituita dalla mancanza di processi di comunicazione bidirezionali tra fornitori di beni alimentari (GDO), magazzino, associazioni impegnate nella distribuzione finale e beneficiari (e viceversa). Tale carenza è segnalata nei principali casi osservati (Banco Alimentare, RE.SO. e Consumatori Invisibili) e costituisce la fonte principale delle inadeguatezze e della mancata tempestività di cui le risposte del sistema sono vittime, nonché della dissipazione di informazioni che sarebbero altresì preziose per una migliore programmazione e valutazione della qualità dello stesso.

Considerando la dimensione relativa all'approvvigionamento, un *vantaggio* (almeno in termini di lezione appresa e quindi estendibile ad altre esperienze) è rappresentato dalla possibilità per i magazzini di valorizzare il materiale non alimentare raccolto in funzione di autofinanziamento. L'esperienza del progetto RE.SO, che impegna circa due terzi del magazzino ed in cui buona parte dell'attività dei volontari è destinata alla riparazione ed allo stoccaggio di beni non alimentari (abbigliamento, piccoli elettrodomestici, casalinghi, ecc.) raccolti dalla GDO e da aziende produttrici e successivamente venduti in occasione di mercatini solidali, costituisce infatti una importante prospettiva anche per altre realtà. Gli elementi di *criticità*, ben evidenziati dai referenti del Banco Alimentare, derivano in particolare dalla congiuntura economica che nel breve periodo sembra poter contrarre la

raccolta di gran parte dei beni alimentari a causa di tre ordini di fattori: (1) il finanziamento pubblico destinato a questo tipo di attività (programma europeo PEAD) e che garantisce oltre la metà del quantitativo di alimenti distribuiti, si contrae e rischia di sparire a partire dal 2014; (2) il contributo privato dei cittadini (Colletta alimentare), sebbene sia modesto dal punto di vista della quantità, per effetto della crisi diminuisce anche in qualità (contribuendo così alla raccolta e distribuzione esclusivamente dei beni alimentari meno costosi); (3) il contributo proveniente dall'industria e dalla GDO tenderà a contrarsi per effetto dei processi di razionalizzazione e ottimizzazione messi in atto da queste ultime al fine di contenere gli scarti

Con riferimento all'impatto della crisi, oltre ai fattori di arretramento dei quantitativi di merci segnalate al punto precedente, possiamo evidenziare come ulteriore e parallelo fattore di *criticità* del sistema l'aumento della domanda di aiuto alimentare. Il dato più preoccupante, tuttavia, può paradossalmente non essere l'aumento della domanda di aiuto in sé, quanto piuttosto l'aumento della 'domanda impropria', ovvero di quella domanda di sostegno economico e sociale che non è propriamente alimentare ma che, nell'impossibilità di attivare altri strumenti di contrasto più complessivo e tempestivo (es. reddito di cittadinanza<sup>36</sup>), viene comunque indirizzata ai servizi che abbiamo preso in esame producendo da un lato una congestione dei servizi di bassa soglia e dall'altro una mancata presa in carico del bisogno reale (che rischia così, anzi, di generare e stabilizzare, anziché di prevenire, il nuovo impoverimento).

Nel caso dei progetti specializzati sulle attività di distribuzione all'utenza finale molti elementi positivi e negativi sopra analizzati tornano a manifestarsi. In modo più specifico, però, mentre le criticità si distribuiscono alle dimensioni relative all'approvvigionamento e alla crisi, i vantaggi emergono soprattutto in corrispondenza delle dimensioni organizzative e di *governance*.

---

<sup>36</sup> <http://www.lavoce.info/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-minimo-garantito/>

Comparto: *Distribuzione all'utenza finale*

	<b>Organizzazioni</b>	<b>Governance</b>	<b>Approvvigionamento</b>	<b>Crisi</b>
<b>Vantaggi</b>	(1) coinvolgimento Servizio sociale professionale; (2) distinzione dei servizi a bassa e media soglia	(1) partenariato di filiera; (2) coinvolgimento Servizi sociali professionali		
<b>Criticità</b>			riduzione degli scarti	rischio passivazione

Analizzando più nello specifico la dimensione relativa all'organizzazione, un *vantaggio* è sicuramente rappresentato (dove accade) dal coinvolgimento dei Servizi sociali territoriali nella fase di presa in carico ed invio degli utenti al servizio più adeguato alle loro necessità e possibilità (Emporio). A questo si aggiunge, nella stessa direzione, l'affiancamento dei più tradizionali servizi di bassa soglia (mense pubbliche o centri distribuzione pacchi spesa) con servizi a media ed alta soglia, differenziati in base al livello di autonomia e responsabilità dell'utente che può quindi comporre la propria spesa alimentare entro certi margini di scelta fissati dal servizio (Emporio) o scegliere liberamente cosa acquistare, nei limiti consentiti dal volume di finanziamento ricevuto (Buoni Spesa). In questi casi, infatti, l'introduzione di una soglia di accesso che esclude dal servizio coloro che non potrebbero assolutamente gestire la propria spesa in modo autonomo ed il ricorso ad un sistema di monitoraggio dei flussi di merci acquisite, consentono un indubbio potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, nonché una maggiore personalizzazione e quindi, potenzialmente, una maggiore attivazione dell'utente finale.

Rispetto alla dimensione della *governance*, un primo *vantaggio* è garantito anche in questo caso dalla presenza di una rete partenariale di supporto al progetto, soprattutto tra gli attori strategici della filiera produzione-raccolta-trasporto-distribuzione. Un secondo, e forse ancor più strategico vantaggio, è rappresentato dal coordinamento tra i servizi di distribuzione dei pasti/pacchi ed i servizi sociali professionali del territorio, sia dal punto di vista organizzativo (attraverso convenzioni specifiche che regolino queste collaborazioni) sia da quello strettamente

tecnico-professionale (come l'implementazione di procedure di selezione e presa in carico congiunta). Oltre a valorizzare i servizi rivolti alla povertà alimentare come strumenti integrati del sistema locale di contrasto alla marginalità grave, tale coordinamento sembrerebbe garantire - dal lato della programmazione - un più efficace monitoraggio della domanda e - dal lato della erogazione - una più equa distribuzione degli alimenti (che eviti fenomeni di approvvigionamenti multipli da parte degli utenti).

Con riferimento alla dimensione dell'approvvigionamento, anche sui servizi di distribuzione all'utenza finale pesano le *criticità* rilevate sopra, ed in particolare quelle derivanti dalla tendenza al contenimento degli scarti da parte della GDO.

Le *criticità* che derivano dalla crisi insistono sull'aumento della domanda di aiuto alimentare e, soprattutto, dall'aumento di quella che anche sopra abbiamo definita impropria. Questo fenomeno preoccupa ovviamente per la sua rilevanza quantitativa, ma deve preoccupare anche per il suo impatto strutturale sui percorsi di impoverimento delle persone che, se indirizzate ai servizi a bassa o media soglia<sup>37</sup> (perché sono gli unici capaci di offrire una risposta immediata) anche in presenza di notevole autonomia e potenzialità di reazione al disagio, rischiano di peggiorare la propria condizione sotto il peso della stigmatizzazione, dell'avvolgimento nel circuito assistenziale e, infine, nella cronicizzazione del bisogno.

---

<sup>37</sup> Nei servizi socio-sanitari per le dipendenze si definiscono ad "alta soglia" gli interventi fortemente istituzionalizzati e ad elevato grado di coinvolgimento del paziente (comunità terapeutiche), a "media soglia" quelli di tipo territoriale che erogano prestazioni di tipo ambulatoriale (SERT) ed a "bassa soglia" quelli caratterizzati da elevata informalità e limitata standardizzazione del processo di presa in carico. Per analogia, nel campo degli interventi sociali si considerano ad "alta soglia" gli interventi ad elevato grado di strutturazione (comunità di accoglienza), a "media soglia" gli interventi dei centri di ascolto e dei servizi sociali territoriali in quanto porte di ingresso di processi di aiuto più complessi, a "bassa soglia" quelli erogati senza prevedere specifici meccanismi di accesso e procedure di presa in carico.

## 5. CONCLUSIONI

Il Primo Rapporto su Esclusione sociale e disagio grave in Toscana si chiudeva con alcuni spunti per l'approfondimento desunti dall'indagine sui servizi e le strutture rivolte alla marginalità grave; il Rapporto di quest'anno, focalizzato sul tema della povertà alimentare, ha colto proprio uno di quegli spunti concentrandosi sui modelli organizzativi e gestionali che caratterizzano le organizzazioni che in Toscana, anche attraverso un rapporto più o meno formalizzato con gli enti locali territoriali, svolgono attività di contrasto al fenomeno della povertà alimentare. La scelta di concentrare l'analisi sulle organizzazioni più integrate rispetto ai sistemi di welfare locali ha così potuto valorizzare quegli aspetti sinergici, e cogliere le criticità derivanti dalla collaborazione tra soggetti diversi in un campo dove la pluralità e varietà degli attori che erogano servizi e le caratteristiche di bassa soglia degli interventi richiedono proprio uno sforzo da parte di soggetti sovra ordinati rispetto al mondo dell'associazionismo e del privato sociale – quali, appunto, gli enti locali territoriali – per funzioni più legate al governo, al coordinamento e all'indirizzo.

Prima di passare ad alcune riflessioni funzionali al dibattito su modelli e azioni di contrasto al fenomeno della povertà alimentare, pare utile proporre una breve sintesi di quanto rilevato attraverso la mappatura delle organizzazioni e gli approfondimenti condotti.

- L'indagine ha rilevato la presenza di una **molteplicità di soggetti** che, sul territorio regionale, svolge servizi e attività nel campo del contrasto alla povertà alimentare attraverso una **strutturazione** che è in grado di garantire la continuità dell'assistenza – e di conseguenza la certezza di una certa quantità di risorse per i beneficiari di tali interventi – e un rapporto, più o meno formalizzato con i sistemi locali di welfare che si esplicita in **procedure di invio da parte dei Servizi sociali dei Comuni** presso tali strutture, o ancora in semplici segnalazioni inserite all'interno di una rete di solidarietà più ampia che comprende una buona fetta di servizi a bassa soglia.
- L'anagrafica di tali soggetti è caratterizzata dalla presenza prevalente di **enti associativi di volontariato ed enti di tipo religioso**, che

possono contare su una storia sedimentata ormai nel lavoro di decenni; più recente è invece l'ingresso in questo ambito dei soggetti afferenti al **privato sociale** – associazioni di promozione sociale, cooperative sociali – settore cresciuto in maniera robusta soprattutto a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila a seguito del processo di riorganizzazione del sistema di welfare italiano. Accanto al privato sociale, l'ultimo decennio ha visto crescere significativamente il numero di iniziative messe in campo anche da tutti gli altri soggetti di natura volontaristica, tendenza riconducibile alla crescita di una domanda di assistenza legata all'aumento dei flussi migratori in ingresso nel Paese e alla grave crisi economica manifestatasi a partire dal 2008.

- L'ampiezza demografica dei Comuni rappresenta una variabile fortemente legata alla presenza di un rapporto strutturato tra i Servizi e l'organizzazione che svolge attività nel campo del contrasto alla povertà alimentare: oltre 8 soggetti su 10 tra quelli rilevati eroga i servizi all'interno di **comuni medio-grandi** e, tra questi ultimi, circa la metà è costituita dai capoluoghi di provincia.
- Per quanto concerne i modelli organizzativi e gestionali, la **collaborazione con il pubblico** rappresenta una pratica diffusa, *in primis*, tra quei soggetti che offrono servizi strutturati secondo giorni e orari prestabiliti – in un quadro, quindi, quasi istituzionalizzato – ma anche tra coloro che svolgono le attività in maniera saltuaria o occasionale. La presenza dei servizi, che abbiamo definito 'quasi istituzionalizzati', riguarda l'**intero territorio regionale** e trascende l'aspetto relativo alla ragione sociale dell'organizzazione, riferendosi tanto agli enti associativi e di tipo religioso, quanto a quelli afferenti al privato sociale. Proprio la presenza di soggetti così diversi, con modelli organizzativi e pratiche operative profondamente legati alla storia della singola organizzazione, si riconduce anche ad una serie di **criticità** nel rapporto con le Pubbliche Amministrazioni: difficoltà di **coordinamento**, mancanza di **procedure di segnalazione degli invii** e di **progettualità** da parte dei Servizi sociali territoriali; difficoltà sono segnalate anche rispetto alla disponibilità di **risorse** e, quindi, di sostegno finanziario delle iniziative, rispetto al quale le organizzazioni sono spesso chiamate a svolgere l'improprio ruolo di 'creditore' delle Amministrazioni. Più diffuse le segnalazioni di criticità relative alla recente diminuzione

dei finanziamenti ed al progressivo arretramento degli enti locali rispetto ai livelli di supporto che riuscivano a garantire prima della crisi.

- Il **finanziamento** dei servizi erogati dalle organizzazioni poggia prevalentemente su **risorse proprie** e/o sul ricorso a specifiche azioni di *fund raising*. Meno di un terzo dei soggetti rilevati finanzia i servizi con fondi pubblici derivanti da specifiche convenzioni, ma l'impianto dell'indagine non ha consentito di rilevare l'eventuale presenza di altri contributi pubblici. La presenza di specifiche **convenzioni** con i Servizi sociali territoriali è più diffusa tra le organizzazioni che distribuiscono pasti a bassa soglia (29,4%) e a domicilio (28,6%), e di poco inferiori per le mense sociali (27,3%); rapporti formalizzati tramite convenzione sono invece meno frequenti nei servizi di erogazione di buoni pasto e buoni spesa (8,7%) e di raccolta e stoccaggio beni alimentari (8,7%). L'**autofinanziamento** delle attività risulta invece maggiormente diffuso per i servizi caratterizzati dalla bassa soglia di accesso, come raccolta e stoccaggio di beni alimentari (67,4%), mensa sociale (45,5%) e distribuzione dei pasti a bassa soglia (41,2%). Le altre forme di finanziamento pubblico (contributi extra convenzionali) sono, di converso, più diffuse tra le organizzazioni che distribuiscono pasti a domicilio (28,6%) e tra quelle che erogano buoni (13%). Tra le organizzazioni che dichiarano di gestire casi di persone segnalate/inviolate dai Servizi risulta evidentemente più elevata la quota di finanziamento derivante da un rapporto con l'attore pubblico.
- Rispetto all'**utenza**, le organizzazioni hanno segnalato un netto **aumento della domanda di assistenza** negli ultimi anni, aspetto che ha riguardato tanto l'utenza italiana quanto quella straniera. Con riferimento alla nazionalità, gli **utenti italiani** risultano prevalenti per il servizio di mensa sociale (53,2%) e per la distribuzione di pasti a domicilio (61,4%). Più rilevante la quota relativa di utenza straniera per la distribuzione di pasti a bassa soglia (53,5%) mentre appare maggiormente bilanciato il rapporto rispetto ai buoni spesa. Con riferimento invece alle categorie di utenza, **famiglie, minori, anziani, pazienti psichiatrici e disabili** sono i soggetti principali cui si rivolgono in via preferenziale quei servizi che verosimilmente più di altri si accompagnano ad una presa in carico da parte dei

Servizi sociali dei Comuni: i buoni spesa e la distribuzione di pasti a domicilio. Per gli *immigrati*, così come pure per l'utenza legata all'emarginazione grave degli adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico), più frequente è il ricorso ai servizi di bassa soglia e ai buoni spesa.

- L'approfondimento condotto attraverso l'analisi dei **casi studio** ha poi consentito di esplorare più nel dettaglio una serie di aspetti connessi ai modelli organizzativi, al sistema di governance, all'approvvigionamento e lavorazione del prodotto, agli effetti della crisi sulla 'filiera' dell'aiuto alimentare. I casi esaminati possono essere suddivisi – al netto di alcuni elementi di sovrapposizione – in attività di *magazzino e stoccaggio* (Banco Alimentare, Consumatori Invisibili, RE.SO.) e attività di *distribuzione all'utenza* finale (Emporio della Solidarietà, Buoni Spesa, Mercafir, Le Dodici ceste, Cibo salvato...cibo donato).
- Tra le prime (*magazzino e stoccaggio*) sono stati individuati alcuni **vantaggi** relativi al posizionamento a monte della filiera del recupero di prodotti alimentari, che rende tali soggetti preparati ad *interfacciarsi con la GDO* (anche dal punto di vista infrastrutturale), che del resto beneficia dello smaltimento a costo zero delle proprie eccedenze con un ritorno anche dal punto di vista dell'immagine e della responsabilità sociale d'impresa. Rispetto alla *governance*, tale modello favorisce la *costituzione di partnership* formali tra i diversi soggetti aderenti al progetto, partenariato in cui la presenza di un ente locale è in grado di restituire un ulteriore valore aggiunto soprattutto laddove il lavoro dei Servizi sociali è in grado di operare connessioni tra questa fase della filiera e quella della distribuzione dei prodotti agli utenti. Tra le **criticità** va segnalata invece, in alcuni dei casi esaminati, proprio l'*assenza di un rapporto diretto con l'utenza* in grado di apportare feedback conoscitivi utili all'eventuale ri-orientamento delle attività; nel caso del Banco Alimentare, tuttavia, tale limitazione viene in qualche modo superata da forme di coordinamento e confronto che l'organizzazione ha messo in campo con le associazioni e gli enti che si occupano di distribuire i prodotti sul territorio. Va poi rilevato il fatto che le organizzazioni che svolgono attività di magazzino e stoccaggio dei prodotti si troveranno sempre più di fronte al

**mismatch tra domanda di assistenza – in crescita – e disponibilità di risorse**, in diminuzione anche a causa di un processo di razionalizzazione messo in campo dalla GDO per rispondere al calo dei consumi. Uno dei rischi sul quale maggiormente si è voluto puntare l'attenzione è quello relativo all'utilizzo di strumenti che in realtà vanno a centrare solo una parte del bersaglio, costituito invece da problematiche più ampie, rischiando perciò di offrire agli utenti forme di **assistenza** si necessarie in un'ottica di 'tamponare' dell'emergenza, ma che non colgono appieno la complessità del bisogno espresso e la necessità di risposte rivolte al più generale problema dell'impoverimento.

- Per quanto riguarda le organizzazioni specializzate nelle attività di **distribuzione all'utenza finale**, un **aspetto positivo** messo in luce riguarda la più stretta connessione tra le organizzazioni, i beneficiari e – come nei casi dell'Emporio e dei buoni spesa – i Servizi sociali territoriali. Il **coordinamento e lo scambio informativo** tra questi attori consente - dal lato della programmazione - un più efficace monitoraggio della domanda e – dal lato dell'erogazione – una più equa distribuzione degli alimenti che eviti fenomeni di approvvigionamenti multipli da parte degli utenti, elemento tanto più importante in considerazione della possibile, progressiva, riduzione delle risorse a disposizione. L'integrazione tra l'organizzazione che svolge le attività e i Servizi consente altresì di individuare la risposta più adeguata rispetto alle diverse caratteristiche dell'utenza, che possa essere così potenzialmente più efficace rispetto ad obiettivi di attivazione degli assistiti. Anche per tale tipologia di assistenza, laddove non si accompagni a misure relative, tra le altre, alla capacità della persona di generare reddito, può verificarsi un diffuso **rischio** di indurre l'utenza nella **cronicizzazione del bisogno**, incentivando processi perversi in cui la *certezza* e la *continuità* dell'assistenza rappresentano, paradossalmente, un disincentivo alla fuoruscita dallo stato di bisogno.

I dati a disposizione confermano alcune ipotesi di lavoro alle quali era pervenuto il Primo Rapporto e dalle quali avevamo fatto muovere questo Secondo.

- ▲ Il **modello organizzativo** cui si riferiscono le principali esperienze osservate appare prevalentemente quello dell'**appoggio esterno** all'iniziativa privata da parte dell'ente pubblico: gli enti locali, cioè, non risultano impegnati direttamente nella gestione e nel sostegno economico delle strutture e dei servizi (soprattutto di quelli di distribuzione all'utenza finale) ai quali tuttavia inviano persone conosciute ed in carico. Più solido invece il rapporto di partnership con le organizzazioni (generalmente più grandi e strutturate) che gestiscono attività di magazzino e stoccaggio, di cui spesso gli enti locali hanno sostenuto l'avvio e con i quali in itinere mantengono un rapporto di coordinamento.
- ▲ Il tema dell'**accesso alle prestazioni** manifesta proprio nel campo dei servizi di contrasto alla povertà alimentare tutta la sua problematicità. Da un lato ciò dipende dal **difficile coordinamento operativo** tra l'accesso ai servizi e la presa in carico dei servizi sociali territoriali (che impedisce la possibilità di intervenire tempestivamente ed in modo globale sulle fragilità delle persone in carico) e, dall'altro, dall'ancora prevalente **carattere assistenziale** degli interventi. L'analisi delle strutture e dei servizi per la povertà alimentare rivela come il sistema di contrasto all'esclusione sociale ed al disagio grave in Toscana sia ancora di tipo prevalentemente *assistenziale, categoriale e residuale*. Gli strumenti di intervento si concentrano infatti sulla fornitura di alimenti o di pasti, dimostrando una impotenza strutturale (ma in certi casi anche politica e culturale) ad uscire da una mera logica di *assistenza*, e ad assumere invece il bisogno espresso quale 'esito' di un processo di impoverimento ampio e complesso le cui risposte andrebbero piuttosto ricercate tra gli strumenti di redistribuzione del reddito ed attivazione di capacità. Al tempo stesso, il repertorio di interventi di contrasto alla povertà alimentare che seguono la logica 'sintomo' sono di per sé anche fortemente *categoriali* a causa della loro potenziale stigmatizzazione, introducendo infatti soglie di accesso alte e fortemente discriminanti, che solo determinate categorie di utenti sono facilmente in grado di superare. La *residualità*,

infine, deriva dalla progressiva dismissione di questo servizio da parte del sistema pubblico di welfare che non solamente in questo non ha investito né in termini monetari né strategici, ma che negli ultimi anni (nonostante gli effetti della crisi) lo ha progressivamente abbandonato delegandolo (e relegandolo) all'autonoma iniziativa e gestione del terzo settore.

- ▲ La **indisponibilità di un sistema informativo** coerente (pur in presenza di ***cospicue basi dati non comunicanti tra di loro***) impedisce di monitorare la statica e la dinamica del fenomeno sul quale si interviene, e ***indebolisce la capacità progettuale***, sia a livello locale che regionale.

Il sistema regionale non è tuttavia privo di sperimentazioni e soluzioni interessanti, che segnalano prospettive e possibili vie d'uscita (per quanto ovviamente nei limiti delle competenze del sistema regionale che, come ci ricordava il Primo Rapporto, non dispone degli strumenti né per stabilire i livelli essenziali di assistenza né per realizzare politiche di redistribuzione universalistiche ed efficacemente perequative).

Queste vie sembrano andare in due direzioni: *complessità* e *gradualità*. Con il primo dei due termini (**complessità**) intendiamo qui richiamare l'attenzione alla necessità (prima) di comprendere e (successivamente) di intervenire sulla povertà intendendola nella sua più autentica natura di processo complesso e dinamico. Vanno in questo senso i servizi nei quali la risposta alla domanda alimentare si integra con una presa in carico del caso da parte del Servizio sociale e dall'affiancamento con altri interventi personalizzati (counseling, voucher, contributi, ecc.) orientati all'accompagnamento della persona verso l'uscita dalla deprivazione. Con il secondo (**gradualità**) intendiamo invece segnalare la necessità di predisporre un sistema organico ed ordinato di strategie che siano in grado di offrire risposte differenziate e soprattutto graduali rispetto ai diversi livelli di intensità del bisogno di aiuto, che è distinto (e che pertanto può essere soddisfatto solo in modo altrettanto distinto) a seconda che si tratti di necessità alimentare a carattere emergenziale (al quale rispondono i servizi a bassa soglia), o a carattere duraturo (per i quali sono invece più adeguati la presa in carico da parte dei Servizi sociali e l'avvio di percorsi di accompagnamento), ed anche rispetto alla presenza di abilità ed 'attivabilità' residue a livello individuale (come nel

caso dei voucher, dei buoni spesa o dei contributi economici) o collettivo (come in eventuali strategie di promozione di iniziative di economia solidale o di imprese sociali).

Rimangono punti di criticità e nodi da affrontare.

Sul piano più generale un nodo da affrontare è la **sostenibilità del modello organizzativo**, che la situazione di crisi sfida sia sul piano della disponibilità delle risorse (e conseguente riduzione degli scarti alimentari), sia su quello del sovraccarico gestionale cui sono soggetti gli organismi del volontariato e del privato sociale. Con riferimento a questi ultimi, un nodo da affrontare rimane poi sicuramente quello del **coordinamento con i servizi sociali territoriali**, con riferimento tanto al sistema di convenzione (sostanziale più che meramente di forma) dei servizi attivati quanto al loro posizionamento strategico quali parte del sistema locale di welfare. La **capacità sul territorio di mobilitare lavoro sociale volontario** rappresenta un ulteriore e delicatissimo nodo aperto, che interroga tanto le associazioni quanto le istituzioni sui rischi da un lato della trasformazione dell'azione volontaria in lavoro remunerato precario ed a basso costo e, dall'altro, della trasformazione della capacità di advocacy dell'associazionismo in terreno di negoziazione consociativa.

Rispetto alle **procedure di accesso**, un punto di criticità è rappresentato dalla **incapacità di intercettare gli utenti che non si rivolgono ai servizi sociali**, soprattutto quelli che non lo fanno (pur in presenza di un bisogno e quindi di un titolo legittimo) perché non abituati ad accedere ai servizi e quindi come una sorta di autodifesa dallo stigma dell'assistenza. In questo caso il rapporto con l'associazionismo può sicuramente essere uno strumento strategico di monitoraggio del bisogno da un lato e di sensibilizzazione all'accesso dall'altro. Tuttavia serve operare nuovi sforzi verso una sempre maggiore capacità del servizio sociale di aprirsi oltre le tradizionali categorie dell'assistenza a tutti i nuovi gruppi sociali colpiti dai processi di impoverimento (working poors, lavoratori separati, sfrattati, disoccupati, etc.). Simmetrico a questo rimane il problema della **promozione di politiche di attivazione degli utenti**, da un lato graduando e personalizzando il ventaglio di interventi disponibili (secondo principi di gradualità) e dall'altro riorientando e valorizzando

le abilità degli utenti in modo da consentire loro di ricostruire i collegamenti interrotti nei quattro sistemi istituzionali di cui facevamo cenno nell'introduzione (mercato del lavoro, relazionalità familiare e sociale, sistema di welfare, inclusione sociale).

Sul piano della costruzione di un **sistema di monitoraggio**, rimane ancora sul terreno l'annoso problema della incomunicabilità dei sistemi informativi esistenti così come quello, ben più complesso, del mancato utilizzo delle informazioni in essi contenute per la programmazione strategica degli indirizzi di policy a livello locale.

Sebbene nell'esperienza toscana queste soluzioni non siano rintracciabili nei termini in cui sono state qui descritte, tuttavia non mancano affatto sperimentazioni orientate in queste direzioni. E' nostro auspicio, pertanto, che l'insieme delle osservazioni e dei commenti presentati in questo Secondo Rapporto possano offrire riflessioni utili alla *policy agenda*, cui viene chiesto un cambio di prospettiva rispetto alle soluzioni fino ad oggi approntate per rispondere in maniera radicale, attraverso il potenziamento di investimenti strategici e politici nelle innovazioni in atto, al sempre più diffuso problema dell'impovertimento.

## BIBLIOGRAFIA

- AGEA (2012), *Relazione Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2012. Consuntivo delle attività realizzate al 31 luglio 2012*.
- Anci (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale. Dal quadro attuale alle priorità di intervento future*, Cittalia, Fondazione Anci ricerche.
- Associazione Banco Alimentare della Toscana (2011), *Relazione attività 2010*.
- Baldi P., Lemmi A., Sciclone N. (2006), *Ricchezza e povertà. Condizioni di vita e politiche pubbliche in Toscana*, Franco Angeli, Milano.
- Banca d'Italia (2012a), *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Economie regionali, n. 24, Roma.
- Banca d'Italia (2012b), *La crisi e le famiglie italiane, un'analisi microeconomica dei contratti di mutuo*, Questioni di Economia e Finanza, n. 125.
- Barilla Center for Food & Nutrition (2012), *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Codice Edizioni.
- Benedetti R. (2011), *Esclusione e lavoro. Alcuni percorsi di ricerca tra crisi economica, traiettorie soggettive e welfare locale*, Pisa University Press, Pisa.
- Bracci F. (a cura di) (2011), *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana. Rapporto 2011. Indagine sulle strutture e sui servizi per la povertà*, Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale, Firenze.
- Campiglio L. e Rovati G., a cura di (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e Associati, Milano.
- Castel R. (2007), *La metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, Sellino, Avellino.
- Commissione Europea (2011a), *The measurement of extreme poverty in the European Union*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6462&langId=it>.
- Commissione Europea (2011b), *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Unione Europea.
- Commissione Europea, EUROPA 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive*, Bruxelles, 2010 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROS%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>.
- Dasgupta P. (2007), *Povert , ambiente e societ *, Il Mulino, Bologna.
- Emporio della Solidariet , *Bilancio Sociale 2009-2011*.
- Eurofound (2010), *Working poor in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Eurofound (2012), *NEETs - Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FAO (2011), *Global food losses and food waste, Extent Causes and Prevention*, FAO, Rome.
- FAO, WFP and IFAD (2012), *The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Rome, FAO.
- Garrone P., Melancini M., Perego A. (2012), *Dare da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, Guerini e Associati, Milano.
- Guidi R. (2011), *Consumi politici e denaro. Logiche d'azione trasformativi nel campo economico*, Franco Angeli, Milano.
- Inps (2012), *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2012*.
- Irpet-Unioncamere (2012), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2011. Previsioni 2012 – 2013*, Irpet, Firenze.
- Institution of mechanical engineers (2013), *Global Food. Waste not, want not*, [www.imeche.org/environment](http://www.imeche.org/environment).
- Istat (2012a), *La povertà in Italia. Anno 2011*, Statistiche Report, Roma.
- Istat (2012b), *Reddito e condizioni di vita. Anno 2011*, Statistiche Report, Roma.
- Istat (2012c), *I consumi delle famiglie. Anno 2011*, Statistiche Report, Roma.
- Istat (2012d), *Rapporto annuale 2012 - La situazione del Paese*, Istituto Italiano di Statistica, Roma.
- Istat (2012e), *Le prospettive per l'economia italiana nel 2012-2013*, Previsioni, Roma.
- Istat (2013), *Occupati e disoccupati*, Statistiche Flash, Roma.
- Leisering L. (2003), *I due usi delle ricerche dinamiche sulla povertà. Modelli deterministici e contingenti delle carriere individuali di povertà*, in Alcock P., Siza R., a cura di, *La povertà oscillante*, numero monografico di Sociologia e Politiche Sociali, vol.6, n.3, Franco Angeli, Milano.
- Lorenzini S. Maltinti G. (2008), *Aspetti territoriali del disagio in Toscana*, in Alacevich F., Livi Bacci M., Petretto A. a cura di, *Povertà ed esclusione sociale in Toscana: le risposte del sistema*, Giappichelli, Torino.
- Matutini E. (2013), *Profili di povertà e politiche di intervento sociale*, Pisa University Press, Pisa.

- Pellegrino M., Ciucci F., Tomei G. (2011), *Valutare l'invisibile. Interventi di contrasto alle povertà estreme, a dieci anni dalla legge 328/2000*, Franco Angeli, Milano.
- Perugi R. (2009), *I Trimestre 2009: Crisis? What crisis?*, in *NumeroToscana*, n.26, luglio, IRPET, Firenze.
- Pozzolo A. F. (2011), *I consumi alimentari in Italia in periodo di crisi*, in Cersosimo D. (a cura di), *I consumi alimentari: evoluzione strutturale, nuove tendenze, risposte alla crisi*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale (2012), *Abitare in Toscana – Anno 2012. Primo Rapporto sulla condizione abitativa*, Firenze
- Segrè A. (2008), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Carocci editore, Roma.
- Sen A. (1982), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press.
- Tomei G. e Natilli M., a cura di (2011), *Dinamiche di impoverimento. Meccanismi, traiettorie ed effetti in un contesto locale*, Carocci, Roma.
- Tomei G., a cura di (2011), *Capire la crisi. Concetti, misure e strategie di ricerca sulla povertà*, PLUS Pisa University Press, Pisa.
- United Nations (2011), *The Millennium Development Goals Report 2011*, New York.
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Franco Angeli, Milano.
- Walzer R.-Leisering L. (2003), *Verso una scienza sociale dinamica*, in Alcock P., Siza R. (a cura di), *La povertà oscillante*, numero monografico di *Sociologia e Politiche Sociali*, vol.6, n.3, Franco Angeli, Milano.

## ALLEGATO: SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI SERVIZI E DELLE STRUTTURE IMPEGNATE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

### Sezione 1 - DATI ANAGRAFICI ORGANIZZAZIONE

Denominazione: \_\_\_\_\_

Ragione sociale:

1.  Associazione di volontariato
2.  Associazione di promozione sociale
3.  Cooperativa sociale
  - Cooperativa sociale di tipo A
  - Cooperativa sociale di tipo B
  - Consorzio di cooperative sociali
4.  Altro tipo di associazione (non iscritte ad albi provinciale e/o regionale)
5.  Fondazione
6.  Ente religioso
7.  Ente pubblico
  - Comune
  - Unione di Comuni
  - Comunità Montana
  - Provincia
  - Società della Salute
8.  Impresa
  - Azienda partecipata
  - Azienda USL

Sede operativa (indirizzo): \_\_\_\_\_

Comune: \_\_\_\_\_

Provincia: \_\_\_\_\_ E.mail \_\_\_\_\_

telefono: \_\_\_\_\_

Responsabile: \_\_\_\_\_

Indirizzo: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

telefono: \_\_\_\_\_

## Sezione 2 – IMPEGNO DELL'ORGANIZZAZIONE NEL CONTRASTO DELLA POVERTA' ALIMENTARE: DISTRIBUZIONE DI PASTI A BASSA SOGLIA<sup>38</sup>

Negli ultimi 3 anni, la sua organizzazione ha sostenuto sul proprio territorio interventi nel campo della **DISTRIBUZIONE DI PASTI A BASSA SOGLIA?**

1.  Sì, in questo campo ha progettato e gestito direttamente interventi
2.  Sì, in questo campo ha partecipato a interventi promossi da altri enti
3.  No (andare a Sezione 3)

Quali tipi di intervento sono stati realizzati in questo campo: *(sono possibili più risposte)*

1.  Distribuzione pasti pronti in luoghi prefissati
2.  Distribuzione pasti pronti con unità mobili
3.  Distribuzione pacchi spesa in luoghi prefissati
4.  Altro specificare: \_\_\_\_\_
5. Potrebbe indicare una stima del numero di persone che beneficiano del servizio svolto dalla sua organizzazione? *(media ultimo anno):*

N. \_\_\_\_\_

Caratteristiche dell'utenza: Sesso *(indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie)*

1. Donne \_\_\_\_\_%
2. Uomini \_\_\_\_\_%

<sup>38</sup> "Bassa soglia" significa che i servizi sono rivolti a qualunque persona in situazione di bisogno con accesso diretto senza necessità di mediazione dei servizi. Gli utenti non sono tenuti a comunicare le loro generalità, né ad una frequenza continua.

Caratteristiche dell'utenza: Nazionalità (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Italiana \_\_\_\_\_%
2. Straniera \_\_\_\_\_%

Tipologia utenza (*sono possibili più risposte*)

1.  Famiglia
2.  Minori
3.  Giovani
4.  Anziani
5.  Disabili
6.  Dipendenze
7.  Salute mentale
8.  Immigrati
9.  Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora,

detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)

Oltre alla distribuzione di pasti a bassa soglia, quali altri servizi complementari svolge la sua organizzazione? (*sono possibili più risposte*)

1.  Nessuno
2.  Ascolto e dialogo
3.  Distribuzione vestiario
4.  Buono doccia e/o per accesso a dormitorio
5.  Assistenza sanitaria
6.  Altro (specificare) \_\_\_\_\_

Chi ha finanziato gli interventi ai quali si è riferito nella domanda precedente?

1.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri
2.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie, sottoscrizioni pubbliche, ecc.)
3.  Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione per la loro gestione

4.  Altre forme di finanziamento pubblico

Quali altre organizzazioni del proprio comune/provincia sa essere attualmente impegnate in questo tipo di attività (indicare Denominazione, Nome referente, Contatto telefonico e e-mail)?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

### Sezione 3 – IMPEGNO DELL'ORGANIZZAZIONE NEL CONTRASTO DELLA POVERTA' ALIMENTARE: MENSA SOCIALE<sup>39</sup>

Negli ultimi 3 anni, la sua organizzazione ha sostenuto sul proprio territorio interventi nel campo della **MENSA SOCIALE**?

1.  Sì, in questo campo ha progettato e gestito direttamente interventi
2.  Sì, in questo campo ha partecipato a interventi promossi da altri enti
3.  No (andare a Sezione 4)

Quali tipi di intervento sono stati realizzati in questo campo:

1.  Mensa sociale aperta a pranzo e cena
2.  Mensa sociale aperta solamente a cena
3.  Altro specificare: \_\_\_\_\_

Potrebbe indicare una stima del numero di persone che beneficiano del servizio svolto dalla sua organizzazione ? (*media ultimo anno*):

N. \_\_\_\_\_

Caratteristiche dell'utenza: Sesso (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Donne \_\_\_\_\_%
2. Uomini \_\_\_\_\_%

<sup>39</sup> Erogazione di pasti caldi a soggetti con un reddito inferiore al minimo vitale e che si trovano in condizioni disagiate

Caratteristiche dell'utenza: Nazionalità (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Italiana \_\_\_\_\_%
2. Straniera \_\_\_\_\_%

Tipologia utenza (*sono possibili più risposte*)

1.  Famiglia
2.  Minori
3.  Giovani
4.  Anziani
5.  Disabili
6.  Dipendenze
7.  Salute mentale
8.  Immigrati
9.  Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)

Oltre alla Mensa sociale, quali altri servizi complementari svolge la sua organizzazione? (*sono possibili più risposte*)

1.  Nessuno
2.  Centro diurno
3.  Dormitorio
4.  Assistenza sanitaria
5.  Altro (specificare) \_\_\_\_\_

Chi ha finanziato gli interventi ai quali si è riferito nella domanda precedente?

1.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri
2.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie, sottoscrizioni pubbliche, ecc.)
3.  Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione per la loro gestione
4.  Altre forme di finanziamento pubblico

Quali altre organizzazioni del proprio comune/provincia sa essere attualmente impegnate in questo tipo di attività (indicare Denominazione, Nome referente, Contatto telefonico e e-mail)?

**Sezione 4 – IMPEGNO DELL'ORGANIZZAZIONE NEL CONTRASTO DELLA POVERTA' ALIMENTARE: BUONI PASTO, BUONI SPESA O SUPERMARKET DELLA SOLIDARIETA' (ES. EMPORIO DELLA SOLIDARIETA' CON TESSERA SPESA)**

Negli ultimi 3 anni, la sua organizzazione ha sostenuto sul proprio territorio interventi nel campo dei **BUONI PASTO, BUONI SPESA O SUPERMARKET DELLA SOLIDARIETA' (ES. EMPORIO DELLA SOLIDARIETA' CON TESSERA SPESA)**?

1.  Sì, in questo campo ha progettato e gestito direttamente interventi
2.  Sì, in questo campo ha partecipato a interventi promossi da altri enti
3.  No (andare a Sezione 5)

Quali tipi di intervento sono stati realizzati in questo campo: *(sono possibili più risposte)*

1.  Buoni pasto
2.  Buoni spesa
3.  Tessere spesa (modello Emporio)
4.  Altro specificare: \_\_\_\_\_

Potrebbe indicare una stima del numero di famiglie che beneficiano del servizio svolto dalla sua organizzazione ? *(media ultimo anno)*:

N. \_\_\_\_\_

Caratteristiche dell'utenza: Sesso *(indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie)*

1. Donne \_\_\_\_\_%
2. Uomini \_\_\_\_\_%

Caratteristiche dell'utenza: Nazionalità (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Italiana \_\_\_\_\_%
2. Straniera \_\_\_\_\_%

Tipologia utenza (*sono possibili più risposte*)

1.  Famiglia
2.  Minori
3.  Giovani
4.  Anziani
5.  Disabili
6.  Dipendenze
7.  Salute mentale
8.  Immigrati
9.  Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)

Chi ha finanziato gli interventi ai quali si è riferito nella domanda precedente?

1.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri
2.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie, sottoscrizioni pubbliche, ecc.)
3.  Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione per la loro gestione
4.  Altre forme di finanziamento pubblico

Quali altre organizzazioni del proprio comune/provincia sa essere attualmente impegnate in questo tipo di attività (indicare Denominazione, Nome referente, Contatto telefonico e e-mail)?

## Sezione 5 – IMPEGNO DELL'ORGANIZZAZIONE NEL CONTRASTO DELLA POVERTA' ALIMENTARE: DISTRIBUZIONE DI PASTI A DOMICILIO

Negli ultimi 3 anni, la sua organizzazione ha sostenuto sul proprio territorio interventi nel campo della **DISTRIBUZIONE DI PASTI A DOMICILIO**?

1.  Sì, in questo campo ha progettato e gestito direttamente interventi
2.  Sì, in questo campo ha partecipato a interventi promossi da altri enti
3.  No (andare a Sezione 6)

Quali tipi di intervento sono stati realizzati in questo campo:

1.  Distribuzione a domicilio di pasti in via continuativa
2.  Distribuzione a domicilio di pasti in via saltuaria

Potrebbe indicare una stima del numero di persone che beneficiano del servizio svolto dalla sua organizzazione ? (*media ultimo anno*):

N. \_\_\_\_\_

Caratteristiche dell'utenza: Sesso (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Donne \_\_\_\_\_%
2. Uomini \_\_\_\_\_%

Caratteristiche dell'utenza: Nazionalità (*indicare la percentuale per ognuna delle due tipologie*)

1. Italiana \_\_\_\_\_%
2. Straniera \_\_\_\_\_%

Tipologia utenza (*sono possibili più risposte*)

1.  Famiglia
2.  Minori
3.  Giovani
4.  Anziani
5.  Disabili

- 6.  Dipendenze
- 7.  Salute mentale
- 8.  Immigrati
- 9.  Emarginazione grave e disagio adulti (senza dimora, detenuti ed ex detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socio-economico)

Chi ha finanziato gli interventi ai quali si è riferito nella domanda precedente?

- 1.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri
- 2.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie, sottoscrizioni pubbliche, ecc.)
- 3.  Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione per la loro gestione
- 4.  Altre forme di finanziamento pubblico

Quali altre organizzazioni del proprio comune/provincia sa essere attualmente impegnate in questo tipo di attività (indicare Denominazione, Nome referente, Contatto telefonico e e-mail)?

### **Sezione 6 – IMPEGNO DELL'ORGANIZZAZIONE NEL CONTRASTO DELLA POVERTA' ALIMENTARE: ALTRE TIPOLOGIE DI INTERVENTO NEL CAMPO DEL BISOGNO ALIMENTARE**

Negli ultimi 3 anni, la sua organizzazione ha sostenuto sul proprio territorio **ALTRE TIPOLOGIE DI INTERVENTO NEL CAMPO DEL BISOGNO ALIMENTARE?** *(sono possibili più risposte)*

- 1.  Nessuna (andare a Sezione 7)
- 2.  Raccolta beni alimentari per distribuzione ad altre organizzazioni che seguono persone/famiglie in difficoltà
- 3.  Colletta alimentare
- 4.  Altro /specificare) \_\_\_\_\_

Chi ha finanziato gli interventi ai quali si è riferito nella domanda precedente?

1.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi propri
2.  La mia organizzazione li ha finanziati autonomamente, con fondi raccolti ad hoc (co-finanziamento di fondazioni bancarie, sottoscrizioni pubbliche, ecc.)
3.  Gli interventi sono stati finanziati dal Comune/AUSL che ha stipulato con la nostra organizzazione una specifica convenzione per la loro gestione
4.  Altre forme di finanziamento pubblico

Quali altre organizzazioni del proprio comune/provincia sa essere attualmente impegnate in questo tipo di attività (indicare Denominazione, Nome referente, Contatto telefonico e e-mail)?

### Sezione 7 – RILEVAZIONE CRITICITÀ

Quali sono le principali problematiche che avete riscontrato nel rapporto con gli utenti?

---

---

---

Quali sono le principali problematiche che avete riscontrato nella risposta ai bisogni degli utenti?

---

---

---

Se presenti, quali sono le principali criticità relative al rapporto con le Pubbliche Amministrazioni con cui collaborate per la gestione/finanziamento degli interventi?

---



---

---

---

**Altre criticità rilevate**

---

---

---















Finito di stampare nel mese di maggio 2013  
da Tipografia Montserrat - Vicopisano (PI)  
per conto di Pisa University Press

