



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

IL RECUPERO E LA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI AI FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE:

attuazione e risultati delle politiche di Regione Lombardia



Missione valutativa promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Sanità e Politiche Sociali del Consiglio regionale

Missione Valutativa n. 21/2019



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE SOCIALI E POLITICHE



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

RAPPORTO FINALE

IL RECUPERO E LA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI AI FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE: ATTUAZIONE E RISULTATI DELLE POLITICHE DI REGIONE LOMBARDIA

Rapporto elaborato da Franca Maino, Gloria Regonini, Maria Giulia Montanari e Lorenzo Bandera (Università degli Studi di Milano).

I contenuti del rapporto sono di esclusiva responsabilità degli autori.

Ottobre 2020

PREMESSA

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale della Lombardia, d'intesa con la Commissione consiliare Sanità e Politiche sociali, ha promosso una missione valutativa sull'attuazione e sugli esiti delle misure regionali in tema di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Le missioni valutative sono *iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi* (art. 111, Regolamento generale del Consiglio).

Questa missione rientra nel Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2019-2021 del Consiglio regionale (art. 2, l.r. 20/2107) che individua *Povertà e esclusione sociale* quale area di *policy* fra quelle in cui verranno prioritariamente condotte le attività di valutazione nel triennio.

I risultati della missione valutativa sono frutto di un accordo di collaborazione fra Consiglio regionale e l'Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche. Il gruppo di lavoro che ha realizzato lo studio è composto dalla prof.ssa Franca Maino*, dalla prof.ssa Gloria Regonini, dalla dott.ssa Maria Giulia Montanari e dal dott. Lorenzo Bandera* - docenti e ricercatori dell'Università degli Studi di Milano - e dalla dott.ssa Elvira Carola e dalla dott.ssa Marina Gigli dell'Ufficio Studi Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio regionale.

La missione è stata realizzata grazie alla collaborazione con la Direzione Generale Politiche Sociali, Abitative e Disabilità di Regione Lombardia che gestisce le misure oggetto di analisi e che ha fornito una parte delle informazioni utili allo svolgimento dello studio.

* Franca Maino e Lorenzo Bandera sono parte del gruppo di ricerca di Percorsi di secondo welfare, Laboratorio che si occupa attivamente anche del contrasto allo spreco e alla povertà alimentare.

ABSTRACT

Il presente rapporto analizza le politiche di Regione Lombardia in tema di recupero e distribuzione di prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale. Fra le numerose iniziative promosse dalla Regione negli ultimi anni, l'analisi si concentra sui due Piani di intervento biennali 2017-2018 e 2019-2020 realizzati in ottemperanza alla l.r. 34/2015. Il primo Piano 2017-2018 ha coinvolto 7 organizzazioni e a fronte di un investimento di quasi 1,6 milioni di euro sono state ridistribuite più di 20.000 tonnellate di alimenti destinati al sostegno di circa 300.000 persone in stato di bisogno. Il secondo Piano 2019-2020 (tutt'ora in corso) prevede uno stanziamento di 2,6 milioni di euro, coinvolgendo 10 organizzazioni (di cui 5 in continuità col Piano precedente) e mira a raggiungere oltre 315.000 beneficiari. Al di là dell'aspetto quantitativo, è importante sottolineare la volontà esplicita dell'azione regionale di migliorare la dimensione qualitativa degli interventi con percorsi di attivazione dei beneficiari: incrementando la distribuzione del fresco oltre al secco, incentivando il passaggio dal "pacchetto alimentare" all'emporio solidale e migliorando i percorsi di educazione alimentare. Dalle interviste svolte con le realtà solidali coinvolte nel Piano 2019-2020 emerge un rafforzamento della capacità organizzativa secondo gli stimoli del Piano stesso, anche se è probabile uno scostamento rispetto agli obiettivi posti all'inizio del percorso a causa dell'emergenza Covid-19. La ricerca ha rilevato come le risorse stanziare da Regione Lombardia siano considerate fondamentali dalle organizzazioni per affrontare rischi e bisogni alimentari, peraltro in forte aumento a causa della pandemia. Al di là della dimensione economica, senza la quale molti interventi non avrebbero potuto essere realizzati, emerge con chiarezza l'importanza del percorso condiviso avviato con le istituzioni regionali, e in particolare con la DG Politiche Sociali, che ha permesso l'implementazione dei progetti proposti ma anche, e soprattutto, una crescita delle organizzazioni. Pur in presenza di alcune criticità, l'azione di Regione Lombardia dimostra un significativo grado di efficacia nel perseguire gli obiettivi di recupero e distribuzione di alimenti ai fini di solidarietà sociale posti attraverso la relativa normativa regionale.

ABSTRACT

This report analyses the policies of the Lombardy Region regarding the recovery and distribution of food products for the purposes of social solidarity. Among the numerous initiatives promoted by the Region, this analysis focuses on the two biennial intervention Plans 2017-2018 and 2019-2020, implemented in compliance with the Regional Law 34/2015. The first Plan 2017-2018 involved 7 organizations and, with an investment of almost 1.6 million euros, more than 20,000 tons of food were redistributed to support about 300,000 people in need. The second Plan 2019-2020 (still in progress) allocates almost 2.6 million euros and involves 10 organizations (5 of which in continuity with the previous Plan), expecting to reach over 315,000 beneficiaries. Beyond the quantitative aspect, there is an explicit will to improve the qualitative dimension of the interventions with activation paths for beneficiaries, increased distribution of fresh in addition to dry food, substitution of “food packages” with “solidarity emporia”, and so on. From the interviews carried out, it emerges that the institutions are definitely strengthening their organizational capacity, taking advantage of the stimuli of the new Plan 2019-2020, even though we can expect a certain deviation from the objectives set due to Covid-19. Overall, the organizations express a very positive opinion on both Plans, which financial resources have been fundamental to address increasing risks and needs. The availability of the DG Social Policies has been much appreciated, having created real paths of growth and development of projects together with the organizations; some critical issues are detected only on the methods of submitting applications and the related timing.

INDICE

INTRODUZIONE	6
Tema e finalità della ricerca	6
Approccio metodologico	7
Contenuti del Rapporto.....	8
1. LE POLITICHE PER LA REDISTRIBUZIONE DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI PER FINALITÀ SOCIALI: LE SVOLTE PRINCIPALI A LIVELLO GLOBALE	10
1.1. L'impostazione tradizionale.....	10
1.2. Il cambio di paradigma	10
1.3. Le nuove priorità nelle arene internazionali: dall'Agenda 2030 alle raccomandazioni dell'Unione Europea	11
1.4. Lezioni apprese e scenari futuri	13
1.5. Ritorno al presente.....	15
2. IL CONTESTO ECONOMICO-SOCIALE IN CUI SI È SVILUPPATA L'AZIONE REGIONALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE E DI RECUPERO E DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI A FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE.....	16
2.1. La povertà in Italia e in Lombardia	16
2.2. Il possibile impatto del Covid-19.....	17
3. LE POLITICHE DI REGIONE LOMBARDIA PER IL RECUPERO E LA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI A FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE.....	20
3.1. Il contesto normativo regionale.....	20
3.2. La strategia regionale: sussidiarietà, rete e confronto	23
4. IL PIANO DI INTERVENTO 2017-2018	25
4.1. Reti e multidimensionalità.....	25
4.2. Nuovi criteri di classificazione delle organizzazioni non profit	27
4.3. Progetti finanziati e realizzati: caratteristiche ed esiti	28

5. IL PIANO DI INTERVENTO 2019-2020	35
5.1. Le novità del Piano 2019-2020	35
5.2. I progetti in corso: caratteristiche ed esiti preliminari	37
5.3. I progetti in corso: analisi e riflessioni	42
6. GLI EMPORI SOLIDALI IN LOMBARDIA	49
6.1. Cosa sono gli empori solidali	49
6.2. Gli empori solidali sostenuti dalla strategia di Regione Lombardia.....	54
6.3. Un diverso approccio verso la povertà	61
7. Altre iniziative per il recupero e la redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale.....	65
8. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI PER INTERVENTI FUTURI	67
8.1. Risultati principali e indicazioni di policy tra Piani di intervento ed empori solidali.....	67
8.2. Le sfide da affrontare nel lungo periodo: il quadro strategico a cui guardare	69
8.3. Azioni concrete sviluppabili nel breve-medio periodo.....	72
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	75
APPENDICE.....	77
Elenco delle interviste realizzate tra giugno e agosto 2020	77

INTRODUZIONE

Tema e finalità della ricerca

La ricerca si propone di analizzare e di valutare la *policy*, i progetti e gli interventi attuati da Regione Lombardia con l'obiettivo di recuperare e ridistribuire tra le fasce più deboli della popolazione i prodotti alimentari altrimenti destinati a diventare spreco. L'arco temporale di riferimento parte dalla programmazione regionale del triennio 2014-2016 e termina con il primo semestre del 2020. Più precisamente, vengono analizzate le innovazioni intervenute in seguito all'attuazione della l.r. 34/2015 “*Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*” dedicando particolare attenzione all'attuazione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo finanziate attraverso i Piani di intervento biennali 2017-2018 e 2019-2020.

La ricerca mira a raccogliere ed elaborare informazioni e a fornire analisi che permettano di:

- avere una rappresentazione realistica e accurata circa gli effetti dei provvedimenti in vigore, rispetto agli obiettivi che li avevano originariamente motivati;
- capire le cause di eventuali disallineamenti e ritardi nella loro attuazione;
- fornire una base di conoscenze condivise che favoriscano il confronto con i diversi attori – enti pubblici, organizzazioni non profit, imprese, organizzazioni degli interessi – dal cui coordinamento dipende il successo della *policy* in questione;
- prendere decisioni informate, anche in situazioni di emergenza come quella attuale, per migliorare l'efficacia dell'intervento regionale in questo settore di *policy*.

Nello specifico, la ricerca si fa carico di rispondere a alcune domande di valutazione ritenute significative per fornire diagnosi pertinenti e utilizzabili in tal senso:

- Quali sono le politiche e gli strumenti di contrasto alla povertà alimentare e di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale che possono permettere di intervenire nell'attuale contesto socio-economico della Regione Lombardia?
- In che modo si è strutturato l'intervento regionale? Qual è stata la sua evoluzione nel tempo? Come sono cambiati i processi di attuazione, gli obiettivi e i risultati attesi?
- Che caratteristiche hanno e come sono stati implementati i progetti sostenuti dalla Regione nel periodo considerato? In che modo si sono o meno concretizzati? A quali bisogni hanno cercato prioritariamente di dare risposta? Questi sono cambiati nel tempo?
- Quali risultati sono stati raggiunti in termini di destinatari raggiunti, copertura territoriale, utilizzo delle risorse programmate, coinvolgimento dei soggetti che svolgono attività solidale e/o altri attori del territorio?
- I soggetti coinvolti come percepiscono il sostegno fornito dalla Regione per il recupero e la distribuzione degli alimenti a fini di solidarietà sociale? Quanto ha influito il contributo della Regione sulla loro capacità operativa?
- Come si sta sviluppando l'esperienza degli empori solidali in Lombardia? Che caratteristiche hanno e che servizi offrono gli empori solidali cofinanziati dalla Regione? Come si caratterizza la domanda di servizi? In che modo e in che misura l'offerta incontra i bisogni della domanda?

- Esistono esperienze di altre Regioni che potrebbero rappresentare un utile punto di riferimento per l'azione lombarda in tema di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo?

Gli interrogativi al centro dell'indagine sono collocati all'interno di uno specifico *frame* analitico che propone la chiave di lettura più utilizzata nella letteratura internazionale per decifrare ciò che avviene quando occorre passare dalle parole di un testo di legge o di un programma a fatti capaci di modificare i comportamenti delle persone e i vincoli posti dall'ambiente. Sono elementi costitutivi del *frame* analitico:

- *l'input*, cioè l'insieme degli stimoli che inducono le istituzioni a cercare di modificare lo *status quo*: l'approvazione delle leggi, la disponibilità di fondi, la definizione di "agende", la pressione esercitata da organizzazioni della società civile;
- i processi, cioè l'insieme delle decisioni, degli accordi, dei conflitti e delle mediazioni adottati dai principali attori, istituzionali e non, all'interno di *network* formali e informali;
- i prodotti, cioè l'insieme delle procedure attuative, delle scelte organizzative, dei servizi, delle erogazioni, delle regolazioni, emanati dalle istituzioni competenti, per attuare gli obiettivi previsti dalle leggi;
- i risultati effettivamente conseguiti e il grado di apprezzamento da parte dei destinatari;
- l'impatto, cioè il valore netto delle decisioni adottate dalle istituzioni una volta "scontato" l'effetto di circostanze esterne più o meno favorevoli, che possono avere influito sul successo o sull'insuccesso di una politica pubblica, facilitando o ostacolando lo sviluppo della sua intrinseca potenzialità innovativa.

La distinzione tra questi diversi punti di osservazione e di giudizio è di grande importanza per formulare valutazioni più appropriate e per individuare precise linee di intervento future.

Approccio metodologico

In primo luogo, date le caratteristiche della *policy* da analizzare, la complessità del network degli attori rilevanti, i tempi e le risorse a disposizione, il disegno della ricerca si è basato sulla raccolta di evidenze fornite sia da fonti documentali sia da osservazioni e interviste dirette, in un quadro comparato in grado di collocare la *policy* lombarda in relazione al contesto regionale, italiano ed europeo.

In secondo luogo, la ricerca ha utilizzato, oltre ai tradizionali metodi di valutazione che pongono a confronto le finalità originarie delle politiche con i risultati effettivamente conseguiti, anche il cosiddetto "metodo dell'indagine basata sull'apprezzamento" (*appreciative inquiry*, cfr. Preskill e Catsambas 2006), cioè la verifica dell'eventuale esistenza di aspetti significativi in cui il progetto è riuscito a "fare la differenza", sia pure senza raggiungere tutti gli obiettivi prefissati. La ricerca ha quindi utilizzato tecniche di ricerca di tipo qualitativo, nei casi in cui i giudizi e le argomentazioni di specifici attori rivestono un interesse rilevante.

Per i fini sopra indicati sono state realizzate 12 interviste di stampo qualitativo rivolte alle 10 organizzazioni non profit che hanno partecipato al Piano di intervento regionale 2019-2020, oltre che alla Direzione Generale Politiche Sociali, Abitative e Disabilità di Regione Lombardia, per quel che concerne il suddetto Piano biennale, e alla Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, Regione Lombardia in merito all'attività della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo. Le interviste sono state svolte tra giugno e agosto 2020 in *conference call* e hanno toccato gli interrogativi al centro della ricerca, richiamati nel paragrafo precedente.

Occorre qui precisare che, oltre a questi temi, il gruppo di ricerca ha ritenuto opportuno aggiungere un ulteriore *focus* di analisi che, per ovvi motivi di ordine temporale, non era previsto nel progetto esecutivo del gennaio 2020: l'influenza che il Covid-19 ha avuto e sta avendo sulle attività delle organizzazioni coinvolte nelle iniziative di tutela e promozione del diritto al cibo, con particolare attenzione per quelle in corso di realizzazione nell'ambito del Piano 2019-2020, che hanno inevitabilmente dovuto confrontarsi con l'impatto della pandemia sul sistema socio-economico lombardo. Questa scelta si basa su tre argomenti.

1. In primo luogo, grazie all'adozione del metodo d'indagine basato sull'apprezzamento, gli eventuali scostamenti tra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti non sono automaticamente considerati quali indicatori di una carenza, ma piuttosto come spunti per valutare se non si siano verificate mutazioni del contesto tali da indurre gli implementatori a cambiamenti di strategia complessivamente utili, benché non coincidenti con gli obiettivi iniziali. L'adattamento degli interventi alle nuove sfide emerse "in corso d'opera" potrebbe infatti rivelarsi non un difetto, ma una prova di riflessività, resilienza e "plasticità organizzativa", come l'impresa edile che, all'approssimarsi di un uragano, mette in sicurezza il costruito, anziché procedere con i lavori secondo i piani originari.

2. Il secondo motivo per cui nelle interviste sono state approfondite le scelte adottate dalle organizzazioni a causa della pandemia da Covid-19 ha a che vedere con l'eventualità che situazioni di improvvisa e drammatica emergenza possano tornare a verificarsi nel breve periodo, sia pure per cause diverse, quali i cambiamenti climatici, con fenomeni atmosferici estremi, o nuove e più disperate ondate migratorie, o una recessione economica su scala mondiale. Rispetto a questi scenari, l'interruzione delle normali routine imposta dalla pandemia può essere considerata come uno *stress test* della capacità delle organizzazioni del Terzo Settore di reagire in tempi rapidi a un aumento della domanda del loro intervento.

3. Infine, occorre sottolineare un dato: in paesi quali gli Stati Uniti e l'Australia, che dispongono di dati aggiornati sui flussi di risorse monetarie attratti dalle organizzazioni del Terzo Settore, le statistiche mostrano una netta diminuzione delle donazioni da parte degli individui e delle famiglie durante i periodi di crisi, in cui più forte è l'incertezza per il futuro. Questa tendenza si attenua se si passa a considerare i contributi finanziari delle fondazioni e delle grandi imprese. Ma complessivamente, durante la Grande Recessione del 2007-2009 come durante l'attuale pandemia, le organizzazioni caritative sono chiamate a "fare di più con meno" (Lilly Family School of Philanthropy, 2020). Questo dato rende ancora più rilevante il sostegno economico proveniente dalle istituzioni e richiede a queste ultime una scrupolosa valutazione dell'adeguatezza della quantità e della qualità del sostegno fornito.

Contenuti del Rapporto

Il Rapporto si articola in otto capitoli. Dopo l'introduzione, il capitolo 1 presenta una ricostruzione generale dei più significativi cambiamenti intervenuti nel corso degli ultimi decenni nelle logiche su cui si basano le politiche per il recupero e la redistribuzione degli sprechi alimentari per finalità sociali. Il capitolo 2 prosegue fornendo un breve inquadramento del contesto socio-economico in cui si è sviluppata in questi cinque anni l'azione di Regione Lombardia per il contrasto alla povertà alimentare e il recupero e la distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Il capitolo 3 ripercorre le tappe normative che hanno definito, dal 2006 in avanti, il quadro regolativo per il recupero e la distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale evidenziando anche le caratteristiche distintive della strategia regionale in questo ambito. Il quarto e il quinto capitolo sono dedicati, rispettivamente, al Piano regionale di intervento 2018-2018 e 2019-2020. Il sesto capitolo si concentra sugli empori solidali e il settimo su alcune altre iniziative realizzate

nel corso degli ultimi anni a livello regionale. Infine, l'ottavo capitolo ricapitola i punti di forza e le criticità riscontrate nell'attuazione dei Piani regionali e dei progetti finanziati, fornendo anche alcune raccomandazioni di *policy* di breve e di medio-lungo periodo per il contrasto alla povertà alimentare e il recupero-distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale.

1. Le politiche per la redistribuzione delle eccedenze alimentari per finalità sociali: le svolte principali a livello globale

1.1. L'impostazione tradizionale

Fino a pochi anni fa, le politiche pubbliche di recupero delle eccedenze alimentari per finalità sociali erano di fatto basate sull'idea che dall'integrazione tra due gravi problemi di rilevanza sociale potessero nascere soluzioni positive.

Il primo problema è costituito dal fatto che il diritto al cibo è continuamente e gravemente disatteso, nonostante il suo solenne riconoscimento in documenti internazionali e nelle costituzioni nazionali. Come recita l'Articolo 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* promulgata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948, *“Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...]”*. Purtroppo, queste parole sono continuamente smentite dai fatti.

Il secondo problema è costituito dallo spreco di cibo: secondo le stime della FAO, nella catena “dalla fattoria alla forchetta” (*Farm to Fork*), circa un terzo dei prodotti destinati all'alimentazione umana oggi rimane inutilizzato e si trasforma in rifiuto.

Larga parte delle politiche pubbliche adottate nei paesi occidentali per decenni si sono di fatto basate su una logica di compensazione tra questi due fenomeni sociali negativi: se si riesce a stabilire un canale tra le sacche in cui si condensano le eccedenze di cibo e le aree in cui più si soffre per la sua carenza, per una specie di principio dei vasi sociali comunicanti si produrrà un equilibrio migliore.

È interessante notare che il recupero del cibo per fini di solidarietà sociale appartiene ai principi etici di tutte le religioni (Salonen 2018): come insegnavano i nostri nonni, *“il Signore scese da cavallo per raccogliere una briciola di pane a terra”*. Del resto, a differenza di altri fondamentali diritti quali l'istruzione, la sanità o l'abitazione, larga parte delle iniziative direttamente rivolte a soddisfare i primari bisogni alimentari sono gestite non dalle istituzioni pubbliche, ma da organizzazioni benefiche. Non solo in Italia, ma in molti altri paesi, fino ad anni molto recenti, il ruolo dell'attore pubblico si è limitato a un sostegno finanziario aggiuntivo rispetto a quello autonomamente raccolto dalle associazioni del Terzo Settore.

Anche in una prospettiva laica, la logica della compensazione tra spreco alimentare e carenza di cibo si presenta come una soluzione razionale, capace di attenuare due trend negativi, producendo un avanzamento del benessere generale. Nessuno perde alcunché, perché comunque quelli ridistribuiti sono beni privi di valore commerciale, che anzi costituiscono un costo per i loro proprietari, tenuti a farsi carico dello smaltimento. E qualcuno ci guadagna, perché chi li riceve in dono migliora il suo stato nutrizionale. Infatti, gli interventi delle organizzazioni che operano in questo settore sono tra i più apprezzati dai cittadini, indipendentemente dagli schieramenti politici.

1.2. Il cambio di paradigma

Negli ultimi decenni, la logica secolare di un equilibrio virtuoso attraverso la compensazione tra eccedenze e scarsità comincia a mostrare seri limiti, dapprima segnalati dai ricercatori e in seguito recepiti dalle stesse

istituzioni nazionali e internazionali. Limiti che riguardano tanto il lato della domanda quanto quello dell'offerta di beni alimentari ed eccedenze.

Dal lato della domanda di cibo, si manifestano e acutizzano gli effetti di fenomeni quali:

- l'aumento della popolazione mondiale, passata dai 2,5 miliardi del 1951 agli oltre 6 miliardi del 2000;
- i flussi migratori, che hanno generato nuove emergenze locali e hanno complicato il monitoraggio del bisogno di cibo;
- l'inefficacia delle politiche di contrasto alla povertà.

A sua volta, il lato dell'offerta è stato profondamente modificato da radicali cambiamenti nel sistema di produzione e distribuzione del cibo, quali:

- la globalizzazione degli interscambi;
- l'industrializzazione della catena alimentare;
- la distribuzione su larga scala;
- la centralità della logistica;
- il miglioramento dei metodi di conservazione;
- la regolazione pubblica di molti di questi aspetti, dalla circolazione delle merci alle norme sulla scadenza dei cibi.

L'insieme di questi cambiamenti ha generato e sta alimentando almeno cinque nuove tendenze:

- ha aumentato la distanza fisica, sociale e culturale tra gli ambiti in cui si creano le eccedenze alimentari e gli ambiti in cui emergono i bisogni insoddisfatti di cibo;
- ha complicato l'applicazione di una logica di compensazione virtuosa tra abbondanza e scarsità, alla base delle politiche tradizionali;
- ha messo in evidenza criticità che non riguardano solo gli squilibri quantitativi nella distribuzione del cibo, ma anche gli squilibri qualitativi, con la diffusione del "cibo spazzatura" e il suo rilevante impatto sulla salute pubblica;
- ha prodotto enormi esternalità negative, la più importante delle quali è il pesantissimo impatto ambientale della produzione e commercializzazione su larga scala dei prodotti alimentari, un impatto del tutto ingiustificato per quella quota di cibo che non viene consumata;
- ha portato alla luce dinamiche di contrattazione e remunerazione dei produttori agricoli fortemente squilibrate a vantaggio degli acquirenti, che sempre più frequentemente godono di una situazione di oligopsonio, dato che la domanda è concentrata nelle mani di pochi grandi operatori, mentre l'offerta è dispersa in un ampio numero di piccoli fornitori.

1.3. Le nuove priorità nelle arene internazionali: dall'Agenda 2030 alle raccomandazioni dell'Unione Europea

Come è noto, nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 (la cosiddetta *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*¹), tra i quali figurano entrambi gli obiettivi al centro della nostra ricerca:

¹ Nel 2015 le Nazioni Unite hanno promosso l'Agenda 2030 basata su 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, a cui si fa normalmente riferimento con i termini Goals oppure SDGs (*Sustainable Development Goals*). Tali Obiettivi intendono promuovere uno sviluppo sostenibile a livello mondiale, prendendo in considerazione alcuni temi rilevanti come povertà, fame, disuguaglianze, lavoro dignitoso e tutela dell'ambiente. Gli SDGs sono promossi in Italia dall'azione di ASviS, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, rete nata nel 2016 su iniziativa della Fondazione UNIPOLIS e dell'Università di Roma «Tor Vergata» e che raggruppa 270 istituzioni e attori della

- Obiettivo 2: “Sconfiggere la fame. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un’agricoltura sostenibile”; Target 2.1: “Entro il 2030, eliminare la fame e assicurare a tutte le persone, in particolare i poveri e le persone in situazioni vulnerabili, tra cui i bambini, l'accesso a un'alimentazione sicura, nutriente e sufficiente per tutto l'anno”;
- Obiettivo 12: “Consumo e produzione responsabili. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”; Target 12.3: “Entro il 2030, dimezzare lo spreco pro capite globale di rifiuti alimentari nella vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo lungo le filiere di produzione e fornitura, comprese le perdite post-raccolto”.

A partire dallo stesso periodo e ricomprendendo l’ultimo quinquennio, le istituzioni europee hanno elaborato alcuni documenti che riprendono questi due obiettivi e li declinano con riferimento al contesto europeo.

Nel 2015 la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo *“L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”*, un piano d’azione finalizzato a raggiungere entro il 2030 gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare l’obiettivo 12, volto a garantire modelli di consumo e produzione sostenibili (Commissione Europea 2015). L’anno successivo, nel 2016, la Commissione Europea istituisce la EU Platform on Food Losses and Food Waste, destinata a rimanere operativa fino al 2021. che si accompagna ad una dura valutazione della Corte dei Conti europea, che sottolinea il carattere frammentato e inefficiente delle politiche contro lo spreco alimentare. In particolare, sono richieste indicazioni chiare e semplici per facilitare la donazione di derrate alimentari. Nel 2017 la Commissione Europea adotta *“The EU food donation guidelines”*: si tratta in larga misura, di regolamentazioni incentrate sull'armonizzazione delle norme che riguardano *“food safety, food hygiene, traceability, liability, VAT”*, per favorire una comune interpretazione dei vincoli normativi su tracciabilità, igiene, conservazione, informazioni ai destinatari finali, regole fiscali.

Una svolta importante viene formalizzata nel 2019, quando la *EU Platform on Food Losses and Food Waste* - un network ufficiale che comprende rappresentanti degli stati membri, delle istituzioni europee, degli enti di ricerca, delle organizzazioni non profit, delle associazioni delle imprese e dei consumatori - approva le *“Recommendations for Action in Food Waste Prevention”*. In questo documento, il primo obiettivo da perseguire è chiaramente identificato nella prevenzione dello spreco alimentare, e non nel recupero e nella redistribuzione, che diventano per certi versi obiettivi residuali, da attivare solo in caso di fallimento dell'obiettivo principale². Nel 2020 questa stessa logica viene ribadita nella Comunicazione della Commissione Europea dal titolo *“New Circular Economy Action Plan”* (Commissione europea, 2020): il problema dello spreco alimentare viene esaminato essenzialmente in una prospettiva di sostenibilità economica e ambientale, mentre il recupero a fini di solidarietà sociale entra in gioco solo quando fallisce l'obiettivo primario.

Significativa di questa nuova “gerarchia delle priorità” è la legge francese n. 2018-938 del 30 ottobre 2018, la cosiddetta *Loi Egalim*: dal primo gennaio 2020 anche gli operatori privati della ristorazione collettiva e quelli dell’industria agroalimentare sono obbligati a rispettare le norme contro lo spreco di cibo che dal 2016 vincolano gli enti pubblici e le autorità locali per i loro servizi di ristorazione: *“Per combattere lo spreco di cibo*

società civile. Per maggiori approfondimenti si rimanda a: <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

² *“In base alla gerarchia per la prevenzione degli sprechi, il focus primario per la prevenzione dello spreco alimentare deve intervenire alla sorgente per limitare la creazione di eccedenze alimentari. Quando queste eccedenze si verificano, la migliore destinazione, capace di garantire il più alto valore d'uso delle risorse alimentari, consiste nella loro redistribuzione per il consumo umano”* (EU Platform on Food Losses and Food Waste 2019, p. 22).

*i privati dovranno, nell'ordine, mettere in campo azioni per prevenire la produzione degli sprechi, donare gli alimenti ancora buoni che sono rimasti invenduti destinandoli al consumo umano e, in subordine, valorizzandoli per l'alimentazione animale, l'utilizzo in agricoltura e il recupero di energia*³. Questa legge è importante anche perché cerca di correggere alcune distorsioni nel sistema di formazione dei prezzi che sono all'origine delle eccedenze alimentari: la scarsa capacità contrattuale dei produttori agricoli, il sottocosto, l'adozione di strategie commerciali che incoraggiano l'acquisto di quantità di prodotti superiori alle effettive esigenze delle famiglie. Come è stato sottolineato da alcuni studiosi (Mancaleoni, 2020), questi meccanismi correttivi, mirando alla contrazione delle eccedenze alimentari, al sostegno del reddito dei produttori agricoli, all'aumento della qualità e non della quantità dell'offerta di cibo, possono entrare in rotta di collisione con quella che abbiamo chiamato l'impostazione tradizionale, perché tendenzialmente prosciugano la principale risorsa su cui si basano gli interventi redistributivi.

1.4. Lezioni apprese e scenari futuri

A cinque anni dalla formulazione dell'Agenda 2013, i suoi obiettivi sembrano ancora molto lontani. Dal 2017, il numero di persone con serie carenze alimentari è tornato a crescere, raggiungendo nel 2019 il numero di 820 milioni, vale a dire 1 essere umano ogni 9 viventi. (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2019). Se a questo dato aggiungiamo il numero delle persone che si trovano in situazioni di insicurezza alimentare e di malnutrizione, la cifra tocca i due miliardi di persone. Di contro, le eccedenze alimentari tendono ad aumentare in molte aree del globo, con pesanti effetti economici e ambientali.

E tuttavia questo ultimo periodo non riserva solo evidenze negative, perché sono decisamente migliorati gli strumenti a disposizione dei ricercatori e dei *policy maker* per analizzare la crisi e progettare interventi più efficaci.

Al centro sta un concetto: lo scompenso tra eccedenze alimentari e bisogno di cibo è solo uno degli squilibri che caratterizzano l'insieme delle attività finalizzate alla nutrizione umana. Ragionare in termini di "sistemi alimentari", a livello globale e locale, permette di elaborare modelli capaci di spiegare la complessità delle interconnessioni tra un'ampia serie di fattori, per formulare ipotesi di intervento molto più precise e articolate: *"I sistemi alimentari sono costituiti da tutte le persone, le istituzioni, gli ambienti, le infrastrutture e le attività che riguardano la produzione, la trasformazione, la distribuzione, il marketing, la vendita, la preparazione e il consumo del cibo. I sistemi alimentari hanno una relazione intrinseca con la salute, l'ambiente, la cultura, la politica, l'economia (...). Gli interventi di policy che riguardano una parte del sistema hanno un impatto su molti dei risultati a cui il sistema contribuisce. È importante capire che le azioni possono avere sia conseguenze inattese, sia benefici molteplici, data questa interconnessione"* (Fanzo et al., 2020).

Proviamo a esaminare alcune di queste conseguenze inattese con riferimento alle politiche al centro di questa ricerca. Il sistema alimentare globale deve oggi affrontare sfide numerose e spesso drammatiche:

- il suo insostenibile impatto ambientale, in termini di consumo di suolo, consumo di acqua, riduzione della biodiversità, emissioni di gas serra, pesticidi e altri agenti inquinanti;
- l'impatto sanitario di prodotti, strategie di marketing, modelli dietetici ed "estetiche del cibo" dannosi per la salute;

³ Cfr. ESPER, "Spreco alimentare, in Francia esteso il divieto ai privati della ristorazione collettiva e dell'industria agroalimentare", 15 gennaio 2020 (<http://esper.it/2020/01/15/spreco-alimentare-in-francia-esteso-il-divieto-ai-privati-della-ristorazione-collettiva-e-dellindustria-agroalimentare/>).

- l'aumento della remunerazione del lavoro dei produttori delle materie prime, che oggi in media incide solo per un quarto del costo finale del cibo;
- la vulnerabilità dei mercati agroalimentari alle tensioni politiche internazionali, con conseguenze sui dazi e sulla circolazione delle merci.

Senza una precisa conoscenza delle dinamiche e delle interazioni tra queste variabili, esiste il rischio che un miglioramento su un fronte si traduca in un peggioramento su un altro. Più precisamente, per tornare al problema della povertà alimentare, esiste il rischio che la disponibilità di un cibo di maggiore qualità, prodotto in modo più rispettoso dell'ambiente e del lavoro degli agricoltori sia, da un lato, accompagnata da un aumento dei prezzi e sia acquisito a scapito della sua accessibilità economica per un numero crescente di persone e, dall'altro, comporti il prosciugamento di quel surplus di produzione che costituisce una delle risorse più importanti a disposizione delle organizzazioni *non profit*.

Queste conseguenze richiedono un attento monitoraggio, perché indubbiamente il sistema degli incentivi pubblici e privati sta rapidamente adeguandosi alla nuova gerarchia delle priorità, premiando prevalentemente le strategie volte ad affrontare le sfide che abbiamo citato.

Per quanto riguarda gli attori pubblici, vanno decisamente nella direzione di questa riconversione gli impegni presi dalla Commissione Europea in questi mesi con la *Farm to Fork Strategy*⁴, che è una parte fondamentale dello *European Green Deal*. All'interno di questo programma, *"l'UE fornirà inoltre sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde. Si tratta del cosiddetto meccanismo per una transizione giusta, che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite"*⁵.

Se passiamo a considerare la revisione delle strategie in atto nel settore *profit*, notiamo che gli stessi colossi dell'industria e del commercio agroalimentare stanno svolgendo un ruolo molto attivo per individuare e eliminare la formazione di eccedenze. Tra le organizzazioni più influenti figura il *Consumer Goods Forum* (CGF), che ha recentemente lanciato una *Coalition of Action on Food Waste*.

Infine, le dinamiche perverse dei sistemi alimentari hanno fatto emergere forme di attivismo civico diverse dalle tradizionali organizzazioni *non profit*. Sul tema dell'impatto ambientale, ad esempio, si sono aggregati network di innovatori che comprendono ricercatori, esperti di strumenti per il monitoraggio digitale, social media manager, produttori di *app*, in grado di progettare e produrre strumenti di tracciabilità e di "aggiustamento" in tempo reale dell'offerta alla domanda nella catena produttiva (Makov *et al.* 2020), grazie anche all'utilizzo dell'intelligenza artificiale e del *machine learning*.

In questo nuovo contesto, le politiche basate sulla mera redistribuzione degli avanzi alimentari rischiano di tramutarsi in una involontaria difesa dello *status quo*. Da un lato, infatti, le agevolazioni fiscali e le altre facilitazioni pubbliche rendono economicamente più sostenibili gli attuali livelli di sovra-produzione. Si pensi a questo proposito al "paradosso di Jevons", che spiega la possibilità di simultanei aumenti di efficienza e di

⁴ Si veda il documento del maggio 2020 dal titolo "Una strategia 'dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", disponibile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.

⁵ Il futuro dell'Europa dipende dallo stato di salute del pianeta. A questo proposito l'UE si è impegnata a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Per realizzare questo obiettivo si rende necessaria una trasformazione della società e dell'economia europea, che dovrà essere efficiente in termini di costi e giusta, così come socialmente equilibrata. La Comunicazione della Commissione Europea sul Green Deal definisce le iniziative strategiche volte ad aiutare l'UE a raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica nei tempi previsti. In merito allo *European Green Deal* si rimanda a: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

risorse totali consumate. Dall'altro, le finalità benefiche del recupero delle eccedenze rischiano di rendere socialmente meno visibile e comunque più accettabile l'impatto degli sprechi sull'ambiente e sulla salute.

1.5. Ritorno al presente

Il quadro complessivo finora tracciato, aggiornato fino ai più recenti contributi, non intende in nessun modo sminuire il valore e l'efficacia pratica delle politiche in atto, in larga parte confermata dai dati qui di seguito riportati. La nostra ricostruzione delle svolte intervenute negli ultimi decenni nei programmi che si propongono di migliorare lo stato nutrizionale dei più svantaggiati e, nel contempo, di ridurre lo spreco alimentare, ha lo scopo di fornire ai *policy maker* una prospettiva che consenta loro di affrontare con competenza i cambiamenti in corso in questi campi dell'intervento pubblico. Il quadro di riferimento temporale è il medio-lungo periodo, come è evidenziato nelle raccomandazioni finali.

Le finalità principali di questa ricerca valutativa riguardano invece l'efficacia delle politiche in atto nel preciso contesto istituzionale della Regione Lombardia, nel periodo coperto dai due Piani di intervento biennali 2017-2018 e 2019-2020. L'importanza di una focalizzazione su queste iniziative e sulle lezioni che possono essere apprese dall'implementazione di questi programmi emerge con chiarezza anche per il ruolo cruciale svolto dalle organizzazioni del Terzo Settore durante l'emergenza coronavirus, anche in relazione agli aiuti messi a disposizione degli enti pubblici dal "Fondo di Aiuti Europei agli indigenti" (FEAD).

2. Il contesto economico-sociale in cui si è sviluppata l'azione regionale di contrasto alla povertà alimentare e di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale

Per comprendere l'adeguatezza delle misure messe in campo dalla Regione al fine di affrontare la povertà alimentare grazie al recupero e alla distribuzione di prodotti alimentari è anzitutto necessario inquadrare, mediante i dati attualmente a disposizione, il contesto economico e sociale in cui queste azioni si inseriscono e, in prospettiva, come tali condizioni potrebbe cambiare a seguito della pandemia da Covid-19.

2.1. La povertà in Italia e in Lombardia

Gli ultimi dati Istat, relativi al 2019, stimano che in Italia quasi 1,7 milioni di famiglie si trovavano in condizione di povertà assoluta⁶ con un'incidenza pari al 6,4% sulla popolazione complessiva, pari a circa 4,6 milioni di individui (7,7%). Il numero di famiglie in povertà relativa⁷ risultava di poco inferiore a 3 milioni (11,4%), a cui corrispondono 8,8 milioni di persone (14,7% del totale)⁸.

A essere colpita è soprattutto la fascia 0-17 anni, in cui la povertà si attesta al 11,4% (rispetto all'7,7% degli individui a livello nazionale): in termini assoluti significa che 1 milione e 137 mila bambini e ragazzi si trovano in condizioni di povertà assoluta. Nel contesto della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, la crescita della povertà minorile è stata sorprendentemente robusta. Nel 2007, non erano infatti rilevabili differenze rispetto alla fascia di età e la quota di minori in povertà assoluta era quindi pari a quella della popolazione complessiva (3,1%). Negli anni successivi la povertà dei minori è invece cresciuta in misura decisamente maggiore rispetto a quella del resto della popolazione, nei fatti quasi quadruplicando. Nel 2019 si conferma un'incidenza della povertà assoluta più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: 9,6% tra quelle con quattro componenti e 16,2% tra quelle con cinque e più componenti. Si attesta invece intorno al 6% tra le famiglie di tre componenti, sostanzialmente in linea con il dato medio. La povertà, inoltre, aumenta in presenza di figli, soprattutto se minori, passando dal 6,5% delle famiglie con un figlio minore al 20,2% di quelle con tre o più figli minori. Anche tra i nuclei monogenitoriali la povertà è più diffusa rispetto alla media, con un'incidenza dell'8,9%, anche se in attenuazione rispetto all'anno precedente, quando era pari a 11,4%. In generale, la povertà familiare presenta un andamento decrescente all'aumentare dell'età della persona di riferimento: le famiglie di giovani hanno più frequentemente minori capacità di spesa poiché dispongono di redditi mediamente più bassi e hanno minori risparmi accumulati nel corso della vita o beni ereditati. La povertà assoluta riguarda l'8,9% delle famiglie in cui la persona di riferimento ha tra i 18 e i 34 anni e il 5,1% di quelle con persona di riferimento oltre i 64 anni. Rispetto al 2018 l'incidenza di povertà scende dall'8,3% al 6,9% per le famiglie con persona di riferimento fra i 45 e 54 anni.

Guardando alla situazione lombarda, seppur con percentuali più basse rispetto a quelle nazionali, le considerazioni sull'impatto della povertà sul tessuto sociale restano sostanzialmente le stesse. A livello regionale le famiglie in povertà nel 2019 risultavano pari al 6% del totale (rispetto all'11,4% della media

⁶ Sono considerati in povertà assoluta coloro i quali non possono permettersi le spese minime per condurre una vita accettabile; la soglia di povertà assoluta è definita annualmente da Istat attraverso la definizione di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, ed è calcolata in base all'età dei componenti del nucleo familiare, alla ripartizione geografica e alla tipologia del Comune di residenza.

⁷ Condizione in cui si trovano le famiglie che hanno una spesa mensile per i consumi inferiore a una media statistica, calcolata sulla base della popolazione residente (la c.d. "linea di povertà", pari nel 2019 a 1.101 € per una famiglia di due componenti).

⁸ Per approfondire cfr. Istat (2020).

nazionale) mentre gli individui in tale condizione erano l'8% (rispetto al 14,7%). I dati sulla povertà assoluta, riferiti al 2018⁹, indicano invece che la Lombardia aveva un tasso di famiglie assolutamente povere pari al 5,9%, più basso rispetto al 7% della media italiana nello stesso periodo. Come per il resto del Paese, nei nuclei familiari in cui sono presenti minori il tasso di povertà assoluta risulta notevolmente superiore rispetto alla media della regione: il 10% contro il 6%). Al contempo, all'aumentare dei componenti del nucleo cresce anche il livello di povertà assoluta: il 5% per una famiglia di 2 componenti, il 2,5% per una di 3, il 9,2% per una di 4 e addirittura il 14,8% se ci sono 5 o più componenti.

2.2. Il possibile impatto del Covid-19

Prendere in considerazione questi numeri, sia a livello nazionale che regionale, aiuta a capire come la situazione della povertà fosse complessa già prima della pandemia di Coronavirus e come, con ogni probabilità, andrà notevolmente a peggiorare. Appare chiaro che i dati 2019, in leggero miglioramento rispetto a quelli dell'anno precedente, saranno totalmente stravolti dall'emergenza Covid-19. Pur in assenza di numeri certi, sembra già evidente un generale peggioramento della situazione sociale a causa delle pesanti ripercussioni economiche dovute alle misure restrittive per evitare il diffondersi del contagio. Chi era povero in passato si ritrova oggi con maggiori problemi di vulnerabilità e deprivazione, mentre chi si collocava appena al di sopra della soglia di povertà (le famiglie che l'Istat definisce "quasi povere" secondo i parametri di calcolo della povertà relativa) hanno iniziato a non disporre del necessario per vivere, "scivolando" in povertà.

A confermare questa percezione sono diverse organizzazioni che quotidianamente operano a sostegno delle fasce più deboli della popolazione. Secondo la Fondazione Banco Alimentare è lecito attendersi che il numero dei poveri assoluti in Italia raddoppi entro l'anno, arrivando a toccare quota 10 milioni nel 2021 (Tropeano 2020). Ad essere colpiti, come già avvenuto in tempi recenti, potrebbero essere nuovamente i più piccoli. Secondo Save The Children il peggioramento delle condizioni socio-economiche che colpirà i minori a livello globale¹⁰ si avverterà anche in Italia con un sostanziale aumento di bambini e ragazzi in povertà educativa, che vedranno compromesso il loro futuro in assenza di interventi consistenti e immediati.

Caritas italiana per monitorare e mappare le fragilità e i bisogni dei territori nella fase emergenziale, dal 9 al 24 aprile 2020 (in pieno *lockdown*), ha realizzato una rilevazione nazionale coinvolgendo le Caritas diocesane del territorio nazionale, da sempre a contatto con i più poveri e vulnerabili. I dati che emergono da questa prima indagine hanno mostrato come nelle settimane di crisi sanitaria e di blocco delle attività, "i nuovi poveri" incontrati sui territori sono stati oltre 38.500: un dato sicuramente sottostimato in termini complessivi, visto che si riferisce a circa la metà delle Caritas diocesane presenti in Italia (le 101 su 218 Caritas che hanno risposto all'indagine).

Dai mesi di pre-emergenza a fine aprile Caritas ha registrato un aumento del 105% delle nuove povertà, che si sommano a quelle già note e in alcuni casi croniche. Tra i "nuovi poveri" intercettati dalle Caritas ci sono italiani e stranieri, giovani adulti ma anche anziani soli, famiglie con minori, nuclei con disabili. Si tratta di

⁹ Istat non pubblica i dati sulla povertà assoluta scorporati a livello regionale. Le informazioni riportate sono state fornite da PoliS Lombardia, che si ringrazia per l'aiuto, e sono frutto dell'elaborazione dei microdati dell'indagine "Spesa delle famiglie" di Istat, attualmente aggiornata al 2018.

¹⁰ Si stimano 86 milioni di bambini poveri in più entro la fine del 2021. Per approfondire cfr. Save The Children (2020).

persone che prima dell'emergenza potevano contare su un impiego precario, stagionale o irregolare; o ancora piccoli commercianti, lavoratori autonomi, ma anche persone che versavano già da tempo in uno stato di disoccupazione. A loro si sono aggiunti i cassaintegrati o liberi professionisti in attesa dei trasferimenti monetari di protezione e assicurazione sociale stanziati a marzo dal Governo e non ancora accreditati a fine aprile 2020. A fare la differenza in questa fase è stata la possibilità o meno delle famiglie di "attutire il colpo" attingendo ai propri risparmi, evitando così lo scivolamento in uno stato di indigenza. E in tal senso i dati Istat dimostrano che in Italia quasi i due terzi dei nuclei, pari al 62%, non riesce ad accantonare alcunché a fine mese e che il 36% non è in grado di far fronte ad una spesa imprevista di 800 euro circa (Database Istat)¹¹.

A fare da sfondo, una crisi occupazionale che, in varie forme, continua a rappresentare una sfida per il Paese. C'è il problema della disoccupazione (quasi raddoppiata dalla metà degli anni Duemila) ma anche quello della qualità del lavoro, data la crescita consistente del part-time involontario, dei lavori intermittenti, sottopagati e precari. I *working poor* sono la prova più evidente di un lavoro che spesso non riesce a fornire una adeguata protezione sociale. L'Italia non è arrivata preparata alla pandemia, scoppiata dopo anni di stagnazione economica, di crescita della povertà assoluta e di inasprimento delle disuguaglianze sociali (per l'Italia l'indice di concentrazione di Gini che misura i livelli di disuguaglianza di reddito è tra i più alti d'Europa¹²).

Le Caritas diocesane hanno dunque registrato un incremento delle situazioni di povertà e di disagio economico e un aumento delle famiglie che sperimentano difficoltà materiali legate alla totale o parziale assenza di reddito. Di fronte ai tanti bisogni e alle diverse forme di vulnerabilità, quali le richieste esplicitate alle Caritas diocesane si è evidenziato soprattutto un aumento della domanda di beni e servizi materiali (in particolare cibo e beni di prima necessità), di sussidi e aiuti economici (a supporto della spesa o del pagamento di bollette e affitti), di sostegno socio-assistenziale (assistenza a domicilio, compagnia, assistenza anziani); è cresciuta anche la domanda di ascolto e di lavoro. A tutto questo vanno poi aggiunte le domande di accoglienza e alloggio espresse per lo più dalle persone senza dimora.

La ricerca si è svolta quindi in un contesto profondamente influenzato dall'emergenza Coronavirus, che in Lombardia è stata particolarmente dura. Alcuni aspetti dell'impatto di questa situazione hanno presentato un carattere connesso ai problemi logistici dovuti al *lockdown* e all'emergenza di tipo sanitario. Ma altri, purtroppo, hanno avuto un effetto di medio-lungo periodo, per l'impennata - come abbiamo visto - del numero di quanti si trovano in una situazione di vulnerabilità sociale e di povertà severa. Significativo, da questo punto di vista, è il caso di Milano: sono state oltre 600 le tonnellate di cibo distribuite a chi era maggiormente in difficoltà durante l'emergenza Coronavirus¹³. Si tratta di 1 milione e 600 mila pasti equivalenti, che hanno raggiunto 6 mila nuclei familiari, cui si sono aggiunti oltre 15.800 buoni spesa. L'esperienza del Dispositivo di Aiuto Alimentare, coordinato dall'ufficio della *Food Policy* nell'ambito di Milano Aiuta, è stata avviata a metà marzo e nelle prime due settimane aveva raggiunto 1.900 nuclei familiari per circa 7.000 persone. Nel corso dei mesi successivi sono state superate le 20.000 persone (13.000 adulti e 7.000 minori) a cui, attraverso i 10 hub temporanei, è stata consegnata settimanalmente la spesa. Ogni nucleo è arrivato a ricevere circa 16 chili di cibo tra prodotti base (riso, pasta, passate, biscotti, legumi),

¹¹ De Lauso (2020) ricorda che, in base ai dati Oecd, l'Italia in passato era tra le nazioni "risparmiatrici" mentre oggi - dopo la crisi economica del 2008 - risulta in fondo alla classifica dei paesi economicamente avanzati, con un tasso di risparmio netto delle famiglie del 2,5%, a fronte di una media europea del 6%.

¹² Sulla crescita delle disuguaglianze sociali ed economiche in Italia si rimanda al sito del Forum Disuguaglianze e Diversità (www.forumdisuguaglianzediversita.org), in particolare la sezione "Numeri".

¹³ Cfr. "Milano, Coronavirus: in emergenza distribuiti dagli hub 1 milione e 600 mila pasti", in Eco dalle città, 24 giugno 2020, www.ecodallecitta.it/notizie/393095/milano-coronavirus-in-emergenza-distribuiti-dagli-hub-1-milione-e-600mila-pasti.

prodotti extra (pane, latte, caffè, the, cioccolato) e frutta e verdura freschi, grazie alla collaborazione con Sogemi e l'Associazione Grossisti e Produttori Ortofrutticoli.

Per certi versi, l'emergenza coronavirus ha azzerato i cambiamenti di prospettiva che avevano posto in cima alle priorità l'esigenza di ridurre le eccedenze alimentari, per riportare invece in primo piano l'urgenza della distribuzione gratuita del cibo perché l'imperativo di salvare nel breve periodo vite umane dalla denutrizione è ritenuto più urgente dell'equilibrio climatico. E, tuttavia, questa fondamentale preoccupazione non può rimuovere l'insostenibilità di medio-lungo periodo a cui va incontro la tradizionale strategia del recupero delle eccedenze per finalità di solidarietà sociale, come vedremo nelle prossime sezioni.

3. Le politiche di Regione Lombardia per il recupero e la distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale

Per meglio definire il percorso seguito da Regione Lombardia per favorire il recupero e la distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, di seguito si presenta brevemente la legislazione regionale e nazionale su questa tematica. Particolare attenzione è dedicata agli interventi realizzati a seguito dell'approvazione della l.r. 34/2015 che ha fortemente influenzato le successive iniziative legate al diritto al cibo, e in particolare all'implementazione del *“Piano regionale per la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale”* per il biennio 2017-2018 (§3) e del successivo *“Piano di azione contro la povertà alimentare attraverso la promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”* per il biennio 2019-2020 (che risulta attualmente ancora in corso) (§4).

3.1. Il contesto normativo regionale

Regione Lombardia è formalmente impegnata sul fronte del recupero e della redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale da quasi 15 anni, in particolare attraverso interventi volti a sostenere le organizzazioni solidali del Terzo Settore che operano in questo ambito. Tramite la normativa regionale, che si andrà brevemente a descrivere nel presente paragrafo, sono infatti delineate le linee di indirizzo necessari per sviluppare le azioni concrete. Come si vedrà più avanti, in tal senso la Regione ha optato per l'adozione di Piani di intervento che fungono da cornice per lo sviluppo di interventi specifici, definiti attraverso avvisi pubblici e bandi rivolti a quei soggetti non profit che - previa iscrizione a uno specifico elenco - possono presentare progettualità finanziabili dalla Regione per tutelare il diritto al cibo di chi vive sul territorio lombardo. A essi, previa selezione da parte degli enti competenti, è garantito un sostegno economico, a cui tuttavia nel tempo si sono affiancate forme di accompagnamento volte a migliorare l'impatto degli interventi e la sinergia tra gli stessi.

Andando ad approfondire il quadro normativo di riferimento, la legge regionale 25/2006 *“Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale”* rappresenta il primo atto con cui l'ente regionale promuove apertamente la collaborazione con organizzazioni non profit impegnate sul fronte del contrasto a spreco e povertà alimentare, prevedendo, mediante successive Deliberazioni della Giunta, forme di accreditamento e sostegno economico di varia natura (cfr. dgr 5003/2007). Attraverso questo provvedimento la Regione individua obiettivi, modalità di intervento e azioni da perseguire per sostenere le persone in povertà alimentare. La legge in particolare prevede un periodo di sperimentazione della durata di tre anni che, grazie al coinvolgimento del Banco Alimentare, mira a definire i requisiti di accreditamento e il modello che a regime dovrà regolare l'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari.

Due anni dopo l'impegno della Regione Lombardia viene rafforzato con la l.r. 3/2008 *“Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale”* (in particolare attraverso l'art. 4) che, tra le finalità delle unità di offerta sociali, individua quella di prevenire i fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione legati anche alla povertà alimentare.

Con la dgr 10533/2009, al termine della sperimentazione prevista dopo l'approvazione della l.r. 25/2006, vengono definiti i requisiti di accreditamento, abbastanza generici, necessari a collaborare con la Regione su

tale fronte¹⁴. Negli anni successivi le attività di recupero e redistribuzione dei prodotti alimentari vengono quindi organizzate mediante il Piano Triennale 2010-2012 (cfr. dgr 10998/2010) che prevede, in particolare: il supporto e consolidamento degli enti che assistono i bisognosi; il miglioramento qualitativo dei prodotti distribuiti; la priorità di intervento per le fasce più deboli; lo sviluppo di un sistema regionale adatto ad intervenire in situazioni di emergenza. Il Piano, in capo alla DG Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale, è attuato attraverso appositi provvedimenti della Giunta (cfr. dgr 10533/2009; dgr 10998/2010; dgr 1471/2011) ed è successivamente esteso anche all'anno 2013 (cfr. dgr 4878/2013).

È tuttavia nel 2014, attraverso il *“Piano triennale di interventi contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”* (cfr. dgr 1992/2014), che l'azione della Regione, pur mantenendo lo schema del Piano precedente, amplia le proprie prospettive e assume una dimensione maggiormente sistemica. Il nuovo Piano intende infatti consolidare e incrementare il recupero di eccedenze presso le aziende di produzione, trasformazione e distribuzione - ma anche le mense aziendali - e in questo senso viene sottolineata l'importanza del coinvolgimento delle istituzioni a tutti i livelli attraverso accordi volti a indirizzare un'azione comune, a largo raggio e integrata, per raggiungere maggiori risultati evitando la sovrapposizione degli interventi. Particolare attenzione è inoltre posta all'identificazione delle nuove sacche di povertà emergenti a causa della crisi economica del 2010 e del progressivo sfaldamento di reti familiari o amicali: l'obiettivo è implementare azioni mirate e integrate a breve-medio termine che permettano di sviluppare interventi anche di natura relazionale. Il Piano 2014-2016 prevede infatti la realizzazione di azioni che vadano oltre il perimetro della filiera agroalimentare, come iniziative di sensibilizzazione finalizzate sia alla raccolta di alimenti tramite altre fonti (mense, collette, ...), sia all'incremento della consapevolezza pubblica circa l'importanza del recupero delle eccedenze alimentari con fini di solidarietà sociale.

A pesare su questa nuova impostazione maggiormente attenta a elementi che potremmo definire “educativi” è senza dubbio Expo Milano 2015, l'esposizione universale dedicata proprio al tema del cibo (il tema dell'esposizione è *“Nutrire il pianeta, energia per la vita”*). Nell'ottica della manifestazione si ipotizzano così accordi con enti locali per la creazione a livello territoriale di iniziative volte al recupero di alimenti, ma anche workshop e incontri, dentro e fuori l'area espositiva, per evitare sprechi e favorire il recupero delle eccedenze.

Un passo ulteriore e di fondamentale importanza, che inevitabilmente ha contribuito a integrare e arricchire in corso d'opera il sopracitato Piano Triennale 2014-2016, è rappresentato dalla l.r. 34/2015, la *“Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”* nata e sviluppata proprio nei mesi di Expo. La 34/2015, prima legge regionale del suo genere che ha parzialmente anticipato anche la normativa anti-spreco nazionale (vedi infra), ha il merito di fornire un quadro normativo maggiormente chiaro e strutturato entro cui condurre le attività di recupero e redistribuzione, e in particolare permette di allargare il novero dei soggetti non profit coinvolgibili in queste attività, anche in forma “associata”. Prima di tale provvedimento,

¹⁴ Enti non profit senza finalità lucrative che da almeno 5 anni collaborano con gli enti pubblici nello svolgimento di attività sociali volte a: promuovere progetti sperimentali per rispondere alle necessità alimentari dei poveri, secondo una logica di sussidiarietà, favorendo, da un lato, il coinvolgimento della società civile (volontari, imprenditori) e aiutando, dall'altro, il povero ad essere protagonista del cambiamento e miglioramento delle proprie condizioni di vita; promuovere un'economia positiva, da parte delle aziende, attraverso la realizzazione di risparmi da destinare a chi ne ha bisogno. Gli enti dovevano inoltre presentare alcuni requisiti soggettivi: essere iscritti negli appositi registri; operare sul territorio lombardo; operare nel settore dell'assistenza sociale e della tutela ambientale. Per statuto l'ente deve prevedere anche la valorizzazione dell'opera del volontariato; la precisa individuazione dello scopo, con riguardo particolare, nell'ambito dei servizi alla persona, all'assistenza, all'ecologia, all'ambiente e alla diffusione della cultura della nutrizione e della prevenzione delle patologie correlate; l'esclusione di qualsiasi scopo lucrativo.

infatti, i requisiti operativi richiedevano che gli enti non profit fornissero un servizio almeno a livello provinciale, ragione per cui molte realtà non avevano la possibilità di partecipare alla manifestazione di interesse e di godere del sostegno diretto da parte della Regione¹⁵. Con l'introduzione della forma "associata", invece, anche organizzazioni più piccole, mettendosi in rete fra loro, si vedono riconosciuta la possibilità di raggiungere una copertura territoriale sufficiente per accedere alle risorse stanziare dalla Regione.

La l.r. 34/2015 ha inoltre portato alla costituzione, seppur con un notevole ritardo rispetto a quanto previsto dalla norma, della Consulta per il Diritto al Cibo¹⁶ (cfr. dgr 6272/2017 e dgr 6482/2017). Tale organo, che si è riunito per la prima volta il 5 dicembre 2018, ha lo scopo di contribuire alla definizione degli obiettivi strategici della Regione sul tema del diritto al cibo, facilitare l'integrazione interistituzionale per l'implementazione delle *policies* regionali, elaborare proposte per migliorare l'efficienza del recupero e delle donazioni nella filiera agroalimentare, promuovere studi e sensibilizzare l'opinione pubblica¹⁷; le prime attività implementate grazie alla Consulta sono analizzate nel § 4.3.

Si ricorda infine che la l.r. 34/2015 contiene una clausola valutativa (art. 8) che attribuisce un mandato alla Giunta regionale affinché informi il Consiglio sull'attuazione e i risultati delle misure regionali attraverso una relazione biennale, a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti sulla legge stessa¹⁸.

¹⁵ La Legge (art. 1) riconosce e tutela sul territorio regionale il diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come presupposto per una vita autonoma e attiva e assume quale obiettivo di lungo periodo la riduzione degli sprechi alimentari del 50% entro il 2025. A tale scopo si definisce una logica di intervento integrato tra le aree di *policy* (politiche socio-assistenziali, sanitarie, formative, produttive, agricole, territoriali, paesaggistiche, ambientali, del commercio, economiche, di sviluppo rurale) e tra Regione, enti locali e soggetti privati - nel rispetto del principio di sussidiarietà - e di ricorrere a strumenti trasversali comprendenti misure specifiche e incentivi. La Legge inoltre individua alcune definizioni ritenute utili all'applicazione del provvedimento (art. 2); le strategie di intervento che muove la Regione (art. 3); i principi su cui si fonda il contrasto allo spreco alimentare, come educazione, sensibilizzazione, sostenibilità verso i consumatori e premialità per il comparto produttivo e gli enti pubblici (art. 4); le modalità di sostegno al privato sociale (art. 5); l'istituzione della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo (art. 6); il legame tra alimentazione e salute (art. 7); le clausole valutative relative alla Legge (art. 8); gli aspetti finanziari e di bilancio (art. 9).

¹⁶ La Consulta, presieduta dall'Assessore all'Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi o suo delegato, è composta da: 5 consiglieri regionali; 1 componente designato congiuntamente dalle Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello regionale; 1 componente designato congiuntamente dalle Centrali Cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale; 1 componente designato dalle Associazioni di trasformatori; 1 componente designato da Federdistribuzione; 1 componente designato congiuntamente dalle Associazioni dei Mercatanti maggiormente rappresentative a livello regionale; 1 componente designato da ANGEM (Associazione delle Aziende della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari); 2 componenti designati congiuntamente dalle Organizzazioni no profit maggiormente rappresentative a livello regionale, attive nel campo della redistribuzione delle eccedenze e delle iniziative di lotta allo spreco; 1 componente designato congiuntamente dalle associazioni a tutela dei Consumatori maggiormente rappresentative a livello regionale; 4 componenti designati rispettivamente da Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, Direzione Generale Sviluppo Economico, Direzione Generale Politiche Sociali, Abitative e Disabilità e Direzione Generale Ambiente e Clima; 1 componente designato da ANCI Lombardia; 1 componente esperto proveniente da Università e centri di ricerca.

¹⁷ Nello specifico, all'articolo 3, la l.r. 34/2015 prevede che la Consulta debba provvedere a: a) contribuire alla definizione degli obiettivi e delle strategie di medio e lungo periodo di Regione Lombardia per promuovere, rispettare, proteggere e realizzare il diritto al cibo; b) facilitare l'integrazione tra le politiche e i programmi regionali, anche tramite un coordinamento interistituzionale, al fine di garantire coerenza con obiettivi e strategie di promozione, protezione e rispetto del diritto al cibo; c) elaborare proposte volte a minimizzare tutte le perdite e le inefficienze della filiera agroalimentare favorendo la relazione diretta tra produttori e consumatori e coinvolgendo tutti i soggetti interessati con l'obiettivo di rendere più ecocompatibile la logistica, il trasporto, la gestione delle scorte e gli imballaggi; d) proporre soluzioni di facilitazione per le donazioni delle eccedenze alimentari da parte di tutta la filiera agroalimentare; e) commissionare, raccogliere e divulgare studi e ricerche riguardanti politiche e buone pratiche realizzate a livello regionale, nazionale e internazionale sul riconoscimento e la tutela del diritto al cibo, in tutti i suoi aspetti; f) promuovere, programmi e corsi scolastici e professionali che riducano lo spreco alimentare, introducendo il premio annuale "Spreco Zero" dedicato alle migliori esperienze realizzate.

¹⁸ La prima relazione di rendicontazione è stata inviata dalla Giunta regionale al Consiglio nel 2017: REL n. 105 - dgr n. X/6684 del 09/06/2017, *Relazione sullo stato di attuazione della l.r. n. 34/2015 "Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo"* (cfr. Eupolis Lombardia 2017).

Nel 2016, come detto, a questa ampia normativa regionale si affianca anche un importante provvedimento nazionale recante *“Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”*. Si tratta della Legge 116/2016, nota anche come *“Legge anti-spreco”* o *“Legge Gadda”*, che provvede al riordino e all’aggiornamento della legislazione nazionale in materia e introduce varie novità in tal senso. La legge, in particolare, rafforza il circuito del riuso e della cessione gratuita delle derrate alimentari, promuovendo un modello di consumo e di produzione sostenibile sia per quanto riguarda la domanda che l’offerta di generi alimentari. Dal lato dell’offerta, la legge offre ai soggetti che si occupano di recupero e redistribuzione gratuita dei beni un quadro normativo chiaro, in cui sono ricomprese le norme già esistenti in tema di agevolazioni fiscali (L. 460/1997 e L. 133/1999), responsabilità civile (L. 155/2003) e procedure per la sicurezza igienico-sanitaria (L. 147/2013). Dal lato della domanda consente invece di ampliare la platea dei soggetti che possono distribuire tali beni senza fini di lucro, creando meccanismi premiali per le imprese e i Comuni che incentivano forme di economia circolare (cfr. Eupolis Lombardia 2017).

Nel 2017 la Giunta regionale dà continuità all’attività degli anni precedenti e vara il *“Piano regionale per la promozione dell’attività di recupero e distruzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale”* per il biennio 2017/2018 (cfr. dgr 6973/2017). Il Piano (vedi §3) intende proseguire, consolidare e incrementare le attività di distribuzione delle eccedenze alimentari e garantire una copertura dell’intero territorio regionale garantendo coordinamento e integrazione delle azioni, sia a livello locale sia a livello regionale. Nell’ambito del Piano 2017-2018 vengono definiti nuovi criteri per essere iscritti all’*Elenco dei soggetti non profit che si occupano di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale*. Oltre a permettere alle organizzazioni di piccole dimensioni di partecipare al sistema regionale di raccolta e distribuzione, l’elenco introduce nuovi criteri di selezione che tengono conto, ad esempio, della multidimensionalità della povertà e della necessità di interventi che puntino non solo alla quantità ma anche alla qualità degli alimenti.

3.2. La strategia regionale: sussidiarietà, rete e confronto

La normativa a cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente è espressione della strategia che la Regione ha progressivamente sviluppato per intervenire sul fronte del recupero e della redistribuzione di alimenti con fini di solidarietà sociale. Pur consapevoli dei numerosi fattori che negli anni, con ogni probabilità, hanno influenzato le scelte regionali¹⁹ - mutamenti socio-economici, cambi ai vertici di Assessorati e Direzioni Generali, rapporti con le amministrazioni locali, scelte politiche, ecc. - di seguito si è cercato di mettere in

¹⁹ Tra cui possiamo anche annoverare la crescente attenzione alla sostenibilità igienico-sanitaria delle donazioni (cfr. il *Manuale Corrette prassi operative per le organizzazioni caritative*, validato dal Ministero della Salute in conformità al Regolamento CE n. 852/2004, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1187_listaFile_itemName_1_file.pdf), l’avvio nel 2019 del Progetto REDUCE, sostenuto dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (cfr. <https://www.sprecozero.it/wp-content/uploads/2020/07/REPORT-SP1-Predisposizione-di-manuali-di-buone-prassi-operative-per-la-gestione-del-recupero-delle-eccedenze-alimentari-ai-fini-di-solidariet%C3%A0-sociale.pdf>) e il Progetto Life-FOOD.WASTE.STAND.UP (2016-2019), co-finanziato dalla Commissione Europea nell’ambito del Programma per l’ambiente e l’azione per il clima (LIFE), basato sulla partnership *for profit - non profit* con Federalimentare (capofila), Federdistribuzione e Fondazione Banco Alimentare Onlus (cfr. http://www.lifefoodwastestandup.eu/sites/lifefoodwastestandup.eu/files/life_ita_def.pdf). Tutte queste iniziative sono riconducibili al solco “classico” del recupero dello spreco alimentare per finalità sociali. Ma l’idea che questa strategia possa identificare un equilibrio “win-win”, sia per chi genera le eccedenze sia per chi ne beneficia in quanto destinatario del dono, viene sfidata anche in Italia da un’analisi dei costi per l’ambiente del mancato controllo delle eccedenze alimentari. Grazie a una ricerca dell’Ispra (cfr. Vulcano e Ciccarese 2018), l’obiettivo della prevenzione delle eccedenze diventa dal 2019 in avanti prioritario, chiamando in causa l’attuale modello di produzione, distribuzione e consumo del settore agroalimentare, soprattutto di “filiera lunga”.

luce alcuni elementi che possono essere di aiuto anche nella lettura dettagliata delle *policy* messe in campo dalla Regione e che sono approfondite in varie parti del presente Rapporto.

L'elemento probabilmente più evidente della strategia in oggetto è che, in un'ottica sussidiaria, la Regione ha scelto di operare senza interventi diretti ma di supportare in vario modo quelle realtà che negli anni hanno accumulato esperienza e know-how nel recupero e nella redistribuzione degli alimenti, evitando in tal senso di sostituirsi ad esse ma integrandone e rafforzandone l'azione attraverso una normativa che si è evoluta nel tempo. Dal dialogo intercorso con la DG Politiche Sociali, Abitative e Disabilità, è emerso come la Regione non miri a creare necessariamente *"qualcosa di nuovo"* ma intenda piuttosto *"valorizzare le numerose azioni già in atto sul territorio regionale, mettendo in sinergia le tante risorse che, in assenza di azioni di sistema, rischiano di andare perse"*.

Il tentativo è quindi quello di supportare chi opera più vicino al bisogno, cercando al contempo di intercettare e mettere a fattor comune le iniziative che a vario titolo tutelano il diritto al cibo. Tale tentativo non riguarda solo il rapporto tra la Regione e le organizzazioni non profit, ma anche le stesse strutture regionali che negli anni hanno sviluppato *"misure che potenzialmente mirano agli stessi obiettivi, ma che spesso faticano a dialogare e a lavorare unitariamente"*.

In tal senso, specialmente dopo l'approvazione della l.r. 34/2015, si è assistito al tentativo di incoraggiare condizioni che favoriscano la creazione di spazi *"terzi"* in cui il dialogo possa essere bidirezionale, positivo e continuativo. Oltre a Piani di intervento (vedi *infra*) sempre più orientati a un confronto continuo tra ente regionale e organizzazioni non profit (prevedendo momenti di incontro, relazioni e confronti periodici sulle iniziative messe in campo grazie alle risorse regionali) il tentativo più evidente è rappresentato dalla citata Consulta per il Diritto al Cibo. Il lavoro della Consulta - come è emerso nel corso dell'intervista con la DG Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi - *"che si è svolto anzitutto sul progresso ma guarda concretamente al futuro"* - si è rivelato prezioso per favorire un confronto periodico tra tutti gli attori che si occupano a vario titolo di tematiche legate al diritto al cibo, ma anche per stimolare la sensibilità delle varie Direzioni Generali (vedi *infra*) ognuna nei propri ambiti di intervento, evitando al contempo sovrapposizioni. Attraverso questo organo, dunque, *"le tematiche legate al Diritto al cibo vengono affrontate avendo in mente un orizzonte più ampio"*.

4. Il Piano di intervento 2017-2018

Basandosi su questa ampia normativa e alla luce dei risultati del Piano 2014-2016²⁰ - raggiunti come detto anche grazie alle novità introdotte dalla l.r. 34/2015 e dalla L. 116/2016 - la Giunta regionale il 31 luglio 2017 vara il *“Piano regionale per la promozione dell’attività di recupero e distruzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale”* per il biennio 2017-2018 (cfr. dgr 6973/2017). Nel presente paragrafo si propone un’analisi dettagliata del Piano attraverso una definizione delle macro-azioni, degli obiettivi e degli interventi che ha inteso perseguire il bando. Segue un’analisi trasversale dei progetti realizzati dalle organizzazioni non profit che hanno preso parte al bando e hanno ricevuto i finanziamenti previsti dal Piano, a cui si aggiungono alcune considerazioni circa i risultati raggiunti.

4.1. Reti e multidimensionalità

Il Piano 2017-2018, ritenendo importante proseguire nella valorizzazione e nell’integrazione degli interventi realizzati dagli enti non profit attivi sul territorio lombardo e impegnati nel recupero e nella distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale, si propone di agevolare e potenziare iniziative innovative, incentivando accordi territoriali che permettano di razionalizzare il contrasto allo spreco e la distribuzione degli aiuti in un’ottica di rete. Nello specifico, il Piano ha previsto due macro-azioni fondamentali:

- prosecuzione, consolidamento e incremento delle attività di distribuzione delle eccedenze alimentari per fronteggiare la crescita della domanda di aiuti;
- copertura dell’intero territorio regionale garantendo un coordinamento e una integrazione delle azioni, sia a livello locale sia a livello regionale, seppur realizzate con metodologie diverse.

Gli obiettivi da raggiungere attraverso le due macro-azioni sono:

1. consolidamento dell’azione di sostegno agli enti che assistono le persone in situazione di povertà alimentare;
2. miglioramento qualitativo della tipologia dei prodotti che compongono la filiera di raccolta e distribuzione;
3. implementazione del sistema a rete dal livello locale al livello regionale e integrazione degli interventi;
4. implementazione degli empori solidali;
5. sviluppo di iniziative di informazione e formazione nonché di sensibilizzazione alla donazione e al recupero delle derrate alimentari e nello specifico delle cosiddette eccedenze, per la promozione e la conoscenza degli strumenti normative esistenti;
6. implementazione di un sistema di monitoraggio valido a misurare il numero e la tipologia del bisogno, tenendo conto dei modelli già esistenti.

Il complesso degli obiettivi indicati ha previsto inoltre l’inserimento di persone svantaggiate nell’ambito della gestione delle eccedenze, dello smaltimento, della raccolta e della distribuzione.

²⁰ Per approfondire si veda Eupolis Lombardia (2017), in particolare il Capitolo 5 *“Azioni a sostegno del diritto al cibo e al contrasto dello spreco alimentare già in essere”*.

Tra gli interventi da sviluppare il Piano individua 8 ambiti:

1. recupero e raccolta di prodotti nel rispetto dell'equilibrio nutrizionale per tutti i beneficiari dell'aiuto;
2. recupero e raccolta di prodotti specifici per l'alimentazione delle categorie più fragili (bambini, anziani, persone con patologie croniche, ecc.);
3. estensione dei livelli di partecipazione tra grandi e piccoli operatori del settore alimentare, ivi compreso i produttori artigianali e la ristorazione organizzata;
4. sperimentazione del punto di raccolta e distribuzione detto "emporio solidale", da realizzarsi in modo coordinato e integrato con le altre azioni di raccolta e distribuzione presenti sul territorio e definizione di un modello unico su tutto il territorio regionale;
5. definizione di accordi di filiera tra agricoltori, produttori e distributori che possono poi essere estesi a livello regionale;
6. formazione al personale dedicato e alle diverse realtà associative in merito alle buone prassi adottate, con particolare attenzione all'organizzazione di un processo di gestione e al rispetto della normativa HACCP²¹, in materia di gestione e conservazione nonché rispetto della corretta alimentazione;
7. realizzazione di iniziative in collaborazione con le istituzioni locali e le aziende sia a carattere informativo sia di sensibilizzazione e in stretta collaborazione con il livello regionale;
8. definizione di una piattaforma informatica almeno a livello provinciale e condivisa con il livello regionale attraverso la formulazione di una "scheda utente" di raccolta dati da elaborare anche in collaborazione con l'area dei servizi alla persona del territorio di riferimento.

Per il perseguimento di tali obiettivi il Piano ha previsto uno stanziamento complessivo di 1.600.000 euro²², da erogare tramite apposite misure individuate dalle Direzioni Generali interessate, a seguito dell'aggiornamento dei criteri di accreditamento degli enti non profit che si occupano dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale previsti dalla l.r. 25/2006. In tal senso la DG Reddito di Autonomia ed Inclusione Sociale ha emesso - tramite il Decreto n. 9780 del 4 agosto 2017 e il successivo Decreto n. 13474 del 31 ottobre 2017 - un avviso pubblico per la realizzazione di interventi di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale.

²¹ L'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) è uno strumento volto ad aiutare gli OSA a conseguire un livello più elevato di sicurezza alimentare. I principi su cui si basa l'elaborazione di un piano HACCP sono sette: 1. identificare ogni pericolo da prevenire, eliminare o ridurre; 2. identificare i punti critici di controllo (CCP - *Critical Control Points*) nelle fasi in cui è possibile prevenire, eliminare o ridurre un rischio; 3. stabilire, per questi punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità dalla inaccettabilità; 4. stabilire e applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo; 5. stabilire azioni correttive se un punto critico non risulta sotto controllo (superamento dei limiti critici stabiliti); 6. stabilire le procedure da applicare regolarmente per verificare l'effettivo funzionamento delle misure adottate; 7. predisporre documenti e registrazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare. La prima codifica normativa in Europa risale al 1993 con la Direttiva 43/93/CEE (recepita in Italia con il D.lgs. 155/1997, ora abrogato). Questa normativa è stata sostituita dal Regolamento CE 178/2002 e dal Regolamento CE 852/2004. Data l'ampia gamma di imprese alimentari prese in considerazione dal Regolamento CE 852/2004 e la grande varietà di prodotti alimentari e di procedure di produzione applicate agli alimenti, sono state redatte dalla Commissione Europea delle linee guida generali sullo sviluppo e sull'applicazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP allo scopo di aiutare tutti coloro che intervengono nella catena della produzione alimentare. Tali linee guida forniscono indicazioni su un'applicazione semplificata delle prescrizioni in materia di HACCP in particolare nelle piccole imprese alimentari. Tuttavia, in alcuni casi - come nelle piccole imprese - l'applicazione del sistema HACCP può risultare complessa. È necessario comunque che la corretta predisposizione e applicazione di procedure, se pure semplificate, consenta nell'ambito del processo produttivo, il controllo e la gestione dei pericoli.

²² 1.400.000 euro destinati a prosecuzione, consolidamento e incremento delle attività di distribuzione delle eccedenze alimentari per fronteggiare la crescita della domanda (di cui 300.000 euro per la realizzazione e il sostegno di massimo 12 empori solidali sul territorio regionale); 50.000 euro per iniziative di carattere informativo, formativo e di sensibilizzazione; 150.000 euro per strumentazione finalizzata alla raccolta dati.

4.2. Nuovi criteri di classificazione delle organizzazioni non profit

Attraverso l'Elenco dei soggetti non profit che si occupano di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale vengono quindi stabiliti alcuni criteri che permettono di classificare le organizzazioni ivi iscritte in termini di: capacità organizzativa; collocazione territoriale; rapporti operativi con aziende del settore alimentare e della ristorazione ed enti assistenziali; accordi in essere con la Grande Distribuzione Organizzata (GDO); presenza di una rete di partner con cui si collabora in un'ottica multidimensionale.

Gli enti vengono così classificati come di primo, secondo e terzo livello in base ai criteri riassunti di seguito:

- primo livello se svolgono interventi a livello locale e mediante un contatto diretto con persone in stato di bisogno. Nello specifico:
 - o hanno da 1 a 5 sedi operative sul territorio lombardo;
 - o operano su un territorio composto dal Comune di appartenenza e da almeno un altro Comune limitrofo;
 - o hanno un minimo di 5 rapporti operativi;
 - o hanno una convenzione con almeno una organizzazione della GDO;

- secondo livello se svolgono interventi prevalentemente a livello provinciale tramite una rete multidimensionale in grado di garantire la presa in carico della persona in situazione di bisogno non esclusivamente di carattere alimentare, anche attraverso il coinvolgimento del/i Comune/i di riferimento, in forma singola o associata. Nello specifico:
 - o hanno da 6 a 25 sedi operative sul territorio lombardo;
 - o operano su un territorio provinciale, di cui almeno il 25% è territorio lombardo;
 - o hanno un minimo di 15 rapporti operativi;
 - o hanno una convenzione con almeno 5 organizzazioni della GDO;

- terzo livello se svolgono interventi a livello sovra-provinciale tramite una rete multidimensionale in grado di garantire la presa in carico della persona in situazione di bisogno non esclusivamente di carattere alimentare, anche attraverso il coinvolgimento del/i Comune/i, in forma singola o associata, del territorio di riferimento. Nello specifico:
 - o hanno più di 25 sedi operative sul territorio lombardo;
 - o operano su un territorio sovra-provinciale, di cui almeno il 70% è territorio lombardo;
 - o hanno un minimo di 30 rapporti operativi;
 - o hanno una convenzione con almeno 10 organizzazioni della GDO.

Oltre a queste caratteristiche generali vengono previsti alcuni altri requisiti tecnico-gestionali: capacità tecnico-amministrativa, strutture adeguate a rispettare le normative igienico-sanitarie, tracciabilità dei prodotti e dei beneficiari, capacità di monitorare e valutare i propri interventi.

Indipendentemente dal livello, come accennato, le organizzazioni devono poter garantire una "rete di soggetti partner (sia pubblici che privati) che collaborano insieme per offrire anche indirettamente diversi servizi, differenti dal recupero e distribuzione dei prodotti alimentari, valorizzando al massimo le connessioni di sistema tra i servizi della rete". Con tale previsione viene pertanto introdotto un criterio di multidimensionalità, ovvero la necessità di contrastare la povertà alimentare anzitutto inquadrandola come

una componente di un problema più complesso - la povertà in quanto tale - che richiede interventi di varia natura per poter essere contrastato efficacemente.

Inoltre, e anche in questo senso sembra compiersi un ulteriore passo di consapevolezza importante, che va oltre il mero recupero quantitativo degli alimenti e la loro distribuzione, è richiesta l'attenzione al *"mantenimento degli equilibri nutrizionali delle persone, con particolare attenzione alla fascia di popolazione minorile"*. Si tratta di un passaggio formale apparentemente di poco conto ma che in realtà risulta particolarmente importante, volto a garantire ad un maggiore numero di soggetti - in particolare quelli di minori dimensioni e operanti a livello locale a diretto contatto con i beneficiari degli interventi - di accedere a risorse utilizzabili per il recupero delle eccedenze, potenziando i principi di rete e territorialità necessari a garantire l'integrazione tra enti diversi.

Le risorse stanziare potevano essere assegnate alle organizzazioni appartenenti ai tre livelli nel modo seguente: da 5.000 a 30.000 euro per gli enti di primo livello; da 30.000 a 300.000 euro per gli enti di secondo livello; da 300.000 a 600.000 euro per gli enti di terzo livello.

4.3. Progetti finanziati e realizzati: caratteristiche ed esiti

A seguito della selezione tra le organizzazioni che hanno risposto all'avviso pubblico della DG Reddito di Autonomia, avvenuta sulla base delle previsioni e dei nuovi criteri sopra descritti (§3.2), nell'ambito del Piano 2017-2018 sono stati realizzati 7 progetti (Tabella 1) promossi da altrettante (reti di) organizzazioni. Di questi due sono progetti di terzo livello, uno di secondo livello e 4 di primo livello. I territori coinvolti dalle iniziative di contrasto alla povertà alimentare sono stati quelli delle province di Monza-Brianza (2 progetti), Milano, Lodi, Como, Brescia e Sondrio. L'ultima colonna della tabella 1 riporta il totale dei destinatari effettivamente raggiunti dalle iniziative, come da bilancio finale.

Di seguito si propongono alcune considerazioni su tali progetti, che sono stati analizzati attraverso numerose fonti documentali: le schede di presentazione dei progetti (redatte dalle associazioni in fase di candidatura), i relativi bilanci e le valutazioni finali consegnate dalle organizzazioni a conclusione delle iniziative. A differenza dei progetti realizzati con il successivo Piano 2019-2020, non sono state effettuate interviste qualitative per sondare nello specifico i progetti relativi al periodo 2017-2018. Di conseguenza, la valutazione di questi progetti si basa essenzialmente sulla rendicontazione effettuata dalle associazioni stesse, come in ottemperanza alle richieste della Regione. Da tali documenti risulta che, con traiettorie parzialmente differenti, sia le organizzazioni non profit medio-grandi (secondo e terzo livello) che quelle più piccole (primo livello) hanno pienamente raggiunto gli obiettivi previsti dal Piano. Vediamo in che modo.

Tabella 1. I progetti finanziati nel biennio 2017-2018 in sintesi

Ente capofila	Prov.	Livello	Denominazione dei progetti	Durata in mesi	Costo totale del progetto (in euro)	Di cui quota co-finanziata dall'associazione	Destinatari raggiunti
Associazione Banco Alimentare Della Lombardia "Danilo Fossati" Onlus	MB	3	Azioni di Gratuità e Inclusione dal Recupero di Eccedenze alimentari in Lombardia – A.G.I.R.E. in Lombardia	24	660.000	60.000 (9,09%)	31.623 famiglie; 190.775 persone (di cui 64.482 minori)
Fondazione Caritas Ambrosiana Onlus	MI	3	Una Rete di Solidarietà per la Lombardia - RSPL	24	670.000	70.000 (10,45%)	23.800 famiglie; 99.000 persone (di cui 47.000 minori)
Associazione Progetto Insieme	LO	2	Il Valore del Cibo	12	208.890,68	20.889,07 (10%)	1634 famiglie
Casa del Volontariato	MB	1	Pane e Rose	14	27.380	3.150 (11,5%)	550 persone (350 adulti e 200 minori)
Banco di Solidarietà di Como Onlus	CO	1	Non Di Solo Pane (NodiSPa)	18	34.000	4.000 (11,76%)	384 famiglie; 1.426 persone (di cui 403 minori)
Gruppo 29 Maggio '93 Fabio - Sergio - Guido Associazione Di Promozione Sociale	BS	1	RecuperiAmo contrastare lo spreco alimentare, sostenere le fragilità	13	30.000	3.400 (11,33%)	circa 1.000 famiglie (di cui 250 minori)
Sol.Co. SONDRIO	SO	1	Emporion: una bottega a somma positiva	13	30.000	4.543 (15,14%)	91 famiglie; 546 persone (di cui 225 minori)

Gli interventi

Accanto all'obiettivo primario di potenziamento delle attività di recupero delle eccedenze, sono state messe in campo diverse iniziative volte a garantire una maggiore tutela e inclusione delle persone sostenute in un'ottica multidimensionale del bisogno (es. igiene alimentare, occasione di socialità, educazione finanziaria). Grazie al forte ancoraggio territoriale delle organizzazioni non profit coinvolte nei progetti, si evidenzia, in particolare attraverso accordi specifici con *stakeholder* locali, la realizzazione di numerosi micro interventi disegnati sulle esigenze delle comunità.

In particolare, le piccole associazioni sono riuscite in qualche caso a coinvolgere nelle attività anche giovani o soggetti con fragilità come studenti delle scuole superiori (in alternanza scuola-lavoro); disoccupati in situazioni disagio sociale (coinvolti tramite borse lavoro attivate dai servizi sociali dei comuni); condannati per reati minori (per svolgere lavori socialmente utili o in messa alla prova); ex tossicodipendenti o alcolisti (per reinserimento sociale). Invece le organizzazioni più grandi sono riuscite ad aumentare il numero di derrate distribuite, rafforzando al contempo il proprio ruolo di “fulcro” delle reti composte dai numerosi enti beneficiari che si occupano di sostenere gli indigenti.

Bisogni e destinatari

Tra i soggetti sostenuti nell’ambito del Piano 2017-2018 si registrano molti minori. Si segnalano inoltre azioni attente ai bisogni di persone con intolleranze alimentari, stranieri (per i quali sono stati creati menù appositi, adeguati ai diversi credo religiosi) e i nuovi poveri (promuovendo modalità di distribuzione meno “ghettizzanti” come gli empori solidali, di cui si parla nel paragrafo 5). Pur dichiarando un aumento delle quantità di alimenti raccolti e distribuiti, le organizzazioni hanno voluto sottolineare come questo non si sia tradotto in forme di assistenza “grossolane” o emergenziali, ma si è cercato di migliorare l’intervento stando attenti ai bisogni concreti delle persone aiutate.

In alcune occasioni le associazioni più piccole sono state in grado di realizzare anche programmi di attivazione dei beneficiari, coinvolgendoli nelle attività di raccolta, stoccaggio e distribuzione delle derrate alimentari, a seconda delle esigenze e competenze specifiche. Attraverso questo tipo di volontariato sociale i destinatari degli aiuti sono così riusciti a “ricambiare” il sostegno ricevuto, emancipandosi dalla mera condizione di bisognosi ed entrando in un’ottica di scambio reciproco.

I risultati raggiunti

La tabella 2 riassume, per ciascuno dei progetti descritti in tabella 1, le finalità e azioni principali realizzate, nonché i punti di forza e le criticità che emergono dall’analisi documentale e, infine, le strategie di comunicazione online adottate, con particolare riferimento alle strategie messe in campo e al gradimento raggiunto dagli stessi enti sui canali social.

Tabella 2. I progetti finanziati nel biennio 2017-2018: finalità, azioni, punti di forza e criticità, strategie di comunicazione

Denominazione del progetto	Finalità e azioni principali	Elementi positivi e criticità	Strategie di comunicazione
Azioni di Gratuità e Inclusione dal Recupero di Eccedenze alimentari in Lombardia – A.G.I.R.E. in Lombardia	Recupero, distribuzione, formazione. Sostegno emporio solidale, reti territoriali, infrastruttura tecnologica, <i>capacity building</i> hanno avuto un impulso fondamentale grazie a questo progetto.	ABAL è “leader” del settore. Senza di essa il sistema del recupero degli alimenti regionale dovrebbe essere completamente ripensato. Efficace anche l'attenzione verso soggetti fragili (bambini, intolleranti alimentari). Ci sono aree di sperimentazione interessanti (es. reti territoriali ed emporio solidale) su cui si potrebbe spingere di più, investendo anche risorse ad hoc.	Sito https://www.bancoalimentare.it/it/lombardia , che si appoggia su quello nazionale, è completo. Per i video rimanda al canale YouTube dedicato. Facebook pagina lombarda 2.073 follower, mentre la pagina nazionale ha 62,821 follower (è possibile donare direttamente dalla pagina). Twitter 13.6K follower (nazionale). Instagram 6.958 follower (nazionale).
Una Rete di Solidarietà per la Lombardia - RSPL	1) sviluppo rete empori; 2) incremento recupero; 3) formazione (interna e esterna); 4) miglioramento conservazione e stoccaggio.	L'ampiezza della rete e il forte ancoramento territoriale hanno permesso di realizzare micro interventi disegnati ad hoc sui territori, con maggiore tutela e inclusione delle persone sostenute (igiene alimentare, occasione di socialità, educazione finanziaria). Rischio di eccessiva concentrazione delle iniziative sulla città Metropolitana di Milano, trascurando le province.	Sito https://www.caritasambrosiana.it/ molto ricco, con tanti articoli, foto e una video gallery. Facebook 28.081 follower (è possibile donare direttamente dalla pagina). Twitter 44.8K follower. Instagram: 11,7mila follower.
Il Valore del Cibo	Centro Raccolta Solidale (CRS) che funge da snodo + 1 Emporio a Lodi + 1 Emporio a Casalpusterlengo. Nel lodigiano non esisteva un servizio integrato per la raccolta e distribuzione di pasti agli indigenti ma tante realtà (GAS, cascine, ecc.) che ora sono state coordinate fra loro.	La modalità di distribuzione passa dal pacco alimentare all'emporio. Risposta completa e integrata che rafforza valorizza le competenze specifiche dei partner coinvolti, con attenzione particolare a stranieri (menu diversi) e nuovi poveri (emporio come negozio non ghezzante). Riscontrata talvolta una difficoltà di risposta da parte dei bisognosi per diffidenza, non-attivazione e/o rifiuto educazione alimentare e al reddito.	Sito https://www.progettoinsiemelodi.com/ presenta una grafica semplice e chiara. Pagina Facebook con 170 follower; Instagram 96 follower.
Pane e Rose	Aumentato il numero di donatori e destinatari. Creazione di un gestionale.	Ottima realizzazione dell'app "RiCibo" con studenti in alternanza scuola-lavoro.	Sito https://www.casavolontariatomonza.it/ è completo e ricco di informazioni. Facebook: 407 follower.

		Riscontrata talvolta difficoltà ad ampliare la rete di donatori e punti di raccolta.	
Non Di Solo Pane (NodiSPa)	1) Aiuto famiglie fragili; 2) miglioramento gestione magazzino; 3) incremento donazioni; 4) diffondere una cultura anti-spreco e favorevole al recupero	Ampliata la rete dei donatori e volontari, migliorato il sistema di recupero, organizzazione e distribuzione delle eccedenze. Non risulta ampliato il numero dei beneficiari.	Sito https://bdscomo.it/ è completo e arricchito da video. Facebook: 1,297 follower.
RecuperiAmo contrastare lo spreco alimentare, sostenere le fragilità	Potenziare relazioni tra soggetti sul territorio, incrementata capacità di raccolta stoccaggio e distribuzione, accresciuta consapevolezza della comunità locale, coinvolte giovani generazioni, sostenute situazioni di impoverimento e fragilità di famiglie e singoli, attivato un sistema solidale inclusivo.	Significativa esperienza acquisita negli anni e legami solidi con diverse realtà coinvolte pubbliche e private. Contesto particolarmente critico: elevato rischio di povertà; precarietà nel lavoro; forme di vulnerabilità nelle strutture relazionali interpersonali e sociali.	Non ha un proprio sito, solo la pagina Facebook con 458 follower.
Emporion: una bottega a somma positiva	1) fornitura beni: derrate ottenute sia tramite fornitura sociale calmierata con donazione di merce in scadenza, fallata o non commercializzabile. Raccolti anche prodotti farmaceutici e materiale scolastico. 2) educazione anti-spreco.	Attivazione dei beneficiari: richiesta disponibilità a svolgere il volontariato sociale. Buona comunicazione pubblica tramite TV, radio, uscite stampa, Facebook. Alta frammentazione territoriale e degli attori che ha reso difficile il coordinamento del progetto.	Sito https://solcosondrio.it/ presenta una grafica semplice e vivace; ciascuna cooperativa all'interno del consorzio ha anche il suo sito a parte. Non ci sono contatti Facebook o altri social a livello del consorzio, ma ciascuna cooperativa ha i suoi. Ad esempio l'Arca Cooperativa Sociale di Chiavenna ha 557 follower su Facebook.

Come anticipato, attraverso i progetti finanziati in questo biennio è stata incrementata la capacità di raccolta, stoccaggio e distribuzione, sono state potenziate le relazioni tra i soggetti del territorio ed è stata accresciuta la consapevolezza della comunità locale sugli aspetti legati al consumo, allo spreco e al riutilizzo virtuoso del cibo. In particolare, come previsto dall'obiettivo 3 del Piano di finanziamento 2017-2018, le associazioni più grandi hanno giocato un ruolo di coordinamento crescente delle diverse realtà benefiche operanti sul territorio regionale, puntando sull'implementazione di reti operative, infrastrutture tecnologiche e rafforzando il proprio *capacity building*. Inoltre, grazie ai fondi regionali e in ottemperanza all'obiettivo 4, molte realtà sono riuscite a passare dalla modalità di distribuzione dei prodotti alimentari attraverso il "pacco" al più dignitoso e meno ghezzante "emporio solidale". Questo è il caso dell'Associazione Banco Alimentare, della Fondazione Caritas e dell'Associazione Progetto Insieme, ma anche di un ente di primo livello ovvero Sol.Co. Sondrio.

D'altro canto le associazioni più piccole hanno spinto soprattutto sulla comunicazione pubblica (obiettivo 5), facendosi conoscere innanzitutto tramite il passaparola e talvolta anche su TV, radio, stampa locale e soprattutto sui *social network*. Le "Giornate nazionali del Dono" si sono rivelate occasioni importantissime non solo per la raccolta del cibo ma anche e soprattutto per sensibilizzare la cittadinanza sui temi dello spreco e del recupero di risorse alimentari. Di seguito si riportano due esempi delle attività implementate in questo senso: una *App* che unisce in una stessa rete negozianti, associazioni e volontari per trasformare il cibo da rifiuto a risorsa (box 1) e un'azione di sensibilizzazione attraverso diversi canali *social* (box 2).

Box 1 - La *App* "RiCibo" ideata dalla Casa del Volontariato di Monza²³

RiCibo è un'applicazione che permette di non buttare il cibo trasformandolo da rifiuto in risorsa. L'hanno progettata un gruppo di 26 studenti dai 15 ai 19 anni dell'Istituto superiore Henseberger di Monza, indirizzo informatica e telecomunicazioni, all'interno di un progetto di alternanza scuola-lavoro. L'iniziativa è nata nell'ambito del progetto "Pane e Rose", finanziato con il Piano regionale 2017-2018. Si tratta di una rete solidale costituita da una molteplicità di attori (6 associazioni caritative di diverso orientamento culturale e religioso, 3 enti e 5 associazioni di volontariato) con capofila la Casa del Volontariato e il comune di Monza. La proposta è stata strutturata anche per l'alternanza scuola-lavoro sotto la formula dell'Associazione Simulata, in collaborazione con il CSV Monza Lecco Sondrio. Il sistema informatico di RiCibo è composto dal sito web henseberger.it/ricibo che permette la registrazione dei negozianti che hanno eccedenze di cibo e le vogliono donare e dei volontari e delle associazioni riceventi, attive nella lotta allo spreco alimentare e nel sostegno a chi si trova in difficoltà. Inoltre l'applicazione per *smartphone* serve ai volontari per comunicare la loro posizione ed essere avvisati in tempo, così da svolgere una consegna il più vicino possibile. Infine il database dove sono salvati i dati necessari all'operatività del servizio e la documentazione del cibo donato permettono di beneficiare delle detrazioni previste dalla legge Gadda del 2016. A guidare i ragazzi nella realizzazione della *App* è stato il docente di informatica dell'Istituto Henseberger e volontario Caritas: *"vista la necessità molto diffusa, ho pensato di realizzare una piattaforma che potesse essere usata ovunque e con molte funzionalità – spiega. Le associazioni partecipanti al progetto "Pane e Rose" hanno presentato ai ragazzi come lavorano, per far loro capire le esigenze della comunità e anche gli aspetti pratici dell'operatività che impattano sullo sviluppo dell'interfaccia informatica cui hanno poi lavorato"*. L'implementazione del progetto ha richiesto agli studenti una grande applicazione degli insegnamenti di informatica del quinquennio: programmazione web, uso database, servizi web per uso delle Google Maps e coordinate GPS. *"I ragazzi sono riusciti a realizzare un applicativo abbastanza complesso, che ricrea una situazione produttiva reale – prosegue il docente – e sono stati sollecitati anche sull'aspetto etico riflettendo su come le loro competenze professionali un domani potrebbero essere utilizzate nel contesto sociale dove vivono con obiettivi di eguaglianza e solidarietà. Hanno inoltre avuto l'occasione di prendere coscienza che con la loro attività possono essere parte attiva della società per portare un cambiamento concreto"*.

²³ Si veda l'articolo sul sito dell'Associazione (<http://www.centroterritorialevolontariato.org/ricibo-lapp-antispreco/>).

5. Il Piano di intervento 2019-2020

Il Piano 2019-2020 (cfr. dgr 891/2018 e dgr 1682/2019) sembra compiere alcuni passi in avanti rispetto al Piano implementato nel biennio precedente. Di seguito si illustrano le principali novità introdotte dal Piano di intervento per passare poi ad analizzare i progetti finanziati, ora in fase di realizzazione, tenendo anche conto degli effetti dell'emergenza Covid-19.

5.1. Le novità del Piano 2019-2020

In primo luogo, guardando al testo della delibera che definisce il perimetro e l'orizzonte del Piano, è possibile identificare una maggiore attenzione al tema dell'impatto degli interventi, grazie a un miglioramento delle capacità organizzative degli enti non profit, ma anche alla qualità dell'alimentazione (oltre che alla quantità degli alimenti raccolti). Tale evoluzione è ravvisabile anzitutto nelle due macro-azioni fondamentali individuate dal Piano:

- prosecuzione, consolidamento e incremento delle attività di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari per fronteggiare la crescita della domanda di aiuti in atto;
- copertura dell'intero territorio regionale assicurando un coordinamento e una integrazione delle azioni, sia a livello locale sia a livello regionale, seppur realizzate con metodologie diverse, garantendo il rispetto della normativa igienico-sanitaria e accrescendo la consapevolezza dell'importanza di una alimentazione sana ed equilibrata.

Come si può vedere, rispetto al Piano 2017-2018, per quel che riguarda la prima macro-azione si pone l'accento sulla dimensione della raccolta del cibo, mentre in merito alla seconda si sottolinea l'importanza sia della dimensione igienico-sanitaria sia della qualità dell'alimentazione che dovrebbe essere sana ed equilibrata. Questo approccio più attento alla dimensione sistemica degli interventi si traduce anche nella definizione degli obiettivi concreti da raggiungere, che salgono a 9 rispetto ai 6 previsti dal precedente Piano.

1. consolidamento dell'azione di sostegno agli enti che assistono le persone in situazione di povertà alimentare;
2. miglioramento qualitativo della tipologia dei prodotti che compongono la filiera di raccolta e distribuzione;
3. implementazione del sistema di rete dal livello locale al livello regionale e integrazione degli interventi;
4. implementazione di un modello organizzativo nella gestione degli alimenti e della sicurezza nel rispetto della normativa vigente (rapporto risorse impiegate/valore sociale raggiunto);
5. consolidamento degli empori solidali;
6. valorizzazione degli enti che raggiungono un elevato "impatto" delle proprie azioni (rilevanza regionale dell'intervento);
7. sviluppo di iniziative di informazione e formazione nonché di sensibilizzazione alla donazione e al recupero delle derrate alimentari e nello specifico delle cosiddette eccedenze, e di promozione e conoscenza degli strumenti e delle normative esistenti;
8. utilizzo di un sistema di monitoraggio valido a misurare il numero e la tipologia del bisogno, tenendo conto dei modelli già esistenti;

9. valorizzazione degli interventi volti ad accrescere la capacità organizzativa degli enti di gestire i prodotti critici sotto l'aspetto della movimentazione e dello stoccaggio, ma rilevanti per una sana ed equilibrata alimentazione, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie vigenti.

Come si può vedere, il Piano parla esplicitamente di valorizzare di quegli enti che sono in grado di raggiungere un elevato "impatto" (obiettivo 6), anche se non è del tutto chiaro il significato che si attribuisce al termine, tanto che il documento lo pone tra virgolette. In tal senso si nota come manchi anche un criterio utile a valutare *ex-post* tale impatto (sia sul fronte dei beneficiari sia in merito al ruolo svolto dall'ente regionale). È previsto l'obiettivo di sostenere le organizzazioni nello sviluppo di sistemi di monitoraggio che possano aiutare a inquadrare quantità e qualità del bisogno intercettato (obiettivo 8). Si intende inoltre aumentare la capacità organizzativa degli enti sul fronte della logistica, dell'alimentazione sana e del rispetto delle normative igienico sanitarie (obiettivo 9, ponendo l'accento su un aspetto già citato peraltro al punto 7). Inoltre con l'obiettivo 5 è prevista una prosecuzione - "consolidamento" - della sperimentazione relativa agli empori solidali (§5).

Anche tra gli ambiti degli interventi da realizzare si possono notare alcune modifiche rispetto al Piano precedente:

1. recupero e raccolta di prodotti nel rispetto dell'equilibrio nutrizionale per tutti i beneficiari dell'aiuto;
2. recupero e raccolta di prodotti specifici per l'alimentazione delle categorie più fragili (bambini, anziani, persone con fragilità, ecc.);
3. estensione dei livelli di partecipazione tra grandi e piccoli operatori del settore alimentare, ivi compreso i produttori artigianali e la ristorazione organizzata;
4. consolidamento della raccolta e distribuzione attraverso gli "empori solidali", in modo coordinato e integrato con le altre azioni di raccolta e distribuzione presenti sul territorio;
5. definizione di accordi di filiera tra agricoltori, produttori e distributori che possano poi essere estesi a livello regionale per fornire le risposte più adeguate al sistema;
6. identificazione di un modello organizzativo per la gestione efficiente degli alimenti e della sicurezza nel rispetto della normativa vigente (rapporto risorse impiegate/valore sociale raggiunto);
7. formazione rivolta al personale dedicato e alle diverse realtà associative in merito alle buone prassi adottate, con particolare attenzione all'organizzazione di un processo di gestione (movimentazione e stoccaggio), al rispetto della normativa HACCP in materia di gestione, conservazione e somministrazione degli alimenti e alla normativa igienico-sanitaria;
8. formazione e sensibilizzazione finalizzata all'accrescimento della consapevolezza degli operatori delle strutture caritative e delle persone assistite relativamente all'importanza dell'alimentazione sana ed equilibrata;
9. realizzazione di iniziative, in collaborazione con le istituzioni locali e le aziende, sia a carattere informativo sia di sensibilizzazione e in stretta collaborazione con il livello regionale;
10. realizzazione e aggiornamento di sistemi informatici di raccolta dati uniforme.

L'aggiunta del punto 6, in linea con gli obiettivi generali, identifica la volontà di individuare modelli organizzativi che permettano di valutare il citato "impatto", andando oltre il mero conteggio delle risorse raccolte ma cercando di individuare il "valore sociale raggiunto". Si fa quindi esplicito riferimento alla dimensione igienico-sanitaria (ambito 7), non presente nelle attività del precedente Piano. Il tema dell'alimentazione sana viene ulteriormente valorizzato attraverso una attività *ad hoc* (ambito 8). Il punto 10,

che nel precedente Piano mirava alla realizzazione di strumenti informatici su base provinciale per mappare l'utenza servita, intende sostenere la realizzazione di sistemi informatici "di raccolta uniforme".

Il Piano 2019-2020 prevede, infine, un aumento delle risorse²⁵ rispetto al biennio precedente. La dgr 891/2018 stanziava infatti 2 milioni di euro²⁶ (400.000 euro in più rispetto al biennio 2017-2018), poi aumentati con la dgr 1682/2019 a 2.557.056,50²⁷, a fronte del maggior numero di progetti - da 7 a 10 - accolti dal nucleo di valutazione rispetto al Piano precedente. Una scelta di per sé non scontata: invece di ripartire le risorse disponibili tra un numero superiore di organizzazioni rispetto a quelle attese, la Regione sceglie di aumentare la dotazione per sostenere secondo le previsioni gli enti valutati come idonei a portare avanti l'azione regionale di recupero e distribuzione delle derrate alimentari a fini di solidarietà sociale.

Tramite il Decreto 18068 del 4 dicembre 2018 viene così definito l'Avviso pubblico per l'attuazione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo per il biennio 2019-2020 così come stabilito dalla dgr 891/2018.

5.2. I progetti in corso: caratteristiche ed esiti preliminari

A seguito della valutazione dei partecipanti all'Avviso pubblico e degli interventi proposti, nell'ambito del Piano 2019-2020 sono stati selezionati 10 progetti (Tabella 3). Di questi, 5 risultano "in continuità" con il Piano 2017-2018 - sono cioè stati presentati dalle stesse organizzazioni che hanno partecipato alla precedente programmazione (Associazione Banco Alimentare Della Lombardia "Danilo Fossati", Fondazione Caritas Ambrosiana, Progetto Insieme, Casa del Volontariato, Banco di Solidarietà di Como), le quali hanno per lo più proposto iniziative volte a proseguire i percorsi avviati in tale contesto. Gli altri 5 progetti sono stati proposti da nuove organizzazioni: MT 25 Onlus Organizzazione di volontariato, Organizzazione di volontariato Maremosso, Tempo Libero Società Cooperativa Sociale Onlus, Fondazione Progetto Arca Onlus, Associazione Banco di Solidarietà Alimentare Nonsolopane.

Nel momento in cui il presente Rapporto viene chiuso i 10 progetti selezionati sono ancora in corso, perciò il numero dei destinatari indicato nell'ultima colonna della tabella 3 non è effettivo ma corrisponde a una stima. Dalla tabella si evince che nel biennio 2019-2020 sono stati finanziati rispettivamente due progetti di secondo e di terzo livello e sei progetti di primo livello. Dal punto di vista territoriale le province interessate sono Milano, Monza Brianza e Brescia con 2 progetti e Lodi, Como, Varese e Bergamo con 1 progetto. Ad eccezione di un progetto annuale, si tratta negli altri casi di iniziative di durata biennale.

²⁵ Fino a 30.000 euro per gli enti di primo livello; fino a 300.000 euro per gli enti di secondo livello, fino a 800.000 euro per gli enti di terzo livello.

²⁶ 1.800.000 euro per le attività di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari per fronteggiare la crescita della domanda in atto di cui al massimo il 10% può essere destinato per le attività di carattere formativo interno e informativo e di sensibilizzazione esterna. Nella dimostrazione e nella misurazione dell'impatto non vanno conteggiate le quantità che provengono dalla distribuzione degli altri enti del Terzo settore; 200.000 euro destinati agli enti di terzo livello, quale contributo aggiuntivo da assegnare a seguito della presentazione della rendicontazione finale per assicurare la tendenziale copertura dell'intero territorio regionale, attraverso il raggiungimento dei risultati "rilevanti" sia per quantità che per qualità dell'intervento realizzato, misurabile nel seguente modo: 1. numero di comuni serviti a livello regionale, articolati per provincia; 2. numero punti erogativi afferenti alla rete; 3. numero aziende coinvolte rispetto al numero delle aziende coinvolte nell'anno precedente; 4. risposta efficace al bisogno (tonnellate raccolte e ridistribuite ai punti di erogazione).

²⁷ La dotazione ulteriore di 557.056,50 euro è destinata all'attività di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari, che passano da 1.800.000 euro a 2.357.056,50 euro.

Tabella 3. I progetti finanziati nel biennio 2019-2020 in sintesi

Ente capofila	Prov.	Livello	Denominazione dei progetti	Durata in mesi	Costo totale del progetto (in euro)	Di cui quota co-finanziata dall'associazione	Stima beneficiari da raggiungere (progetti ancora in corso)
Associazione Banco Alimentare Della Lombardia "Danilo Fossati" Onlus	MB	3	D.A.R.E. C.I.B.O. IN TUTTA LA LOMBARDIA – Donare Alimenti Recuperando Eccedenze Consolidare Interventi per Bisognosi Ovunque in tutta Lombardia	24	880.000	80.000 (9,09%)	154.152 persone (di cui 14.461 vulnerabili e 60.901 bambini)
Fondazione Caritas Ambrosiana Onlus	MI	3	Voi Stessi Date Loro Da Mangiare	24	888.900	88.900 (10%)	25.550 famiglie; 117.000 persone (di cui 47.000 minori)
Organizzazione di Volontariato Maremosso	BS	2	Più uguale meno (+ Cibo di qualità) = (- Povertà alimentare)	24	325.800	35.580 (10,92%)	11.000 adulti e 4.554 bambini
Associazione Progetto Insieme	LO	2	Fame di Diritti	24	332.112	35.000 (10,54%)	1.480 famiglie
Casa del Volontariato	MB	1	Pane e Rose	24	82.500	7.500 (9,09%)	200 famiglie; 800 persone
Banco di Solidarietà di Como Onlus	CO	1	NON DI SOLO PANE 2.0	24	34.000	4.000 (11,76%)	384 famiglie; 1237 persone di cui 325 minori
Associazione Banco di Solidarietà Alimentare Nonsolopane	VA	1	MenSana. NUTRIRSI BENE. AIUTARSI MEGLIO	24	30.000	3.000 (10%)	1.311 adulti e 740 minori
Mt 25 Onlus Organizzazione di Volontariato	BG	1	DA SPRECO A RISORSA	24	57.500	27.500 (47,83%)	1.200 persone

Tempo Libero Società Cooperativa Sociale Onlus	BS	1	RI.COLT.O. RI.utilizzare COLT.ivare e O.rientare	24	33.429	3.600 (10,77%)	130 famiglie per complessivi 390 utenti
Fondazione Progetto Arca Onlus	MI	1	Aggiungi Un Posto A Tavola	12	65.990	36.000 (54,55%)	900 adulti e 600 minori

* Le 5 associazioni in grassetto sono state finanziate anche con il Piano 2017-2018.

La tabella 4 riassume, per ciascuno dei progetti descritti nella tabella 3, le finalità e le azioni principali avviate, nonché i punti di forza e le criticità che emergono sia dall'analisi documentale che dalle interviste qualitative e, infine, le strategie di comunicazione online adottate, con particolare riferimento al gradimento raggiunto dagli stessi enti sui canali *social*.

Tabella 4. I progetti finanziati nel biennio 2019-2020: finalità, azioni, punti di forza e criticità, strategie di comunicazione

Denominazione dei progetti	Finalità e azioni principali	Elementi positivi e criticità	Strategie di comunicazione
D.A.R.E. C.I.B.O. IN TUTTA LA LOMBARDIA – Donare Alimenti Recuperando Eccedenze Consolidare Interventi per Bisognosi Ovunque in tutta Lombardia	Si veda il progetto 2017-2018, in aggiunta più attenzione verso impatti "innovativi".	Si è cercato di investire verso ambiti che erano stati lasciati in sospeso col progetto 17/18 (es. lavoro su emporio solidale, piattaforma informatica), oltre che nel <i>capacity building</i> dei destinatari, sulle reti territoriali e gli sviluppi di partnership per trovare nuove modalità di recupero. Molto interessante anche il tentativo di trovare strumenti per identificare gli effettivi bisogni delle persone che vengono aiutate da parte delle organizzazioni che beneficiano delle risorse. Mancano voci si spesa dedicate a attività "innovative". Dedicare budget ad hoc verso queste iniziative (anche piccolo) potrebbe essere utile per favorire effettiva valutazione dell'impatto di queste iniziative.	Sito https://www.bancoalimentare.it/it/ Lombardia, che appoggia su quello nazionale, è completo. Per i video rimanda al canale YouTube dedicato. Facebook pagina lombarda 2.073 follower, mentre la pagina nazionale ha 62.821 follower (è possibile donare direttamente dalla pagina). Twitter 13.6K follower (nazionale). Instagram 6.958 follower (nazionale).
Voi Stessi Date Loro Da Mangiare	1) sviluppo rete empori; 2) incremento recupero; 3) formazione (interna e esterna); 4) miglioramento conservazione e stoccaggio degli alimenti; 5) creazione di un sistema gestionale elettronico per far dialogare Centri di Ascolto, CdA e mense 6) Formazione e informazione.	Si è ampliata la rete di partner (+ Caritas Pavia e Crema) e si sono ampliate le azioni che intende seguire il progetto rispetto al biennio precedente. La struttura rimane molto simile alla precedente. Non sono previsti molti interventi fuori dall'area della Città Metropolitana di Milano; rischio che si presenti lo stesso "problema" del biennio precedente.	Sito https://www.caritasambrosiana.it/ molto ricco, con tanti articoli, foto e video gallery. Facebook 28.081 follower (è possibile donare direttamente dalla pagina). Twitter: 44.8K follower. Instagram 11,7mila follower.

<p>Più uguale meno (+ Cibo di qualità) = (- Povertà alimentare)</p>	<p>1) diversificazione delle derrate redistribuite per tipologia di prodotto e donatore; 2) potenziare la capacità organizzativa con attenzione agli aspetti igienico-sanitari, di tracciabilità dei prodotti e delle competenze del personale coinvolto; 3) promuovere il coordinamento delle attività sul territorio tramite sistema a rete.</p>	<p>Allestimento celle frigorifere e procedure per verifica dei prodotti per distribuire anche il fresco; Coinvolgimento tra i volontari di soggetti fragili per favorirne l'attivazione; progetto su scala provinciale con possibilità di fare <i>scaling up</i>; percorsi formativi per volontari; partenariato solido con anni di attività alle spalle. Prevale la dimensione operativa della rete e meno quella che mira a capitalizzare l'esperienza e a fare comunicazione; rete e sistema composito che richiede molte energie per il coordinamento; carenza di persone e risorse dal momento che la rete è per lo più composta da organizzazioni di piccole dimensioni.</p>	<p>Sito https://www.associazionemar.emosso.it che dà grande visibilità alle iniziative realizzate e alle realtà che supportano a vario titolo l'organizzazione. Possiedono account Facebook con 303 mi piace. Instagram 125 follower.</p>
<p>Fame di Diritti</p>	<p>Trasferimento del CRS nel magazzino dell'Emporio di Lodi che come quello di Casalpusterlengo è aperto da inizio 2019. Spazio espositivo multifunzionale per accogliere fascia più ampia di cittadini. Da "pacco alimentare" a "paniere di aiuti".</p>	<p>Possibilità di restituzione simbolica del bene/servizio ricevuto tramite aiuto volontario dei beneficiari ad altri soggetti. Nutrita forza lavoro volontaria che comprendente: società civile; giovani in servizio civile; studenti in sospensione scolastica o alternanza scuola-lavoro; adulti sanzionati con lavori di pubblica utilità; disoccupati in via di inserimento lavorativo tramite borsa lavoro. Alcuni adulti in grave stato di marginalità si rivelano reticenti. Oltre alla resistenza da parte dei beneficiari, anche l'atteggiamento assistenziale di alcuni volontari può costituire un ostacolo.</p>	<p>Sito https://www.progettoinsiemeodi.com/ grafica semplice e chiara. Pagina Facebook con 170 follower. Instagram 96 follower.</p>
<p>Pane e Rose</p>	<p>1) potenziamento della raccolta e distribuzione per fronteggiare la crescita di domanda; 2) ottimizzazione del gestionale; 3) formazione del personale addetto; 4) diversificazione del mix di alimenti aggiungendo più fresco; 5) riduzione degli sprechi; 6) coordinamento con iniziative di inclusione sociale.</p>	<p>Potenziamento della distribuzione di cibo fresco, abbinato al secco. Grazie all'apporto di nuovi volontari è previsto il raddoppio delle derrate distribuite nell'arco del biennio. Problemi di sostenibilità del sistema di raccolta e distribuzione, che dipende dai fondi per poter essere mantenuto a regime.</p>	<p>Sito https://www.casavolontariato.monza.it/ completo. Facebook 407 follower.</p>
<p>NON DI SOLO PANE 2.0</p>	<p>1) miglioramento qualità pacco alimentare; 2) ridurre costi gestionali tramite migliore organizzazione magazzino; 3) incrementare donazioni; 4) coinvolgere scuole.</p>	<p>Interessante il coinvolgimento delle scuole, con studenti che si attivano come volontari. Il progetto tuttavia rimane molto simile a quello del biennio precedente.</p>	<p>Sito https://bdscomo.it/ completo con video. Facebook 1.297 follower.</p>

<p>MenSana. NUTRIRSI BENE. AIUTARSI MEGLIO</p>	<p>1) Recupero e raccolta di prodotti; 2) Identificazione modello organizzativo 'LEAN'; 3) Formazione di volontari, sensibilizzazione dei beneficiari e disseminazione; 4) Aggiornamento di sistemi informatici di raccolta dati, con App che permette ai donatori di tracciare il donato.</p>	<p>Radicamento sul territorio da circa 20 anni. Essiccazione di frutta (composte) e pane per aumentare la distribuzione degli alimenti. Innovazione tecnologica che permette di tracciare ogni aiuto alimentare dal donatore/acquirente fino al beneficiario, con lo scopo sia di efficientare il sistema sia di gratificare il donatore, così da fidelizzarlo. Rischio che con l'aumento delle derrate la location si dimostri insufficiente; criticità nella gestione dei turni da parte dei volontari; mancato rispetto delle tipologie di prodotti in base alle categorie definite dalla piramide alimentare.</p>	<p>Sito https://bancononsolopane.org / ricco di informazioni; collegamento ai siti del Banco Alimentare, della Compagnia delle Opere (CDO Opere Sociali) e al sito DONO https://www.donononsolopane.org/ in cui è possibile acquistare confetture. Molto attivi anche durante l'emergenza Covid-19. Pagina Facebook con 2.015 follower. Instagram 385 follower.</p>
<p>DA SPRECO A RISORSA</p>	<p>1) Recupero e raccolta di prodotti nel rispetto dell'equilibrio nutrizionale per tutti i beneficiari dell'aiuto; 2) Identificazione di un modello organizzativo per la gestione efficiente degli alimenti, della sicurezza nel rispetto della normativa vigente; 3) Pubblicizzazione del modello realizzato.</p>	<p>Elevato numero di beneficiari raggiunto in pochi anni e nuovo modello organizzativo adottato; Significativa crescita anche delle relazioni sociali e interculturali che porteranno frutto nei prossimi anni; modesta pubblicizzazione dell'intervento e suggerita maggiore integrazione dei volontari nelle scelte decisionali e organizzative.</p>	<p>Sito: https://www.mt25.it/ Pagina Facebook con 179 follower.</p>
<p>RI.COLT.O. RI.utilizzare COLT.ivare e O.rientare</p>	<p>1) recupero derrate alimentari; 2) estensione della rete di donatori; 3) consolidamento della distribuzione tramite emporio solidale; 4) formazione del personale alle normative, alla corretta alimentazione e al rapporto con i beneficiari.</p>	<p>Buon esempio di emporio solidale che punta a fornire aiuti alimentari integrati da una pluralità di servizi rivolti ai destinatari; ottima attenzione al tema della riduzione dello spreco alimentare e dell'educazione alimentare; buona conoscenza del contesto e del territorio che favorisce il networking; elevata dipendenza da fondi esterni e donazioni per garantire continuità all'iniziativa.</p>	<p>Sito https://www.ricolto.it/ e https://www.cooptempolibero.it/ semplice e completo con video che raccontano le esperienze di scambio con l'estero (servizio civile europeo). Facebook 2,540 follower. Twitter 44 Follower.</p>
<p>Aggiungi Un Posto A Tavola</p>	<p>1) ampliamento rete di donatori e raccolta per rispondere ai bisogni crescenti; 2) contenimento del bisogno agendo sui soggetti a rischio caduta in povertà; 3) sensibilizzazione beneficiari, operatori e cittadinanza. Rozzano caso unico in Lombardia per elevata edilizia sociale.</p>	<p>Offerta integrata di servizi grazie ad una rete stabile e duratura (il progetto si inserisce nel più grande progetto FUNlab programma POR FSE 2014-2020 della durata di 24 mesi gestito dal Comune di Rozzano con l'obiettivo di riappropriarsi degli spazi urbani e ridurre l'isolamento sociale). La scelta dei prodotti da parte dei beneficiari (che da loro maggiore dignità, <i>empowerment</i>) potrebbe aumentare le eccedenze in magazzino; la maggiore visibilità cittadina potrebbe aumentare lo stigma sociale.</p>	<p>Sito https://www.progettoarca.org/ Grafica semplice ed efficace, bei video. Facebook 20.173 follower. Non hanno Instagram. Twitter ha 1.598 follower.</p>

5.3. I progetti in corso: analisi e riflessioni

In assenza di dati quantitativi (le relazioni parziali previste dal Piano sono state posticipate a causa dell'emergenza Covid-19), le considerazioni che seguono si basano sui documenti presentati per partecipare al Piano e sulle interviste qualitative realizzate nel periodo giugno-luglio 2020. Ove opportuno sono stati riportati alcuni passaggi significativi delle conversazioni avute. Le interviste hanno avuto il merito di far emergere aspetti e riflessioni interessanti, in parte riferibili anche al Piano 2017-2018 laddove le organizzazioni vi avevano preso parte, non individuabili attraverso le sole fonti documentali.

Il "peso" delle risorse regionali

Una delle prime evidenze su cui porre attenzione riguarda il diverso impatto che il Piano genera sulle organizzazioni a seconda del livello di appartenenza. Come spiegato, il Piano garantisce diverse forme di sostegno economico a seconda della grandezza e della capacità operativa dell'ente ma, è utile sottolinearlo, la diversa influenza generata non è da collegare a una mera questione di risorse; occorre tenere in considerazione anche la capacità organizzativa dell'ente, la dimensione delle reti preesistenti sui territori, la predisposizione a svolgere attività di monitoraggio e valutazione delle proprie attività.

Dalle interviste emerge come per le organizzazioni di più grandi dimensioni - in particolare quelle di primo livello - il Piano abbia il merito di fornire un supporto fondamentale anzitutto per sostenere i costi della struttura, rafforzando in tal senso una capacità organizzativa preesistente. Le risorse regionali - che per le realtà di primo livello valgono il 25-30% del loro budget annuale - non sono impiegate su voci specifiche, ma incorporate nel budget generale per permettere la piena operatività dell'organizzazione, che è *"propedeutica al funzionamento di tante realtà di più piccole dimensioni che si appoggiano a noi [l'organizzazione di primo livello] per poter sostenere chi ha bisogno"*. Mentre una delle realtà ha sottolineato che *"le risorse sono molto importanti però senza saremmo riusciti comunque a intervenire già dove interveniamo, probabilmente con meno forza"*, un altro ente di primo livello ha affermato che *"senza questo progetto non avremmo potuto raggiungere l'equilibrio gestionale. Avremmo avuto grandissime difficoltà a fare quel che facciamo (...). Il progetto permette una rendicontazione abbastanza variegata e non legata a un tema specifico come in altri casi - ad esempio l'acquisto di mezzi - e questo ci ha permesso abbastanza agevolmente di tenere in piedi l'organizzazione aumentando parzialmente la nostra capacità di intervento"*. Con le risorse regionali le grandi associazioni hanno infatti potuto ampliare la rete dei donatori e migliorare il sistema di recupero, organizzazione e distribuzione delle eccedenze. Inoltre, quando possibile, si è cercato di ampliare la rete dei volontari, talvolta collaborando anche con le scuole (un'associazione segnala che *"grazie all'alternanza scuola-lavoro abbiamo una quindicina di ragazzi che lavorano con noi e ci aiutano. Con alcune scuole siamo riusciti anche a lavorare con le disabilità"*) e migliorare sia la formazione - verso l'interno - sia l'educazione alimentare - verso l'esterno.

Per le piccole le risorse regionali rappresentano una quota *"fondamentale"*, *"importantissima"* e *"imprescindibile"* per garantire la propria capacità di intervento che altrimenti risulterebbe notevolmente limitata. Mentre per le "grandi" le risorse servono a sostenere la struttura e, anzi, a migliorare la capacità non solo di recuperare e distribuire ma anche di comunicare, formare ed educare, per quelle più piccole le risorse regionali sono impegnate quasi esclusivamente per ampliare la portata del loro intervento. Nonostante vari tentativi, la possibilità di affiancare al lavoro "tradizionale" - recupero e redistribuzione degli alimenti - iniziative di formazione, educazione e comunicazione più strutturate, trova pochi riscontri nella

pratica. Gli enti di primo livello, in breve, usano le risorse regionali per potenziare la propria capacità di intervento, mentre hanno difficoltà ad impiegarle per migliorare la propria organizzazione e mettere in campo iniziative parallele. E, paradossalmente, proprio i limiti organizzativi impediscono che questo accada. Il numero contenuto di volontari e/o dipendenti, unito alla scarsa capacità di coordinamento e organizzazione di alcune realtà più piccole, minano alla base questa possibilità.

È tuttavia da sottolineare come per una delle organizzazioni di secondo livello le risorse stanziare, al contrario degli altri casi, siano state invece una vera e propria occasione per sperimentare *“vista la nostra struttura potevamo chiedere risorse maggiori rispetto a quelle effettivamente ottenute, proponendo di intervenire su più aree. Abbiamo invece preferito concentrarci su un progetto piccolo ma specifico, che ci ha permesso di capire se quella strada potesse essere replicata dalla nostra organizzazione anche in altri ambiti”*.

Formazione dei volontari

Alla luce di quanto evidenziato sopra, l'approccio verso la formazione dei volontari risulta molto diverso a seconda delle dimensioni dei soggetti intervistati. I “grandi”, come detto, grazie alle risorse regionali hanno potuto concentrarsi (anche) su percorsi formativi per i volontari sempre più strutturati, che spesso riguardano anche gli stessi soggetti beneficiari degli aiuti: *“[...] Formazione per noi non significa solo formazione dei volontari ma anche formazione dei beneficiari, delle famiglie in tema di educazione alimentare, no spreco, rispetto delle culture altrui, abitudini sane”*. Talvolta infatti, accanto ai percorsi “classici” di educazione alimentare, i beneficiari vengono anche coinvolti nelle attività dell'organizzazione, per inserirli in un percorso che ne favorisca l'attivazione e l'emancipazione. Le realtà più piccole, se non sono già tradizionalmente impegnate sul fronte dell'educazione alimentare e della formazione dei volontari, hanno invece difficoltà a intervenire in tali ambiti. Tuttavia qualche volta dimostrano particolare attenzione al tema come sottolineato in una delle interviste: *“Nell'interazione con i beneficiari puntiamo innanzitutto sull'accoglienza: non è importante cosa fare ma il come. Perciò organizziamo due volte all'anno incontri tra volontari in cui si ragiona sulle esperienze positive, partendo dal basso”*.

Strategie di comunicazione

In tema di comunicazione sono state individuate due tendenze principali. Da un lato, le realtà più piccole hanno spesso adottato strategie comunicative specifiche (ne è un esempio quanto riportato nel box 3) per raccontare e dare visibilità ai progetti sostenuti dal Piano (mediante sezioni apposite sui propri siti, con la creazione di loghi *ad hoc* e l'inserimento del simbolo della Regione sui propri *social* e sui materiali divulgativi): una scelta finalizzata in diversi casi a *“vantarsi”* del sostegno diretto dal livello regionale, ma dettata anche dal *“non voler scontentare proprio l'ente che ci permette di attingere a risorse importanti per il nostro budget”*. Le grandi organizzazioni, invece, che come detto destinano principalmente le risorse provenienti dal livello regionale al funzionamento delle proprie organizzazioni - gli obiettivi dichiarati al momento della presentazione della richiesta sono perseguiti mediante le attività già in essere, senza l'attivazione di nuove iniziative o azioni - tendono a dare meno visibilità ai sostegni giunti dalla Regione attraverso le loro strategie di comunicazione. Pur dando visibilità alla partnership con l'ente regionale - attraverso bilanci di missione, siti e altri materiali divulgativi - non si ravvisano filoni di comunicazione *ad hoc* sul Piano. Pur in assenza di obblighi o previsioni specifiche della Regione in tal senso, dunque, la maggior parte delle realtà medio-piccole

hanno scelto di comunicare in maniera esplicita il sostegno regionale ai propri progetti, mentre quelle più grandi preferiscono lasciare “sullo sfondo” tale collaborazione.

Box 3 - Il “Dono” ideato nel progetto “Non Solo Pane” del Banco di Solidarietà di Varese²⁸

“Vuoi fare un doppio dono? Scegli tra le nostre conserve e donale per Natale o qualsiasi altra occasione! Acquistando i nostri prodotti ci aiuterai a far gustare, anche a chi non potrebbe, conserve e marmellate buone e genuine! Cosa c’è di meglio che aiutare gustando qualcosa di buono? Un DONO che aiuta a donare...”. Così recita il sito ideato dall’Associazione Banco di Solidarietà Alimentare NONSOLOPANE ONLUS che dal 1999 raccoglie, organizza e distribuisce prodotti alimentari non deperibili a persone indigenti che risiedono nella provincia di Varese. Il principio ispiratore di tutte le attività di NONSOLOPANE è riassunto bene dalla frase: *condividere il bisogno, condividere il senso della vita.* Questa condivisione si concretizza nel gesto della consegna a domicilio dei pacchi alimentari, consegna che diviene l’occasione per la nascita di un rapporto e che si trasforma spesso in sincera amicizia. *L’associazione non consegna semplicemente cibo, ma grazie alla passione delle centinaia di volontari coinvolti, educa al dono, alla condivisione e alla gratitudine.* Per concretizzare questo approccio, il Banco di Solidarietà di Varese nell’autunno del 2014 ha dato vita ad un laboratorio di “trasformazione alimentare” che, grazie all’aiuto di tanti fra privati, aziende e istituzioni, trasforma la frutta e la verdura donata in conserve. In questo modo si allunga il ciclo di vita degli alimenti, evitandone lo spreco. Le conserve vengono poi distribuite alle famiglie bisognose arricchendo il “pacco” tradizionale di bontà e genuinità. Grazie ai fondi del Piano regionale 2019-2020 è stato possibile aggiornare il sito per potenziare la vendita delle confetture ai privati.

Monitoraggio e valutazione delle attività

Occorre premettere che la Regione non prevede forme di valutazione di impatto su o da parte delle organizzazioni coinvolte nel Piano²⁹. L’ente regionale richiede che a metà del progetto e alla conclusione dello stesso siano presentate relazioni sul raggiungimento degli obiettivi dichiarati al momento della presentazione della proposta, ma non si può certo parlare di “valutazione” in senso stretto. Tuttavia la richiesta della Regione di avere un riscontro da parte delle organizzazioni circa la propria attività, anche prevedendo esplicitamente nel bando la possibilità di sviluppare o migliorare un “sistema di monitoraggio valido a misurare il numero e la tipologia del bisogno”, rappresenta un primo passo in tale direzione. Dalle interviste è infatti emerso come la partecipazione al Piano abbia portato molte organizzazioni a “guardarsi dentro”, a cercare di avviare forme di “auto-valutazione” mai svolte prima e, come detto, implementare o migliorare strumenti utili a monitorare il peso degli interventi e le necessità a cui questi cercano di rispondere.

Mentre gli enti di primo livello utilizzano già sistemi gestionali complessi per monitorare le proprie attività - *“Usiamo lo stesso sistema SAP di molte multinazionali, cosa che richiede un certo grado di specializzazione ma favorisce anche l’interfaccia con tante grandi realtà”* - che facilitano conseguentemente anche una valutazione dei risultati raggiunti, quelle più piccole utilizzano ancora sistemi “artigianali” come il ricorso a fogli di calcolo o strumenti che, pur limitando alcune possibilità di analisi e tracciamento, *“risultano di più*

²⁸ Cfr. il sito dedicato all’iniziativa: <https://www.donononolopane.org/>.

²⁹ A questo proposito si ricorda che nel settembre 2019 sono state approvate le “Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell’impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo Settore”. La finalità principale è quella di definire criteri e metodologie condivisi secondo cui gli enti di Terzo Settore possono condurre valutazioni di impatto sociale che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli *stakeholder* informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate. Le valutazioni devono essere realizzate con metodi qualitativi e quantitativi e possono prevedere un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale.

facile utilizzo, anche da parte di volontari che non hanno competenze specifiche in materia ma che debbono solo imparare a inserire i dati al posto giusto". In qualche caso il Piano ha rappresentato una occasione per sperimentare anche nuove modalità di gestione, rivelatesi strategiche per migliorare il coordinamento e l'efficacia dell'azione.

In tal senso, a tutti i livelli emerge comunque la volontà di investire maggiormente in strumenti digitali che possano favorire il lavoro di monitoraggio e tracciamento, a condizione che questi investimenti siano accompagnati da un'adeguata formazione del personale, che possa essere continuativa nel tempo. Inoltre l'auspicio della quasi totalità degli intervistati è che la digitalizzazione possa favorire l'interazione tra le diverse realtà che si occupano di recupero e, ad esempio, i Comuni, andando in prospettiva verso un sistema integrato che faciliti l'interazione - *"è sempre più evidente la necessità di una regia territoriale degli interventi, anzitutto per intercettare il bisogno. Le persone, a seconda della propria condizione e sensibilità, vanno dal Comune o dall'associazione benefica che non sempre però si parlano. A volte neanche si conoscono"*. Alcune realtà, pur percependo le opposizioni che questo genere di strumento potrebbe comportare - *"uno strumento unico inevitabilmente rischia di 'scoprire gli altarini' sia di organizzazioni che beneficiari - ritengono che sia il modo migliore per gestire le risorse "soprattutto alla luce della situazione socio-economica che ci si para di fronte"*.

Come si evince anche da alcune delle dichiarazioni sopra riportate, mentre in tema di monitoraggio molte organizzazioni coinvolte sembrano aver compiuto passi avanti importanti proprio grazie alle previsioni del Piano, in tema di valutazione esse appaiono ancora "acerbe". Dalle interviste emerge infatti una scarsa attenzione verso tale questione, soprattutto tra gli enti più piccoli, ritenuta secondaria rispetto alla necessità di intervenire in risposta ai bisogni. La concentrazione sull'implementazione degli interventi sembra infatti lasciare scarso spazio a riflessioni (e soprattutto azioni) che possano permettere alle organizzazioni non solo di tener traccia – monitorare – quanto fanno, ma anche di comprendere se quel che fanno abbia effettivamente un impatto positivo.

Partecipazione al bando tra compilazione e rendicontazione

Quasi tutti gli enti hanno riscontrato qualche difficoltà in fase di adesione al bando, seppure su aspetti diversi. Le grandi organizzazioni, già abituate a rapportarsi con la PA e a partecipare a bandi pubblici, non hanno rilevato particolari problemi sulla redazione della domanda e sulla rendicontazione; la principale criticità evidenziata ha riguardato le tempistiche per la presentazione del progetto previste dal bando: *"sia nell'edizione di quest'anno che in quella del biennio scorso i tempi sono stati molto stretti, peraltro in prossimità della pausa estiva in un caso e della pausa natalizia nell'altra"*.

Le organizzazioni più piccole hanno invece dichiarato di aver riscontrato difficoltà sia in fase di compilazione della domanda - *"Non siamo abituati a fornire così tante informazioni e siamo una struttura piccola, che non può garantire una persona che si occupi solo di questi aspetti, quindi abbiamo dovuto distoglierci da altre cose per seguire la presentazione"* - sia in quella di rendicontazione - *"La rendicontazione è troppo oppressiva. Stiamo discutendo per una discrepanza di 3 euro e non abbiamo ancora visto la seconda tranche di finanziamenti"*. Molte organizzazioni non hanno infatti al loro interno figure con competenze specifiche nella stesura del bando e per la rendicontazione finanziaria. Alcune associazioni hanno inoltre avuto difficoltà ad ottenere la fideiussione necessaria per il co-finanziamento.

Nonostante questi problemi, in quasi tutte le interviste è emerso comunque un grande apprezzamento per la disponibilità della DG Politiche Sociali a chiarire gli aspetti operativi del bando e accompagnare le organizzazioni nelle fasi di compilazione della domanda.

L'impatto dell'emergenza Covid-19

L'emergenza Covid-19 ha inevitabilmente influito sulle organizzazioni che stanno partecipando al Piano 2019-2020. Da un lato, sul fronte della "domanda", si è assistito a un repentino aumento delle richieste di sostegno, anche da fasce della popolazione che tradizionalmente non venivano intercettate dagli enti non profit coinvolti, e che in molti casi giungono ora mediante i servizi sociali comunali, i patronati o altri "sportelli" sparsi sui territori. Dall'altro, in tema di "offerta", le organizzazioni hanno riscontrato difficoltà nel mantenere il proprio livello di risposta a causa delle misure di contenimento del virus. Molti volontari sono infatti anziani over 65, che hanno dovuto rispettare durante il *lockdown* e nella fase 2 l'obbligo di restare in casa. In alcuni casi questo problema è stato risolto stabilendo nuovi rapporti con volontari giovani e/o adulti *"a casa per la chiusura delle scuole o perché disoccupati o in cassa integrazione"*, coinvolgendoli nelle attività di recupero e distribuzione e generando *"paradossalmente un'occasione per ampliare la rete di volontari"*.

Al contempo si è assistito a una maggiore disponibilità di alcune strutture a distribuire le eccedenze, a cui però si è affiancata una "corsa alla donazione" segnalata in maniera negativa da diversi intervistati. Di fronte all'aumentare dell'emergenza alcuni enti hanno finito per *"contendersi i donatori"* creando spesso confusione da parte della GDO, sovrapposizione degli interventi, mancanza di derrate prese da altri, ma anche sprechi evitabili. Non tutte le organizzazioni posseggono infatti gli strumenti necessari per coordinare gli interventi su ampia scala in modo da evitare lo spreco e/o l'iniqua distribuzione delle risorse sul territorio. Si tratta di un problema che, a dire di molti, si è verificato soprattutto nelle aree urbane, dove operano più organizzazioni che non necessariamente si conoscono e/o interagiscono. Sul territorio della Città Metropolitana di Milano, ad esempio, si è verificata la *"sovrapposizione degli interventi di più associazioni, con una conseguente perdita di efficienza ed efficacia nella distribuzione delle risorse disponibili (...) andando a fare le stesse cose per accaparrarsi le risorse e poi complicarsi la vita a vicenda perché si è detto che opereremo nello stesso ambito"*.

Ciò non toglie l'importanza dell'azione delle piccole associazioni, riconosciuta da quasi tutti gli intervistati, che hanno saputo rispondere all'emergenza in maniera dinamica e immediata, intercettando rapidamente bisogni emergenti che richiedevano risposte repentine. Durante il *lockdown* le piccole associazioni non si sono mai fermate, probabilmente perché erano già abituate a muoversi in maniera più flessibile e rapida (come necessario per la gestione del fresco) e hanno quindi saputo riorganizzarsi in fretta. In alcuni casi hanno anche aumentato le loro attività, sia per l'aumento di richieste da parte dei beneficiari (a cui si sono aggiunti nuovi cassintegrati e disoccupati) sia per l'aumento di cibo offerto da attività commerciali che hanno deciso di chiudere rapidamente (ad esempio la catena di Fast Food Burger King *"ha donato improvvisamente tantissima carne"*).

Le organizzazioni intervistate hanno dichiarato di aspettarsi che con l'autunno le richieste di aiuto aumenteranno per via della crisi economica che sta già seguendo l'emergenza sanitaria, e a causa dell'esaurirsi degli aiuti pubblici previsti durante il *lockdown* (buoni spesa). Qualcuna spera in un ritorno alla normalità *"Da settembre speriamo di tornare a preparare i pacchi normalmente (non più in modalità*

standard, ma differenziata sulla base delle caratteristiche dei destinatari) grazie anche al rientro di tutti i volontari (over 65 compresi)".

Criticità su cui intervenire e miglioramenti possibili

Alcune associazioni hanno dichiarato che il criterio dell'*Elenco dei soggetti non profit che si occupano di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale* relativo al numero degli accordi con la grande distribuzione - *"rischia di diventare una guerra per gli accordi"*. Più che sugli accordi, con le catene *"bisognerebbe concentrarsi sui punti vendita"*.

Un'altra criticità riscontrata in relazione alle associazioni più piccole è che queste tendono ad investire le risorse regionali, come detto, per aumentare le capacità di risposta alle attività che svolgono di consueto anziché investire in innovazione. Ad esempio, le risorse del bando regionale sono state utilizzate per acquistare un frigorifero, un muletto, un furgone, pagare le utenze e l'affitto del magazzino, assumere del personale e/o formarlo. Solo in due casi le associazioni hanno ipotizzato di utilizzare il bando – a condizione di ottenere altre risorse da altre fonti – per realizzare un sito per rendere più efficace la comunicazione o, ancora, un sistema più efficiente di gestione delle derrate recuperate e distribuite.

Un'altra criticità è che le piccole associazioni, pur aiutando un'ampia varietà di beneficiari, non sempre si coordinano con i servizi sociali dei Comuni e/o le altre organizzazioni benefiche del territorio. Un'associazione di primo livello denuncia *"Manca la collaborazione con il Comune o altre istituzioni come ad esempio le fondazioni bancarie. Per 4 volte Fondazione Cariplo ha bocciato il nostro progetto"*. Oppure quando si muovono in maniera autonoma le associazioni rischiano di erogare aiuti a beneficiari che già ricevono altri tipi di aiuti da altri soggetti territoriali. Ci sono anche enti che comprendono di non avere le risorse umane per offrire un aiuto efficace (*"I nostri beneficiari sono 50% stranieri e 50% italiani, si tratta di famiglie con minori, alcolisti, tossicodipendenti, disoccupati, anziani soli, un po' di tutto insomma. Aiutiamo tutti tranne le situazioni molto gravi, che possono essere pericolose per la sicurezza del volontario o complicate al punto che i volontari non riescono a gestirle"*). Un'altra piccola associazione invece ha sfruttato l'emergenza Covid-19 per *"fare una cernita assieme al Comune delle famiglie beneficiarie del fresco, per vedere se coincidono con quelle che già ricevono i buoni spesa/reddito di cittadinanza/aiuti per l'affitto da parte del Comune o i pasti nella mensa della Caritas"*.

Alcune organizzazioni hanno proposto di ricalibrare i finanziamenti erogati, destinando più risorse al primo e secondo livello per ovviare ad alcuni problemi sopra citati (capacità di andare oltre la dimensione del recupero e della redistribuzione per concentrarsi anche su altri obiettivi). L'impressione ricorrente tra i piccoli, inoltre, è che i finanziamenti siano legati alla quantità di cibo recuperato e distribuito, mentre sia meno presente la dimensione della qualità. Il bando, ad esempio, non distingue fra il recupero di cibo secco o fresco, né fra la modalità di distribuzione tramite pacco o emporio. Tuttavia il fresco e l'emporio sono modalità *"più complesse ma virtuose"*, quindi secondo alcuni andrebbero incentivate per quanto possibile alcune modalità di intervento rispetto ad altre, come ad esempio *"la promozione del recupero e distribuzione di proteine nobili, frutta e verdura"*.

Tutte le associazioni vorrebbero che i Piani continuassero e fossero rafforzati. Senza le risorse regionali, anche alla luce dell'attuale situazione socio-economica, le organizzazioni farebbero fatica a garantire lo stesso livello di prestazioni che ormai erogano. In un caso il fatto che si possa utilizzare il contributo regionale per finanziare costi strutturali anziché dedicarsi ad attività nuove è stato citato come un pregio. Se i bandi

continuassero con l'attuale ricorrenza, li si potrebbe considerare come *“dei fondi strutturali cadenzati”* a sostegno del recupero. È inoltre stato suggerito di allungare la durata della pianificazione *“i bandi sono troppo a breve scadenza, dovrebbero durare più di due anni”* e anticipare il più possibile l'erogazione dei fondi.

Un punto di forza delle piccole associazioni è senz'altro il forte entusiasmo registrato da parte degli intervistati (*“questo è il mio progetto del cuore”* o *“il nostro progetto è virtuoso perché coniuga la lotta allo spreco, la lotta alla povertà alimentare e l'integrazione degli stranieri”*), che vedono nella presente ricerca anche un modo per far sentire la propria voce al Consiglio regionale e apportare di conseguenza degli aggiustamenti ai prossimi bandi, nella speranza di continuare a ricevere i finanziamenti e di migliorare il sistema degli incentivi. In quest'ottica, la maggior parte delle associazioni ha chiesto di poter ricevere il report finale della ricerca.

6. Gli empori solidali in Lombardia

Accanto alle misure di sostegno agli indigenti più tradizionali nell'ultimo decennio abbiamo assistito ad una crescente diffusione degli empori solidali (conosciuti anche come *social market*, *supermercati o empori sociali*, *empori della solidarietà*). Si tratta di progetti di contrasto alla povertà alimentare che presentano aspetti innovativi, a cominciare dalla natura dei soggetti promotori e gestori (accanto agli enti del Terzo Settore e alle istituzioni pubbliche è cresciuto il contributo di imprese e soggetti profit) per arrivare alle modalità di erogazione degli aiuti, che prevedono l'integrazione di prodotti alimentari con servizi di promozione lavorativa e sociale degli utenti.

6.1. Cosa sono gli empori solidali

Gli empori solidali sono nati ormai più di un decennio fa (i primi sono stati istituiti nel 2008 a Roma e a Prato su iniziativa della Caritas diocesana) per offrire insieme una risposta alla povertà e allo spreco alimentare. A determinarne la nascita e il successivo sviluppo sono stati il consistente aumento della povertà relativa e assoluta conseguente la crisi economico-finanziaria del 2008 e il cambiamento delle caratteristiche degli indigenti: i mutamenti sociali, familiari e del mercato del lavoro hanno infatti inciso profondamente sulle dimensioni della povertà, andando a colpire una fetta di popolazione costituita da "vulnerabili" o "nuovi poveri" richiedendo di integrare le misure esistenti con nuovi strumenti, tra cui proprio gli empori.

Gli empori solidali sono strumenti di contrasto alla povertà alimentare simili nell'aspetto a supermercati commerciali, dove gli aventi diritto possono però reperire gratuitamente e in autonomia alimenti e prodotti di prima necessità, solitamente grazie ad un sistema a punti correlato allo stato di bisogno; si reggono sulla collaborazione tra le istituzioni, le associazioni e le aziende del territorio (cfr. Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016). Come mostra la Tabella 5 è possibile identificare alcune dimensioni principali per descriverli: soggetti promotori, enti gestori, destinatari, criteri di accesso, tipo di sostegno, servizi erogati e loro durata, finanziamento.

Tabella 5. Dimensioni e principali caratteristiche degli empori solidali

DIMENSIONI	CARATTERISTICHE
Soggetti promotori	<ul style="list-style-type: none"> - Enti del Terzo Settore (associazioni di volontariato e promozione sociale) - Enti locali
Enti gestori	<ul style="list-style-type: none"> - Reti di associazioni, enti locali, cittadini
Destinatari	<ul style="list-style-type: none"> - Singoli o nuclei familiari residenti nel territorio, in condizioni di povertà (soprattutto nuove povertà)
Criteri di accesso	<ul style="list-style-type: none"> - Candidatura spontanea o segnalazione (da parte di Servizi sociali, Centri di ascolto, parrocchie, ecc.) - ISEE - Precedenza in base ad alcuni requisiti (numero figli, figli minori, perdita del lavoro, ecc.)
Tipi di sostegno e servizi erogati	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura di prodotti alimentari - Servizi per la promozione dell'autonomia finanziaria e lavorativa (sportello lavoro, sportello socio-sanitario, educazione al risparmio) - Attività di socializzazione (corsi di lingua, eventi aperti alla comunità, pranzo collettivo, ecc.)
Durata dell'aiuto erogato	<ul style="list-style-type: none"> - Temporanea (di solito dai 6 mesi a 1 anno) - Rinnovabile solo se sussistono condizioni speciali (figli minori, elevato numero di figli, ecc.)
Finanziamento degli empori e approvvigionamento dei prodotti alimentari	<ul style="list-style-type: none"> - Contributi da enti locali, fondazioni, Unione Europea - Donazioni di privati (singoli o imprese) - <i>Crowdfunding</i> - Eccedenze alimentari delle imprese, grande/piccola distribuzione e ristorazione - Banco Alimentare - Prodotti FEAD - Collette alimentari

Fonte: rielaborazione da Maino, Lodi Rizzini e Bandera (2016).

Gli empori della solidarietà nascono generalmente per iniziativa di soggetti già impegnati nella lotta alla povertà (come enti religiosi e associazioni di volontariato) e nella maggior parte dei casi ricevono un sostegno da parte di istituzioni pubbliche come Comuni e/o Regioni. Sono, negli spazi e negli arredi, molto simili a dei supermercati: forniscono prodotti alimentari e per l'igiene personale disposti su scaffali aperti che gli utenti possono scegliere liberamente e in modalità *self service* e dispongono di una cassa dove "acquistarli". Il prezzo dei prodotti non è espresso in *euro* ma in *punti*, ed è definito in base alla disponibilità del prodotto e alla sua utilità: i prodotti primari - come pasta, frutta e verdura, latte e derivati, carne - costano meno rispetto ai prodotti accessori, come i dolci. Questo perché i primi sono considerati essenziali per l'organismo, ma anche per attribuire alla spesa una finalità educativa, spingendo così gli utenti ad assumere una dieta equilibrata e a razionalizzare i propri acquisti. La spesa viene effettuata attraverso una tessera personale, una sorta di bancomat a punti il cui ammontare è definito dagli operatori sulla base delle necessità dei beneficiari (numero dei componenti il nucleo familiare, situazione economica, ecc.). Il pagamento può essere

completamente a carico degli utenti, partecipato dall'emporio o gratuito, a seconda della situazione personale.

Il "modello emporio" risulta molto apprezzato dagli utenti poiché ritenuto meno stigmatizzante del doversi recare in un supermercato e pagare con la *carta acquisti o social card* oppure andare in una mensa per i poveri. Secondo alcuni studi, infatti, alcune forme di aiuto più tradizionali come le mense comporterebbero fattori di stress fisico (attesa in coda, spazi inadeguati) e psicologico (vergogna, percezione di inferiorità, impossibilità di lamentarsi) che rischiano di accrescere il sentimento di esclusione tipico delle persone che vivono ai margini della società (Riches 1997; Selke 2009), rischio particolarmente accentuato per i "nuovi poveri", meno avvezzi alle condizioni di povertà e al ricorso alle misure di contrasto. Inoltre, l'opportunità di fare la spesa in modalità *self service* sembra migliorare l'efficacia dell'intervento rispetto a sistemi basati sui pacchi alimentari contenenti prodotti prestabiliti, perché consente ai beneficiari di indirizzare gli acquisti verso ciò di cui hanno davvero bisogno.

L'accesso agli empori può avvenire su segnalazione da parte dei soggetti che sul territorio si occupano di povertà ed emarginazione (centri di ascolto, servizi sociali comunali, parrocchie, ecc.) o per candidatura spontanea - quest'ultima modalità più apprezzata dai nuovi poveri poiché più immediata e, anche in questo caso, meno stigmatizzante. I candidati vengono selezionati sulla base di criteri che tengono conto della situazione economica (in genere sulla base dell'ISEE) e del numero dei componenti il nucleo familiare (in particolare la presenza e numerosità dei figli) e ordinati in graduatoria. Una volta selezionati, ai beneficiari viene assegnato un ammontare di punti che consente loro l'accesso agli spazi e alla spesa per un periodo di tempo definito (di solito da 6 mesi ad un anno)³⁰. In alcuni casi viene richiesta la sottoscrizione di un patto individuale che prevede un percorso personalizzato (ad esempio la ricerca attiva di un'occupazione, l'iscrizione ai centri per l'impiego, la frequenza di corsi di formazione, attività di volontariato, ecc.) volto a promuovere il reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari.

Le modalità di finanziamento degli empori sono piuttosto variabili. Generalmente comprendono contributi da enti locali, enti filantropici, donazioni di privati (singoli o imprese) e *crowdfunding*. L'approvvigionamento dei prodotti avviene invece attraverso donazioni dirette di soggetti profit (negozi di alimentari, ipermercati, supermercati, imprese della filiera agroalimentare e della ristorazione), che mettono a disposizione le eccedenze di produzione e i prodotti non più commerciabili per difetti di confezionamento o scadenza imminente ma perfettamente integri relativamente alla qualità, o tramite i Banchi alimentari o altre organizzazioni non profit che si occupano di recuperare e ridistribuire tali prodotti. Parte delle risorse che giungono agli empori attraverso le istituzioni del Terzo settore possono essere ricondotte al livello europeo, che si occupa di sostenere le organizzazioni non profit italiane attraverso AGEA³¹. Il rifornimento dei prodotti può avvenire anche tramite le collette alimentari o attraverso progetti di agricoltura sociale, oltre che l'acquisto diretto per completare l'offerta di beni e prodotti da mettere a disposizione negli empori.

³⁰ Occorre sottolineare come l'aiuto venga concesso per un periodo limitato ma rinnovabile in casi di straordinaria necessità. La temporaneità dell'aiuto dovrebbe incentivare i beneficiari a non accettare passivamente il proprio stato di indigenza e ridurre il rischio di cadere nella cosiddetta "trappola della povertà". Inoltre, dovrebbe rispondere a quelle obiezioni, riconducibili alla cosiddetta "*parasitism objection*" che caratterizzano le politiche di contrasto alla povertà (Rawls 1971; Van Parijs 1991). Si tratta dell'obiezione che spesso accompagna le politiche di contrasto alla povertà e in particolare di reddito minimo, secondo la quale gli individui potrebbero assumere comportamenti opportunistici approfittando di *benefits* e servizi a carico della collettività.

³¹ Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, che gestisce per conto del Governo italiano l'erogazione degli aiuti alimentari provenienti dall'Unione Europea ad alcuni enti caritativi accreditati che, tramite le proprie reti, si occupano di distribuirli ai più bisognosi.

Gli empori solidali nascono e si consolidano grazie a partnership innovative tra pubblico e privato, sia profit che non profit. Il mondo del volontariato in particolare ricopre un ruolo centrale nella vita degli empori: sono infatti i volontari a occuparsi dell'organizzazione, dell'apertura degli spazi e di tutte le mansioni operative, dall'approvvigionamento dei prodotti alla selezione dei beneficiari – che in certi casi può avvenire con l'ausilio degli operatori dei servizi sociali territoriali. Nella maggior parte dei casi, inoltre, è proprio per iniziativa delle associazioni di volontariato che questi progetti prendono vita. In particolare va segnalato il ruolo degli enti e delle associazioni di volontariato religiose che, già impegnati su questo fronte, hanno innovato i propri interventi integrandoli appunto con progetti come gli empori della solidarietà³².

Il ruolo del soggetto pubblico, più precisamente dell'ente locale, dipende invece dal contesto di riferimento e può esplicitarsi in un supporto marginale (limitato ad esempio all'offerta di spazi in comodato gratuito), in un coinvolgimento più diretto - fornendo i dati sulla situazione economica e familiare dei richiedenti, che possono facilitare gli operatori nel selezionare i beneficiari e nel definire il tipo di aiuto da erogare - oppure mettendo a disposizione risorse economiche e/o personale. A volte sono proprio gli enti locali a istituire gli empori. È il caso di Cinisello Balsamo, dove l'emporio è stato avviato dal Comune nell'ambito del tavolo delle nuove povertà con il coinvolgimento degli enti locali facenti parte del Piano di Zona (Box 4). L'adesione degli enti locali, al di là della modalità, ricopre un ruolo molto importante per promuovere la costruzione di reti territoriali, aiutare i soggetti attivi a coordinarsi, sfruttare le sinergie ed evitare duplicazioni negli interventi.

Box 4 - Il Tavolo povertà di Cinisello Balsamo e il social market Nord Milano

Il Comune di Cinisello Balsamo ha avviato nell'autunno 2013 un confronto sul tema delle nuove povertà sfociato nel "Tavolo povertà", un gruppo di lavoro stabile - formalizzato da un accordo di collaborazione - costituito da circa 24 realtà del territorio (associazioni, cooperative, enti caritatevoli, istituzioni) impegnati a promuovere iniziative di contrasto alle nuove povertà. Il Comune ha assunto il ruolo di regia, coordinando il tavolo e facilitando le relazioni tra i soggetti, oltre a finanziare la rete con un apposito capitolo di bilancio. Tra le idee avanzate nell'ambito del Tavolo povertà è emersa quella di creare un *social market*, che è stato poi costituito nell'ottobre 2015 con la collaborazione dell'Associazione Terza Settimana. Il Comune ha promosso il progetto e contribuito alle spese; la cooperativa edilizia UniAbita ha messo a disposizione i locali; l'Assemblea dei Sindaci del Piano di Zona ha finanziato l'avviamento e coperto parte delle spese delle famiglie attraverso il Fondo Nazionale Politiche Sociali; associazioni e aziende hanno contribuito a loro volta fornendo larga parte dei prodotti. Una volta avviato - come vedremo - l'emporio ha beneficiato anche delle risorse messe a disposizione con i Piani 2018-2018 e 2019-2020 (cfr. in particolare il progetto AGIRE in Lombardia). Gli utenti sono segnalati dai servizi sociali, dai Centri di ascolto Caritas e da altri soggetti che sul territorio si occupano continuamente di famiglie in difficoltà economica. Presso il social market i beni possono essere acquistati attraverso metodi di pagamento diversi, che nel tempo possono anche variare: l'ente inviante copre totalmente il costo della spesa, la famiglia paga in autonomia oppure il costo della spesa è ripartito a metà tra ente inviante e famiglia. Questo aspetto differenzia questo caso dalla maggior parte degli empori, dove i beni sono offerti in genere gratuitamente. Ai prodotti alimentari sono stati affiancati nel tempo servizi informativi su bandi, contributi, opportunità lavorative facendo dell'emporio un punto di orientamento per le persone in difficoltà.

³² Secondo il Rapporto Caritas-CSVnet il 35% degli empori è gestito da un ente ecclesiastico e spicca in proposito la Lombardia, regione dove il 43% degli empori è gestito da parrocchie. Quanto alle Caritas diocesane, esse svolgono un ruolo riconosciuto da 137 empori, pari ad oltre tre quarti del totale dei rispondenti alla survey promossa da Caritas e CSVnet. In ben 65 casi la Caritas è promotrice diretta e in altri 37 è stata tra i co-promotori. Rilevante anche la presenza dell'organismo pastorale nella governance di 53 empori, mentre tra i ruoli legati alla gestione spicca il supporto organizzativo (58 casi), seguito da quelli riguardanti la comunicazione (55) e il monitoraggio (47) (cfr. Caritas Italiana-CSVnet 2018).

Anche le Regioni possono sostenere questi progetti mettendo a disposizione finanziamenti. È questo il caso della Regione Veneto, che nel 2015 aveva approvato uno stanziamento di 347 mila euro per sostenere la nascita degli empori della solidarietà nelle province venete (Bandera 2015) o della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, che nel dicembre 2015 aveva deliberato un bando di cofinanziamento per la gestione sperimentale di un emporio solidale per il biennio 2016-2017. C'è poi Regione Lombardia che attraverso i Piani operativi analizzati in questo Rapporto ha permesso a molte associazioni di avviare o potenziare iniziative di questo tipo (§5.2). Si tratta di progetti che dando riconoscimento e sostegno alle attività svolte dalle organizzazioni di volontariato e dalle associazioni di promozione sociale si inseriscono in percorsi volti alla realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali di livello territoriale.

Anche il mondo della filantropia ha dato un contributo significativo allo sviluppo degli empori solidali. Fondazioni di origine bancaria e Fondazioni di comunità, ad esempio, possono contribuire al finanziamento di questi progetti attraverso bandi volti a contrastare le nuove povertà e/o a promuovere il "welfare di comunità". È il caso dell'emporio di Sondrio, realizzato nell'ambito del progetto "Più Più Più segni positivi", avviato grazie al Bando Welfare in Azione di Fondazione Cariplo (e co-finanziato da Regione Lombardia nel biennio 2017-18) con il coinvolgimento di una ventina di soggetti pubblici, privati e non profit localizzati in 22 Comuni dell'Alta Valtellina. Le fondazioni, grazie al legame col proprio contesto territoriale di riferimento e alla costante collaborazione con istituzioni tanto pubbliche quanto private, hanno infatti la capacità di porre in sinergia attori diversi nella realizzazione di interventi finalizzati al bene comune. Inoltre, possono promuovere l'innovazione e il perseguimento di numerosi obiettivi di carattere sociale indirizzando bandi e finanziamenti verso quelle aree di intervento che necessitano di essere potenziate – ad esempio povertà e istruzione.

Vi è poi il contributo offerto dal mondo profit: aziende agroalimentari, enti della ristorazione, grande e piccola distribuzione che forniscono agli empori parte dei prodotti alimentari da distribuire ai beneficiari. Si tratta in genere di prodotti non più commerciabili (per difetti di confezionamento, scadenza imminente o eccedenze di produzione) ma integri dal punto di vista nutrizionale e igienico. L'offerta di questi prodotti genera un duplice effetto positivo: interviene contemporaneamente sul contrasto alla povertà alimentare e sulla riduzione degli sprechi. Le imprese a loro volta possono beneficiare dell'abbattimento dei costi di smaltimento – la merce viene ritirata dalle stesse organizzazioni – e del volume dei rifiuti prodotti. Un modello *win-win* che vede il coinvolgimento diretto anche del mondo profit - a cui raramente si guarda quando si trattano temi come povertà ed esclusione sociale, ad eccezione che nella forma di donazioni e contributi economici occasionali, secondo l'approccio filantropico tradizionale - e un modo alternativo di declinare la responsabilità sociale d'impresa.

Il ventaglio di attori che possono essere coinvolti nei progetti è dunque estremamente ampio e influenzato dalle reti già esistenti nel territorio. Tra i tanti soggetti citiamo, ad esempio, le organizzazioni sindacali e datoriali (es. Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, Federfarma, ecc.), Centro Servizi di Volontariato e singole associazioni di volontariato, Forum Terzo Settore, Caritas e parrocchie, gruppi scout, Protezione Civile, istituzioni scolastiche e università. Molto spesso, infatti, gli empori rappresentano un'occasione per mettere a sistema esperienze e collaborazioni già attive (come si è visto anche per i progetti finanziati da Regione Lombardia). Altre volte, invece, la nascita dell'emporio diventa il punto di partenza da cui si iniziano a tessere relazioni tra i soggetti che operano nel sociale generando un "effetto contaminazione" che allarga il network a nuovi attori.

Infine, è importante sottolineare il contributo dei cittadini, che partecipano come volontari presso le sedi degli empori, organizzano collette alimentari ed effettuano donazioni, spesso con modalità riconducibili alle nuove forme di *crowdfunding* civico. A questo scopo molti empori prevedono anche la possibilità di donare online una spesa attraverso un portale dedicato o di offrire a professionisti, aziende e privati la possibilità di tradurre in donazioni all’emporio i tradizionali omaggi e regali di fine anno.

6.2. Gli empori solidali sostenuti dalla strategia di Regione Lombardia

Oggi in Italia ci sono oltre 200 empori solidali di cui almeno 25 sono pienamente operativi in Regione Lombardia, come testimoniato anche dal Rapporto Caritas-CSV (2018) (integrato da fonti successive) e sintetizzato nella Tabella 6.

Tabella 6. Gli empori solidali presenti in Lombardia

Denominazione emporio	Comune e Provincia	Anno di costituzione	Ente gestore	Beneficiario fondi RL	Emporio Caritas
Emporio della Solidarietà di Saronno	Saronno, Varese	2017	<i>Cooperativa sociale Intrecci</i>	X	X
Emporio della Solidarietà di Varese	Varese, Varese	2015	<i>Cooperativa sociale Intrecci</i>	X	X
Market solidale “La casa della città solidale”	Tradate, Varese	2015	<i>Associazione La casa della città solidale</i>		
Lo Snodo – Emporio della Solidarietà	Suzzara, Mantova	2016	<i>Associazione San Lorenzo Onlus</i>		X
Emporion Market Solidale	Montagna in Valtellina, Sondrio	2016	<i>Sol.Co Sondrio Consorzio di cooperative sociali onlus</i>	X	
Emporio Caritas Parrocchia S. Giorgio	Molteno, Lecco	2017	<i>Parrocchia San Giorgio Molteno</i>	X	X
Solidando	Milano	2017	<i>Istituto Beata Vergine Addolorata</i>		X
Social Market via Ruggero Leoncavallo, 12	Milano	2013	<i>Associazione Terza settimana</i>		
Social Market via Ovada, 38	Milano	2017	<i>Associazione Terza settimana</i>		
Idea Solidale Piccola Bottega della Solidarietà	Milano	2017	<i>Unità Pastorale parrocchie Maria Madre della Chiesa e S. Barnaba in Gratosoglio</i>		X

Emporio Della Solidarietà Milano Barona	Milano	2018	<i>Caritas Ambrosiana</i>		X
Bottega Solidale	Milano	2017	<i>Parrocchia Beata Vergine Assunta Bruzzano</i>		X
Bottega Solidale	Milano	2019	<i>Parrocchia San Bernardo Comasina</i>		X
BottegAmica	Milano	2017	<i>Parrocchia Sant'Antonio Maria Zaccaria – Caritas parrocchiale</i>		X
Bottega della Solidarietà	Milano	2016	<i>Parrocchia Santa Maria Annunciata in Chiesa Rossa</i>		X
Emporio Della Solidarietà Di Garbagnate Milanese	Garbagnate Milanese, Milano	2016	<i>Cooperativa sociale Intrecci</i>	X	X
Social Market Nord Milano	Cinisello Balsamo, Milano	2015	<i>Il Torpedone cooperativa sociale</i>	X	
Emporio della Solidarietà	Cesano Boscone, Milano	2015	<i>Cooperativa sociale I.E.S.</i>	X	X
Portico della Solidarietà	Abbiategrasso, Milano	2017	<i>Associazione Andrea Aziani</i>		
Emporio Solidale Don Carlo Gnocchi	San Colombano al Lambro, Milano	2017	<i>Parrocchia San Colombano al Lambro</i>		X
Progetto Emporio	Mazzano, Brescia	2017	<i>Caritas inter-parrocchiale Parrocchia dei Santi Zeno e Rocco</i>		X
Mecc, Mini Emporio Caritas Castrezzato San Ludo-Vico Pavoni	Castrezzato, Brescia	2016	<i>Caritas parrocchiale San Ludovico Pavoni Castrezzato</i>		X
Emporio Caritas Castenedolo	Castenedolo, Brescia	2015	<i>Parrocchia di Castenedolo</i>		X
Emporio Caritas Parrocchiale Travagliato	Travagliato, Brescia	2016	<i>Parrocchia Santi Pietro e Paolo Apostoli</i>		X
Ricolto Emporio Solidale	Brescia	2018	<i>Cooperativa Tempo Libero</i>		

Fonte: elaborazione degli autori da Caritas-CSV (2018), siti web empori e altre fonti.

Per le ragioni ampiamente descritte nei paragrafi precedenti, gli empori sono andati assumendo un peso crescente all'interno della strategia di Regione Lombardia per il recupero e la redistribuzione di prodotti

alimentari a fini di solidarietà sociale. Mentre il Piano 2017-2018 ha rappresentato un primo passo per meglio definire il ruolo che i diversi soggetti partecipanti avrebbero potuto svolgere per creare empori solidali *ex novo* o sostenere quelli già esistenti, il Piano 2019-2020 è stato volutamente orientato a rafforzare questo ambito di intervento. Come sottolineato dalla DG Politiche Sociali durante l'intervista, è infatti in corso un tentativo sempre più strutturato per passare *“dal pacco all'emporio”*. Questo significa, da un lato, *“aumentare la quantità del cibo fresco rispetto al secco”* e, dall'altro, *“favorire una corretta alimentazione e un'educazione al consumo in maniera sempre più integrata, perché sono dimensioni che non vanno viste in contrasto con il tema del recupero e della distribuzione, ma che anzi devono essere sempre più sistematiche e collegate”*. Di seguito si propone qualche esempio concreto delle azioni messe in campo dalle organizzazioni non profit finanziate dai due Piani.

Associazione Banco Alimentare della Lombardia “Danilo Fossati” Onlus (ABAL) con *“AGIRE in Lombardia”* (Piano 2017-2018) e *“DARE CIBO in tutta la Lombardia”* (Piano 2019-2020) è impegnata a promuovere e sostenere lo sviluppo di un emporio solidale.

A Cinisello Balsamo, come descritto poco sopra (box 4), in collaborazione con il Comune, nel 2013 è cominciata una collaborazione tra enti pubblici e privati del territorio che ha portato alla costituzione di un emporio solidale (*social market*), che è andato progressivamente sviluppandosi nel tempo. Fino a settembre 2018 l'emporio trattava solo prodotti secchi. Su richiesta del gestore ABAL ora interviene per integrare gli assortimenti, compatibilmente con la disponibilità dei prodotti a magazzino. Per ABAL non si tratta di *“semplici”* donazioni, ma di un'occasione continuativa per sperimentare e valutare il modello degli empori solidali, anche in vista di successive implementazioni e risposte ad altre richieste di adesione. Ed infatti nel biennio 2019-2020 il progetto ha previsto di rafforzare il sostegno di ABAL verso gli empori, a partire dalle collaborazioni già esistenti. In prima battuta con l'Emporio Solidale di Cinisello Balsamo, dove ABAL partecipa mettendo a disposizione sia i prodotti richiesti sia i propri esperti per la formazione dei volontari addetti alla gestione sulle normative HACCP e di sicurezza alimentare. L'impegno si sta poi allargando anche verso l'Emporio Solidando di Milano ritirando ogni 15 giorni prodotti sia secchi che freschi dal comune di Muggiò.

Fondazione Caritas Ambrosiana con il progetto *“Voi stessi date loro da mangiare”*, finanziato con il Piano 2019-2020, intende rafforzare le esperienze sviluppate dalle Caritas lombarde sul territorio regionale. L'obiettivo è razionalizzare le risorse sul territorio per l'acquisizione dei beni sia alimentari che igienico-sanitari, integrando il più possibile gli aiuti e favorendo al contempo il rafforzamento della rete dei Centri di Ascolto. L'emporio nella visione di Caritas Ambrosiana rappresenta infatti:

- una risposta concreta ed evoluta al bisogno di sostegno alimentare;
- un luogo di sinergia e razionalizzazione delle prassi di distribuzione del fresco e di reciproca collaborazione su questi temi da parte di tutte le Caritas parrocchiali;
- un luogo in cui attivare ulteriori percorsi di accompagnamento delle famiglie nella gestione del proprio bilancio familiare (ad es. attraverso percorsi di gruppo di educazione finanziaria e gestione del budget);
- un'opportunità per rendere più omogenei sul territorio i rapporti tra i Comuni dell'Ambito e le Caritas parrocchiali;
- un'iniziativa di stretta collaborazione tra i volontari delle Caritas parrocchiali e gli operatori professionali di Intrecci, la cooperativa sociale di Caritas nella Zona pastorale IV.

Negli anni scorsi Caritas Ambrosiana ha avviato in quest'ottica sei Empori a Cesano Boscone, Garbagnate e Varese, Saronno e Milano - gestiti rispettivamente dalla Cooperativa IES, dalla Cooperativa Intrecci e dalla Cooperativa Farsi Prossimo; nella primavera del 2019 ha poi inaugurato due nuovi empori a Milano. Per uno, in collaborazione con la Fondazione San Carlo e il Comune di Milano, sta avviando il cantiere per la ristrutturazione dell'immobile di Via Padre Luigi Monti a Milano, Parrocchia San Carlo alla Ca Granda, di proprietà del Comune di Milano e ceduto in comodato gratuito per la realizzazione di un Emporio della Solidarietà; il secondo presso la parrocchia SS. Nome di Maria a Milano, zona Lambrate, dove nei locali della parrocchia verrà realizzato il terzo Emporio della Solidarietà di Milano. L'obiettivo è di allargare ulteriormente questo impegno: a Lecco sono in fase di avvio i lavori per la realizzazione della Casa della Carità dove verrà collocato un Emporio della Solidarietà; presso la Parrocchia di San Paolo a Rho è partito il cantiere per la realizzazione di una mensa per persone senza dimora collegata ad un Emporio della Solidarietà che servirà quella zona pastorale; altre progettazioni sono in fase di valutazione in diversi comuni collocati sul territorio della Diocesi Ambrosiana.

L'impegno nell'ambito del progetto "Voi stessi date loro da mangiare" va tuttavia oltre questo territorio, anche perché Caritas Ambrosiana è capofila di una cordata composta anche dalle Caritas delle diocesi di Brescia, Lodi, Mantova, Crema, Pavia e Bergamo, che sui propri territori hanno altri empori solidali o strutture propedeutiche al loro funzionamento. Caritas Diocesana di Pavia distribuisce capillarmente beni alimentari alle persone in stato di bisogno sia attraverso il proprio Centro sia in rete con le Caritas parrocchiali e ha ora in programma l'apertura di un emporio solidale (che dovrebbe entrare in funzione entro il 2020) per rendere più efficace il servizio offerto; Caritas Lodi ha operativo un Emporio della solidarietà a San Colombano al Lambro; Caritas Mantova, attraverso una delle Associazioni a lei collegata, gestisce lo Snodo - Emporio della Solidarietà a Suzzara, nel basso mantovano, e altri due empori sono in procinto di essere inaugurati uno nella zona del capoluogo e uno a Quistello grazie ad un'altra Associazione di parrocchie legate a Caritas Mantova; Caritas Brescia ha in progetto l'apertura di tre nuovi Empori della Solidarietà. Le altre Caritas hanno operativi i *Magazzini della Solidarietà* che svolgono la funzione di smistamento e approvvigionamento della rete di distribuzione dei Centri di Ascolto Caritas.

L'impegno di Caritas Ambrosiana si sta sviluppando in un'ottica sempre più integrata grazie a un accordo tra Delegazione regionale delle Caritas Diocesane e la società fornitrice del software utilizzato per la gestione interna della merce fornita agli Empori della Solidarietà. L'obiettivo è sviluppare una rete di empori più ampia e connessa possibile, per permettere di rendere pienamente operativi i punti di distribuzione già attivi sul territorio e di sostenere lo sforzo che la rete dei Centri di Ascolto Caritas parrocchiale sta sostenendo sul fronte della povertà alimentare.

Fondazione Progetto Arca (PFA) con il progetto "Aggiungi un posto a tavola" (Piano 2019-2020) si propone di rispondere ai bisogni di un numero sempre crescente di persone della città metropolitana di Milano, in particolare l'area Sud-Ovest che presenta tassi preoccupanti di povertà economico-alimentare, attraverso un sistema di supporto che faccia dell'emporio solidale sia il luogo dell'approvvigionamento sia dell'ascolto e della definizione di un più ampio percorso di supporto individualizzato.

Il progetto si focalizza su 3 azioni principali:

- potenziamento delle attività di recupero e raccolta attraverso l'ampliamento delle convenzioni e degli accordi con GDO e aziende (sono stati fatti accordi con altri 2 soggetti della GDO e sono state coinvolte nelle attività di recupero almeno 10 realtà imprenditoriali);

- consolidamento del nuovo Emporio Sociale del Comune di Rozzano;
- formazione e sensibilizzazione per accrescere la consapevolezza degli operatori e dei volontari coinvolti (circa 25 volontari a fronte di 2 operatori dipendenti) oltre che degli stessi utenti.

Attraverso l'Emporio Solidale di Rozzano si sta provando ad inserire in percorsi di inclusione sociale e supporto alimentare circa 500 nuclei fragili di cui l'80% monoparentali o di massimo 3 persone; i soggetti raggiunti (circa 1.500) sono costituiti per il 40% da minori, per il 53% da soggetti in fascia lavorativa e per il 7% da anziani. Un 24% dei nuclei ha problemi di tipo abitativo. Il progetto poggia su una rete territoriale composta da soggetti pubblici e privati: il Comune di Rozzano, la Protezione Civile, la Caritas e la Cordata, società cooperativa sociale.

L'intervento si focalizza sul sostegno alimentare rivolto alle famiglie fragili e/o in emergenza abitativa del Comune di Rozzano attraverso il consolidamento del nuovo emporio a gestione comunale e l'espansione di tutte le attività di PFA rivolte alla raccolta delle eccedenze. Nell'ambito del progetto FUNlab³³, FPA ha infatti la responsabilità di garantire il buon funzionamento dell'emporio solidale attraverso la gestione delle attività di raccolta, stoccaggio e distribuzione di generi alimentari, a cui è stata affiancata anche la distribuzione quotidiana delle eccedenze di fresco raccolte.

Il progetto fa del *"Consolidamento della raccolta e distribuzione attraverso gli empori solidali, in modo coordinato ed integrato con le altre azioni di raccolta e distribuzioni presenti sul territorio"* l'area di intervento centrale. L'emporio solidale è visto come uno spazio preposto alla raccolta e distribuzione di prodotti, alimentari e non, dedicati a individui e famiglie indigenti che non riescono ad accedere neppure a generi di prima necessità. Il contesto di riferimento presenta un tessuto sociale di nuclei familiari fragili, con famiglie monoparentali costituite spesso da madri sole con figli, da anziani, e da cittadini extracomunitari. Gran parte di loro versa in condizioni di vulnerabilità e precarietà economica (con elevati tassi di disoccupazione e inoccupazione, superiori alla media cittadina e metropolitana) e sociale, con adolescenti a rischio di devianza. Ma sono anche aumentate le persone con carriere lavorative discontinue che vivono condizioni di insicurezza, precarietà, assenza di chiare prospettive personali, professionali e familiari. I nuclei in situazione di bisogno che l'emporio sta provando a raggiungere includono anche quelli indicati dall'ALER come inadempienti e/o morosi incolpevoli, che non entrano nei percorsi tradizionali di presa incarico dei servizi sociali. Ad oggi i nuclei che ruotano intorno all'emporio beneficiando della distribuzione di pacchi alimentari standard sono circa 200, ma le liste a disposizione del Comune includono un numero di potenziali beneficiari di oltre il doppio.

Ai beneficiari del supporto alimentare viene fornito supporto di carattere sociale con un punto di ascolto gestito dal Comune in collaborazione con Caritas e per i soggetti maggiormente fragili anche percorsi di tutoraggio. A fronte dei servizi di cui beneficiano viene chiesto loro di partecipare attivamente alla vita dell'emporio fornendo la propria opera volontariamente e partecipando a seminari tematici fra cui anche alcuni legati alla consapevolezza alimentare.

Aumentando il bacino di beneficiari è aumentato anche il bisogno alimentare a cui Fondazione Arca è stata chiamata a rispondere. Per tale ragione sono state preventivamente avviate delle attività volte a potenziare il recupero e la raccolta di prodotti attraverso l'estensione dei livelli di partecipazione tra grandi e piccoli

³³ FUNlab, nell'ambito del programma POR FSE 2014-2020, è un progetto della durata di 24 mesi promosso e gestito dal Comune di Rozzano. L'iniziativa ha l'obiettivo di giungere alla riappropriazione sociale di spazi urbani (es. lo spazio utilizzato dall'emporio) e alla riduzione dell'isolamento sociale degli abitanti più fragili attraverso percorsi di inclusione.

operatori del settore alimentare ivi compreso i produttori artigianali e la ristorazione organizzata. In fase di presentazione del progetto le attività di raccolta permettevano la copertura del 28% del fabbisogno a fronte di una distribuzione di ca 2.500 cesti annui. Gli obiettivi da raggiungere hanno quindi riguardato l'aumento della raccolta di alimenti, da un lato per rispondere al crescente fabbisogno, e dall'altro, per diminuire la percentuale di incidenza degli acquisti diretti da parte di PFA. A tal fine si è proceduto con la rinegoziazione delle Convenzioni in essere (es. quella con il Banco Alimentare), aumentando la quantità di prodotti e allargandola ad almeno 5 realtà della GDO. Parallelamente è aumentata la rete di collaborazioni con la piccola distribuzione attingendo, da un lato, da quelle aziende di settore con cui la Fondazione collabora e, dall'altro, quelle del medesimo territorio di appartenenza dell'Emporio attraverso una campagna di sensibilizzazione e informazione. In relazione alle attività di supporto alimentare, PFA in modo complementare alle attività di espansione della rete di soggetti dell'agroalimentare coinvolti e da coinvolgere, sta infine promuovendo attività di raccolta fondi specificamente rivolte all'approvvigionamento di prodotti alimentari.

Tutte le attività di distribuzione sono effettuate presso l'Emporio con l'ausilio di una rete di volontari organizzati secondo specifici calendari, volontari gradualmente affiancati dai beneficiari del progetto per la gestione della logistica e/o il back office dell'Emporio. A tal fine si sono messe in campo anche attività di *"Formazione e sensibilizzazione finalizzata all'accrescimento della consapevolezza degli operatori delle strutture caritative e delle persone assistite relativamente all'importanza dell'alimentazione sana ed equilibrata"*. Attraverso laboratori specificamente rivolti agli utenti e volti ad attivare comportamenti proattivi e di cittadinanza attiva sono stati affrontati temi legati alla salute e alla corretta alimentazione per accrescere il livello di consapevolezza personale e diventare volani di informazioni corrette all'interno dell'Emporio. Allo stesso modo tutti i volontari impiegati nelle attività dell'Emporio, dopo il reclutamento, beneficiano di un percorso di formazione sul mondo ARCA e sulle specificità dell'Emporio.

Gli elementi innovativi dell'intervento sono molteplici e si riferiscono a diversi aspetti:

- una nuova modalità nel fornire supporto alimentare alle fasce disagiate attraverso l'emporio solidale, soluzione innovativa per il territorio di Rozzano: soluzione che preserva maggiormente la dignità della persona rispetto alla distribuzione alimentare per pacchi nominali;
- l'integrazione dei servizi di diverso livello e interlocuzione che trovano nell'emporio solidale la sintesi della progettazione degli interventi individuali di inclusione sociale: l'Emporio non è più solo il luogo di approvvigionamento ma si trasforma in uno spazio generativo di aiuto e relazioni di comunità;
- l'eterogeneità dei soggetti coinvolti nel medesimo processo di assunzione di responsabilità a favore di cittadini appartenenti alla sempre più dilagante categoria di soggetti a rischio di caduta in povertà ed esclusione sociale, in una logica di welfare capacitante che favorisce l'attivazione dei beneficiari ma anche dei tanti e diversi stakeholder territoriali attivati;
- un nuovo modello organizzativo alla base dell'intervento, frutto del coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati, discostandosi così dalla logica dell'Ente Pubblico che affida servizi, esternalizzandoli a gestori privati, o che delega totalmente al privato puro (volontari, associazioni, gruppi familiari) l'erogazione dei servizi;
- la logica sottostante l'intervento che punta ad attivare negli utenti processi di *empowerment* promuovendo comportamenti pro-attivi e pro-sociali.

La sostenibilità dell'intervento sembra essere garantita dalla presenza di una rete di soggetti consolidata e già operativa sul fronte del contrasto alla povertà e al disagio abitativo sul territorio di Rozzano con un impegno istituzionale forte del Comune che punta ad una sempre maggiore integrazione dei servizi nell'ottica

dell'ottimizzazione delle risorse pubbliche. Un altro elemento di continuità è rappresentato dalla graduale assunzione di responsabilità degli utenti e della comunità stessa nell'organizzazione delle attività dell'Emporio (logistica, manutenzione, organizzazione di eventi, ecc.) e nei percorsi di supporto e tutoraggio dei soggetti più fragili.

Associazione Progetto Insieme, che ha partecipato sia al Piano 2017-2018 che al Piano 2019-2020, prima col progetto "Il valore del cibo" e poi con "Fame di diritti", ha investito fortemente sul modello emporio. Nell'ottica di restituire più dignità alle persone che accedono al sostegno alimentare, l'obiettivo è avviare due empori che consentano un ritiro calmierato secondo le necessità del nucleo familiare e allo stesso tempo preservino le abitudini o le prescrizioni culturali legate al cibo. È in corso una trasformazione di un punto di raccolta e distribuzione del cibo presente nella città di Lodi in un vero e proprio emporio solidale. Tale modalità è infatti ritenuta più dignitosa e meno stigmatizzante, e pertanto preferibile rispetto all'attuale sistema. Sono già partiti i lavori su uno spazio funzionale sia all'accesso dei fruitori sia ai rifornimenti di merce (un magazzino di circa 200 mq in Via del Gabbiano), rallentati però dall'emergenza Covid. Nel Comune di Casalpusterlengo l'Associazione Progetto Insieme sta lavorando con l'amministrazione locale per aprire un emporio in un immobile messo a disposizione in comodato dal Comune ma attualmente in fase di ristrutturazione.

Accanto alla predisposizione dei luoghi fisici che andranno ad accogliere gli empori solidali è in corso un lavoro volto alla condivisione, tra i soggetti partner dell'associazione, del modello di emporio da realizzare; la selezione del personale che si occuperà dei rifornimenti giornalieri; la definizione condivisa tra i partner del corrispettivo del valore di un prodotto in punti tessera; l'organizzazione della distribuzione attraverso la definizione e condivisione di una procedura di accesso e fruizione dell'emporio; il coinvolgimento, attraverso colloqui fatti dai Centri di ascolto, dei fruitori con illustrazione delle nuove modalità di accesso alla misura e successiva distribuzione delle tessere e la pubblicizzazione dell'apertura e avvio della nuova pratica di sostegno alimentare.

Il **Progetto Emporion**, una "Bottega a somma positiva", è stato realizzato tra il 2017 e il 2018 nell'Ambito territoriale di Sondrio. L'emporio solidale era stato costituito già nel 2016 da una rete di organizzazioni facenti riferimento alla Cooperativa Sol.Co Sondrio, al Centro Servizi di Volontariato e all'Ufficio di Piano dell'Ambito di Sondrio che raggruppa 22 comuni. Rete che oggi coinvolge oltre 50 soggetti che a vario titolo hanno in essere collaborazioni con Emporion per contrastare la povertà e aiutare persone e famiglie più a rischio. La sua nascita è legata al Bando Welfare in Azione promosso dalla Fondazione Cariplo e al progetto "+++ Più Segni Positivi", facilitatore di relazioni e attivatore di opportunità lanciato come risposta comunitaria alla crisi del 2008 attraverso la cura delle persone e del territorio. Una volta avviato i soggetti proponenti e gestori hanno cercato nuove risorse per dare continuità alle azioni messe in campo e sostenibilità all'emporio, una parte delle quali è arrivata proprio grazie al Piano regionale 2017-2018.

Emporion è un market di comunità dove trovano spazio prodotti e servizi. Chi accede all'emporio ha la possibilità di fare la spesa gratuitamente scegliendo i prodotti che più servono alla propria famiglia. All'interno di Emporion sono allestiti anche "scaffali relazionali" con una serie di proposte sportive, culturali, educative e di supporto psico-relazionale che il mondo del volontariato, d'intesa con gli altri soggetti della rete, offre alle famiglie. Emporion vuole rispondere alle situazioni di temporanea difficoltà economica di singoli e famiglie residenti nei 22 comuni del distretto di Sondrio, offrendo per un tempo stabilito (1 mese, a cui ne possono seguire ulteriori 6) una tessera-spesa a punti, pre-caricata sulla base del numero dei componenti il nucleo familiare.

Nel biennio considerato, grazie alle risorse di Regione Lombardia, il progetto ha consentito di raggiungere 165 nuclei familiari, 546 beneficiari e 225 minori. Il contributo regionale è stato impiegato per arricchire in particolare l'offerta di beni destinati alle famiglie con minori. Di particolare rilievo anche il numero di aziende (20) coinvolte nella donazione di prodotti di varia natura, aziende che continuano a collaborare con l'emporio. E particolarmente efficace si è rivelata l'interlocuzione con l'Ufficio di Piano che ha la responsabilità di selezionare le domande dei beneficiari già in carico ai servizi sociali ma anche di individuare possibili destinatari sconosciuti ai servizi, oltre ad accompagnare con colloqui i soggetti più fragili e "guidarli" nell'emersione dei loro bisogni favorendo così l'integrazione tra i nuovi servizi offerti dall'emporio e quelli più tradizionali garantiti dall'Ufficio di Piano. Infine il progetto ha investito particolare attenzione nel creare una rete ampia di volontari grazie al ruolo attivo del CSV che ha garantito il raccordo con le organizzazioni di volontariato presenti sul territorio oltre che con le parrocchie.

6.3. Un diverso approccio verso la povertà

Gli empori solidali, compresi quelli sviluppati in Lombardia, evidenziano come la costruzione di reti e processi collaborativi sia fondamentale per potenziare l'offerta di misure e garantire la fruizione dei diritti sociali. Grazie alle sinergie descritte, infatti, i singoli soggetti possono offrire servizi e attuare progetti che da soli non sarebbero in grado di realizzare. Pensiamo, ad esempio, agli enti locali che, limitandosi ad un supporto esterno e ad impegni di spesa tutto sommato contenuti, riescono a garantire una risposta efficace alla povertà sul territorio, risposta che singolarmente non potrebbero assicurare stanti le restrizioni vigenti ai bilanci e alle assunzioni nel pubblico impiego (Lodi Rizzini 2015). Oppure alle organizzazioni di volontariato, che accrescono le proprie capacità di intervento oltre che di *advocacy*. L'uso dell'espressione "far rete" ha cominciato a diffondersi anche nel vasto universo del volontariato per indicare una strategia di lavoro comune tra organizzazioni diverse, volta a "unire le forze" per conseguire obiettivi che singolarmente non si potrebbero raggiungere. Molti studi teorici ed empirici effettuati negli ultimi trent'anni hanno messo in evidenza che la ricchezza sociale di un territorio (quello che viene chiamato capitale sociale) non dipende soltanto dalla quantità di soggetti organizzati che operano nella società civile, ma soprattutto dalla loro capacità di mettersi in relazione creando forme di interdipendenza e collaborazione che siano maggiormente in grado di affrontare la complessità dei cambiamenti nei bisogni sociali.

Un aspetto che caratterizza gli empori, almeno quelli più avanzati, riguarda la capacità di integrare l'offerta di prodotti alimentari con quella di servizi volti a promuovere l'inserimento lavorativo e sociale degli utenti. Secondo questa prospettiva la povertà alimentare costituisce in realtà solo un tassello di un mosaico più ampio che include altri bisogni - di lavoro, di salute, di contatto umano - e, dunque, un'azione di contrasto, per risultare efficace, dovrebbe prevedere un approccio complessivo che faccia convergere tali bisogni verso un unico obiettivo: ricostruire un progetto di vita e restituire dignità alle persone - obiettivo tra l'altro incoraggiato dal FEAD, il Fondo di Aiuti europei agli indigenti³⁴, che impone alle strutture caritative che

³⁴ Il Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD, è il Fondo che sostiene gli interventi promossi dai 27 Paesi dell'UE finalizzati a fornire assistenza materiale: generi alimentari, abiti e altri beni per l'igiene e la cura personale. Dal 2014, con l'approvazione del relativo Programma Operativo da parte della Commissione Europea, il FEAD ha sostituito - anche in Italia - il PEAD (Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti) terminato il 31 dicembre 2013. Il programma, la cui Autorità di Gestione si trova presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, vede nell'AGEA (vd. nota 19) l'organismo intermedio e in circa 11.000 organizzazioni partner territoriali (il 2% delle quali è costituito da empori) le realtà caritative concretamente impegnate nella distribuzione degli aiuti.

distribuiscono i prodotti alimentari di attuare misure di accompagnamento sociale finalizzate ad alleviare l'esclusione delle persone indigenti.

Alcuni empori hanno predisposto uno sportello socio-sanitario volto a fornire indicazioni per la prevenzione e la tutela della salute sia fisica che psicologica, dal momento che si rileva spesso una stretta correlazione tra povertà e salute; oppure uno sportello lavoro che offre supporto nella ricerca di un impiego (dalla compilazione del curriculum alla selezione delle offerte, fino alla consulenza per aprire una piccola attività). Vi sono poi empori che offrono servizi di consulenza per la corretta gestione delle risorse finanziarie e percorsi di educazione al risparmio, mettendo a disposizione consulenti esperti nella gestione del bilancio familiare, nella rinegoziazione dei mutui, nell'analisi dell'indebitamento, nella scelta degli strumenti finanziari, nella difesa dei consumatori verso le aziende e i fornitori di servizi.

Soprattutto la promozione dell'*occupabilità* degli utenti è ritenuta sempre più strategica, come mostra il fatto che alcuni empori hanno iniziato a proporre corsi di formazione e laboratori (dalla sartoria alle piccole manutenzioni) e in alcuni casi sono diventati dei "piccoli uffici di collocamento". Lavorando sulle relazioni con i beneficiari e incontrandoli frequentemente, i volontari riescono infatti a individuare i candidati pronti a entrare nel mondo del lavoro mettendoli poi in contatto con le aziende del territorio. In tal modo gli utenti hanno l'opportunità di uscire dall'isolamento e acquisire competenze da sfruttare nella ricerca di un nuovo impiego.

Molto spesso i servizi vengono realizzati in collaborazione con i soggetti del territorio operanti nell'ambito sociale e quando i servizi non possono essere offerti direttamente all'interno degli empori, gli utenti vengono indirizzati alle strutture già presenti sul territorio più idonee alla risoluzione di problematiche specifiche. Gli empori, inoltre, organizzano momenti di aggregazione tra gli utenti - ad esempio corsi di lingua italiana, laboratori per il tempo libero, orti sociali - ed eventi aperti anche all'esterno finalizzati a favorirne l'integrazione nella comunità, superando quelle diffidenze che spesso sono causa di disgregazione sociale. È dimostrato, infatti, che la povertà oggi si presenti anche sotto forma di povertà relazionale - e non solo materiale - e sia quindi necessario predisporre occasioni per favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo di relazioni. In questo modo gli empori possono diventare dei veri e propri *community hub* che vedono coinvolti e impegnati diversi attori locali in attività di carattere sociale e insieme di recupero e redistribuzione di beni alimentari, espressione di quell'approccio integrato che può rivelarsi cruciale per offrire risposte efficaci di contrasto della povertà.

Passando ai beneficiari, identificare chi sono gli utenti degli empori non è scontato: i criteri adottati da vari empori sono diversi e spesso dipendono dalle scelte selettive applicate dai singoli progetti. Spesso poi mancano informazioni raccolte in modo sistematico. Dai casi trattati in questo Rapporto si evince un'elevata differenziazione, in larga parte determinata proprio dai criteri che vengono decisi e applicati nei vari empori per offrire accesso ai servizi. Spesso i beneficiari sono indicati come "persone in difficoltà", dove il concetto di "difficoltà" non viene meglio specificato al fine di salvaguardare la flessibilità degli interventi. Generalmente ci si basa sulla dichiarazione ISEE, che viene "corretta" prendendo in considerazione altri fattori così da includere categorie più fragili, ad esempio, le persone che hanno perso il lavoro o le famiglie con minori. Altre volte si accolgono direttamente gli utenti inviati dagli enti che forniscono assistenza alle persone in condizioni di disagio (Servizi Sociali comunali, Centri di Ascolto Caritas, sportelli sociali, ecc.).

La variabilità dei criteri di selezione riflette la multidimensionalità della povertà, che si presenta oggi come una condizione determinata da fattori eterogenei e che va quindi a colpire persone con percorsi lavorativi, familiari e sociali sempre più differenziati. Si conferma infatti come la platea dei beneficiari degli empori stia andando ben oltre lo stereotipo di “povero” - generalmente cronico - a cui siamo abituati, alimentata da “nuovi poveri” entrati in condizioni di indigenza a seguito della crisi economica e – più recentemente – a causa della pandemia di Covid-19. Imbrigliare le condizioni di accesso in criteri eccessivamente rigidi rischierebbe quindi di limitare l’efficacia degli aiuti, seppure criteri di accesso definiti ex ante e univoci sono comunque necessari per garantire imparzialità nella selezione degli aventi diritto e nella formulazione delle graduatorie di accesso.

Oltre all’incremento del numero dei bisognosi si rileva quindi un mutamento sensibile nella loro composizione. È quindi possibile riassumere alcune tendenze che vanno a sfatare quelle rappresentazioni che sono alla base di politiche inefficaci o della mancanza di interventi. Tra gli utenti si contano molti stranieri, ma spesso non si tratta di neo-migranti quanto di stranieri che vivono nel nostro Paese da molti anni, con figli nati e cresciuti qui, ben inseriti nel nostro tessuto sociale e produttivo. Molti di questi erano riusciti a raggiungere un discreto benessere e buone posizioni lavorative che però hanno perso con l’arrivo della crisi economica. Accanto agli stranieri sono in forte aumento anche gli utenti italiani tra i quali al momento si trovano perlopiù anziani o nuclei monogenitoriali, oltre ai soggetti già noti ai servizi sociali caratterizzati da “povertà storiche” e le famiglie con minori. I dati relativi agli italiani stanno cambiando molto velocemente per effetto congiunto della crisi economica di quest’ultimo decennio e dei cambiamenti nelle strutture sociali e familiari che hanno messo in crisi il principale ammortizzatore sociale del welfare sud-europeo: la famiglia. Gli italiani infatti hanno generalmente una rete di sostegno più circoscritta, ma molto forte, quella della famiglia appunto, e prima di rivolgersi agli empori esitano molto poiché provano ancora un certo sentimento di vergogna. Gli stranieri, invece, hanno una rete più estesa ma molto più debole (le famiglie sono lontane o non hanno risparmi su cui contare). Possiamo dunque aspettarci che nei prossimi anni crescerà il numero di utenti degli empori per effetto, oltre che del peggioramento delle condizioni economico-sociali, della maggiore capacità di reperire informazioni sulle misure di contrasto alla povertà e del superamento della “paura dello stigma”, quel sentimento di vergogna che fino ad oggi ha trattenuto molti poveri dal rivolgersi a queste strutture. Del resto gli empori sono “costruiti” proprio per ridurre il più possibile le barriere e il rischio di generare stigma e mirano a fare della capacità di includere uno degli obiettivi principali.

Capire chi sono gli utenti è fondamentale per produrre politiche efficaci. Spesso, infatti, errate rappresentazioni e conoscenze sulla realtà oggetto di intervento sono causa di politiche inadeguate o dell’inerzia dell’azione pubblica. Ad esempio, vi sono stati casi in cui l’apertura degli empori è stata ostacolata dalla convinzione di alcune forze politiche e gruppi di cittadini che vedevano in questi spazi dei “cavalli di Troia” attraverso cui illegalità e degrado si sarebbero diffusi nei quartieri, mentre sono proprio iniziative come queste che, togliendo le persone dall’isolamento, favoriscono l’integrazione e la sicurezza.

Come abbiamo visto, gli empori presentano molteplici aspetti innovativi sul fronte del contrasto alla povertà e allo spreco alimentare grazie alla capacità di sfruttare le sinergie tra gli stakeholder locali, all’approccio capacitante rivolto agli utenti e alla volontà di innovare per rispondere alle esigenze dei nuovi poveri. Il modello d’intervento dell’emporio solidale, che si caratterizza per aspetti come la logica di rete, l’attivazione dell’utente e la globalità della presa in carico e che si pone come espressione concreta di un nuovo paradigma

dei servizi alla persona, risulta particolarmente prezioso in territori in cui le misure di contrasto alla povertà sono meno efficaci e dove è necessario promuovere una nuova cultura del welfare.

Tuttavia, sussistono anche delle criticità. Un primo elemento riguarda il coordinamento tra le esperienze esistenti a livello locale, che rischiano di disperdere risorse ed essere fonte di sprechi. Senza un coordinamento tra le forze in campo non tutti i progetti di contrasto alla povertà sono sostenibili e finiscono per “farsi concorrenza” tra loro: trattandosi di iniziative fortemente ancorate al territorio, infatti, il bacino di aziende donatrici e di cittadini volontari su cui contare è il medesimo. Per questo è importante che si sviluppino sinergie, ad esempio nello scambio di eccedenze tra organizzazioni. Consideriamo inoltre che tanto più le aziende e la grande distribuzione sono in grado di rendere efficienti produzione e stoccaggio di prodotti o di ricollocarli sul mercato – ad esempio a prezzi fortemente scontati – tanto meno queste eccedenze possono essere donate agli empori e agli altri enti. Difficoltà di coordinamento si possono verificare tra le stesse associazioni, in particolare tra quelle nuove e quelle più consolidate, e tra associazioni ed enti pubblici.

Emerge poi la necessità di una maggiore regolamentazione circa la definizione di alcuni requisiti minimi per potere essere classificati come “emporio” (in materia ad esempio di recupero e mantenimento degli alimenti, gratuità, ecc.), per salvaguardare la reputazione e la professionalità di queste esperienze ma anche per avere accesso ai finanziamenti.

Vi è poi il tema della sostenibilità finanziaria degli empori. Diversi empori hanno intrapreso iniziative come “Adotta una famiglia” o “Compra una spesa online” per acquisire visibilità e reperire nuove risorse e sostegno, da parte anche di singoli donatori ma anche per intercettare nuovi volontari. Se si considerano *fundraising* e *crowdfunding* come potenziali canali di finanziamento è fondamentale investire sulla comunicazione per dimostrare il valore del proprio operato, generare consenso e, quindi, supporto. Non a caso diversi empori hanno avviato attività didattiche e percorsi di formazione presso le scuole dei territori per far conoscere le proprie iniziative e sensibilizzare i cittadini sui temi della solidarietà e del consumo sostenibile. È poi sempre più evidente la necessità di adottare anche nell’ambito del volontariato un rinnovato pragmatismo che utilizzi le risorse disponibili con la massima attenzione, monetizzando le attività per rendere tangibile l’impegno profuso e i benefici sociali raggiunti.

7. Altre iniziative per il recupero e la redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale

Negli ultimi anni, accanto ai Piani regionali descritti nelle sezioni 3 e 4 e alla crescente diffusione degli empori solidali (sezione 5), sono state realizzate alcune altre iniziative nell'ambito della strategia regionale volta a favorire il recupero e la redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Si tratta del progetto "Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare", del Bando per l'acquisto di attrezzature destinate al recupero e alla distribuzione di prodotti alimentari e del recente Bando della Consulta per il Diritto al Cibo finalizzato a selezionare progetti innovativi riguardanti lo sviluppo e la costituzione di reti per la tutela e la promozione del diritto al cibo.

Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare

La DG Ambiente, nell'ambito del Piano d'Azione per la Riduzione dei Rifiuti urbani, tra il 2015 e il 2017 ha promosso il progetto "*Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare*" in collaborazione con Fondazione Lombardia per l'Ambiente (FLA) e gli allora Assessorati alla Famiglia, Solidarietà Sociale, Volontariato e Pari Opportunità, Commercio, Turismo e Terziario, Istruzione, Formazione e Lavoro. L'obiettivo del progetto era indagare lo stato della devoluzione dell'invenduto in Lombardia - attraverso il coinvolgimento di soggetti della GDO, Comuni ed enti non profit - per comprendere aspetti ed effetti ambientali, economici e sociali del recupero delle eccedenze alimentari. Il progetto ha promosso indagini su come tali attività contribuiscano alla diminuzione del quantitativo dei rifiuti prodotti dalle aziende della GDO e perseguono finalità sociali, portando prodotti alimentari invenduti a chi ne ha più bisogno. Al progetto hanno aderito 16 Comuni lombardi, 11 enti non profit, 9 marchi della GDO, 10 Associazioni di Consumatori e Federdistribuzione. Queste organizzazioni hanno fornito, con cadenza quadrimestrale (tra agosto 2015 e agosto 2016), i dati e le informazioni necessarie a quantificare, in modo standardizzato e omogeneo, i flussi di donazione alimentare, le loro caratteristiche, i costi e altri aspetti delle loro attività. Come rivela il Rapporto finale del programma (Fondazione Lombardia per l'Ambiente e Regione Lombardia 2017), in base ai dati forniti dai partecipanti al Protocollo di Intesa, nei 12 mesi del progetto sono state donate 830,5 tonnellate di alimenti, per una media mensile di 69,2 tonnellate. L'analisi costi-benefici svolta ha evidenziato che le donazioni alimentari da parte della GDO danno luogo ad un risultato "win-win-win", tale cioè da generare guadagni netti ambientali, economici e sociali sia nel complesso sia, potenzialmente, per tutti gli attori della devoluzione.

Bando per l'acquisto di attrezzature destinate al recupero e alla distribuzione di prodotti alimentari

Il citato progetto "*Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare*" ha evidenziato come i beni alimentari rimasti invenduti, che comporterebbero oneri economici e impatti ambientali se smaltiti come rifiuto, quando vengono donati acquistano un valore sociale misurabile che è multiplo del valore nominale. Poiché, in particolare, l'acquisizione di alimenti freschi è spesso limitata dai costi aggiuntivi a cui gli enti non profit devono far fronte per il rispetto della corretta gestione sanitaria del cibo, la DG Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi ha scelto di emanare un bando finalizzato a potenziare le attività di recupero e distribuzione degli alimenti freschi per cui è fondamentale disporre delle attrezzature per il mantenimento della catena

del caldo e del freddo. Attraverso uno stanziamento di 970.000 euro³⁵ (dgr 6973/2017) il bando ha permesso alle organizzazioni non profit iscritte all'Elenco regionale di acquistare veicoli isoterfici o coibentati refrigerati; abbattitori di temperatura; contenitori isoterfici per il trasporto di alimenti; carrelli termici portavivande; celle frigorifere, frigoriferi e congelatori; scaffalature, *transpallet* ed elevatori.

Bando per la selezione di progetti innovativi

Nella sua seconda riunione dell'11 aprile 2019 - dopo la prima svoltasi il 5 dicembre 2018 - la Consulta per il Diritto al Cibo ha stabilito di investire 200.000 euro per selezionare progetti innovativi che favoriscano lo sviluppo e la costituzione di reti per la tutela e la promozione del diritto al cibo, rivolto a enti pubblici, organizzazioni del Terzo settore e soggetti appartenenti alla filiera agro-alimentare. I progetti devono perseguire le seguenti finalità:

- riduzione delle eccedenze alimentari;
- limitazione degli sprechi attraverso il conferimento di valore dei sottoprodotti;
- redistribuzione di alimenti ai bisognosi, con catene di approvvigionamento e redistribuzione brevi e digitalizzate;
- agricoltura sostenibile.

La selezione dei progetti si è conclusa il 9 luglio 2020 e i risultati saranno resi noti in autunno. La DG Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi nel corso dell'intervista ha però sottolineato come *"i progetti pervenuti dimostrano una grande vitalità sul tema del diritto al cibo. Si tratta di un argomento di cui certamente non si legge sui giornali ma che sarà sempre più presente nei prossimi mesi a causa delle conseguenze del Covid-19. È quindi positivo che tante organizzazioni siano impegnate, a diversi livelli, per affrontare questo problema"*.

³⁵ Importo erogato a fondo perduto fino alla concorrenza massima del 90% dell'importo della spesa ammissibile, secondo i seguenti criteri: massimo di 100.000 euro per gli enti non profit di primo livello; massimo di 150.000 euro per gli enti di secondo livello; 200.000 euro per gli enti terzo livello.

8. Conclusioni e raccomandazioni per interventi futuri

8.1. Risultati principali e indicazioni di policy tra Piani di intervento ed empori solidali

Come abbiamo visto, il Piano 2017-2018 ha coinvolto 7 organizzazioni non profit su altrettanti progetti di recupero e redistribuzione degli alimenti. A fronte di un investimento di quasi 1,6 milioni di euro fatto da Regione Lombardia sono state recuperate e ridistribuite più di 20.000 tonnellate di alimenti destinati al sostegno di quasi 300.000 persone in stato di bisogno. Con traiettorie parzialmente differenti, sia le organizzazioni non profit medio-grandi (secondo e terzo livello) che quelle più piccole (primo livello) hanno dichiarato di aver raggiunto gli obiettivi proposti al momento della partecipazione al Piano 2017-2018.

Il Piano 2019-2020 (tutt'ora in corso) ha posto l'accento - rispetto al biennio precedente - sulla necessità di misurare l'impatto degli interventi, favorire la capacità organizzativa degli enti che vi partecipano, investire maggiormente sulla qualità dell'alimentazione e sulla dimensione igienico-sanitaria. Il nuovo Piano ha previsto uno stanziamento complessivo di 2.557.056 euro, destinati a sostenere 10 progetti (6 di primo livello, 2 di secondo, 2 di terzo), di cui 5 "in continuità" con il Piano 2017-2018. Sommando le previsioni presentate dalle varie organizzazioni, il Piano dovrebbe raggiungere oltre 315.000 persone in stato di bisogno. Ma al di là dell'aspetto quantitativo, è da sottolineare la volontà esplicita di migliorare la dimensione qualitativa degli interventi.

Dall'analisi dei documenti e dalle interviste svolte è infatti emersa la chiara volontà degli enti di rafforzare la propria capacità organizzativa, facendo propri i nuovi stimoli del Piano 2019-2020, anche se è probabile uno scostamento rispetto agli obiettivi a suo tempo fissati nei progetti a causa dell'emergenza Covid-19. Le organizzazioni intervistate hanno espresso un giudizio molto positivo sul Piano 2019-2020 (e, per chi vi ha partecipato, sul 2017-2018), le cui risorse si sono rivelate fondamentali per affrontare le nuove sfide e i bisogni crescenti. Molto apprezzata è stata in particolare la disponibilità al confronto della DG Politiche Sociali, che ha creato veri e propri percorsi di sviluppo dei progetti insieme alle organizzazioni; le criticità principali riguardano invece la modalità di presentazione delle domande, ritenute in alcuni casi particolarmente stringenti per quel che riguarda le tempistiche.

Per quel che riguarda gli empori solidali, la loro diffusione è un fenomeno recente sul quale risulta ancora difficile fare valutazioni e previsioni di sviluppo. In base ai dati disponibili, l'impatto generato appare tuttavia positivo: diversi elementi suggeriscono infatti il potenziale insito in queste esperienze. Innanzitutto, la loro rapida diffusione indica l'esistenza di un bisogno precedentemente non soddisfatto, o almeno non soddisfatto in maniera adeguata, principalmente per la mancanza di politiche pubbliche su scala nazionale di contrasto alla povertà alimentare, essendo povertà e esclusione sociale stati a lungo considerati come un problema residuale. Solo negli ultimi anni - con l'aggravarsi dell'indigenza, della recessione e delle ondate migratorie, e per impulso dell'Unione Europea, che ha più volte invitato i Governi ad attuare le necessarie riforme - è stato avviato un percorso finalizzato al potenziamento delle misure di contrasto alla povertà, all'interno della quale hanno trovato spazio anche gli empori solidali, alla luce di un rinnovato protagonismo dei territori e del livello locale. Per migliorare l'efficacia delle risposte è dunque importante affiancare agli strumenti più tradizionali - necessari a garantire un supporto alle povertà estreme e una risposta alle situazioni di emergenza - quelli più recenti, come gli empori capaci di rinnovare e ampliare i servizi di sostegno - ad esempio integrando l'offerta di prodotti alimentari con servizi di promozione sociale e lavorativa. Si tratta

di un modello che è in grado di ripensare l'intervento sociale promuovendo il capitale umano, l'*empowerment* e la valorizzazione delle relazioni, contaminando positivamente le comunità più fragili. Gli empori e le reti di attori che li costruiscono e sostengono suggeriscono che è in atto un processo di innovazione che vede istituzioni pubbliche, enti del Terzo Settore e organizzazioni di volontariato, imprese e organizzazioni di rappresentanza diventare protagonisti – e alleati – per affrontare nuove istanze sociali.

A fronte del fatto che la questione povertà non sembra trovare ancora una soluzione adeguata e duratura, appare altresì chiaro che gli strumenti di risposta per essere efficaci dovrebbero essere differenziati sulla base del grado di bisogno da intercettare e risolvere. Sarebbe quindi auspicabile potenziare un sistema fondato sulla compresenza di strumenti più tradizionali, che continuino a sostenere le povertà estreme e a offrire una risposta alle situazioni di emergenza, e di strumenti nuovi – come gli empori della solidarietà – rivolti invece a quel disagio temporaneo, più facilmente riscattabile e tipico di soggetti fragili e semi-autonomi che potrebbero emanciparsi se supportati da servizi adeguati e da percorsi di accompagnamento. A questo scopo appare infatti molto efficace l'approccio integrato tra attori sociali e tra servizi grazie a cui persone e famiglie fragili, oltre a ricevere soddisfazione a un bisogno primario (bisogno di cibo), vengono sostenute contemporaneamente su più fronti (lavoro, formazione, salute, ecc.). Gli empori si basano sulla costruzione di reti pubblico-privato-non profit spostando il concetto di pubblico da ciò che è offerto da un'istituzione pubblica a ciò che è offerto dalla collettività; favoriscono l'innovazione sociale, sviluppando nuovi servizi e interpretando i nuovi bisogni sociali partendo dal basso, grazie al contatto diretto con gli utenti e con gli attori del territorio; accrescono l'*empowerment* sia dei beneficiari che dei soggetti gestori.

Ricapitolando, si riportano di seguito le criticità principali emerse dal Rapporto e si avanzano alcune indicazioni di *policy* riguardanti i due Piani di intervento e gli empori solidali in vista di un possibile rafforzamento dell'azione regionale in entrambi gli ambiti.

In primo luogo, gli enti più piccoli e/o più giovani non hanno sempre adeguate capacità organizzative. Potrebbe essere opportuno da parte di Regione Lombardia prevedere azioni di formazione mirate finanziate al di fuori dei progetti previsti dai bandi, con azioni "di sistema" finalizzate anche, a tendere, all'innalzamento dei requisiti di accreditamento.

In secondo luogo, il sistema di monitoraggio e valutazione che gli enti beneficiari sono in grado di mettere in campo è spesso carente e non adeguato alle sfide connesse al recupero e alla redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. La Regione Lombardia potrebbe farsi carico di fornire linee guida a supporto dell'attività di monitoraggio e valutazione e di promuovere percorso di formazione perché gli enti diventino capaci di applicarle. Potrebbe anche prevedere nelle prossime azioni forme di premialità per chi si impegna a prevedere e realizzare azioni di monitoraggio e valutazione, possibilmente attente a rilevare l'impatto generato dalle misure. In merito la Regione dovrebbe fare riferimento anche alle Linee guida ministeriali per la Valutazione dell'Impatto sociale per gli ETS che abbiamo ricordato nella nota 29.

In terzo luogo sono stati evidenziati problemi di sovrapposizione tra iniziative e di mancato o scarso coordinamento territoriale. Si tratta di criticità che potrebbero beneficiare, da un lato, di un rafforzamento del ruolo di *governance* della Regione e, dall'altro, di un investimento nella predisposizione di raccomandazioni e linee guida che valorizzino la co-progettazione e la co-produzione degli interventi all'interno di reti e partnership multi-attore.

In quarto luogo è stata sottolineata l'esigenza in questo ambito di *policy* di un investimento in maggiore innovazione. La Regione potrebbe incentivare questo obiettivo in modo specifico cominciando, ad esempio, dagli empori solidali che sembrano il luogo più sensibile, competente e (forse) pronto a sostenere questa sfida. L'innovazione necessiterebbe di una mappatura degli empori solidali che fornisca un quadro aggiornato e intercetti anche esperienze e iniziative non riconducibili agli empori della Caritas. Potrebbe poi passare per la sperimentazione controllata di azioni pilota e possibilmente anche per la promozione di forme di coordinamento tra gli empori esistenti volte a mettere in campo azioni maggiormente sinergiche sia per la raccolta delle eccedenze sia per la loro redistribuzione (oltre a favorire la condivisione di buone prassi e procedure operative). Gli empori potrebbero anche essere il luogo più adatto per promuovere lo sviluppo di sistemi informativi e di monitoraggio più adeguati di quelli adottati attraverso i due Piani di intervento.

In quinto luogo, è emersa l'esigenza di avere regole più semplici per la partecipazione ai Piani e per la rendicontazione degli interventi e, in particolare da parte delle organizzazioni di più piccola dimensione, di ricevere anticipazioni finanziarie dei contributi regionali.

Infine, risulta da parte degli enti beneficiari dei due Piani una richiesta di rendere strutturale e continuativo il sostegno finanziario della Regione, anche come possibile compensazione della tendenza alla riduzione degli sprechi e delle eccedenze che alla lunga potrebbero mettere in discussione la capacità di raccolta degli enti impegnati a contrastare la povertà alimentare.

Concludiamo il Rapporto con alcune riflessioni che possono tornare utili alla Regione nel disegnare nuovi interventi, distinguendo tra raccomandazioni di maggiore respiro e impegno e indicazioni più puntuali e di immediata attuazione.

8.2. Le sfide da affrontare nel lungo periodo: il quadro strategico a cui guardare

Come evidenziato nel primo capitolo di questo Rapporto è certamente strategico tenere conto delle profonde trasformazioni in corso, a livello internazionale e nazionale, nell'ambito degli interventi pubblici per contrastare la povertà alimentare.

Se negli ultimi decenni le politiche pubbliche di recupero delle eccedenze alimentari per finalità sociali si sono basate sull'idea che dall'integrazione tra due gravi problemi di rilevanza sociale (da un lato il fatto che il diritto al cibo viene continuamente disatteso e dall'altro il crescente spreco di cibo a fronte di una scarsa capacità di recuperare le eccedenze) potessero nascere soluzioni positive, in anni più recenti la logica di un equilibrio virtuoso attraverso la compensazione tra eccedenze e scarsità ha cominciato a mostrare limiti e criticità, dapprima segnalate dai ricercatori e in seguito fatte proprie dalle stesse istituzioni nazionali e internazionali.

Fenomeni quali l'aumento della popolazione mondiale, le nuove ondate migratorie e l'inefficacia delle politiche contro la povertà, insieme alle trasformazioni radicali nel sistema di produzione e distribuzione del cibo, hanno contribuito a generare cambiamenti profondi che stanno contribuendo ad accrescere la distanza fisica, sociale e culturale tra gli ambiti in cui si creano le eccedenze alimentari e gli ambiti in cui si manifestano i bisogni insoddisfatti di cibo; a mettere in discussione la possibilità di compensazione virtuosa tra abbondanza e scarsità alla base delle politiche tradizionali; ad evidenziare le criticità legate sia agli squilibri quantitativi nella distribuzione del cibo sia agli squilibri qualitativi connessi alla crescente diffusione di "cibo spazzatura" e al suo rilevante impatto sulla salute pubblica; a generare esternalità negative (la più importante

delle quali riguarda l'impatto ambientale della produzione e commercializzazione su larga scala dei prodotti alimentari); ad alimentare dinamiche di contrattazione e remunerazione dei produttori agricoli fortemente squilibrate a vantaggio di pochi grandi acquirenti degli acquirenti, che godono di una situazione oligopsonio, a fronte di un'offerta dispersa tra un ampio numero di piccoli proprietari e fornitori.

È in questo contesto che si sono ridefinite, a livello globale, le nuove priorità, a partire dagli Obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile tra i quali figura l'obiettivo di dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione. Si tratta, in estrema sintesi, dell'obiettivo 2 "Sconfiggere la fame" e dell'obiettivo 12 "Promuovere consumo e produzione responsabili". Contestualmente è cresciuto, a livello dell'UE, l'impegno delle istituzioni che nell'elaborazione dei loro documenti principali hanno declinato entrambi gli obiettivi con riferimento al contesto europeo. In particolare, nel 2019, la *EU Platform on Food Losses and Food Waste* - network di rappresentanti degli stati membri, delle istituzioni europee, degli enti di ricerca, delle organizzazioni non profit, delle associazioni delle imprese e dei consumatori – ha approvato le *"Recommendations for Action in Food Waste Prevention"*. In questo documento, è identificato come primo obiettivo da perseguire la prevenzione dello spreco alimentare e non il recupero e la redistribuzione, che diventano obiettivi residuali, da attivare solo in caso di fallimento dell'obiettivo principale. Logica che viene ribadita l'anno successivo nella Comunicazione *"New Circular Economy Action Plan"* della Commissione Europea in cui il problema dello spreco alimentare viene esaminato essenzialmente in una prospettiva di sostenibilità economica e ambientale, mentre il recupero a fini di solidarietà sociale entra in gioco solo quando fallisce l'obiettivo primario.

Nonostante l'Agenda 2030 e il crescente investimento dell'UE in questo ambito, gli obiettivi dichiarati appaiono ancora un traguardo difficilmente raggiungibile mentre il numero di persone con serie carenze alimentari continua a crescere e le eccedenze alimentari tendono ad aumentare proprio con pesanti effetti economici e ambientali.

Tuttavia, in questo scenario, sono anche rilevabili segnali positivi e incoraggianti di cui va tenuto conto. Sono decisamente migliorati gli strumenti a disposizione dei ricercatori e dei *policy maker* per analizzare le sfide e le conseguenze delle crisi (compresa quella che origina dalla pandemia in corso) e progettare interventi più efficaci. Ed è cresciuta la consapevolezza che ragionare in termini di "sistemi alimentari", a livello globale e locale, può permettere l'elaborazione di modelli capaci di spiegare la complessità delle interconnessioni tra un insieme ampio di fattori, per formulare ipotesi di intervento molto più precise e articolate. I sistemi alimentari sono costituiti dall'insieme di persone, istituzioni, ambienti, infrastrutture e attività che riguardano la produzione, trasformazione, distribuzione, marketing, vendita, preparazione e consumo del cibo. Hanno inoltre una relazione intrinseca con la salute, l'ambiente, la cultura, la politica, l'economia. È importante capire che quindi gli interventi di policy che riguardano i sistemi alimentari possono avere sia conseguenze inattese sia benefici molteplici, data questa interconnessione.

Con riferimento alle politiche e alle misure al centro di questa ricerca il sistema alimentare globale si trova oggi ad affrontare numerose sfide e, appunto, possibili conseguenze inattese riguardanti l'impatto ambientale, in termini di consumo di suolo, consumo di acqua, riduzione della biodiversità, emissioni di gas serra, pesticidi e altri agenti inquinanti; l'impatto sanitario di prodotti, strategie di marketing, modelli dietetici dannosi per la salute; l'aumento della remunerazione del lavoro dei produttori delle materie prime, che oggi

in media incide solo per un quarto del costo finale del cibo; la vulnerabilità dei mercati agroalimentari rispetto alle tensioni politiche internazionali, con conseguenze sui dazi e sulla circolazione delle merci.

Senza una precisa conoscenza delle dinamiche e delle interazioni tra queste spinte e sfide vi è il rischio che la disponibilità di un cibo di maggiore qualità, prodotto in modo più rispettoso dell'ambiente e del lavoro degli agricoltori sia accompagnata, da un lato, da un aumento dei prezzi e sia acquisita a scapito della sua accessibilità economica per un numero crescente di persone e, dall'altro, che comporti il prosciugamento di quel surplus di produzione che costituisce una delle risorse più importanti a disposizione delle organizzazioni non profit.

Queste conseguenze richiedono un attento monitoraggio affinché il sistema degli incentivi pubblici e privati si adegui alla nuova gerarchia delle priorità, premiando le strategie volte ad affrontare le sfide che abbiamo appena ricordato. Per quanto riguarda il livello sovranazionale, vanno decisamente nella direzione di questa riconversione gli impegni presi dalla Commissione Europea in questi mesi con la *Farm to Fork Strategy*, parte fondamentale dell'*European Green Deal*. All'interno di questo programma e allo scopo di favorire una giusta transizione, l'UE fornirà sostegno finanziario (almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni maggiormente interessate) e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde.

A livello nazionale, questi obiettivi, sia pure espressi in modo molto approssimativo, figurano nell'attuale (settembre 2020) elenco dei progetti per il *Recovery Fund*, al punto 162 "Digitalizzazione Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e strutture ICT dell'Amministrazione", dove si parla di "[...] messa a punto di un efficiente sistema informativo che possa implementare tutte le azioni da attuare nell'ambito delle attività relative alla gestione del Fondo nazionale per gli indigenti e per la lotta agli sprechi ed eccedenze alimentari. Tale sistema viene finalizzato a creare una vera rete di net-work (sic) che possa consentire sia alle Amministrazioni competenti in materia che alle Organizzazioni caritative per (sic) gestire al massimo livello di efficacia le attività relative a queste tematiche, con particolare riferimento alla gestione ed al monitoraggio delle attività di assistenza alimentare e di lotta agli sprechi con particolare riferimento al recupero delle eccedenze".

Se passiamo a considerare la revisione delle strategie in atto nel settore profit, notiamo una serie di innovazioni che potrebbero effettivamente portare a una consistente riduzione delle eccedenze. Sul piano tecnologico, esistono gli strumenti per garantire la tracciabilità e l'aggiustamento in tempo reale dell'offerta alla domanda nella catena produttiva, grazie anche all'avanzamento dell'intelligenza artificiale e del *machine learning*. Vanno nella direzione di una riduzione degli sprechi anche le *App* e altri strumenti P2P che permettono di conoscere e sfruttare gli sconti immediati sull'inventario di fine giornata nei supermercati e nei ristoranti.

Sul piano dell'azione collettiva, anche i colossi dell'industria e del commercio agroalimentare stanno svolgendo un ruolo molto attivo per individuare ed eliminare la formazione di eccedenze. Tra le organizzazioni più influenti, come abbiamo già ricordato, figura il *Consumer Goods Forum* (CGF) che ad agosto 2020 ha lanciato una *Coalition of Action on Food Waste*.

Infine, non vanno dimenticate le nuove forme di attivismo civico, diverse dalle tradizionali organizzazioni non profit. Sul tema dell'impatto ambientale, ad esempio, si sono costituiti network di innovatori che comprendono ricercatori, esperti di strumenti per il monitoraggio digitale, social media manager, produttori

di *App*, in grado di monitorare e valutare in modo molto preciso le principali fonti di eccedenze.

In questo nuovo contesto, le politiche basate sulla mera redistribuzione degli avanzi alimentari rischiano di tramutarsi in una involontaria difesa dello status quo. Da un lato, infatti, le agevolazioni fiscali e le altre facilitazioni pubbliche rendono economicamente più sostenibili gli attuali livelli di sovra-produzione per produttori e distributori. Dall'altro, le finalità benefiche del recupero delle eccedenze rischiano di rendere socialmente meno visibile e comunque più accettabile l'impatto degli sprechi sull'ambiente e sulla salute.

Il quadro complessivo finora tracciato, aggiornato fino ai più recenti contributi, non intende in nessun modo sminuire il valore e l'efficacia pratica delle politiche in atto, in larga parte confermata dai dati riferiti alle azioni promosse da Regione Lombardia e riportati in questo Rapporto. La nostra ricostruzione delle svolte intervenute negli ultimi decenni nei programmi che si propongono di migliorare lo stato nutrizionale dei più svantaggiati e, nel contempo, di ridurre lo spreco alimentare, ha lo scopo di fornire ai *policy maker* una prospettiva che consenta loro di affrontare con competenza i profondi cambiamenti in corso in questi campi dell'intervento pubblico, evitando il rischio di finanziare politiche pubbliche che si annullano a vicenda. La principale indicazione che emerge da questa sintesi porta a sottolineare che, data l'estrema complessità dei sistemi alimentari, diventa molto difficile progettare politiche efficaci in settori quali l'agricoltura, l'ambiente, il commercio, la valorizzazione del cibo e il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze sociali senza tenere presenti le interdipendenze e le logiche trasversali che li collegano tra loro in modo nuovo e talvolta imprevedibile.

8.3. Azioni concrete sviluppabili nel breve-medio periodo

Alla luce del quadro internazionale e delle raccomandazioni più generali (oltre che di lungo periodo) che ne se possono trarre, possiamo ora a mettere in relazione quanto è emerso da raccomandazioni di istituzioni sovraregionali con i risultati della ricerca e valutazione qui presentata, proponendo alcune linee di azione che potrebbero aumentare l'incisività degli interventi analizzati in questo Rapporto. In particolare pare auspicabile un investimento in quattro direttrici principali.

Precisare i criteri di valutazione e aumentare la chiarezza dei dati richiesti in sede di rendicontazione

Con un recente documento, il *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione Europea è intervenuto spiegando i criteri che le istituzioni pubbliche dovrebbero adottare, adattare alle diverse situazioni e rendere espliciti prima della selezione e dell'eventuale finanziamento dei progetti di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari (Caldeira *et al.*, 2019). Li riportiamo di seguito affinché in futuro possano diventare elementi distintivi della strategia regionale in materia di recupero e redistribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale:

- la qualità del disegno dell'intervento, che implica definire finalità e obiettivi delle azioni da intraprendere, definizione del piano di attuazione e l'individuazione degli strumenti di monitoraggio da adottare;
- l'efficacia, che riguarda l'effettivo raggiungimento dei risultati, con particolare riferimento alla capacità di far combaciare l'offerta di cibo con le specifiche caratteristiche della domanda e dei bisogni;

- l'efficienza, a partire dall'individuazione di indicatori riguardanti il rapporto tra i costi sostenuti e i benefici conseguiti;
- la sostenibilità nel tempo, ovvero la capacità di rispondere con continuità alle aspettative dei destinatari;
- la trasferibilità e la scalabilità che implica la capacità di replicare e adattare il modello a nuove situazioni;
- la cooperazione intersettoriale, ovvero la capacità di avviare partnership e reti con soggetti pubblici e privati, profit e non profit.

Promuovere non solo la quantità delle donazioni, ma anche la loro qualità

La qualità nutrizionale del cibo donato è un aspetto fondamentale per combattere non solo la fame, ma anche la malnutrizione. Per realizzare questo obiettivo, sarebbe utile e auspicabile sostenere due tipi di interventi. Il primo chiama in causa i donatori, perché garantiscano la cessione di una quota di prodotti di buon livello nutritivo, soprattutto nella fascia di alimenti destinati all'infanzia per contribuire a contrastare la crescente povertà tra i minori. Il secondo riguarda i destinatari prevedendo in particolare interventi educativi finalizzati a facilitare il riconoscimento e la fruizione di cibo con le più elevate proprietà.

Una linea di intervento con obiettivi analoghi, ma indirizzata soprattutto a ridurre lo spreco domestico, potrebbe mirare al superamento della cosiddetta "estetica del cibo" oggi prevalente, che condanna alla pattumiera frutta e verdura con piccole imperfezioni, ma con inalterate qualità nutritive. È, questo, il campo di azione di iniziative che si sviluppano tra nuove forme di attivismo civico digitale e nuove modalità di fare impresa, di cui sono esempi oltre che buone pratiche l'*Associazione Recup*³⁶ e *Babaco Market*³⁷, le cui modalità di organizzazione e comunicazione attraggono l'interesse di gruppi generazionali poco coinvolti dalle tradizionali organizzazioni e iniziative del Terzo Settore.

Garantire un flusso regolare di donazioni di prodotti alimentari

Dalle organizzazioni internazionali viene la raccomandazione a stabilire relazioni con i produttori – agricoltori e imprese – in modo da rendere il dono del cibo una pratica avviata direttamente alla radice del processo produttivo, senza passare per la fase della sua degradazione a scarto, in modo da dare più stabilità, prevedibilità e razionalità al processo di acquisizione, diminuendo i costi e le incertezze della logistica del recupero e favorire al contempo una maggiore continuità negli interventi e nei progetti realizzati.

Coinvolgere gli enti locali nella programmazione e nella valutazione degli interventi

Durante l'emergenza Covid-19, per la distribuzione dei 400 milioni di euro in aiuti alimentari disposta con i decreti legge di febbraio e marzo 2020, si è rivelata di fondamentale importanza l'interazione tra i comuni e le organizzazioni del Terzo Settore che figurano come enti partner nell'ambito del Programma FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti). La gestione dei buoni spesa e la messa in campo di misure di sostegno per le

³⁶ Per approfondimenti si rimanda a <https://assoziazionerecup.org/>.

³⁷ Per approfondimenti si rimanda a <https://babacomarket.com/mission/>.

famiglie in condizione di povertà alimentare è stato un banco di prova per sperimentare soluzioni in molti casi innovative sia sotto il profilo del ricorso a strumenti digitali (ad esempio piattaforme) sia in termini di semplificazione dei processi sia, infine, dal punto di vista del coinvolgimento di enti e associazioni con funzioni di supporto. Esperienze che hanno in molti casi dimostrato che l'implementazione di misure di sostegno alla povertà non può prescindere dagli enti che governano i territori e da una proficua interlocuzione anche di tipo verticale. Pur nel pieno rispetto dell'autonomia regionale si ritiene quindi che una qualche forma di feedback da parte delle amministrazioni comunali su quanto sperimentato durante la fase di *lockdown* e i mesi successivi permetterebbe di raccogliere elementi di valutazione più precisi e auspicabilmente utilizzabili per ripensare e programmare le linee strategiche da adottare in futuro.

Riferimenti bibliografici

- Bandera L. (2015), *Regione Veneto investe sugli empori solidali*, in “Percorsi di secondo welfare”, 6 gennaio 2015, download: <http://www.secondowelfare.it/poverta-alimentare/il-veneto-investe-sugli-empori-solidali.html>.
- Caritas Italiana e CSVnet (2018), *Empori solidali in Italia. Primo Rapporto*, Roma.
- Caldeira, C., De Laurentiis, V., Sala, S. (2019), *Assessment of food waste prevention actions: development of an evaluation framework to assess the performance of food waste prevention actions*, Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union, download: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_eu-actions_eu-platform_jrc-assess-fw.pdf.
- Commissione Europea (2015), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”*, COM(2015) 614 final, Bruxelles, 2.12.2015, download: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614&from=EN&lang3=choose&lang2=IT&lang1=IT>.
- Commissione Europea (2020), *Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A New Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe”*, COM/2020/98 final, Brussels, 11.3.2020, download: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>.
- De Lauso F. (2020), *Emergenza Coronavirus: più che raddoppiato il numero dei “nuovi poveri”*. I dati del Monitoraggio Caritas italiana, in “Welforum”, 27 maggio 2020.
- EU Platform on Food Losses and Food Waste (2019), *Recommendations for Action in Food Waste Prevention*, 12 December 2019, download: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_eu-actions_action_implementation_platform_key_recommendations.pdf.
- Eupolis Lombardia (2017), *Stato di attuazione della Legge regionale 34/2015 sul diritto al cibo. Risultati conseguiti e proposte operative per migliorare l'impatto della legge*, download: https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/db250567-a9a8-472a-93e5-2771a1fc9ece/REL105_DirittoAlCibo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=db250567-a9a8-472a-93e5-2771a1fc9ece
- Fanzo J. et al. (2020), *The food systems dashboard is a new tool to inform better food policy*, in “Nature Food”, 1, pp. 243-246.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2019), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns*, Rome, FAO, download: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>.
- Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Regione Lombardia (2017), *Reti di collaborazione contro lo spreco alimentare. Esperienze, benefici sociali e strategie in Lombardia*, download: https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/ac6acc64-abd9-429b-9803-bc01b54742ec/Rapporto_finale_Spreco_ver+06-02-

[18okgrafica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ac6acc64-abd9-429b-9803-bc01b54742ec-m5QWDpF](http://www.istat.it/it/files/2020/06/18okgrafica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ac6acc64-abd9-429b-9803-bc01b54742ec-m5QWDpF).

Istat (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Roma.

Lilly Family School of Philanthropy (2020), *The Philanthropy Outlook, 2020 and 2021*, Indiana University, download: <http://philanthropyoutlook.com/>.

Lodi Rizzini C. (2015), *Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 1, pp. 45-57.

Maino F., Lodi Rizzini C. e Bandera L. (2016), *Povert  alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, Il Mulino.

Makov T. et al. (2020), *Social and environmental analysis of food waste abatement via the peer-to-peer sharing economy*, in "Nature Communications", 11(1), pp 1-8.

Mancaleoni A.M. (2020), *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole: riflessioni alla luce dell'esperienza francese*, download: <http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/06/14.lepr-manc.pdf>.

Preskill H. e Catsambas T.T. (2006), *Reframing evaluation through appreciative inquiry*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.

Riches G. (1997), *Hunger, food security and welfare policies: issues and debates in First World Societies*, in "Proceedings of the Nutrition Society", Vol. 56, Issue 1A, pp. 63–74, download: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPNS%2FPNS56_1A%2FS0029665197000839a.pdf&code=4b618db0795b92b3ff41ae708a1ef5e1.

Salonen A. (2018), *Religion, poverty and abundance. (A research comment)*, in "Palgrave Communications" Vol. 4, n. 27, pp. 1-5, <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0086-8>.

Save The Children (2020), *Covid-19: entro la fine dell'anno 86 milioni di bambini in pi  in povert *, 26 maggio 2020.

Selke S. (2009), *Tafeln in Deutschland. Aspekte einer sozialen Bewegung zwischen Nahrungsmittelumverteilung und Armutsintervention*, VS-Verlag: Wiesbaden.

Tropeano M. (2020), *"In pochi mesi ci saranno 10 milioni di poveri"*, La Stampa, 26 maggio 2020.

Van Parijs P. (1991), *Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in "Philosophy & Public Affairs", Vol. 20, n. 2, pp. 101-131.

Vulcano G. e Ciccarese L. (2018), *Spreco alimentare: un approccio sistemico per la prevenzione e la riduzione strutturali*, Rapporto 279/2018, ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, download:

https://www.isprambiente.gov.it/files2019/pubblicazioni/rapporti/RAPPORTOSPREADIMENTARE_279_2018.pdf.

Appendice

Elenco delle interviste realizzate tra giugno e agosto 2020

Associazione Banco Alimentare della Lombardia “Danilo Fossati” Onlus
Presidente

Associazione Banco di Solidarietà Alimentare Nonsolopane
Direttrice

Associazione Banco di Solidarietà di Como Onlus
Presidente

Associazione Casa del Volontariato
Presidente

Associazione Progetto Insieme
Responsabile Operativo

Cooperativa sociale Tempo Libero Onlus
Referente Progetto

Fondazione Caritas Ambrosiana Onlus
Responsabile Area Povertà

Fondazione Progetto Arca Onlus
Direttrice dei Servizi e Responsabile dei volontari

Organizzazione di volontariato Maremosso
Direttore operativo e Legale Rappresentante

Organizzazioni di volontariato Mt25 Onlus
Presidente

Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi di Regione Lombardia
Dirigente e Funzionario

Direzione Generale Politiche sociali, abitative e Disabilità di Regione Lombardia
Dirigente e Funzionario