

Come aumentare l'equità e l'impatto dei buoni spesa e degli interventi di solidarietà alimentare durante l'emergenza Covid19?

VADEMECUM PER I COMUNI ITALIANI

La pandemia ha causato una delle più gravi emergenze alimentari degli ultimi decenni. Sono milioni le persone che oggi, in Italia, non hanno accesso ad un cibo adeguato: un numero in costante crescita a causa delle conseguenze sociali ed economiche del Covid-19. I più importanti Enti di assistenza alimentare segnalano un aumento costante delle richieste di aiuto nell'ordine del 40%. Ad essere particolarmente colpite sono le famiglie che già faticavano ad arrivare alla fine del mese e quelle che, a causa della pandemia, hanno perduto il lavoro e non sono più riuscite a trovarne un altro. Durante la prima fase del *lockdown*, il governo ha risposto all'emergenza alimentare stanziando 400 milioni di euro a beneficio di oltre 8000 Comuni italiani per l'erogazione di buoni spesa e/o l'acquisto e distribuzione di generi alimentari e beni di prima necessità. Non solo, è stato anche potenziato il Fondo per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari con due stanziamenti rispettivamente di 14.5 e 250 milioni di euro.

Tuttavia, la crisi continua a mordere e cresce il numero di nuove famiglie che ogni giorno si reca dagli enti di assistenza per ricevere pasti caldi e pacchi alimentari. Per affrontare l'aumento della domanda di assistenza alimentare nel 2021, oltre allo stanziamento di 40 milioni di euro previsti dalla Legge di Bilancio 2021 per il Fondo di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, all'art.19 decies della Legge L. 18 dicembre 2020, n. 176 – provvedimento che converte in legge con modificazioni il c.d. Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020)¹ - è stato previsto il rifinanziamento della misura dei buoni spesa, con lo stanziamento di altri 400 milioni di euro per fini di solidarietà alimentare². Il Governo ha deciso di ricorrere nuovamente a uno strumento di tipo emergenziale. Si tratta quindi di risorse ingenti dirette più a contenere un problema che sta aumentando in modo significativo, piuttosto che intervenire alla sua radice con politiche e programmi efficaci di contrasto. In questa seconda fase dell'emergenza pandemica, anche alla luce delle lezioni apprese con il primo intervento dei buoni spesa, sarebbe stato più opportuno adottare una misura più strutturale e articolata, accompagnata da una maggiore chiarezza degli obiettivi strategici da perseguire nel quadro del contrasto al fenomeno della povertà alimentare. Nonostante ciò, si tratta comunque di importanti risorse a disposizione degli Enti Locali per intervenire sull'emergenza alimentare ed è importante che vengano

¹ [https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/conversione-in-legge-del-decreto-ristori.aspx#:~:text=%E2%80%8B%C3%88%20stata%20pubblicata%20in,Legge%2018%20dicembre%202020%2C%20n.&text=Il%20provvedimento%2C%20oltre%20a%20convertire,Decreti%20Ristori%20bis%20\(D.L.%20n.](https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/conversione-in-legge-del-decreto-ristori.aspx#:~:text=%E2%80%8B%C3%88%20stata%20pubblicata%20in,Legge%2018%20dicembre%202020%2C%20n.&text=Il%20provvedimento%2C%20oltre%20a%20convertire,Decreti%20Ristori%20bis%20(D.L.%20n.)

² Nell'articolo di Legge si afferma che "Per l'attuazione del presente articolo i comuni applicano la disciplina di cui alla citata ordinanza n. 658 del 2020" per cui valgono le stesse regole della precedente misura.

orientate verso azioni il più possibile efficaci ed efficienti, promuovendo approcci e modalità il più inclusivi possibile, in grado cioè di raggiungere il maggior numero di famiglie in condizione di bisogno.

Già a partire dal 30 marzo scorso ActionAid Italia aveva effettuato, in materia di buoni spesa, una mappatura a campione su alcuni Comuni in varie regioni nel Nord (Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna), Centro (Lazio, Marche) e Sud Italia (Campania, Puglia, Calabria) prestando attenzione sia ai grandi centri urbani che alle aree interne, con lo scopo di rilevare le difficoltà e le buone pratiche che diversi Comuni stavano mettendo in campo per strutturare gli interventi di sostegno previsti dal DPCM del 28 marzo. La fotografia emersa era quella di una risposta molto eterogenea sia nelle modalità di strutturazione del servizio che nelle tempistiche con le quali i Comuni si stavano organizzando. A fronte di alcune difficoltà oggettive e comuni a molti, sono state mappate numerose buone pratiche che hanno informato la formulazione di raccomandazioni che ActionAid ha inviato il 4 aprile a diversi comuni con cui era in contatto diretto o attraverso i propri partner e basi locali.

In un recente rapporto “La pandemia che affama l’Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo”, grazie anche al contributo di associazioni e reti locali impegnate in azioni di solidarietà alimentare, abbiamo analizzato in maniera più approfondita le modalità di distribuzione della prima misura dei buoni spesa in otto comuni³. Complessivamente è emerso il carattere fortemente escludente dell’intervento, sia a causa dei criteri discriminatori - in particolare quello della residenza ma, particolarmente problematico è risultato anche il tema del reddito - sia della mancanza di risorse adeguate a far fronte alla domanda. Per questi motivi è importante che a livello territoriale vengano adottati modelli di gestione dell’emergenza alimentare più equi e inclusivi, meno frammentati, maggiormente capaci di coordinare l’intervento di tutti gli attori di solidarietà alimentare e di combinare un mix più efficace nell’impiego delle risorse caratterizzato da una distribuzione diretta di generi alimentari e dai buoni spesa per le famiglie. A fronte di risorse scarse, infatti, e di una domanda in costante aumento, al fine del raggiungimento del maggiore numero di persone è necessario evitare la duplicazione degli interventi, creare le dovute sinergie, realizzando interventi il più capillare possibile.

Quelle che seguono sono delle linee di guida che hanno lo scopo di aiutare gli Enti Locali nello sviluppo di strategie di intervento più eque, efficaci, coordinate e strategiche in grado di massimizzarne gli impatti. L’auspicio di questo lavoro è che si riesca a creare una rete informale di Comuni al fine di condividere soluzioni, modalità e approcci nei programmi di contrasto alla povertà alimentare nel contesto dell’attuale emergenza pandemica ma, auspicabilmente, anche con un orizzonte più lungo.

1. Eliminare dai bandi i criteri escludenti legati alla residenza/cittadinanza/tipologia di permesso di soggiorno

Uno dei criteri maggiormente discriminatori adottati per l’accesso ai buoni spesa è stato quello della residenza. Non è un dato casuale: molte amministrazioni comunali attuano politiche di esclusione selettiva dal riconoscimento della residenza, che determinano una frattura tra la popolazione di fatto e la popolazione di diritto. Quasi tutti i bandi, infatti, con poche eccezioni come il Comune di Palermo, hanno subordinato alla residenza l’accesso alla misura dei buoni spesa. Oltre alla residenza, a seconda dei casi si richiedeva la cittadinanza o quantomeno la titolarità di un permesso di soggiorno di lungo periodo, penalizzando in modo particolare i cittadini stranieri già duramente colpiti da una legislazione che non gli garantisce pieni diritti di cittadinanza. Dobbiamo considerare, inoltre, che la povertà incide sul 30% della popolazione straniera, rispetto al 6,4% in media di quella autoctona. Subito dopo lo stanziamento delle risorse per i buoni spesa

³ Torino, Milano, Corsico, L’Aquila, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina.

con l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali (UNAR) è intervenuto diramando delle linee guida per i Comuni, richiamando l'attenzione sui potenziali rischi discriminatori connessi alla previsioni di requisiti legati al possesso della cittadinanza o della residenza e suggerendo di estendere tali prestazioni a tutti i cittadini stranieri indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno posseduto, con l'inclusione degli stranieri privi di permesso di soggiorno e di coloro che non sono iscritti all'anagrafe in quanto domiciliati di fatto nel Comune, anche temporaneamente, a causa del blocco della mobilità imposto dall'emergenza Coronavirus. Anche ActionAid, insieme a molte altre organizzazioni della società civile, ha inviato un appello ai comuni per chiedere di evitare qualsiasi forma di discriminazione nell'erogazione degli aiuti per l'emergenza⁴. L'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), l'Altro Diritto e altre associazioni locali si sono mobilitate inviando diffide a diversi comuni e presentando ricorso, a seconda dei casi, presso Tribunali ordinari e amministrativi (ad esempio Ferrara, Roma, Brescia, Napoli, Nola, L'Aquila). I Tribunali investiti della questione hanno affrontato tale profilo in maniera sostanzialmente convergente collegando l'erogazione del buono alimentare al soddisfacimento di esigenze primarie della persona umana. Obiettivo della misura era, infatti, quello di garantire alle persone più vulnerabili la possibilità di soddisfare un bisogno primario e un diritto fondamentale quale il diritto all'alimentazione. Infatti, la prestazione prevista dall'ordinanza del capo della protezione civile (il buono spesa) non è una prestazione rientrante nei servizi sociali comunali ai sensi della legge 328/2000, e quindi erogata a favore dei residenti, ma un sussidio nazionale il cui criterio di attribuzione è lo stato di necessità. Ai comuni veniva infatti chiesto di regolamentare l'erogazione del sostegno economico in modo che sul territorio nazionale nessun soggetto in stato di necessità ne venisse escluso. L'unico criterio esplicito ammesso era l'essere in stato di bisogno causato e/o aggravato da Covid-19. Per questi motivi, e forti dei pronunciamenti dei diversi Tribunali intervenuti sulla questione, è importante che i prossimi Bandi per l'erogazione dei nuovi buoni spesa non contengano nessun criterio discriminante in reazione alla residenza, alla tipologia di permesso di soggiorno posseduto e/o alla cittadinanza.

2. Adottare soluzioni più flessibili per identificare l'effettivo stato di bisogno

L'Ordinanza della Protezione civile individuava la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, stabilendo la priorità per quelle famiglie che già non godevano di misure di sostegno pubblico. Come per i criteri della residenza, ai Comuni è stata lasciata ampia discrezionalità nello stabilire i criteri che identificassero "gli effetti economici" dell'emergenza pandemica. Uno dei criteri più importanti è stato identificato nella perdita del posto di lavoro a causa del Covid-19. A questo, ne sono stati aggiunti molti altri mirati a identificare una condizione di forte necessità: livelli di reddito al 2018 (ultimo anno per il quale era disponibile la dichiarazione dei redditi); condizioni abitative (eventuali rate di muti e affitto); liquidità sui conti correnti; numero di figli a carico; famiglie monoparentali, disabilità ecc. La maggior parte dei comuni presi in esame hanno identificato nell'accesso a misure di sostegno pubblico una condizione escludente per il beneficio dei buoni spesa. Tuttavia, sono noti i ritardi intollerabili avvenuti nell'erogazione, ad esempio, della Cassa integrazione che hanno messo in enorme difficoltà le famiglie nell'affrontare i bisogni immediati. L'identificazione dell'effettivo stato di bisogno di una misura di carattere emergenziale come i buoni spesa non può essere vincolata ai comuni criteri di accesso ai servizi sociali. Seppur sussista una necessità di trasparenza ed effettiva comprovazione dello stato di bisogno, il reddito non è un criterio adatto a fotografare i bisogni presenti in quanto riferisce sempre ad una situazione vecchia almeno di un anno (l'ultima dichiarazione dei redditi disponibile). Una possibilità potrebbe essere quella di utilizzare l'ISEE corrente che permette di aggiornare il valore ISEE dei cittadini per i quali è peggiorata la situazione lavorativa o economica rispetto a quella di riferimento per l'ISEE ordinario. Un'altra modalità potrebbe essere quella, laddove i

⁴ <https://www.asgi.it/discriminazioni/appello-comuni-discriminazione-aiuti-coronavirus/>

numeri lo permettano, di valutare, al di là di questi criteri formali, l'effettivo stato di bisogno al fine di erogare il buono spesa. Andrebbe, inoltre, maggiormente valorizzato il ruolo delle reti ed organizzazioni impegnate in azioni di solidarietà alimentare e contrasto alla povertà nei territori, in grado di intercettare e monitorare con rapidità l'evoluzione dei bisogni di persone e nuclei familiari grazie alle relazioni di prossimità instaurate prima e durante l'emergenza.

3. Migliorare la comunicazione sulla misura, fornire adeguato supporto alla presentazione delle domande, garantire tempi di risposta brevi e la trasparenza sui dati

La scarsa diffusione delle informazioni ai cittadini riguardo la misura dei buoni spesa è stata sicuramente un limite per l'accesso a questa forma di sostegno. Oltre al proprio sito e a mezzo stampa, non sempre i Comuni hanno prodotto materiale informativo cartaceo distribuito nei luoghi aperti al pubblico come, ad esempio, i supermercati. Ci sembra, inoltre, che non tutti i Comuni abbiano predisposto materiale nelle diverse lingue delle principali comunità di migranti nel territorio. Nell'analisi condotta su un campione di 316 famiglie assistite dall'associazione La Speranza di Corsico, è emerso come quasi la metà (il 45,25%) non fossero nemmeno a conoscenza dell'opportunità. Alla comunicazione insufficiente si sono aggiunte, in diversi casi, le ridotte finestre temporali offerte per fare domanda, che hanno costituito un ulteriore e importante ostacolo all'inclusione di quelle persone non coinvolte in reti relazionali e di prossimità. È necessario, quindi, garantire una diffusione più capillare delle informazioni nei luoghi frequentati dalla popolazione (ad esempio, i supermercati e la rete di negozi alimentari etnici e di prossimità, consultori, ASL, medici di famiglia, bar ecc.). Non solo, al fine di aumentare l'accessibilità delle informazioni è necessario fornirle nelle principali lingue delle comunità straniere presenti nel comune ed in generale utilizzare un linguaggio semplificato nella documentazione e nelle comunicazioni. È importante poi garantire un tempo adeguato per la presentazione delle domande: una finestra troppo breve può rappresentare un ostacolo all'accesso. Inoltre, il ruolo delle reti di solidarietà e degli enti di assistenza alimentare territoriali è fondamentale, non solo per diffondere le informazioni, ma anche per sostenere la presentazione delle domande. Infine, nel totale rispetto della normativa sulla privacy, è importante raccogliere e rendere accessibili i dati relativi all'erogazione dei buoni spesa. Conoscere quante famiglie hanno beneficiato della misura, la loro composizione, le caratteristiche socio-economiche e gli specifici bisogni, rappresenta una fonte di informazione fondamentale per realizzare una fotografia il più aderente alla realtà della diffusione del fenomeno della povertà alimentare e procedere poi con lo sviluppo di più specifiche strategie di contrasto.

4. Stabilire una cabina di regia per coordinare gli interventi

La risposta territoriale all'emergenza alimentare è stata estremamente diversificata. In generale è emersa una eccessiva frammentazione del sistema di aiuti che ha inevitabilmente inficiato sull'efficacia dell'intervento complessivo. Molte le realtà che si sono attivate, sia istituzionali che associative, e non sempre il dialogo e il coordinamento tra gli attori ha caratterizzato in modo adeguato queste forme di intervento. A ciò si sono aggiunte, in quasi tutte le città, forme di aiuto dal basso, con reti attive a livello di quartiere che si sono mobilitate, in molti casi in completa autonomia, per aiutare le famiglie in stato di bisogno. Molti sono gli esempi come il Fondo di solidarietà per San Berillo a Catania, la Rete Solidale de L'Aquila, l'hub di solidarietà "Nonna Roma" o l'esperienza di autogestione del Nuovo Cinema Palazzo a Roma, le Brigate Solidali a Milano, il Coordinamento Aurora a Torino, il progetto SEEDS a Napoli ecc.

Pur nel rispetto dell'autonomia di azione delle organizzazioni reti e movimenti della società civile come delle realtà più strutturate di assistenza alimentare, è auspicabile che il Comuni si facciano promotori di una

cabina di regia inclusiva e partecipata al fine di coordinare tutti questi interventi evitando l'eccessiva frammentazione, l'eventuale sovrapposizione dei beneficiari, l'esclusione di fasce di popolazione più esposte al rischio ma non intercettate dalle istituzioni o dai servizi sociali, e promuovendo la complementarità degli interventi, la loro maggiore capillarità e standard di assistenza adeguati ai diversi bisogni alimentari e nutrizionali della popolazione in stato di bisogno. In generale è auspicabile un rapporto di collaborazione e dialogo tra Pubblica Amministrazione e reti mutualistiche che parta dal riconoscimento del valore di questi ultimi e ad una messa a sistema del loro fondamentale contributo.

5. Creare patti di solidarietà con le associazioni territoriali per la distribuzione di beni alimentari

La maggior parte dei comuni ha scelto i buoni spesa come strumento esclusivo per erogare le risorse messe a disposizione dal comune. In diversi casi si è provveduto al rafforzamento di questo strumento con altre risorse reperite dai bilanci o dalle raccolte fondi. Ci sono state anche importanti forme di collaborazione tra enti locali e realtà di assistenza e solidarietà alimentare. A tal proposito è utile segnalare l'interessante esperienza rete cittadina Torino solidale, così come il primo Dispositivo di Aiuto Alimentare messo in atto dal Comune di Milano che recentemente ha avviato un secondo Dispositivo che mira a coinvolgere le organizzazioni territoriali in modo più strutturato e diffuso. È importante che le risorse disponibili vengano in parte distribuite alle associazioni territoriali al fine dell'acquisto e distribuzione di prodotti alimentari e di prima necessità – premiando anche le sinergie tra questi soggetti e le reti più informali e di prossimità attive nella solidarietà alimentare - nonché per garantire un minimo di supporto ai loro costi di gestione ad esempio per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per i volontari. Il coinvolgimento diretto e coordinato delle realtà territoriali, laddove presenti e capaci di gestire le risorse assegnate in modo trasparente ed efficace permetterebbe di:

- rendere più capillare l'intervento di assistenza alimentare intercettando famiglie in stato di bisogno altrimenti non raggiungibili con la sola misura dei buoni spesa;
- allentare i criteri più restrittivi per accedere alle risorse dei buoni spesa, garantendo quindi un accesso agli aiuti senza limitazioni se non legate all'effettivo accertamento dello stato di bisogno;
- promuovere una progressiva standardizzazione delle pratiche di assistenza alimentare attraverso la possibilità di stabilire criteri comuni in relazione alle quantità e alla qualità dei prodotti distribuiti;
- contribuire alla creazione di un dataset sui bisogni alimentari della città che aiuti l'amministrazione della futura pianificazione degli interventi di contrasto alla povertà alimentare, nonché per realizzare più efficaci valutazioni di impatto;
- creare complementarità e sinergie negli interventi evitando sovrapposizioni e duplicazioni degli aiuti;
- creare una rete di attori di assistenza e solidarietà alimentare che, in prospettiva, potrebbe continuare a coordinarsi con il Comune promuovendo un approccio più strategico di medio-lungo negli interventi di contrasto alla povertà alimentare;
- lavorare sulle filiere di approvvigionamento al fine di ottenere sconti, aumentando di conseguenza i volumi acquistabili.

PER RIASSUMERE

Al fine di gestire in modo più equo ed efficace l'emergenza alimentare da Covid-19 attraverso le risorse messe a disposizione con i buoni spesa e le altre misure di solidarietà alimentare, i Comuni dovrebbero:

- Eliminare qualsiasi criterio che vincoli l'accesso alla misura dei buoni spesa al possesso della residenza, della cittadinanza o del permesso di soggiorno.
- Applicare criteri socio-economici più efficaci capaci di fornire una fotografia il più attuale possibile della condizione di eventuale bisogno delle famiglie che richiedono i buoni spesa come, ad esempio, l'applicazione dell'ISEE corrente, valutazioni specifiche di carattere qualitativo, dialogando con le reti e le organizzazioni impegnate in azioni di solidarietà alimentare e contrasto alla povertà.
- Comunicare in modo più esteso la possibilità di accedere alla misura dei buoni spesa e/o agli aiuti alimentari e di beni di prima necessità, utilizzando le lingue delle principali comunità migranti presenti nel territorio e garantendo un tempo adeguato per la presentazione della domanda.
- Garantire una maggiore trasparenza e accessibilità dei dati relativi alla distribuzione dei fondi e all'implementazione degli interventi.
- Stabilire una cabina di regia a livello cittadino che coinvolga tutte le realtà che intervengono con iniziative di solidarietà e assistenza alimentare al fine di favorire la trasparenza e la complementarità negli interventi ed eventualmente permettere un'attivazione su aree lasciate scoperte nonché evitare duplicazioni degli aiuti.
- Erogare una parte delle risorse disponibili direttamente alle associazioni di assistenza alimentare territoriali, premiando eventuali sinergie con le reti più informali e di prossimità attive nella solidarietà alimentare, al fine di facilitare un accesso più diffuso agli aiuti e promuovere una maggiore capillarità degli interventi.

Per approfondire

[Emilio Santoro, Buoni spesa: un diritto fondamentale che non ammette discriminazioni, L'Altro Diritto, 2020](#)

[Francesca Biondi Dal Monte, Covid-19: buoni spesa ai cittadini in difficoltà tra discriminazioni e prassi virtuose, 2020](#)

[UNAR, Linee guida in materia di interventi di solidarietà alimentare, 2020](#)

[ActionAid, La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo, 2020](#)

[Food Policy di Milano, Dispositivo di aiuto Alimentare \(DAI\), 2020](#)

[Avviso pubblico inerente l'avvio di un secondo dispositivo aiuto alimentare finalizzato alla concessione di contributi in favore di enti del terzo settore attivi a Milano per l'acquisto e distribuzione di derrate alimentari- anno 2021-](#)