

CAPITOLO 9. GLI EMPORI DELLA SOLIDARIETÀ NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

DI CHIARA LODI RIZZINI

1. INTRODUZIONE. PERCHÉ PARLARE DI POVERTÀ ALIMENTARE?

Nell'anno di EXPO la *food security*, ovvero la certezza dell'accesso al cibo, è diventata oggetto di discussione da parte di istituzioni, società civile e opinione pubblica. Secondo le stime più recenti, sono 5 milioni e mezzo gli italiani in condizioni di povertà alimentare e di questi un milione e 300 mila sono minori. Il dato presenta un'alta variabilità territoriale, salendo dal 3 per cento del Molise al 13 per cento della Lombardia fino al 25 per cento della Calabria (Rovati e Pesenti 2015). Per quanto riguarda la povertà alimentare percepita (soggettiva), il 14 per cento di famiglie dichiara di non potersi permettere un pasto proteico (ovvero a base di carne o pesce o verdure equivalenti) ogni due giorni, contro il 13,8 per cento della Grecia¹.

Nonostante queste cifre, in Italia continua a mancare una politica nazionale di contrasto alla povertà alimentare, politica che negli anni è stata da una parte ricompresa nelle più generali misure di contrasto alla povertà (social card, carta acquisti...), la cui efficacia è peraltro messa in discussione - ricordiamo che nel paese manca una rete di reddito minimo di ultima istanza – soprattutto per quanto riguarda l'esiguo

¹ Per inquadrare il tema della misura del disagio nutrizionale è possibile fare riferimento alle analisi realizzate da Istat per la misura della povertà assoluta. Istat ha individuato un paniere di oltre 30 prodotti alimentari di base (che comprende tra gli altri latte, zucchero, uova, olio, pane, pasta, olio di oliva, pollo, lattuga, mele...) che vengono più comunemente impiegati nella preparazione dei piatti, rispondenti a specifici parametri nutrizionali / di apporto calorico e caratterizzati da un costo unitario contenuto. Oltre a tutte le sostanze necessarie all'organismo umano per svilupparsi e mantenersi in buona salute, il carrello alimentare di base include i prodotti e le quantità che rispondono a specifici parametri qualitativi e quantitativi. Nella predisposizione della dotazione alimentare ritenuta adeguata per ciascun nucleo familiare, si tiene conto sia del numero dei componenti, sia della loro età. Su questa base un recente studio ha provato a stimare il valore monetario mensile del paniere che demarca il confine della povertà alimentare assoluta, disaggregato per classe di età e ripartizione geografica di residenza (Berardi e Bersanetti 2013). Ne risulta che l'esborso per l'acquisto del paniere alimentare essenziale varia tra circa 75 euro / mese (per un infante inferiore a 3 anni residente nelle regioni del Mezzogiorno) e 165 euro / mese (per un individuo di età compresa tra gli 11 e i 17 anni residente al Nord). Il costo della spesa minima è mediamente più elevato nei Comuni localizzati nelle regioni settentrionali, per tenere conto delle differenze di costo della vita lungo la penisola, e tende ad aumentare dagli 11 ai 17 anni, per poi decrescere gradualmente nel caso delle coorti più mature della popolazione. Provando dunque a ricostruire il valore monetario del paniere alimentare per profilo familiare, tutti gli studi che si sono occupati del tema sono concordi nel rilevare che la spesa alimentare pro capite tende a decrescere all'aumentare del numero di componenti, grazie a forme di risparmio realizzabili in sede di acquisto (a formati di vendita più grandi sono tipicamente associati prezzi unitari inferiori), variando, a titolo esemplificativo, dai 141 euro per un anziano solo residente al Sud ai 687 euro per una coppia con 3 figli minori residente al Nord (Berardi e Bersanetti 2013, 20-21).

numero dei beneficiari in rapporto all'estensione del disagio nutrizionale (Berardi e Bersanetti 2013); dall'altra delegata, più o meno esplicitamente, al volontariato e alla beneficenza, con evidenti limiti nel momento in cui l'indigenza ha iniziato ad assumere le cifre attuali: il 66 per cento delle organizzazioni caritative dichiara di non essere in grado di «sostenere nemmeno un aiuto in più» (Rovati e Pesenti 2015).

Contemporaneamente, secondo quanto riporta l'osservatorio Waste Watcher, lo spreco domestico italiano nel 2014 è stato di 8,1 miliardi di euro. In Europa, secondo la Commissione europea, gli sprechi sarebbero quantificati in 100 tonnellate l'anno, escluse le perdite nella produzione agricola e i rigetti in mare di pesce (Camera dei Deputati 2015). Tanto che il Parlamento Europeo, con la risoluzione 2011/2175 del 19 gennaio 2012 ha proclamato il 2014 quale “Anno Europeo della lotta allo spreco alimentare” e ha riconosciuto la sicurezza alimentare come un diritto fondamentale dell'umanità, esercitabile per mezzo di politiche tese a incrementare la sostenibilità e l'efficienza delle fasi di produzione e di consumo, invitando la Commissione e gli Stati membri a contribuire concretamente all'obiettivo di dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2025. Temi al centro anche della Carta di Milano, la proposta di accordo mondiale per garantire cibo sano, sicuro e sufficiente per tutti, voluta come eredità di EXPO Milano 2015.

Tuttavia, emerge anche un dato positivo: l'ingente solidarietà delle organizzazioni caritative (9 000 solo quelle che aderiscono alla Rete Banco Alimentare, ma in totale se ne contano 17 000), frutto di quel capitale sociale e relazionale tipicamente italiano che sta dando vita a una costellazione di iniziative di contrasto alla povertà alimentare che, se adeguatamente sostenute, potrebbero cambiare il ruolo e il *modus operandi* del volontariato e favorire l'innovazione delle politiche contro la povertà più in generale. Essendo la distribuzione di cibo una delle più antiche – forse la più antica – forme di solidarietà, questi progetti dimostrano infatti come la crisi economica e sociale stia ridisegnando il welfare state, i suoi attori e processi. Tra queste esperienze si diffondono, in particolare, gli empori della solidarietà², le cui caratteristiche evidenziano le potenzialità del secondo welfare nel campo della povertà alimentare. Dal 2008 si è assistito a un vero e proprio boom che ha portato all'apertura di 60 empori in 16 regioni, con il coinvolgimento di 2 000 volontari e 60 000 beneficiari (CSVnet 2015).

Il capitolo che segue riassume e approfondisce i risultati delle attività di ricerca svolte nell'ambito del Focus sulla povertà alimentare avviato nel 2013 da Percorsi di secondo welfare con il patrocinio del Comitato Scientifico del Comune di Milano per EXPO 2015, ente composto dalle sette maggiori Università di Milano³.

² Le denominazioni sono piuttosto variabili, tra le più frequenti ricorrono *market solidale*, *supermercato solidale*, *emporio solidale*, *emporio sociale*. Per convenienza nel capitolo verrà impiegato il termine “emporio della solidarietà”.

³ Il focus è disponibile al link <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/focus-poverta-alimentare.html>.

2. DEFINIZIONI E METODOLOGIA DI RICERCA

La presente ricerca intende contribuire alla conoscenza delle nuove forme di sostegno alimentare agli indigenti, ancora piuttosto lacunosa trattandosi di sperimentazioni piuttosto recenti e quindi in fase di consolidamento.

La prima fase della ricerca ha coinciso con la mappatura dei principali empori italiani – realizzati nei Comuni capoluogo di provincia – individuati attraverso internet e articoli della stampa. Ai fini della selezione, abbiamo definito come empori della solidarietà quegli “strumenti di contrasto alla povertà alimentare” *a)* simili nell’aspetto a supermercati commerciali *b)* dove gli aventi diritto possono reperire gratuitamente e in autonomia alimenti e prodotti di prima necessità, *c)* grazie a un sistema a punti correlato allo stato di bisogno *d)* e che si reggono sulla collaborazione tra le istituzioni, le associazioni e le aziende del territorio.

Successivamente si è cercato di identificarne le principali caratteristiche attraverso la costruzione di un database tramite, appunto, il sito internet di ogni emporio – se disponibile – e le relative notizie nella stampa locale⁴. In particolare sono state identificate le seguenti variabili:

- località (necessaria per fare valutazioni su scala territoriale)
- anno di istituzione
- soggetti promotori/gestori (quali soggetti hanno promosso l’idea del progetto e si occupano attualmente della gestione)
- partner (quali soggetti collaborano al progetto ma non si occupano della gestione)
- destinatari (categorie su cui è focalizzato il progetto, ad esempio chi ha perso/è senza lavoro; nuove povertà/povertà croniche)
- *means test* (quali criteri vengono impiegati per la selezione dei beneficiari)
- servizi aggiuntivi integrati (offerta di servizi ulteriori rispetto all’erogazione di aiuti alimentari, quali ad esempio sportello lavoro, sportello sanitario, ecc.)
- durata massima dell’aiuto erogato (aiuto più o meno temporaneo)

La ricerca così realizzata è stata infine integrata attraverso la realizzazione di alcune interviste ai principali stakeholders, al fine di indagare quanto non esplorato con gli strumenti suddetti⁵. L’analisi è dunque il risultato della combinazione di dati

⁴ L’analisi è aggiornata a settembre 2015 ma è da considerarsi in costante evoluzione, data la continua apertura di nuovi empori.

⁵ Di seguito le interviste realizzate: 1. Emporio della solidarietà di Lecce (Comunità Emmanuel), 15 luglio 2015; 2. Emporio della solidarietà di Lamezia Terme (CZ), 23 giugno 2015; 3. Emporio della solidarietà Genezareth, un riparo dalla crisi, Reggio Calabria, 11 giugno 2015; 4. Alimentando, Pavia, 23 marzo 2015; 5. Social Market Terza Settimana, Milano, 5 novembre 2013; 6. Emporio Parma, 20 gennaio 2013. Si ringrazia Paolo Pantrini per la collaborazione nella realizzazione delle interviste. Le interviste complete, insieme a ulteriori approfondimenti su altri empori, sono disponibili sul sito www.secondowelfare.it.

quantitativi e qualitativi. La letteratura e il dibattito nazionale e internazionale riguardante l'impatto e le prospettive di queste forme di aiuto hanno completato la ricerca.

3. CARATTERISTICHE E LINEE DI INTERVENTO

Presentata la metodologia utilizzata nella ricerca, verranno descritte le principali caratteristiche degli empori solidali, cercando in seguito di farne una comparazione interna e con le forme di intervento più tradizionali.

3.1 Dal pacco alimenti alla spesa

Gli empori solidali sono, negli spazi e negli arredi, molto simili a dei comuni supermercati: hanno prodotti – generalmente prodotti alimentari e per l'igiene personale⁶ – disposti su scaffali aperti che gli utenti possono acquistare gratuitamente e in piena autonomia – secondo la modalità *self service* – e una cassa dove “pagarli”. Pagarli tra virgolette perché il prezzo dei prodotti non è espresso in euro ma in punti, il cui ammontare è generalmente definito in base alla disponibilità del prodotto e alla sua utilità: i prodotti di base – come pasta, olio, frutta e verdura... – costano meno rispetto ai prodotti secondari, come i dolci. Questo perché i primi hanno maggiore durata (con un pacco di pasta si possono fare più pasti), ma anche per attribuire alla spesa una finalità educativa, insegnando cioè a intraprendere una dieta sana ed equilibrata e a non sprecare denaro in prodotti inutili – è stato riscontrato infatti, come vedremo, che spesso chi si trova in difficoltà finanziarie necessita di educazione al risparmio. La gestione delle erogazioni di beni alimentari con uno scopo educativo è infatti una pratica sempre più diffusa. È quanto accade, per esempio, negli Stati Uniti con il *Supplemental Nutrition Assistance Program*⁷, programma federale di contrasto alla povertà alimentare che, per aggredire la diffusione delle patologie legate a obesità e cattiva alimentazione prevede che i buoni alimentari – oggi convertiti in carte di debito – possano essere utilizzati esclusivamente per l'acquisto di prodotti alimentari freschi, semi e piante dalla cui coltivazione si producono beni alimentari, escludendo invece cibi riscaldati o cucinati direttamente in loco, alcolici e tabacco.

⁶ La tipologia di beni offerti dipende anche dalla disponibilità delle aziende donatrici del singolo territorio, come vedremo più avanti.

⁷ Il *Supplemental Nutrition Assistance Program* (Snap) è un programma federale di aiuti alimentari istituito nel 2008 con lo scopo di contrastare la povertà alimentare e, in particolare, sostenere le famiglie meno abbienti nell'acquisto di prodotti aventi un alto livello nutritivo. In realtà il primo *Food Stamp Program* risale alla fine degli anni Quaranta, da più di 50 anni infatti il Fsp rappresenta un ingrediente base della politica economica in favore dei ceti meno abbienti (ne beneficia un cittadino su sette). Lo Snap consiste nell'erogazione di *food stamp*, cioè di “buoni alimentari” – non erogati in contanti ma attraverso una carta elettronica simile a una carta di credito – spendibili nei supermercati e nei negozi di alimentari. Possono quindi essere considerati una versione speciale della nostra *social card* e di quelle carte a punti che vengono sempre più spesso utilizzate negli empori sociali. Gli aiuti sono destinati ai cittadini meno abbienti, selezionati sulla base del reddito e delle risorse personali, tra cui risparmi, proprietà, ecc. I singoli Stati, a cui compete la distribuzione dei *benefits*, possono poi variare alcuni dei requisiti.

Così facendo il programma assume appunto uno scopo educativo, quello di spronare i cittadini a rinunciare a *fast food* e *take away* per scoprire l'opportunità di acquistare le materie prime e cucinare i propri pasti.

Come si paga quindi? Attraverso una tessera personale, una sorta di carta di credito a punti il cui ammontare viene definito dagli operatori sulla base delle necessità dei beneficiari. Per fare un esempio, presso l'Emporio della Solidarietà di Lecce dal 2012 al 2015 sono stati spesi 633 486 punti, equivalenti a 950 229 euro (Intervista 1). Questa forma di erogazione è molto apprezzata dagli utenti poiché meno "stigmatizzante" rispetto al recarsi in un supermercato e pagare con una facilmente riconoscibile *social card*, oppure rivolgersi a una mensa per i poveri. Secondo alcuni studi, infatti, le tipologie di aiuto, come mense e *food bank*, comporterebbero fattori di stress fisico (attesa in coda, spazi inadeguati) e psicologico (vergogna, percezione di inferiorità, impossibilità di lamentarsi) che possono accrescere il sentimento di esclusione tipico delle persone che vivono ai margini della società (Selke 2009), rischio particolarmente accentuato per i "nuovi poveri", che hanno poca familiarità con questi strumenti. Infine, l'opportunità di fare la spesa in autonomia sembra migliorare l'efficacia dell'intervento perché consente di indirizzare gli acquisti verso quei beni di cui si ha davvero bisogno, in modo più flessibile rispetto alle erogazioni di pacchi alimenti con prodotti standard.

3.2 Means test

I beneficiari degli empori vengono selezionati attraverso *means tests* i cui criteri sono piuttosto variabili, sia per l'accesso (chi ha diritto e chi no) sia per la quantificazione dell'aiuto erogabile (quanti punti possono essere spesi). Spesso si parla semplicemente di "persone in difficoltà", dove il grado di difficoltà non viene meglio specificato, il che è indice di un approccio molto flessibile. Generalmente si considera la situazione reddituale, nella maggior parte dei casi l'Isee (di solito < 7 500/10 000 euro annui), talvolta l'Isee viene "corretto" da altri fattori in modo tale da favorire categorie speciali – per dare la precedenza, per esempio, a persone che hanno perso il lavoro o alle famiglie con minori. Altre volte si scelgono direttamente gli utenti inviati dai Centri di Ascolto o dai Servizi Sociali territoriali.

Perché questa variabilità? La variabilità dei criteri di selezione riflette la variabilità della povertà stessa, che si presenta oggi come una condizione determinata da fattori eterogenei e che va quindi a colpire persone con *background* lavorativi, familiari e sociali sempre più differenziati. Si segnala infatti da più parti come la platea dei beneficiari degli empori stia andando ben oltre lo stereotipo di "povero" – generalmente cronico – a cui siamo abituati, arricchendosi di quei "nuovi poveri" ritrovatisi in condizioni di indigenza a seguito della crisi economica. Imbrigliare le condizioni di accesso in criteri eccessivamente rigidi rischierebbe quindi di limitare l'efficacia degli aiuti, seppure criteri di accesso definiti e univoci siano necessari per garantire imparzialità nella selezione degli aventi diritto e la formulazione delle graduatorie di accesso.

3.3 Gli utenti degli empori, tra vecchie e nuove povertà

Categorizzare gli utenti degli empori è molto complesso, considerata la variabilità del contesto e delle scelte dei singoli empori, come spiegato sopra.

Complessivamente, oltre al drammatico incremento del numero dei bisognosi, è in atto un mutamento sensibile nella loro composizione, per effetto dell'ingresso dei nuovi poveri nell'arena dei bisognosi. La "platea dei beneficiari" inizia infatti ad andare ben oltre l'immagine convenzionale del povero a cui siamo abituati: le ricerche effettuate sfatano molti di quei pregiudizi relativi alla povertà che sono spesso causa di politiche inefficaci o di "non interventi", errate rappresentazioni con cui talvolta ci si oppone all'apertura di nuovi spazi. Come avvenuto a Verona, dove l'apertura di un nuovo emporio ha sollevato le obiezioni di alcune forze politiche e gruppi di cittadini che temevano la conseguente ghettizzazione del quartiere e l'insorgere di problemi di sicurezza.

Per esempio, per quanto riguarda la nazionalità, si contano numerose famiglie extracomunitarie, ma spesso non si tratta di migranti appena arrivati in Italia - come molti approssimativamente pensano - quanto di persone che vivono qui da diversi anni, con figli nati e cresciuti in Italia, ben inserite nel nostro tessuto sociale e produttivo e che erano riuscite a raggiungere discrete posizioni lavorative, che però hanno perso con l'arrivo della crisi (Interviste 1, 2, 3, 6).

Accanto agli stranieri, sono in forte aumento anche gli Italiani⁸ (che per esempio nel caso di Reggio Calabria compongono ben il 74 per cento degli utenti) 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 minori. I dati relativi agli Italiani stanno comunque cambiando molto velocemente per effetto congiunto del prolungamento della crisi economica e dei cambiamenti nelle strutture sociali e familiari, che mettono in crisi il principale ammortizzatore sociale del welfare mediterraneo: la famiglia. Gli italiani infatti hanno generalmente una rete di sostegno più piccola, ma molto forte, quella della famiglia, e prima di rivolgersi agli empori esitano molto, poiché provano ancora un certo sentimento di vergogna. Gli extracomunitari, invece, hanno una rete più ampia (sono in contatto tra loro), ma molto più debole (non hanno famiglie alle spalle o risparmi su cui contare). Si prevede dunque che nei prossimi anni crescerà il numero di utenti italiani per effetto, oltre che del peggioramento delle condizioni economiche, della maggiore informazione / dimestichezza sulle misure di contrasto alla povertà e del superamento della "paura dello stigma", quel sentimento di vergogna che fino a oggi ha trattenuto molti poveri dal rivolgersi a queste strutture (Kleinhubbert 2014).

⁸ Per esempio, l'ultimo rapporto sulle povertà nella diocesi di Milano a cura della Caritas ambrosiana evidenzia il continuo aumento degli italiani richiedenti aiuto - aumentati di circa il 23 per cento dal 2008 al 2013 - e la concentrazione dei rischi di indigenza nella fascia anagrafica dai 55 ai 65 anni. «L'aumento di anziani di origine italiana con problemi a mettere insieme il pranzo con la cena è una realtà ampiamente verificata in tutte le strutture dove mi sono recato» (Fontana 2015).

3.4 Non solo cibo: i servizi integrati

Secondo la logica degli empori solidali la povertà alimentare è in realtà solo un tassello di un mosaico più ampio che include altri bisogni: di un lavoro, di salute, di contatto umano, inclusione sociale. In questa prospettiva il contrasto alla povertà dovrebbe seguire un approccio olistico, facendo convergere tali bisogni verso un unico obiettivo, quello di ricostruire un'identità, un progetto di vita e restituire dignità alle persone (Fontana 2015). A partire da questa consapevolezza gli empori hanno iniziato dunque a proporre, oltre al cibo, servizi integrati e attività di promozione sociale.

Alcuni empori offrono uno sportello socio-sanitario, volto a fornire indicazioni per la prevenzione e la tutela della salute sia fisica che psicologica – si rileva spesso una correlazione stretta tra povertà e salute. Ci sono servizi per la corretta gestione delle risorse finanziarie e educazione al risparmio, come lo sportello di Portobello, a Modena, che mette a disposizione degli utenti 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.

Oppure lo 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). La promozione dell'occupabilità degli utenti è considerata di tale importanza che alcuni empori hanno iniziato a proporre corsi di formazione / laboratori (dalla sartoria alle piccole manutenzioni) e in alcuni casi a divenire essi stessi dei "piccoli uffici di collocamento". Lavorando sulle relazioni con i beneficiari e incontrandoli piuttosto frequentemente, i volontari riescono infatti a individuare quelli più pronti a entrare nel mondo del lavoro fino a "garantirli" presso aziende del territorio (Intervista 6). Una sperimentazione interessante in questo campo è stata avviata recentemente presso l'Emporio di Parma. "Adotta un lavoratore" è un progetto che mira a incrociare l'incontro tra domanda e offerta di piccoli lavori domestici, che possono essere svolti dagli utenti dell'emporio in base alle proprie competenze. Il lavoro, concordato tramite un modulo internet, è regolarmente denunciato e pagato attraverso i voucher emessi dall'Inps, che garantiscono per ogni 10 euro un versamento di 2,50 euro per copertura assicurativa e previdenziale. Per incoraggiare l'iniziativa, l'organizzazione di Emporio si prende carico delle pratiche burocratiche. Le tariffe, dignitose per il lavoratore ma vantaggiose anche per il consumatore, vengono definite in base alla natura della richiesta. Presso l'Emporio di Lecce è stato invece attivato il "mercato della solidarietà", un servizio di raccolta, restauro e rivendita dell'usato (soprattutto mobilio) e si sta valutando insieme alla società che gestisce la raccolta rifiuti e l'igiene urbana la possibilità di realizzare alcune tipologie di raccolta differenziata. In tal modo si stanno avviando delle attività che consentono di offrire immediatamente possibili "occupazioni", per quanto non risolutive e non necessariamente legate a una posizione lavorativa stabile e a uno stipendio certo, ma che comunque possono tenere o rimettere in attività alcuni be-

neficiari dell'Emporio, incrementandone il «pronostico di occupabilità nel mercato del lavoro» (Intervista 1).

Molto spesso i servizi aggiuntivi vengono realizzati grazie alle sinergie con gli altri attori del territorio. A Portobello (Modena), per esempio, uno degli sportelli è curato dai sindacati, che offrono una prima risposta alle persone che sono senza lavoro, si occupano delle pratiche relative ai sussidi di disoccupazione, forniscono i riferimenti per orientarsi nella ricerca di lavoro e offrono informazioni sui percorsi di formazione professionale. Nello stesso emporio, una volta al mese, è possibile usufruire di una consulenza legale gratuita a cura della Aps IntegriaMO. Lo sportello legale, a partire dall'ascolto del problema segnalato dall'utente, effettua un'analisi del quesito giuridico al fine di individuare le reali necessità dell'utente e le soluzioni giuridiche al problema, per chiarire quali siano i suoi diritti socialmente esigibili e quali siano le sue responsabilità, anche al fine di evitare di intraprendere percorsi giudiziari non sostenibili.

Quando questi servizi non possono essere offerti direttamente all'interno degli empori, gli sportelli di orientamento presenti indirizzano gli utenti presso le strutture già presenti sul territorio più idonee per la risoluzione delle situazioni problematiche. Così facendo intorno al negozio si crea una vera e propria *community hub* composta dagli attori locali impegnati in attività di carattere sociale – e non solo. Gli empori potrebbero dunque divenire una sorta di “sportello unico” al cittadino, espressione di quell'approccio integrato che abbiamo più volte detto essere cruciale per offrire risposte efficaci.

Infine è opinione sempre più condivisa che la povertà oggi si presenti come “povertà relazionale”, non solo materiale, e sia quindi necessario predisporre occasioni per favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo di relazioni (Interviste 4, 5 e 6). Così vengono organizzati momenti di condivisione tra gli utenti – per esempio corsi di lingua italiana, laboratori per il tempo libero, orti sociali – e attività ed eventi aperti anche all'esterno finalizzati a favorirne l'integrazione nelle comunità, superando quelle diffidenze che spesso sono causa di incomprensioni e disgregazione sociale.

3.5 La logica della riattivazione

Un altro aspetto che differenzia queste esperienze rispetto alle *food bank* tradizionali è la rilevanza data alla “logica della riattivazione”. Al momento dell'adesione viene spesso sottoscritto un patto individuale con il beneficiario dove quest'ultimo si impegna a seguire un percorso personalizzato (ricerca attiva di un lavoro, iscrizione ai centri per l'impiego, frequenza di corsi di formazione, percorso contro le dipendenze...) con l'ausilio dei servizi sopradescritti. Mentre in alcuni casi i beneficiari vengono impiegati in attività di volontariato presso gli stessi empori, in altri si preferisce mantenere le due attività separate, poiché si ritiene che in questo modo l'utente «si potrebbe sentire in diritto di pretendere di più» (Intervista 6). Gli accordi possono essere relativi anche ai familiari (per esempio rispetto dell'obbligo scolastico per i figli minori).

L'aiuto alimentare viene inoltre concesso per un periodo temporale limitato – in genere dai 6 mesi a un anno – e rinnovabile solo in casi di particolare necessità. La temporaneità dell'aiuto dovrebbe infatti spronare i partecipanti a non accettare passivamente il proprio stato e ovviare al rischio della cosiddetta “trappola della povertà”.

Perché queste scelte? Innanzitutto perché gli empori sono pensati principalmente come uno strumento di sostegno “intermedio”, finalizzato a supportare chi si trova in difficoltà per il tempo necessario a superare la fase di criticità e ritrovare la propria autonomia. In secondo luogo, la temporaneità dell'aiuto, insieme a una serie di meccanismi di controllo atti a verificare la reale sussistenza di condizioni di disagio dei richiedenti, dovrebbe rispondere a quelle obiezioni, riconducibili alla cosiddetta “parasitism objection”, che caratterizzano le politiche di contrasto alla povertà (Rawls 1971, Van Parijs 1991). Se è vero che questo rischio non appare infondato in un paese come l'Italia, caratterizzato da altissimi tassi di evasione fiscale e lavoro nero, in realtà gli intervistati riportano una casistica contenuta di dichiarazioni false, a ulteriore dimostrazione di come le politiche di questo tipo siano spesso accompagnate da resistenze culturali che non trovano effettivo riscontro nella realtà dei fatti.

3.6 I soggetti coinvolti: dal primo al secondo welfare

Gli empori solidali nascono grazie a una partnership innovativa tra pubblico, privato e terzo settore, aspetto che ne fa un esempio particolarmente calzante di secondo welfare.

Il mondo del volontariato svolge un ruolo centrale nella vita degli empori: sono i volontari a occuparsi dell'organizzazione, dell'apertura degli spazi e di tutte le questioni operative, dall'approvvigionamento dei prodotti alla selezione dei beneficiari – che in certi casi può avvenire con l'ausilio degli operatori dei servizi sociali territoriali.

Il ruolo del soggetto pubblico, più precisamente dell'ente locale, dipende dal singolo contesto e può esplicitarsi in un supporto marginale – limitato per esempio all'offerta di spazi in comodato gratuito – oppure in un coinvolgimento più diretto, mettendo a disposizione risorse economiche e/o umane, oppure, i dati sulla situazione economico-familiare dei richiedenti, dati che possono facilitare gli operatori nella selezione dei beneficiari e nella quantificazione della condizione personale di bisogno. L'adesione degli enti locali è molto importante per promuovere sinergie e aiutare le associazioni presenti sul territorio a coordinarsi, mettere a sistema le risorse e evitare duplicazioni – per esempio istituendo dei tavoli sulla povertà alimentare (Intervista 5). Così facendo gli enti locali possono promuovere servizi che da soli non riuscirebbero a garantire, dati i vincoli di bilancio (Lodi Rizzini 2013). Anche le Regioni, possono sostenere questi progetti mettendo a disposizione ulteriori finanziamenti. La Regione Veneto, per esempio, ha approvato un provvedimento per

stanziare 347 000 euro per sostenere e sistematizzare la nascita degli Empori della Solidarietà⁹.

Le aziende e il mondo della ristorazione (bar, tavole calde, ristoranti...) forniscono agli empori i 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 in perfette condizioni da un punto di vista nutrizionale e igienico. L'offerta di questi prodotti ha un duplice effetto positivo, in quanto interviene contemporaneamente sulla riduzione degli sprechi alimentari e sul contrasto alla povertà (Intervista 4). Dal canto loro, le aziende possono beneficiare dell'abbattimento dei costi di smaltimento – la merce viene ritirata dalle stesse organizzazioni – e della contrazione dei rifiuti prodotti.

Da segnalare anche le fondazioni bancarie, che possono contribuire al finanziamento di questi progetti attraverso bandi specificatamente rivolti al welfare di comunità, nuove povertà... (Bandera 2013).

Come abbiamo visto sopra, il ventaglio di attori, prevalentemente locali, che possono collaborare nella gestione degli empori è estremamente ampio. Tra i tanti citiamo per esempio: sindacati, Caritas, associazioni di volontari, centri di assistenza fiscale, Movimento Adulti Scout Cattolici Italiani, Università del Salento, Confindustria, Centro Servizi Volontariato, Forum Terzo Settore, Protezione Civile, Federfarma.

Infine, come non considerare i cittadini, che partecipano come volontari presso gli spazi, organizzano collette alimentari presso luoghi di aggregazione (scuole, imprese, ecc.), erogano donazioni, spesso con modalità riconducibili alle nuove forme di *crowdfunding* civico. A questo scopo in alcuni empori è già possibile donare una spesa *online* attraverso un portale dedicato.

3.7 Finanziamento

Le modalità di finanziamento sono piuttosto variabili e generalmente comprendono: contributi da enti locali, Unione Europea e fondazioni; donazioni di privati (singoli o imprese); *crowdfunding* e collette alimentari. Un'importante fetta di risorse arriva dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead) che, sostituto del Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (Pead)¹⁰, ha destinato 670

⁹ Nello specifico il provvedimento regionale stabilisce di destinare 130 000 euro al Banco Alimentare del Veneto per incrementare la raccolta e distribuzione delle derrate alimentari in tutta la regione; 60 000 euro alla Cooperativa Sociale Primavera di Mirano (VE) per la realizzazione dell'emporio nei locali messi a disposizione dal Comune; 47 000 euro alla Caritas Diocesana di Verona per realizzare l'emporio solidale nel capoluogo scaligero; 45 000 euro all'Associazione San Vincenzo De Paoli di Treviso per attivare l'emporio solidale nel capoluogo della Marca; sempre in provincia di Treviso, 45 000 euro agli Amici della Solidarietà di Montebelluna per realizzare un emporio solidale; 20 000 euro andranno infine all'Associazione San Vincenzo di San Donà di Piave per creare un emporio nell'area del Basso Piave.

¹⁰ Programma istituito nel 1987 da Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea, nell'ambito della Politica Agricola Comune (Pac), durante un inverno particolarmente rigido per far

milioni di euro di risorse comunitarie al contrasto alle povertà, tra cui la povertà alimentare, a cui sono da aggiungersi 118 milioni di euro di cofinanziamento nazionale da spendersi fino al 2020. Da segnalare anche il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, che finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari, gestisce le donazioni ed erogazioni liberali dei privati legate al cibo per gli indigenti, incentiva il recupero delle eccedenze alimentari all'interno della filiera alimentare e lotta contro gli sprechi alimentari. Le derrate alimentari del citato Fondo anche in questo caso sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritatevoli (Cavalli 2015).

Nonostante la sinergia sopradescritta consenta di contenere i costi di funzionamento, questi restano alti, si pensi solo all'approvvigionamento di quei prodotti che non si riescono a reperire dai donatori, attrezzatura e utenze e, quando presenti, il personale dipendente. A fronte delle difficoltà nel sostenere i costi e dell'aumento delle richieste di aiuto – come vedremo meglio nei paragrafi successivi – all'estero sono state avviate delle sperimentazioni per convertire le *food bank* in imprese sociali. È il caso dei Community Shops aperti nel Regno Unito, supermercati che vendono prodotti di ogni genere (alcool e tabacco esclusi) a prezzi estremamente scontati – circa 70 per cento rispetto al prezzo di mercato – alle persone che versano in condizioni di indigenza. Molto simili quindi agli empori della solidarietà italiani, ma diversi poichè mentre gli empori “nostrani” offrono merce gratuitamente, in questo caso, anche se poco, si paga, perchè i guadagni derivanti dalle vendite vengono investiti per sostenere i costi di apertura del negozio e per finanziare le attività e servizi offerti ai beneficiari. Il *community shop* è infatti un'impresa sociale e non una *food bank*, un modello interessante per quelle realtà che non riescono a sopravvivere potendo contare esclusivamente sul volontariato¹¹.

un buon uso delle eccedenze agricole dell'epoca e per aiutare al contempo i cittadini più svantaggiati della Comunità europea. Formalmente si trattava di un atto del Consiglio che disponeva l'attribuzione di prodotti agricoli prelevati dalle scorte pubbliche di intervento – ovvero le eccedenze di prodotti agricoli immagazzinate nel periodo in cui la produzione superava la domanda comunitaria – agli Stati membri che intendessero distribuirli sotto forma di aiuto alimentare alle persone indigenti. Nel tempo la progressiva riduzione di queste scorte ha reso necessaria una riforma parziale del programma, sia per adeguarlo all'evoluzione della Pac che per rafforzarne l'efficacia. Per questo motivo a metà degli anni Novanta il Pead è stato modificato per consentire, in alcuni casi, di integrare le scorte di intervento con acquisti sul mercato. Negli anni il Pead ha rappresentato un'importante fonte di approvvigionamento per le organizzazioni caritative dei Paesi membri fornendo loro alimenti da distribuire gratuitamente agli indigenti. In Italia, per esempio, il Pead è stato attuato dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea), organismo pagatore su incarico del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per il tramite di sette Enti Caritativi – Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la pace, Caritas italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità – formalmente riconosciute e iscritte al relativo Albo istituito presso l'Agea (Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 164 del 12 maggio 2006). Per maggiori informazioni si veda Frigo (2013).

¹¹ Per maggiori informazioni sui Community Shop si rimanda al nostro approfondimento: <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/poverta-e-sprechi-in-uk-arrivano-i-community-shop.html>.

4. LIMITI E SFIDE APERTE

Come abbiamo visto gli empori presentano molteplici aspetti innovativi e di grande interesse per individuare forme alternative di contrasto alla povertà e allo spreco alimentare che siano adeguate ai bisogni sociali di oggi. In particolare, le esperienze in corso suggeriscono un nuovo ruolo per il volontariato, che negli ultimi decenni sta acquisendo sempre più centralità nel sistema di welfare (Pantrini 2015). Tuttavia, si riscontrano anche numerose criticità, in parte di carattere operativo – trattandosi di sperimentazioni molto recenti e quindi ancora poco strutturate – in parte di carattere ideologico, per le implicazioni che hanno sui diritti sociali.

4.1 *Competizione e difficoltà di coordinamento*

Un primo elemento di criticità consiste nel difficile coordinamento tra le esperienze esistenti a livello locale, “duplicazioni” che rischiano di disperdere risorse e causare sprechi. Per esempio, al 30 settembre 2014, nella sola città di Bologna sono stati censiti 188 punti di distribuzione alimentare mentre risultavano attivi 65 soggetti tra parrocchie, associazioni confessionali e laiche che autonomamente o in maniera coordinata raccolgono generi alimentari per la popolazione (Case Zanardi 2015). Se consideriamo che il numero di progetti è in crescita – e questo è certamente un segnale positivo perché dimostra che, nonostante la crisi economica e la debole fiducia nelle istituzioni, il capitale sociale e il valore della solidarietà del paese restano a buoni livelli – è evidente che senza un coordinamento tra le forze in campo non tutti i progetti saranno sostenibili e finiranno anzi per “farsi concorrenza” tra loro: trattandosi di iniziative fortemente ancorate al territorio infatti, il bacino di aziende donatrici e cittadini volontari su cui contare è unico. Guardiamo a quanto accaduto per esempio in Germania, dove la rete di food bank è cresciuta in modo esponenziale – nuovi spazi sono stati aperti persino in città con meno di 10 000 abitanti e con livelli di disoccupazione sotto il 5 per cento – fino a diventare un “gigante sociale” che conta oggi più di 60 000 volontari, una flotta di veicoli e circa 3 000 punti di distribuzione (Kleinhubbert 2014). Il tutto mentre le donazioni stanno calando, soprattutto quelle delle catene di distribuzione, che hanno ridotto il volume degli sprechi grazie ai prodotti confezionati, che consentono uno stoccaggio più mirato rispetto ai prodotti freschi.

In effetti, le caratteristiche che ha assunto il volontariato negli ultimi decenni non sembrano favorire la diffusione della cultura e della pratica del lavoro collaborativo. Una di queste caratteristiche è senza dubbio la frammentazione, che è il risultato dell’aumento considerevole del numero di organizzazioni che operano sul territorio, combinato con la specializzazione della *mission* e delle attività. Come insegna la teoria delle reti sociali, l’incremento del numero dei nodi di una rete, cioè dei soggetti che ne fanno parte, rende più difficile mantenere la connessione tra i suoi membri, poiché gli sforzi che ogni soggetto deve fare per avviare relazioni con i “nuovi arrivati” non sono “sostenuti” dalle risorse disponibili (Salvini e Gambini 2015, 12). Difficoltà di

collaborazione possono verificarsi tra le stesse associazioni, in particolare tra quelle nuove e quelle più consolidate – con cui spesso ci sono collaborazioni informali, ma non una vera *partnership* – ma anche tra associazioni e soggetti pubblici, con cui i rapporti non sono sempre facili e dipendono troppo spesso dagli interlocutori che ci si trova di fronte. «A volte ci considerano solo come un “pronto intervento” per indigenti e non hanno con noi dei rapporti strutturati. Dobbiamo invece imparare a ricollegarci e non solo per risolvere i problemi, ma anche per progettare insieme. Ora è necessario lavorare in rete, proprio perché le risorse sono scarse» (Intervista 6).

Da qualche tempo infatti, 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 venti-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 strutture di interdipendenza e di collaborazione che siano maggiormente in grado di affrontare la complessità dei cambiamenti nei bisogni sociali (Salvini e Gambini 2012).

A questo scopo alcuni empori hanno già avviato un percorso comune. Il 20 giugno 2015 si è svolto a Parma *Quel che resta del cibo*, incontro nazionale degli empori solidali, punto di partenza per la costruzione di una rete nazionale che possa fungere da coordinatrice, da guida per i nuovi empori e da portatrice di interessi presso le istituzioni. Un nuovo incontro si è svolto il 17 settembre 2015 a Milano.

La necessità di una maggiore regolamentazione viene invocata infine circa la definizione di alcuni requisiti minimi per potere essere classificati come “emporio” (in materia per esempio di recupero e mantenimento degli alimenti, gratuità...), al fine di salvaguardare la reputazione e la professionalità di queste esperienze.

4.2 Sostenibilità dei progetti

Un'altra questione spinosa è data dalla sostenibilità dei progetti nel tempo. Queste esperienze si reggono principalmente sul volontariato e sulle donazioni, che non costituiscono risorse certe essendo, appunto, volontarie. Fino a che punto, quindi, è possibile delegare al volontariato l'offerta di servizi che hanno tale urgenza da dover essere “certi”? Quanti di questi progetti continueranno anche qualora le offerte e i volontari dovessero calare?

Nei Paesi dove le *food bank* sono più consolidate, come Germania e Regno Unito, è già in corso un dibattito piuttosto acceso su questo tema, con i volontari che lamentano di non essere più in grado di sostenere le domande di aiuto che stanno crescendo a ritmi molto veloci in parte per l'aumento dei poveri e dei *working poor*, in parte per l'aumento dei flussi migratori, che portano nel territorio persone in condizioni di grave indigenza, in parte perché vi è meno inibizione nei cittadini a

rivolgersi a queste strutture¹². Tra gli errori che avrebbero portato a questa situazione in Germania si individua il fatto di essersi allargati eccessivamente nell'offerta di servizi integrati, crescendo troppo velocemente e allontanandosi troppo dall'obiettivo primario, quello appunto di offrire cibo, facendosi carico di compiti che invece sarebbero propri del welfare state¹³.

Gli operatori riportano dunque la necessità di ricercare modalità nuove, lavorando appunto sulla costruzione di reti tra associazioni e cittadini radicate sul territorio. Per esempio, diversi empori hanno attivato iniziative come “Adotta una famiglia” e “Compra una spesa online”. «A questo scopo c'è bisogno di più visibilità e informazione per mostrare alla popolazione i disagi e le povertà che ancora non hanno visto e far conoscere loro le nostre iniziative, far capire come lavoriamo, cosicché decidano di partecipare e sostenerci», ci ha raccontato uno degli intervistati (Intervista 6). Si manifesta dunque la necessità di adottare anche nell'ambito del volontariato un rinnovato pragmatismo, una sorta di “carità organizzata” che strutturi le risorse disponibili con la massima attenzione, monetizzando le proprie attività per rendere tangibile il proprio lavoro e i benefici sociali (Fontana 2015)¹⁴. Se si considerano *fundraising* e *crowdfunding* un potenziale canale di finanziamento, è infatti fondamentale lavorare sulla comunicazione, per dimostrare il valore del proprio operato, generare consenso e quindi supporto. Certamente non è facile misurare il valore di questi progetti, tuttavia confrontando i costi di gestione con la loro capacità di generare e redistribuire ricchezza, è stato stimato che gli Empori Solidali, mediamente, hanno un rendimento almeno 7 volte superiore all'investimento fatto (CSVnet). Prendendo invece per esempio la riduzione dello spreco di cibo, l'associazione Trentino Solidale parla di 7 tonnellate di cibo recuperato ogni giorno (2 000 tonnellate/anno) dai cassonetti con un risparmio economico di 2 300 000 Euro.

Infine, vedi *supra*, c'è chi ha intrapreso soluzioni alternative, facendo delle *food bank* delle imprese sociali.

4.3 La frammentazione territoriale: un nuovo divario Nord-Sud?

Un altro problema è quello della frammentazione territoriale, che potrebbe accentuare ulteriormente i divari tra le aree del paese. Secondo una ricerca effettuata su

¹² Per approfondimenti su *food bank* e *working poor* in Europa si rimanda al nostro approfondimento *Europa, con i working poor cresce la povertà alimentare*: <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/europa-con-i-working-poor-cresce-la-poverta-alimentare.html>.

¹³ In Germania, per esempio, una delle ragioni dell'esplosione delle richieste è data dall'aumento delle domande da parte degli studenti che, in media, hanno un reddito di 864 euro, reddito che li classifica come “vulnerabili” – alla stregua dei beneficiari dell'Hartz IV – secondo l'Ufficio Statistico Federale.

¹⁴ Per esempio, nel bilancio sociale 2013 dell'Opera di San Francesco di Milano il calcolo del contributo reale – il plusvalore etico – creato dai volontari indica che per ogni euro donato, circa 2,53 euro sono restituiti ai poveri in forma di aiuto (Fontana 2015).

Tafeln¹⁵, rete di *food bank* attiva in Germania, esiste in territorio tedesco un'alta disparità a livello locale e, in particolare, un evidente squilibrio tra domanda e offerta di aiuto che porta a una situazione paradossale: le aree dove le *Tafeln* sono più concentrate, sarebbero in realtà, in molti casi, proprio quelle dove vi è meno necessità, ovvero dove la povertà alimentare risulta più ridotta. Questo perché, essendo così connesse al volontariato e al tessuto produttivo locale, sorgono dove i territori sono più ricchi di capitale sociale e aziende donatrici e quindi, paradossalmente, dove c'è meno bisogno (Selke 2009).

Questo rischio appare reale per l'Italia dove, al momento, si contano 28 empori al Nord, 23 al Centro e 9 al Sud. I 60 empori sono distribuiti tra le regioni in modo piuttosto disomogeneo, variando da regioni che ne hanno uno solo – o nessuno – ad altre che hanno una rete molto più fitta – come l'Emilia Romagna, che ne ha 14 (CSVnet). Gli empori infatti – soprattutto quelli di comunità, nati al di fuori delle associazioni religiose – si stanno diffondendo soprattutto al Nord, dove è presente un maggiore capitale sociale, un tessuto produttivo più ricco in termini di potenziali aziende solidali, ma anche un tasso di povertà più contenuto rispetto al Sud.

Le interviste realizzate ad alcuni operatori degli empori meridionali confermano in parte alcune difficoltà: «In effetti il Mezzogiorno presenta numerose carenze che rendono molto più problematico l'avvio di qualsiasi iniziativa o la sperimentazione di un'innovazione. Per esempio al Sud è più difficile trovare istituzioni capaci di valutare adeguatamente un progetto pilota, mentre si trovano facilmente enti locali incapaci perfino di garantire ai propri cittadini i servizi più ordinari e tradizionali. Oppure il numero delle imprese orientate alla responsabilità sociale è piuttosto limitato, mentre il "volontariato" viene spesso strumentalizzato per coprire forme di impiego precario. Tutto questo fa sì che le condizioni socio-ambientali siano molto meno favorevoli per la nascita e il consolidamento di iniziative quali quelle dell'Emporio della Solidarietà. Ciò, ovviamente, non impedisce che imprese di questo tipo possano essere tentate e vinte» (Intervista 1). E in effetti negli ultimi mesi si assiste a un'inversione di tendenza, come dimostra la diffusione di reti virtuose che stanno portando alla nascita degli empori anche al Sud (Interviste 1, 2, 3). «In due anni di attività è sorta, anche qui, una vera e propria catena di solidarietà, sia di donatori che di volontari» ci hanno raccontato i volontari di Reggio Calabria. La diffusione di progetti innovativi di rete, con il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio, potrebbe allora offrire nuovi strumenti per contrastare la povertà e promuovere percorsi di coesione sociale anche nei territori più complessi.

¹⁵ *Tafeln* è un'organizzazione non profit nata in Germania nel 1993 per distribuire cibo ai senza tetto principalmente attraverso le eccedenze alimentari – si tratta prevalentemente di prodotti non commerciabili perché in scadenza o con confezioni danneggiate – e che oggi conta 906 sedi sul territorio tedesco. *Tafeln* funziona esclusivamente grazie all'aiuto di soci, sponsor e donatori e non riceve fondi dal governo federale, ma solo talvolta, dalle autorità locali.

Figura 1. Diffusione degli empori della solidarietà in Italia



Fonte: *Quel che resta del cibo*, 2015.

<https://it.batchgeo.com/map/307417e8e6150161d016cebd35ff2e76>.

4.4 Diritto al cibo e diritti sociali

Infine, si sollevano dubbi sulla possibilità che questi strumenti possano affermarsi come una risposta all'indigenza alimentare su larga scala. Da tale prospettiva le *food bank* potrebbero costituire al più una soluzione di emergenza, ma non sarebbero in grado di aiutare i poveri a trovare una reale via di uscita dalla povertà, correndo anzi il rischio di istituzionalizzarla. Tali obiezioni si riferiscono più in generale alle *food bank*, ma sono declinabili anche agli empori della solidarietà, e si fondano su ragioni ideologiche che riguardano i diritti sociali e il rapporto tra economia e politica.

L'istituzionalizzazione delle *food bank* avrebbe da questo punto di vista importanti implicazioni sull'uguaglianza e sui diritti sociali, perché esse diventerebbero dei *gap filler* che colmano le lacune dello Stato. Alcune ricerche evidenziano una correlazione tra la riduzione degli strumenti come i *food stamp* (e più in generale dei *benefit* pubblici) e l'aumento del numero di coloro che si rivolgono alle strutture caritatevoli in cerca di

supporto. Un recente studio dell'Università di Oxford pubblicato dal *British Medical Journal* ha evidenziato infatti un legame diretto fra il taglio alla spesa sociale e il ricorso alle istituzioni caritatevoli, comprese appunto quelle che si occupano di aiuti alimentari: nel Regno Unito le razioni di cibo offerte gratuitamente attraverso le *food bank* dal 2010 al 2013 sono più che triplicate, salendo da 0,6 a 2, 2 ogni cento abitanti. Tale aumento si concentra soprattutto nelle aree dove la popolazione è stata più colpita dai tagli ai welfare e dove è più alto il tasso di disoccupazione (Wilcock 2015).

Secondo i detrattori delle *food bank*, è come se ci trovassimo di fronte a un gioco a somma zero in cui il volontariato è chiamato a compensare il progressivo arretramento dello Stato, ma così facendo rischiamo di normalizzare questa condizione e di fare del diritto al cibo un diritto dipendente dalla carità, dalla sensibilità dei donatori, e quindi non ufficialmente riconosciuto. Le stesse aziende, per esempio, hanno in certi casi espresso preoccupazione che supportando queste iniziative potrebbero contribuire a disincentivare i governi dal prendersi carico del problema e rendere più confuso il quadro di responsabilità tra pubblico, privato e terzo settore (Paget, 2015, 39).

Secondo questa prospettiva in uno Stato democratico la lotta alla povertà non dovrebbe essere delegata al volontariato, il cui impatto è necessariamente limitato, ma richiede che vengano messi in atto provvedimenti legislativi e politiche pubbliche in grado di produrre cambiamenti su larga scala e di garantire a tutti un paniere minimo di diritti e risorse – un esempio è il salario minimo (Monroe 2015). Tanto che secondo altri studi, in Germania il boom dell'aiuto privato contro la povertà sarebbe parte della ristrutturazione neo liberale del welfare state avvenuta, in particolare, dopo la riduzione dei *social benefit* introdotta dalla legge Hartz del 2005 in materia di disoccupazione (Selke 2009, Kleinhubbert 2014).

Un discorso analogo viene fatto circa i servizi integrati, quali per esempio i meccanismi di riattivazione al lavoro. Che fare se il problema origina dalla mancanza di opportunità lavorative a livello locale? O ancora peggio, se il reddito da lavoro non è sufficiente ad assicurare uno standard di vita adeguato? «Il rischio è che risolvano la fame ma non le cause sottostanti, che lavorino al livello dell'individuo ma non delle strutture», spiega Martin Caraher, docente della City University di Londra, sulle pagine di «The Guardian» (Butler 2015).

Infine, le stesse aziende donatrici sono state, forse più all'estero che in Italia, oggetto di critiche che vanno dal *green washing*¹⁶ alle condizioni di lavoro dei propri dipendenti, come dimostrerebbe la contraddizione di alcuni colossi della grande distribuzione che donano cibo alle *food bank* e al contempo offrono ai propri dipendenti contratti di lavoro dalle scarse tutele e dalle retribuzioni così basse da costringerli a rivolgersi alle stesse *food bank* (Monroe, 2015).

¹⁶ Col termine *greenwashing*, letteralmente «lavarsi col verde», si identifica quel fenomeno per cui determinate aziende si attribuiscono impropriamente valenze di carattere ambientale per sfruttarne i benefici sul piano mediatico e promozionale (per maggiori informazioni <http://www.stopgreenwash.org/introduction>).

5. NUOVE E TRADIZIONALI FORME DI AIUTO: QUALE INCASTRO?

«Dare da mangiare agli affamati» è una delle più antiche forme in cui si è realizzato il sostegno agli indigenti. Nel corso dei secoli, tuttavia, in Italia tale obiettivo è stato perseguito attraverso strumenti riconducibili all'ambito della carità prevalentemente di matrice religiosa, secondo il modello corporativo tipico dell'Europa continentale, dove il terzo settore, di cui il volontariato fa parte, si è sviluppato come emanazione delle Chiese, nello spazio derivante dagli accordi tra Stato, *élites* commerciali e Chiesa, per garantire strutture e prestazioni di solidarietà organizzata (Anheier e Salamon 2001). Come si pongono dunque gli empori in questo contesto e quale incastro è possibile individuare tra essi e le forme di aiuto più tradizionali?

Per rispondere a questa domanda è necessario fare due premesse: una sulle “sfumature” della povertà e l'altra sul rapporto tra primo e secondo welfare. È opinione condivisa che la crisi economica e i cambiamenti delle strutture sociali, prime fra tutte quelle familiari, stiano generando un aumento della povertà ma soprattutto della *vulnerabilità*, condizione propria di quelle persone che si trovano in una fase di disagio temporaneo nella quale possono velocemente entrare e dalla quale possono – più o meno – velocemente uscire (Mazzoli 2012). Ipotizziamo quindi l'esistenza di una “scala di povertà” che abbia alle sommità la non-povertà e alla base la povertà estrema, cronica. Prima della crisi i cittadini erano perlopiù polarizzati tra queste due estremità, cioè tra la totale sicurezza alimentare da un lato e la totale insicurezza dall'altro, condizione che caratterizzava coloro che vivevano ai margini della società, individui afflitti da povertà croniche che potevano essere aiutati attraverso tradizionali strumenti quali *food bank*, mense per i poveri, ecc. Negli anni più recenti, invece, a seguito della complessità dei percorsi di vulnerabilità si assiste al progressivo aumento delle gradazioni lungo la scala di povertà, che si presenta oggi come una linea tra poveri / temporaneamente poveri / vulnerabili / non poveri. A fronte di questa complessità, gli strumenti di risposta per essere efficaci dovrebbero essere differenziati sulla base del grado di bisogno che devono intercettare e risolvere. Potremmo quindi ipotizzare un sistema fondato sulla compresenza di strumenti più tradizionali, di stampo assistenziale, che continuino a sostenere le povertà estreme e più difficilmente recuperabili – pensiamo per esempio ai senzatetto, che non avrebbero nemmeno una casa dove cucinare il cibo donato –, e di strumenti nuovi, come gli empori della solidarietà, rivolti invece a quel disagio temporaneo, più facilmente riscattabile e tipico di soggetti semiautonomi che potrebbero emanciparsi se supportati da servizi adeguati. A questo scopo appare infatti molto utile l'approccio integrato tra attori sociali e servizi con cui la persona, oltre a ricevere soddisfazione a un bisogno primario (bisogno di cibo), viene sostenuta contemporaneamente su più fronti (lavoro, salute...). Un approccio che potrebbe risultare efficace anche su altri fronti, per esempio nella gestione dei migranti. Ai fini di una reale inclusione nella società infatti, non sarà più sufficiente offrire cibo e abiti – se non nella prima fase di emergenza –, ma sarà

necessario conoscere chi si ha di fronte, individuarne bisogni ma anche potenzialità e competenze, per ricollocarlo e integrarlo nella società accogliente.

Fatta questa premessa sulla vulnerabilità, torniamo al rapporto tra primo e secondo welfare. Abbiamo definito il secondo welfare come quell'insieme di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico che si aggiungono e intrecciano al welfare pubblico, integrandone le carenze in termini di copertura e tipologia di servizi. Esperienze che coinvolgono una vasta gamma di attori economici e sociali – quali imprese, sindacati, enti locali, organizzazioni del terzo settore – capaci di affiancarsi al primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, che negli ultimi anni si è trovato sempre più in difficoltà nel rispondere ai crescenti rischi e bisogni sociali dei cittadini (Ferrera e Maino 2012). Potremmo quindi considerare gli empori come esperienze di secondo welfare che non si sostituiscono alle esperienze preesistenti – più vicine al primo welfare, non per la natura, che resta non pubblica, quanto per il tipo di bisogno – ma le affiancano così da integrare gli strumenti di risposta e la copertura dei bisogni, sempre più differenziati.

6. CONCLUSIONI: VOLONTARIATO E INNOVAZIONE

La nascita degli empori della solidarietà è un fenomeno molto recente, sul quale di conseguenza risulta difficile fare valutazioni, ma per gli elementi descritti di grande potenzialità nel suggerire innovative modalità di risposta alla povertà alimentare e alla povertà in generale.

La rapida diffusione – parliamo di circa 60 empori aperti dal 2008, con 25 nuove aperture dal 2013 – segnala infatti l'esistenza di un bisogno precedentemente non soddisfatto. Inoltre, la rete che si crea tra gli attori coinvolti e l'approccio integrato per la presa in carico della persona, sembrano potenzialmente più efficaci nell'aggredire le nuove povertà, non dando solo una risposta a un bisogno primario, ma offrendo servizi collaterali. Si tratta di un sistema che è in grado di rilanciare un buon lavoro sociale, promuovere il capitale sociale e la valorizzazione delle relazioni, come abbiamo visto relativamente ad alcuni empori del Sud, dove da una piccola rete di volontari si sono sviluppati progetti che stanno contaminando positivamente i territori più disagiati.

L'importanza che il mondo del volontariato sta assumendo nella gestione della povertà invita inoltre a una più profonda riflessione circa il suo ruolo nel sistema di welfare attuale e circa i mezzi con cui può affrontare una tale responsabilità. Il volontariato è un fenomeno in evoluzione che da alcuni decenni ha assunto rilevanza e riconoscimento nei sistemi di welfare occidentali. Esso infatti partecipa all'erogazione di servizi sociali ed educativi, alla programmazione e progettazione delle politiche sociali, è partner delle pubbliche amministrazioni a differenti livelli. È quindi una componente fondamentale del secondo welfare in quanto risorsa che si aggiunge ai tradizionali strumenti del welfare pubblico implementando le politiche sociali e sperimentando nuove soluzioni per rispondere ai rischi e bisogni che interessano le persone (Pantrini 2015). L'applicazione di concetti quali condivisione e comunità nel campo delle politiche pubbliche, e in

particolare di quelle sociali, è però una tendenza destinata a ridisegnare profondamente il rapporto cittadino-istituzioni e il modello di Stato sociale al quale siamo abituati. Il sistema che ne deriva rimanda infatti, almeno in parte, alle teorie sui beni comuni dove il concetto di pubblico viene messo in discussione, spostando il focus del ragionamento dal mezzo all'oggetto, passando cioè da «ciò che è offerto da un soggetto rientrante nel perimetro pubblico» – lo Stato e le sue ramificazioni territoriali – a «ciò che ha un valore pubblico», ovvero esercita un impatto sul pubblico, sui cittadini (Lodi Rizzini 2015). È opinione condivisa che in una democrazia evoluta tutti gli individui dovrebbero avere accesso a un paniere di beni alimentari tali da assicurare lo sviluppo e la salute dell'organismo. Nel nostro paese, tuttavia, non disponiamo di una politica pubblica nazionale di contrasto alla povertà alimentare, compito che è stato negli anni delegato a “politiche residuali” (come le carte acquisti) e alla beneficenza, in particolare alle organizzazioni di matrice religiosa. Se una tale situazione poteva essere sostenibile in passato, può esserlo ancora oggi, con gli attuali numeri e forme della povertà? La relazione tra terzo settore e Stato non deve dunque fermarsi alla *sostituzione*, che avviene quando lo Stato per limiti finanziari, giuridici, politici, non vuole o non può svolgere un determinato servizio, o quando riconosce che tale servizio può essere erogato bene o meglio da organizzazioni del terzo settore (Ambrosini 2005), ma deve arrivare all'*integrazione collaborativa*, dove lo Stato riconosce le organizzazioni del terzo settore come soggetti delle politiche sociali e le coinvolge in diverse forme nella programmazione ed erogazione di attività e servizi. Diversamente si rischia di restare fermi alla beneficenza, che non è universalità e non è garanzia di un diritto.

Infine, sarebbe importante per gli empirici – e per tutti quei progetti che si occupano di contrasto alla povertà – dotarsi di strumenti di monitoraggio e valutazione in grado di fotografare chiaramente costi e benefici, quantificare e dimostrare l'impatto dei propri interventi. Come è emerso più volte nel corso del capitolo, infatti, la questione della povertà e dei relativi interventi è spesso accompagnata da errate rappresentazioni che rischiano di tradursi nell'inerzia dell'azione politica o in politiche inefficaci.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anheier H. K., Salamon L. M. (2001), *Volunteering in cross-national perspective: initial comparisons*, «Civil Society Working Paper» n.10; <http://core.ac.uk/download/pdf/96232.pdf>
- Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali*, il Mulino, Bologna
- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP4_BANDERA_Le_Fondazioni_di_origine_bancaria_sperimentazione_e_sostegno_alLe_reti%20.pdf
- Berardi D. e Bersanetti F. (2013), *Politiche di sostegno ai consumi alimentari delle fasce sociali meno abbienti*, i Quaderni, REF Ricerche
- Butler P. (2015), *Could supermarkets for poor people tackle the UK's chronic food poverty?*, in «The Guardian», 11 febbraio 2015; <http://www.theguardian.com/society/2015/feb/11/community-shop-supermarkets-low-income-customers-food-poverty>
- Camera dei Deputati, Proposta di legge *Norme per la limitazione degli sprechi, uso consapevole delle risorse e per la sostenibilità ambientale*, 17 aprile 2015
- Case Zanardi (2015), *Empori Solidali: raccolta e distribuzione beni di prima necessità*, Comune di Bologna
- Cavalli D. (2015), *Il Fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia*, Working Papers 2WEL 1/2015, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/allegati/2w_cavalli_wp1_2015.pdf
- European Parliament and European Council, Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2014:072:TOC>
- Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in M. Bray e M. Granata, a cura di, *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma
- Fontana G. (2015), *La fame a Milano*, in «Internazionale», 3 marzo 2015; <http://www.internazionale.it/reportage/2015/03/03/milano-expo-poverta>
- Frigo A. (2013), *Il lungo percorso dal Pead al ead*; <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/il-lungo-percorso-dal-pead-al-fead.html>
- Gori C. (2012), *L'alternativa al pubblico? le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli; https://books.google.it/books?id=SQL27p645CEC&pg=PA38&lpg=PA38&dq=secondo+welfare+e+big+society&source=bl&ots=-qeM06hNTcs&sig=Umhewet1aYmw8CrmJB3hTRBUXUY&hl=it&sa=X&ei=To-s_Vc65FsSsU4WhgLG0&ved=0CE8Q6AEwCA#v=onepage&q=secondo%20welfare%20e%20big%20society&f=false
- Kleinhubbert G. (2014), *Storming the Food Banks: Charities Struggle with Growing Demand*, in «Der Spiegel», 3 gennaio 2014; <http://www.spiegel.de/international/germany/german-food-banks-and-soup-kitchens-struggle-with-demand-a-941661.html>

- Lodi Rizzini C. (2013), *I Comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP6_LODI_RIZZINI_Comuni_risposte_dei_territori_alla_crisi.pdf
- (2015), *Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1/2015, pp. 45-57
- Mazzoli G. (2012), *Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, supplemento al n. 259 di «Animazione sociale»
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2014), *Programma Operativo italiano per il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti*; <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Inclusione/Documents/po-fead-adottato.pdf>
- Monroe J. (2015), *Community Shop is no good if you don't have any money*, in «The Guardian», 11 febbraio 2015; <http://www.theguardian.com/society/2015/feb/11/community-shop-food-banks-social-support>
- Paget A. (2015), *Community supermarkets could offer a sustainable solution to food poverty...*, Demos, London; <http://www.demos.co.uk/files/DemosBritishAislesREPORT.pdf?1423579322>
- Pantrini P. (2015), *Il volontariato giovanile nel secondo welfare*, Working Papers 2WEL 6/2015, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi., in corso di pubblicazione
- Quarantelli M., *Germania: raddoppia il numero di chi si rivolge alla mense per i poveri*; <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/01/06/germania-raddoppia-il-numero-di-chi-si-rivolge-alle-mense-per-i-poveri/832686/>
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford University Press
- Rovati G. e Pesenti L. (2015), *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Vita e Pensiero
- Salvini A. e Gambini E. (2015), *Fare rete: 15 linee guida per sperimentare la rete tra organizzazioni di volontariato*, eBook Cesvot Toscana
- Selke S. (2009), *Tafeln in Deutschland. Aspekte einer sozialen Bewegung zwischen Nahrungsmittelumverteilung und Armutsintervention*, VS-Verlag: Wiesbaden.
- Van Parijs (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
- Wilcock D. (2015), *Increased food bank use linked to areas where unemployment is higher and benefit cuts are deeper*, in «Mirror», 8 aprile 2015; <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/increased-food-bank-use-linked-5481919>