



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Il Presidente

Protocollo CRL.2017.0010386 del 20/06/2017

Al Signor Presidente
della Commissione consiliare **VIII**

Al Signor Presidente
**Comitato Paritetico di Controllo e
Valutazione**

e, p.c. Ai Signori Presidenti
delle altre Commissioni consiliari

Ai Signori Componenti
l'Ufficio di Presidenza

Ai Signori Consiglieri regionali

Al Signor Presidente
della Giunta regionale

Ai Signori Assessori regionali

Ai Signori Sottosegretari regionali

LORO INDIRIZZI

Oggetto: REL n. 0105 - DGR n. X/6684 del 09/06/2017

Attuazione della l.r. n. 34/2015 "Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo".

Trasmetto la relazione in oggetto inviata al Consiglio, ai sensi dell'art 8 della l.r. n. 34/2015.

Trasmetto, altresì, la relazione al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, ai sensi dell'art. 109, comma 1 lett. c), del Regolamento generale.

Con i migliori saluti.

RAFFAELE CATTANEO

Documento informatico sottoscritto con firma digitale, ai sensi dell'art.24,
del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)

Allegati:

File Delibera 6684.pdf

File File Relazione Valutativa Legge 34-2015.pdf

Firma autografa sostituita con indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile ai sensi del D.Lgs. 39/93 art. 3 c. 2.



Regione Lombardia

LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N° X / 6684

Seduta del 09/06/2017

Presidente **ROBERTO MARONI**

Assessori regionali FABRIZIO SALA *Vice Presidente*
VALENTINA APREA
VIVIANA BECCALOSSI
SIMONA BORDONALI
FRANCESCA BRIANZA
CRISTINA CAPPELLINI
LUCA DEL GOBBO

GIOVANNI FAVA
GIULIO GALLERA
MASSIMO GARAVAGLIA
MAURO PAROLINI
ANTONIO ROSSI
ALESSANDRO SORTE
CLAUDIA TERZI

Con l'assistenza del Segretario Fabrizio De Vecchi

Su proposta del Presidente Roberto Maroni di concerto con gli Assessori Claudia Terzi, Francesca Brianza, Giovanni Fava e Mauro Parolini

Oggetto

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 6 NOVEMBRE 2015, N. 34 "LEGGE DI RICONOSCIMENTO, TUTELA E PROMOZIONE DEL DIRITTO AL CIBO" - (ATTO DA TRASMETTERE AL CONSIGLIO REGIONALE) - (DI CONCERTO CON GLI ASSESSORI TERZI, FAVA, BRIANZA E PAROLINI)

Il Segretario Generale Antonello Turturiello

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

Il Direttore Vicario Ugo Palaoro

Il Direttore Centrale Manuela Giaretta

I Direttori Generali Mario Nova

Roberto Cova

Paolo Favini

Danilo Piercarlo Maiocchi

L'atto si compone di 44 pagine

di cui 41 pagine di allegati

parte integrante



Regione Lombardia
LA GIUNTA

VISTA la legge regionale 6 novembre 2015, n. 34 “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo” che disciplina politiche per favorire l'accesso al sostentamento alimentare, il contrasto allo spreco alimentare, il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari;

VISTO il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2018, approvato dal Consiglio Regionale il 9 luglio 2013 con d.c.r. n. X/78 e successivamente aggiornato con d.g.r. 24 ottobre 2016 - n. x/5711 e con d.c.r. 22 novembre 2016 – n.X/1315, che richiama come tra le priorità programmatiche “*con l’approvazione della legge regionale 34/2015 “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”, si attiva un percorso di identificazione di strumenti trasversali comprendenti misure ed incentivi che favoriscono e promuovono sistemi alimentari più sostenibili e un consumo più sostenibile*” e “*particolare attenzione verrà, inoltre, dedicata alla lotta allo spreco alimentare*”;

DATO ATTO che la citata l.r. 34/2015 prevede all'art. 8 “Clausola valutativa” che la Giunta regionale trasmetta al Consiglio una relazione che descrive e documenta:

- a) gli interventi realizzati, specificandone gli ambiti, gli obiettivi, la distribuzione territoriale, i soggetti coinvolti e le loro caratteristiche;
- b) in che misura la Regione ha finanziato i singoli interventi realizzati e in che modo tali risorse risultano distribuite sul territorio regionale e fra i soggetti coinvolti;
- c) quali punti di forza e di debolezza si sono riscontrati nel corso dell’attuazione degli interventi;

CONSIDERATO che la Relazione “Stato di attuazione della legge regionale 34/2015 sul diritto al cibo” di cui all'Allegato 1 è stata costruita in risposta ai quesiti della Clausola valutativa di cui all'art 8 della l.r. 34/2015;

CONSIDERATO che la Relazione “Stato di attuazione della legge regionale 34/2015 sul diritto al cibo” è frutto dell'azione congiunta delle competenti strutture regionali che concorrono all'attuazione della l.r. 34/2015, che hanno curato la stesura per le parti di specifica competenza con la collaborazione di Eupolis Lombardia;

VAGLIATE E ASSUNTE come proprie le predette considerazioni;

A VOTI UNANIMI espressi nelle forme di legge;



Regione Lombardia
LA GIUNTA

DELIBERA

1. di approvare la Relazione "Stato di attuazione della legge regionale 34/2015 sul diritto al cibo" di cui all'Allegato 1, quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
2. di trasmettere la presente deliberazione al Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 8 della l.r. 34/2015.

IL SEGRETARIO
FABRIZIO DE VECCHI

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 34/2015 SUL DIRITTO AL CIBO

RISULTATI CONSEGUITI E PROPOSTE OPERATIVE
PER MIGLIORARE L'IMPATTO DELLA LEGGE

RELAZIONE
(CODICE GEN16003)

AGGIORNAMENTO MAGGIO 2017

Ricerca promossa da Regione Lombardia nell'ambito del Piano di ricerche del 2016	Rapporto di ricerca "Stato di attuazione della Legge Regionale 34/2015 sul diritto al cibo. Risultati conseguiti e proposte operative per migliorare l'impatto della legge" (Cod. Éupolis Lombardia GEN16003).
Giunta regionale	Gruppo di lavoro tecnico: Roberta Guerini Dirigente responsabile: Ugo Palaoro
Éupolis Lombardia	Dirigente di riferimento: Filippo Bongiovanni Project Leader: Antonio Dal Bianco Gruppo di ricerca: Lorenzo Bandera, Chiara Lodi Rizzini, Franca Maino, Università degli Studi di Milano

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it

Indice

CAPITOLO 1. Introduzione	5
CAPITOLO 2. Contesto: povertà e spreco alimentare in Lombardia	7
2.1 Diritto al cibo: di cosa parliamo?	7
2.2 La crescita della povertà alimentare	9
2.3 L'altra faccia della medaglia: lo spreco alimentare	11
CAPITOLO 3. Analisi della L.R. 34/2015	17
CAPITOLO 4. Stato di attuazione e criticità della L.R. 34/2015	21
4.1 Interventi direttamente collegati alla Legge 34/2015	21
4.2. Criticità	21
CAPITOLO 5. Azioni a sostegno del diritto al cibo e al contrasto dello spreco alimentare già in essere	25
5.1 DG Agricoltura	25
5.2 DG Ambiente, energia e sviluppo sostenibile	27
5.3 DG Sviluppo economico	28
5.4 DG Welfare	30
5.5 DG Reddito di autonomia e inclusione sociale	30
5.6 Alcune riflessioni sulle azioni in essere	32
CAPITOLO 6. Come migliorare l'attuazione della L.R. 34/2015	34
6.1 Avvio del lavoro della Consulta	34
6.2 Esperienze di altre Regioni in tema di povertà e spreco alimentare	35
6.3 Le opportunità offerte dalla Legge Gadda	36
BIBLIOGRAFIA	38
SITOGRAFIA	40

CAPITOLO 1. Introduzione

Tra i tanti meriti dell'Esposizione Universale di Milano dedicata al tema "Nutrire il Pianeta, energia per la vita", c'è senza dubbio quello di aver riaperto l'interesse dell'opinione pubblica su molte questioni legate alla sfera dell'alimentazione. Dall'agricoltura sostenibile all'educazione alimentare, dalle nuove tecnologie per la produzione agricola alla ricchezza dei piatti tipici dei Paesi partecipanti, fino alle innovazioni che vedremo nel supermercato del futuro, le tematiche emerse nei 184 giorni di Expo Milano 2015 sono state numerose ed interessanti. Tra di esse ha avuto ampio spazio anche un tema troppo spesso dimenticato in Occidente, ovvero quello del diritto al cibo: la possibilità di ogni uomo di accedere a cibo adeguato alle proprie esigenze alimentari. Eppure, nonostante questa "dimenticanza", negli ultimi anni anche in molti Paesi avanzati un numero crescente di persone non ha potuto godere pienamente di tale diritto. A causa degli effetti della crisi economica, infatti, una parte sempre più consistente della popolazione si trova oggi in povertà alimentare, ovvero incapace di accedere a cibi sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire una vita sana e attiva. Una situazione paradossale visto che ogni giorno, proprio in questi Paesi, migliaia di tonnellate di alimenti finiscono nella spazzatura nonostante siano ancora buoni, nutrienti e perfettamente commestibili.

A partire da questa constatazione alcuni consiglieri regionali lombardi, appartenenti sia alla maggioranza che all'opposizione, hanno lavorato ad un progetto di legge che avesse ad oggetto proprio il tema del diritto al cibo, e che potesse offrire alla Regione nuove strade attraverso cui contrastare povertà e spreco alimentare. Il lavoro del Consiglio Regionale si è concluso a pochi giorni dall'Esposizione Universale con l'approvazione, all'unanimità, della L.R. 34/2015 su "riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo".

Il presente documento si propone di valutare lo stato di attuazione della L.R. 34/2015 per l'anno 2016, individuandone i punti di forza e le debolezze ed offrendo alcuni spunti che potrebbero permetterne una implementazione maggiormente incisiva. A questo scopo, nella prima parte della relazione sono presentate alcune definizioni utili a comprendere i temi affrontati dalla Legge, nonché diversi dati che fotografano il livello di povertà e spreco alimentare raggiunto in Lombardia. Successivamente, il documento offre una breve analisi del testo di Legge e dell'attuale stato di attuazione della stessa, insieme alla descrizione di alcune iniziative varate da Regione Lombardia in tema di povertà e spreco alimentare già in essere al momento di approvazione della Legge. Nella parte finale vengono quindi suggeriti alcuni spunti che potrebbero essere adottati per migliorare l'attuazione del provvedimento, oltre ad alcune riflessioni sull'importanza della governance per affrontare un tema complesso e trasversale come, appunto, quello del diritto al cibo.

Per la realizzazione della presente relazione sono stati analizzati i documenti relativi alla stesura, approvazione e attuazione della L.R. 34/2015 e, nel novembre 2016, sono state svolte alcune interviste qualitative con dirigenti e funzionari delle Direzioni Generali Regionali¹ coinvolte nella realizzazione di iniziative legate alle finalità della Legge stessa.

La presente relazione è stata chiusa a dicembre 2016 e doveva offrire una fotografia delle azioni realizzate da Regione nel primo anno di attuazione della Legge. Tuttavia, alla luce della DGR 6272 approvata dalla Giunta nella seduta del 27 febbraio 2017 nella quale viene definita la Consulta regionale per il diritto al cibo, viene individuato quale assessore competente a presiedere la Consulta l'Assessore regionale all'Agricoltura o suo delegato, vengono definite modalità di funzionamento della medesima, si è deciso di posticipare la sua approvazione a giugno 2017 e si è cercato di integrare il documento con gli elementi di novità intervenuti.

¹ DG Agricoltura, Lucia Silvestri; DG Welfare, Emanuela Ammoni; DG Reddito di Autonomia e Inclusione sociale, Claudia Andreoli; DG Ambiente Energia e Sviluppo sostenibile, Elisabetta Confalonieri, Paola Teresa Zerbinati, Silvia Passoni; DG Sviluppo Economico, Roberto Lambicchi, Pierluigi Pasi.

CAPITOLO 2. Contesto: povertà e spreco alimentare in Lombardia

Al fine di valutare in maniera coerente obiettivi annunciati, misure previste e possibili prospettive della Legge Regionale 34/2015, appare utile approfondire tre concetti fra loro strettamente intrecciati: diritto al cibo, povertà alimentare e spreco alimentare. Di seguito cercheremo brevemente di circoscrivere queste tre dimensioni e, ove possibile, di quantificarne il peso all'interno della regione Lombardia.

2.1 Diritto al cibo: di cosa parliamo?

Come giustamente ricordato all'interno dell'articolo 2 della L.R. 34/2015, per rispettare il diritto al cibo le istituzioni pubbliche sono tenute a garantire ad ogni persona cibo sostenibile, accessibile e adeguato ai suoi bisogni alimentari. Tale diritto è sancito dall'articolo 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo del 1948*² ed è stato successivamente ripreso in diversi altri documenti condivisi ed adottati dalla comunità internazionale³. È tuttavia nel 1999 che il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali dell'ONU ha meglio definito i confini del diritto al cibo e individuato gli obblighi che esso comporta per le Nazioni aderenti. Dopo l'adozione di tale definizione, e a seguito di un lungo processo di negoziati e confronti multilaterali a livello internazionale, nel 2004 si è quindi arrivati alla stesura del *Right to Food Guidelines* della Food and Agriculture Organization (FAO), una vera e propria guida adottabile dai singoli Stati, su base volontaria, per promuovere azioni che permettano di contrastare le problematiche legate all'alimentazione e di assicurare una condizione di *food security*.

² Che stabilisce “il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita”.

³ Come, ad esempio, la Dichiarazione Universale per l'eliminazione della fame e della malnutrizione del 1974; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1981; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione della donna del 1985; la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1996; la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale del 1996.

Quest'ultimo concetto risulta molto importante per definire i fattori che determinano il pieno godimento del diritto al cibo.

La FAO definisce la *food security* come la situazione in cui tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno accesso fisico, economico e sociale ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire le proprie necessità e preferenze alimentari, permettendo loro una vita sana e attiva (FAO 1996). Tale situazione si verifica nel momento in cui sono presenti tre condizioni (FAO 2008):

- *Disponibilità* – l'offerta di cibo è sufficiente a soddisfare le necessità della popolazione di riferimento; i livelli di produzione, commercio e stoccaggio garantiscono un'adeguata quantità di alimenti per rispondere alle esigenze di tutti i componenti della popolazione.
- *Accessibilità* – la popolazione è in grado di esprimere un'adeguata domanda di cibo: le condizioni logistiche, *in primis* la presenza di centri di distribuzione, permettono di accedere facilmente alle risorse e il reddito disponibile è sufficiente per ottenere tali risorse in quantità e di qualità adeguata.
- *Utilizzabilità* – la popolazione possiede appropriate conoscenze nutrizionali di base e di cura e può accedere a servizi igienico-sanitari tali da garantire una dieta equilibrata ed adeguata agli stili di vita del contesto di riferimento.

A differenza dei Paesi in via di sviluppo, in cui tendenzialmente l'insicurezza alimentare (*food insecurity*) è determinata dalla potenziale assenza di tutte e tre le sopracitate condizioni, nei Paesi avanzati le problematiche emergenti sul fronte alimentare risultano imputabili fondamentalmente a questioni legate all'accessibilità economica e, parzialmente, al corretto utilizzo del cibo. In tali contesti l'insicurezza alimentare non è pertanto imputabile ad una riduzione delle quantità di cibo disponibile – dovuta, ad esempio, a carestie o altri gravi problemi di trasformazione, trasporto, stoccaggio o distribuzione degli alimenti – ma piuttosto all'impossibilità della popolazione di acquistare i beni alimentari a causa di condizioni socio-economiche avverse.

Quel che ormai accade quotidianamente nel nostro Paese è esemplificativo di questa dinamica. A causa del peggioramento della situazione economica, una parte della popolazione ha dovuto diminuire i propri consumi, andando spesso ad intaccare anche le risorse destinate all'acquisto di cibo. Poiché alcune spese sono difficilmente comprimibili – le bollette, l'affitto, le rate di un debito o di un mutuo – per far quadrare i conti molte persone sono state costrette a ridimensionare i propri consumi e tagliare altre voci più facilmente comprimibili come istruzione, salute, tempo libero e, appunto, beni alimentari. Approfondire il tema della povertà nelle sue diverse dimensioni è quindi importante per comprendere perché, anche in Lombardia, il diritto al cibo ad oggi non appare adeguatamente tutelato.

2.2 La crescita della povertà alimentare

Con il termine “povertà alimentare” si indica l’incapacità delle persone di accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire loro una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale (Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016). Come detto in precedenza, questa incapacità in un Paese avanzato come l’Italia è determinata principalmente dall’insufficienza di risorse economiche. Lo dimostra il fatto che negli ultimi anni, complice la crisi economica, una quota crescente di famiglie e persone che risiedono nel nostro Paese è scivolata in condizione di povertà più o meno grave, vedendo pertanto indebolita la propria capacità di consumo.

Secondo l’Istat nel 2014 le famiglie in povertà relativa, ovvero con redditi disponibili inferiori ad una soglia stabilita prendendo in considerazione la spesa media pro-capite⁴, erano 2.654.000 (10,3% delle famiglie residenti), pari a 7.815.000 persone (12,9% residenti). Nel 2008, anno d’inizio della crisi a livello globale, le famiglie relativamente povere erano 2.377.000 (9,9%), pari a 6.505.000 persone (11,1%). Tra 2008 e 2014 l’aumento è stato dunque consistente: 277.000 famiglie in più, pari a 1.310.000 persone.

I dati sono ancora più preoccupanti se si prendono in considerazione le famiglie in povertà assoluta, che sono cioè nell’impossibilità di accedere a una gamma di beni e servizi essenziali per mantenere uno standard di vita considerato minimamente accettabile⁵. Nel 2014 le famiglie assolutamente povere erano 1.470.000 (5,7%), pari a 4.102.000 persone (6,8%), mentre nel 2008 erano 937.000 (4%), pari a 2.113.000 persone (3,6%). In termini reali tra 2008 e 2014 si è assistito a un aumento delle famiglie assolutamente povere di 533.000 unità, pari a 1.989.000 persone (Istat 2015).

E la Lombardia? I dati dicono che la situazione sociale della regione nel 2014 era generalmente migliore rispetto al resto del Paese: la quota di famiglie relativamente povere era del 4% (notevolmente più bassa rispetto al 10,3% della media nazionale), risultando la seconda regione dopo il Trentino Alto Adige (3,8%) col livello più basso di povertà relativa. Anche in termini di

⁴ Tale soglia per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese, ovvero alla spesa pro capite che si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti. Nel 2014 questa spesa è risultata pari a 1.041,91 euro mensili.

⁵ La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi compilato annualmente dall’ISTAT. Il paniere si compone di tre macro categorie – alimentare, abitativa e residuale – in cui sono considerati i beni che permettono di avere un’abitazione adeguatamente grande rispetto alla dimensione familiare, riscaldata e dotata dei principali servizi; un’alimentazione adeguata; la possibilità di acquisire il minimo necessario per vestirsi, muoversi sul territorio, istruirsi, mantenersi in buona salute e comunicare. La soglia è calcolata in base all’età dei componenti della famiglia di riferimento, la ripartizione geografica e la tipologia del comune di residenza. Esistono quindi più soglie di povertà assoluta che variano a seconda dei parametri presi in esame.

povertà assoluta la Lombardia si trovava in una situazione migliore rispetto al resto d'Italia: in tale condizione erano infatti il 3% delle famiglie residenti in regione, contro il 5,7% della media nazionale. In termini reali, tuttavia, il numero delle famiglie assolutamente povere non deve essere sottovalutato: i nuclei familiari che si trovavano in questa situazione nel 2014 erano 130.000, per un totale di oltre 460.000 persone. A destare preoccupazione è soprattutto la quota delle persone che risultavano essere in povertà assoluta, che secondo i dati era inversamente proporzionale all'età. Nel 2014 si osservava infatti una incidenza di povertà del 2,8% fra gli over 65, del 3,1% nella fascia 35-64 anni, del 5,4% nella fascia 18-34 anni e ben dell'8,3% fra i minorenni. In termini reali si tratta di oltre 130.000 bambini e giovani sotto i 18 anni che vivevano in famiglie incapaci di sostenere consumi adeguati a garantire loro uno standard di vita minimamente accettabile. Altro elemento da tenere in considerazione è la numerosità delle famiglie, poiché al crescere del numero di componenti si evidenzia un aumento delle probabilità di trovarsi in povertà assoluta. Nel 2014 una famiglia con un solo componente aveva lo 0,6% di probabilità di trovarsi in questa condizione, una famiglia di quattro componenti il 5%, una famiglia con cinque o più componenti addirittura del 20,6% (uno dei pochi dati, tra l'altro, che risultava superiore alla media nazionale, pari in questo caso al 16,4%). Il rischio, inoltre, risultava più che doppio per le famiglie con minori, in cui l'incidenza della povertà era del 6,3% contro il 3% della media regionale (Éupolis Lombardia, 2016).

Come anticipato, tali difficoltà economiche hanno avuto un effetto negativo per quel che riguarda la povertà alimentare, tanto in Italia che in Lombardia, come dimostrano diversi indicatori.

Prendiamo ad esempio il tasso di persone che si trovano in uno stato di grave deprivazione materiale e nella "incapacità di permettersi un pasto con carne o pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni"⁶: secondo l'ISTAT nel 2014 le persone residenti in Lombardia che si sono trovate in questa condizione erano il 13,4%.

Un altro indicatore interessante è quello relativo al numero di indigenti sostenuti attraverso le risorse dell'AGEA, l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura che per conto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali gestisce l'erogazione degli aiuti alimentari provenienti dall'Unione Europea a sette grandi enti caritativi italiani che, tramite le proprie reti, si occupano di distribuirle ai più bisognosi. I dati, che fanno riferimento al periodo 2010-2013, mostrano un aumento delle persone sostenute con le risorse AGEA del 47,2%: dai 2.763.379 del 2010 si è passati ai 4.068.250 del gennaio 2013, con una crescita di 1.304.871 unità. In Lombardia nel medesimo lasso di tempo

⁶ Queste informazioni sono raccolte annualmente dall'Istat nell'ambito del progetto EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*, introdotto col Regolamento del Parlamento europeo, n. 1177/2003), che costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei Paesi membri. Gli indicatori previsti sono incentrati sul reddito e l'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema della povertà, e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale. L'Italia partecipa al progetto con un'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, condotta annualmente dall'Istat a partire dal 2004.

l'aumento è stato più contenuto, pari al 26,3%. In termini reali si è passati dai 261.063 del 2010 a 329.746 assistiti al gennaio 2013 (AGEA 2013).

Altre indicazioni interessanti vengono dai dati del Banco Alimentare della Lombardia “Danilo Fossati” Onlus, l'ente della Rete Banco Alimentare attivo sul territorio e che attualmente è il soggetto più grande che nella regione opera in contrasto alla povertà alimentare. Tra 2008 e 2014 il numero degli assistiti da questa realtà è praticamente raddoppiato, passando da 125.600 a 247.700. Circa il 30% degli assistiti nel 2014 avevano meno di 18 anni: si tratta di 76.000 minori, di cui circa 28.000 al di sotto dei 5 anni di età (Banco Alimentare della Lombardia 2015).

Da ultimo può essere preso in considerazione il livello di povertà alimentare assoluta, che indica quanti nuclei familiari si trovano al di sotto della soglia di povertà assoluta e, nel contempo, presentano una spesa alimentare inferiore alla soglia assoluta riferita alla sola componente alimentare. Nel 2013 circa il 6,8% dei nuclei familiari residenti in Italia si è trovata in questa condizione: nel complesso si trattava di 1.737.000 famiglie, pari a circa 5 milioni e mezzo di persone, il 9,1% dei residenti in Italia. In Lombardia le famiglie alimentariamente povere nello stesso anno erano il 5,3%, ovvero 230 mila nuclei su tutto il territorio regionale.

Anche in questo caso i numeri riguardanti i minori appaiono essere quelli più preoccupanti. L'incidenza della povertà alimentare assoluta tra i minorenni risulta infatti pari al 13,1% (Accolla 2015; Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016).

2.3 L'altra faccia della medaglia: lo spreco alimentare

Come si possono sostenere le persone che si trovano in povertà alimentare? In primo luogo si possono sviluppare *policies* che prevedano il trasferimento di risorse monetarie verso le persone che si trovano in questa condizione, in modo da aumentare la loro capacità di consumo e permettere loro di accedere a quei beni alimentari necessari a garantirsi un sostentamento adeguato. Tuttavia, a causa delle risorse sempre più scarse a disposizione derivanti dalla finanza pubblica, non sempre lo sviluppo di questo genere di misure risulta agevole ed incisivo. In questo senso un'altra strada percorribile e già utilizzata dalle organizzazioni del terzo settore che operano in contrasto alla povertà alimentare (come per altro sottolinea la L.R. 34/2015 negli articoli 4 e 5) è quella del recupero del cibo - che altrimenti finirebbe sprecato - lungo la filiera agroalimentare per destinarlo a persone in stato di bisogno.

Questo perché lo spreco alimentare, in un certo senso, rappresenta l'altra faccia della medaglia della povertà alimentare. Nonostante si assista a un aumento delle persone che non riescono a mettere insieme il pasto con la cena – come si evince dai dati sopra riportati – nel nostro Paese si assiste ad un enorme spreco di risorse alimentari che potrebbero essere tranquillamente recuperate per il consumo umano ma che, per ragioni diverse, finiscono invece nella spazzatura. È in questa situazione che si delinea il cosiddetto *paradosso della scarsità nell'abbondanza* (Campiglio e Rovati 2009), ovvero l'impossibilità di alcune fasce della popolazione di accedere a risorse adeguate al proprio sostentamento nonostante la sovrabbondanza delle stesse all'interno del contesto in cui si trovano a vivere. Sovrabbondanza che, come detto, determina anche quantità

enormi di sprechi. Secondo le stime più recenti della Commissione Europea (basate su dati 2012) ogni anno nei Paesi membri dell'UE finiscono nella spazzatura 88 milioni di tonnellate di alimenti, equivalenti approssimativamente a 173 kg per cittadino, circa il 20% del cibo pro-capite prodotto annualmente in Europa (865kg). Il valore complessivo di questi sprechi sarebbe pari a 143 miliardi di euro (FUSIONS 2016).

Ma cosa intendiamo esattamente con spreco alimentare? A questo punto risulta forse utile chiarire alcuni concetti – alcuni dei quali per altro esposti nell'articolo 2 comma 2 della L.R. 34/2015 – per facilitare la comprensione del tema nella sua interezza. In tal senso, una ricerca svolta nel 2012 dal Politecnico di Milano e dalla Fondazione per la Sussidiarietà ha cercato di inquadrare il tema dello spreco alimentare sviluppando il modello ASRW⁷ e offrendo un quadro teorico molto dettagliato. Tale modello parte dal presupposto che tutta la produzione generata dalla filiera agroalimentare possa essere articolata in tre dimensioni:

- *consumo umano*: la componente commestibile che, attraverso i canali commerciali tradizionali (supermercati, negozi, ristoranti, etc.), raggiunge le persone e soddisfa le loro esigenze alimentari;
- *scarto alimentare*: la componente non commestibile e non destinata al consumo umano, che può includere avanzi, prodotti danneggiati o che non rispondono a standard qualitativi e le componenti non commestibili di alimenti commestibili (es. i noccioli della frutta);
- *eccedenza alimentare*: la componente commestibile che viene prodotta, trasformata, distribuita o servita lungo la filiera agroalimentare ma che, per ragioni diverse, non viene venduta o consumata.

Per comprendere a pieno il problema dello spreco possiamo partire proprio da quest'ultimo concetto. L'eccedenza alimentare, infatti, può avere diverse sorti: può diventare rifiuto che in Regione Lombardia viene destinato principalmente:

- ad impianti di incenerimento o trattamento meccanico biologico per il recupero di energia se raccolto in modo indifferenziato;
- ad impianti di compostaggio e/o di digestione anaerobica con produzione di compost ed energia se raccolto in modo differenziato come frazione umida.

Altrimenti, l'eccedenza può essere utilizzata per l'alimentazione animale (donata/venduta a canili e zoo oppure trasformata in mangimi); può essere ri-destinata al consumo umano tramite vendite su mercati secondari o attraverso donazioni a enti caritativi che sostengono gli indigenti. Se l'eccedenza alimentare non è recuperata per il consumo umano (ottica sociale), per l'alimentazione animale (ottica zootecnica), per la produzione di beni o energia (ottica ambientale) allora questa è da considerarsi spreco alimentare. A seconda della prospettiva con cui

⁷ Acronimo di *Availability, Surplus, Recoverability e Waste*.

si decide di guardare il tema delle eccedenze alimentari, pertanto, possono configurarsi anche diverse dimensioni dello spreco. Osservando il tema da una prospettiva prettamente sociale, attenta cioè ai soli bisogni delle persone, tutte le eccedenze che non possono essere destinate al consumo umano sono da considerarsi spreco; adottando una prospettiva sia sociale che zootecnica, invece, sono spreco quelle eccedenze che non possono essere destinate né all'alimentazione umana né a quella animale; utilizzando una prospettiva che tiene conto contemporaneamente della dimensione sociale, zootecnica e ambientale, invece, solo ciò che non può essere usato per l'alimentazione umana, l'alimentazione animale o usato per produrre energia è spreco (Garrone, Melacini, e Perego 2012).

E' opportuno, tuttavia, precisare che una valutazione dello spreco alimentare secondo un'ottica ambientale non può prescindere dai contenuti della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 che, all'art. 4, stabilisce, al fine di conseguire una riduzione degli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente, un ordine di priorità da rispettare nella gestione dei rifiuti, e in particolari di quelli alimentari, colloca al primo posto le iniziative di prevenzione, ovvero la minor produzione dei rifiuti.

In quest'ottica è stato predisposto il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lombardia (P.R.G.R), approvato con D.g.r. n. 1990 del 20 giugno 2014, del quale il Piano Regionale di Prevenzione dei Rifiuti è parte integrante e fissa specifici obiettivi di prevenzione e riduzione ed individua i rifiuti organici (tra i quali gli scarti alimentari), come flussi di rifiuti su cui focalizzarsi per raggiungere gli obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti.

Al raggiungimento di tale obiettivo concorrono tutte le iniziative di prevenzione rifiuti che includono anche le azioni di prevenzione dello spreco alimentare.

Assumendo un'ottica sociale, nel nostro Paese ogni anno circa 5,5 milioni di tonnellate di alimenti utilizzabili per il consumo umano – il 92,5% delle circa 6 milioni di tonnellate di eccedenze generate lungo la filiera agroalimentare – vanno sprecate, per un controvalore stimato in circa 12,3 miliardi di euro. Come mostra la tabella 1 tali sprechi si verificano lungo tutta la filiera agroalimentare per diverse ragioni. Nella fase di produzione primaria (agricoltura, allevamento, pesca), ad esempio, gli sprechi sono dovuti a intemperie climatiche, malattie ed infestazioni, ma anche a errori nelle tecniche di trattamento, immagazzinamento e trasporto. Nella fase di trasformazione dei prodotti gli sprechi sono principalmente legati ai limiti delle tecniche e tecnologie utilizzate per il trattamento e la manipolazione delle materie prime, nonché per il *packaging* dei prodotti. Nella fase di distribuzione gran parte degli sprechi è costituita da prodotti rimasti invenduti a causa di aspetti logistici, dell'adozione di particolari standard qualitativi ed estetici (che portano per esempio all'esclusione di prodotti "brutti da vedere seppur buoni da mangiare") o scelte volte ad evitare il rischio di infrangere regole igienico sanitarie. Nell'ultima fase, quella del consumo finale, lo spreco può avvenire sia nel comparto della ristorazione – a causa di errori di previsione del volume di affari, eccedenza delle porzioni preparate o problemi di conservazione degli alimenti – che in quello del consumo domestico – anche in questo caso per acquisti eccessivi, errori nell'interpretazione dell'etichette o problemi di conservazione (Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016). Le stime dicono che circa il 54,7% dello spreco generato in Italia

è riconducibile al solo consumo domestico, mentre il restante 45,3% è attribuibile agli altri attori economici della filiera. Per quel che riguarda questi ultimi, il 67,3% dello spreco avviene nel settore primario, il 2,7% nella fase di trasformazione, il 23,7% nella fase di distribuzione e il 6,3% nella fase della ristorazione (Garrone, Melacini, e Perego 2012).

Tabella 1. Cause dello spreco lungo la filiera agroalimentare

Produzione settore primario	Trasformazione	Distribuzione	Consumo	
<i>Agricoltura, allevamento, pesca</i>	<i>Prima trasformazione, semilavorati, prodotti finiti</i>	<i>Grande Distribuzione Organizzata, commercio al dettaglio, ambulanti</i>	<i>Ristoranti, bar, mense</i>	<i>Consumatore domestico</i>
<i>Intemperie climatiche, malattie ed infestazioni</i> <i>Limiti di tecniche di trattamento, immagazzinamento e trasporto</i> <i>Eccessi di produzione</i> <i>Rispetto di normative e standard estetici</i>	<i>Limiti tecnologici e dei processi di trasformazione</i> <i>Difetti di packaging</i>	<i>Limiti nei sistemi distributivi</i> <i>Errori di previsione ordini</i> <i>Problemi di gestione delle scorte e deterioramento dei prodotti</i> <i>Errate strategie di marketing e vendita</i>	<i>Errori di previsione del consumo</i> <i>Eccedenza delle porzioni preparate</i> <i>Errori nella conservazione degli alimenti</i>	<i>Eccedenza degli acquisti</i> <i>Difficoltà nella corretta interpretazione dell'etichettatura</i> <i>Errori nella conservazione degli alimenti</i>

Fonte: Maino, Lodi Rizzini e Bandera, 2016

Occorre tuttavia sottolineare un ulteriore, importante elemento per capire come si può affrontare lo spreco e, a cascata, come questo possa essere un'opportunità per affrontare anche il problema della povertà alimentare: gli sprechi non sono tutti uguali. Le eccedenze prodotte lungo la filiera agroalimentare, infatti, presentano un diverso grado di fungibilità, ovvero un diverso livello di semplicità "relativa" con cui potrebbero essere destinate all'alimentazione umana⁸.

⁸ Il grado di fungibilità di un'eccedenza è definibile come funzione della fungibilità intrinseca del prodotto - ovvero la possibilità di utilizzare l'eccedenza con un livello "minimo" di attività aggiuntiva da parte degli attori della filiera - e dell'intensità di gestione - ovvero l'impegno richiesto agli attori della filiera o altri intermediari (ad esempio le strutture assistenziali che recuperano cibo per i più poveri) per favorire l'utilizzo dell'eccedenza. L'intensità di gestione è a sua volta funzione del lavoro di mantenimento - le

Analizzando lo spreco in funzione della fungibilità si osserva che tanto più è alto il grado di fungibilità tanto minore è lo spreco. Considerando settori a bassa fungibilità – come allevamento, pesca, ristorazione e consumo a livello domestico – l’incidenza percentuale dello spreco è pari al 98,6% delle eccedenze prodotte. Per quel che riguarda i settori a media fungibilità – come il settore ortofrutticolo, la distribuzione nei punti vendita, la ristorazione collettiva, il settore della trasformazione che lavora su prodotti che devono essere conservati tra 0 e 4 °C e quelli che lavorano con prodotti surgelati – si osserva un’incidenza pari al 90%. Da ultimi, i segmenti ad alta fungibilità – il settore che si occupa della trasformazione di prodotti conservabili a temperatura ambiente e la distribuzione verso depositi/magazzini – presentano un’incidenza dello spreco molto più bassa, pari al 43,8%. In linea generale circa l’1,5% delle risorse che attualmente vengono sprecate (quasi 84 mila tonnellate) presentano un alto grado di fungibilità, e potrebbero quindi essere recuperate per l’alimentazione umana a fronte di un limitato impegno da parte degli attori della filiera agroalimentare. Ad essere particolarmente interessante in un’ottica di recupero, tuttavia, è quella quota di spreco che presenta una fungibilità media – ossia sarebbe recuperabile a fronte di un seppur significativo onere gestionale – che è pari a circa il 49,3% del totale, ovvero più di 2,7 milioni di tonnellate di alimenti (Garrone, Melacini e Perego 2012).

attività che l’attore della filiera deve svolgere per preservare le caratteristiche qualitative e nutrizionali del prodotto – e il lavoro di valorizzazione – le attività che gli attori della filiera non svolgerebbero se non volessero usare le eccedenze per l’alimentazione umana ma per altro scopo.

CAPITOLO 3. Analisi della L.R. 34/2015

La Legge Regionale 34/2015, “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo” prende il via dal progetto di Legge n. 250 “Legge di riconoscimento e tutela del diritto al cibo” presentato il 28 aprile 2015 dai consiglieri regionali Cattaneo, Pizzul, Capelli, Girelli, Piazza, Barboni, Malvezzi, Busi, D. Maroni, Borghetti, Santisi Saita, Parolini, Rolfi, Del Gobbo, Carugo, Fossati, Melazzini, Mantovani, Saggese, appartenenti sia alla maggioranza che all’opposizione.

Nelle intenzioni dei promotori, la L.R. 34/2015 rappresenta la prosecuzione di un percorso che Regione Lombardia ha iniziato nel 2006 con la L.R. 25, che promuove l’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale, avvalendosi di enti non profit per i quali è previsto ogni anno l’accreditamento. La L.R. 34/2015 è stata approvata all’unanimità dal Consiglio Regionale il 27 ottobre 2015, a dimostrazione dell’ampio consenso da parte di tutte le forze partitiche rappresentate nell’organo.

Rispetto alla proposta di Legge originaria, il testo approvato è stato integrato con alcune nuove misure e definizioni specifiche – ad esempio su diritto al cibo, spreco alimentare, eccedenze alimentari e alimenti – ma non si riscontrano grandi differenze sostanziali. Gli elementi di novità più significativi rispetto alla proposta riguardano l’allargamento delle competenze alla “*Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo*” – nella proposta denominata originariamente “Osservatorio Regionale Spreco Zero” – e il fatto che, mentre in origine si prevedeva che le modalità di funzionamento di tale organo fossero stabilite dalla Direzione generale competente previo parere della commissione consiliare, nella Legge tale compito è attribuito alla Giunta, previo parere della competente commissione.

Di seguito proponiamo una breve analisi degli articoli che compongono la Legge, in modo da favorire in seguito il lavoro di analisi sia dello stato di attuazione della stessa che delle misure che potrebbero essere adottate per rafforzarne l’implementazione.

- L’**articolo 1** individua i principi e le finalità della Legge: da un lato il riconoscimento e la tutela sul territorio regionale del diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come presupposto per una vita autonoma ed attiva; dall’altro l’assunzione quale obiettivo di lungo periodo della riduzione degli sprechi alimentari del cinquanta per cento entro il 2025, secondo le modalità e gli ambiti di competenza regionale. A tale scopo la Regione sceglie di adottare la logica dell’intervento integrato tra le aree di *policy* (politiche socio-assistenziali, sanitarie, formative, produttive, agricole, territoriali, paesaggistiche, ambientali, del commercio, economiche, di sviluppo rurale) e tra Regione, enti locali e soggetti privati - nel rispetto del principio di sussidiarietà - e di ricorrere a strumenti trasversali comprendenti misure specifiche e incentivi. La Legge sembra dunque ben comprendere come il contrasto alla povertà e allo

spreco alimentare coinvolga ambiti differenti e richieda dunque una strategia interdirezionale per risultare efficace.

- L'**articolo 2** offre alcune definizioni ritenute necessarie per favorire l'applicazione della Legge: *diritto al cibo, spreco alimentare, eccedenze alimentari e alimenti, agricoltura*.
- L'**articolo 3** si focalizza sull'accesso al sostentamento alimentare, specificando che Regione Lombardia sostiene politiche di contrasto alla povertà sia in maniera diretta che supportando organizzazioni, pubbliche e private, attive in questo settore.
- L'**articolo 4** si focalizza sul contrasto allo spreco alimentare. Tale obiettivo viene perseguito principalmente attraverso due azioni: da una parte promuovendo l'educazione e la sensibilizzazione su sostenibilità e spreco alimentare nei confronti dei consumatori, dei soggetti della filiera agroalimentare e degli addetti pubblici e privati la cui attività implichi la gestione di eccedenze alimentari; dall'altra con l'introduzione, nelle aree di propria competenza, di criteri premiali per quei soggetti che donano alimenti e riducono gli sprechi (ad es. criterio premiale alle imprese in grado di garantire i più ridotti volumi di spreco alimentare nei bandi propri e delle società del sistema regionale SIREG; criteri premiali per operatori del settore alimentare che donano alimenti o cedono gratuitamente eccedenze alimentari o che operano nell'ottica della riduzione dello spreco alimentare lungo tutta la filiera agroalimentare; premialità per le amministrazioni locali che aderiscano a programmi di aggiudicazione dei bandi).
- L'**articolo 5**, in linea con la L.R. 25/2006, specifica che la Regione sostiene, incentiva e favorisce le iniziative di organizzazioni pubbliche e private che recuperano, a livello locale, le eccedenze alimentari per ridistribuirle gratuitamente alle categorie di cittadini indigenti, sfruttando anche il sistema di incentivi indicato all'articolo 4. L'articolo pone particolare attenzione sulla costruzione di reti territoriali tra tutti gli attori della filiera e coloro che si occupano di raccolta e redistribuzione, un altro aspetto significativo per il perseguimento degli obiettivi preposti.
- L'**articolo 6** prevede l'istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge, e senza oneri aggiuntivi per la Regione, di una *Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo*. La Consulta, caratterizzata da competenze specifiche e intersettoriali, dovrebbe essere l'organo di riferimento sulla materia. Essa infatti provvede a: a) contribuire alla definizione degli obiettivi e delle strategie di medio e lungo periodo; b) facilitare l'integrazione tra le politiche e i programmi regionali; c) elaborare proposte volte a minimizzare tutte le perdite e le inefficienze della filiera agroalimentare favorendo la relazione diretta fra produttori e consumatori e tutti i soggetti interessati; d) proporre soluzioni di facilitazione per le donazioni delle eccedenze alimentari; e) commissionare, raccogliere e divulgare studi e ricerche riguardanti politiche e buone pratiche realizzate a livello regionale, nazionale e internazionale; f) promuovere, programmi, corsi scolastici e professionali che riducano lo spreco alimentare, introducendo anche un premio annuale "*Spreco Zero*" dedicato alle migliori esperienze realizzate. La Consulta elabora inoltre una relazione annuale destinata alla Giunta e al Consiglio regionale, fornendo loro

osservazioni, dati e materiale utile all'analisi dello stato di avanzamento della promozione e della tutela del diritto al cibo in Lombardia. L'articolo stabilisce anche alcune regole per la composizione della Consulta, che dovrebbe essere composta da *almeno* quindici membri, di cui almeno nove scelti tra rappresentanti di categoria, rappresentanti di soggetti pubblici, privati e del settore non profit, esperti provenienti da Università e centri di ricerca. Alla Consulta partecipano altresì l'assessore regionale competente o suo delegato, nonché cinque consiglieri regionali nominati nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze. Si mantiene comunque un legame forte con gli organi politici: la Giunta regionale delibera, previo parere della competente commissione consiliare, la composizione e le modalità di funzionamento della Consulta. L'idea di istituire una Consulta con competenze specifiche e *muktistakeholder* risulta importante per aumentare l'impatto delle misure e progettare politiche partecipate dagli attori destinatari. In questo senso si configura come il "motore" in grado di dare un impulso decisivo per il perseguimento delle finalità previste dal provvedimento.

- **L'articolo 7** affronta il tema del diritto al cibo concentrandosi invece sul legame tra alimentazione e salute. Prevede che Regione Lombardia promuova e sostenga programmi e corsi di educazione alimentare, per rendere i cittadini più consapevoli dell'importanza di una sana e corretta alimentazione e per fornire loro tutti gli strumenti per migliorare la propria salute psicofisica attraverso una dieta alimentare equilibrata e uno stile di vita più sano.
- **L'articolo 8** si concentra invece sulla clausola valutativa e prevede che entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di approvazione della Legge, la Giunta regionale trasmetta al Consiglio una relazione sull'attuazione della Legge e dei risultati progressivamente ottenuti. La relazione deve contenere: *a)* gli interventi realizzati, specificandone gli ambiti, gli obiettivi, la distribuzione territoriale, i soggetti coinvolti e le loro caratteristiche; *b)* in che misura la Regione ha finanziato i singoli interventi realizzati e in che modo tali risorse risultano distribuite sul territorio regionale e fra i soggetti coinvolti; *c)* quali punti di forza e di debolezza si sono riscontrati nel corso dell'attuazione degli interventi. Gli esiti delle attività della Consulta, di cui all'articolo 6, sono parte integrante della relazione al Consiglio. Successivamente la relazione acquisisce cadenza biennale integrata con una sezione che documenta e descrive i risultati conseguiti, in particolare in termini di riduzione degli sprechi, recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari. La Giunta regionale rende accessibili i dati e le informazioni raccolte per le attività valutative previste dalla presente Legge. Il Consiglio regionale rende pubblici, anche sul proprio sito online in formato aperto, i documenti che concludono l'esame svolto, unitamente alla relazione che ne è stata oggetto e formula indirizzi vincolanti rispetto alla implementazione delle misure e del livello di integrazione degli interventi. Si tratta dunque di obiettivi che dovrebbero migliorare l'*accountability*, cioè la capacità di dare conto ai cittadini-elettori-contribuenti di che cosa ha funzionato e che cosa no, di spiegarne le ragioni e di individuare le responsabilità.

- L'**articolo 9** norma, infine, gli aspetti finanziari. La Legge destina 200.000 euro per l'anno 2016 a copertura delle spese derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno previste rispettivamente agli articoli 3, 4, 5 e 7. Tali risorse derivano dalla riduzione di pari importo della disponibilità rispettivamente di competenza della missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", programma 3 "*Altri fondi*" - Titolo I "*Spese correnti*" e della disponibilità di cassa della missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", programma 1 "*Fondo di riserva*" e corrispondente aumento della missione 16 "*Agricoltura, politiche agro-alimentari e pesca*", programma 1 "*Sviluppo del sistema agricolo e agroalimentare*" - Titolo I "*Spese correnti*". A decorrere dagli esercizi successivi al 2016 le spese di cui al comma 1 trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la Legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.

CAPITOLO 4. Stato di attuazione e criticità della L.R. 34/2015

La L.R. 34/2015 è stata attuata solo in parte. Infatti solo ad aprile 2017 è stata istituita la Consulta regionale (DGR. n. 6272 del 27/02/2017, poi modificata a seguito del parere Consiglio regionale con DGR. n. 6482 del 10/04/2017) per la promozione del diritto al cibo prevista dalla L.R. 34/2015 ai sensi dell'articolo 6, mentre non sono stati ancora applicati meccanismi premiali per le realtà pubbliche e private impegnate nel recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari previste dagli articoli 4 e 5⁹. Dall'altro lato, altri provvedimenti attivati da Regione Lombardia nell'ambito del diritto al cibo e del contrasto allo spreco alimentare – che sono descritti più avanti – possono essere sicuramente ricondotti nell'alveo dei principi esposti nella Legge 34/2015, ma sono frutto di azioni intraprese dalle varie Direzione Generali (DG) facendo riferimento ad altre norme, in particolare la già citata L.R. 25/2006.

4.1 Interventi direttamente collegati alla Legge 34/2015

La DG Reddito di Autonomia e inclusione sociale, facendo riferimento alla Legge 34/2015, ha introdotto alcune novità per l'implementazione del "*Piano triennale di interventi contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale*" (DGR 1992/2014) per il 2016. Nella manifestazione di interesse per la realizzazione di interventi collegati al sopra citato Piano Triennale è stata infatti inserita la possibilità della forma "associata" per enti interessati a concorrere agli obiettivi previsti dalla DGR 1992/2014. In questo senso, facendo riferimento ai concetti di "territorialità" e di "rete" esplicitati nella Legge 34/2015 –e invece assenti dalla L.R. 25/2006 – è stata prevista la partecipazione anche di soggetti che in precedenza non avevano modo di prendere parte alla ripartizione delle risorse stanziata dalla DGR 1992/2014. I requisiti operativi, infatti, richiedevano che gli enti non profit fornissero un servizio almeno a livello provinciale, ragione per cui molte realtà non avevano la possibilità di partecipare alla manifestazione di interesse. Con l'introduzione della forma "associata", invece, alla manifestazione possono ora partecipare anche realtà più piccole che mettendosi in rete fra loro, raggiungono una copertura territoriale ritenuta sufficiente per accedere alle risorse stanziata dalla Regione.

Nel 2017 viene approvata la DGR 6482 attuazione dell'art. 6 della L.R. 34/2015. Con la DGR 6482 viene definita la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo, viene individuato quale assessore competente a presiedere la Consulta l'Assessore regionale all'Agricoltura o suo

⁹ Si tenga presente al riguardo che i meccanismi premiali sono stati recentemente oggetto di intervento da parte del legislatore nazionale.

delegato, vengono definite modalità di funzionamento della medesima. In particolare viene stabilito che la Consulta regionale si riunisce almeno due volte l'anno e ha una durata pari a quella della legislatura e scade contestualmente con essa. Inoltre partecipano alla Consulta 4 membri designati dalle DG Agricoltura, Sviluppo economico Reddito di autonomia, Inclusione sociale e Post Expo e Ambiente Energia e Sviluppo sostenibile, 11 rappresentanti di categoria, di soggetti pubblici e privati e del settore non profit, oltre a 5 consiglieri regionali.

4.2. Criticità

Nel primo anno di attuazione, sono stati 2 i provvedimenti varati facendo esplicito riferimento alla L.R. 34/2015. A fronte di una presenza di attività di Regione Lombardia in tema lotta allo spreco alimentare ben più vasta.

Una prima causa può essere individuata a monte, nella fase di formulazione della Legge. Il provvedimento, frutto di iniziativa consiliare, sembra non aver tenuto in adeguata considerazione le iniziative poste in essere dalla Giunta regionale che sono direttamente riconducibili agli obiettivi della L.R. 34/2015. Le Direzioni generali interessate dalla Legge (e coinvolte nella Consulta ai sensi della DGR 6272) avevano infatti già in essere percorsi e progetti in materia di spreco alimentare, educazione alimentare e contrasto alla povertà alimentare, intraprese in attuazione di leggi di settore. Non stupisce quindi che ad un anno di approvazione dalla L.R. 34/2015 vi siano pochi provvedimenti che facciano espresso riferimento ai contenuti e agli obiettivi della L.R. 34/2015 dal momento che le Direzioni Generali hanno continuato ad operare su linee di attività già programmate.

Trattandosi di un provvedimento che intende influenzare diverse aree di intervento, come del resto sottolineato a più riprese nel testo della Legge, l'individuazione del problema e delle relative iniziative volte ad affrontarlo avrebbe dovuto essere il più possibile condivisa. La seconda causa che ha rallentato l'attuazione della L.R. 34/2015, è proprio la difficoltà di arrivare a costituire, da parte della Giunta regionale, il soggetto che ha il compito di coordinare le attività delle diverse Direzioni generali coinvolte, nonché degli stakeholder esterni (soggetti del non profit, grande distribuzione etc). La L.R. 34/2015 sembra attribuire formalmente questo ruolo alla DG Agricoltura¹⁰ in quanto le risorse stanziare a bilancio per finanziare le iniziative per promuovere il diritto al cibo sono allocate sui capitoli di sua competenza, anche se gli obiettivi della L.R. 34/2015 (diritto al cibo e contrasto alla povertà alimentare) sembrano richiamare più direttamente in causa le competenze che fanno capo alla DG Reddito di autonomia, titolare dell'attuazione della L.R. 25/2006.

¹⁰ La DGR 6272 identifica come capofila della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo proprio la DG Agricoltura.

In effetti, la mancanza di una chiara identificazione iniziale della DG “capofila” sembra essere stato il maggior punto di debolezza del provvedimento: tutte le DG ascoltate nel corso delle interviste si sono trovate concordi nell’identificare questo come il “peccato originale” della Legge 34/2015.

Questa situazione potrà essere parzialmente recuperata in fase attuativa della Legge, attraverso la *Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo*, istituita con la DGR 6272/2017, che non solo dovrebbe favorire il confronto, ma dovrebbe permettere di realizzarlo in maniera sistematica e continuativa nel tempo.

Una terza possibile causa di impasse nell’attuazione del provvedimento riguarda le risorse previste per l’attuazione delle misure. I 200.000 euro stanziati dall’articolo 9 sono infatti ritenuti insufficienti per sviluppare politiche che, vista la trasversalità del provvedimento, necessariamente dovrebbero andare a toccare numerosi fronti. L’esiguità del bacino delle risorse cui fare riferimento per l’attuazione del provvedimento e la contemporanea disponibilità di fondi in altri capitoli di competenza delle singole Direzioni Generali potrebbero aver contribuito a procrastinare la situazione esistente. Non è un caso che in tutte le interviste sia stata sottolineata la necessità di prevedere lo stanziamento di una maggior quota di risorse per perseguire le finalità della Legge.

CAPITOLO 5. Azioni a sostegno del diritto al cibo e al contrasto dello spreco alimentare già in essere

Le diverse Direzioni Generali già prima dell'approvazione della Legge hanno messo in campo varie misure, in particolare sul fronte del contrasto allo spreco e alla povertà alimentare e di promozione dell'educazione alimentare, le cui finalità possono essere considerate coincidenti con quelle previste dalla L.R. 34/2015. Di seguito riportiamo i principali provvedimenti suddivisi per DG di competenza.

5.1 DG Agricoltura

La DG Agricoltura, forte di una decennale esperienza e attività nel campo dell'educazione alimentare, attua un programma di iniziative regionali per la promozione dei prodotti agroalimentari e l'educazione alimentare anche in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale. L'obiettivo è quello di favorire l'acquisizione di una maggior consapevolezza dell'atto alimentare, promuovendo una conoscenza ampia e complessa che tocca trasversalmente tematiche legate al vivere quotidiano, all'agricoltura alle tradizioni del proprio territorio.

Con la delibera n.5018 del 11/04/2016 sono state stanziare risorse specifiche per i seguenti progetti:

- **Percorsi di educazione Agro-Alimentare per la scuola.** Sotto la Direzione scientifica del Dipartimento di Scienze Umane per la Formazione "R. Massa" dell'Università di Milano Bicocca si è sviluppato un modello metodologico che affronti l'educazione alimentare nella sua complessità, delineando percorsi didattici innovativi da proporre agli insegnanti della scuola, capaci di fornire contenuti sul sistema agroalimentare tramite un approccio interdisciplinare che vada ad incidere sui comportamenti quotidiani, sviluppando curiosità e interesse intorno alle scelte personali in tema di alimentazione. Sono stati realizzati corsi di formazione, convegni, pubblicazioni (*Cibo cultura e Identità – Dalla terra alla tavola - La scuola in campo: quando la Fattoria incontra la scuola Manuale - La fattoria in tasca. Strumenti per esplorare l'agricoltura*, uno strumento per aiutare bambini, educatori e insegnanti a orientare il lavoro con le fattorie didattiche a partire dalla progettazione di percorsi flessibili e differenziati;).
- **Fattorie Didattiche.** Progetto che offre a scolaresche e famiglie la possibilità di avvicinare i bambini all'agricoltura, di far conoscere il territorio, i gusti e le tradizioni, i mestieri, il ritmo della natura per acquisire concetti di responsabilità

dando valore alle materie prime che si producono, al lavoro di trasformazione delle stesse e infine all'atto delle attività di cucina. La rete delle Fattorie Didattiche accreditate da Regione Lombardia conta circa 200 aziende che garantiscono un servizio educativo strutturato e sicuro. Gli agricoltori che aderiscono alla rete partecipano a percorsi di formazione e aggiornamento al fine di creare un linguaggio comune con il mondo della scuola e trovare le forme comunicative e didattiche adeguate ai fruitori del servizio.

- **Orti di Lombardia**, rete di circa 90 orti nelle scuole e nei comuni Lombardi. Da anni Regione Lombardia intraprende progetti e iniziative volte alla diffusione della pratica dell'orto nelle scuole, riconoscendo in questi interventi uno strumento di riscoperta dei valori delle produzioni locali e di educazione delle nuove generazioni ai temi della sostenibilità alimentare, della promozione della biodiversità e del rispetto dell'ambiente. La Legge Regionale n. 18/2015 “Gli orti di Lombardia” si pone i seguenti obiettivi:
 - promuovere la realizzazione di queste realtà e diffondere la cultura del verde e dell'agricoltura;
 - sensibilizzare le famiglie e gli studenti sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata
 - divulgare tecniche di agricoltura sostenibile
 - riqualificare aree abbandonate
 - favorire l'aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie.

La Direzione agricoltura, grazie all'intervento di agronomi ed esperti specializzati in questo campo cerca di far comprendere il valore educativo di un orto a scuola, per una continuità progettuale. La terra, infatti, con tutte le azioni pensate e costruite attorno ad essa, può essere il cardine di un'esperienza educativa e sociale in grado di offrire ai cittadini, nell'ambito della scuola come fuori da essa, l'acquisizione di competenze interdisciplinari e occasione di gestione partecipata di un bene comune.
- **Progetti territoriali.** In collaborazione con ERSAF vengono finanziati progetti proposti soggetti del territorio (Associazioni, Comuni, Istituti della Cultura, Fondazioni ecc) che realizzano percorsi di Educazione alimentare in linea con gli obiettivi regionali e con le metodologie didattiche tipiche della pedagogia attiva (apprendere facendo) sviluppate con l'Università Bicocca.
- www.buonalombardia.it, è un sito ricco di contenuti e di percorsi di educazione Agro – alimentare.

Tutte iniziative che danno continuità ai temi sviluppati da EXPO 2015.

5.2 DG Ambiente, energia e sviluppo sostenibile

La DG Ambiente negli ultimi anni ha sviluppato diversi programmi volti a contrastare lo spreco alimentare nell'ottica di riduzione della produzione dei rifiuti, in linea con la pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti (PRGR approvato nel 2014), sia attraverso azioni dirette e concordate con attori della filiera agroalimentare sia attraverso azioni di educazione alimentare nelle scuole.

- **Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e Fondazione Lombardia per l'ambiente per l'attuazione del programma regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche anche in relazione alla lotta allo spreco alimentare in funzione dell'evento Expo** (delibera n.2730 del 28/11/2014): nell'ambito della collaborazione tra Regione Lombardia e FLA per il triennio 2013-2015, in vista di Expo, l'accordo ha stanziato 60.000.000 euro nel triennio 2014-2016 per ridurre l'impatto dei rifiuti introducendo misure contro lo spreco alimentare. Partendo dalla consapevolezza che le esperienze maturate e diffuse sul territorio, ma senza una rete strutturata, non hanno permesso di indagare e valutare in modo approfondito gli effetti ambientali e socio-economici relativi alla devoluzione dell'invenduto, l'obiettivo dell'accordo è di individuare indirizzi strategici e criteri specifici atti alla riduzione e al recupero dello spreco attraverso un'attività tecnico-scientifica che individui metodologie, strumenti e drivers di processo migliorativo. Nell'ambito di tale accordo è stato realizzato il **Progetto sperimentale "Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare (Comuni, grande distribuzione organizzata, enti non profit) in attuazione del programma regionale di prevenzione dei rifiuti"** (delibera n. 3908 del 24/7/2015). Il progetto ha visto la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra Regione Lombardia (DG Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile, in qualità di capofila, ex DG Commercio Turismo e Terziario - ora DG Sviluppo Economico - ex - DG Famiglia Solidarietà Sociale, Volontariato e Pari Opportunità ora DG Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale e la DG Istruzione, Formazione, Lavoro), Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Federdistribuzione, 8 aziende della grande distribuzione organizzata, 16 Comuni lombardi, 13 enti non profit, le Associazioni dei consumatori e utenti. Il progetto è realizzato con il supporto scientifico dell'Università Cattolica di Milano¹¹. I soggetti coinvolti, ciascuno per la propria area di competenza, si impegnano a partecipare a momenti di lavoro, progetti e azioni contro lo spreco alimentare. In particolare, le finalità del protocollo sono: l'individuazione e l'analisi della normativa e delle attuali procedure in materia di gestione e recupero degli alimenti; la valutazione di costi/benefici economici, sociali e ambientali legati alla devoluzione dell'invenduto

¹¹ I risultati di questa attività saranno presentati a giugno 2017.

per le tipologie di soggetti coinvolti (Comuni, Grande Distribuzione Organizzata, Enti non profit); individuazione di forme e modalità per introdurre nelle procedure amministrative dei Comuni meccanismi premiali, incentivanti e/o compensativi per le parti del presente protocollo direttamente coinvolte nelle iniziative di devoluzione; la stesura, in collaborazione con la DG Welfare, di un linea guida sanitaria per favorire la devoluzione; comunicazione e divulgazione delle attività svolte nell'ambito del protocollo e di altre iniziative contro lo spreco alimentare, presso un pubblico non specialistico e quanto più ampio. Si auspica inoltre che dal tavolo possano uscire importanti indicazioni anche per le scelte politiche future, ad esempio, relativamente all'emissione di bandi per le istituzioni non profit. Il protocollo ha dato vita a un tavolo permanente a cui partecipano attivamente i soggetti sopra elencati.

- **L'ABC contro lo spreco alimentare:** progetto in attuazione del Piano Regionale di Prevenzione dei Rifiuti realizzato in collaborazione con i componenti del Tavolo Regionale di Educazione Ambientale e l'ufficio scolastico Regionale della Lombardia. Gli obiettivi sono: combattere lo spreco alimentare in un'ottica di prevenzione della produzione dei rifiuti e di sviluppo sostenibile, attraverso l'insegnamento del tema dello spreco alimentare nelle scuole; introdurre il tema dello spreco alimentare nei POF delle scuole lombarde sulla base di un percorso formativo ed informativo rivolto ai docenti; realizzare un percorso formativo e un vademecum specifico. Il percorso formativo, sperimentato nel corso dell'A.S. 2015/2016 ha previsto le seguenti fasi: 1. 7 incontri presso le Sedi territoriali della Regione Lombardia finalizzati a inquadrare il progetto generale e presentarne i contenuti, conoscere le best practices sul territorio, attivare la rete educativa territoriale sul tema dello spreco alimentare (Asl, comuni, scuole, famiglie, associazioni ecc ...); 2. La proposta e l'elaborazione del Vademecum "l'ABC contro lo spreco alimentare", strumento didattico per le scuole che avviano una progettazione sul tema della lotta allo spreco alimentare. 3. La realizzazione da parte delle scuole di un progetto sul tema della lotta allo spreco alimentare nel corso dell'A.s.2015/2016. 4. La presentazione dei lavori realizzati dalle scuole nell'ambito di un convegno finale che si è tenuto il 26 gennaio 2017 presso Regione Lombardia.

5.3 DG Sviluppo economico

Nonostante non abbia risorse specifiche o competenze legislative su questo tema, la DG Sviluppo Economico ha attivato diversi progetti, soprattutto in collaborazione con le associazioni dei consumatori, finalizzati alla sensibilizzazione sul tema dello spreco alimentare. La DG Sviluppo Economico inoltre, grazie alle sua rete di relazioni, può promuovere presso le associazioni di rappresentanza delle imprese, in particolare del settore del commercio, l'attivazione di iniziative di recupero delle eccedenze alimentari. La direzione infine collabora al

Progetto sperimentale “Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare”, istituito dalla DG Ambiente, ed ha promosso l’adesione delle 10 associazioni dei consumatori e utenti che hanno sottoscritto il protocollo.

Tra i progetti si segnalano in particolare:

- **Risparmia(ti) lo spreco:** progetto realizzato da Adiconsum, Cittadinanzattiva e Movimento Consumatori insieme a diversi partner privati, sia profit che non profit, (A2A, Arci Milano, Auchan, Camera di Commercio di Milano, Camera di Commercio di Varese, Confcommercio Lombardia, Fondazione Banco Alimentare, IntesaSanpaolo, Klikkapromo, Simply) che si concentra sullo spreco delle risorse con un focus particolare, ma non esclusivo, su quelle alimentari. Il progetto è stato realizzato nell'ambito del Programma Generale di intervento 2013 della Regione Lombardia con l'utilizzo dei fondi del Ministero dello Sviluppo Economico. Cuore del progetto è stata l'indagine sullo spreco alimentare nelle famiglie lombarde, condotta con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano tra maggio e ottobre 2014. Nell'ambito di "Risparmia(ti) lo spreco" sono stati realizzati alcuni materiali per sensibilizzare i cittadini sulle varie tematiche legate al progetto e per aiutare genitori e educatori ad avvicinare i bambini ad una corretta alimentazione, gestione delle risorse ambientali e conservazione dei cibi. A luglio 2015 è stato anche pubblicato un bando, destinato alle piccole imprese del settore lattiero-caseario e ortofrutticolo, con l'obiettivo di far emergere le buone pratiche attuate dalle aziende.
- **Goditi il cibo, non sprecarlo!:** progetto in corso di realizzazione proposto da ACU- Associazione Consumatori Utente e cofinanziato da Regione Lombardia, ha l'obiettivo di promuovere la conoscenza della catena del valore del cibo, dalla produzione al consumo. Si articola in 5 aree di intervento: educazione al consumo, sicurezza alimentare, lotta allo spreco di cibo, politiche alimentari locali, etichettatura alimentare.
- **L’Expo del Consumatore. Alimentazione: Energia per la Vita** è un percorso progettuale che chiude una trilogia dedicata all’Esposizione Universale del 2015. Dal 2009, infatti, un gruppo di associazioni di tutela dei consumatori lombarde hanno condiviso e sviluppato il payoff di Expo 2015, realizzando numerose attività di formazione e informazione dedicate a valorizzare l’alimentazione sicura e sostenibile, attraverso due progetti sequenziali “Verso l’Expo del Consumatore” e “2011: Verso l’Expo del consumatore” promossi da Regione Lombardia e finanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico. Nell’imminenza dell’Esposizione Universale, le Associazioni Movimento Difesa del Cittadino, Assoutenti, Confconsumatori e Unione Nazionale Consumatori hanno scelto di concludere il percorso con “L’Expo del Consumatore. Alimentazione: Energia per la Vita”, al

centro del quale vi sono la valorizzazione del legame tra prodotti di qualità e territorio e la promozione di un'alimentazione sana, sicura e sostenibile.

5.4 DG Welfare

La DG Welfare collabora col **Tavolo tecnico di lavoro sul progetto spreco alimentare**, istituito dalla DG Ambiente. Sempre nell'ambito del Protocollo previsto dalla delibera n. 3908 del 24/7/2015, la DG Welfare sta lavorando al documento "**Linee guida igienico-sanitarie regionali per il recupero del cibo ai fini di solidarietà sociale**". L'obiettivo di queste linee è soprattutto di offrire indicazioni per quelle piccole realtà, associazioni ecc. che potrebbero avere difficoltà nell'approcciarsi ai riferimenti nazionali e più complessi (come il manuale di Banco alimentare, Legge Gadda, ecc.). Il documento si concentra su alcuni rischi legati alla raccolta, trasporto e distribuzione degli alimenti quali temperatura di conservazione, tipologia di confezionamento etc. che potrebbero compromettere la possibilità di gestire correttamente le eccedenze alimentari da destinare alla donazione. Il documento dovrebbe essere anche un punto di riferimento per le ATS, che offriranno supporto alle associazioni di volontariato sui territori.

5.5 DG Reddito di autonomia e inclusione sociale

La DG Reddito di autonomia, ereditando le attività già operate in questo ambito dalla ex DG DG Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato, ha in essere diverse azioni volte al contrasto della povertà alimentare. In particolare, la DG Reddito d'autonomia è competente per l'attuazione della L.R. 25/2006 "Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale", che interviene in un ambito che successivamente costituirà uno dei campi di azione della L.R. 34/2015. Costituita da 5 articoli, tale legge intende applicare il principio di sussidiarietà per riconoscere e promuovere «l'attività di solidarietà e beneficenza svolta dagli enti non profit, impegnati nel recupero (...) delle eccedenze alimentari per la loro redistribuzione ai soggetti che assistono persone in stato di indigenza». Per questo scopo istituisce un sistema di accreditamento degli enti non profit che hanno una pluriennale esperienza a livello regionale, nazionale o internazionale nella raccolta e redistribuzione delle eccedenze alimentari, dei quali Regione Lombardia intende avvalersi per attuare, mediante apposite convenzioni che regolano i rapporti fra le parti, un piano triennale finalizzato alla realizzazione dei fini posti dalla legge.

Nel primo triennio, la l.r. 23/2006 ha promosso e sostenuto in via sperimentale il programma triennale di interventi proposto dalla Fondazione Banco Alimentare onlus, con una dotazione finanziaria triennale pari a 2.100.000 di Euro (700.000 Euro all'anno dal 2007 al 2009). Il programma sperimentale, approvato con la D.G.R. n. 5003 del 26/06/2007, oltre all'obiettivo di ridurre le condizioni di bisogno alimentare di famiglie e persone attraverso la raccolta di generi alimentari da una pluralità di soggetti (ad esempio, AGEA, aziende, GDO) e canali (a titolo di

esempio, la collaborazione con le associazioni di categoria, eventi nazionali come la “Colletta alimentare”) e la loro distribuzione ad associazioni ed enti caritativi, è stato finalizzato a elaborare modelli che consentissero alla Giunta regionale di sostenere a regime le attività degli enti non profit individuati dalla legge e a individuazione i criteri del loro accreditamento.

Al termine della sperimentazione, la Giunta regionale ha definito i requisiti di accreditamento (delibera n. 10533 del 18/11/2009), che consentono di riaprire ogni anno una finestra entro cui gli enti che si occupano di recupero e distribuzione di prodotti alimentari possono presentare domanda. Successivamente, è stato avviato il primo piano triennale a regime, valido per gli anni dal 2010 al 2012 e in un secondo momento prolungato anche per il 2013 (**delibere n. 10998 del 13/01/2010 e n. 4878 del 21/02/2013**), assegnando 700.000 Euro di risorse per ogni annualità. In continuità con la fase di sperimentazione, in questo ciclo di programmazione il partner della Giunta regionale per l’attuazione del piano e il perseguimento della finalità della legge è la Fondazione Banco Alimentare onlus, che risulta essere l’unico ente accreditato fra il 2010 e il 2014. Alla fine del 2013 sono n. 1332 le strutture caritative sul territorio lombardo che costituiscono la rete della solidarietà che beneficiano della distribuzione delle derrate raccolte dal Banco Alimentare. Inoltre, durante il periodo di attuazione del piano, la Fondazione ha svolto un’azione di sostegno per favorire la crescita delle reti di strutture caritative accanto ad una importante attività di formazione per innalzare la capacità di gestione e il livello di qualità nella distribuzione dei prodotti stessi.

Attualmente è in corso il ciclo di programmazione 2014-2016, nell’ambito del quale si stanno concretizzando azioni di rafforzamento ed innovazione della politica regionale di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Con la **delibera n. 1992 del 20/06/2014** (Determinazione in ordine alla promozione dell’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: approvazione piano regionale di intervento e schema tipo di convezione) la Giunta regionale ha approvato il “Piano triennale di interventi contro la povertà attraverso la promozione dell’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale” relativo al periodo 2014-2016, con una dotazione finanziaria pari a 1.650.000 Euro (650.000 Euro per il 2014, 500.000 Euro per il 2015 e 500.000 per il 2016). Partendo dall’esperienza della triennalità precedente, Regione Lombardia ha inteso assicurare e migliorare l’assistenza alle persone in stato di bisogno, ampliando la qualità e varietà dei prodotti alimentari e garantendo il sostegno alle nuove povertà. A questo scopo persegue: promozione di accordi con le Istituzioni; sostegno e formazione delle strutture caritative che operano sul territorio, sviluppando con esse reti virtuose che possano favorire azioni sinergiche finalizzate a individuare risorse e/o ad un utilizzo più efficiente/efficace delle stesse; sensibilizzazione e comunicazione con aziende e cittadini; miglioramento della varietà e qualità dei prodotti forniti.

La delibera è stata seguita da un invito a una manifestazione di interesse per l’anno 2015, alla quale hanno risposto la Fondazione Banco Alimentare Onlus e, per la prima volta dal 2006, altri due soggetti in possesso dei requisiti di accreditamento: la Cooperativa IES - Impresa Etica Sociale e il Centro di raccolta solidale per il diritto al cibo, in partnership con il progetto “Alleanza

contro la povertà”. Con la **delibera n. 3979 del 31/07/2015** (Determinazione in ordine alla promozione dell’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: anno 2015) la Giunta regionale ha quindi approvato e finanziato i piani di azione presentati dai tre enti. Nell’ordine, il piano esecutivo del Banco Alimentare si caratterizza per la crescita rilevante dell’iniziativa “Siticibo ristorazione”, finalizzata al recupero diretto presso i ristoratori e gli esercenti dei prodotti alimentari e alla redistribuzione di piatti pronti e di porzioni di cibo cotto, ampliando il tradizionale campo di azione della Fondazione. Occorre inoltre ricordare, in occasione di EXPO, anche le iniziative di sensibilizzazione al recupero dei prodotti alimentari realizzate dal Banco Alimentare e le attività di recupero di alimenti nelle aree ristorazione e nei padiglioni durante Expo Milano 2015.

Il secondo, presentato dalla Cooperativa IES su incarico della Caritas Ambrosiana, propone la realizzazione di un l’Emporio Solidale nel Comune di Cesano Boscone (MI), dove le persone bisognose sono prese in carico attraverso un sistema di carta di credito a punti da utilizzare per acquistare i prodotti alimentari raccolti e resi disponibili nella struttura, nell’ottica di valorizzare i principi di dignità e di responsabilizzazione dei bisognosi. Il terzo, capofila l’Associazione Progetto Insieme Onlus, prevede, attraverso una associazione temporanea di scopo che coinvolge Comune, Ufficio di Piano e Provincia di Lodi, un percorso di collaborazione pubblico-privato dove, accanto alla distribuzione delle derrate alimentari, sono previste funzioni di ascolto e presa in carico delle persone, che possono includere l’integrazione con forme di sostegno di differente tempo compreso il sostegno di progetti individuali con la messa a disposizione di borse lavoro o tirocini.

Infine, la **d.G.R. n. 5692 del 17/10/2016** (Determinazione in ordine alla promozione dell’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: anno 2016) individua le azioni da svilupparsi nell’arco del secondo semestre 2016. Essa provvede all’aggiornamento dell’elenco annuale regionale contenente gli enti no profit per lo svolgimento del servizio di recupero e distribuzione di prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociali e assegna i fondi a disposizione alla Fondazione Banco Alimentare Onlus ed alla Fondazione Caritas Ambrosiana Onlus, per aprire 2 nuovi Empori Solidali fra la fine del 2016 e l’inizio del 2017. Con tale provvedimento sono stati resi strutturali nella programmazione degli interventi alcuni elementi quali il concetto di “rete” e di “territorialità” permettendo a un più ampio novero di soggetti di accedere alle risorse utilizzabili per il recupero delle eccedenze.

Grazie agli interventi attuati sono stati assistiti in forma diretta e indiretta dagli enti coinvolti nella manifestazione di interesse circa 290 mila individui in crescita rispetto ai 258 mila assistiti registrati nel 2014.

5.6 Alcune riflessioni sulle azioni in essere

Dall’analisi dei progetti sopra elencati emergono alcuni aspetti significativi. Innanzitutto è evidente il forte impulso dato dal tema di Expo Milano 2015 “Nutrire il pianeta energia per la

vita” per la realizzazione di attività collegate al contrasto allo spreco e alla povertà alimentare. In numerosi casi le azioni promosse dalle Direzioni Generali sono nate nel periodo di avvicinamento ad Expo e spesso hanno avuto il loro “picco” proprio nei 6 mesi in cui si è svolta l’Esposizione Universale. È altresì interessante notare come la maggior parte delle iniziative non si siano esaurite una volta concluso Expo, ma stiano proseguendo – e in alcuni casi rafforzandosi – anche dopo la chiusura dell’evento. È un fattore molto positivo, che dimostra un’attenzione crescente e continua su problemi emergenti e sempre più rilevanti e la relativa volontà di sviluppare gli investimenti fatti in tal senso per trovare nuove e innovative soluzioni.

In secondo luogo, è da notare come la maggior parte delle azioni sviluppate dalle diverse DG abbiano cercato di coinvolgere soggetti – sia privati che non profit – che a diverso titolo possono garantire un contributo originale su questioni come, ad esempio, il tema della povertà alimentare che, come visto nella prima parte, negli ultimi anni ha raggiunto livelli da non sottovalutare. Tale scelta denota una tendenza che da alcuni anni caratterizza l’azione di Regione Lombardia, che si è orientata verso lo sviluppo di partnership che possano permettere di affrontare sfide cruciali coinvolgendo attori già impegnati nell’affrontarle.

In terzo luogo, si riscontra come la Regione negli ultimi anni abbia affrontato la “questione alimentare” focalizzandosi prevalentemente sulla dimensione dello spreco attraverso azioni educative volte a sottolinearne il peso da un punto di vista sanitario e ambientale, soprattutto lavorando nelle scuole, e sensibilizzando gli attori produttivi nella gestione dei rifiuti. Minore attenzione, fino ad oggi, è stata invece posta sul diritto al cibo e sugli aspetti etico/sociali collegati alla povertà alimentare. Anche a fronte dei dati presentati all’inizio del documento – ricordiamo, ad esempio, che il 54,7% dello spreco alimentare avviene a livello domestico – azioni di educazione e sensibilizzazione sono certamente importanti per un pieno rispetto del diritto al cibo ma, allo stesso tempo, occorrerebbe una maggiore attenzione sul tema della solidarietà.

Da ultimo, occorre rilevare come tutte le DG abbiano intrapreso azioni interessanti, e in alcuni casi innovative, che tuttavia avrebbero potuto essere più efficaci se adeguatamente coordinate e integrate. Sul fronte dell’educazione alimentare nelle scuole, ad esempio, sia la DG Ambiente che la DG Agricoltura hanno intrapreso misure simili e potenzialmente integrabili, senza tuttavia sviluppare forme di coordinamento che potessero permettere un’interconnessione tra le stesse. Da questo punto di vista appare strategico l’avvio della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo in funzione di coordinamento politico e tecnico delle iniziative regionali su un tema per sua natura pluridisciplinare come lo spreco alimentare.

CAPITOLO 6. Come migliorare l'attuazione della L.R. 34/2015

Il principale obiettivo della valutazione è l'apprendimento dall'esperienza. La capacità di vedere e riconoscere gli errori è infatti fondamentale per imparare e capire come non ripeterli più. Partendo dalle criticità evidenziate nell'applicazione della Legge 34/2015, è quindi possibile avanzare alcuni suggerimenti – sia nel merito che dal punto di vista metodologico – per migliorarne l'impatto e favorire il contrasto a povertà e spreco alimentare.

Avvio del lavoro della Consulta

Come detto uno dei problemi principali dell'applicazione della Legge 34/2015 nel corso del 2016 è stata l'assenza di un coordinamento tra le attività delle diverse Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione.

La costituzione della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo, formalmente avviata con la DGR 6272 del 27 febbraio 2017¹², dovrebbe permettere di facilitare la messa a sistema delle azioni già in essere e favorire lo sviluppo di nuove linee di azione finalizzate a contrastare povertà e spreco alimentare. Nella consulta sono infatti coinvolte sia le articolazioni della Giunta regionale che hanno avviato azioni di sostegno al diritto al cibo - DG Agricoltura (capofila), Sviluppo economico, Reddito di autonomia, Inclusione sociale e Post Expo, Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile - sia stakeholder (rappresentanti di categoria, rappresentanti di soggetti pubblici e privati e del settore non profit, esperti provenienti da Università e centri di ricerca). Della Consulta fanno parte 7 membri espressioni delle associazioni di categoria operanti nel settore della produzione agricola, della cooperazione, dell'industria, della grande e piccola distribuzione e della ristorazione collettiva, 2 rappresentanti delle organizzazioni non profit attive nel campo della redistribuzione alimentare, 1 rappresentante delle associazioni di consumatori, 1 membro di ANCI Lombardia e 1 esperto del mondo accademico. Nella Consulta sono coinvolti anche 5 consiglieri regionali nominati nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze. L'ampia rappresentatività degli attori coinvolti nel contrasto allo spreco alimentare dovrebbe assicurare la piena condivisione degli obiettivi e delle azioni che fin qui è stata in parte assicurata dal Tavolo attivato dalla DG Ambiente pur in un contesto e con finalità differenti.

¹² La DGR 6272 è stata trasmessa al Consiglio regionale per l'acquisizione del parere della competente commissione consigliare.

6.2 Esperienze di altre Regioni in tema di povertà e spreco alimentare

Altre Regioni italiane oltre alla Lombardia hanno avviato riflessioni, normative o progetti su spreco e povertà alimentare che sono attualmente in fase di sperimentazione e perfezionamento. Appare quindi utile segnalare le più importanti, sperando di offrire spunti di lavoro che possono essere applicati nel momento in cui si procederà con l'attuazione delle L.R. 34/2015.

Un primo esempio è quello della **Regione Emilia Romagna**, che sta sostenendo la costruzione di una rete regionale di empori solidali¹³ e ha promosso insieme alla Caritas regionale il rapporto "*Approdi. Ricerca sulle realtà che distribuiscono generi alimentari attraverso la modalità dell'Emporio solidale in Emilia Romagna*" quale primo tentativo di approfondire la conoscenza di queste realtà attive sul territorio. Il rapporto contiene informazioni su come aprire un emporio, sulla normativa esistente e altre notizie utili alla sperimentazione di questo strumento. La Regione dunque si sta proponendo come soggetto pro-attivo che potrebbe assumere un ruolo di supporto e "coordinamento leggero" nella costruzione di una rete tra i 20 diversi empori regionali. L'ente regionale sta lavorando inoltre alla realizzazione di un marchio "etico" regionale per le aziende che si impegnano nel contrasto allo spreco alimentare attraverso la donazione delle eccedenze.

Anche la **Regione Veneto** ha scelto di puntare sugli empori solidali e a fine 2014 ha approvato un provvedimento per mettere in comunicazione le realtà già esistenti (favorendo confronti tra le stesse ed evitando eventuali duplicazioni degli interventi) e per sostenere e sistematizzare la nascita di altri empori solidali nella regione. Il 25 novembre 2016 la Giunta veneta ha previsto un nuovo stanziamento da 400.000 euro per il sostegno diretto dei 13 empori della solidarietà già attivi nel territorio regionale. La Regione ha in programma anche l'aggiornamento della L.R. 11/2011 "Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari" per coinvolgere nella rete del recupero anche delle *multiutilities* ambientali, estendere il numero di donatori e collaboratori, promuovere la raccolta di generi alimentari ritirati dagli scaffali anche tra i piccoli e medi distributori e coinvolgere in modo più capillare le imprese di produzione agricola.

¹³ Gli empori solidali sono spazi simili a un supermercato commerciale in cui famiglie in condizioni di povertà alimentare possono reperire in autonomia beni alimentari di prima necessità (freschi e secchi) solitamente grazie a un sistema a punti correlato allo stato di bisogno, e che si reggono sulla collaborazione tra le istituzioni, le associazioni e le aziende del territorio. Accanto all'erogazione di cibo, gli empori offrono servizi ed attività di promozione lavorativa e sociale (sportello lavoro, gestione del risparmio, sportello sanitario, attività aggregative, corsi di formazione ecc.) volti a promuovere la cosiddetta "logica della riattivazione", secondo la logica per cui la povertà alimentare è in realtà solo un tassello di un mosaico più ampio che include altri bisogni: di un lavoro, di salute, di contatto umano, inclusione sociale. I servizi aggiuntivi vengono realizzati grazie alle sinergie tra gli attori del territorio (enti locali, fondazioni, enti non profit, associazioni di volontariato, sindacati, ecc.), che in questo modo riescono a offrire progetti che, singolarmente, risulterebbero insostenibili. Attualmente si contano in Italia circa 60 empori, di cui 28 al Nord, 23 al Centro e 9 al Sud (Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016).

La **Regione Toscana** con la Legge 32/2009 *“Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari”* ha avviato una serie di iniziative volte a contrastare la povertà alimentare e favorire il recupero delle eccedenze sul proprio territorio. La prima azione è stata la firma di un Protocollo tra Regione e Associazione Banco Alimentare della Toscana per promozione di attività tese a favorire il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione alle fasce deboli e vulnerabili della popolazione, cui hanno fatto seguito diversi programmi di intervento (l’ultimo in ordine di tempo relativo al triennio 2015-2017) volti a sostenere le diverse organizzazioni non profit che già operano sul territorio. Attraverso l’Osservatorio sociale regionale, organo che ha il compito di realizzare il monitoraggio dei fenomeni sociali e delle relative politiche sociali ad essi collegate, nel 2013 la Regione ha inoltre sostenuto la realizzazione di una specifica indagine sulla povertà alimentare in Regione (Tomei e Caterino 2013).

La **Regione della Valle d’Aosta**, dopo aver sviluppato insieme alla Regione Piemonte una App per aiutare i cittadini a gestire adeguatamente i propri consumi alimentari (UBO, acronimo di Una Buona Occasione), ha lanciato un bando per la gestione sperimentale di un emporio solidale per il biennio 2016/2017. A questo è affiancato uno spazio che offre servizi di promozione dell’inclusione lavorativa e sociale (Maino, Lodi Rizzini e Bandera 2016).

6.3 Le opportunità offerte dalla Legge Gadda

Un’altra opportunità importante per l’implementazione dei principi della L.R. 34/2015 viene dalla Legge 166/2016 *“Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”*. Questo provvedimento, noto anche come *“Legge anti-spreco”* o *“Legge Gadda”* - dal nome della deputata promotrice - rafforza il circuito del riuso e della cessione gratuita a livello nazionale, promuovendo un modello di consumo e di produzione sostenibile sia per quanto riguarda la domanda che l’offerta di generi alimentari. Dal lato dell’offerta, la Legge finalmente offre ai soggetti che si occupano di recupero e redistribuzione gratuita dei beni un quadro normativo chiaro, in cui sono ricomprese le norme già esistenti in tema di agevolazioni fiscali (L. 460/1997, L. 133/1999), responsabilità civile (L. 155/2003) e procedure per la sicurezza igienico-sanitaria (L. 147/2013). Dal lato della domanda consente invece di ampliare la platea dei soggetti che possono distribuire tali beni senza fini di lucro, creando meccanismi premiali per le imprese e i Comuni che incentivano forme di economia circolare. La logica della premialità rappresenta uno dei punti di forza del provvedimento, che fa leva sugli incentivi e sulla semplificazione burocratica per rendere più semplice la donazione da parte dei diversi comparti della filiera agroalimentare.

Tra le altre cose la Legge prevede una serie di definizioni – come *“soggetti cedenti”*, *“eccedenze alimentari”*, *“spreco alimentare”*, *“donazione”*, *“termine minimo di conservazione”*, *“data di scadenza”* – che chiariscono alcune questioni rimaste confuse per lungo tempo; permette alle autorità pubbliche di donare gli alimenti oggetto di confisca alle organizzazioni non profit;

incentiva la programmazione di campagne di comunicazione sui canali RAI per favorire le donazioni da parte delle aziende e sensibilizzare i consumatori sul tema dello spreco. La Legge Gadda, dunque, offre numerosi strumenti attraverso cui potrebbero essere potenziate le finalità della L.R. 34/2015.

Anche se al momento la Legge non ha sortito gli effetti che si proponeva, è tuttavia evidente che la Regione Lombardia non è inerte su temi quali il contrasto allo spreco alimentare, la lotta alla povertà alimentare e la promozione dell'educazione alimentare. Da un lato, varie DGR già prima dell'approvazione della L.R. 34/2015 avevano messo in campo diverse misure le cui finalità possono essere considerate pienamente coincidenti con quelle della L.R. 34/2015. Basti considerare ad esempio le iniziative messe in atto per favorire le donazioni delle derrate alimentari in eccesso e le azioni per contrastare la povertà alimentare che hanno contribuito ad assistere oltre 290 mila individui, o i primi esiti della sperimentazione del progetto coordinato dalla DG Ambiente "Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare" in attuazione del programma regionale di prevenzione dei rifiuti che confermano come la riduzione dello spreco alimentare si traduca in vantaggi economici e ambientali per tutta la filiera (grande distribuzione, enti non profit, cittadini).

Nei prossimi anni lo sviluppo della L.R. 34/2015 e dei relativi strumenti dovrebbe avvenire favorendo il più possibile il confronto interno tra le varie Direzioni Generali, grazie appunto alla costituenda Consulta regionale, e tenendo conto della cornice generale offerta dalla recente Legge 166/2016 *"Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi"*.

BIBLIOGRAFIA

Accolla G. (2015), *Food poverty secondo le statistiche di fonte ufficiale. L'Italia nel contesto europeo*, in L. Campiglio e G. Rovati (a cura di), *Food Poverty Food Bank. Aiuti alimentare e inclusione sociale*, Milano, Vita e Pensiero, pp. 31-49.

Banco Alimentare della Lombardia (2015), *Bilancio Sociale 2014*.

Campiglio L. e Rovati G. (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Milano, Guerini e Associati.

Éupolis Lombardia (2016), *Povertà assoluta in Lombardia e nelle regioni del nord Italia - Anno 2014*, Lombardia Statistiche Report, n.4, 10 maggio 2016.

European Policy Centre (2010), *Europe 2020: Delivering Well-being for Future Europeans*.

FAO (2008), *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*

FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit di Roma, 13-17 Novembre 1996.

FUSIONS (2016), *Estimates of European food waste levels*, Commissione Europea.

Garrone, P., Melacini, M. e Perego, A. (2012), *Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, Milano, Guerini e Associati.

Istat (2015), *La povertà in Italia, anno 2014*, Roma.

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

Tomei e Caterino (2013), *Un'indagine sulla povertà alimentare. 2° Rapporto sull'esclusione sociale in Toscana. Anno 2013*, Pisa, Pisa University Press.

SITOGRAFIA

www.secondowelfare.it

www.bancoalimentare.it

www.eupolislombardia.it

www.istat.it

www.eurostat.it

www.ec.europa.eu

www.fao.org

www.regione.lombardia.it

