

Buoni spesa e misure di contrasto all'emergenza alimentare nelle città metropolitane italiane.

Buoni spesa e misure di contrasto all'emergenza alimentare nelle città metropolitane italiane. Disuguaglianze e aggiustamenti alla ricerca di un quadro politico.

Alessandro Pirani, Riccardo Crosara, Andrea Giua.

[cogruppero / comunitalia.co]

working paper

Abstract

Questo contributo analizza gli schemi amministrativi con cui i principali Comuni italiani stanno gestendo l'emergenza alimentare connessa alla quarantena imposta per contenere il contagio da virus COVID-19, nei mesi di marzo e aprile 2020, utilizzando come pretesto la gestione del fondo governativo di 400 milioni redistribuito su base comunale per l'acquisto e la distribuzione di voucher alimentari. L'intento è avviare una discussione più ampia sulla necessità di prevedere politiche alimentari alla scala locale che rendano in prospettiva il cibo un diritto e un perno essenziale dell'azione ordinaria di governo, oltre la sfera del disagio sociale e delle povertà estreme.

Abstract	1
Pandemia e sicurezza alimentare.	3
Il caso Italia.	5
Un problema di povertà estreme. Indigenza e crisi.	6
Un'ordinanza non fa primavera. I 400 milioni.	6
Prime osservazioni.	7
Dentro o fuori? Una questione di commi.	8
I numeri della misura emergenziale.	10
Nullatenenti o poveri? Trovare i beneficiari.	11
Chi prima arriva? La questione della priorità.	12
L'era dell'accesso? Divide digitale e disuguaglianze.	12
L'essenziale è invisibile. Da generi a generici.	14
Traiettorie di ricerca.	15

Pandemia e sicurezza alimentare.

La sera del 23 febbraio mi resi conto che qualcosa non andava. Non dai telegiornali, ma andando al supermercato. Era domenica sera e il negozio, solitamente deserto a quell'ora, era inspiegabilmente overcrowded, con file interminabili alle casse. All'epoca non c'era distanziamento sociale, non c'erano mascherine o gel igienizzanti. Non c'erano i *droplets*, l'aerosol e tutto il resto. Ma c'era già - inconscia, strisciante, subdola - paura di morire. Paura di non avere di che sfamarsi, una paura atavica che la nostra generazione agiata - quella della 'società signorile di massa'¹, secondo la definizione di Luca Ricolfi entrata nel mainstream - non ha evidentemente mai conosciuto.

Da subito, da prima ancora che scoppiasse, dai primissimi momenti, l'emergenza è stata un problema alimentare. Azzerata ogni velleità all'apice della piramide di Maslow, lo spettro della quarantena e della recessione (che ne deriverà) si è riversato nelle viscere di ciascuno di noi, spingendo all'accumulazione di viveri, di nutrienti di base utili per affrontare un letargo (detto anche *lockdown*) che si prospettava, come poi è stato ed è, lunghissimo.

Nel *lockdown* dei ricchi abbiamo scoperto di avere competenze culinarie che non sospettavamo di avere, inizialmente abbiamo sperimentato, comunicato (tra tutti, merita una citazione il progetto Instagram Pandemeal), abbiamo impastato e fatto nascere colture di lievito madre, abbiamo immaginato progetti di e-commerce² come sollievo per le categorie professionali più sotto stress in questa fase, insomma ci siamo dati da fare per ribadire con forza la nostra voglia di vivere. Mangiando. Convincendoci di farlo come passatempo.

Nel *lockdown* dei poveri è successo che i poveri sono diventati più poveri, e che chi non era già povero secondo le definizioni statistiche si è trovato improvvisamente in difficoltà. Nessuno ha potuto davvero controllare l'entità di questa platea di persone che non riescono più a mettere insieme il pranzo con la cena. Ma è stata chiara da subito l'impossibilità di accedere alla risorsa alimentare, non solo per mancanza di soldi, ma anche per mancanza di strutture distributive capillari e di sistemi insediativi figli di culture urbanistiche concentrazionarie che hanno prodotto food deserts³ un po' ovunque.

“Il coronavirus è stato talvolta chiamato un equalizzatore, perché ha infettato sia i ricchi che i poveri, ma quando si tratta di cibo, questa uguaglianza finisce. Sono le persone povere, compresi grandi segmenti delle nazioni più povere, che stanno soffrendo la fame e affrontano la

¹ Ricolfi L. (2019) *La società signorile di massa*, La Nave di Teseo.

² Un esempio piccolo e interessante viene dalla startup Goodland, che a Bologna ha creato un e-commerce di prodotti biologici e a km zero destinato ai sanitari dell'Ospedale Sant'Orsola <https://starevicini.goodland.network/>.

³ "Food desert - Wikipedia." https://en.wikipedia.org/wiki/Food_desert.

prospettiva di morire di fame"⁴. Nel lockdown dei poveri, come si dice, non siamo affatto sulla stessa barca, come ha enfaticamente affermato il Papa a Pasqua. La tempesta è la stessa, ma le barche sono molto diverse.

Per capire un po' meglio cosa stesse succedendo, abbiamo avviato una conversazione twitter, a partire dall'attivazione dell'account covidfood⁵, che in poco tempo ha raccolto quasi 500 follower attivi. In quello spazio di discussione e condivisione di pratiche in queste settimane c'è stato tempo per tracciare il dibattito, i contributi delle varie agenzie internazionali e i casi di risposta puntuale - misure nazionali, progetti dal basso e così via.

C'è già di tutto, nel mondo, ed è presto per fare una prima rassegna - ce ne sono già tantissime tipo questa. Ci sono tantissimi contributi su come il problema si sta gestendo alla scala urbana, per due evidenti ordini di motivi: il primo, COVID-19 è un problema prevalentemente urbano, che ha impattato pesantemente sulle aree ad alta densità; il secondo, l'urbanizzazione ha determinato un aumento della concentrazione dei contagi nelle aree ad alta densità di popolazione, comprese quelle con minor capacità reddituale. Ovunque⁶, si parla di come la città dovrà modificarsi per tornare a essere abitabile nella gestione della pandemia e di come le aree che sono state oggetto di spopolamento negli ultimi decenni potrebbero tornare a essere un utile bacino di ripopolamento e di re-insediamento di popolazioni urbane in fuga dall'isolamento sociale⁷.

Un esempio di come le città hanno disegnato policy viene da New York, pensa te, che è sia capitale del mondo che - ahimé - capitale del nuovo coronavirus. Con il suo "Feeding New York. The plan for keeping our city fed during the covid-19 public health crisis"⁸ il Sindaco Bill de Blasio dice, non senza enfasi, "We won't let anyone go hungry in the greatest city in the world". Nell'introduzione, si ricorda che "Solo nelle ultime tre settimane, il Comune ha fornito circa 4,5 milioni di pasti per i newyorkesi affamati. La nostra solida rete di mense popolari, dispense alimentari e altre organizzazioni comunitarie sta nutrendo centinaia di migliaia di persone in più al giorno. In totale, la città sta investendo 170 milioni di dollari nei prossimi mesi in questo sforzo senza precedenti per nutrire i newyorkesi".

⁴ Abdi Latif Dahir, "Instead of Coronavirus, the Hunger Will Kill Us.' A Global Food Crisis Looms", 22/4/20 <https://www.nytimes.com/2020/04/22/world/africa/coronavirus-hunger-crisis.html>

⁵ <https://twitter.com/covidfood>.

⁶ Un esempio interessante viene dall'articolo di David Roberts per vox.com "How to make a city livable during lockdown. From wider sidewalks to better balconies: tips from a long-time urbanist".

⁷ E' il caso del dibattito innescato da Stefano Boeri con un articolo su Repubblica

https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/20/news/coronavirus_boeri_via_dalle_citta_nei_vecchi_borghi_e_il_nostro_futuro2-254557453/, cui ha fatto seguito una conversazione pubblica la sera del 24 di aprile su come 'riabitare i piccole centri'

https://www.facebook.com/watch/live/?v=3074987569235401&external_log_id=e4ed4f172dd44e4fb5d2b2cf8de09352.

⁸ <https://www1.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/reports/2020/Feeding-New-York.pdf>.

New York è un caso a parte, si dirà. Anche rispetto al resto degli Stati Uniti, come noto. Vero, ma vale comunque la pena partire da lì per indagare come le principali città italiane stanno vivendo una sfida molto simile - anche se in scala, appunto, non paragonabile - a quella della Grande Mela. Una città è comunque una città. E può avere una visione e un'operatività più o meno centrata sul diritto all'alimentazione. Un impianto più o meno dotato di servizi. Una densità più o meno alta di superfici commerciali alimentari. Una quota di questi più o meno alta di grande distribuzione. E così via. Abbiamo, quindi, iniziato a osservare cosa si sta facendo in Italia: cominciando da come si sta gestendo oggi la distribuzione dei buoni spesa, unica misura specifica in materia alimentare messa in campo dal Governo, cercando tra le pieghe delle singole delibere di Giunta e Consiglio e determine di impegno di spesa tracce di politiche alimentari urbane che per cultura e modello di welfare dalle nostre parti (spoiler) ancora non sono propriamente diffusissime.

Il caso Italia.

400 milioni di euro in totale (poco più del doppio, quindi, della sola città di New York, che pure ha più di 8 milioni di abitanti) è la cifra stanziata dal governo con DPCM del Dipartimento della Protezione Civile. Una cifra a prima vista ridicola. A prima vista, data la difficile stima della possibile platea dei beneficiari. Ogni Comune ha un'idea abbastanza precisa di quante persone hanno in carico i propri servizi sociali; nell'intendimento governativo l'idea è stata, però, di alleviare la condizione di indigenza 'interventuta' (e non già presente) a seguito del lockdown, senza che le misure si andassero a sommare a quelle già in essere. Ecco, di questa platea 'emergente' è difficile avere una quantificazione anche solo approssimativa.

Il dibattito sulle misure di contrasto alla povertà è stato a lungo in Agenda negli ultimi anni. Le misure come il 'reddito di cittadinanza', la più significativa⁹ da questo punto di vista implementata in Italia pur con tutti i suoi ovvi chiaroscuri, intendono dare una risposta strutturale a quella fascia di popolazione "che si trova sotto la soglia della povertà assoluta, che ha a disposizione meno di 780 euro al mese" (secondo definizione ISTAT¹⁰).

Con la misura dei buoni spesa, così come nel contributo per i mancati guadagni (presunti) degli 'autonomi' (i 600 euro) ci troviamo in un ambito emergenziale, episodico, che si rivolge a una popolazione imprecisata: 'emergente', nella duplice accezione di 'emergenza' e 'emersione'; una misura all'interno di quella categoria di misure economiche di contrasto alla povertà, di 'ultima istanza', ma senza alcuna pretesa di diventare strutturale.

⁹ Ne risultano beneficiari finora 2.370.938 persone, di cui appena il 2% risulta aver 'trovato lavoro' https://www.repubblica.it/economia/2020/02/14/news/reddito_di_cittadinanza_anpal_lavoro-248569887/.

¹⁰ <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>.

Un problema di povertà estreme. Indigenza e crisi.

In Italia il tema dell'approvvigionamento alimentare è stato inserito storicamente all'interno di due traiettorie fondamentali: le politiche sociali di contrasto alle povertà estreme e la fornitura diretta di alimentari ai destinatari delle misure di sostegno, provando in questo modo a forzare le scelte in materia di consumo, anche per poter indirizzare i fondi verso filiere produttive in crisi o per far fronte al malcontento da parte dei produttori (ad esempio, nel 2019¹¹ 14 milioni del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti sono stati destinati all'acquisto di formaggio avente le medesime caratteristiche del pecorino romano, proprio in corrispondenza con la protesta dei pastori sardi, che notoriamente sono tra i principali produttori).

Lo strumento utilizzato tra il 2014 e il 2020 è il Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti, gestito dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura. Il Fondo è la formula attraverso cui lo Stato italiano ha dato sviluppo concreto alla linea di finanziamento prevista dal Fondo di aiuti europei agli indigenti, istituito dal Regolamento UE n.223/2014, per il quale l'Italia ha potuto contare sulla dotazione di 595 milioni di euro (670 milioni a prezzi correnti) per il periodo 2014-2020, cui si sono aggiunti 118,3 milioni di euro di cofinanziamento nazionale.

Nel corso di questa crisi, il Fondo è stato oggetto di un incremento di 50 milioni di euro all'interno del decreto-legge n. 18 del 2020 (il c.d. "Cura italia"). Tuttavia, mentre il coronavirus ha modificato e ri-plasmato giorno dopo giorno i cosiddetti "bisognosi di aiuto", il Fondo pare aver ignorato tale dinamica sociale, mantenendo invariata la platea di beneficiari, intendendoli sempre e semplicemente come "coloro che si trovano in condizioni di estrema povertà". A differenza del programma sull'erogazione di buoni spesa preso in considerazione in questo articolo, il programma operativo del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti non viene gestito direttamente attraverso i Comuni, ma attraverso specifiche Organizzazioni partner individuate tra le organizzazioni non profit del settore sociale, cui si affiancano, con un compito di supporto per la mappatura delle necessità, le reti dei servizi pubblici territoriali.¹²

Un'ordinanza non fa primavera. I 400 milioni.

E arriviamo alle Amministrazioni locali. I Sindaci hanno pochi strumenti ordinari per gestire crisi alimentari diffuse che riguardano persone e nuclei familiari non già in carico ai servizi. Per

¹¹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14268>.

¹² Programma Operativo FEAD I 2014-2020.

questo, per offrire una risposta non strutturale ed emergenziale nel corso del lockdown, si è messo mano a un trasferimento straordinario destinato alla distribuzione di buoni spesa. L'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 658 dello scorso 29 marzo 2020 piove in un deserto di politiche alimentari. Il provvedimento, recante "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", ravvisa (art. 1) "la necessità di incrementare il fondo di solidarietà comunale per la necessità di supportare i Comuni interessati dall'emergenza epidemiologica da virus COVID-19", definendone il riparto in una prima quota, pari all'80% del totale, in proporzione alla popolazione residente di ciascun Comune e in una seconda, pari al restante 20%, in base "alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun Comune e il valore medio nazionale".

Lo stanziamento ha permesso ai Comuni di acquisire, in deroga al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun Comune nel proprio sito istituzionale; generi alimentari o prodotti di prima necessità. Questo lo scarno (ma assai ricco di spunti) contenuto dell'Ordinanza. Ma che margine di manovra hanno avuto i Comuni nell'applicare questa misura governativa? Hanno potuto - e se sì, come - sfogare la loro creatività nell'applicazione dello strumento, rendendolo più o meno utile allo scopo? In definitiva, hanno prodotto più o meno uguaglianza nell'applicare questa misura di sollievo alla contrazione della capacità di spesa delle famiglie?

Abbiamo scandagliato gli Albi Pretori dei Comuni alla ricerca di risposte. Che tipo di buoni spesa sono stati usati? Come sono stati 'acquisiti'? Come sono stati selezionati gli esercizi commerciali? Sono stati acquisiti generi alimentari? Poco o nulla è stato scritto su questa oscura e apparentemente residuale vicenda di politiche, ma che molto può dire dello stile di governo e del modello di autonomia locale che oggi è materialmente in essere in questo Paese. Non per nulla abbiamo iniziato dai Comuni capoluogo delle Città Metropolitane, simboli, quindi, di una riforma agognata per decenni, ma mai davvero compiuta. Questo documento rappresenta una prima puntata su queste riflessioni.

Prime osservazioni.

Abbiamo osservato cosa si sta facendo oggi, in Italia, nell'attuazione dell'Ordinanza compilando una prima base di dati¹³ con le diverse interpretazioni del provvedimento. Scopo di questa prima ricognizione è estrarre *alcuni principi guida* per estendere successivamente l'indagine al resto del Paese, nell'ottica di formulare alcune indicazioni di policy su come immaginare, da subito, un Piano Nazionale per il diritto al cibo. Un Piano concreto che vada oltre alle mere

¹³ Disponibile qui: <https://bit.ly/3bDzZ33>.

enunciazioni di principio che un giorno sì e uno no invocano¹⁴ necessari quanto non sufficienti inserimenti 'del diritto al cibo tra i diritti garantiti in Costituzione'.

Dentro o fuori? Una questione di commi.

La prima grande questione riguarda l'individuazione dei beneficiari, figura apparentemente definita, stando ai principi dell'Ordinanza, ma altrettanto ambigua, se guardiamo alle sue interpretazioni e successive applicazioni a livello locale. La parte dell'Ordinanza che affronta questo tema, l'articolo 2, comma 6, dispone quanto segue:

"L'Ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua 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, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico."

Dalla lettura di questo breve paragrafo emergono una serie di problemi. Primo tra tutti, come già anticipato a inizio paragrafo, quello della definizione dei *beneficiari*.

Leggendo il testo, ci troviamo di fronte a due ordini di questioni: la prima di natura linguistica, la seconda di merito. Partendo dall'aspetto linguistico, il testo parla di una platea dei beneficiari che è individuata: tra i nuclei familiari che sono più esposti agli effetti economici derivanti dalla pandemia e tra quelli [i nuclei familiari] che si trovano in stato di bisogno. La prima domanda che ci poniamo è: le due categorie sono tra loro alternative, o la seconda rappresenta un sottoinsieme della prima? Linguisticamente parlando, a seconda delle interpretazioni di questo passaggio, i beneficiari delle misure possono essere, alternativamente:

- a. sia i nuclei familiari che sono più esposti agli effetti economici, *sia* i nuclei familiari in stato di bisogno;
- b. solo i nuclei familiari che sono più esposti agli effetti economici *e che sono anche* in stato di bisogno.

Arrivati a questo punto, si deve passare sul piano del merito, contestualizzando le due realtà proposte:

- a. nel primo caso, gli aiuti sarebbero destinati sia a coloro che vivono le conseguenze economiche della pandemia, sia a chi si trova in un generale "stato di bisogno", indipendentemente da tali conseguenze, quindi per cause *pregresse* o *estranee* alla pandemia; questa prima interpretazione si scontra con il requisito di intervenire in via prioritaria a favore di coloro che non sono assegnatari di sostegni pubblici, come indicato nel comma stesso. Ancor più che chi versa in un generale "stato di bisogno" indipendentemente dalla pandemia dovrebbe, in linea di principio, essere già assegnatario di sostegno pubblico;

¹⁴ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15298>.

- b. nel secondo caso, il beneficiario è colui che è più esposto ed è *anche* in stato di bisogno. Ciò significa che, al contrario, esistono beneficiari esposti agli effetti economici, ma che “non sono” in stato di bisogno. Questa opzione è effettivamente plausibile, in particolare, in tre casi: chi possiede patrimoni, rendite, depositi, e in generale somme di denaro non derivanti da lavoro; chi fa un lavoro il cui settore è esposto agli effetti economici del virus (per esempio un freelance), tuttavia, per varie ragioni, continua almeno in parte a svolgere tale lavoro, magari da remoto, e a percepirne il relativo reddito; infine, tutti coloro che hanno accesso agli ammortizzatori sociali in sostituzione del reddito da lavoro, come i dipendenti in cassa integrazione. Per esclusione, la categoria di beneficiari risulterebbe quindi composta, in questo caso, da tutti coloro che non percepiscono redditi patrimoniali e/o non hanno più reddito da lavoro, o ce l'hanno in misura significativamente ridotta, e al contempo sono rimasti fuori dagli ammortizzatori sociali: artigiani, commercianti, liberi professionisti, imprenditori in senso lato e, ovviamente, anche i lavoratori in nero.

Un secondo aspetto che ha generato divergenze interpretative a livello locale ha riguardato il concetto di *priorità*. L'Ordinanza parla infatti di priorità di intervento verso coloro che non sono già percettori di sussidi pubblici. Tuttavia, questo criterio è stato interpretato in modo sia inclusivo che esclusivo. In altre parole, l'essere percettore di “forme di sussidio pubblico” è stato letto da alcuni Comuni come un vero e proprio criterio di esclusione all'accesso al buono spesa, mentre altri Comuni lo hanno utilizzato come un criterio per stabilire un ordine di spettanza dei contributi, ovvero prima a chi non percepisce forme di sussidio e solo successivamente, in caso di esaurimento della categoria precedente, anche a chi percepisce questi sussidi.

Il terzo elemento di ambiguità nel comma dell'Ordinanza è proprio quello di “sostegno pubblico”. Che cosa rientra all'interno del sostegno pubblico? Il reddito di cittadinanza è da considerarsi una forma di sostegno pubblico più ‘forte’ del “reddito di emergenza”? Anche in questo caso, Amministrazioni diverse hanno dato interpretazioni differenti.

E, per concludere, il grande tema del ‘chi’ possa accedere ai sostegni, dove in questo caso il ‘chi’ è da intendersi nel modo più profondo e identitario dell'essere ‘cittadino’ di un Comune. Il tema del ‘chi’ è probabilmente il più grande (e grave) assente nel testo del comma e si trova a fare i conti con interpretazioni e visioni del mondo molto diverse tra loro e demandate alla discrezionalità dell'attore locale. Anche in questo caso, l'ambiguità parte dall'alto, e quindi dalla modalità di distribuzione delle risorse, erogate per l'80% secondo un criterio di “residenza” e non di “domicilio”, creando discrepanze che, tendenzialmente, giocano a sfavore degli amministratori delle città più grandi, solitamente caratterizzate da una popolazione con molti domiciliati non residenti.

Tutto quanto sinora indicato riguarda le ambiguità connesse ai criteri con cui il comma stabilisce e regola la definizione della platea dei beneficiari. Che dire, invece, delle *modalità di individuazione e gestione* della politica a livello locale? Anche in questo caso, la faccenda presenta alcuni elementi di attenzione.

Da Ordinanza, il soggetto demandato alla *gestione* della politica pubblica è individuato nella figura dell'ufficio dei servizi sociali locale, storicamente preposto a riconoscere e assistere situazioni di fragilità e di *bisogno*, appunto, all'interno delle comunità, di norma coadiuvato da strutture sanitarie e del terzo settore, e che segue principalmente casi di minori, anziani, disabili ecc. L'ufficio dei servizi sociali, inoltre, soprattutto nei grandi centri urbani, è caratterizzato da una forte capillarità nel territorio. In ultima istanza, storicamente detiene stretti rapporti con il mondo del terzo settore.

In questo caso, tuttavia, il concetto di *bisogno* è tutt'altro che banale, e soprattutto esclude, almeno nella ratio, proprio coloro che *storicamente* sono seguiti dai servizi sociali.

Gli uffici si sono, quindi, trovati a gestire una nuova platea di beneficiari, senza effettivamente averne alcuna competenza specifica di gestione. C'è da chiedersi, in fin dei conti, perché tale operazione, trattandosi di una distribuzione di buoni di natura economica, rispondente a requisiti primariamente di natura reddituale, non sia stata demandata direttamente a un ufficio di ragioneria, e solo in seconda battuta delegata nella sua componente più operativa e *solidale* agli uffici/sportelli sociali diffusi nel territorio, a maggior ragione nel momento in cui i beneficiari previsti dall'Ordinanza erano proprio quelli non soggetti a protezioni sociali.

Anche in questo caso, è possibile notare come questa scelta di carattere organizzativo abbia influito nelle individuazioni delle platee di riferimento, anche, quindi, interpretando in modo più ampio quello che, almeno apparentemente, è sembrato essere il target di beneficiari immaginato dall'Ordinanza, prevedendo forme di inclusione anche nei confronti di soggetti già in carico ai servizi sociali, addirittura prevedendo in alcuni casi specifici canali di coinvolgimento differenziati per questi soggetti. Su questo, lungi da volerne fare in questa sede una valutazione morale, si vedano, ad esempio, i casi di Torino, Palermo e Bari.

I numeri della misura emergenziale.

L'analisi dei numeri relativi alle domande presentate nei Comuni capoluogo delle Città Metropolitane per l'accesso ai buoni spesa mostrano, per quanto ancora imparziali e relativi alla totalità delle domande in attesa di controlli di regolarità, l'insufficienza dello stanziamento disposto dall'Ordinanza e la profonda criticità economica che sarà necessario fronteggiare nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. A Genova le domande valide sono 18.500, a fronte di una platea stimata (e servibile) di 12.500 nuclei familiari: per dare un'idea del preoccupante stato di disagio economico, le domande pervenute sono state oltre 23.500. Anche a Bologna, dove lo stanziamento statale è addirittura integrato da fondi comunali, le domande pervenute sono comunque quasi il doppio della quantità stimata da soddisfare. I dati

di alcuni Comuni sono ancora provvisori e difficili da commentare, in quanto è prevista la riapertura dei bandi, ma tutti suggeriscono un elevato afflusso di domande.

Altri numeri interessanti, e oltremodo sintomatici della diversità di azioni messe in campo dai Comuni, sono quelli relativi agli importi destinati a ciascun nucleo familiare, in ragione principalmente del numero di componenti del nucleo. Innanzitutto, va messo in luce che alcuni Comuni, fino a un numero massimo di componenti, prevedono un ammontare diverso in aumento per ciascun componente, mentre altri prevedono dei cluster (a esempio: 1-2; 3-4; più di 5 componenti). Differente è il caso di Napoli, dove non è prevista alcuna differenziazione in base alla numerosità del nucleo familiare. Alcuni Comuni, tra cui la stessa Napoli, prevedono comunque dei bonus per categorie particolari di componenti del nucleo familiare (minori di 1 o 3 anni, disabili). A Venezia l'importo viene determinato ex post, fatto salvo un tetto di contributo massimo: "il numero dei buoni erogati al richiedente sarà stabilito successivamente tenendo conto del numero dei componenti del nucleo familiare e della situazione dello stesso, per un valore massimale di 400€"¹⁵.

Sul fronte prettamente numerico dell'entrata per ciascun nucleo familiare, date le scelte eterogenee fatte dai Comuni, le differenze sono sensibili: 1 persona: da 40 a 300 euro; 3 persone: da 120 a 600 euro; 5 o più persone: da 200 a 800 euro. La somma più bassa è relativa a Palermo, avendo in quel Comune introdotto soglie reddituali interne che causano una rimodulazione del contributo e data la scelta del Comune di destinare parte del Fondo all'acquisto diretto di kit alimentari. Quella più alta è relativa al Comune di Messina (con alcuni casi di sovrapposizione con altri Comuni). Questo dato, coinvolgendo due Comuni della medesima Regione (potendo supporre una simile condizione economica), dà in modo nitido uno spaccato della grande eterogeneità delle misure messe in campo e della difficoltà di ricondurre queste decisioni (e questi numeri) a dei criteri unitari.

Nullatenenti o poveri? Trovare i beneficiari.

Rispetto all'indicazione di espliciti criteri di inclusione ed esclusione, va detto che ogni Comune ha interpretato a sentimento l'idea, in senso spesso opposto, risolvendo questa ambivalenza con l'introduzione di criteri di priorità (è il caso di Roma: dove appunto sussistono criteri di *priorità* per le domande, ma non di *esclusione*). Molte città hanno seguito in modo lineare le indicazioni dell'Ordinanza in merito all'esclusione dalla platea dei beneficiari dei percettori di altri sussidi, in taluni casi applicando il principio come ragione sufficiente per l'esclusione totale, in altri per la concorrenza dei sussidi al raggiungimento della soglia economica di ingresso. Quanto alla soglia, poi, va notato che l'indicatore di reddito percepito nel mese di marzo presenta una 'forchetta' piuttosto ampia, che va dai 560 euro di Palermo ai 780 euro di

¹⁵ <https://www.comune.venezia.it/it/faq-buoni-spesa-contributo-alimentare-covid19>.

Bologna. Stesso grande range di variabilità si ha nell'indicatore relativo al tetto massimo di depositi bancari, che vanno dai 6.000 euro ai 12.000 euro, dove presente.

In due casi viene introdotto l'ISEE come indicatore di controllo alla valutazione del reddito percepito durante il mese di marzo: a Palermo la soglia viene posta a 560 euro (qualsiasi introito valido ai fini ISEE), oltre all'autocertificazione di depositi bancari non superiori a 6.000 euro; a Bari, invece, la soglia ISEE, in questo caso relativa all'anno 2019, viene posta a 3.000 euro (solo se non se ci sono stati cambi di reddito negli ultimi mesi). L'utilità dell'indicatore è controversa, dato che premia, per così dire, chi si trovava già in condizioni di difficoltà a prescindere dalla crisi, ma non riesce ad intercettare situazioni di povertà 'emergente'.

Chi prima arriva? La questione della priorità.

L'ordine cronologico di presentazione delle domande è usato solo a Firenze come elemento di definizione della priorità, mentre viene esplicitamente escluso a Venezia e a Milano, per il quale vige il criterio di una graduatoria sulla base di un punteggio definito da molteplici criteri (ad esempio l'essere in affitto o avere una casa di proprietà, il tipo di situazione lavorativa, il reddito 2018, ecc.). Il tentativo di 'scremare' le richieste per stabilire ordini di priorità si addentra in altri aspetti sociali dei richiedenti, come ad esempio la fragilità nel nucleo familiare (presenza di disabili, minorenni, over 65 come ulteriori elementi di carico e, quindi, di fabbisogno). A Bologna la priorità viene data a nuclei e persone con minore disponibilità economica autodichiarata nell'istanza e, a pari disponibilità, ai nuclei familiari più numerosi. Milano, invece, conta anche la posizione lavorativa: gli autonomi hanno più "punti" dei dipendenti in cassa integrazione, mentre altrove è la mancata percezione di ulteriori sussidi a determinare l'elemento discriminante che aiuta nella selezione e verifica di chi si trova in una condizione di povertà intervenuta. Interessante la questione della percezione di altri sussidi: nei 14 casi osservati può essere: causa di esclusione, causa di mancata priorità, oppure cumulo per il conteggio dei redditi 'da crisi' (ad esempio i 600 euro previsti per gli autonomi).

L'era dell'accesso? Divide digitale e disuguaglianze.

In queste settimane in molti hanno potuto apprezzare come INPS, che nell'immaginario è sinonimo di burocrazia pachidermica, sia in realtà un'amministrazione molto evoluta sotto il profilo della digitalizzazione dei servizi¹⁶. Questo ha consentito a molti di prendere coscienza di un processo di modernizzazione che, a differenza di quanto si creda spesso pregiudizialmente, ha prodotto effetti di interesse nell'avvicinamento al cittadino da parte delle Amministrazioni centrali.

¹⁶ Questo, al netto del disservizio avuto in fase di avvio della ricezione pratiche, caratterizzato da una delle più incredibili recenti lesioni del diritto di privacy. Si veda in proposito l'approfondimento di Punto informatico: <https://www.punto-informatico.it/bonus-600-euro-pasticcio-inps-dati-chiaro/>

Quasi tutto oggi, a maggior ragione in condizioni di rigida quarantena e distanziamento sociale, viene gestito 'in remoto' attraverso canali digitali. Quasi tutto, compreso il sostegno alla spesa alimentare. Sarebbe un interessante indicatore di modernizzazione del Paese il fatto che tutte le città analizzate abbiano accettato domande e istruito le pratiche mediante l'interfaccia web, se non rischiasse di prefigurare una inevitabile discriminazione 'a monte' verso quanti si trovano in condizioni di povertà tali da non poter accedere a questi strumenti. Quale popolazione viene 'lasciata fuori' da procedure telematiche? In ogni caso, va detto che nella totalità dei casi la presentazione delle domande è stata sì accettata via modulo online, con possibilità, però, di supporto telefonico o di consegna cartacea (es. edicole convenzionate, CAF, Municipi). Interessante questa cronaca del 'Il Mattino' di Napoli:

"In crisi gli operatori dei patronati alle prese con una pleora di persone assolutamente incapaci di comprendere l'utilizzo di un computer; persone però quasi tutte dotate di smartphone di ultima generazione che avrebbero potuto essere utilizzati per compilare il modulo online se i proprietari non ne avessero limitato l'utilizzo al solo voyeurismo social. Bisognava iniziare dalla creazione di un indirizzo di posta elettronica del quale quasi nessuno era dotato, poi si passava alla compilazione per la quale erano richiesti documenti che non sempre erano a portata di mano, infine il "deposito" della richiesta: tempi lunghi e code infinite. «Bisogna allungare il termine ultimo di presentazione delle richieste - ha tuonato Mauro Pantano, presidente della Confederazione Imprese e Professioni di Napoli - è l'unica maniera per abbassare la pressione sui Caf ed evitare pericolosi affollamenti in strada"¹⁷.

Il problema sembrano esserselo posti a Torino, dove la domanda va sì presentata online sul portale dalle 9 alle 22, ma è comunque prevista possibilità di presentazione presso "uno sportello" se sprovvisti di cellulare. Interessante il caso di Roma, che prevede la compilazione del modulo online - senza esplicitare forme di supporto telefonico - con alternativo ritiro del cartaceo presso le edicole convenzionate, coinvolte come 'punti di contatto e di raccolta a bassa soglia' nell'interfaccia dell'Amministrazione Comunale con le persone in difficoltà. All'estremo opposto dell'idea di modernizzazione va citato il caso del Comune di Reggio Calabria, che prevede una procedura bizantina di questo tipo: presentazione del modulo online, download del modulo, invio di PEC avente per oggetto un testo 'predeterminato', analogamente a quanto spesso avviene per la partecipazione a bandi pubblici. Anche qui, comunque, è previsto un servizio di assistenza telefonica.

¹⁷ https://www.ilmattino.it/napoli/cronaca/coronavirus_a_napoli_buono_spesa-5156414.html.

L'essenziale è invisibile. Da generi a generici.

Nella gestione del *procurement* si gioca un altro fronte di interesse - da approfondire - della vicenda 'buoni spesa COVID-19'. Il tema riguarda la definizione merceologica, il servizio di erogazione dei titoli e gli ambiti di fruizione dei buoni pasto. Sul fronte dell'erogazione, sono stati presi in esame gli atti di impegno di spesa e di accesso alle convenzioni del mercato della Pubblica Amministrazione. Sul fronte della fruizione, invece sono state prese in esame le modalità di selezione degli esercizi commerciali a loro volta convenzionati con l'Ente per la ricezione dei titoli di spesa e la vendita dei controvalori in generi alimentari.

Va detto in premessa che, nei casi analizzati, si fa riferimento a una risorsa alimentare completamente intesa come commodity, quindi generica e priva di ogni altra qualificazione. I generi alimentari vengono sempre trattati come generici. Non vi sono in altre parole previsioni specifiche che premino o pongano criteri di accesso a fornitori (sui due lati del processo di cui sopra) in grado di fornire prodotti specificamente rispondenti a logiche territoriali o sociali (km zero, filiera corta, ecc.). L'unica vera discriminante è relativa a cosa si intenda per 'genere di *prima necessità*' e cosa invece sia escluso da questa categoria. A Reggio Calabria si specifica che si intendono per "generi di prima necessità i prodotti alimentari, per l'igiene personale - ivi compresi pannolini, pannoloni, assorbenti - e prodotti per l'igiene della casa nonché i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici", a Messina e Napoli vengono espunti dal novero di '*essenzialità*' le 'bevande alcoliche e cosmetici'. In tutti gli altri casi non viene specificata una singola categoria merceologica meno essenziale e perciò esclusa dalla possibilità di acquisto con voucher (a Venezia, ad esempio, viene ribadito ad abundantiam che sono escluse dalla categoria a "mero titolo esemplificativo e non esaustivo: bevande alcoliche, cosmetici, abbigliamento, elettrodomestici, telefoni cellulari, ricariche telefoniche, oggettistica e articoli da regalo, ecc.").

Per quanto riguarda il servizio di erogazione dei buoni pasto, si rileva che questo è esternalizzato in buona parte dei casi: a Cagliari, ad esempio, con propria Determinazione n. 2216 del 06.04.2020, viene approvato "l'incremento contrattuale del servizio di fornitura di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari, ovvero generi alimentari o prodotti di prima necessità con la società Day Ristoservice S.p.A. per ulteriori € 400.000,00, fuori campo IVA, il tutto per complessivi € 700.000,00". Come Cagliari, anche Torino e Bologna si avvalgono della stessa convenzione CONSIP, mentre Roma e Firenze ricorrono a Edenred (Ticket Restaurant) per erogazione via app dei buoni. Nelle città del Sud va approfondito il modello di procurement, la cui trasparenza almeno stando alle fonti web presenta per così dire ottimi margini di miglioramento. Milano fa una scelta diversa, uscendo dal coro delle società di voucher ed erogando somme di denaro depositate in carta di credito ricaricabile mastercard (Soldo) o app Satispay.

Su chi può erogare i generi alimentari come controvalore dei buoni spesa, infine, si è giocata un'altra partita. Nei siti web comunali sono presenti elenchi di attività commerciali, compilati in base all'adesione di queste ad avvisi pubblici e, di conseguenza, alla stipula di convenzioni. Gli avvisi pubblici non prevedono criteri di esclusione: il rischio di ricorsi amministrativi a fronte di clausole di esclusione ha dissuaso i Comuni dall'introdurre criteri preferenziali. A Bari peraltro l'elenco non è pubblico, ma viene comunicato agli utenti all'atto della consegna dei buoni. Una pratica interessante proviene da Napoli, che nei criteri di godimento dei *voucher* prevede che questo sia vincolato all'esercizio commerciale più vicino al luogo di residenza.

Traiettorie di ricerca.

Questo contributo intende essere, come detto in premessa, un primo contributo di indagine su come e quanto le città siano pronte a far fronte a emergenze alimentari indotte tanto dalle condizioni straordinarie di emergenza sanitaria quanto, in prospettiva, per l'aggravarsi delle condizioni reddituali della popolazione con conseguente drastica diminuzione del potere di acquisto e/o accesso alla risorsa alimentare mediante altri canali (dall'autoproduzione a forme di scambio non monetario). L'analisi della gestione del contributo governativo in occasione del lockdown di marzo-aprile 2020 rappresenta evidentemente solo una proxy per valutare questo grado di *preparedness*.

È evidente che gli stili di gestione dei 'buoni spesa' non sono di per sé esaustivi, ma possono essere un primo punto di attacco per comprendere di quali strumenti dovrebbero dotarsi le città e i territori per iniziare a considerare il cibo come un diritto e non come un argomento che non deve essere oggetto di politiche, perché di pertinenza esclusiva del mercato. Esiste, infatti, un tabù ben radicato che porta a non concepire la possibilità che il cibo sia un diritto umano e che possa essere quindi oggetto di politiche pubbliche non confinate nello stretto recinto degli aiuti di ultima istanza per 'i meno abbienti', ma che riguardino al contrario tutta la popolazione, in chiave redistributiva, educativa, ambientale. Dall'analisi latitudinale svolta sui pattern amministrativi messi in campo dai Comuni più importanti del Paese emerge un quadro diversificato in cui il sapere burocratico, interagendo con routine organizzative peculiari, produce schemi d'azione fortemente influenzati da visioni politiche e 'locali' che impattano sulle definizioni operative di 'diritti fondamentali' che vengono agite. L'analisi comparata dei trattamenti che è possibile esigere nei diversi contesti è utile ad avere un'idea (o a trovare conferma di un'idea) di quale modello di uguaglianza viene praticato in Italia oggi.

Non è che un inizio. Di seguito un elenco di questioni che devono informare un'agenda di ricerca di politiche (e per la politica, per la quale appare lontanissima la discussione su come e quanto mettere il cibo al centro dell'agenda). Se tutto questo dev'essere funzionale a costruire una policy nazionale del cibo (nel Paese del mangiar bene manca del tutto una cultura in questo

sensò), serve come prima cosa cambiare la narrativa egemone con cui questo tema viene normalmente concepito, adottandone una che veda il cibo come bene comune. Sotto il profilo degli strumenti di governo, occorre mettere mano a un disegno efficace di governance di area vasta delle politiche alimentari che interagisca con una definizione aggiornata di livelli essenziali e cibo e, soprattutto, con schemi di procurement in grado di sostenere l'interesse collettivo e gli ecosistemi locali con investimenti decisi sulle filiere corte, in un'ottica di politica alimentare che educando e sensibilizzando le nuove generazioni aiuti a superare la visione del cibo come mera commodity.