

Introduzione

Dall'economia sociale all'economia circolare e ritorno *

L'economia sociale può essere definita quell'ambito dell'economia nel quale si realizzano utilità sociali specifiche. Essa è da sempre caratterizzata per una attenzione alle persone escluse o tendenzialmente lontane dai circuiti della produzione capitalistica e, perciò, vittime di una difficoltà psicologica o sociale che si traduce in un disagio di cui gli attori dell'economia sociale, siano essi pubblici o privati, si fanno carico. Coloro che vengono raggiunti dai circuiti dell'economia sociale, per dirla in altre parole, sono fuori (in tutto o in parte rilevante) dai meccanismi dello scambio di mercato perché privi di sufficienti disponibilità monetarie (che nelle economie monetarie sono elemento indispensabile per lo scambio) o perché impediti nell'accesso al mercato da barriere culturali, normative, tecnologiche o sociali.

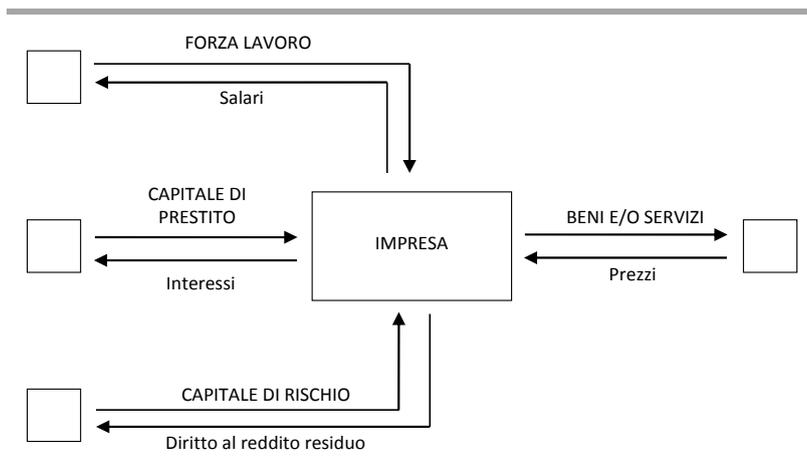
Sia quando un'attività produttiva viene iscritta al novero di quelle che appartengono all'economia sociale perché produce beni e servizi a vantaggio di soggetti deboli perché esclusi dal mercato, sia quando l'appartenenza all'economia sociale dipende dal fatto che l'organizzazione produttiva inserisce nel novero dei propri lavoratori persone svantaggiate, la natura sociale dell'attività economica è legata alla particolare attenzione che si presta a persone che – per ragioni economiche, sociali o culturali – si trovano in si-

* *Marco Musella e Fabio Verneau.*

tuazioni di obiettivo svantaggio e tendono perciò a finire ai margini della società e del mercato del lavoro.

Nel libro *“Economia Politica del Non Profit”*, scritto con Salvatore D’Acunto agli inizi del nuovo secolo, (Musella-D’Acunto, 2001), proponevamo con un grafico, una caratterizzazione dell’economia sociale che può valer la pena riportare con qualche integrazione.

Figura 1. – Le transazioni caratteristiche delle imprese “capitalistiche”



Rispetto a questo schema, l’economia sociale si caratterizza per il venir meno di qualcuna delle “frecce” indicate nella figura. O perché parte dell’apporto del fattore lavoro è gratuito (volontariato) o perché il bene e servizio viene prodotto selezionando la forza lavoro in modo da dare una possibilità a persone con problemi fisici o psichici (l’impresa sociale di inserimento lavorativo) o, ancora, perché il bene e/o servizio viene scambiato ad un prezzo inferiore al prezzo di mercato (al limite nullo), nell’economia sociale viene meno in qualche punto del processo di produzione e distribuzione la logica dello scambio di mercato.

Nell’economia sociale, cioè, i costi di produzione possono essere coperti da risorse diverse da quelle che utilizzano le imprese dei settori tradizionalmente profit e, sempre, un tale fenomeno ha

una chiara finalità redistributiva e di generare un vantaggio per chi non potrebbe altrimenti godere di beni o servizi specifici. I costi possono essere coperti attraverso un finanziamento pubblico o attraverso donazioni o, infine, potrebbero essere più bassi per l'intervento di lavoro volontario (quindi gratuito), ma il beneficio di ciò deve ricadere a vantaggio di persone in condizioni di difficoltà economica, sociale o personale.

Le azioni di contrasto alla povertà in generale e alimentare, in particolare, da questo punto di vista, hanno caratteristiche evidenti per essere considerate di economia sociale: sono rivolte in modo chiaro a persone che si trovano nell'impossibilità di accedere a un funzionamento (in senso seniano) fondamentale quale è il nutrirsi adeguatamente. È spessissimo, la carenza di reddito che rende per queste persone impossibile accedere in misura sufficiente al cibo – un bene privato a cui, però, è collegata la prima delle *capabilities* dell'elenco di Martha Nussbaum: la vita.

Quando però l'azione di contrasto alla povertà alimentare viene svolta attraverso il recupero di cibo invenduto entra in gioco una diversa dimensione dell'economia che va acquisendo peso e rilevanza nel periodo recente: l'economia circolare.

L'economia circolare è una modalità, almeno per la teoria economica, nuova di intendere i processi produttivi e di consumo orientata a riorganizzare attività di imprese e consumatori in modo da minimizzare gli scarti da destinare allo smaltimento rifiuti. Le ragioni che spingono oggi a ripensare tecniche produttive muovendosi dal lineare al circolare, secondo un percorso che si descriverà nel Capitolo 1, sono presto detti.

1. Questione ecologica. Ridurre l'impronta ecologica perché il pianeta non riesce a sopportare il peso del nostro modello di produzione-consumo.

2. Questione economica. L'efficienza dei processi produttivi oggi viene concepita sempre più spesso in termini più complessivi e non solo come un criterio che si applica al rapporto *output/input* della singola impresa omettendo di considerare le esternalità negative prodotte da questa.

Vediamo, però, in maggiore dettaglio il significato dell'economia circolare a partire dalla contrapposizione tra economia *lineare* ed economia *circolare*.

Una delle definizioni del campo di interesse della scienza economica, afferma che l'economia studia *l'ottima allocazione di risorse scarse tra usi alternativi*. In questa definizione si evidenziano tre aspetti fondamentali della disciplina economica: il processo di ottimizzazione, il problema della scelta ed in fine il vincolo della scarsità delle risorse.

Come si osserva, la stessa definizione riconosce, ed anzi pone al centro della sua analisi, il problema della scarsità delle risorse e della necessità di identificare per esse il miglior utilizzo possibile. Tuttavia, la teoria economica ha sempre considerato la scarsità delle risorse più come un vincolo formale che sostanziale e la rappresentazione utilizzata per i processi produttivi è storicamente stata di tipo lineare. Questo tipo di rappresentazione si afferma tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo sull'onda del positivismo e del tumultuoso sviluppo economico e scientifico che caratterizzò la seconda rivoluzione industriale. In accordo con questa visione, per produrre una maggiore quantità di beni sarebbe stato sufficiente adottare una tecnologia produttiva più efficiente oppure aumentare la quantità di fattori produttivi utilizzati. Tutto ciò che il mercato domanda, può essere prodotto adeguando la produzione alla domanda, postulando in questo modo, anche se solo implicitamente, una crescita infinita.

Tale visione lineare dei processi produttivi appare oggi sempre meno adeguata a rappresentare le attuali dinamiche planetarie per almeno due ordini di ragioni: la prima è riconducibile alla forte crescita demografica e al progressivo aumento di benessere e di reddito pro-capite. La seconda ragione è collegata all'inefficienza dei processi produttivi.

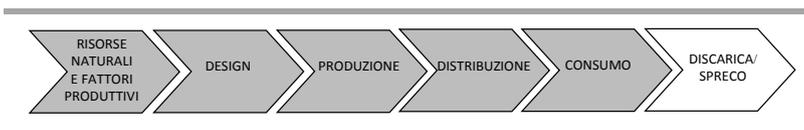
In riferimento al primo punto si stima che entro il 2030 la popolazione mondiale raggiungerà i 9 miliardi di individui e che circa tre miliardi di persone sperimenteranno consistenti aumenti di reddito disponibile. La crescita della popolazione e la maggiore prosperità possono innescare profonde turbolenze e talora un ve-

ro e proprio *shock* sul fronte della domanda che si propaga ai mercati delle materie prime ed in particolare delle risorse energetiche, come testimoniato dalla forte instabilità dei prezzi che hanno caratterizzato la crisi del 2008 e quella del 2011.

Per quanto riguarda l'inefficienza nella produzione di beni, un consistente volume di materiali è comunemente perso durante i processi produttivi caratterizzanti la filiera. Come, ad esempio, perdite di prodotto agricolo, specie ittiche pescate ma non commercializzabili, materiali estrattivi non idonei, ecc. Il Sustainable Europe Research Institute (SERI), ad esempio, stima che ogni anno la produzione nei paesi OECD prevede l'utilizzo di 21 miliardi di tonnellate di materiali che non vengono fisicamente incorporati nei prodotti stessi. Inoltre una volta completato il processo di utilizzazione/consumo del bene, il bene stesso si trasforma in rifiuto e, dunque, avviato alla discarica o verso altra forma di smaltimento. Infine va considerato, che durante il processo di produzione possono essere rilasciate nell'ambiente sostanze tossiche o nocive per l'uomo e per l'ambiente e gli stessi rifiuti possono contenere e liberare nell'ambiente sostanze tossiche.

Il sistema economico lineare, dunque, non prende in considerazione l'inquinamento, l'esauribilità delle risorse naturali ed altre forme di relazione dei flussi input/output come ad esempio il tasso di conversione degli input in output.

Figura 2. – Una possibile rappresentazione dell'economia lineare



L'insieme delle criticità che orbitano attorno al concetto di economia lineare hanno cominciato a manifestarsi già alla fine degli anni Sessanta quando la crescita demografica ed economica hanno iniziato ad interessare non solo i paesi già evoluti del mondo occidentale ma anche alcune realtà dell'America Latina e del mondo asiatico.

Il primo vero allarme lanciato dalla comunità scientifica risale al Rapporto intitolato *Limits of growth* (Meadows et al., 1972) redatto dal cosiddetto Club di Roma in cui si afferma esplicitamente che in un sistema sostanzialmente chiuso come la Terra è impossibile, data la crescita demografica, il livello di industrializzazione e di utilizzo delle risorse naturali ed inquinamento ambientale, continuare a sperimentare un livello di crescita esponenziale senza incorrere nel rischio di collasso globale.

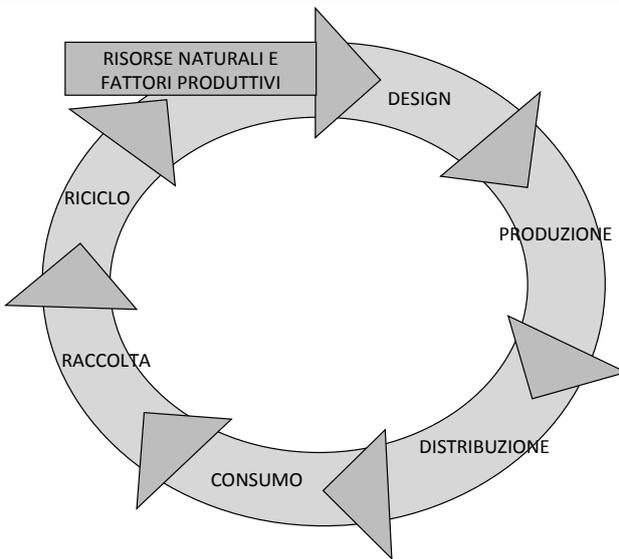
The *Limit of Growth* rappresenta il primo passo concreto verso la definizione del concetto di sostenibilità che prenderà forma in maniera compiuta durante il Summit di Tokyo del 1987, in cui la Commissione dell'ONU sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) pubblicò il rapporto: *Our Common Future* meglio noto come *Rapporto Brundtland* (Brundtland, 1987), dal nome del presidente della Commissione, il primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland. La Commissione Brundtland, adottando un approccio olistico e globale al problema, definisce lo sviluppo sostenibile come «... uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni ...». In tale definizione non si parla esplicitamente di questione ambientale ma ci si riferisce al benessere, e ai bisogni, degli individui. Inoltre viene affrontato il problema della distribuzione intergenerazionale delle risorse quando si afferma il principio etico della responsabilità da parte delle generazioni attuali nei confronti delle generazioni future.

Nel 1997, nell'ambito della Convenzione Quadro ONU sui cambiamenti climatici di Kyoto, a dieci anni dai lavori della Commissione Brundtland, l'approccio *needs vs resources* viene rimpiazzato dall'enunciazione esplicita di tre dimensioni che devono essere in armonia: sociale, economica ed ambientale: «... Lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione dell'ambiente sono componenti interdipendenti e sinergiche dello sviluppo sostenibile».

La progressiva affermazione del concetto di sostenibilità e di sviluppo sostenibile hanno rappresentato la matrice culturale e scientifica all'interno della quale si è sedimentato il concetto di economia circolare. Nella visione proposta dall'economia circola-

re i rifiuti di un processo di produzione-consumo circolano come nuovo ingresso nello stesso processo o in processi differenti. La definizione maggiormente accettata e condivisa è quella proposta dalla Fondazione Ellen MacArthur secondo la quale l'economia circolare è "un'economia industriale che è concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera".

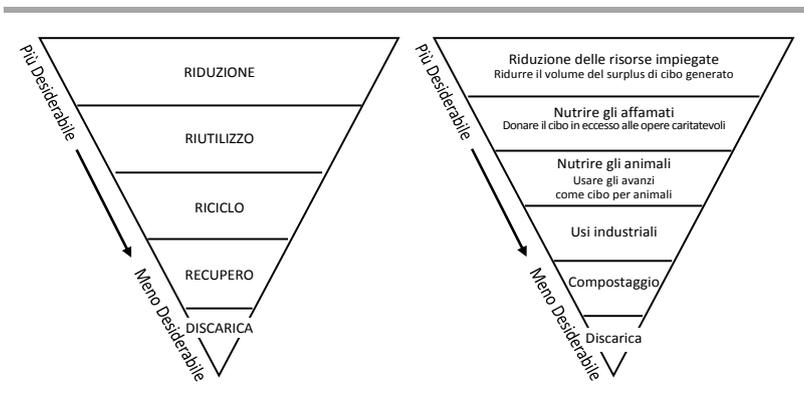
Figura 3. – Una possibile rappresentazione dell'economia circolare



La natura rigenerativa dell'economia circolare consente di sostituire il concetto di fine vita, ed il relativo avvio in discarica dei prodotti non più utilizzabili, con quelli di rigenerazione e sostituzione in cui i processi produttivi prevedono il design di prodotti compatibili con un ciclo di smontaggio e riutilizzo che garantisca risparmi sui costi di produzione nella massima misura possibile e minore dipendenza dalle risorse. Una delle rappresentazioni più utilizzate per schematizzare la logica dell'economia circolare è

la cosiddetta gerarchia multi-R applicabile alla gestione dei rifiuti. Anche l'Unione Europea ha fatto ampio ricorso a tale schematizzazione e nella direttiva quadro sui rifiuti 2008/98 ha adottato il principio delle tre-R: Ridurre, Riutilizzare, Riciclare integrandolo in una gerarchia con cinque livelli, mostrato nella successiva Figura 4 insieme ad una versione leggermente modificata che adotta sei livelli gerarchici in luogo di cinque, proposta nello specifico caso dello spreco alimentare.

Figura 4. – Gerarchia Multi-R per la gestione dei rifiuti



L'obiettivo più desiderabile è ovviamente quello della riduzione delle risorse impiegate organizzando filiere di produzione-consumo più efficienti in grado di ridurre i volumi di *surplus* attualmente generati. L'obiettivo meno desiderabile è quello purtroppo previsto nella ampia maggioranza dei casi e cioè l'avvio in discarica degli avanzi e della parte di produzione non consumata (speco). Le alternative intermedie, fanno ricorso al principio di riutilizzo e di riciclo ed particolare quella più desiderabile è rappresentata dal riutilizzo del cibo per fini alimentari e prevede la cessione del surplus di alimenti ad opere ed enti caritatevoli con lo specifico compito di trasferirli a famiglie ed individui bisognosi.

Ma è sempre così? È giusto ritenere che le esperienze di economia circolare siano – sempre e comunque – esperienze di economia sociale? È corretto, quindi, considerare come identiche le prospettive che orientano le imprese (o altre organizzazioni) che agiscono nella sfera dell'economia sociale con quelle che guidano le imprese che agiscono secondo i dettami dell'economia circolare? La nostra risposta è negativa: se non si vuole generare confusione e alimentare una babele delle lingue nella quale parole diverse vengono usate come sinonimi alimentano non solo confusione teorica, ma anche contraddittorietà e inefficacia in decisioni politiche e provvedimenti normativi, è bene tenere distinte le cose e, semmai, verificare a quali condizioni esperienze di economia circolare possono alimentare l'economia sociale e viceversa. Sul viceversa abbiamo già detto e diremo in questo libro: se la lotta alla povertà alimentare si combatte recuperando cibo destinato allo smaltimento (e non quindi comprando cibo al mercato della frutta, della carne o degli ortaggi) dall'economia sociale si va all'economia circolare.

Il passaggio dall'economia circolare all'economia sociale avviene, invece, quando in un qualche punto dell'anello presentato nella Figura 3 compare l'elemento tipico dell'economia sociale e entra in gioco una transazione, in senso lato, gratuita.

È vero che i principi che ispirano le iniziative che si muovono nell'ottica dell'economia circolare sono la responsabilità sociale e la solidarietà intergenerazionale – e, quindi, principi assai vicini a quelli che ispirano l'economia sociale – ma perché questi vengano declinati anche nel senso di un'attenzione particolare al disagio sociale e all'esclusione dagli scambi di mercato di gruppi sociali specifici, è necessario che vi sia una esplicita sensibilità che si traduce o nella scelta di destinare quota di uno dei prodotti realizzati in un qualche punto del circuito produttivo descritto in Figura 3 a persone in difficoltà o nella scelta di offrire inserimento lavorativo a persone svantaggiate.

Le questioni di cui parleremo in questo libro sono solo un parziale (molto parziale) assaggio di quello che può significare un

ripensamento dei processi di produzione/distribuzione/consumo proprio del nostro sistema economico: il recupero di cibo invenduto dal destino tradizionale delle discariche per alimentare mense per i poveri introduce i principi della circolarità che riguarda essenzialmente il momento del consumo. Esse quindi, rappresentano, di per sé, un modo di “chiudere il cerchio” e di ritornare dall’economia circolare all’economia sociale.

Capitolo I

Contrastare lo spreco per ridurre la povertà: un nuovo paradigma che parte dall'efficienza per giungere all'equità*

SOMMARIO: Premessa. - 1. Iniziative contro lo spreco alimentare, esperienze di solidarietà e secondo *welfare*. - 2. Breve analisi normativa della legge Gadda contro gli sprechi.

Premessa

L'economia, sebbene nasca come scienza sociale e branca dell'etica, ha subito nel corso dei tempi un naturale e consapevole snaturamento, venendo sistematicamente contrapposta a quest'ultima, sulla base degli studi del tema delle scelte (individuali o collettive) e della loro razionalità, e offuscando, per questa via, l'analisi dei sentimenti, dei comportamenti umani e delle motivazioni che danno origine a fenomeni sociali.

Esistono invece ampi spazi per dimostrare che l'economia, basata sul paradigma dell'efficienza, e l'etica, ispirata al paradigma dell'equità, possono assumere caratteri sinergici ed interdipendenti. Infatti, una situazione di miglioramento delle condizioni di equità può generare condizioni oggettive che favoriscono una maggio-

* Marco Musella e Maria Santoro.

re accumulazione di capitale, ma soprattutto migliori opportunità di scambio e, quindi, una maggiore crescita dell'economia. È sbagliato pensare che aumentare l'equità (ovvero ridurre la disegualianza) attivi processi che possano condurre a rallentamenti della crescita del prodotto, perché il *trade-off* equità-efficienza è così stringente da rendere la disegualianza elemento indispensabile per diffondere nel sistema economico incentivi adeguati a generare efficienza e crescita.

Si tratta, come è evidente, di un tema assai ampio e non è intenzione di queste pagine entrare più nel dettaglio di un dibattito che attraverso la scienza economica sin dal suo nascere e che ha interessato anche altri studiosi di scienze umane e sociali. Qui si voleva solo introdurre in modo corretto il tema della lotta allo spreco perché si tratta, come risulterà chiaro nel prosieguo di questo rapporto, di categorie - equità ed efficienza - che entrano continuamente in ballo.

A partire da queste considerazioni, le riflessioni che si proporranno in questa ricerca prendono le mosse, da una parte, dall'analisi del fenomeno del cibo invenduto e destinato allo smaltimento e, dall'altra, da un esame del fenomeno della povertà alimentare, vista come effetto evidente della disegualianza tra individui: mentre per alcuni il cibo scarseggia o manca del tutto, per altri abunda così tanto da essere sprecato.

Se poi si passa dagli individui al sistema, sia esso inteso come sistema locale, nazionale o mondiale, la contraddizione che è davanti agli occhi di tutti è di una quantità enorme di cibo che si butta nella spazzatura - con costi di smaltimento assai rilevanti - mentre gruppi, quando non intere aree e Paesi, di poveri sono affamati o sottoalimentati.

Equità ed efficienza possono essere richiamate entrambe per giustificare pratiche di recupero del cibo invenduto o di riduzione dello spreco. Un'utilizzazione sociale del cibo invenduto, per parlare da subito dell'oggetto specifico del nostro progetto, ha un indiscutibile valore etico, ma anche evidenti vantaggi economici e, quindi, non è affatto in contrasto con progressi sul fronte dell'efficienza, intesa come uso migliore delle risorse coinvolte nei processi di produzione-consumo.

Attivare, infatti, canali di utilizzo del cibo invenduto ha i seguenti vantaggi:

- riduce la povertà alimentare;
- riduce la disuguaglianza di opportunità;
- libera risorse per politiche sociali relative ad altre dimensioni del *well-being*;
- abbatte il costo dello smaltimento;
- riduce l'impronta ambientale.

Attivare canali di riutilizzo del cibo invenduto, inoltre, rende possibile avviare quei processi di economia circolare che hanno di recente assunto rilevanza per la tutela dell'ambiente, per un uso migliore delle risorse naturali, per una sostenibilità dei processi di produzione e di consumo.

L'economia circolare prevede l'avvio di percorsi nei quali alla linearità dei processi descritti nella Figura 1 si sostituiscono, quanto più possibile, elementi di quella circolarità che è descritta nella Figura 2.

Figura 1. – *Linearità dei processi produttivi tradizionali*

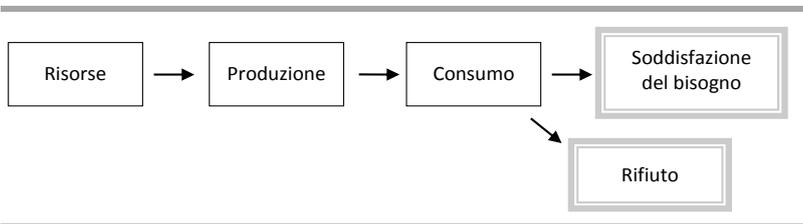
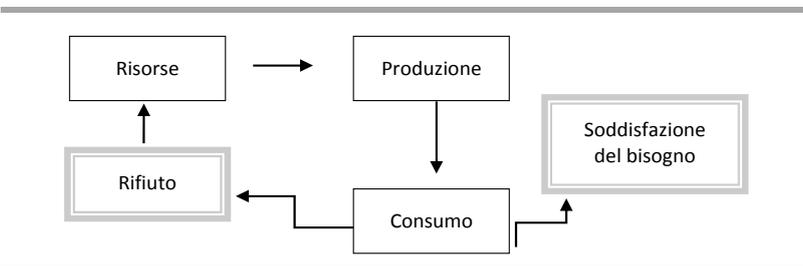


Figura 2. – *Uno schema di economia circolare*



In questo libro, si parlerà soprattutto di una sperimentazione di intervento nel centro storico di Napoli, nella quale si è cercato di avviare una collaborazione tra soggetti pubblici, privati e del privato sociale, unitamente al mondo accademico e alla cittadinanza locale. Si tratta di una sperimentazione che ha inteso potenziare quei processi di sussidiarietà orizzontale efficienti, in grado di modificare una delle distorsioni più eclatanti generate dalla società consumistica, globalizzata e capitalistica che, a ben vedere, sono già in atto, sia pure in modo informale, parziale e precario, nella realtà cittadina partenopea.

1. Iniziative contro lo spreco alimentare, esperienze di solidarietà e secondo welfare

Le politiche nazionali di contrasto allo spreco alimentare non possono non partire da una riconsiderazione dei rapporti pubblico/privato in senso integrato e sussidiario, e dunque basarsi su una visione cooperativa e non oppositiva tra primo e secondo *welfare*, di co-progettazione, condivisione, co-responsabilità degli interventi, per garantire condizioni di vita dignitose a chiunque, nel corso della vita, si trovi in situazioni di povertà assoluta.

È noto che, la crisi economica ha provocato un aumento ed una diversificazione dei rischi e dei bisogni legati alla povertà, determinando una risposta da parte del governo spesso inadeguata rispetto ai fabbisogni di fasce della popolazione sempre più ampie, che da emergenti sono diventati strutturali. Si è, così, andata a sviluppare una coesistenza tra il *welfare* statale e le iniziative intraprese dai soggetti appartenenti al territorio, registrando, quindi, la nascita e lo sviluppo di esperienze di secondo *welfare*, che, da un lato, hanno colmato le lacune presenti sul territorio, potendosi affiancare alle *policy* del governo, dall'altro, hanno generato risposte ancora parziali e non sistematiche: si tratta di interventi basati su un mix di protezioni e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate dal forte ancoraggio territoria-

le, che si sono progressivamente affiancati al primo *welfare* di natura pubblica e obbligatoria¹. L'aggettivo secondo *welfare*, secondo parte della letteratura, ha assunto un duplice significato, sia temporale che funzionale, perché si incastra al primo *welfare*, integrandone le lacune e stimolandone la modernizzazione, attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, gestionali e finanziari, avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico².

Gli elementi di forza di questa strategia, sempre a parere di chi la sostiene, consistono nella multidimensionalità degli interventi, nell'attivazione di comportamenti responsabili della cittadinanza di contrasto allo spreco alimentare e di sostegno alla povertà. Il secondo *welfare* ha quindi, assunto un ruolo rilevante, attraverso progetti innovativi rispetto al *welfare* tradizionale volti a favorire, incoraggiare e sostenere forme di collaborazione sinergica tra pubblico, privato e terzo settore.

Resta centrale il ruolo delle organizzazioni della società civile e di volontariato, che riescono con più successo a realizzare iniziative di assistenza e supporto rivolte ai più bisognosi e che, spesso, in autonomia, mettono in atto strategie ed interventi capaci di raggiungere gli obiettivi prefissati.

I recenti dati Istat 2011, relativi al 9° censimento dell'industria e dei servizi, evidenziano, infatti, una significativa presenza di enti non profit che assistono i poveri alimentari, con 301.191 unità attive sul territorio italiano e numerosi addetti, lavoratori e volontari coinvolti. Al Nord si registrano maggiori unità attive (157.197) e un numero di volontari più elevato (4.758.622) rispetto al Sud (Tabella1).

¹ Secondo rapporto sul secondo *welfare* in Italia, 2015, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

² F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Tabella I. – *Attività delle istituzioni non profit in Italia*

	<i>Numero unità attive</i>	<i>Numero addetti</i>	<i>Numero lavoratori (esterni e temporanei)</i>	<i>Numero volontari</i>
Italia	301.191	680.811	276.313	4.758.622
Nord-ovest	82.883	245.862	82.771	1.406.415
Nord-est	74.314	161.408	63.053	1.311.600
Centro	64.677	147.456	69.041	1.090.250

Fonte: 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi - Rilevazione sulle istituzioni non profit. Istat. 2011.

Accanto ai soggetti del terzo settore, gli enti pubblici collaborano mettendo a disposizione risorse, ovvero partecipando alla co-gestione delle attività. I privati, infine, che appartengono soprattutto al settore della distribuzione dei prodotti alimentari e della ristorazione, provvedono a donare in maniera gratuita derrate alimentari ancora commestibili, ma non più commerciabili, incrementando la logica propria della pratica del riutilizzo per una società a “rifiuti zero”. L'utilità e la tipologia di questo apporto del settore produttivo privato, però, non è stata, ad oggi, ancora adeguatamente quantificata.

In effetti, in seguito anche alla semplificazione normativa dei processi di donazione di cibo avviata a partire dagli anni Novanta, con il d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, relativo alla regolamentazione delle donazioni alle ONLUS, passando per la così detta legge del Buon Samaritano del 2003, si sono sviluppate molteplici sperimentazioni volte ad evitare gli sprechi ed i rifiuti e a favorire il recupero dei prodotti invenduti, che hanno visto il coinvolgimento di molti imprenditori del commercio alimentare e della ristorazione.

Passando ad un'analisi a livello regionale è possibile osservare che sono state intraprese molte e diverse iniziative volte da un lato a ridurre gli sprechi e la povertà, dall'altro a costruire sistemi e processi innovativi di intervento.

Dal punto di vista normativo differenti regioni hanno realizzato misure volte al contrasto dello spreco alimentare ed al riconoscimento del diritto al cibo, come la “legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo” della Lombardia del 2015 o la legge regionale della Campania “Interventi regionali di riconversione delle eccedenze alimentari”, legge, quest’ultima, che semplifica ulteriormente la normativa, dando la possibilità di incentivare e far crescere ulteriormente esperienze di sussidiarietà e solidarietà sul tema dello spreco alimentare. Ma su questo punto ci soffermeremo in seguito.

In riferimento alla realizzazione di attività ed interventi finalizzati a contrastare lo spreco e la povertà alimentare è possibile individuare due modalità di azione: una che punta alla formazione e all’educazione, prevedendo per lo più iniziative di comunicazione, sensibilizzazione ed informazione, con l’obiettivo di modificare i comportamenti e le abitudini degli individui; l’altra, volta ad attivare processi sostenibili di intervento, attraverso l’agire in rete di soggetti non profit, privati, della cittadinanza attiva e del pubblico, generando impatti sociali ed economici positivi a sostegno del territorio e degli indigenti. Nello specifico, rientrano in questa seconda categoria:

- *Il Banco Alimentare*: una delle misure di contrasto alla povertà alimentare più diffusa in Italia. Annovera tra le sue attività principali: il recupero delle eccedenze alimentari (lungo tutta la filiera agroalimentare³); la raccolta e la redistribuzione di cibo e/o delle eccedenze alimentari, sotto forma di donazioni (Collette alimentari, Collette Aziendali); il reperimento di risorse economiche e finanziarie provenienti da diversi *stakeholder*, sia pubblici che privati. Tuttavia, ad oggi, il banco alimentare, prevede principalmente la raccolta e la distribuzione di cibo attraverso collette alimentari provenienti dai supermercati, divenendo una misura relativamente efficiente nel contrasto alla povertà alimentare, che non riesce, tuttavia, ad agire in modo significativo sulle problematiche legate

³ Le procedure adottate nel recupero rispettano in modo rigoroso le norme di sicurezza per garantire igiene, integrità ed appetibilità dei prodotti ritirati.

allo spreco alimentare. Emergono inoltre, anche altre criticità rispetto alle modalità operative attraverso cui il Banco Alimentare agisce. In alcune Regioni, tra le quali la Campania, è previsto, infatti, che le strutture territoriali, ai fini della presentazione della domanda per l'accesso ai servizi offerti dal Banco Alimentare, hanno l'obbligo di:

- presentare un elenco cartaceo o informatico delle persone e dei nuclei familiari assistiti in maniera continuativa;

- costituire, per ogni persona o nucleo familiare, un fascicolo che contenga: documento dello stato di famiglia e codice fiscale; dati anagrafici dei componenti della famiglia e i contatti; almeno uno dei seguenti documenti comprovanti lo stato di indigenza: ISEE, oppure documento di affidamento da parte del comune o dei servizi sociali oppure verbale di visita domiciliare per accertamento condizione indigenza; ogni ulteriore documentazione che si ritiene opportuna: stato di disoccupazione, contratti d'affitto, ecc.

Tali requisiti rappresentano dei vincoli di non poco conto, in quanto non solo rallentano le procedure e le pratiche di accesso ai servizi, ma, soprattutto, escludono tutti quegli enti che aiutano ed accolgono soggetti, in gran parte stranieri, privi della documentazione richiesta, poiché homeless, rifugiati politici, richiedenti asilo.

- *Gli Empori solidali*: sono progetti di contrasto alla povertà alimentare che distribuiscono direttamente il cibo ai bisognosi. Essi presentano numerosi aspetti innovativi, a cominciare dalla natura dei soggetti promotori e gestori che, da terzo settore e istituzioni pubbliche, si allargano fino a comprendere anche il mondo profit; dalle modalità di erogazione dell'aiuto, che prevedono una offerta di prodotti alimentari integrata con altre tipologie di servizi costruiti attorno alle esigenze personalizzate degli indigenti.

Più nel dettaglio, gli empori sociali sono negli spazi e negli arredi molto simili a dei comuni supermercati in cui però, generalmente, il prezzo dei prodotti non è espresso in euro ma in punti, il cui ammontare è definito in base alla disponibilità del prodotto e alla sua utilità. In questo senso si cerca di attribuire alla spesa una finalità educativa. Inoltre, la modalità self-service consente di indirizzare verso i beni effettivamente necessari. Gli acquisti av-

vengono con una tessera personale e l'ammontare di punti della stessa è definito dagli operatori sulla base delle necessità dei beneficiari. Il "modello emporio" risulta molto apprezzato dagli utenti poiché meno stigmatizzante rispetto ad altri servizi come le *food bank*, e quest'aspetto rappresenta un dato particolarmente positivo soprattutto per i "nuovi poveri"⁴, principali utenti del servizio. L'ammissione avviene su segnalazione o per candidatura spontanea. In alcuni casi si può chiedere una adesione degli utenti ad un patto individuale che prevede un percorso personalizzato volto a promuoverne il reinserimento sociale e lavorativo. Infine, occorre sottolineare come l'aiuto venga concesso per un periodo limitato - in genere tra 6 e 12 mesi - e rinnovabile solo in casi di straordinaria necessità. Questo per evitare il parassitismo e la dipendenza dai servizi, nonché la trappola della povertà. Le modalità di finanziamento degli empori sono piuttosto variabili, ma generalmente comprendono contributi da enti locali, Unione Europea e fondazioni, donazioni di privati e *crowdfunding*. L'approvvigionamento dei prodotti avviene, invece, attraverso donazioni di soggetti profit come supermercati e ipermercati, imprese, realtà della ristorazione, ma anche dai Banchi alimentari e indirettamente dalle risorse provenienti da Agea. La promozione dell'occupabilità si è dimostrata di importanza strategica, tant'è che alcuni empori sono diventati essi stessi dei piccoli uffici di collocamento. Molti empori solidali realizzano dunque un vero e proprio sistema integrato di servizi che affianca azioni di tipo assistenzialistico ad interventi di crescita personale, sociale ed economica, attraverso percorsi formativi ed educativi, di inserimento, accompagnamento ed orientamento al lavoro. Questo allo scopo di fornire agli indigenti strumenti efficaci per "uscire dalla trappola della povertà" e ricostruire le basi per una vita qualitativamente migliore⁵.

⁴ Riguardo agli utenti degli empori, infatti, oltre agli stranieri sono in forte aumento gli italiani, soprattutto anziani o nuclei mono-genitoriali (a causa dell'indebolimento del supporto familiare), oltre a soggetti già noti, caratterizzati da povertà storiche.

⁵ Tra gli esempi virtuosi è possibile osservare il progetto "La carta del pane" promosso dal Comune di Grosseto, con l'obiettivo di dare sostegno alle fami-

• I “*Frigoriferi solidali*”: rappresentano un’iniziativa solidale nata in diversi paesi del mondo, come la Germania, la Spagna, i Paesi Bassi, e poi diffusasi, come modello di buone prassi, anche in Italia. Tale iniziativa consiste nella messa a disposizione della comunità locale di frigoriferi dove poter portare e conservare cibo avanzato e donato ed ai quali coloro che ne hanno bisogno possono accedervi gratuitamente, per prelevare alimenti e bevande. I primi frigoriferi solidali stanno nascendo per lo più nelle vicinanze di piccoli negozi alimentari che ogni giorno mettono a disposizione di chi ne ha bisogno il cibo invenduto, ma ancora perfettamente commestibile. Anche i cittadini possono contribuire a rifornire i frigoriferi solidali in modo che al loro interno ci sia sempre qualcosa da mangiare e da bere. Queste iniziative rappresentano una best practice in quanto, nonostante la semplicità di realizzazione e di gestione, offrono la possibilità di connettere lo spreco alimentare con la povertà, trasformando lo spreco in risorsa.

Ciascuna di queste esperienze di secondo *welfare* presenta numerosi vantaggi, ma anche criticità. Se da un lato, infatti, consentono di agire in modo efficace, contrastando spreco e povertà, dall’altro, non riescono pienamente a garantire interventi gestionali e di accesso ai servizi offerti pienamente equi.

Il Banco Alimentare e gli Empori solidali pongono spesso dei rigidi requisiti di accesso ai servizi che difficilmente possono essere soddisfatti dall’utenza di riferimento che è costituita per lo più da homeless, stranieri e rifugiati politici; di contro, i frigoriferi solidali non presentano alcuna selezione di accesso e ciò rischia di registrare la tendenza di un utilizzo improprio del servizio sia

glie ed ai cittadini che si trovano in una grave situazione di disagio economico. Il progetto prevede che coloro che fanno parte delle fasce socialmente deboli possano ritirare cibo fresco e sano direttamente negli esercizi commerciali, per poterli consumare nelle proprie abitazioni o strutture di riferimento. Ed una volta consolidata l’iniziativa, propone la realizzazione e lo sviluppo di ulteriori servizi in linea con in principi di sussidiarietà orizzontale. L’iniziativa toscana rappresenta in realtà solo una delle molteplici attività diffuse su tutto il territorio italiano. Sono, infatti, più di 60 gli empori nati in Italia negli ultimi anni e ci si attende, che in seguito alla diffusione della cultura del rispetto, della sostenibilità e del dono, diventino ancor più numerosi.

inteso come “adagio nel circuito dei servizi di assistenza” da parte degli indigenti che non sono più stimolati ad uscire dalla condizione di povertà ed integrarsi nella società, sia inteso come uso del servizio da parte di coloro che in realtà non vivono in condizione di svantaggio e povertà. Questa problematica nasce soprattutto in quei contesti dove è poco diffusa la cultura del senso civico e del rispetto. Una soluzione potrebbe essere quella di accompagnare le diverse iniziative con azioni di informazione e sensibilizzazione che assumono, in tal modo, un ruolo centrale al fine di “educare” la cittadinanza al rispetto dell’indigente ed alla cultura del dono. L’obiettivo della presente sperimentazione consiste proprio nell’attivare processi innovativi di secondo *welfare* che in modo efficiente favoriscano l’incontro tra offerta e domanda di cibo che altrimenti andrebbe sprecato, mantenendo, allo stesso tempo centrale il tema della dimensione educativa, della sensibilizzazione delle persone circa il peso che la povertà e lo spreco alimentare vanno assumendo nel nostro paese.

2. Breve analisi normativa della legge Gadda contro gli sprechi

La legge Gadda n. 166/2016 si inserisce in un contesto internazionale nel quale la riduzione dello spreco degli alimenti è finalmente un obiettivo sia a livello europeo (dimezzare entro il 2025 lo spreco alimentare ed entro il 2030 i rifiuti alimentari a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori) sia a livello mondiale, secondo l’Obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 dell’ONU (settembre 2015).

In Italia, a partire dalla legge del Buon Samaritano del 2003, che aveva equiparato al consumatore finale le Onlus che effettuano, a fini di beneficenza, la distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti, ci sono stati degli interventi legislativi che hanno regolamentato il complesso processo delle donazioni, lasciando però ampio spazio alle interpretazioni. Questo nuovo testo fa in parte chiarezza sulla questione dello spreco alimentare, in quanto prevede:

- un quadro regolamentare omogeneo in materia igienico-sanitaria;
- procedure standardizzate;
- semplificazione burocratica⁶ e fiscale⁷;
- incentivi per i soggetti donatori, garantendo ad attività commerciali e produttive uno sconto sulla tassa dei rifiuti proporzionale alla quantità di cibo donato⁸;
- allargamento della platea dei possibili soggetti, pubblici e privati, autorizzati a effettuare le distribuzioni gratuite e delle categorie dei prodotti che possono essere ceduti gratuitamente agli indigenti (ivi compreso il cibo confiscato da attività criminali o frutto di pesca e caccia illegali)⁹.

Nello specifico, la finalità della legge, definita all'art. 1, è di ridurre gli sprechi in tutte le fasi della filiera di produzione alimentare, incentivando e favorendo il recupero e la donazione delle ec-

⁶ All'art. 16 "Disposizioni in materia di cessione gratuita di derrate alimentari, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale" è previsto l'innalzamento da 5.000 a 15.000 euro del valore di ogni singola cessione entro il quale non è necessario inviare comunicazione agli uffici dell'amministrazione finanziaria e alla Guardia di Finanza, l'introduzione delle modalità telematiche per le comunicazioni trimestrali, l'adeguamento delle disposizioni in termini di Iva, sfoldendo in tal modo la quantità di documentazione da archiviare da parte delle imprese che cedono cibo.

⁷ La legge accorpa e semplifica le varie normative che prima regolavano questa materia; normative anche complesse come quelle fiscali o sulla sicurezza alimentare. Obiettivo, facilitare la donazione evitando però evasione o forme di mercato nero.

⁸ In passato un qualsiasi soggetto economico (impresa, ristorante o supermercato, ecc.) che volesse donare eccedenze alimentari doveva fare una dichiarazione preventiva cinque giorni prima della donazione. Con la nuova legge basta una dichiarazione consuntiva a fine mese e solo se la donazione è di importo superiore ai 15.000 euro. Prima si dona, poi si riepiloga, sempre garantendo la tracciabilità di ciò che viene donato.

⁹ In base all'art. 8 della suddetta legge è prevista la costituzione di un tavolo permanente di coordinamento al quale siedono tutti gli *stakeholder* coinvolti nel processo di gestione delle eccedenze alimentari ed esponenti dei Ministeri interessati con funzioni consultive, propositive, di monitoraggio e di progettazione per la limitazione degli sprechi e la distribuzione delle eccedenze.

cedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale; si vuole cioè provare a dare un contributo al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei rifiuti per uno sviluppo sostenibile, supportando le attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni.

La norma in oggetto, all'art. 2, definisce lo spreco alimentare come:

«l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti».

La legge risulta dare particolare importanza alla donazione degli alimenti, ponendosi, in tal modo, in linea con le politiche europee, con particolare riferimento alle azioni e agli obiettivi definiti dai principi operazionali dell'economia circolare. All'art. 3, Capo II, si afferma che gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le proprie eccedenze a soggetti donatori. Questi ultimi hanno l'obbligo di destinare gli alimenti ricevuti, in primo luogo agli indigenti ed ai più bisognosi, tenendo conto del *vincolo della data di scadenza*, per alimenti molto deperibili o del termine oltre il quale essi sono considerati a rischio («da consumarsi preferibilmente il ...»), o, ancora, del *termine minimo di conservazione* (Tmc) del cibo, inteso come la data fino alla quale un prodotto alimentare, in adeguate condizioni di conservazione, mantiene le sue proprietà specifiche. La cessione per donazioni a titolo gratuito è consentita dunque anche oltre il termine minimo di conservazione, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario, le idonee condizioni di conservazione, in linea con le norme europee e nazionali di igiene e sicurezza alimentare. Ancora, le aziende cedenti possono consegnare direttamente alle Onlus il cibo, mentre in precedenza dovevano essere le Onlus a ritirare i prodotti; anche alimenti con errori di etichettatura, difetti nell'imballaggio o con imperfezioni estetiche, ma che risultino comunque ben conservati e adatti al consumo umano, possono essere donati a titolo gratuito agli enti caritatevoli.

Merito non ultimo dell'intervento legislativo è quello di prevedere attività di promozione, formazione e misure preventive in materia di riduzione degli sprechi «al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e le imprese sulle conseguenze negative degli sprechi alimentari», ponendo particolare attenzione ai temi del diritto al cibo, dell'impatto sull'ambiente e sul consumo di risorse naturali e alle possibili misure per il contrasto degli sprechi medesimi.

Non possiamo che interpretare positivamente una legge che cerca di offrire una cornice normativa chiara ad un fenomeno già diffuso nel nostro paese e soprattutto nel nostro territorio, che dà la possibilità di incentivare e far crescere ulteriormente la sussidiarietà, la solidarietà e la propensione al dono. Tuttavia, ci sono ancora alcune nodi da risolvere. In particolare, resta ancora complicato, per esempio, il recupero del cibo cotto, che richiede il possesso di attrezzature specifiche, come gli abbattitori termici per poter distribuire anche il giorno successivo, e sono poche le aziende ospedaliere o le mense scolastiche campane a possederle. Pertanto è necessario implementare e rafforzare un sistema integrato incentrato sulla sostenibilità e capace di portare avanti misure innovative volte alla riduzione degli sprechi. A tale scopo, l'art. 11 della suddetta legge prevede il rifinanziamento, con 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018, del fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e l'istituzione di un fondo nazionale per progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze. Tale fondo è destinato ad incentivare e sostenere attività di ricerca e di innovazione tecnologica nel campo della *shelf life* dei prodotti alimentari e del loro confezionamento, al finanziamento di progetti di servizio civile nazionale, nonché alla promozione di azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti alimentari.

La misura normativa nel suo complesso rappresenta un'importante inizio per la realizzazione di un percorso che costruisca un sistema integrato di politiche ed iniziative capaci, sfruttando la logica che è alla base dell'economia circolare, di collegare interventi di contrasto allo spreco a misure di contrasto alla povertà, trasformando lo spreco in risorsa da donare a coloro che soffrono la fame. L'auspicio è che si passi dalle parole ai fatti, per favorire l'at-

tivazione di un processo virtuoso di contrasto alla spreco alimentare e alla povertà degli indigenti, che parta dal basso, e che venga sostenuto e non ostacolato dalla burocrazia del settore pubblico, garantendo un effettiva complementarità tra esperienze di primo e secondo *welfare*.