



**AZIONE
CONTRO
LA FAME**

In collaborazione con:

 **Percorsi di
Secondo Welfare**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE SOCIALI E POLITICHE



ATLANTE DELLA FAME IN ITALIA

**DATI E POLITICHE DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ ALIMENTARE IN ITALIA**

Realizzato da Azione Contro la Fame Italia in collaborazione con le ricercatrici di Percorsi di Secondo Welfare e Università degli Studi di Milano Ilaria Caracozza, Celestina Valeria De Tommaso, Chiara Lodi Rizzini e Franca Maino

A cura di: Ilaria Adinolfi, Ilaria Caracozza, Giulia Carlini, Livia Celardo, Celestina Valeria De Tommaso, Chiara Lodi Rizzini, Franca Maino, Angela Pepe

Progetto grafico e impaginazione: Penna G&C

Si ringraziano tutte le persone ed Enti che hanno contribuito alla ricerca e alla stesura del presente rapporto, in particolare si ringrazia l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per la fornitura dei microdati di indagine EU-SILC. Si ringraziano, infine, tutti coloro che hanno partecipato alle interviste, permettendoci di arricchire le nostre analisi delle politiche di contrasto alla povertà alimentare a livello nazionale e locale, in particolare: Rossella Agresti e Marianna Buscè (Orienta Agenzia per il Lavoro), Assessorato alla Giustizia e al Benessere Sociale e ai Diritti Civili del Comune di Bari, Giovanni Mezzina (Responsabile del servizio PoEQ PN Metro Plus Interventi Inclusionione lavorativa soggetti svantaggiati del settore di Innovazione Sociale del Comune di Bari), Marco Malfatto (Associazione San Benedetto al porto), Elisa Malagamba (Comune di Genova), Marzio Mori (Caritas Firenze), Emiliano Batignani (Comune di Firenze), Eugenia Laneri e Assunta Nappi (Azione Contro la Fame Napoli), Raimondo Sorrentino (Comune di Napoli), Caterina Sabatelli e Antonella Bacchi (Comune di Bari), Antonio Spera (Avanzi Popolo 2.0), Alberto Pirola e Michele Chighizola (Azione Contro la Fame Milano), Manuela Oddone e Manila Pelliccio (Centro per l'Impiego Milano).

Rapporto chiuso il 27 ottobre 2025

INDICE



EXECUTIVE SUMMARY	2
<i>Premessa. La povertà in Italia: contesto di riferimento</i>	3
CAPITOLO 1. LA POVERTÀ ALIMENTARE IN ITALIA	5
1.1 Premessa metodologica	5
1.2 Principali dati a livello nazionale	5
1.3 Principali fattori di rischio della deprivazione alimentare	8
1.3.1. Approfondimento sui fattori di rischio	9
1.4 La dimensione territoriale della povertà alimentare	15
1.5 Povertà alimentare e accesso agli aiuti	18
<i>Appendice al capitolo 1: alcune considerazioni sugli indicatori di povertà alimentare a livello globale, europeo e nazionale</i>	20
CAPITOLO 2. ANALISI DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE	22
2.1 Politiche pubbliche e interventi a livello nazionale	22
Carta acquisti "Dedicata a Te"	22
Reddito alimentare	23
Assegno di Inclusione	25
Supporto per la formazione e il lavoro	28
Assegno unico e universale per i figli	29
Ulteriori misure di sostegno a famiglie con figli a carico	31
Considerazioni conclusive sulle misure pubbliche a livello nazionale	38
Interventi del Terzo Settore	40
2.2 Il contrasto alla povertà alimentare a livello territoriale: focus sulle Città Metropolitane	43
Bari	44
Firenze	45
Genova	46
Milano	47
Napoli	49
CAPITOLO 3. LE PROPOSTE DI AZIONE CONTRO LA FAME	50
Un approccio basato sul diritto al cibo	50
Coordinamento tra le autorità e gli attori competenti	51
Misure contro la povertà alimentare che garantiscano autonomia	52
Interventi del Terzo Settore	53
Lavoro che permette di accedere a una dieta sana	53
Misure basate su dati e monitoraggio per assicurare efficacia	55

EXECUTIVE SUMMARY

In Italia, la povertà alimentare non è un fenomeno marginale ma una realtà che tocca milioni di persone. Nel 2024, milioni di famiglie hanno sperimentato almeno una forma di deprivazione legata all'alimentazione: c'è chi non può permettersi un pasto proteico ogni due giorni, chi arriva a fine mese senza soldi per comprare il cibo necessario e chi vive un'insicurezza alimentare cronica. Dietro questi numeri si nascondono storie di famiglie, persone, bambine e bambini.

Indicatore (2024)	Valore
Famiglie con segnali di deprivazione alimentare	4,2 milioni
Famiglie in deprivazione alimentare materiale	2,9 milioni
Famiglie senza soldi per il cibo necessario	681.000
Individui in insicurezza alimentare moderata o grave	766.000

Sotto il profilo socio-demografico, la maggiore incidenza della povertà alimentare si registra tra le famiglie residenti nel Sud Italia, con tre o più minori, con componenti stranieri, con persona di riferimento con un basso livello di istruzione e con persona di riferimento giovane (fino a 34 anni).

Le condizioni più strettamente associate alla deprivazione alimentare sotto un profilo statistico risultano essere: **bassi redditi, precarietà lavorativa e difficoltà di accesso alle cure**.

In particolare, la condizione di occupazione, se inscrivibile nella bassa intensità lavorativa, non costituisce sempre fattore di protezione rispetto alla povertà. Un **lavoro poco retribuito o ad orario notevolmente ridotto** può esporre le persone a particolare vulnerabilità, essendo tale condizione potenzialmente peggiore anche rispetto alla disoccupazione *tout court*, nel momento in cui esclude, ad esempio, la possibilità di fruire di sussidi pubblici.

Al tempo stesso, il **mancato accesso alle cure sanitarie** può creare un circolo vizioso tra malnutrizione e salute: la mancanza di risorse alimentari peggiora le condizioni fisiche e la mancata cura delle stesse può mantenere o aggravare la povertà.

Quanto al profilo territoriale della povertà alimentare, maggiormente esposte al fenomeno risultano le regioni meridionali, caratterizzate da tassi di disoccupazione e inattività più elevati. Tuttavia, anche aree del Nord Italia, considerate tradizionalmente più prospere, mostrano livelli significativi di rischio a causa di fattori come il costo della vita, proporzionalmente più alto che in altre regioni, e le forti disuguaglianze interne.

L'analisi delle misure pubbliche e degli interventi locali di contrasto alla povertà alimentare in Italia mostra un sistema articolato ma frammentato, composto da **strumenti pubblici di sostegno economico e attivazione lavorativa** e da un'ampia rete di **interventi del Terzo settore**, diffusi e capillari ma molto eterogenei.

Le misure pubbliche contribuiscono alla riduzione della povertà alimentare e al sostegno delle famiglie più vulnerabili, in particolare le famiglie numerose con più figli minori a carico. Tuttavia, le misure di contrasto alla povertà alimentare, come la Carta Dedicata A Te e il Reddito Alimentare, mantengono un approccio prevalentemente emergenziale e assistenziale, senza prevedere percorsi strutturati di attivazione socio-lavorativa dei destinatari.

Le **misure di sostegno al reddito e di attivazione lavorativa**, come l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro, si distinguono invece per la loro impostazione orientata all'autonomia tramite il reinserimento lavorativo, ma con percorsi non abbastanza personalizzati che non includono una riattivazione della motivazione e fiducia in sé dei partecipanti.

Manca un **approccio organico per risolvere le cause strutturali della povertà**, tra cui i bassi salari, i contratti di lavoro precari e la scarsità di servizi per la conciliazione della vita familiare e lavorativa. Vi è inoltre una generale carenza di dati pubblici sulle misure in vigore, che impedisce un monitoraggio sistematico e una valutazione rigorosa dell'efficacia degli interventi.

Parallelamente, dall'analisi degli **interventi del Terzo Settore e del sistema di aiuti alimentari a livello delle Città metropolitane italiane** (con focus su Bari, Firenze, Genova, Milano e Napoli) emerge una continua prevalenza dell'approccio di assistenza alimentare materiale tramite mense, pacchi alimentari, recupero e redistribuzione di eccedenze, con forti disomogeneità tra

i diversi territori. Si stanno tuttavia diffondendo modelli innovativi come gli empori solidali e i sistemi di tessere spesa, oltre a progetti che integrano l'assistenza alimentare con servizi volti all'inclusione sociale e lavorativa dei destinatari.

Per superare l'attuale frammentarietà e costruire un sistema capace di garantire dignità, autonomia e sicurezza alimentare a lungo termine, Azione Contro la Fame propone una strategia fondata su cinque pilastri.

- **Riconoscere il diritto al cibo** nella legislazione nazionale, ponendo le basi per un approccio basato sui diritti.
- **Coordinare autorità e attori competenti**, tramite l'istituzione di un Tavolo di lavoro istituzionale per politiche e misure di contrasto alla povertà alimentare e l'accompagnamento verso l'autonomia.
- **Promuovere interventi che superino l'approccio assistenziale** e rafforzino l'autonomia sul lungo termine.
- **Costruire un sistema integrato** di politiche per garantire un lavoro che permette di accedere a una dieta sana e il reinserimento lavorativo femminile tramite servizi per la conciliazione famiglia-lavoro.
- **Basare le politiche su dati** e sistemi di monitoraggio per valutare e migliorare l'efficacia e l'impatto delle misure.

Premessa. La povertà in Italia: contesto di riferimento

Secondo le statistiche Istat, nel 2024 **in Italia sono in povertà assoluta¹ oltre 2,2 milioni di famiglie**, pari all'8,4% del totale e **5,7 milioni di individui**, pari al 9,8% del totale dei residenti. Sono in **povertà relativa² circa 2,8 milioni di famiglie** (il 10,9% del totale) e **8,7 milioni di individui** (il 14,9% del totale residenti).

Le **famiglie più esposte alla povertà assoluta** sono quelle con componenti stranieri, quelle numerose e quelle in cui i membri presentano un basso livello di istruzione, assenza di lavoro o scarsa qualificazione professionale. In questi casi, l'incidenza del fenomeno risulta significativamente superiore alla media nazionale.

Tipologia di famiglia	Incidenza povertà assoluta	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale dell'8,4%
Presenza componenti stranieri	35,2% in caso di tutti i componenti stranieri	+26,8 p.p. ³
	30,4% in presenza di almeno un componente straniero	+22 p.p.
Famiglie con tre o più figli	19,4%	+11 p.p.
Famiglie con P.R. ⁴ in cerca di occupazione	21,3%	+12,9 p.p.
Famiglie con P.R. operaio o assimilato	15,6%	+7,2 p.p.
Famiglie monogenitoriali	11,8%	+3,4 p.p.
Famiglie con P.R. in possesso di titolo di studio pari o inferiore alla licenza media	12,8% in caso di licenza media	+4,4 p.p.
	14,4% in caso di licenza elementare	+6 p.p.

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2024

Dall'analisi dei dati emerge che **il livello di istruzione rappresenta un importante fattore protettivo contro la povertà**: l'incidenza della povertà assoluta diminuisce progressivamente all'aumentare del titolo di studio della persona di riferimento della famiglia, passando dal 14,4% per chi possiede la licenza elementare al 12,8% per la licenza media, fino al 4,2% per chi ha un diploma o un titolo superiore.

Quanto al lavoro, invece, non sempre può dirsi lo stesso: anche in alcune famiglie dove il rispondente è occupato, l'incidenza

1. Per Istat, è considerata in condizione di povertà assoluta una famiglia la cui spesa per consumi è pari o inferiore al valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, definito per garantire uno standard di vita minimo e prevenire gravi forme di esclusione sociale. Il valore del paniere viene aggiornato annualmente in base all'andamento dei prezzi e confrontato con la spesa effettiva delle famiglie.
2. Istat utilizza la linea di povertà relativa definita come International Standard of Poverty Line (ISPL). È considerata povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi pari o inferiore alla spesa media per consumi pro-capite. Per famiglie di diversa ampiezza si applicano coefficienti correttivi che tengono conto delle economie e diseconomie di scala derivanti dal numero di componenti.
3. Per p.p. si intendono i punti percentuali.
4. Persona di riferimento (P.R.): è il componente del nucleo familiare che risponde all'indagine statistica e fornisce le informazioni per l'intera famiglia.

della povertà assoluta risulta molto elevata se la **qualifica posseduta è quella di operaio o assimilato**. In particolare, l'incidenza in questo caso si attesta al **15,6%**.

L'analisi della povertà in Italia richiede di considerare il crescente fenomeno dei **low pay jobs**, ossia la condizione dei lavoratori che, nonostante l'occupazione, percepiscono **redditi insufficienti a garantire standard di vita adeguati**. Tale dinamica è alimentata sia dal prolungato blocco salariale, non compensato dall'aumento dell'inflazione, sia da riforme del mercato del lavoro orientate alla deregolamentazione, che hanno ampliato la diffusione di contratti flessibili e indebolito la stabilità occupazionale.

Nel 2023 l'inflazione ha registrato un aumento del 5,9%, mentre il reddito nominale delle famiglie è cresciuto solo del 4,2%, determinando una perdita del potere d'acquisto pari all'1,6%. La serie storica di dati dal 2007 al 2023 evidenzia una contrazione complessiva dei redditi familiari in termini reali dell'8,7% con particolare esposizione al fenomeno delle famiglie la cui fonte di reddito principale è il lavoro autonomo (-17,5%) o dipendente (-11,0%).

A questo quadro si aggiunga il sempre più consistente **aumento del costo della vita**, rispetto al quale i dati sui consumi delle famiglie offrono ulteriori elementi di riflessione.

Tra il 2014 e il 2021 la spesa complessiva per beni alimentari delle famiglie è cresciuta del 7%, con incrementi contenuti per alcune categorie (come pane e cereali: +4,5%, carni: +2,9%) e più significativi per altre (pesce: +21,7%, frutta e verdura: +10%). Questa crescita, tuttavia, va interpretata alla luce dell'aumento dei prezzi, che si è accentuato soprattutto nel periodo post-pandemico e che ha inciso in modo differenziato a livello territoriale. Tra il 2014 e il 2021, infatti, i **prezzi dei beni alimentari** sono aumentati significativamente in tutte le regioni italiane, con incrementi particolarmente marcati nel Sud: in Calabria e Campania i prezzi sono cresciuti rispettivamente del 25,9% e del 18,8%, raggiungendo livelli superiori rispetto al Centro-Nord. Si tratta di territori che, allo stesso tempo, presentano livelli di reddito mediamente inferiori e una maggiore incidenza della povertà relativa. Il divario tra dinamica dei prezzi e andamento stagnante (o calante) dei redditi sta contribuendo quindi ad aggravare le disuguaglianze territoriali e sociali, comprimendo ulteriormente la capacità di spesa delle famiglie più vulnerabili.

Nel 2024, così come nel 2023, circa un terzo delle famiglie ha dichiarato di aver ridotto, in quantità e/o qualità, la spesa per cibo (31,1%, rispetto al 31,5% del 2023) e per bevande (35,3%, in lieve aumento rispetto al 35,0% dell'anno precedente).

Negli ultimi anni, la tradizionale dicotomia italiana - una minoranza in povertà estrema e una maggioranza relativamente stabile - si è progressivamente attenuata, lasciando emergere **una fascia crescente di popolazione "vulnerabile"**. Si tratta di individui e famiglie che si collocano poco al di sopra o poco al di sotto delle soglie ufficiali di povertà e che, pur non rientrando nelle definizioni statistiche di povertà assoluta o relativa, risultano esposti a shock esterni - come malattie, perdita del lavoro o separazioni - in grado di compromettere rapidamente il loro equilibrio economico e sociale.

In questo contesto, la povertà tende ad assumere una configurazione sempre più **multidimensionale e intersezionale**, coinvolgendo non solo il reddito, ma anche l'accesso a beni e servizi essenziali, tra cui l'alimentazione. Come osservato da Agostini e Lodi Rizzini (2025), si è assistito non solo a una crescita quantitativa della popolazione in condizione di fragilità, ma anche a un'evoluzione qualitativa del fenomeno: la povertà non si configura più come una condizione marginale, ma come **un processo cumulativo di esclusione, che si riflette su aspetti fondamentali della vita quotidiana, quali l'accesso al cibo, la salute, l'istruzione e le reti sociali**.

CAPITOLO 1.

LA POVERTÀ ALIMENTARE IN ITALIA

1.1 Premessa metodologica

La prima sezione di questo rapporto si propone di analizzare il fenomeno della povertà alimentare in Italia, fornendo dati utili a identificare le famiglie maggiormente esposte a questo rischio e, attraverso un'analisi quantitativa multivariata, a esplorare le possibili interconnessioni e relazioni nascoste tra la povertà alimentare e altre condizioni socio-economiche.

Prima di addentrarsi in tale analisi, è opportuno premettere che le conclusioni a cui arriverà il presente rapporto prenderanno le mosse principalmente dalla base di dati offerta dai seguenti indicatori utilizzati per la misurazione della povertà alimentare a livello europeo e nazionale.

- **Deprivazione alimentare materiale e deprivazione alimentare sociale:** entrambi sono indicatori di livello europeo, rilevati da Eurostat nell'ambito dell'indagine EU-SILC⁵ sul reddito e la condizione di vita delle famiglie. Il primo si riferisce all'impossibilità di consumare *un pasto nutrizionalmente completo – che includa carne, pollo, pesce o un equivalente proteico vegetariano – almeno una volta ogni due giorni* ed è uno dei nove item rilevati da Eurostat per misurare la condizione di grave deprivazione materiale; il secondo considera la *capacità dell'individuo di partecipare a momenti sociali legati al cibo, come riunirsi con amici o parenti per un pasto o una bevanda almeno una volta al mese*.
- **Famiglie che non hanno soldi per acquistare il cibo necessario:** indicatore di livello nazionale rilevato da Istat all'interno dell'indagine EU-SILC, considera in tale condizione le famiglie che danno risposta positiva al seguente quesito: *“Negli ultimi 12 mesi, è capitato che la famiglia non avesse i soldi sufficienti per acquistare il cibo necessario?”*.

A partire dagli indicatori appena descritti, verrà inoltre utilizzato un indice sintetico che individua le famiglie dove è presente almeno uno dei tre segnali di **deprivazione alimentare**, ovvero:

1. non potersi permettere un'alimentazione adeguata,
2. non avere denaro per il cibo necessario,
3. non potersi permettere almeno una volta al mese di incontrare amici e/o parenti per mangiare insieme.

D'ora in poi nel testo, per “deprivazione alimentare” si farà riferimento a tale indice sintetico.

Per completezza è bene evidenziare tuttavia che questi non sono gli unici indicatori esistenti per la misurazione del complesso fenomeno della povertà alimentare, ma sono frutto di una scelta di campo le cui ragioni sono approfondite nell'appendice al presente rapporto, alla quale si rinvia per una disamina più compiuta.

1.2 Principali dati a livello nazionale

Negli ultimi dieci anni, in Italia, l'insicurezza alimentare grave è complessivamente diminuita. L'andamento emerge innanzitutto dall'indicatore relativo alle famiglie che non dispongono di soldi sufficienti per acquistare il cibo necessario, passato dall'8,9% nel 2014 al 2,6% nel 2024. Analogamente, anche l'indicatore combinato che considera, oltre al non avere risorse per acquistare il cibo necessario, l'impossibilità di consumare un pasto proteico almeno ogni due giorni mostra un calo significativo, dal 4,7% nel 2014 all'1,1% nel 2024.

Tuttavia, **l'insicurezza alimentare moderata, misurata dalla possibilità di assumere una dieta adeguata** (un pasto proteico almeno ogni due giorni), **è tornata a risalire dal 2022**. Questo fenomeno, **in controtendenza rispetto al trend europeo**, raggiunge oggi il **9,9% della popolazione, pari a quasi 6 milioni di individui, ovvero circa una persona su dieci** (era l'8,4% nel 2023). A ciò si aggiunga che, rispetto a tale fenomeno, l'Italia si colloca nel 2024 ben al di sotto della media europea del 8,5%, posizionandosi tra i dieci Paesi europei con i tassi di insicurezza alimentare più elevati⁶.

Tale scenario rappresenta un'inevitabile conseguenza dell'aumento dei prezzi al consumo, inclusi i beni alimentari, registrato nel biennio 2022-2023: le famiglie italiane hanno dovuto in molti casi rinunciare ad alimenti più costosi, sebbene più nutrienti, come appunto quelli proteici.

Il tema della povertà alimentare in Italia è dunque estremamente attuale e ciò ha determinato l'interesse verso un maggiore approfondimento nel presente rapporto.

5. EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) è l'indagine europea sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, coordinata da Eurostat e condotta in Italia da Istat. Fornisce dati comparabili a livello europeo su povertà, esclusione sociale e disuguaglianze, includendo informazioni su reddito, deprivazione materiale, istruzione, salute e accesso a beni e servizi.

6. Fonte: rapporto Istat sull'insicurezza alimentare del 16 ottobre 2025.

Le nostre elaborazioni su dati Istat evidenziano che, in Italia nel 2024:

- 4,2 milioni di famiglie, pari al **15,9%** del totale, hanno manifestato almeno un segnale di deprivazione alimentare (+ 1,5 p.p. rispetto al 2023).
- 2,9 milioni di famiglie, pari all'**11%** del totale, hanno sperimentato deprivazione alimentare materiale, non potendosi permettere un pasto proteico almeno ogni due giorni (+ 2,2 p.p. rispetto al 2023).
- 681.000 famiglie, pari al **2,6%** del totale, hanno affrontato momenti in cui non disponevano di denaro sufficiente per acquistare il cibo necessario.
- 766.000 individui, pari all'**1,3%** della popolazione residente, si sono trovati in condizioni di insicurezza alimentare moderata o grave.

Ma quali sono le famiglie più colpite in Italia? Quali sono le caratteristiche più frequenti tra chi è in condizione di povertà alimentare? Per rispondere a queste domande abbiamo analizzato i dati dell'indagine EU-SILC riferiti all'**anno 2023**. La popolazione di riferimento è costituita da tutte le famiglie residenti in Italia al momento dell'intervista e dai relativi componenti. In particolare, sono state analizzate le dimensioni socio-demografiche, economiche e legate alla salute.

Se in Italia l'incidenza della deprivazione alimentare materiale, è nel 2023 pari all'8,8%, a livello geografico le famiglie che risultano più colpite (ovvero, famiglie che non possono permettersi un pasto proteico almeno ogni due giorni) sono quelle del **Sud Italia** con un'incidenza del 14,3%, seguite da quelle delle **Isole** e del **Centro** che mostrano rispettivamente un'incidenza del 10,4% e del 10,2%.

Ripartizione eografica	Incidenza %	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale
Nord-Ovest	5,3	
Nord-Est	5,3	
Centro	10,2	+1,4 p.p.
Sud	14,3	+5,5 p.p.
Isole	10,4	+1,6 p.p.
Totale Italia	8,8	

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023

Un quadro simile si osserva anche per le famiglie in deprivazione alimentare sociale, ossia quelle che non possono permettersi di condividere un pasto con amici o parenti almeno una volta al mese. A livello nazionale l'incidenza è del 7,1%, mentre nel Sud Italia le famiglie colpite superano il doppio di questa percentuale.

Ripartizione eografica	Incidenza %	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale
Nord-Ovest	4,6	
Nord-Est	3,4	
Centro	4,5	
Sud	15,4	+8,3 p.p.
Isole	8,8	+1,7 p.p.
Totale Italia	7,1	

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023

Quanto invece alle famiglie che non hanno sufficiente denaro per acquistare il cibo necessario e che sono dunque in difficoltà ancor maggiore, il dato nazionale è del 2,8% con un'incidenza al Sud del 3,9% (+1,1 p.p.).

Dal punto di vista socio-demografico, risultano particolarmente esposte alla deprivazione alimentare:

- le **famiglie numerose** con tre o più minori nel nucleo, con un'incidenza del 16,6% per la deprivazione alimentare materiale e del 17,7% per quella sociale,
- le **famiglie con componenti stranieri**, con un'incidenza del 14,7%,
- le **famiglie con titolo di studio non superiore alla licenza media**, con un'incidenza dell'11,4%.

Per le ultime due categorie, le percentuali sono pressoché identiche sia per la deprivazione materiale sia per quella sociale.

Particolarmente esposti al fenomeno anche i giovani fino a 34 anni, con un'incidenza del 10,8% per la deprivazione alimentare materiale e del 6,7% per quella sociale. Va inoltre osservato che, rispetto alle altre classi di età, sebbene la deprivazione sociale sia sempre inferiore a quella materiale, nei giovani questa differenza è **proporzionalmente minore**. Ciò li espone a una condizione ancora più fragile: per non rinunciare agli aspetti conviviali legati al cibo, i giovani tendono a **compromettere la qualità della loro dieta quotidiana**, peggiorando le abitudini alimentari.

Tabella 1.1. Famiglie in deprivazione alimentare materiale per composizione del nucleo, età e titolo di studio

Composizione del nucleo		Incidenza %	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale
Numero di minori	Nessun minore	8,8	
	Un minore	7,8	
	Due minori	7,9	
	Tre o più minori	16,6	+7,8 p.p.
Tipologia familiare	Monogenitori con figli minori	9,3	+0,5 p.p.
	Coppie con figli minori	8,2	
Presenza di stranieri	Famiglie di soli italiani	8,1	
	Famiglie con stranieri	14,7	+5,9 p.p.
Età della P.R.	Fino a 34 anni	10,8	+2,0 p.p.
	35 - 49 anni	9,3	+0,5 p.p.
	50 - 64 anni	8,4	
	65 - 74 anni	7,5	
	75 anni o più	8,9	
Titolo di studio della P.R.	Fino a licenza media	11,4	+2,6 p.p.
	Diploma superiore	7,2	
	Laurea e oltre	5,2	
Totale Italia		8,8	

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023

Tali dati evidenziano come determinate condizioni familiari o personali, quali un basso titolo di studio o la presenza di un numero maggiore di minori nel nucleo, espongano maggiormente le famiglie interessate al rischio di povertà alimentare. Tuttavia, l'osservazione di questi dati consente la sola valutazione delle singole relazioni tra la deprivazione alimentare e le caratteristiche socio-demografiche della famiglia, senza considerare tutte le possibili determinanti in maniera simultanea.

Se dunque è vero che, ad esempio, tra le famiglie numerose vi è un maggior rischio di vissuti di deprivazione alimentare, occorre interrogarsi anche su quanto questa condizione risulti associata, in termini di probabilità, alla deprivazione stessa a parità delle altre condizioni socio-demografiche.

1.3 Principali fattori di rischio della deprivazione alimentare

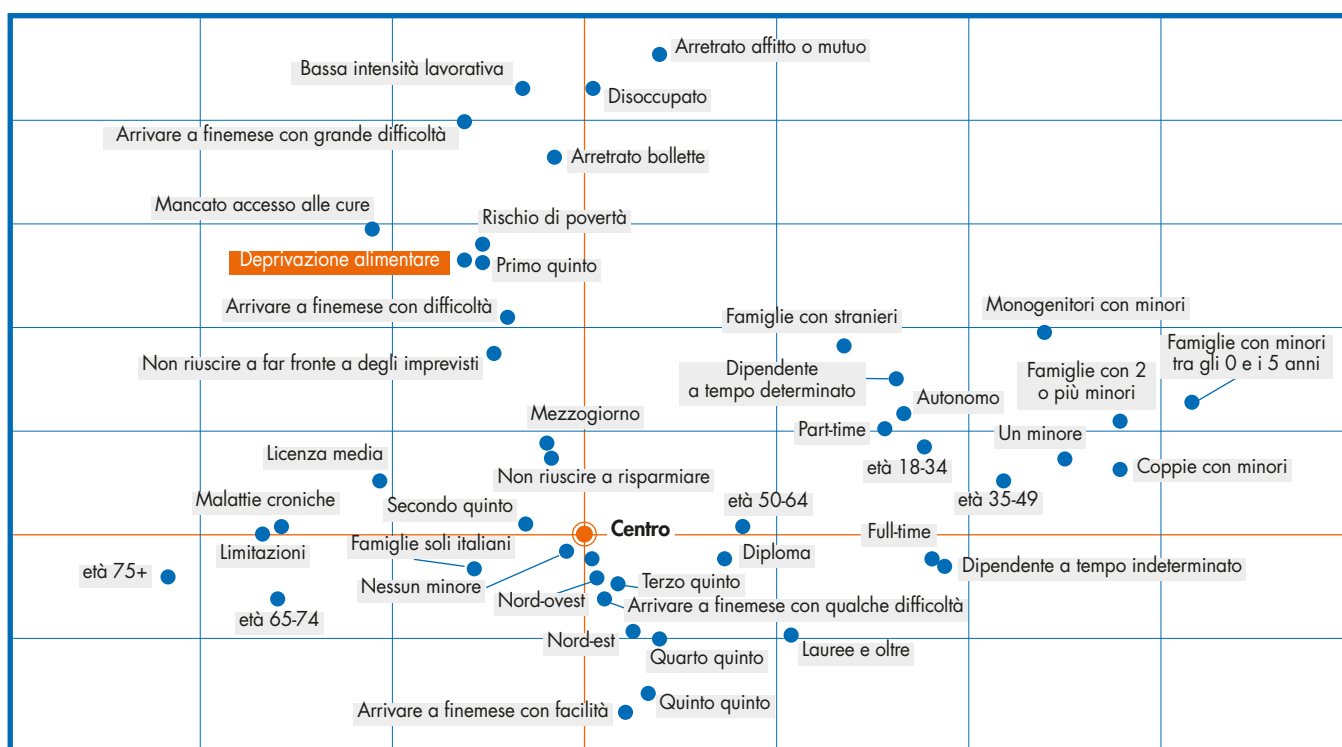
Al fine di valutare tutte le possibili determinanti della deprivazione alimentare simultaneamente, abbiamo condotto un'analisi fattoriale su una selezione di caratteristiche familiari⁷.

Grazie a questo tipo di analisi è infatti possibile risalire a quali fattori sono, in termini di probabilità, più coesistenti con la deprivazione alimentare nella popolazione considerata. L'analisi fattoriale, infatti, è una tecnica statistica multivariata esplorativa pensata per analizzare e sintetizzare insieme complessi di dati. È particolarmente utile quando si vogliono cogliere le relazioni tra più caratteristiche di individui o famiglie e rappresentarle in uno spazio ridotto e interpretabile.

In sintesi, quindi, più una caratteristica della famiglia (per esempio, famiglie con tre o più figli minori) risulta spazialmente vicino all'oggetto in esame (in questo caso, la deprivazione alimentare), più sarà sotto un profilo probabilistico coesistente con la stessa, risultando quindi immediatamente visibili i profili tipici che sintetizzano pattern ricorrenti di dati.

L'analisi fattoriale non si limita a descrivere la frequenza delle modalità, ma mette in luce relazioni nascoste. Due modalità che raramente coesistono tenderanno a disporsi lontane nello spazio fattoriale; al contrario, modalità spesso associate appariranno vicine. Questo consente di leggere non solo quali condizioni sono più diffuse, ma anche quali si intrecciano e si rafforzano reciprocamente.

L'analisi fattoriale in relazione alla deprivazione alimentare ha restituito come risultato il seguente grafico, mettendo in luce come i fattori maggiormente coesistenti con il fenomeno siano bassi redditi, difficoltà di accesso alle cure e precarietà lavorativa (nello specifico, rappresentati dai seguenti indicatori: "rischio povertà"⁸, "primo quinto"⁹, "mancato accesso alle cure"¹⁰ e "bassa intensità lavorativa"¹¹).



Dalla lettura di questo grafico, emerge quindi un quadro parzialmente diverso da quello presentato con i dati di cui al paragrafo precedente. L'analisi congiunta dei fattori socio-demografici e dei fattori economici (legati al reddito e alla condizione lavorativa) rispetto alla deprivazione alimentare permette di evidenziare come questi si relazionino al mancato accesso al cibo in

⁷ In particolare,   stata implementata un'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) su un gruppo di variabili risultate significative rispetto alla variabile risposta "deprivazione alimentare" (almeno uno dei tre segnali di deprivazione alimentare).

⁸ Sono a "rischio povert " le famiglie che hanno un reddito equivalente (cio  corretto in base alla composizione del nucleo familiare) inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. Si tratta di una misura monetaria relativa che rileva una posizione economica di maggiore fragilit  rispetto al resto della popolazione.

⁹ Il "primo quinto"   rappresentato dal 20% della popolazione con il reddito pi  basso

¹⁰ Si verifica quando almeno un componente di 16 anni della famiglia dichiara di aver rinunciato, per motivi economici, a visita medica specialistica o a trattamento terapeutico.

¹¹ Sono in "bassa intensit  lavorativa" le famiglie in cui le persone in et  da lavoro (18-64 anni, esclusi studenti fino a 24 anni, ritirati dal lavoro o percettori di qualunque tipo di pensione) hanno lavorato, complessivamente, meno del 20% del loro potenziale lavorativo nell'anno di riferimento.

maniera differente. Sebbene alcuni fattori socio-demografici, quali la presenza di componenti stranieri o minori nel nucleo familiare, appaiano fortemente legati alla dimensione della deprivazione alimentare, l'analisi fattoriale ci mostra come in realtà **la dimensione economica sia quella determinante nel condizionare il rischio di mancato accesso al cibo della famiglia**.

Questi risultati non sono contraddittori e non escludono la forte relazione tra difficoltà di accesso al cibo e caratteristiche socio-demografiche della famiglia. Si pensi, ad esempio, alle famiglie con tre o più minori, in cui l'elevato carico di cura può limitare la possibilità per tutti i componenti del nucleo di dedicarsi a un'attività di lavoro a tempo pieno. I componenti incaricati della cura (molto spesso le donne) possono essere costretti a rinunciare all'occupazione o ad accettare impieghi part-time e meno remunerativi, esponendo potenzialmente il nucleo a una condizione di bassa intensità lavorativa.

Allo stesso modo, i cittadini stranieri possono vivere degli svantaggi nell'accesso al mercato del lavoro, a causa di barriere linguistiche, difficoltà di regolarizzazione del soggiorno o mancato riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero. Se inseriti in nuclei familiari con minori o con soggetti fragili, questi svantaggi si amplificano ulteriormente per la mancanza di reti familiari e amicali di supporto.

In sintesi, l'analisi mostra che il legame più forte con la deprivazione alimentare è rappresentato da una condizione lavorativa precaria, più che dall'essere cittadini stranieri, dal vivere in famiglie monogenitoriali o con minori. Tuttavia, la combinazione di questi fattori espone inevitabilmente la popolazione interessata a un rischio molto più elevato di povertà alimentare.

1.3.1 Approfondimento sui fattori di rischio

Analizzando ora uno ad uno gli elementi che l'analisi ha mostrato come maggiormente coesistenti e correlati con la deprivazione alimentare osserviamo che, sotto il profilo economico, risultano più colpite le famiglie che sono in arretrato con spese di vario tipo e quelle che dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà.

Tabella 1.2. Famiglie che mostrano almeno un segnale di deprivazione alimentare, per variabili economiche

Condizione		Incidenza %	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale
Povertà	Rischio di povertà	28,6	+14,3 p.p.
Arretrati	Essere in arretrato con le bollette	49,3	+35,0 p.p.
	Essere in arretrato con l'affitto	60,1	+45,8 p.p.
	Essere in arretrato con il mutuo	49,7	+35,4 p.p.
	Essere in arretrato con altri prestiti	68,4	+54,1 p.p.
Arrivare a fine mese	Con grande difficoltà	59,5	+45,2 p.p.
	Con difficoltà	33,6	+19,3 p.p.
	Con qualche difficoltà	9,0	
	Con facilità o molta facilità	3,4	
Quinti di reddito	Primo	28,2	+13,9 p.p.
	Secondo	17,9	+3,6 p.p.
	Terzo	11,6	
	Quarto	8,3	
	Quinto	4,9	
Totale Italia		14,3	

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023

Tuttavia, come mostrato dall'analisi fattoriale, pur in presenza di un'incidenza percentualmente inferiore, la probabilità di deprivazione alimentare risulta più elevata nei casi di "rischio povertà" e "primo quinto di reddito". Ciò si spiega anche con il fatto che, in entrambi i casi, si tratta di indicatori oggettivi, mentre gli altri menzionati (arretrati nelle spese, difficoltà a fine mese) sono auto-riferiti dalle famiglie in base alla loro percezione del problema e possono quindi riguardare un numero più elevato di rispondenti, in situazioni non sempre perfettamente comparabili tra loro.

Guardando ora alle altre dimensioni emerse dall'analisi, anche rispetto al mancato accesso alle cure, l'incidenza della deprivazione alimentare risulta molto elevata. **Tra le famiglie che dichiarano di aver rinunciato, per motivi economici, a una visita medica specialistica o a un trattamento terapeutico, la deprivazione alimentare è presente nel 47,1% dei casi**, con un aumento di 32,8 punti percentuali rispetto alla media nazionale.

Le famiglie più vulnerabili faticano a sostenere costi sanitari sempre più elevati, anche a causa della crescente migrazione verso il settore privato delle cure negli ultimi anni. Al tempo stesso, povertà alimentare e impossibilità di cura rischiano di alimentarsi a vicenda: **la necessità di ridurre la qualità della dieta, malnutrendosi o sotto-nutrendosi per carenza di risorse**, può infatti **aggravare le condizioni di salute**, che a loro volta restano irrisolte, spingendo queste famiglie verso forme di povertà e fragilità sempre più estreme. Ne emerge, più in generale, la stretta correlazione tra una dieta sana - sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo - e il benessere psico-fisico dell'individuo.

Infine, **tra le famiglie in bassa intensità lavorativa o che hanno almeno un componente disoccupato l'incidenza della deprivazione alimentare risulta significativa raggiungendo rispettivamente il 43% e il 41,6%.**

Sebbene la condizione di bassa intensità lavorativa e la disoccupazione non siano variabili direttamente confrontabili (in quanto si riferiscono a periodi di richiamo diversi e la bassa intensità lavorativa può includere anche periodi di disoccupazione), notiamo che **chi si trova in bassa intensità lavorativa è particolarmente esposto al rischio di deprivazione alimentare e può talvolta trovarsi in una condizione addirittura peggiore rispetto a chi sia totalmente privo di occupazione.**

Spesso, un lavoro poco retribuito e ad orario notevolmente ridotto può infatti essere condizione di maggiore svantaggio rispetto a uno stato di disoccupazione. Ciò accade perché anche **redditi da lavoro molto bassi possono comportare la riduzione, se non l'esclusione totale, dalla percezione di sussidi pubblici di sostegno al reddito.**

Si crea così il **paradosso per cui il sussidio pubblico**, concepito per offrire un sostegno temporaneo sul piano economico alle persone in difficoltà e per aiutarle, anche mediante interventi complementari, a recuperare la propria autonomia reddituale, può **risultare più appetibile di un lavoro, quando quest'ultimo è precario e/o a bassa remunerazione.** In questi casi, il disoccupato che accetti un'offerta lavorativa di questo tipo rischia di vedere peggiorata, invece che migliorata, la propria condizione economica complessiva.

Tale scenario crea potenzialmente terreno fertile anche per il **lavoro sommerso**, che spesso fa da contorno al sussidio pubblico, senza tuttavia escluderlo e anche in ciò giustifica **la possibilità che un disoccupato "formale" sia in condizione di maggiore vantaggio rispetto all'occupato in bassa intensità lavorativa** (che spesso, per mantenere l'occupazione, si trova a sostenere spese ulteriori per trasporti, pasti, cura dei minori, ecc.).

Andando a vedere quali categorie di lavoratori risultano più esposte alla deprivazione alimentare, riscontriamo che **i più svantaggiati sono i dipendenti** e tra questi, coloro che hanno un contratto di lavoro a termine o a orario ridotto.

Tabella 1.3. Famiglie che mostrano almeno un segnale di deprivazione alimentare, per dimensioni lavorative della famiglia

Condizione		Incidenza %	Incremento differenziale rispetto al dato nazionale
Condizione lavorativa della P.R.	Dipendenti	11,7	
	- a tempo indeterminato	10,8	
	- a tempo determinato	18,1	+3,8 p.p.
	Autonomi	9,5	
	Disoccupati	41,6	+27,3 p.p.
Orario lavorativo della P.R.	Full-time	10,7	
	Part-time	15,5	+1,2 p.p.
Presenza di disoccupati in famiglia	Nessun disoccupato	12,6	
	Un disoccupato	32,3	+18 p.p.
	Due o più disoccupati	40,3	+26 p.p.
Intensità lavorativa	Bassa intensità lavorativa	43	+28,7 p.p.
Totale Italia		14,3	

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023

Viene dunque da chiedersi quanto il lavoro dipendente, pur garantendo maggiori tutele contrattuali, **costituisca ancora oggi un sicuro fattore di protezione dal rischio di povertà**. Tale interrogativo risulta particolarmente rilevante se si considera il crescente ricorso, negli ultimi anni, **a forme contrattuali atipiche e flessibili**, insieme all'aumento della domanda di **lavoro a bassa qualifica e basso reddito**, soprattutto nel settore dei servizi.

La domanda di servizi è infatti aumentata progressivamente negli ultimi anni e a ciò corrisponde un aumento della quota di lavoro in questo comparto, spesso ad alta intensità. Nel decennio compreso tra il 2008 e il 2018 sono **scomparsi circa 900 mila posti di lavoro nell'industria**, mentre ne sono stati **creati quasi 850 mila nei servizi**, principalmente posti di lavoro poco qualificati e in buona parte con contratti meno stabili (INPS, 2018; Chiara Saraceno, 2020).

1.1. Lavoro dipendente: è ancora un fattore di protezione?

È ancora possibile, oggi, considerare il lavoro come un fattore intrinsecamente protettivo rispetto alla povertà? Negli ultimi anni a livello globale e anche italiano è stato proprio il concetto di lavoro a cambiare volto: si è passati da una concezione univoca del lavoro, dipendente con contratto a tempo pieno e indeterminato, a un indebolimento sempre maggiore di tale tipologia “classica” a favore dell’apertura normativa a forme sempre più flessibili (o precarie) offerte, ad esempio, dal contratto di lavoro a termine, a tempo parziale, sino ad arrivare a quello para-subordinato od occasionale.

Anche sul piano retributivo, il lavoro ha indebolito negli anni la propria capacità di protezione economica. Secondo i dati OCSE, l’Italia registra salari medi più bassi del G7 e fra i più bassi del G20 (circa 22 mila euro netti annui, contro i 31 mila della media OCSE) ed è l’unico Paese del G7 in cui le retribuzioni reali sono diminuite negli ultimi trent’anni.

In questo contesto, l’equivalenza tra occupazione e benessere economico non risulta più valida o, quanto meno, non in modo generalizzato. La fragilità economica delle famiglie italiane si manifesta attraverso forme molteplici e strutturali di insicurezza occupazionale, che non riguardano soltanto la mancanza di lavoro, ma includono anche situazioni di **sotto-occupazione, precarietà contrattuale e bassi salari**.

Nonostante negli ultimi anni si sia registrata una progressiva riduzione del tasso di disoccupazione, persistono zone d’ombra significative legate alle sempre maggiori **difficoltà di accesso al mercato del lavoro da parte dei giovani** (che, se non cercano attivamente un impiego, sono tecnicamente classificati “inattivi” e quindi non rientrano nel calcolo dei disoccupati) e al **progressivo innalzarsi dell’età pensionabile, che ostacola il ricambio generazionale e la crescita economica**. La complessiva riduzione della disoccupazione non si accompagna quindi a una reale inclusione economica: **persistono disuguaglianze** – per età, genere, cittadinanza e territorio – che testimoniano che, al di là dei miglioramenti aggregati, ampie fasce della popolazione rimangono ai margini del mercato del lavoro.

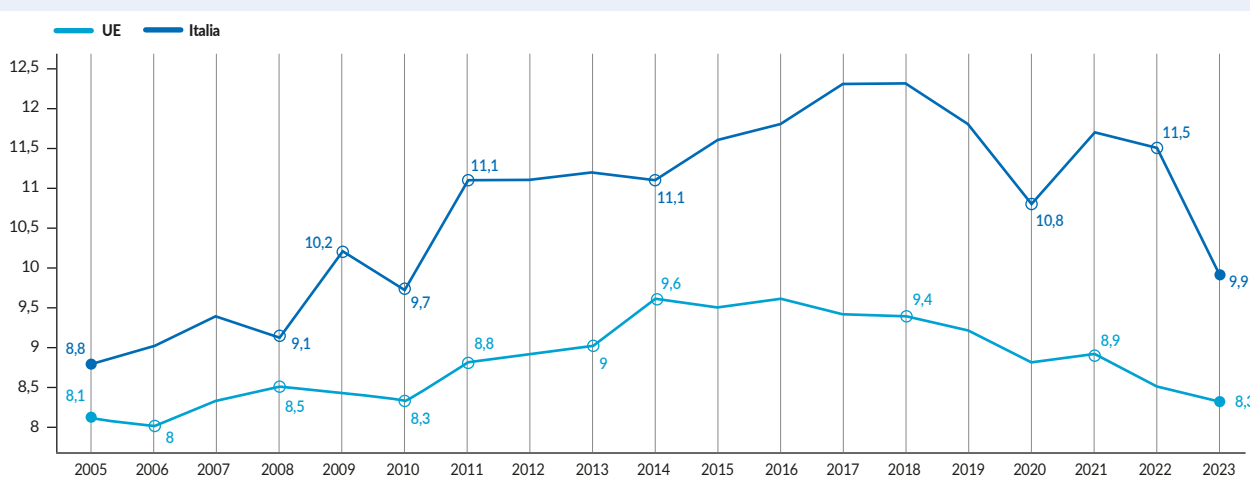
Stando ai dati Istat 2024, i più colpiti da questo quadro sono i **giovani** (con un tasso di disoccupazione pari al 20,3% e un tasso di inattività che supera il 75%), le **donne** (inattivo il 42,4%, contro il 24,4% degli uomini) e i **cittadini stranieri** (disoccupati il 10,2% contro il 6,2% degli italiani).

Anche il fattore territoriale continua a giocare un ruolo chiave: il Sud Italia conserva i livelli più alti di disoccupazione (12,1%) e di inattività (43,9%), delineando un persistente squilibrio geografico.

Ai tassi di disoccupazione vanno inoltre affiancati i dati sulla povertà lavorativa che, come detto, espone gli interessati spesso a una fragilità ancora maggiore, escludendoli dagli strumenti pubblici di sostegno al reddito.

Accanto ai dati sull’occupazione, occorre considerare la diffusione della povertà lavorativa, una condizione in cui individui, pur occupati, percepiscono redditi da lavoro insufficienti a garantire un tenore di vita dignitoso. Essa viene misurata attraverso la quota di individui occupati che dispongono di un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, al netto dei trasferimenti sociali. In Italia, i tassi di povertà lavorativa risultano sistematicamente superiori alla media dell’Unione Europea, come mostra il grafico che segue.

Tabella 1.4. Individui a rischio di povertà lavorativa in Italia e in Europa, 2007-2024



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

I dati relativi alla povertà lavorativa in Italia delineano un quadro complessivo di lieve miglioramento, ma evidenziano al contempo la persistenza di **ampie sacche di vulnerabilità**. Le categorie maggiormente esposte a tale condizione sono i cittadini con cittadinanza non europea, i giovani, i nuclei familiari monogenitoriali, le persone sole, gli individui con basso livello di istruzione e i lavoratori impiegati in modalità part-time.

In sintesi, emerge un *pattern* ricorrente: **le trasformazioni del mercato del lavoro e le debolezze del sistema di protezione sociale hanno prodotto una crescente polarizzazione, in cui ampie fasce della popolazione – giovani, donne, stranieri, famiglie con figli, residenti nel Sud Italia – si trovano in condizioni di vulnerabilità economica persistente. Il lavoro non garantisce più automaticamente sicurezza e benessere**, e la spesa pubblica redistributiva, pur svolgendo una funzione compensativa, non appare sufficiente a contrastare efficacemente l'ampliamento delle disuguaglianze.

1.2 Approfondimento sull'occupazione femminile

L'analisi disaggregata per genere dei tassi di disoccupazione e di inattività in Italia mette in luce, con particolare evidenza, la persistenza di un marcato divario di genere nell'accesso al mercato del lavoro, divario che assume connotazioni particolarmente critiche nelle regioni meridionali.

Nel 2024, a fronte di un **tasso medio nazionale di disoccupazione femminile pari al 3,7%**, contro il 3,1% maschile, si osservano differenziali più ampi in contesti regionali specifici: **in Campania le donne disoccupate sono il 10,1%** rispetto al 9,4% degli uomini, **in Calabria il 9,8%** contro il 7,8%, mentre **in Sicilia** il divario si attesta **al 9,5%** per le donne e al 7,4% per gli uomini. Tuttavia, il dato che maggiormente evidenzia l'esclusione strutturale delle donne dal mercato del lavoro è rappresentato dal **tasso di inattività: su una media nazionale del 42,4% per le donne, a fronte del 24,4% per gli uomini, nel Sud si rilevano valori che superano il 58%, come nel caso della Calabria (61%), della Campania (60,5%) e della Sicilia (58,8%)**. In queste regioni, **più di una donna su due in età lavorativa non è attiva**, ovvero non è impiegata né è coinvolta in percorsi di ricerca occupazionale.

Un ulteriore livello di analisi, utile a comprendere le connessioni tra partecipazione femminile al lavoro e condizioni di benessere infantile, è offerto dal **confronto tra i tassi di occupazione femminile e la copertura del servizio di mensa scolastica nelle diverse regioni**. La mensa scolastica svolge un duplice ruolo di rilevanza strategica. Da un lato rappresenta uno strumento fondamentale di conciliazione tra vita lavorativa e familiare, favorendo in particolare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Dall'altro costituisce un presidio essenziale nella lotta alla povertà alimentare minorile, garantendo l'accesso quotidiano a un pasto equilibrato e adeguato dal punto di vista nutrizionale. Per molte famiglie, infatti, il pasto consumato a scuola costituisce spesso l'unica occasione, nell'arco della giornata o persino della settimana, per assicurare ai bambini un'alimentazione completa e proteica.

Oltre alla sua funzione alimentare, il tempo della mensa possiede anche un valore relazionale, educativo e culturale: è un momento di socializzazione, di educazione al gusto e alla corretta alimentazione, nonché di integrazione tra pari. Sebbene le risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) includano investimenti destinati all'ampliamento e alla riqualificazione delle strutture di refezione scolastica, permane tuttavia l'assenza di una visione sistemica volta a valorizzare il pasto scolastico come diritto fondamentale dell'infanzia e come componente centrale del benessere psico-fisico ed educativo dei minori.

Tabella 1.5. Percentuale di tasso occupazione femminile e di mense scolastiche disponibili, per regione, anno 2024

Tasso di occupazione femminile (%)		% di mense disponibili su n. di edifici scolastici (a.s. 2023/2024)	Differenza mense disponibili rispetto al dato nazionale
Valle d'Aosta	68,4	75,0	+35,9
Trentino-Alto Adige	67,2	n.d.	n.d.
Friuli-Venezia Giulia	63,9	36,0	-3,1
Toscana	63,7	59,6	+20,5
Emilia-Romagna	63,2	35,3	-3,8
Piemonte	62,3	62,4	+23,3
Lombardia	62,3	37,1	-2,0
Veneto	62,3	37,5	-1,6
Marche	61,6	46,4	+7,3
Umbria	61,5	40,9	+1,8
Liguria	59,8	59,1	+20,0
Lazio	55,8	24,5	-14,6
Italia	53,3	39,1	0,0
Abruzzo	52,1	25,4	-13,7
Sardegna	50,5	36,5	-2,6
Molise	47,3	28,0	-11,1
Basilicata	42,9	34,1	-5,0
Puglia	37,6	27,1	-12,0
Sicilia	34,9	13,7	-25,4
Calabria	33,1	21,8	-17,3
Campania	32,3	15,7	-23,4

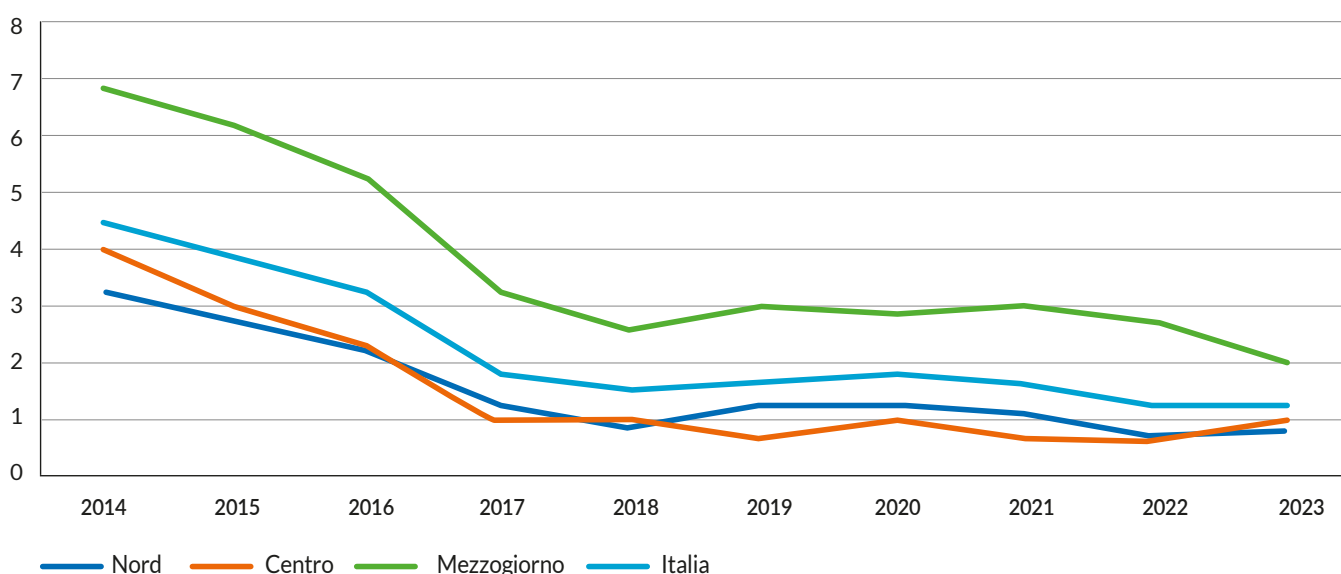
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e dati del Ministero del Merito e dell'Istruzione

1.4 La dimensione territoriale della povertà alimentare

Il fattore territoriale è un elemento cruciale nell'analisi della povertà, anche alimentare, in Italia. La distribuzione geografica del fenomeno, infatti, appare fortemente disomogenea, con significative differenze che delineano profili di vulnerabilità specifici e distinti tra le diverse aree del Paese.

Guardando i dati relativi alla serie storica 2014-2023, che combina insieme l'indicatore di deprivazione alimentare materiale (famiglie che non possono permettersi almeno un pasto proteico ogni due giorni) e quello sulle famiglie che non hanno i soldi per acquistare il cibo, emerge una determinante esposizione al fenomeno dei **territori del Sud**, rispetto a quelli del Centro e del Nord, al di sotto della media nazionale.

Tabella 1.6. Famiglie che non hanno i soldi per acquistare il cibo e non possono permettersi almeno un pasto proteico ogni due giorni (%)



Fonte: rapporto Istat SDGs

Approfondendo ulteriormente il grado di dettaglio dell'analisi alle **regioni italiane**, emerge che **l'incidenza di famiglie che mostrano almeno un segnale di deprivazione alimentare, al 14,3% su base nazionale**, nel 2023 è pari **in Calabria al 36,5%, in Puglia al 25,6% e in Campania al 23,2%**, seguite da Abruzzo (20,5%) e Sardegna (19,6%).

La maggiore esposizione al fenomeno di queste regioni si giustifica anche in virtù del maggiore tasso di disoccupazione e inattività lavorativa a livello locale, confermando ancora una volta la stretta interconnessione tra precarietà lavorativa e deprivazione alimentare.

Tabella 1.7. Tasso di disoccupazione e inattività per Regione, valori %, 2024

	Disoccupati (%)	Differenza rispetto al dato nazionale	Inattivi (%)	Differenza rispetto al dato nazionale
Italia	6,6		33,4	
Trentino-Alto Adige	2,4		25,5	
P.A. Bolzano	2		24,3	
P.A. Trento	2,8		26,7	
Veneto	3		27,6	
Lombardia	3,7		27,9	
Valle d'Aosta	3,9		24,9	
Toscana	4,1		26,1	
Friuli-Venezia Giulia	4,4		27	
Emilia-Romagna	4,4		26,4	
Umbria	4,9		28,5	
Marche	5,2		29,1	
Piemonte	5,5		27	
Liguria	5,5		28,8	
Lazio	6,4		31,6	
Basilicata	6,9	+0,3 p.p.	39,9	+6,5 p.p.
Abruzzo	7,2	+0,6 p.p.	33,1	
Molise	8,1	+1,5 p.p.	37,1	+3,7 p.p.
Sardegna	8,5	+1,9 p.p.	36,9	+3,5 p.p.
Puglia	9,5	+2,9 p.p.	43,5	+10,1 p.p.
Sicilia	13,3	+6,7 p.p.	46	+12,6 p.p.
Calabria	13,4	+6,8 p.p.	48,3	+14,9 p.p.
Campania	15,9	+9,3 p.p.	46	+12,6 p.p.

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Offrendo una prospettiva parzialmente diversa, l'analisi regionale condotta da Marchetti e Secondi (2022) articola il quadro italiano relativo all'accesso al cibo in quattro *cluster* regionali, definiti in base **alla combinazione tra il livello di rischio di povertà alimentare¹² e l'incidenza dell'insicurezza alimentare percepita¹³**.

Cluster 1: il primo comprende quelle regioni caratterizzate da livelli superiori alla media sia di rischio di povertà alimentare sia di insicurezza alimentare soggettivamente percepita. Si tratta di **Calabria, Sardegna, Molise e Marche**, territori in cui si rileva una doppia fragilità: da un lato, la capacità di spesa per consumi alimentari risulta significativamente compromessa; dall'altro, le famiglie dichiarano con frequenza elevata difficoltà nell'accesso a un'alimentazione regolare, sufficiente e adeguata.

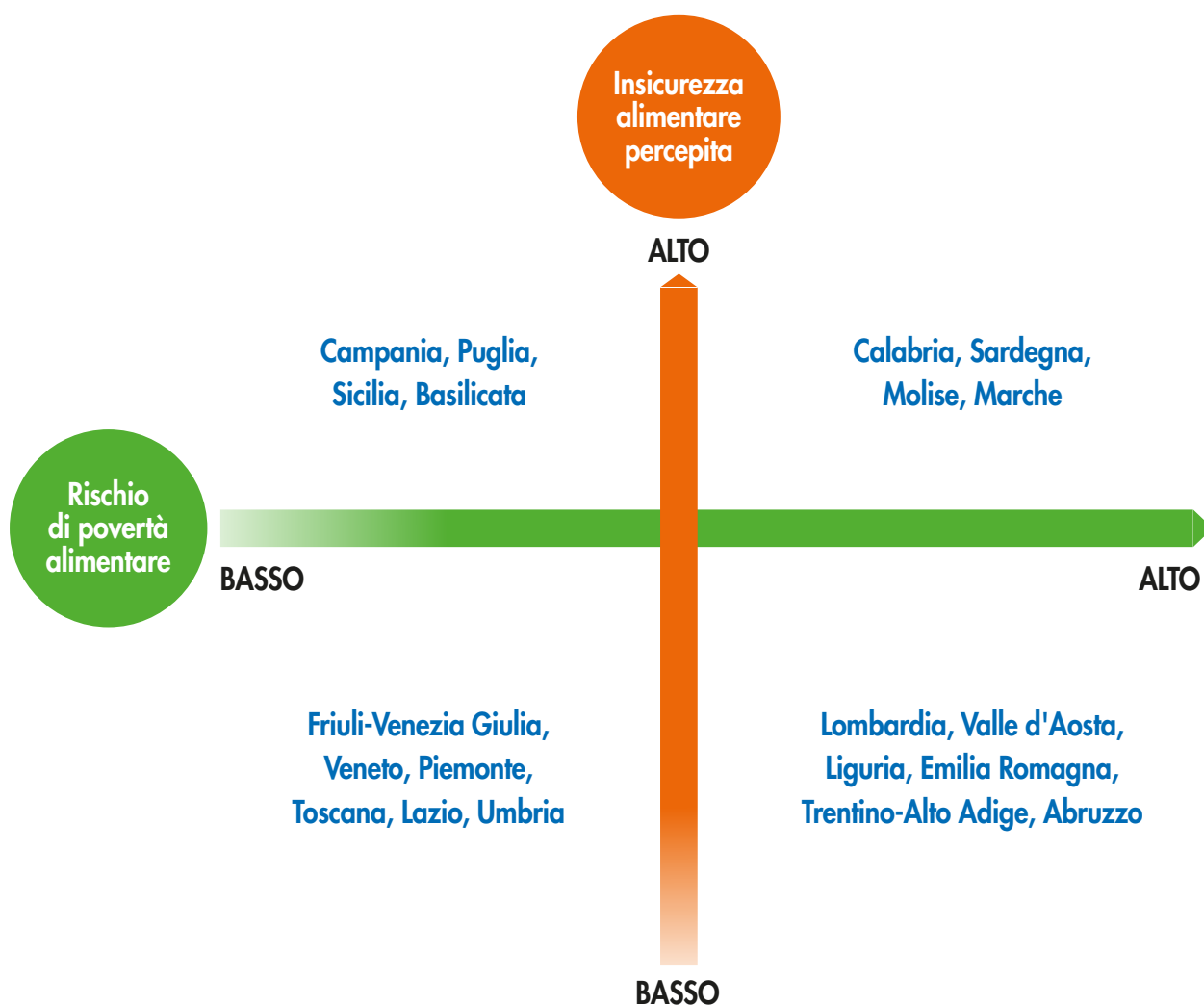
¹² Secondo gli autori, l'indicatore AROFP si basa su un approccio simile a quello della povertà relativa monetaria, ma riferito esclusivamente alla spesa alimentare. In particolare, viene calcolato come la quota di individui la cui spesa alimentare equivalente è inferiore al 60% della mediana regionale della spesa alimentare. La spesa alimentare è resa equivalente tramite la scala della radice quadrata del numero dei componenti familiari, come da metodologia OCSE. La soglia di povertà alimentare – o *Food Poverty Line* (FPL) – è quindi specifica per ciascuna regione e costruita tenendo conto delle differenze nei livelli di prezzo e di consumo tra territori.

¹³ L'indicatore FIH (*Food Insecure Households*) si fonda sul concetto di *Share of Household Expenditure on Food* (SHEoF), o coefficiente di Engel, che rappresenta la quota percentuale della spesa totale familiare destinata all'acquisto di alimenti e bevande analcoliche. In base ad alcuni standard internazionali, una famiglia è considerata in condizione di insicurezza alimentare qualora destini almeno il 40% della propria spesa complessiva al consumo alimentare. La classificazione del livello di insicurezza si articola su quattro soglie: sotto il 40% si esclude una condizione di insicurezza, tra il 40% e il 50% si parla di insicurezza lieve, tra il 50% e il 70% di insicurezza moderata, mentre un coefficiente pari o superiore al 70% indica una situazione di insicurezza grave.

Cluster 2: composto da **Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata**, regioni in cui l'incidenza dell'insicurezza alimentare percepita è elevata, ma i livelli di rischio di povertà alimentare monetaria si mantengono al di sotto della media nazionale. In queste realtà, il disagio alimentare emerge con maggiore intensità a livello esperienziale, pur in presenza di un contesto economico formalmente meno compromesso.

Cluster 3: include **Lombardia, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Abruzzo**. Questo cluster presenta una situazione speculare alla precedente: qui si osservano valori di rischio di povertà alimentare superiori alla media, mentre la quota di popolazione che sperimenta insicurezza alimentare soggettiva è relativamente contenuta.

Cluster 4: infine, **Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Piemonte, Toscana, Lazio e Umbria** costituiscono il cluster più favorevole, in cui entrambi gli indicatori – rischio di povertà alimentare e insicurezza alimentare percepita – si collocano al di sotto della media nazionale.



Secondo questa analisi, il **rischio di povertà alimentare non rappresenta una soglia assoluta, ma relativa al contesto regionale**, in quanto calcolata sul 60% della mediana regionale. Tale impostazione consente di individuare situazioni di **deprivazione alimentare anche in territori mediamente ricchi**, dove il costo della vita - e, di conseguenza, della spesa alimentare - risulta più elevato.

L'**insicurezza alimentare percepita** riflette invece il peso che il cibo esercita sul totale delle spese familiari. Una **quota di spesa alimentare superiore al 40% viene interpretata come un indicatore di vulnerabilità economica**, poiché segnala che la famiglia è costretta a destinare una parte eccessiva del proprio bilancio ai beni essenziali, riducendo la possibilità di soddisfare altri bisogni fondamentali come l'abitazione, la salute o l'istruzione.

Le **differenze tra le Regioni italiane** in termini di deprivazione alimentare materiale, rischio di povertà alimentare e insicurezza alimentare percepita dipendono dal fatto che ciascun indicatore coglie una dimensione distinta del disagio legato all'accesso al cibo.

Ad esempio, alcune Regioni del Sud (Cluster 2) mostrano **livelli molto elevati di deprivazione alimentare materiale**, ovvero una difficoltà oggettiva a permettersi pasti proteici o sufficienti per motivi economici. Tuttavia, in questi stessi territori, il **rischio di povertà alimentare** può risultare relativamente basso, poiché l'indicatore è costruito in modo **relativo alla spesa alimentare media regionale**: in contesti dove tale spesa è mediamente più contenuta, anche famiglie con consumi limitati possono collocarsi al di sopra della soglia del 60% della mediana.

L'indicatore di **insicurezza alimentare percepita**, invece, risponde a una logica differente, poiché si basa sulla **quota di spesa alimentare sul totale della spesa familiare**. In alcune Regioni del Sud, come Campania e Puglia, tale quota risulta particolarmente elevata – spesso superiore al 50% o persino al 70% – segnalando un forte vincolo economico complessivo. Ciò avviene anche in assenza di una bassa spesa alimentare relativa, poiché le famiglie sono costrette a destinare una parte eccessiva del proprio bilancio all'acquisto di beni alimentari.

Il quadro che emerge da tutti i dati presentati evidenzia una **disomogenea distribuzione territoriale del fenomeno della povertà alimentare, oltre che la complessità del fenomeno stesso, che è influenzato da molteplici variabili interconnesse, relative non soltanto alla sfera puramente reddituale ma anche a fattori di contesto come il costo della vita**. Occorre dunque guardare a tutte queste dimensioni per offrire risposta alle fasce più vulnerabili della popolazione: anche regioni tradizionalmente più ricche sotto il profilo reddituale, per esempio, possono infatti presentare forti disuguaglianze al loro interno e criticità se i livelli reddituali sono considerati unitamente al costo della vita, proporzionalmente più alto che in altre regioni.

1.5. Povertà alimentare e accesso agli aiuti

A completamento dell'analisi sul fenomeno della povertà alimentare in Italia, abbiamo esaminato anche i **tassi di accesso a forme di aiuto privato** – formali e informali – da parte delle famiglie in condizione di deprivazione alimentare materiale o che dichiarano di non avere risorse sufficienti per acquistare il cibo necessario.

Nella presente indagine, per **aiuti privati** si intendono i contributi in **beni di prima necessità**, come pacchi alimentari o vestiti, forniti da organizzazioni benefiche o elargiti da amici e parenti.

Dall'analisi dei dati relativi al 2023 emergono i seguenti risultati:

- il **78% delle famiglie** che non possono permettersi un pasto proteico ogni due giorni **non fa ricorso ad aiuti**, utilizzati solo dal 22% dei soggetti in deprivazione alimentare;
- il **55,1% delle famiglie** che dichiarano di non avere denaro sufficiente per acquistare il cibo necessario **non ricorre ad aiuti**, impiegati solo dal 44,9% dei casi.

Tra le famiglie che hanno fatto ricorso agli aiuti:

- solo il **32,4% risulta in deprivazione alimentare materiale** (con differenze territoriali: Nord 22,4%; Centro 45,4%; Sud 34,8%);
- solo il **21,3% appartiene al gruppo di famiglie che dichiarano di non avere soldi sufficienti per acquistare il cibo necessario**¹⁴.

Queste evidenze sollevano numerose domande. In primo luogo, ci si chiede **perché la maggior parte delle famiglie in difficoltà alimentare non faccia ricorso agli aiuti disponibili sul territorio**, in particolare a quelli strutturati e offerti “a sistema” dalle organizzazioni del Terzo Settore. In secondo luogo, resta da chiarire **quali siano le caratteristiche distintive delle famiglie che decidono o riescono effettivamente ad accedere a tali forme di supporto**.

Un'analisi più approfondita del **campione di famiglie** che dichiarano di non avere denaro sufficiente per acquistare il cibo necessario e che fanno ricorso ad aiuti (il 44,9% del totale) mostra che **l'incidenza delle famiglie che richiedono supporto diminuisce all'aumentare del titolo di studio** dei componenti familiari. In particolare, la percentuale di famiglie che accede agli aiuti risulta più elevata quando il titolo di studio massimo raggiunto è la **licenza media (52,9%)**, mentre scende tra chi possiede un **diploma (34,2%)** o una **laurea o titolo superiore (24,4%)**¹⁵.

¹⁴. Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023.

¹⁵. Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2023.

Probabilmente, per le persone con titolo di studio più elevato, lo **stigma sociale** e, forse, la **minore dimestichezza, conoscenza e consuetudine ad avere a che fare con il sistema degli aiuti** fanno la differenza nella possibilità e volontà di accedere a forme di sostegno.

Certamente il sistema evidenzia attraverso questo quadro delle **lacune**, non riuscendo a raggiungere tutte le famiglie in condizione di bisogno che per vissuti di stigma o per difficoltà logistiche o mancata conoscenza restano fuori dalle possibilità di supporto.

Un ulteriore elemento che emerge dall'esperienza sul campo a contatto con famiglie in condizione di fragilità è che **l'accesso ai servizi, pur avvenendo, non sempre si traduce in un percorso continuativo**. Spesso la motivazione a ricorrere agli aiuti si affievolisce perché le famiglie non percepiscono una reale via d'uscita dalla povertà. In questi casi, oltre allo stigma sociale, entrano in gioco **vissuti culturali e aspettative legate alla necessità di risposte immediate**, che possono generare frustrazioni. Nelle associazioni del Terzo Settore che distribuiscono aiuti, emerge frequentemente la questione della **"pretesa di aiuto"**, ossia la richiesta di sostegno secondo le condizioni percepite dalla persona, con uno scollamento frequente tra bisogni percepiti e possibilità concrete di risposta.

La letteratura (Benassi, Saraceno) conferma come la presenza di **fragilità pregresse** – quali un basso titolo di studio, esperienze devianti, genitori assenti o violenti – costituisca un fattore determinante nel delineare traiettorie biografiche accidentate, spesso ripetitive rispetto a quelle familiari di origine. L'assenza di risorse economiche, sociali e affettive riduce le possibilità di costruire percorsi di riscatto. Per chi si trova **privo di capitale sociale o linguistico** (ad esempio, i migranti), il rischio è di vedere aggravate le condizioni di partenza, innescando carriere di povertà difficili da interrompere.

In sintesi, i dati sul **mancato accesso ai servizi** non possono essere letti solo come esito di barriere logistiche o di stigma sociale: essi rimandano a **dinamiche biografiche e culturali profonde**, che incidono sulla capacità delle persone di riconoscere e valorizzare le opportunità disponibili, in assenza di misure nazionali universalistiche di contrasto alla povertà (vedi *infra*). Per questo, sarebbe utile **integrare il quadro quantitativo con analisi qualitative** che aiutino a comprendere meglio i vissuti soggettivi e i meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze.

È da sottolineare, infine, che gli aiuti considerati non sono, come visto, soltanto beni alimentari, ma più in generale beni in natura, tra cui altri beni essenziali come per esempio vestiti, giocattoli, prodotti per l'infanzia. Tuttavia, le consistenti percentuali di mancato accesso nella platea in condizione di bisogno meriterebbero un ulteriore approfondimento e uno sforzo analitico per ipotizzare risposte alle domande rimaste aperte.

In conclusione, il fenomeno della povertà alimentare in Italia è complesso e multidimensionale, difficilmente interpretabile attraverso l'analisi di un singolo aspetto.

Come visto, sul fenomeno incidono, da un lato, **dinamiche economiche e di contesto**, legate in generale all'aumento dell'inflazione, al rialzo del costo della vita e alla stagnazione dei redditi, da leggere anche in relazione alle differenze territoriali e alle contraddizioni potenzialmente presenti in ciascuna regione; dall'altro, le **caratteristiche familiari e personali**, legate principalmente, più che agli aspetti socio-demografici, ai livelli reddituali e alla condizione occupazionale, che non sempre garantisce protezione dalla povertà, soprattutto in funzione del tipo di contratto e della qualifica posseduta.

I dati sulla povertà alimentare in Italia risultano comunque preoccupanti e richiedono risposte articolate, in grado di offrire sostegno mirato soprattutto alle fasce della popolazione potenzialmente più a rischio (giovani, donne, residenti del Sud, famiglie numerose, con stranieri o con basso titolo di studio). Questo sostegno, tuttavia, non può limitarsi a un semplice supporto al reddito che, come visto, può talvolta diventare anzi un indiretto incentivo alla disoccupazione o al lavoro sommerso. È necessario invece promuovere interventi più complessi, volti a **garantire autonomia alle persone**, facilitando innanzitutto l'accesso al mercato del lavoro e rimuovendo gli ostacoli che colpiscono in misura maggiore alcune categorie. Tra questi ostacoli rientrano, ad esempio, **i compiti di cura** (che gravano soprattutto sulle donne), le **barriere burocratiche e linguistiche** che limitano l'inclusione dei cittadini stranieri, lo **scarso ricambio generazionale nel mercato del lavoro**, che penalizza i giovani e così via. La seconda parte del presente rapporto procederà dunque con **l'analisi delle politiche attuali di contrasto alla povertà in Italia**, a livello nazionale e locale, cercando di evidenziarne punti di forza, debolezze e scoperture. L'obiettivo finale sarà formulare una serie di **raccomandazioni mirate**, con l'intento di contribuire concretamente alla riduzione del fenomeno.

Appendice al capitolo 1: alcune considerazioni sugli indicatori di povertà alimentare a livello globale, europeo e nazionale

A livello globale, il concetto di povertà alimentare viene spesso associato per contrario a quello di “sicurezza alimentare” (*food security*): definizione introdotta dalla FAO nel 1996 in occasione del World Food Summit per indicare la situazione in cui tutte le persone, in qualsiasi momento, dispongono di **accesso fisico, sociale ed economico a cibo sufficientemente sano e nutriente**, in grado di incontrare i propri bisogni e preferenze per una vita attiva e sana.

In questa accezione, sono quattro le dimensioni atte ad assicurare un adeguato accesso al cibo secondo la FAO.

1. **Disponibilità fisica:** assicurata dai sistemi di produzione e distribuzione dei beni alimentari.
2. **Accessibilità fisica ed economica:** determinata dal livello di reddito e dalla disponibilità di risorse necessarie per procurarsi gli alimenti.
3. **Utilizzo:** inteso come capacità di consumare cibo adeguato e sano, supportata da conoscenze alimentari di base e da condizioni igienico-sanitarie fondamentali.
4. **Stabilità:** rappresentata dalla continuità dell'accesso al cibo nel tempo (ActionAid 2021; 2022).

L'indicatore elaborato dalla FAO per la misurazione dell'insicurezza alimentare nel mondo è la **Food Insecurity Experience Scale (FIES)**, adottata ad oggi anche a livello italiano dall'ISTAT. L'insicurezza moderata si associa all'incapacità di nutrirsi con regolarità e di mantenere una dieta sana ed equilibrata, mentre l'insicurezza grave indica un'elevata probabilità di non poter assumere cibo sufficiente ai bisogni vitali. In Italia, dal 2022, l'insicurezza moderata e quella grave vengono misurate congiuntamente e i dati sono disaggregati per ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud), per grado di urbanizzazione e per genere.

Detto indicatore considera, oltre al semplice accesso al cibo, anche la possibilità di accedere a un'alimentazione di qualità, valutando quindi non solo la quantità ma anche la composizione e l'adeguatezza nutrizionale degli alimenti disponibili.

A livello europeo, la fonte informativa più rilevante per la definizione e l'analisi della povertà alimentare è rappresentata dall'**indicatore di deprivazione alimentare materiale**, applicato nell'indagine EU-SILC sul reddito e la condizione di vita delle famiglie. Questo indicatore si riferisce all'impossibilità di consumare un pasto nutrizionalmente completo – carne, pollo, pesce o un equivalente vegetariano – almeno una volta ogni due giorni.

In particolare, l'indice di deprivazione alimentare è uno dei nove *item* rilevati da Eurostat per misurare la condizione di grave deprivazione materiale (gli altri sono la capacità di affrontare spese impreviste, permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, riscaldare adeguatamente l'abitazione, disporre di beni durevoli quali lavatrice, televisore a colori, telefono o automobile, nonché far fronte a pagamenti arretrati quali mutuo, affitto, bollette o rate di acquisti a credito). La deprivazione materiale si definisce grave se sussiste l'impossibilità forzata di sostenere almeno quattro dei nove *item* previsti. Sebbene non fornisca informazioni circa l'adeguatezza nutrizionale della dieta delle famiglie, è il più importante dato sistematicamente raccolto a livello europeo collegato alla povertà alimentare.

Unitamente alla deprivazione materiale, un altro indicatore di rilevanza, anch'esso parte dell'indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), è la **condizione di deprivazione materiale e sociale**. Una delle dimensioni qui considerate è infatti la capacità dell'individuo di partecipare a momenti sociali legati al cibo, come riunirsi con amici o parenti per un pasto o una bevanda almeno una volta al mese.

A differenza della deprivazione materiale, questo indicatore – introdotto più recentemente da Eurostat – si concentra quindi su aspetti legati all'accesso sociale al cibo, ovvero la possibilità di partecipare pienamente alle pratiche alimentari della vita quotidiana e comunitaria.

Dunque, mentre gli indicatori di deprivazione alimentare si strutturano in termini di mancanza forzata rispetto a uno standard di consumo, la scala FIES di insicurezza alimentare si fonda sull'esperienza dichiarata degli individui di poter mantenere una dieta sana ed equilibrata e/o di poter assumere cibo sufficientemente adeguato ai bisogni vitali.

Tuttavia, i valori rilevati attraverso la scala FIES, risultano sistematicamente inferiori rispetto a quelli restituiti dagli indicatori di deprivazione alimentare materiale e materiale-sociale, utilizzati da Eurostat. Tale disallineamento, solo apparentemente paradossale, è imputabile a **differenze strutturali negli approcci di rilevazione**.

- La scala FIES si basa su un insieme di domande soggettive, rivolte direttamente agli individui, che mirano a indagarne l'auto-percezione del fenomeno, con l'obiettivo di intercettare esperienze concrete e recenti di insicurezza alimentare vissute nei dodici mesi precedenti. Tali esperienze comprendono episodi di riduzione del consumo, pasti saltati, digiuno forzato o altre forme di limitazione alimentare dovute a mancanza di risorse economiche. Il carattere soggettivo di alcune domande, unito al possibile effetto di sottodichiarazione connesso a vissuti di stigma o vergogna, tende a produrre una sottostima dei casi.
- Gli indicatori di deprivazione materiale e materiale-sociale si fondano, al contrario, su condizioni oggettive di disagio economico e sociale, espresse attraverso l'impossibilità dichiarata di accedere a standard alimentari minimi, quali il consumo regolare di carne o pesce o la partecipazione a occasioni conviviali. Sebbene non rilevino direttamente episodi acuti di privazione fisica, tali indicatori intercettano forme più diffuse e persistenti di insicurezza alimentare, legate alla struttura socio-economica del nucleo familiare. Da ciò deriva una maggiore incidenza statistica, in quanto essi includono anche situazioni di esclusione alimentare cronica o latente.

Tale è la ragione per cui la presente indagine sul fenomeno della povertà alimentare in Italia si è concentrata principalmente sulle **evidenze offerte dalla base di dati sulla deprivazione alimentare materiale e sociale**, piuttosto che sulla scala FIES, integrando il quadro poi con gli ulteriori indicatori di livello nazionale rilevati da Istat, ovvero “famiglie che non hanno soldi per acquistare il cibo necessario” e “famiglie che mostrano almeno un segnale di deprivazione alimentare”.

CAPITOLO 2.

ANALISI DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

Il fenomeno della povertà alimentare in Italia è diventato negli ultimi anni sempre più rilevante nel dibattito pubblico, portando all'elaborazione di **politiche e misure volte a dare una risposta al problema**. In questo capitolo analizzeremo i **principali interventi pubblici e del Terzo Settore** per il contrasto alla povertà alimentare ed economica attualmente in vigore a livello nazionale, al fine di valutarne l'efficacia. Proseguiremo poi con un'analisi delle **dinamiche e degli strumenti di contrasto alla povertà alimentare nelle Città metropolitane**, con un focus particolare sulle Città metropolitane di **Bari, Firenze, Genova, Milano e Napoli**.

2.1 Politiche pubbliche e interventi a livello nazionale

Carta acquisti “Dedicata a Te”

La Carta “**Dedicata a Te**” rappresenta oggi l'unico intervento pubblico attivo su scala nazionale pensato esclusivamente per contrastare la povertà alimentare. È stata introdotta nel 2023 e resa pienamente operativa a partire da settembre dello stesso anno, ed è di competenza del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF).

Si tratta di un **contributo di 500 euro** concesso una sola volta per nucleo familiare, erogato tramite carte elettroniche di pagamento, prepagate e ricaricabili messe a disposizione da Poste Italiane. Fino al 2024 l'importo della Carta “Dedicata a Te” era utilizzabile per acquistare beni alimentari, titoli di trasporto pubblico e carburante. Nel 2025 è utilizzabile unicamente per l'acquisto di **beni alimentari di prima necessità**. Gli esercizi commerciali che vendono generi alimentari possono inoltre **stipulare un'apposita convenzione con il MASAF** per applicare **sconti a favore dei possessori della Carta “Dedicata a Te”**.

La Carta “**Dedicata a te**” è destinata ai soggetti appartenenti a **nuclei familiari di almeno tre componenti**, residenti in Italia e con un **ISEE fino a 15.000 euro**. Nella graduatoria, viene data priorità ai nuclei familiari con ISEE più basso e con almeno un componente nato entro il **31 dicembre 2011**, seguiti da quelli con almeno un componente nato entro il **31 dicembre 2007**, e infine da tutti gli altri nuclei familiari di almeno tre componenti.

I beneficiari **non possono percepire altre misure di sostegno** come l'**Assegno di Inclusione**, la **NASpl** – la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, ossia l'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti che hanno perso involontariamente il lavoro –, l'**Indennità mensile di disoccupazione per i collaboratori (DIS-COLL)**, la **Cassa integrazione guadagni (CIG)** o qualsiasi altra forma di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà.

Al momento della stesura del presente rapporto, alcuni comuni hanno pubblicato l'elenco dei destinatari della Carta, ma non sono disponibili dati su scala nazionale relativi ai destinatari.

- **Aspetti positivi:**
 - **Libertà di scelta:** la Carta consente l'acquisto di qualsiasi bene alimentare presso tutti gli esercizi commerciali, lasciando così ai destinatari libertà di scelta e permettendo un accesso al cibo meno stigmatizzante.
 - **Supporto a genitori e famiglie senza aiuti:** la misura è rivolta a nuclei familiari di almeno tre componenti e dà priorità alle famiglie con figli minori a carico, che rientrano tra le categorie più colpite dalla povertà assoluta e maggiormente vulnerabili alla povertà alimentare. Inoltre, poiché richiede un ISEE inferiore a 15.000 euro, ma superiore ai criteri di accesso ad altre misure (spesso fissato a 10.140 euro), copre una fascia di famiglie in condizioni di povertà meno estrema e non raggiunte da altri sostegni.
 - **Selezione automatica dei destinatari:** i destinatari non devono fare domanda per accedere alla misura, ma vengono individuati automaticamente dall'INPS, diminuendo il rischio di persone che non usufruiscono della misura nonostante siano in possesso dei requisiti di accesso (a patto che abbiano depositato la certificazione ISEE all'INPS).

- Aspetti critici:
 - **Contributo limitato:** si tratta di un contributo di soli 500 euro erogato *una tantum*, quindi apporta un sostegno che, seppure apprezzabile, rimane marginale e temporaneo, soprattutto a fronte delle elevate spese che una famiglia di minimo tre componenti deve affrontare, aggravate dalla crescente inflazione alimentare.
 - **Approccio emergenziale:** non è accompagnata da servizi di attivazione sociale e lavorativa dei destinatari. Ripropone, quindi, un approccio frammentato ed emergenziale, slegato da soluzioni strutturali che permettano una risposta ai bisogni multidimensionali delle famiglie e una fuoriuscita dalla condizione di povertà a lungo termine.
 - **Esclusione di famiglie povere:** i criteri di accesso escludono tutti i nuclei familiari con ISEE inferiore a 15.000 euro ma con meno di tre componenti.
 - **Assenza di educazione alimentare:** la misura non è accompagnata da percorsi di educazione alimentare che migliorino le abitudini di acquisto e consumo, fondamentale per aiutare le famiglie a utilizzare il contributo della Carta in modo da garantire un menù familiare sano ed equilibrato.
 - **Assenza di dati pubblici:** non sono disponibili dati pubblici a livello nazionale su quanti e quali nuclei familiari hanno beneficiato della Carta, quanto e come sia stata utilizzata, impedendo quindi un monitoraggio dell'impatto e dell'efficacia della misura.

Reddito alimentare

Il **Reddito alimentare** ha il duplice obiettivo di ridurre lo spreco alimentare e supportare le persone in condizione di povertà, tramite il recupero dei prodotti alimentari invenduti donati dagli esercizi commerciali aderenti e la loro distribuzione gratuita da parte degli Enti del Terzo Settore (ETS). Questa iniziativa affianca e rafforza il Fondo sociale europeo Plus (Fse+), che analizzeremo maggiormente nella sezione dedicata agli interventi del Terzo Settore.

Istituito tramite la Legge di Bilancio 2023 come sperimentazione triennale e di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), il Reddito alimentare è stato dotato di un Fondo di 1,5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro annui a partire dal 2024, destinati alla sperimentazione nei Comuni capoluogo delle Città Metropolitane di **Genova, Firenze, Napoli e Palermo**. I comuni sono stati selezionati a seguito di un'intesa in Conferenza unificata, tenendo conto dei tassi di povertà territoriale, delle risorse disponibili e della necessità di garantire un'equa distribuzione sul territorio nazionale. Con l'Avviso 1/2023, i Comuni sono stati invitati a presentare i propri progetti tramite un apposito avviso pubblico non competitivo, coinvolgendo gli Enti del Terzo Settore (ETS) già attivi sul territorio e con la partecipazione degli esercizi commerciali.

Dei 5,5 milioni di euro stanziati per le tre annualità della sperimentazione, 400.000 euro sono riservati alla realizzazione del **sistema informativo gestionale** utilizzato per tracciare la distribuzione delle eccedenze alimentari. Con il decreto del Capo Dipartimento n. 289 del 13 settembre 2024 sono stati approvati i progetti presentati dai Comuni e ammessi a finanziamento per un importo complessivo pari ai restanti 5,1 milioni di euro, ripartiti tenendo conto del numero di persone in condizione di grave deprivazione materiale assistite in modo continuativo stimato nei rispettivi territori (in base ai dati 2022 del Programma Operativo I FEAD).

Tabella 2.1. Reddito alimentare, ripartizione delle risorse per Città metropolitana

Comune	Risorse 2023		Risorse 2024		Risorse 2025	
	Risorse in valori assoluti (€)	Ripartizione delle risorse, in %	Risorse in valori assoluti (€)	Ripartizione delle risorse, in %	Risorse in valori assoluti (€)	Ripartizione delle risorse, in %
Firenze	157.334,15	10,5%	188.800,98	10,5%	188.800,98	10,5%
Genova	285.415,98	19,0%	342.499,19	19,0%	342.499,19	19,0%
Napoli	419.091,60	27,9%	502.909,90	27,9%	502.909,90	27,9%
Palermo	638.158,27	42,5%	765.789,93	42,5%	765.789,93	42,5%
Totale	1.500.000,00	100,0%	1.800.000,00	100,0%	1.800.000,00	100,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati MLPS (2025).

Il 10% totale dei 5,1 milioni di euro (quindi 510.000 euro) è destinato alle **spese di gestione, comunicazione e monitoraggio** da parte dei Comuni capoluogo selezionati. Questo 10% delle risorse è suddiviso in due componenti: una quota fissa di 50.000 euro ricevuta da ogni Comune capoluogo, cui si aggiunge una quota aggiuntiva proporzionale al numero di persone indigenti continuativi nei territori.

Le risorse rimanenti (4,59 milioni di euro) sono destinate ai **rimborsi per gli ETS**, che ricevono le eccedenze alimentari donate dagli esercizi commerciali aderenti e ne garantiscono la distribuzione ai destinatari finali. A ciascun ETS è riconosciuto un **rimborso forfettario pari al 7% del valore del prodotto distribuito**, volto a coprire le spese sostenute per trasporto, stoccaggio, confezionamento e distribuzione delle eccedenze alimentari.

Il **valore del prodotto** è indicato nei Documenti di Trasporto al momento della consegna delle eccedenze agli ETS. L'erogazione del rimborso avviene sulla base dell'effettivo valore dei prodotti distribuiti ed è soggetta a verifica tramite il sistema informativo gestionale.

Tabella 2.2. Reddito alimentare, ripartizione totale delle risorse tra Comuni e ETS

Comune	Quota Comuni (€)	Quota ETS (€)
Firenze	82.515,72	452.420,39
Genova	108.985,98	861.428,38
Napoli	136.612,26	1.288.299,14
Palermo	181.886,04	1.987.852,09
Totale	510.000,00	4.590.000,00

Fonte: nostra elaborazione su dati MLPS, Avviso pubblico n. 1/2023

Nonostante i progetti presentati dai quattro Comuni siano stati approvati a fine 2024, al momento la sperimentazione è appena iniziata, a causa di proroghe e adattamenti che hanno reso necessario posticiparne l'avvio. Al momento non sono disponibili molte informazioni sullo stato operativo dei progetti nei singoli Comuni. Tuttavia, in una successiva sezione del presente rapporto verranno analizzate più in dettaglio le esperienze del Reddito alimentare nelle Città metropolitane di Genova, Firenze e Napoli.

- **Aspetti positivi:**
 - **Ruolo centrale dei Comuni:** la sperimentazione dell'iniziativa è guidata dai Comuni capoluogo, conferendo loro un ruolo attivo e la possibilità di integrare le attività con eventuali politiche locali già esistenti.
 - **Creazione di reti:** il progetto favorisce la costruzione o il rafforzamento di reti territoriali, promuovendo la collaborazione tra enti pubblici, privati e del Terzo Settore e valorizzando esperienze pregresse.
 - **Tracciabilità delle eccedenze recuperate:** è stato sviluppato un sistema informativo gestionale specifico per raccogliere e monitorare i dati dei progetti. Questo strumento consente di seguire in modo rigoroso la distribuzione delle eccedenze e contribuisce ad aumentare la conoscenza sui flussi di spreco e donazione alimentare.
- **Aspetti critici:**
 - **Approccio emergenziale:** focalizzandosi sul recupero delle eccedenze alimentari, l'iniziativa, pur apprezzabile, non offre una risposta sostenibile e strutturata al problema della povertà alimentare.
 - **Dati per la ripartizione delle risorse:** la distribuzione dei fondi tra i Comuni si basa sul numero stimato di persone in condizione di grave deprivazione materiale assistite in modo continuativo nei rispettivi territori, secondo i dati 2022 del Programma Operativo I FEAD. Tuttavia, tali dati non forniscono un quadro aggiornato e completo della povertà alimentare e dei bisogni della popolazione a livello locale.
 - **Burocrazia e costi:** gli adempimenti burocratici richiesti, come la scansione dei Documenti di Trasporto e la compilazione dettagliata dei dati sulla piattaforma digitale, risultano gravosi, in particolare per gli ETS. Inoltre, il rimborso forfettario del 7% non copre adeguatamente i costi di gestione e del personale, soprattutto per gli ETS di piccole dimensioni.

- **Tracciabilità dell'utilizzo delle risorse:** la rendicontazione sull'impiego delle risorse economiche devolute agli ETS non è altrettanto rigorosa rispetto alla tracciabilità delle eccedenze alimentari.
- **Assenza di dati pubblici:** mancano informazioni centralizzate e facilmente accessibili sullo stato di attivazione e implementazione dei progetti, sull'identità degli ETS e degli esercizi commerciali coinvolti, sull'utilizzo delle risorse e sull'impatto della misura in termini di eccedenze distribuite e numero di persone raggiunte dagli aiuti. Questi dati sono fondamentali per valutare l'effettiva operatività e l'efficacia dell'iniziativa.

Assegno di Inclusione

L'**Assegno di Inclusione** (ADI) è una misura di sostegno al reddito per nuclei familiari in particolari condizioni di fragilità. È stato istituito con la Legge di Bilancio 2023 e il Decreto Lavoro (Legge 48/2023) a seguito dell'abolizione del Reddito e della Pensione di Cittadinanza, è di competenza del MLPS ed è operativo da gennaio 2024.

L'ADI è un contributo di minimo **480 euro al mese** il cui importo varia in base al reddito familiare e al numero di componenti della famiglia secondo una scala di equivalenza. Prevede un ulteriore contributo annuo massimo di 3.640 euro nel caso in cui la famiglia viva in affitto. Il sostegno viene erogato per un periodo massimo di 18 mesi, rinnovabile per ulteriori cicli di 12 mesi.

Possono accedere all'ADI i **nuclei familiari con almeno un componente minore, un componente over 60 o con disabilità, un ISEE inferiore a 10.140 euro annui e un reddito familiare inferiore a 6.500 euro annui moltiplicato per il parametro corrispondente della scala di equivalenza**.¹⁶ Tra gli ulteriori requisiti, il valore del patrimonio immobiliare ai fini IMU, diverso dalla casa di abitazione, non deve superare i 30.000 euro, mentre il valore della casa di abitazione non deve eccedere i 150.000 euro. Il patrimonio mobiliare deve essere inferiore a 6.000 euro per nuclei di un solo componente, a 8.000 euro per nuclei di due componenti e a 10.000 euro per nuclei di tre o più componenti, con un aumento di 1.000 euro per ogni figlio a partire dal terzo. I massimali sono incrementati di 5.000 euro per ogni componente con disabilità e di 7.500 euro per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza secondo la definizione ISEE.

I cittadini stranieri possono accedere all'ADI solo se, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione, il richiedente è **cittadino europeo con diritto di soggiorno** oppure **cittadino di paesi terzi titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo**, e **risiede in Italia da almeno cinque anni**, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Non hanno diritto all'ADI i nuclei familiari nei quali un componente risulti disoccupato a seguito di dimissioni volontarie nei 12 mesi successivi, salvo dimissioni per giusta causa o risoluzioni consensuali nell'ambito della procedura di conciliazione. Sono esclusi anche coloro che sono sottoposti a misure cautelari personali o di prevenzione, oppure che abbiano riportato sentenze definitive di condanna nei dieci anni precedenti alla richiesta. Infine, è richiesto l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione ai sensi del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, o l'esenzione relativa.

La misura è compatibile con l'attività lavorativa, dipendente o autonoma, a condizione che il reddito percepito non superi le soglie di accesso. In caso di avvio di un'attività lavorativa da parte di uno o più componenti durante l'erogazione dell'ADI, il maggiore reddito da lavoro non concorre alla determinazione del beneficio economico entro un limite massimo di 3.000 euro lordi annui calcolati sull'intero nucleo.

La domanda per l'ADI può essere presentata autonomamente tramite il sito INPS oppure attraverso patronati e CAF. Dopo la presentazione della domanda, i dati vengono inseriti nella piattaforma di attivazione per l'inclusione sociale e lavorativa del **Sistema Informativo di inclusione sociale e lavorativo (SIISL)**. Il richiedente deve quindi registrarsi sulla piattaforma SIISL e sottoscrivere il Patto di Attivazione Digitale (PAD) del nucleo familiare (da soli o tramite l'aiuto di CAF o patronati), a seguito del quale i dati del nucleo familiare vengono inviati automaticamente ai servizi sociali del comune di residenza per l'analisi e la presa in carico dei componenti con bisogni complessi e per l'attivazione degli eventuali sostegni. Una volta che la domanda per l'ADI viene accettata, i destinatari possono ritirare la **Carta di Inclusione** presso l'Ufficio postale per ricevere il beneficio economico, e devono presentarsi ai servizi sociali entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD del nucleo familiare per il primo incontro, altrimenti l'erogazione del beneficio viene sospesa e viene riattivata dopo l'incontro.

¹⁶. Ogni nucleo familiare e quindi il primo componente del nucleo = 1 punto, poi ciascun componente con disabilità o non autosufficiente = 0,50, ciascun componente di 60 o più anni o componente maggiorenne con carichi di cura = 0,40, ciascun componente adulto inserito in programmi di cura e assistenza certificati dalla pubblica amministrazione = 0,30, ciascun minore fino a due figli = 0,15, ciascun minore dal terzo figlio in poi = 0,10. Il calcolo dell'importo sarà quindi la differenza fra 6.500 moltiplicato per il punteggio sulla scala di equivalenza e il reddito familiare annuo.

I **servizi sociali effettuano una valutazione multidimensionale del nucleo familiare**, con cui determinano i percorsi personalizzati per ciascun componente, che include: un'**analisi preliminare del nucleo familiare** per individuare i componenti idonei al lavoro e un **quadro di analisi approfondito in caso di bisogni complessi** per una migliore comprensione della situazione del nucleo e dei suoi componenti. L'analisi multidimensionale prevede quattro tipi di percorsi con relativi obblighi.

- 1. Obbligo di attivazione sociale:** i servizi sociali provvedono alla sottoscrizione di un **Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS)** che definisce un percorso personalizzato di inclusione sociale per tutti i componenti del nucleo familiare. Il PaIS deve essere definito entro **120 giorni** dalla sottoscrizione del **PAD** del nucleo familiare. I componenti del nucleo devono presentarsi ai servizi sociali ogni **90 giorni**, pena la sospensione del beneficio economico. Le **Linee guida**, approvate con il Decreto Ministeriale n. 72 del 2 maggio 2024, prevedono che il PaIS includa una parte iniziale in cui vengono definiti gli **obiettivi generali**, i **risultati specifici** necessari per raggiungerli e gli **impegni dei destinatari**, come seguire cure e incontri con i servizi psicosociali o accompagnare i figli a scuola per incrementarne la frequenza. Il piano indica inoltre i **sostegni attivati** – servizi, interventi e misure – a supporto del nucleo per affrontare ciascuna area dei bisogni individuata nella valutazione multidimensionale preliminare condotta dai servizi sociali.
- 2. Obbligo di attivazione lavorativa e sociale:** tutti i componenti tra **18 e 59 anni**, con responsabilità genitoriale e considerati "attivabili" al lavoro – quindi disoccupati, non impegnati in corsi di studio, senza carichi di cura per figli sotto i 3 anni o per persone con disabilità, senza disabilità personale, malattie oncologiche o pensione diretta – devono intraprendere un percorso di inserimento lavorativo. In primo luogo, devono accedere alla piattaforma del SIISL, compilare il Curriculum Vitae e sottoscrivere un **Patto di Attivazione Digitale (PAD)** individuale, indicando almeno tre **Agenzie per il Lavoro (APL)** di preferenza per il supporto nel matching domanda-offerta. Vengono poi indirizzati dai servizi sociali ai **Centri per l'Impiego (CPI)** o ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, in base alla regione,¹⁷ dove devono sottoscrivere un **Patto di Servizio Personalizzato (PSP)** entro 60 giorni dalla conferma di "attivabilità" al lavoro. I destinatari sono tenuti all'obbligo di aderire a tutte le attività formative, di lavoro e alle misure di attivazione lavorativa individuate nel PSP. Il Piano può prevedere la frequenza ad un corso di formazione, la ricerca di lavoro, la partecipazione ai **Progetti Utili alla Collettività (PUC)** o ad altre iniziative di politica attiva o di attivazione, in particolare l'adesione ai servizi e percorsi formativi del **Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL)** del PNRR. I componenti dovranno consultare e manifestare interesse per le offerte di lavoro disponibili sul SIISL e possono essere contattati dalle APL di riferimento in caso di opportunità lavorative idonee. Ogni 90 giorni, i destinatari devono presentarsi ai CPI o presso gli enti accreditati ai servizi per il lavoro presso cui è stato sottoscritto il PSP, per confermare la propria partecipazione alle attività, pena la sospensione del beneficio economico. Hanno inoltre l'obbligo di aderire al percorso definito con i servizi sociali tramite il PaIS valido per tutto il nucleo familiare.

Il destinatario "attivabile" al lavoro è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro se:

- è un rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nel territorio nazionale (in caso di figli sotto i 14 anni è da accettare se sotto gli 80 km di distanza dal domicilio o se raggiungibile in massimo 120 minuti con trasporti pubblici),
 - è un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, se il luogo di lavoro è a meno di 80 km di distanza o è raggiungibile in massimo 120 minuti con trasporto pubblico,
 - è un rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale (minimo al 60%),
 - la retribuzione non è inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi.
- 3. Facoltà di attivazione lavorativa e sociale:** sono esclusi dall'obbligo di attivazione lavorativa e sociale, ma possono richiedere l'adesione volontaria a un percorso di inserimento personalizzato, i componenti di **età pari o superiore a 60 anni o inseriti in percorsi di protezione relativi alla violenza di genere o con disabilità** (in caso di inserimenti lavorativi mirati).
 - 4. Facoltà di attivazione del Supporto per la Formazione e il Lavoro:** i componenti del nucleo di età compresa tra i 18 e i 59 anni, senza responsabilità genitoriali, che sono "attivabili" al lavoro, possono aderire alle attività di attivazione lavorativa nell'ambito del Supporto per la Formazione e il Lavoro, venendo quindi esclusi dalla scala di equivalenza e dagli obblighi dell'ADI. Ad esempio, se in un nucleo familiare percettore di ADI vi è un/a figlio/a maggiorenne che attiva i percorsi del Supporto per la Formazione e il Lavoro, non verrà contato/a nella scala di equivalenza su cui si basa l'importo del sussidio ADI e non sarà soggetto/a agli obblighi del PaIS per il nucleo familiare.

¹⁷ In Lombardia, le APL sono autorizzate ad operare in sostituzione del CPI, con la possibilità di svolgere tutte le funzioni di quest'ultimo in sua vece, compresa la sottoscrizione del PSP; nelle altre regioni, invece, è necessario un previo passaggio presso i CPI territoriali.

- Aspetti positivi:

- **Accompagnamento verso l'autonomia:** la misura include un percorso di attivazione e reinserimento lavorativo, legando quindi il sussidio a una logica di autonomia nel lungo periodo.
- **Supporto a famiglie vulnerabili:** i criteri di accesso includono le famiglie numerose con più di tre figli, che rientrano tra i gruppi più colpiti dalla povertà assoluta e più vulnerabili alla povertà alimentare.
- **Controlli per efficacia:** i controlli a cui i destinatari vengono sottoposti assicurano l'effettiva partecipazione ai servizi di inserimento lavorativo, rafforzando il ruolo di attivazione della misura.

- Aspetti critici:

- **Contributo non commisurato al carovita:** in alcuni casi i percettori di ADI evidenziano come il beneficio economico prodotto dall'ADI possa risultare insufficiente per affrontare le spese essenziali mensili di una famiglia, soprattutto in presenza di famiglie numerose o con fragilità specifiche e in contesti dove il costo della vita è particolarmente alto a causa dell'inflazione, soprattutto alimentare.
- **Esclusione di persone vulnerabili:** essendo una misura fortemente categoriale, non copre tutte quelle persone che, pur essendo in condizioni di povertà assoluta e alimentare, non rientrano nelle categorie richieste. Ad esempio, le analisi effettuate nel precedente capitolo mostrano come siano i bassi livelli di reddito e le condizioni di bassa intensità lavorativa e disoccupazione i principali fattori che aumentano le probabilità di povertà alimentare, al netto delle caratteristiche sociodemografiche. Inoltre, i criteri di accesso penalizzano i nuclei familiari più giovani e senza figli, nonostante i dati mostrino come i giovani rientrino tra le categorie più vulnerabili alla deprivazione alimentare materiale.
- **Disincentivo a inserimento lavorativo delle madri:** tra le categorie esonerate dai percorsi formativi e di lavoro vi sono i componenti con carichi di cura, alimentando il circolo vizioso che ostacola l'inserimento lavorativo delle donne madri, spesso responsabili primarie della cura dei figli.
- **Personalizzazione percorsi:** i criteri che rendono un'offerta di lavoro congrua e che il destinatario è tenuto ad accettare non tengono conto della coerenza del lavoro con il profilo professionale e personale del destinatario evidenziando, quindi, lacune nella personalizzazione dei percorsi di inserimento lavorativo.
- **Mancanza riattivazione personale:** tra i partecipanti al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia"¹⁸ di Azione Contro la Fame, alcuni destinatari dell'ADI presentano bassi livelli di motivazione al reinserimento lavorativo. Tale motivazione viene recuperata solo attraverso percorsi di gruppo progettati per favorire la riattivazione personale.
- **Scopertura al rinnovo:** al termine delle prime 18 mensilità vi è una sospensione di un mese prima del rinnovo (ma per l'anno 2025 è stato garantito un contributo straordinario per coprire questa sospensione).
- **Mancanza dati:** non sono disponibili informazioni sui percorsi di attivazione lavorativa e sociale avviati, né sui relativi esiti occupazionali. Non è quindi possibile valutarne la qualità e le caratteristiche, impedendo un'analisi dell'impatto ed efficacia della misura.

"Il carovita sale, tutti i giorni aumentano i prezzi, e anche questi 600 euro, uniti all'Assegno Unico, non bastano comunque quando hai delle spese [...] Ci sono delle volte in cui abbiamo mangiato solo pasta, perché non c'era la possibilità di mangiare altro, però non abbiamo mai saltato il pasto. Grazie a Dio, c'è questo ADI che ti permette anche di usufruire magari di qualche aiuto in più. Credo però che potrebbe essere aumentato, perché in una città come Milano, in particolare, i costi sono altissimi."

Partecipante al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" di Azione Contro la Fame a Milano.

"Il mese prossimo non percepiremo l'ADI, perché ogni 18 mesi si fermerà per un mese, e questo crea molta angoscia in una famiglia che si mantiene con sussidi e piccoli lavoretti."

Partecipante al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" di Azione Contro la Fame a Napoli.

¹⁸ Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" è un progetto di Azione Contro la Fame volto a fornire un sostegno alimentare e sociale immediato alle persone e alle famiglie in condizione di vulnerabilità economica in Italia. L'iniziativa è stata avviata a Milano e Napoli, dove numerosi nuclei familiari faticano a soddisfare i bisogni alimentari di base, riducendo il numero dei pasti quotidiani e impoverendo la qualità complessiva della dieta. Il progetto mira a coniugare interventi di emergenza con azioni volte a favorire l'autonomia e l'inclusione sociale.

Supporto per la formazione e il lavoro

Il **Supporto per la formazione e il lavoro** (SFL) è una misura di attivazione al lavoro per le persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa, istituita tramite il Decreto Lavoro (Decreto-legge 48/2023) e di competenza del MLPS.

Il SFL consiste in un'indennità di **500 euro mensili** (aumentati nel 2025 da una quota iniziale di 350 euro), ricevuti tramite bonifico da parte dell'INPS, per la partecipazione alle misure di attivazione lavorativa. Se allo scadere dei 12 mesi il destinatario sta ancora partecipando a un corso di formazione, può prorogare la misura fino alla durata del corso per un massimo di altri 12 mesi.

Il SFL è utilizzabile dai **soggetti "occupabili" tra i 18 e i 59 anni** con **ISEE familiare non superiore a 10.140 euro** annui, che non hanno i requisiti per accedere all'ADI. Anche per il SFL valgono gli stessi requisiti di residenza e cittadinanza, reddito familiare, patrimonio immobiliare e mobiliare dell'ADI. Il SFL è incompatibile con l'ADI e ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. Tuttavia, come menzionato nella sezione precedente, può essere utilizzato anche dai singoli componenti dei nuclei familiari che percepiscono l'ADI e decidono di partecipare ai percorsi di attivazione lavorativa del SFL, purché non siano calcolati nella scala di equivalenza ADI.

Attraverso il SIISL, i destinatari stipulano un **Patto di servizio personalizzato** che indica la misura di attivazione al lavoro a cui aderire e almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione individuate dal destinatario. Il percorso di attivazione del SFL prevede la partecipazione a **progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento, accompagnamento al lavoro e interventi di politiche attive del lavoro**, in particolare quelli previsti dal **Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL)**. Tra le misure incluse nel SFL vi sono anche il servizio civile universale e la partecipazione ai **Progetti Utili alla Collettività (PUC)**, da svolgere presso il comune di residenza e a titolo gratuito.

L'erogazione del SFL è sottoposta a controlli: i destinatari hanno l'obbligo di aderire alle misure di formazione e attivazione lavorativa indicate nel proprio Patto di servizio personalizzato e almeno ogni 90 giorni devono confermare ai servizi competenti la loro effettiva partecipazione alle attività, pena la sospensione del SFL.

- **Aspetti positivi:**
 - **Accompagnamento verso l'autonomia:** la misura mira alla riattivazione lavorativa, quindi presenta una visione più di lungo termine verso l'autonomia dei destinatari.
 - **Controlli per efficacia:** i controlli rigorosi dell'effettiva partecipazione alle misure da parte dei destinatari rafforzano l'efficacia della misura.
- **Aspetti critici:**
 - **Supporto insufficiente:** il beneficio economico fissato a 500€ è un'indennità per la partecipazione ai percorsi di formazione, non modulata in base alla situazione economica della persona. Considerando che il SFL è una misura che va a coprire le fasce di popolazione maggiormente vulnerabili alla povertà assoluta e alimentare (in primo luogo i giovani, ma in generale le persone disoccupate o a bassa intensità lavorativa) che non rientrano nelle categorie ADI, si tratta di un contributo che, seppur apprezzabile, non basta a rispondere efficacemente ai bisogni di persone in condizioni di povertà.
 - **Supporto temporaneo:** la misura non prevede alcun tipo di supporto al decadere delle 12 mensilità (o, in caso di proroga, al termine del corso di formazione), indipendentemente dall'esito del percorso di riattivazione, lasciando scoperte quindi persone in situazioni di difficoltà finanziaria non ancora rientrate nel mercato del lavoro e che non rientrano nei criteri di accesso per il supporto dell'ADI.
 - **Personalizzazione corsi:** dall'esperienza maturata con i partecipanti al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia", il team di Azione Contro la Fame ha rilevato che molti destinatari del SFL ricevono formazione professionalizzante attraverso i percorsi GOL, ma spesso senza un effettivo servizio di orientamento al lavoro e di supporto nella scelta dei corsi più adatti. Si evidenzia una significativa disomogeneità a livello regionale e territoriale nei servizi offerti dagli enti coinvolti nel Percorso GOL. In molti casi, l'offerta si concentra esclusivamente sulla frequenza dei corsi, trascurando le competenze e le inclinazioni individuali dei partecipanti, con una mancanza di un adeguato tutoring e accompagnamento nella ricerca attiva di lavoro.

- **Mancata riattivazione personale:** manca un approccio che guardi oltre il mero inserimento lavorativo, puntando all'attivazione della persona a livello socio-relazionale per favorire un rafforzamento psicologico e della fiducia in sé, indispensabili per una risposta efficace ai bisogni multidimensionali dei soggetti in condizioni di vulnerabilità.
- **Mancanza dati:** non sono disponibili dati pubblici sui percorsi di formazione e inserimento lavorativo attivati né i relativi esiti occupazionali. È quindi impossibile valutare qualità e caratteristiche dei percorsi attivati, impedendo l'analisi dell'efficacia e dell'impatto della misura.

“Tra gli aspetti critici vi è anche la bolla di corsi di formazione accreditati che, benché rientrino nella categoria dei corsi per riattivarsi professionalmente, di fatto non lo sono: corso di italiano base, corso di Office, corso “affitti brevi”, corso di inglese [...] Molti destinatari del SFL che ho conosciuto, volenterosi di trovare un lavoro, ingenuamente finiscono per partecipare a corsi poco utili per riattivarsi professionalmente e, poi, esaurito il percorso e l'assegno, si ritirano nuovamente nell'inattività, nell'assistenzialismo e nel lavoro in nero, sfiduciati. Il nostro progetto, invece, si pone l'obiettivo di accompagnare davvero nella concreta ricerca del lavoro.”

Responsabile progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame.

Assegno unico e universale per i figli

L'**Assegno unico e universale (AUU)** è un sostegno economico per tutte le famiglie con figli a carico. È stato istituito con il Decreto legislativo n. 230/2021 ed è entrato in vigore dal 1° marzo 2022. È definito “unico” in quanto ha assorbito i contributi preesistenti a sostegno delle famiglie con figlie e figli a carico, in ottica di semplificazione.

L'importo dell'AUU varia in base all'**ISEE** del nucleo familiare al momento della domanda, all'**età** e al **numero dei figli**, nonché alla presenza di eventuali condizioni di **disabilità**. L'importo può raggiungere un massimo di **201 euro** per ciascun figlio minore in famiglie con ISEE fino a **17.227,33 euro**, mentre scende a un minimo di **57,5 euro** per ciascun figlio minore in assenza di ISEE o con ISEE pari o superiore a **45.939,56 euro**.

L'AUU viene erogato per i **nuovi nati a partire dal settimo mese di gravidanza**, per tutti i **figli minorenni a carico** e per i **figli maggiorenni fino al compimento dei 21 anni** che frequentano un corso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, svolgono un tirocinio o un'attività lavorativa con reddito annuo inferiore a 8.000 euro, sono registrati come disoccupati e in cerca di lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego, oppure partecipano al servizio civile universale. L'assegno viene inoltre riconosciuto per ogni **figlio con disabilità a carico**, senza limiti di età.

Per accedere all'AUU, il richiedente deve rispettare specifici **requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno**: essere cittadino italiano o di uno Stato UE, oppure familiare di cittadino UE con diritto di soggiorno o soggiorno permanente, oppure cittadino non UE titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. È necessario inoltre essere titolari di un **permesso unico di lavoro** o di un **permesso di soggiorno per motivi di ricerca** valido per oltre sei mesi, essere soggetti al pagamento dell'**imposta sul reddito in Italia**, risiedere e avere domicilio in **Italia**. In alternativa, è possibile aver risieduto in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, titolari di un **contratto di lavoro** a tempo indeterminato o determinato della durata minima di sei mesi.

Considerando l'importo medio sulla base dell'ISEE, per figlio si va da **224 euro** per ISEE sotto i **17.227,33 euro** a **58 euro** per ISEE sopra i **45.939,56 euro**. Va sottolineato che il **48% dei figli beneficiari dell'AUU**, pari a **4.527.962 unità**, appartiene a famiglie con ISEE inferiore a **17.227,33 euro**, evidenziando così la presenza di **elevati tassi di povertà minorile in Italia**.

Tabella 2.3. Importo medio mensile per classe di ISEE, anno 2025

Classe di ISEE	Aprile 2025	
	Numero figli/e	Importo mediomensile per figlio (euro)
Fino a 17.227,33 €	4.527.962	224
di cui: fino a 5.742,44 €	1.588.635	227
5.742,45 - 11.484,89 €	1.654.606	224
11.484,90 - 17.227,33 €	1.284.721	222
17.227,34 - 22.969,78 €	967.128	207
22.969,79 - 28.712,22 €	658.555	174
28.712,23 - 34.454,67 €	417.060	141
34.454,68 - 40.197,11 €	248.911	108
40.197,12 - 45.939,56 €	137.739	75
> 45.939,56 €	182.789	58
ISEE non presentato	2.240.473	57
Totale	9.380.617	167

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps (2025)

● Aspetti positivi:

- **Sostegno alle famiglie:** la misura permette di raggiungere tutte le famiglie bisognose di supporto in base alle loro necessità, senza lasciare nessuno indietro. Questa caratteristica è fondamentale alla luce dei dati che evidenziano come le famiglie con figli a carico siano maggiormente colpite dalla povertà alimentare e assoluta.
- **Attivazione giovani:** le limitazioni per l'accesso al sussidio alle famiglie con figli maggiorenni creano incentivi per un'attivazione personale e lavorativa tra i giovani, importante alla luce degli alti tassi di NEET¹⁹ tra i giovani in Italia.

● Aspetti critici:

- **Requisiti di accesso:** nel 2023 la Commissione Europea ha avviato una procedura d'infrazione contro l'Italia (tuttora pendente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea), riguardo ad alcuni requisiti di accesso che escludono in particolare i lavoratori che hanno trasferito la residenza in Italia da meno di due anni.
- **Mancanza di risposte strutturate:** l'AUU ha bisogno di essere legato a un insieme di misure strutturate per rispondere efficacemente ai bisogni delle famiglie giovani caratterizzate da salari ridotti, contratti precari, mancanza di servizi per l'infanzia.
- **Scaglionamento ISEE:** lo scaglionamento progressivo dell'importo erogato in base all'ISEE potrebbe disincentivare l'inserimento lavorativo femminile, soprattutto alla luce delle opportunità lavorative disponibili per madri con figli a carico, spesso caratterizzate da contratti precari, part-time involontario e salari bassi, di fronte ai quali i sussidi pubblici risultano più appetibili.
- **Rischio di non-take up:** l'individuazione degli aventi diritto alla misura non avviene in modo automatico, ma richiede che i nuclei familiari stessi presentino l'ISEE. Questo comporta un aumento del rischio che alcune persone, pur avendo diritto, non usufruiscono della misura nonostante siano in possesso dei requisiti di accesso.

¹⁹. NEET è un acronimo inglese che sta per Not in Education, Employment, or Training, cioè persone che non studiano, non lavorano e non seguono percorsi di formazione. Il termine si riferisce generalmente ai giovani, solitamente tra i 15 e i 29 anni, che non sono inseriti né nel sistema educativo, né nel mercato del lavoro, né in attività di formazione professionale.

“Una partecipante al progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia”, madre di tre figli piccoli, sola, destinataria di Assegno di Inclusione (ADI) e Assegno Unico e Universale (AUU), e fuori dal mercato del lavoro da circa cinque anni per poter crescere i figli, ha lamentato un carico di cura elevato e quasi insormontabili difficoltà di conciliazione tra famiglia e lavoro. Un'altra partecipante, madre di un figlio con disabilità fisica, è destinataria di ADI e AUU. Il sussidio la supporta, ma rappresenta un forte deterrente a uscire di casa e ritrovare il proprio spazio di donna, oltre al ruolo genitoriale.”

Responsabile progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame.

Ulteriori misure di sostegno a famiglie con figli a carico

BONUS NUOVI NATI

È un sostegno economico destinato ai genitori di un minore nato, in affidò preadottivo o adottato a partire dal 1° gennaio 2025. È stato introdotto dalla legge n. 207/2024 con l'obiettivo di sostenere i costi familiari e incentivare la natalità. Il bonus consiste in un importo *una tantum* di 1.000 euro ed è erogato a famiglie con un valore ISEE per prestazioni ai minorenni non superiore a 40.000 euro, senza considerare gli importi erogati per l'AUU.

BONUS ASILO NIDO E FORME DI SUPPORTO PRESSO LA PROPRIA ABITAZIONE

Si tratta di un sostegno economico, introdotto dalla legge n. 232/2016, per i genitori di bambini con età inferiore ai tre anni, che frequentano un asilo nido pubblico o un asilo privato autorizzato (contributo asilo nido) o che non possono frequentare l'asilo nido perché affetti da gravi patologie croniche certificate (contributo per supporto presso la propria abitazione).

L'importo è di massimo 3.600 euro annui, calcolato in relazione alla data di nascita del figlio e al valore dell'ISEE per prestazioni ai minorenni (non tenendo conto degli importi erogati per l'AUU). In particolare, per:

- **nati dal 1° gennaio 2024:**
 - 3.600 euro se ISEE minorenni in corso di validità ≤ 40.000 euro;
 - 1.500 euro se ISEE minorenni non presente, difforme, discordante, non calcolabile o > 40.000 euro.
- **nati prima del 1° gennaio 2024:**
 - 3.000 euro se ISEE minorenni ≤ 25.000,99 euro,
 - 2.500 euro se ISEE minorenni da 25.001 a 40.000 euro
 - 1.500 euro se ISEE minorenni non presente, difforme, discordante, non calcolabile o > 40.000 euro.

Il contributo asilo nido è erogato in rate mensili al massimo per undici mesi per anno solare, non può essere superiore al valore della retta e non è cumulabile con le detrazioni fiscali per la frequenza ad asili nido. Il contributo per supporto presso la propria abitazione è invece erogato in un'unica soluzione, tenendo conto del valore ISEE minorenni valido alla data di protocollazione della domanda, se presente.

BONUS MAMME LAVORATRICI

Si tratta di un insieme di sostegni economici e di esoneri contributivi pensato per le lavoratrici madri e differenziato in base al numero di figli a carico. Il Decreto-legge n.95/2025 ha precisato le seguenti differenziazioni:

- Madri lavoratrici con due figli: per tutte le madri con contratto dipendente a tempo indeterminato o determinato oppure lavoro autonomo (esclusi i rapporti di lavoro domestico) il Decreto-legge n.95/2025 prevede per il 2025 un bonus di 40 euro al mese per ogni mese o parte di mese lavorato, in caso di reddito da lavoro annuo inferiore ai 40.000 euro e fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo. La legge di bilancio 2025 invece prevede per gli anni 2026 e 2027 un esonero contributivo calcolato sulla quota a loro carico in caso di retribuzione o reddito imponibile ai fini previdenziali inferiore ai 40.000 euro annui fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo.

- Madri lavoratrici con tre o più figli: se lavoratrici con contratto dipendente a tempo indeterminato (esclusi i rapporti di lavoro domestico), la legge di bilancio 2024 prevede per gli anni 2025 e 2026 un esonero totale dei contributi previdenziali (fino a 3.000 euro annui) fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo. Se lavoratrici con contratto dipendente a tempo determinato oppure contratto di lavoro autonomo, il Decreto-legge n.95/2025 prevede per il 2025 e 2026 un bonus di 40 euro mensili per ogni mese o frazione di mese di rapporto di lavoro o di attività di lavoro autonomo in caso di reddito da lavoro inferiore ai 40.000 euro annui, fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo. A partire dal 2027, tutte le lavoratrici madri con tre o più figli avranno diritto a un esonero contributivo calcolato sulla quota a loro carico in caso di retribuzione o reddito imponibile ai fini previdenziali inferiore ai 40.000 euro annui fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo.
- Aspetti positivi:
 - **Sostegno a famiglie**: le misure attenzionano le difficoltà incontrate dai genitori a far fronte alle spese familiari, riflesse nell'alta incidenza di povertà alimentare e assoluta in famiglie soprattutto numerose.
 - **Conciliazione famiglia-lavoro**: i bonus per l'asilo nido costituiscono un passo verso una maggiore conciliazione famiglia-lavoro e i bonus per le madri lavoratrici incentivano il rientro nel mercato del lavoro per categorie di donne particolarmente vulnerabili. Questo risponde ai bisogni delle madri che, come riflesso nell'esperienza delle partecipanti al progetto Mai Più Fame, spesso si allontanano dal mondo del lavoro, anche per diversi anni, a seguito della nascita dei figli.
- Aspetti critici:
 - **Approccio frammentario**: le misure hanno un approccio fortemente frammentario, manca una visione ben strutturata, semplificata e continuativa negli anni, che si leghi a interventi che rispondano ai bisogni multidimensionali dei genitori, tra cui i salari bassi, i contratti precari e la scarsa disponibilità e accessibilità ai servizi per l'infanzia.

2.1 Passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'ADI e SFL

L'abolizione del Reddito di Cittadinanza (RdC) e della Pensione di Cittadinanza (PdC) e il conseguente passaggio all'ADI e il SFL hanno avuto vari impatti sulle famiglie destinatarie delle misure.

Innanzitutto, da interviste svolte con alcuni dei partecipanti al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" di Azione Contro la Fame nelle sedi di Milano e Napoli, il passaggio è risultato difficile e ci sono stati casi di persone rimaste prive di sussidio per alcuni mesi durante il passaggio da RdC a ADI, con conseguenti grandi difficoltà.

"Quando si fa il cambio, possono passare anche uno, due o tre mesi da quando si presenta la domanda al CAF a quando arriva il bonifico. Si resta senza aiuto economico, e questo è molto pesante per chi ha dei figli. Anche una persona sola si può trovare in serie difficoltà. Io, ad esempio, ho avuto due-tre mesi di scopertura."

Partecipante al Progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" di Azione Contro la Fame a Milano.

"Il passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'ADI è stato faticoso e complicato."

Partecipante al Progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" di Azione Contro la Fame a Napoli.

Inoltre, il passaggio alle misure attualmente in vigore ha comportato una notevole **riduzione della platea dei destinatari**, soprattutto tra le famiglie straniere. Infatti, attraverso un'analisi comparata dei dati disponibili sulle misure (risalenti a dicembre 2024 per ADI e SFL e a dicembre 2022 per RdC e PdC – l'ultimo anno in cui RdC e PdC erano "a pieno regime"), si nota come il numero di persone coinvolte da ADI e SFL sia stato finora più basso rispetto a quello del RdC/PdC. A dicembre 2024 si contavano 1.408.536 persone coinvolte dall'ADI e 67.979 persone per il SFL, per un totale di 1.476.515 persone, a fronte di 2.483.885 coinvolte da RdC/PdC. Equivale al **41% in meno** (ovvero 1.007.370 persone). Dal punto di vista della nazionalità i più penalizzati sono i cittadini stranieri (-58%), nonostante i criteri di soggiorno siano stati abbassati a 5 anni.

Tabella 2.4. Numero persone coinvolte RdC/PdC v. ADI e SFL

	RdC/PdC	ADI	SFL	ADI+SFL	Variazione	Variazione %
Numero persone coinvolte totali (dicembre)	2.483.885	1.408.536	67.979	1.476.515	- 1.007.370	-41%
Cittadino italiano	2.195.319	1.279.917	63.106	1.343.023	- 852.296	-39%
Cittadino europeo	83.593	44.411	2.069	46.480	- 37.113	-44%
Cittadino non UE in possesso di permesso di soggiorno UE	201.356	81.097	2.651	83.748	- 117.608	-58%
Familiari delle precedenti categorie e titolari di protezione internazionale	3.617	3.111	153	3.264	- 353	-10%

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

A dicembre 2024 i nuclei percettori di ADI erano 607.773, mentre a dicembre 2022 i nuclei destinatari di RdC/PdC erano 1.168.722, quasi 1 milione in più. La nuova misura raccoglie, quindi, 560.949 nuclei in meno, il 48% dei percettori del RdC. Guardando al dettaglio territoriale, le perdite maggiori si registrano al Nord e nel Lazio, dove i destinatari calano di oltre il 55% (fatta eccezione per il Veneto).

Tabella 2.5. Numero nuclei destinatari per regione RdC/PdC v. ADI

Numero nuclei destinatari	RdC/PdC	ADI	Variazione	Variazione %
Piemonte	58.771	28.217	-30.554	-52
Valle d'Aosta	832	314	-518	-62
Lombardia	81.115	36.784	-44.331	-55
Trentino-Alto Adige	3.395	1.155	-2.240	-66
Veneto	26.692	12.427	-14.265	-53
Friuli-Venezia Giulia	9.525	4.159	-5.366	-56
Liguria	21.114	10.459	-10.655	-50
Emilia-Romagna	33.086	14.790	-18.296	-55
Toscana	33.659	15.192	-18.467	-55
Umbria	10.406	5.052	-5.354	-51
Marche	13.037	6.161	-6.876	-53
Lazio	117.323	51.901	-65.422	-56
Abruzzo	21.953	11.081	-10.872	-50
Molise	6.047	2.984	-3.063	-51
Campania	259.254	146.190	-113.064	-44
Puglia	110.262	60.120	-50.142	-45
Basilicata	10.245	5.469	-4.776	-47
Calabria	80.588	45.918	-34.670	-43
Sicilia	228.189	127.519	-100.670	-44
Sardegna	43.229	21.881	-21.348	-49
Italia	1.168.722	607.773	-560.949	-48

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Sale invece l'importo medio mensile, in media 77,54 euro in più, soprattutto in alcune regioni del Nord e del Centro.

Tabella 2.6. Importo medio mensile per regione RdC/PdC v. ADI

Importo medio mensile	RdC/PdC	ADI	Incremento medio (valori in euro)
Piemonte	515,87	610	94,13
Valle d'Aosta	416,41	518	101,59
Lombardia	475,05	579	103,95
Trentino-Alto Adige	393,91	520	126,09
Veneto	449,71	551	101,29
Friuli-Venezia Giulia	428,05	522	93,95
Liguria	491,50	598	106,50
Emilia-Romagna	451,26	558	106,74
Toscana	471,77	568	96,23
Umbria	495,42	596	100,58
Marche	471,18	578	106,82
Lazio	526,64	606	79,36
Abruzzo	518,76	587	68,24
Molise	522,27	581	58,73
Campania	614,09	676	61,91
Puglia	548,40	624	75,60
Basilicata	510,17	572	61,83
Calabria	546,52	605	58,48
Sicilia	594,78	656	61,22
Sardegna	510,31	569	58,69
Italia	549,46	627	77,54

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Alcuni partecipanti al progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame, che sono stati intervistati durante l'elaborazione del presente rapporto, hanno riferito un calo dell'importo ricevuto con l'ADI rispetto a quanto percepivano in precedenza con il RdC.

“[Il Reddito di Cittadinanza] con l'ISEE corrente era arrivato a 800 euro. [L'ADI] varia, più o meno sulle 640 euro al mese, a volte di meno. Rispetto al Reddito di Cittadinanza, quindi circa 200 euro in meno.”

Partecipante al progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame a Milano.

“Quando percepivo il Reddito [di Cittadinanza] era 740 euro invece il mese che ho percepito l'ADI era 640, quindi comunque erano 100 euro in meno.”

Partecipante al Progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame a Napoli.

Inoltre, i più penalizzati risultano i nuclei che hanno come richiedenti i cittadini non UE (61% in meno), nonostante i requisiti di soggiorno siano meno stringenti. Calano invece del 47% i nuclei che hanno come richiedenti cittadini italiani e del 54% gli europei.

Tabella 2.7. Nuclei per cittadinanza del richiedente RdC/PdC v. ADI

Cittadinanza del richiedente	RdC/PdC	ADI	Variazione	Variazione %
Cittadino italiano	1.041.906	555.186	-486.720	-47
Cittadino europeo	41.746	19.182	-22.564	-54
Cittadino non UE in possesso di permesso di soggiorno UE	82.969	32.261	-50.708	-61
Familiari delle precedenti categorie e titolari di protezione internazionale	2.101	1.144	-957	-46
Totale	1.168.722	607.773	-560.949	-48

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

I più penalizzati dall'ADI sono i nuclei monocomponente che sono il 58% in meno dei percettori di RdC/PdC, e i nuclei senza minori che sono il 53% in meno dei percettori di RdC/PdC.

Tabella 2.8. Numero di componenti del nucleo familiare RdC/PdC v. ADI

Numero componenti	RdC/PdC	ADI	Variazione	Variazione %
1	541.426	226.125	- 315.301	-58
2	243.787	151.576	- 92.211	-38
3	180.563	109.213	- 71.350	-40
4	130.567	74.230	- 56.337	-43
5 e più	72.379	46.629	-25.750	-36

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Tabella 2.9. Tipologia nucleo familiare RdC/PdC v. ADI

	RdC/PdC	ADI	Variazione	Variazione %
Nuclei con minori	366.785	234.617	-132.168	-36
Importo medio mensile con minori	679	719	40	6
Nuclei senza minori	801.937	373.156	-428.781	-53
Importo medio mensile senza minori	490	569	79	16

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Migliora invece la situazione per i nuclei con componenti con disabilità, il cui numero sale di 24.732 unità (+11%), mentre l'importo medio sale da 491 a 666 euro, +26%.

Tabella 2.10. Numero nuclei destinatari con componenti con disabilità e importo medio RdC/PdC v. ADI

	RdC/PdC	ADI	Variazione	Variazione %
Nuclei con disabilità	203.804	228.527	24.723	10,8184153
Importo medio	491,08	666	175	26,2642643

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Per quanto riguarda il SFL, da settembre 2023 – mese della sua introduzione – a dicembre 2024 hanno ricevuto almeno un pagamento **132.882 destinatari**, a fronte dei **400.000 previsti**, con una media mensile di **49.734 destinatari** e un numero medio di **sei mensilità percepite**.

I principali motivi dei **bassi tassi di adesione** sono riconducibili all'**importo piuttosto limitato del beneficio**, alla **non erogabilità della misura per più di un anno** (ora estendibile di ulteriori dodici mesi) e alle **difficoltà di accesso e gestione** del SFL. Le procedure risultano infatti **macchinose e complesse**, con **uffici competenti diversi e spesso non coordinati tra loro**, e con **livelli di servizio molto disomogenei sul piano territoriale**.

Anche per questa misura, la maggior parte dei destinatari si concentra nelle **regioni del Sud e nelle Isole** (78% del totale), seguite dalle **regioni del Nord** (13%) e da quelle del **Centro** (9%). La **Campania** registra la quota più alta di destinatari (27%), seguita da **Sicilia** (18%), **Puglia** (13%) e **Calabria** (11%): complessivamente, queste quattro regioni ospitano **quasi il 70% dei percettori**.

Tabella 2.11. Destinatari SFL e numero medio mensilità percepite, dicembre 2024

Regione e Area geografica	Intero periodo (settembre 2023 - dicembre 2024)	
	Numero destinatari	Numero medio mensilità percepite
Piemonte	5.795	7,0
Valle d'Aosta	48	6,3
Lombardia	4.816	6,3
Trentino-Alto Adige	68	6,1
Veneto	1.539	6,7
Friuli-Venezia Giulia	733	6,5
Liguria	1.402	6,0
Emilia-Romagna	2.828	7,3
Toscana	3.215	7,1
Umbria	928	7,5
Marche	1.149	7,2
Lazio	6.897	5,0
Abruzzo	2.685	7,6
Molise	877	6,2
Campania	36.094	5,7
Puglia	17.432	7,2
Basilicata	871	5,7
Calabria	14.540	7,4
Sicilia	23.663	3,8
Sardegna	7.302	6,9
Italia	132.882	6,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Ne beneficiano in prevalenza le **donne** (76.189, contro 56.693 uomini) e i **cittadini italiani**: a dicembre 2024, infatti, **il 93% dei destinatari** era composto da italiani (63.106 persone), a fronte di **2.069 cittadini europei** e **2.651 non UE**. Quasi la metà dei destinatari (**48%**) ha un'età **superiore ai 50 anni**, mentre solo il **17%** rientra nella fascia **under 30**.

Tabella 2.12. Destinatari SFL per genere e classe di età, dicembre 2024

Classe di età del destinatario	Donne	Uomini	Totale
18-24 anni	4.404	3.017	7.421
25-29 anni	2.354	1.638	3.992
30-34 anni	2.277	1.772	4.049
35-39 anni	2.390	1.892	4.282
40-44 anni	3.226	2.536	5.762
45-49 anni	5.799	3.906	9.705
50-54 anni	8.835	5.894	14.729
55-59 anni	10.064	7.975	18.039
Totale	39.349	28.630	67.979

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps - Osservatorio Adi-SFL.

Considerazioni conclusive sulle misure pubbliche a livello nazionale

Le misure analizzate presentano diversi aspetti positivi che contribuiscono, seppur con approcci diversi, alla **riduzione della povertà alimentare** e al **sostegno delle famiglie più vulnerabili**.

Le misure di sostegno al reddito e attivazione lavorativa, **ADI** e **SFL**, si distinguono per la loro impostazione orientata all'autonomia dei destinatari: entrambe legano il sostegno economico a percorsi di inserimento o reinserimento sociale e lavorativo, con controlli mirati a garantirne l'efficacia.

C'è una **crescente attenzione verso le famiglie numerose** con più figli minori a carico, tra le categorie più vulnerabili alla povertà alimentare e assoluta, come dimostrato dalla **Carta Dedicata a Te** accessibile da famiglie di almeno tre componenti e dai criteri di accesso all'**ADI** che includono la presenza di figli minori, oltre alla misura dell'**AUU** che rappresenta uno strumento di sostegno alle famiglie con figli. Parallelamente, crescono le iniziative a favore della **conciliazione famiglia-lavoro** e della promozione della **partecipazione femminile al lavoro**, come i bonus nido e per madri lavoratrici.

La selezione automatica dei beneficiari da parte dell'INPS per l'erogazione della Carta Dedicata a Te rappresenta una *best practice* che facilita l'accesso e riduce la non fruizione della misura da parte di chi ne avrebbe diritto. Infine, la sperimentazione del **Reddito Alimentare** valorizza il ruolo dei Comuni e la creazione di reti territoriali tra enti pubblici, privati e del Terzo Settore, rafforzando le capacità ed esperienze pregresse dei territori di rispondere ai bisogni locali.

Tuttavia, come evidenziato dalla nostra analisi, le misure attualmente in vigore presentano varie criticità, tra cui possiamo tracciare dei tratti comuni.

- Le misure di contrasto alla povertà alimentare mantengono un approccio emergenziale, in cui servizi di assistenza materiale come la Carta Dedicata A Te e il Reddito Alimentare non sono accompagnati da servizi di attivazione socio-lavorativa dei destinatari.
- L'approccio è frammentato, poiché manca un approccio strutturale che possa rispondere ai bisogni multidimensionali delle famiglie e proporre risposte concrete alle cause strutturali della povertà, tra cui i bassi salari, i contratti di lavoro precari, la scarsità di servizi per l'infanzia per la conciliazione famiglia-lavoro.
- Per quanto strumenti come ADI e SFL abbiano un approccio mirato a creare autonomia sul lungo periodo tramite il reinserimento lavorativo, rimane aperta la questione del mancato ruolo del lavoro come fattore di protezione verso condizioni di povertà, come analizzato in maggior dettaglio nei capitoli 1 e 3 del presente rapporto.

- Non sono ancora disponibili, come invece fu reso noto con la precedente misura del Reddito di Cittadinanza, i dati relativi al tasso di successo di queste misure rispetto agli obiettivi dichiarati, che ne consentirebbero una più completa valutazione, ovvero le percentuali di persone che al termine del periodo di fruizione delle misure si siano collocate lavorativamente.

Nella tabella 2.13. sono riassunti i requisiti di accesso di ADI, SFL e della Carta Dedicata a Te, per permettere un'analisi di quali categorie rimangano scoperte dalle misure attualmente in vigore, nonostante sia resa difficile dalla frammentarietà degli interventi.

Tabella 2.13. Sintesi dei requisiti di accesso di ADI, SFL e Carta Dedicata a Te

	ADI	SFL	Carta Dedicata a Te
Destinatari	Nuclei familiari con almeno un componente minore, o con disabilità, o di 60 o più anni di età, o in condizioni di svantaggio e inserito in un programma di cura e assistenza da parte dei servizi sociosanitari territoriali e certificato dalla pubblica amministrazione.	Tutte le persone singole tra i 18 e 59 anni non appartenenti a nuclei familiari eleggibili all'ADI. Oppure componenti di 18-59 anni dei nuclei familiari destinatari dell'ADI, privi di responsabilità genitoriali.	Nuclei famigliari di almeno tre componenti.
Requisiti di cittadinanza e residenza	Cittadini italiani/UE o stranieri titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo, residenti in Italia da almeno 5 anni (ultimi 2 continuativi).		Nuclei con tutti i componenti iscritti all'Anagrafe della popolazione residente.
Requisiti economici	ISEE fino a 10.140 euro. Reddito familiare annuo inferiore a 6.500 euro, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Per nuclei familiari di persone di età pari o superiore a 67 anni e in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza la soglia di reddito familiare è di 8.190 euro annui, moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Questa soglia è aumentata a 10.140 euro se il nucleo familiare risiede in abitazione in locazione. Patrimonio immobiliare con valore ai fini IMU inferiore a 30.000 euro se diverso dalla casa di abitazione, e di massimo 150.000 euro per la casa di abitazione. Patrimonio mobiliare sotto i 5.000-10.000 euro in base a numero di componenti e presenza di disabilità.		ISEE fino a 15.000 euro.
Compatibilità	Compatibile con NASPI, DISCOLL e Disoccupazione agricola. Non compatibile con Carta Dedicata a te. Compatibile con attività lavorativa dipendente o autonoma (che ridetermina l'importo del beneficio), purché il reddito percepito non superi le soglie di accesso.	Può essere richiesto da componenti di nuclei percettori di ADI, se esclusi da scala di equivalenza ADI. Compatibile con l'attività lavorativa dipendente o autonoma, purché il reddito percepito non superi le soglie di accesso.	Incompatibile con qualsiasi altra misura di inclusione sociale o sostegno alla povertà.

Alcuni dei **nuclei familiari non coperti** dalle misure attualmente in vigore rientrano nelle **categorie più vulnerabili alla povertà alimentare**, analizzate nel capitolo 1 del presente report, come ad esempio le **famiglie straniere** o la **fascia di popolazione vulnerabile** che si colloca poco al di sopra delle soglie di povertà (o, in questo caso, delle soglie ISEE per accedere ai servizi), maggiormente esposta a shock esterni.

È inoltre importante notare come l'ISEE non sia di per sé un documento pienamente soddisfacente per una corretta classificazione economica delle persone. Restano infatti categorie escluse dalle varie misure perché in possesso di un **ISEE formalmente elevato**, pur trovandosi in **situazioni economiche difficili**.

Nell'esperienza maturata durante il progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia", Azione Contro la Fame ha riscontrato numerosi casi in cui l'ISEE non rappresentava la reale condizione economica delle persone. È il caso, ad esempio, delle **donne vittime di violenza**, che spesso risultano ancora parte del **nucleo familiare del marito**, il quale non concede l'accesso ai documenti reddituali necessari alla presentazione dell'ISEE o non condivide le risorse economiche, oppure la zona grigia in cui si trovano i **coniugi in attesa di separazione formale**.

I **percorsi di inserimento lavorativo** previsti dall'ADI e dal SFL appaiono **disomogenei a livello territoriale** e spesso non sufficientemente personalizzati in base al profilo professionale e attitudinale dei destinatari. Manca inoltre una componente di riattivazione della motivazione e della fiducia in sé stessi, indispensabile affinché il reinserimento lavorativo possa realmente avvenire.

Infine, emerge in modo evidente la **criticità relativa alla disponibilità e qualità dei dati**. Le informazioni sui destinatari delle diverse misure vengono diffuse con ritardi significativi, risultano spesso parziali e non consentono un monitoraggio sistematico né una valutazione rigorosa dell'efficacia degli interventi.

In particolare, per quanto riguarda ADI e SFL, mancano dati fondamentali sui percorsi personalizzati attivati per i destinatari e sui loro impatti occupazionali. Nel caso della Carta Dedicata a Te, non sono disponibili dati nazionali sui destinatari, né sul numero complessivo, né su elementi utili all'analisi del profilo dell'utenza o degli impatti generati dalla misura. Per quanto riguarda invece il Reddito Alimentare, mancano dati pubblici e centralizzati relativi allo stato operativo dei progetti, all'utilizzo delle risorse e ai risultati ottenuti.

Si rimanda al capitolo successivo per un'analisi più approfondita delle **proposte di Azione Contro la Fame** volte a **garantire a tutte le persone l'accesso a una dieta sana** e a una **vita libera dalla povertà alimentare**.

Interventi del Terzo Settore

In Italia le organizzazioni del **Terzo Settore** svolgono un **ruolo fondamentale** nel contrasto alla povertà alimentare, operando a stretto contatto con i servizi pubblici e integrando e spesso sostituendosi al ruolo delle politiche pubbliche.

La maggior parte degli interventi del Terzo Settore sul territorio nazionale si concentra sull'**assistenza materiale diretta**, soprattutto tramite mense e distribuzione di pacchi alimentari. Nell'ultimo decennio il contrasto alla povertà alimentare è stato reso possibile soprattutto grazie al **Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD)**, che ha sostituito nel 2014 il **Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD)**. Il FEAD ha finanziato, attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) ed enti partner come banche alimentari e organizzazioni non profit, la distribuzione di alimenti e beni di prima necessità alle persone in grave deprivazione. A partire dalla programmazione 2021-2027 il FEAD è confluito nel **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)**, istituito dal Regolamento UE 2021/1057.

Negli ultimi anni si stanno diffondendo sempre più gli **empori solidali**, veri e propri supermercati sociali dove le famiglie scelgono i prodotti in autonomia tramite l'utilizzo di tessere spesa, con l'obiettivo di restituire dignità e promuovere una dieta equilibrata. In aumento è anche la collaborazione tra il Terzo Settore e gli esercizi commerciali alimentari, specialmente della Grande Distribuzione Organizzata, per il **recupero delle eccedenze** e la redistribuzione nei sistemi di assistenza alimentare. Tale processo è facilitato dalla Legge 166/2016 ("Legge Gadda"), che semplifica la donazione di cibo e ne regola gli aspetti fiscali e sanitari, e ha avuto nuovo impulso grazie al recente Reddito alimentare.

Sempre più organizzazioni del Terzo Settore hanno implementato progetti che integrano l'assistenza alimentare più strettamente materiale con servizi volti all'**inclusione sociale e lavorativa dei destinatari** o che indirizzano i destinatari verso le strutture competenti creando **collaborazioni e reti con gli enti locali**. Questi servizi integrativi sono principalmente:

- attività di consulenza come sportelli di ascolto,
- servizi di orientamento al lavoro,
- percorsi di educazione alimentare,
- servizi di educazione e formazione come doposcuola o corsi di italiano,
- attività culturali e ricreative come cene di quartiere ed eventi culturali,
- attività di volontariato come le collette alimentari.

Un forte impulso verso i servizi integrativi è dato dal FSE+, un importante strumento finanziario dell'Unione Europea per sostenere le persone in povertà che **riunisce in un unico quadro diversi fondi europei destinati all'occupazione, all'inclusione sociale e alla formazione e al contrasto della povertà**. Con l'inserimento del FEAD all'interno del FSE+, la distribuzione di aiuto

alimentare materiale viene integrata in una strategia più ampia che include percorsi di accompagnamento verso l'autonomia e l'inclusione sociale e lavorativa, agendo così sulle cause strutturali della povertà. La programmazione prevede inoltre che almeno il 3% delle risorse FSE+ sia speso per gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base alle persone indigenti. Nello specifico, la dotazione finanziaria per le azioni di contrasto alla deprivazione materiale, tra cui rientrano gli aiuti alimentari, ammonta a un totale di 830.000.000 euro ripartiti a livello regionale.

Un aspetto rilevante da segnalare è il **recente rafforzamento delle reti di collaborazione** tra gli attori impegnati nel contrasto alla povertà alimentare. In alcuni casi, queste reti si sono sviluppate tra enti del Terzo Settore, mentre in altri hanno visto il coinvolgimento diretto delle istituzioni pubbliche, come Comuni e Regioni. Una spinta decisiva in questa direzione è arrivata durante la pandemia, quando è emersa la necessità di coordinare gli interventi di aiuto alimentare per rispondere in modo più efficace ed efficiente all'emergenza e per gestire le risorse messe a disposizione dal livello centrale, come i buoni alimentari.

In generale, il sistema di aiuto alimentare gestito da Enti Terzo Settore (ETS) appare molto attivo ma, a nostro avviso, presenta diverse criticità. Il riutilizzo delle eccedenze alimentari nella distribuzione degli aiuti tramite la collaborazione ETS ed esercizi commerciali, per quanto abbia una sua utilità, **non rappresenta una risposta completa e adeguata al problema della povertà alimentare**. Con la redistribuzione di eccedenze si affronta un bisogno a lungo termine e multidimensionale tramite un approccio emergenziale legato alla presenza contingente di risorse in eccedenza. Inoltre, l'utilizzo di eccedenze spesso non copre tutti i bisogni nutrizionali delle famiglie in povertà alimentare: si limita spesso alla redistribuzione di alimenti secchi non deperibili, con necessaria integrazione di alimenti freschi. Questo limite è presente in generale nella modalità di aiuto incentrata sui **pacchi alimentari**, legata a una catena logistica che costringe a focalizzarsi sui cibi secchi non deperibili.

Dall'esperienza di Azione Contro la Fame in Italia e a livello internazionale, l'utilizzo di **tessere spesa** permette invece di rispondere in maniera **più flessibile** al bisogno e lascia ai destinatari maggiore libertà di scelta dei prodotti da consumare. Tuttavia, il sostegno economico tramite tessere spesa, non accompagnato da adeguati percorsi di educazione alimentare, rischia di perpetuare schemi di acquisto preesistenti che non portano ad una varietà e completezza della dieta.

Inoltre, l'azione del Terzo Settore appare ancora **frammentata e disomogenea a livello territoriale**, e fortemente dipendente dalla disponibilità di fondi progettuali, condizione che limita la possibilità di una programmazione di lungo periodo. Sebbene molte organizzazioni collaborino con gli enti locali della Pubblica Amministrazione per l'identificazione dei destinatari e l'accompagnamento delle persone fragili verso servizi di supporto e percorsi di attivazione, esse risultano spesso poco coinvolte nei processi decisionali e di programmazione sociale di carattere strutturale.

Un'ulteriore criticità riguarda la mancanza di una mappatura sistematica dei servizi e dei progetti esistenti, che consentirebbe una maggiore collaborazione e complementarità tra gli interventi. Nonostante queste difficoltà, il Terzo Settore continua a svolgere un ruolo decisivo nel garantire l'accesso al cibo, collegando l'aiuto materiale immediato a percorsi di accompagnamento verso una reale autonomia delle persone.

2.2. Il progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame a Milano e Napoli

Il progetto “Mai più Fame: dall'emergenza all'autonomia”, lanciato da Azione Contro la Fame in Italia all'inizio del 2022, è attualmente attivo nei territori di **Milano** e **Napoli**. Il progetto replica e adatta al contesto locale un approccio già sperimentato con successo da Azione Contro la Fame in Spagna, Palestina, Georgia e in diversi Paesi dell'America Latina. Questo modello ha ricevuto **numerosi premi e riconoscimenti** come buona pratica per la promozione di una crescita inclusiva, tra cui il **RegioStar Award** dell'Unione Europea e il **Premio Impatto 2024** nella categoria *Terzo Settore*, assegnato nell'ambito de Il Salone della CSR e dell'Innovazione Sociale presso l'Università Bocconi di Milano.

Le attività si svolgono nella città di **Milano** dal 2022 e si articolano su due sedi: una nel **quartiere Gallarate**, presso l'Hub alimentare Spazio Indifesa delle Famiglie, uno spazio del Comune di Milano gestito dalla Fondazione Terre des Hommes Italia dove opera una rete di realtà del territorio che, in collaborazione con le istituzioni, unisce la lotta allo spreco alimentare a una serie di servizi di aiuto e accompagnamento per famiglie in difficoltà. La seconda sede è situata presso la **Fondazione IBVA**. In entrambe le sedi è attivo un market solidale dell'esperienza Solidando, gestito dalla Fondazione IBVA. Dal **2023**, il progetto è operativo anche a **Napoli**, con due sedi nei **Quartieri Spagnoli** e nel quartiere **Forcella**, in collaborazione con **L'Altra Napoli ETS**.

Il progetto mira a **sostenere le famiglie che vivono in condizioni di insicurezza alimentare** e che presentano **particolari situazioni di vulnerabilità**, andando oltre il semplice aiuto economico immediato per **accompagnarle verso un'autonomia duratura**. Il progetto è composto da tre pilastri.

- 1. Il sostegno immediato alla spesa tramite l'erogazione di due tessere spesa mensili.** A Milano, una tessera è attivata in collaborazione con la Fondazione IBVA presso il market solidale “Solidando”, dove le famiglie possono fare la spesa gratuitamente grazie alle eccedenze alimentari recuperate da supermercati, aziende e grossisti, integrate con prodotti acquistati da IBVA e tramite il programma FEAD. Azione Contro la Fame contribuisce all'esperienza di Solidando assicurando la disponibilità di cibi freschi, come frutta e verdura, per ampliare le possibilità di scelta e favorire un'alimentazione equilibrata. Una seconda tessera, del valore di 100 euro mensili per quattro mesi, è attivata con un partner della grande distribuzione, offrendo alle famiglie maggiore flessibilità e autonomia nelle decisioni di acquisto. A Napoli, le famiglie ricevono invece una tessera della GDO del valore di 150 euro mensili per quattro mesi.
- 2. Educazione alimentare e promozione di stili di vita sani.** Il progetto prevede un percorso di educazione alimentare pensato per rafforzare le competenze nutrizionali e promuovere scelte consapevoli, al fine di ridurre il rischio che le maggiori disponibilità di risorse connesse al riconoscimento delle tessere spesa replichino *pattern* di acquisto precedenti senza tradursi in nuove e più salutari abitudini alimentari. Il percorso include:
 - a. la distribuzione di una guida pratica** elaborata dal network internazionale di Azione Contro la Fame sui corretti stili di vita e abitudini alimentari,
 - b. la partecipazione a workshop di gruppo interattivi**, condotti da una **nutrionista**,
 - c. l'accesso a consulenze nutrizionali individuali gratuite**, tramite uno **sportello settimanale dedicato**.
- 4. Formazione e inclusione lavorativa.** Il terzo pilastro promuove la riattivazione personale e professionale attraverso un percorso formativo di quattro mesi, articolato in incontri bisettimanali di gruppo. Le sessioni sono mirate al **miglioramento delle competenze professionali, personali e sociali dei partecipanti**, per favorirne l'inclusione lavorativa, con un notevole impatto anche su aspetti quali **l'autostima, la fiducia, la motivazione al lavoro** e stimoli all'assunzione di responsabilità e di un ruolo attivo all'interno del programma.

Azione Contro la Fame realizza un monitoraggio costante dell'impatto delle attività progettuali, valutando i cambiamenti nel livello di sicurezza alimentare, nelle abitudini alimentari e nella condizione socio-lavorativa dei partecipanti. Tra gli indicatori utilizzati figurano, ad esempio, l'**HDHS**²⁰ e il **Sedca**²¹ per misurare **l'impatto delle azioni di educazione alimentare, il numero di colloqui di lavoro effettuati, i contratti attivati** e le loro carat-

20. Fonte: <https://index.nutrition.tufts.edu/data4diets/indicator/household-dietary-diversity-score-hdds>.

21. Fonte: <https://nutricion.org/>

teristiche. Vengono inoltre rilevate la **percezione di miglioramento dell'autostima**, la **capacità di cercare lavoro**, di **lavorare in gruppo** e organizzativa.

Le valutazioni vengono condotte al termine dei percorsi formativi e a sei mesi di distanza, per misurare anche l'**impatto di lungo periodo** e la reale capacitazione delle persone nel tempo.

I dati raccolti dimostrano l'efficacia dell'approccio integrato di Azione Contro la Fame, in cui il sostegno economico immediato si combina con percorsi di educazione alimentare e inclusione lavorativa, permettendo alle famiglie di costruire basi solide per la propria autonomia nel lungo periodo.

2.2 Il contrasto alla povertà alimentare a livello territoriale: focus sulle Città Metropolitane

Le **Città metropolitane** costituiscono i contesti in cui la **povertà tende a concentrarsi con maggiore intensità**, in particolare nelle sue forme più severe. Allo stesso tempo, rappresentano anche i territori in cui si registra una **maggiore densità di interventi del Terzo Settore**, spesso organizzati in reti locali consolidate e capaci di attivare risposte integrate ai bisogni sociali.

Un'analisi delle 14 Città metropolitane italiane ha evidenziato alcune tendenze principali.

Nonostante si osservi un aumento dei progetti di contrasto alla povertà alimentare che includono anche servizi di inclusione sociale e lavorativa, continua a prevalere un **approccio di assistenza materiale**, volto a rispondere a bisogni che si protraggono nel tempo. In particolare, la fornitura di **beni alimentari in natura** tramite mense e distribuzione di pacchi alimentari resta predominante, soprattutto nel Sud Italia. Tuttavia, **si sta affermando l'utilizzo di buoni spesa ed empori solidali** come alternative meno stigmatizzanti e più rispettose della libertà di scelta dei destinatari. Gli empori solidali si sono diffusi significativamente nell'ultimo decennio e sono oggi presenti in tutte le Città metropolitane, fino alla Città metropolitana di Milano dove se ne contano venti.

In molte città, soprattutto nel Sud, prevale un **approccio assistenzialista** incentrato sulla risposta a bisogni di natura economica e materiale, mentre nelle città dotate di *food policy* attive si riscontra un **approccio più olistico**, che affronta anche le dimensioni ambientali e culturali.

Progetti contro lo spreco alimentare sono attivi in tutte le città, con l'obiettivo di contrastare la povertà attraverso la donazione di eccedenze alimentari. L'accesso agli aiuti alimentari è generalmente basato su criteri economici e non categoriali, sebbene venga spesso data **priorità ai nuclei familiari con minori a carico**.

Il sistema di welfare alimentare si fonda principalmente sul lavoro del Terzo Settore, spesso legato a Caritas e diocesi, soprattutto nelle città del Sud. Tuttavia, stanno crescendo anche progetti non religiosi, in particolare dopo la pandemia. I progetti sono frequentemente finanziati tramite risorse FEAD/FSE+ e attività di fundraising.

Sette Città metropolitane hanno avviato *food policy* proprie: Milano, Roma, Torino, Bologna, Bari, Messina e Cagliari guidano l'iniziativa, anche se solo nei primi cinque casi si tratta di policy strutturate. Nei contesti più avanzati, queste politiche si integrano nei processi di rinnovamento del sistema di welfare locale e dei sistemi alimentari.

Solo raramente i progetti derivano da percorsi di co-progettazione, anche se la sperimentazione del Reddito Alimentare potrebbe rappresentare un incentivo in questa direzione.

Queste dinamiche sono state approfondite attraverso un'analisi di **cinque casi studio di Città metropolitane**: Bari, Firenze, Genova, Milano e Napoli. Le città sono state selezionate tenendo conto delle differenze socioeconomiche locali e delle diverse forme di povertà (alimentare ma non solo) presenti nei territori, per indagare le varie risposte attivate nei diversi contesti. Inoltre, la selezione ha considerato la presenza di Azione Contro la Fame con progetti di contrasto alla povertà alimentare e di riattivazione socio-lavorativa a Milano e Napoli, nonché la sperimentazione del Reddito Alimentare a Genova, Firenze e Napoli.

Bari

La popolazione residente nella Città Metropolitana di Bari, al 1° gennaio 2025, ammonta a 1.218.191 abitanti, di cui solo 315.473 residenti nel Comune capoluogo (circa il 26%). Si registrano 52.111 cittadini stranieri residenti (circa il 4% della popolazione totale), di cui 15.407 residenti nel comune di Bari (circa il 5% della popolazione cittadina) secondo i dati Istat 2025. Secondo i dati BES Istat, nel 2024 il **tasso di occupazione nella fascia d'età 20-64 anni si attesta al 63,4%**, un valore inferiore alla media nazionale del 67%. La quota di persone in età lavorativa che non partecipano al mercato del lavoro è pari al 13%, in linea con il 13,3% registrato a livello nazionale.

Per quanto riguarda la **condizione occupazionale dei giovani**, risulta occupato il 33% dei soggetti tra i 15 e i 29 anni, un dato inferiore alla media italiana del 34,4%. La mancata partecipazione al lavoro giovanile raggiunge invece il 23%, rispetto al 25,7% nazionale.

Nel 2023, il **reddito disponibile pro capite ammonta a 20.029 euro**, contro una media italiana di 22.358 euro. Anche la retribuzione annua media dei lavoratori dipendenti risulta significativamente più bassa (19.379 euro rispetto ai 23.630 euro a livello nazionale), a conferma di un mercato del lavoro segmentato e caratterizzato da bassa produttività.

La partecipazione scolastica nella fascia d'età 4-5 anni risulta molto elevata, raggiungendo il 98,4% nel 2023, a fronte di una media nazionale pari al 94,7%, segno di una **buona diffusione della scuola dell'infanzia**. Tuttavia, i bambini che hanno usufruito dei servizi educativi comunali per l'infanzia nel 2022 sono solo l'11,6%. Nel biennio 2022/2023, nella Città metropolitana di Bari, il 35,6% degli edifici scolastici statali era dotato di refezione scolastica (Openpolis 2024).

A fronte del forte aumento dei bisogni, soprattutto in seguito alla pandemia di Covid-19, il Comune di Bari ha attivato **diversi strumenti per il contrasto alla povertà alimentare**. L'amministrazione è oggi chiamata a rispondere a bisogni primari che, fino a pochi anni fa, erano considerati residuali o delegati esclusivamente alla rete caritativa.

Tra i servizi attivati dal Comune vi sono i **buoni alimentari per l'acquisto di beni in esercizi convenzionati** e progetti come l'**Emporio di Casa delle Bambine e dei Bambini** mirati a distribuire beni di prima necessità a persone in povertà educativa, accompagnando l'aiuto alimentare con attività educative e culturali.

Come riportato dall'Assessore alla Giustizia e al Benessere sociale e ai Diritti sociali, fino al 2024, grazie a finanziamenti FEAD proposti dalla Regione, si sono potute implementare delle attività di **distribuzione di pacchi alimentari** (personalizzati in base alle preferenze alimentari rilevate tramite questionario) per raggiungere persone vulnerabili che vivono in case di comunità in condizioni di povertà severa, ma che non hanno i requisiti per accedere a misure come l'ADI (perché stranieri senza i requisiti di residenza e soggiorno, o perché hanno un ISEE superiore ai criteri di accesso ma vertono in condizioni di povertà per ulteriori fattori).

Grazie a un coordinamento con altri uffici comunali, l'Assessorato alla Giustizia e al Benessere sociale e ai Diritti sociali integra le azioni di risposta ai bisogni alimentari con **servizi di accompagnamento e inserimento socio-lavorativo**. Un esempio è il centro polifunzionale Area 51, in cui servizi di assistenza base come servizi igienici e deposito bagagli sono integrati da assistenza alimentare tramite mensa e sportelli di orientamento al lavoro e ai servizi welfare territoriali.

È inoltre attivo il Settore Innovazione Sociale di Bari, che si occupa principalmente di facilitare l'**inclusione lavorativa** delle persone in condizioni di svantaggio. Per quanto riguarda le politiche attive per il lavoro, il servizio "**Porta Futuro**" funge da job center comunale dal 2015, promuovendo politiche di inclusione lavorativa per tutti i cittadini, senza sostituirsi all'azione dei CPI e alle APL pubbliche e private.

Il Settore Innovazione Sociale gestisce sei équipe multidisciplinari, che collaborano con il sistema di welfare locale per una presa in carico organica dei destinatari delle misure di welfare nazionali e regionali come l'ADI, attraverso percorsi fortemente personalizzati. Gestisce inoltre tre ulteriori misure di attivazione lavorativa.

- **Reddito di Dignità (RED)** della Regione Puglia, una misura integrativa per i nuclei che non possono accedere alle misure nazionali come l'ADI, in cui i destinatari ricevono 500 euro al mese condizionati alla partecipazione a un percorso di attivazione di 12 mesi, costituito da tirocini di inclusione o progetti di comunità.

- La **Fatica**, una politica attiva del lavoro in cui i destinatari accedono, tramite bando, a uno sportello di orientamento e svolgono un tirocinio di sei mesi per 800 euro mensili.
- **Formazione Lavoro Persone Svantaggiate** (FLAPS), un tirocinio di inclusione di 6 mesi a 600 euro al mese a cui i destinatari possono accedere solo su segnalazione da parte dei servizi sociali, delle équipe multidisciplinari del Settore Innovazione Sociale o degli uffici del settore welfare.

Ogni percorso di attivazione è improntato verso l'**accompagnamento dei partecipanti** e il cambiamento a tutto tondo per garantire una **conciliazione tra vita privata e lavoro**. È previsto un monitoraggio costante della partecipazione alle misure, oltre a una valutazione degli esiti dei percorsi con disponibilità di dati pubblici.

Nonostante un forte sistema di coordinamento tra i servizi sociali e di welfare e il Settore Innovazione Sociale, si nota tuttavia la **manca di una figura politica centrale** come un Assessorato all'Innovazione, indispensabile per offrire linee guida su tematiche quali l'inclusione lavorativa tramite chiari atti di indirizzo politico.

A livello di Terzo Settore, il contrasto alla povertà alimentare nella Città Metropolitana di Bari si basa principalmente su **interventi di natura emergenziale**, con la **Caritas Diocesana** come attore principale, attraverso 43 Centri di Ascolto, 7 Empori della Solidarietà, 2 mense cittadine e una fitta rete di sportelli sociali. Nel 2023, la Caritas ha assistito 13.446 persone, segnalando un aumento della domanda e l'emergere di nuove forme di povertà.

Rilevante è anche il progetto **Bari Social Food**, un'iniziativa di **coprogettazione tra il Comune e l'associazione Farina Zero80/Avanzi Popolo**. Il progetto si distingue per la creazione di una rete diffusa di distribuzione alimentare attraverso antenne territoriali, mirata al recupero e alla redistribuzione delle eccedenze alimentari in collaborazione con gli esercizi commerciali. L'esperienza è considerata una best practice per la flessibilità organizzativa, la coprogettazione tra pubblico e privato e l'approccio educativo volto a promuovere una cultura del cibo fondata su equità e sostenibilità.

La **Food Policy Metropolitana**, nata a partire dal **progetto europeo FoodSHIFT2030**, è ancora in fase embrionale, ma ha già avviato attività quali l'ottimizzazione delle mense scolastiche e il sostegno a pratiche agricole sostenibili.

Tra le **criticità** rilevate nel sistema di **contrasto alla povertà alimentare di Bari** figurano la **carenza di risorse economiche e di personale** nella Pubblica Amministrazione, che limita la tempestività delle risposte, e la mancanza di un coordinamento strutturato tra il settore pubblico e il Terzo Settore.

Firenze

La Città metropolitana di Firenze al 1° gennaio 2025 conta 989.460 residenti, di cui 362.353 abitano nel comune capoluogo (36,6%). A seguito di numerosi processi, in primis la iper-turistificazione della città di Firenze e le conseguenti difficoltà di accesso alla casa, la popolazione residente sta incrementando più nelle aree di cintura. La popolazione straniera è di 136.343 cittadini stranieri residenti (circa il 13,7%), di cui 57.440 concentrata nel comune capoluogo (41%) secondo i dati Istat 2025.

La Città Metropolitana di Firenze ha buoni indicatori BES ISTAT, sopra la media italiana: nel 2024 il **tasso di occupazione si attesta al 79,6%**. Per quanto riguarda la **condizione occupazionale dei giovani** (15-29 anni) il tasso di occupazione è del 40,3% e il tasso di mancata partecipazione al lavoro giovanile è del 14,7% (su una media italiana di 25,7%).

Nel 2023 il reddito medio disponibile pro capite è 26.194 euro (contro una media nazionale di 22.358 euro) e la **retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti è di 24.515 euro** contro i 23.630 a livello nazionale. La Città metropolitana mostra una delle quote più alte di scuole con mensa (53%) a livello nazionale (Openpolis 2024) ed è tra le meno distanti dal target europeo sulla disponibilità di asili nido, con il 34% dei bambini che ha fruito di servizi comunali per l'infanzia nel 2022 (su una media italiana di 17%). Nel 2023, la partecipazione scolastica nella fascia d'età 4-5 anni è al 96%.

Secondo i dati pubblicati da Regione Toscana nel 2024, il **3,5%** dei nuclei familiari toscani vive in povertà assoluta; le persone a rischio povertà sono il **10%** e quelle a bassa intensità di lavoro il **6%**, valori migliori della media nazionale. Tuttavia, i dati sui **vulnerabili** restano preoccupanti: il 56% del campione della Toscana centrale dichiara di arrivare a fine mese con qualche difficoltà e il 15% afferma di non potersi permettere carne o pesce almeno ogni due giorni. I dati della Regione evidenziano inoltre che tra coloro che si rivolgono ai centri di ascolto, le persone **occupate** rappresentano il 16%. Le difficoltà maggiori nell'accesso al

mercato del lavoro riguardano le persone **meno istruite, le donne e i giovani**.

La Città metropolitana di Firenze presenta un sistema di contrasto alla povertà alimentare forte e capillare, basato soprattutto sul privato sociale e con una fitta rete di Centri di ascolto e parrocchie della Caritas Diocesana e gli Empori della solidarietà, spesso primi punti di accesso per chi è in difficoltà. Gli strumenti più diffusi sono i **pacchi alimentari** e le **tessere d'acquisto**, con criteri di accesso abbastanza eterogenei.

Nella Città metropolitana sono attivi due **empori solidali** (a Pontassieve e Montespertoli), ma la rete risulta poco istituzionalizzata e perlopiù basata sui singoli rapporti interpersonali, con rapporti discontinui con le amministrazioni, aspetto che è emerso anche nella costruzione del progetto del **Reddito alimentare**. Il territorio è inoltre dotato di un modello di "mense diffuse" costituito da nove mense facilmente accessibili e collegate ai servizi sociali, frequentate da persone con diverse condizioni di vulnerabilità, dai casi più estremi di persone senza fissa dimora alle persone in condizione di precarietà lavorativa. Presso tutte queste strutture si offrono **servizi di ascolto e sostegno**, ma non servizi integrativi di attivazione dei destinatari.

Sul fronte dello spreco alimentare, operano progetti come "**Buon fine**" e "**Mangiami subito**" (Unicoop Firenze), "**Cibo Buono**" (Pane Quotidiano) e "**Una spesa per tutti**" (Caritas Toscana, Banco Alimentare Toscana, Regione Toscana), che recuperano e redistribuiscono eccedenze alimentari e promuovono campagne di sensibilizzazione. Caritas gestisce anche il progetto "**Niente vada perduto**" per redistribuire prodotti freschi invenduti, integrando in tal modo la distribuzione di prodotti a lunga conservazione presenti nei pacchi alimentari. Grazie alla Legge regionale 65/2020, la Regione ha inoltre avviato un percorso di coprogettazione con il Terzo Settore per rafforzare il **recupero e la redistribuzione di eccedenze**, tramite il quale ha aperto un tavolo di coprogettazione con Coordinamento Toscano Caritas ETS - TosCaritas ETS e l'Associazione Banco Alimentare della Toscana ODV ETS che ha approvato un progetto per rispondere ai bisogni emergenti delle persone più fragili e consolidare il welfare di comunità territoriale.

Tramite la sperimentazione del Reddito Alimentare, nella Città metropolitana di Firenze è stata creata una rete stabile di operatori commerciali (tra cui spicca la partecipazione di Conad con 19 punti vendita aderenti) e di ETS, selezionati attraverso un avviso pubblico. Lo scopo è distribuire alimenti a chi è in difficoltà e rafforzare la rete nei territori che presentano maggiore marginalità sociale ma finora non coperti dal sistema di aiuto alimentare. Il progetto prevede anche il coinvolgimento dei giovani in azioni di sensibilizzazione. Nonostante alcune difficoltà dovute all'elevata mole di adempimenti burocratici richiesti per la partecipazione, questa rete rappresenta un importante strumento di aiuto alimentare e di riforma del sistema locale esistente.

Genova

La Città metropolitana di Genova al 1° gennaio 2025 conta 818.651 residenti, di cui 563.947 residenti nel comune capoluogo (69% del totale). I cittadini stranieri residenti sono 86.402, di cui 78,5% (67.877) nel comune capoluogo, secondo i dati Istat 2025.

Gli indicatori BES ISTAT attestano che, nel 2024, il **tasso di occupazione** è del **74%** (67% il dato nazionale), mentre il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) è del **37%** (34,4% la media italiana). Nel 2023 anche i redditi medi risultano superiori alla media nazionale, con un **reddito medio disponibile pro capite di 27.105 euro** (22.358 a livello nazionale) e una **retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti di 25.579 euro** (Italia 23.630).

Nel 2022 il 17% dei bambini ha usufruito di servizi comunali per l'infanzia, nel 2023 la partecipazione scolastica dei bambini di 4-5 anni è pari al 96,3% e, nel biennio 2022/2023, gli edifici pubblici dotati di mensa scolastica erano il 48,6% (Openpolis 2024). Guardando più nello specifico alla povertà, secondo il **rapporto Caritas di Genova 2024**, nel 2023 sono stati registrati **4.100 nuovi accessi**, soprattutto di donne straniere con figli a carico. Anche i migranti rappresentano una fascia particolarmente vulnerabile nel territorio, colpita da alti tassi di abbandono scolastico precoce e da ostacoli nell'accesso ai servizi, spesso legati a problematiche connesse al rilascio del permesso di soggiorno. Sebbene anche a Genova si riscontrino situazioni di grave depurazione, sono i **nuovi poveri e i vulnerabili** a costituire la criticità maggiore.

La Città metropolitana di Genova dispone di un sistema di aiuto alimentare ampio e strutturato, che conta circa **200 realtà attive**, tra cui **22 mense**, una fitta rete di distribuzione di pacchi alimentari e **9 empori solidali**. Questi ultimi hanno assunto un ruolo fondamentale nel sistema locale, ben accolto anche dall'amministrazione comunale.

Un analogo ruolo centrale è svolto dalla **Rete Ricibo**, che riunisce 90 organizzazioni. Nata per il recupero delle eccedenze ali-

mentari, negli anni ha ampliato il proprio raggio d'azione verso la prevenzione dello spreco e la definizione di **politiche del cibo** volte a creare una governance alimentare locale.

Nonostante questa infrastruttura consolidata, permangono alcune criticità. Come si legge nel documento della Rete Ricibo sul **Reddito Alimentare**, a Genova, su circa 200 servizi, 155 si basano ancora sulla distribuzione di pacchi alimentari e oltre l'80% non riesce a garantire prodotti freschi. Risultano inoltre frequentemente carenti alimenti di base come olio, parmigiano e prodotti per l'infanzia o per l'igiene.

Pur in assenza di una *food policy* formale, Genova ha avviato **tavoli interassessorili** che coinvolgono diverse aree, favorendo il coordinamento tra i settori dell'amministrazione comunale per affrontare la povertà alimentare con un approccio multidimensionale. Il **Terzo Settore** rappresenta un attore fondamentale nell'implementazione dei servizi sul territorio grazie alla sua presenza capillare e collabora stabilmente con il Comune attraverso una prassi consolidata, anche in assenza di formali processi di coprogettazione.

In questo contesto si inserisce la **sperimentazione del Reddito Alimentare**, costruita a partire dall'esperienza della rete Ricibo e attuata attraverso la collaborazione tra Comune, Il Pane e Le Rose Soc. Cooperativa Sociale Onlus, Coop Liguria e un'Associazione Temporanea di Scopo (ATS) costituita da alcuni enti del territorio per facilitare la partecipazione delle ETS e la gestione dei carichi burocratici.

A caratterizzare la sperimentazione del Reddito Alimentare nella Città metropolitana di Genova è stato l'ingaggio delle realtà locali, in un territorio già dotato di una solida base operativa grazie alla forte collaborazione tra amministrazione comunale e Terzo Settore. I membri dell'ATS si sono uniti nella redazione di un documento di fattibilità dello strumento, proponendo soluzioni per affrontare in modo costruttivo le difficoltà tecnico-operative individuate e per proseguire l'esperienza maturata sul territorio.

Il progetto, che prevede anche la messa a sistema dei dati, la sensibilizzazione della comunità e l'attivazione di nuovi donatori, non è stato concepito come misura emergenziale, ma come tassello di una più ampia strategia di **trasformazione dei sistemi alimentari locali**, volta a rafforzare e integrare le pratiche già esistenti, in coerenza con una strategia di *food policy*, anche in assenza di una sua formale adozione.

Milano

La Città metropolitana di Milano costituisce una delle realtà urbane e sociodemografiche più complesse e dinamiche del contesto nazionale. Al 1° gennaio 2025, la popolazione residente della Città metropolitana di Milano si attesta a 3.247.623 abitanti, di cui 1.366.155 nel Comune di Milano (il 42%), confermando una forte concentrazione urbana e una significativa polarizzazione tra centro e periferia. Gli stranieri residenti sono 495.662 (circa il 15% della popolazione), di cui più della metà (271.195) risiedono nel comune capoluogo, secondo i dati Istat 2025.

Nel 2024, secondo i dati BES ISTAT, il **tasso di occupazione si attesta al 77%** (in Italia è il 67%), mentre il tasso di **mancata partecipazione al lavoro è contenuto all'8%** (a livello nazionale è del 13,3%). La componente giovanile, pur restando relativamente più fragile, registra indicatori migliori rispetto al contesto nazionale: il **tasso di occupazione giovanile è al 40,6%** (in Italia il 34,4%) e il **tasso di mancata partecipazione al lavoro nella fascia 15-29 anni si ferma al 16%**, ben al di sotto della media nazionale (25,7%). Il **reddito disponibile pro capite nel 2023 è pari a 34.885 euro**, ampiamente superiore alla media nazionale (22.358 euro), mentre la retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti si attesta a 34.343 euro, rispetto alla media italiana di 23.630 euro.

Sotto il profilo dell'istruzione, la Città metropolitana di Milano presenta livelli di performance significativamente superiori alla media nazionale, posizionandosi tra le aree con i più alti indici di capitale umano del Paese. Tuttavia, persistono alcune criticità: la **partecipazione prescolare** nel 2023 si attesta al **92%** per la fascia 4-5 anni, inferiore alla media italiana (94,7%) e alla maggior parte delle altre città metropolitane. Nel 2022 il **24% dei bambini** ha usufruito dei servizi comunali per l'infanzia, al di sopra della media nazionale (16,8%).

Nel biennio 2022/2023, dei **346 edifici scolastici statali** presenti nel comune di Milano, solo **43** dispongono di mensa scolastica (12,4%, Openpolis 2024). Si segnala però che le mense da **Milano Ristorazione** oltre a garantire un pasto quotidiano agli

studenti promuovono iniziative di **educazione alimentare**, come “Sacchetto salvamerenda – Io non spreco” e “Frutta a metà mattina”, volte a incoraggiare il consumo di cibi sani e la riduzione degli sprechi.

La Città metropolitana di Milano si distingue per un **sistema di aiuto alimentare** strutturato e innovativo, integrato con le politiche sociali e del lavoro. La *food policy* cittadina, introdotta nel 2015 dal Comune e da **Fondazione Cariplo**, rappresenta l'asse portante di questo sistema: mira a rendere il sistema alimentare urbano più sostenibile e inclusivo, grazie a una governance orizzontale che coinvolge l'amministrazione comunale, Fondazione Cariplo e una fitta rete di attori pubblici e privati, università e organizzazioni del Terzo Settore.

Durante la pandemia, il Comune ha attivato il **Dispositivo Aiuto Alimentare**, che ha riconvertito dieci centri anziani in hub logistici per la distribuzione di cibo e che oggi opera in forma ordinaria, rafforzando la cooperazione tra istituzioni e società civile.

Un tassello chiave sono anche gli **Hub di quartiere per il recupero delle eccedenze alimentari**. Attivi dal 2019 grazie a un protocollo d'intesa tra Comune di Milano, Fondazione Cariplo, Assolombarda e Politecnico di Milano, hanno portato all'apertura del primo Hub in via Borsieri 12, nel quartiere Isola.

Gli "Hub" raccolgono e redistribuiscono le eccedenze alimentari attraverso un modello collaborativo che coinvolge attori pubblici e privati, Grande Distribuzione Organizzata, università e centri di ricerca. Proprio in uno di questi è attivo il progetto **“Mai più fame: dall'emergenza all'autonomia”** di Azione Contro la Fame.

Nonostante il mercato del lavoro milanese presenti **alti tassi di occupazione** e **redditi superiori alla media nazionale**, permangono forti **disuguaglianze interne** e forme diffuse di **lavoro povero**, legate al costo della vita elevato e alla precarietà contrattuale. Queste dinamiche si riflettono sull'utenza dei **Centri per l'impiego (CPI)**, che varia da persone in condizione di forte fragilità (senza dimora, over 50, giovani con bassa scolarizzazione) a lavoratori che, pur occupati, non riescono a sostenere le spese familiari.

I CPI attuano percorsi di *assessment* per valutare il livello di scolarizzazione, le competenze pregresse, la presenza di reti di supporto, la situazione abitativa, le difficoltà soggettive e le condizioni economiche. In base a tali valutazioni propongono interventi personalizzati, percorsi di formazione e riqualificazione intensiva o strumenti come la **Dote Lavoro**. Per i soggetti più fragili, i CPI rinviando l'intervento ad altri servizi più competenti, come i servizi sociali.

Tra le principali criticità emerge l'incapacità dei CPI di rispondere in modo adeguato ai bisogni dei profili più fragili, spesso in condizioni di marginalità che vanno oltre la dimensione occupazionale. Nonostante il sistema di welfare milanese sia avanzato, permane una **frammentazione tra i servizi presenti sul territorio**, che porta molte famiglie a essere rimbalzate tra sportelli e corsi senza ricevere un accompagnamento coerente e continuativo, aumentando il rischio di cronicizzare la dipendenza dai sussidi.

Si segnala infine una **carenza di servizi pubblici per l'infanzia**, tra cui la mancanza di posti negli asili nido e nei doposcuola, oltre a criteri di accesso ai servizi di pre e post scuola, che richiedono che i genitori siano lavoratori. Ciò rende difficile la conciliazione tra famiglia e lavoro per le persone in cerca di occupazione, con un impatto negativo soprattutto sulle **madri sole**.

“Capita spesso che una madre non possa nemmeno entrare in aula perché non ha dove lasciare il figlio. Senza supporti alla genitorialità, anche i percorsi più validi diventano inaccessibili.”

Responsabile progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” di Azione Contro la Fame.

Napoli

La Città metropolitana di Napoli al 1° gennaio 2025 conta 2.958.410 residenti, di cui 908.082 nel Comune capoluogo, pari al 31%. La popolazione straniera ammonta a 139.083 persone, di cui quasi la metà (61.108) nel comune capoluogo, secondo i dati Istat 2025.

Secondo i dati BES ISTAT, nel 2024 Napoli presenta un **tasso di occupazione** del **46,4%** (Italia 67%) e un **tasso di mancata partecipazione al lavoro** del **33,6%** (Italia 13,3%). Il **tasso di occupazione giovanile** (15-29 anni) è del **22%** (Italia 34,4%), mentre il **tasso di mancata partecipazione giovanile** raggiunge il **51,3%** (Italia 25,7%). La Campania risulta inoltre **seconda in Italia per incidenza del lavoro nero**, che coinvolge oltre il 16% degli occupati (Caritas 2024).

Nel 2023 il **reddito medio disponibile pro capite** è pari a **16.734 euro** (Italia 22.358 euro) e la **retribuzione media annua** dei lavoratori dipendenti è di **18.405 euro** (Italia 23.630). Nel 2022 solo il **4,8% dei bambini** ha usufruito di servizi comunali per l'infanzia, circa un quarto della media nazionale (16,8%). La **partecipazione scolastica** nella fascia 4-5 anni raggiunge invece il **99,7%** nel 2023, superando la media italiana (94,7%). Nel biennio 2022/2023 solo il **6,7% delle scuole statali** risulta dotato di mensa (Openpolis 2024).

La Città metropolitana di Napoli affronta una **povertà alimentare diffusa**, come dimostra il fatto che quasi la metà delle domande ai Centri Caritas riguarda beni materiali (49,3%), in particolare aiuti alimentari sotto forma di **pacchi**, accesso a **mense** ed **empori solidali**, **buoni pasto o spesa**, **ticket alimentari**, **sussidi** per l'acquisto di generi di prima necessità e richieste di prodotti per l'infanzia o viveri a domicilio. Il quadro territoriale è tuttavia fortemente eterogeneo, con profondi divari socio-economici che alternano aree di grave deprivazione a zone di relativo benessere.

La rete di aiuto alimentare comprende **10 mense** (gestite interamente dalla Caritas) e **7 empori solidali**, sostenuti da parrocchie, associazioni locali ed esercizi commerciali di prossimità. Si tratta di una risposta capillare ma frammentata, in cui prevale una **logica emergenziale**, priva di una *food policy* urbana e di una governance integrata. Le iniziative di recupero degli sprechi, come la "*Carta Spreco Zero*", restano poco collegate a strategie pubbliche organiche in materia di sicurezza alimentare e inclusione sociale.

La sperimentazione del Reddito Alimentare nella Città metropolitana di Napoli coinvolge nove enti del Terzo Settore (ETS), tra cui grandi realtà come Caritas, ACLI e Progetto Arca, tutte con una presenza capillare sul territorio e una consolidata esperienza nella distribuzione alimentare secondo i criteri della Legge Gadda. Dopo una selezione tramite bando comunale, i nove ETS hanno avviato un percorso di coprogrammazione formale ai sensi dell'articolo 55 del Codice del Terzo Settore, scegliendo ciascuno il proprio canale distributivo preferenziale (mense, unità di strada, empori o pacchi alimentari).

Il Comune ha inoltre selezionato tre operatori commerciali tramite un secondo avviso pubblico e attivato collaborazioni con la catena locale Tirrenia e con il Consorzio Agroalimentare di Napoli. Il **Servizio Inclusione e Integrazione Sociale dell'Area Welfare** del Comune ha assunto il ruolo di coordinamento, mentre la gestione operativa della filiera - dal recupero alla distribuzione delle eccedenze - è affidata agli ETS e agli operatori economici.

La misura è rivolta ai **nuclei familiari con ISEE compreso tra 6.000 e 9.000 euro**, con la possibilità di ampliare la platea dei beneficiari tramite dichiarazione di indigenza rilasciata dai servizi sociali territoriali. Un'attenzione specifica è riservata alle **persone senza fissa dimora**, per le quali si intende rafforzare il canale delle mense e delle unità di strada.

Permangono tuttavia diverse **criticità**, tra cui la difficoltà nel reperire operatori commerciali - anche a causa della **scarsa partecipazione delle grandi catene** già coinvolte in altri canali di recupero delle eccedenze - e la **limitata disponibilità di risorse** per coprire i costi logistici. Si segnalano inoltre **problemi tecnici** legati alla piattaforma ministeriale di rendicontazione e alle **tempistiche di rendicontazione incompatibili** con la deperibilità dei prodotti alimentari.

Nel complesso, il **Reddito Alimentare a Napoli** sembra mantenere un **carattere prevalentemente emergenziale**, senza introdurre elementi di innovazione strutturale nel sistema locale di aiuti. Tuttavia, ha contribuito a creare una rete di ETS radicata nei quartieri più vulnerabili e un'organizzazione della distribuzione basata su canali diversificati, efficace in un territorio complesso e frammentato come quello napoletano.

CAPITOLO 3.

LE PROPOSTE DI AZIONE CONTRO LA FAME

Come emerso dall'analisi condotta nel capitolo 2, le risposte attualmente messe in atto per contrastare la povertà alimentare non riescono a garantire una risposta coordinata e strutturale ai bisogni delle persone. Le attuali politiche di contrasto alla povertà alimentare si basano su risposte emergenziali come l'utilizzo di eccedenze alimentari o l'erogazione di sussidi *una tantum*, facendo emergere limiti importanti rispetto alla capacità di rispondere in modo dignitoso e sostenibile a bisogni multidimensionali.

Nonostante siano sempre più le attività del Terzo Settore che presentano caratteristiche innovative come servizi integrati di attivazione e inserimento socio-lavorativo dei partecipanti ai progetti, la maggior parte delle attività presenti sul territorio nazionale rimane focalizzata sull'assistenza materiale alimentare, con forti disomogeneità tra i diversi territori.

La povertà alimentare richiede **risposte strutturali** in grado di garantire **dignità e autonomia a lungo termine**. È un fenomeno che non può essere affrontato esclusivamente con risposte emergenziali o assistenziali, ma tramite politiche pubbliche sistemiche e integrate.

Alla luce dei dati emersi nelle nostre analisi e delle criticità rilevate negli interventi esistenti, sarebbero auspicabili a nostro avviso politiche e misure con l'obiettivo di rendere più efficace, strutturale e dignitosa la risposta alla povertà alimentare. Di seguito presentiamo le nostre proposte, come punto di partenza per costruire un dialogo con le autorità e tutti gli *stakeholder* coinvolti nel sistema del contrasto alla povertà alimentare, per una co-progettazione integrata mirata a raggiungere un sistema di politiche coerente ed efficace.

Un approccio basato sul diritto al cibo

Per raggiungere politiche di contrasto alla povertà alimentare efficaci e ben strutturate, serve un approccio basato sui diritti, in particolare sul riconoscimento del **diritto al cibo**. Il diritto al cibo è sancito da diversi strumenti giuridici internazionali ratificati dall'Italia che, quindi, ha l'obbligo di rispettarlo e adottare misure per conseguire progressivamente la piena realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata. Tuttavia, il diritto al cibo non è esplicitamente garantito dalla Costituzione e dalla normativa italiana.

Negli ultimi anni in Italia il diritto al cibo è stato oggetto di dibattito e di importanti iniziative locali, a partire da **Expo Milano 2015** e la successiva **Carta di Milano**, passando dalle sempre più numerose *food policy* locali, fino all'introduzione del diritto al cibo nello Statuto comunale in città come Torino e Bologna. Ma a livello nazionale il diritto al cibo rimane implicito e frammentario²² e tale assenza di un quadro normativo chiaro e unitario crea lacune in termini di tutela giuridica efficace e vincolante del diritto al cibo e di standard chiari che guidino le azioni delle autorità competenti. Queste lacune hanno un impatto sulla qualità e la coerenza delle politiche pubbliche, contribuendo alla frammentarietà degli interventi oggi presenti sul territorio nazionale.

È fondamentale inserire esplicitamente il **diritto al cibo nella legislazione nazionale**, affinché la lotta contro la povertà alimentare passi da un approccio emergenziale e caritatevole ad un approccio basato sui diritti umani con risposte strutturate e sostenibili che garantiscano la dignità e l'autonomia delle persone e siano conformi agli obblighi internazionali.

22. Per approfondimenti: Dr. Tomaso Ferrando, Valentina De Gregorio, Sara Lorenzini and Lidia Mahillon, *The right to food in Italy between present and future* (2018).

3.1 Focus: il diritto al cibo

Il diritto al cibo è riconosciuto nella **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo** del 1948 (articolo 25), nel **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali** del 1976 (articolo 11), nella **Convenzione per i diritti dei bambini** (articoli 24 e 27), e nella **Convenzione per i diritti delle persone con disabilità** (articolo 28).

Di particolare rilevanza è il **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PIDESC)**, ratificato dall'Italia nel 1977. Il PIDESC vincola l'Italia non solo a garantire il diritto di essere liberi dalla fame (articolo 11 paragrafo 2), ma anche a garantire l'accesso a uno stile di vita adeguato, inclusa un'alimentazione adeguata, per tutti (articolo 11 paragrafo 1). In particolare, tramite il PIDESC, gli Stati contraenti, come l'Italia, sono obbligati a rispettare, promuovere e proteggere questo diritto, adottando adeguate misure per conseguire progressivamente la piena realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata.

Nel **Commento Generale n. 12** del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, si dichiara che "il diritto a un'alimentazione adeguata si realizza quando ogni uomo, donna e bambino, da solo o in comunità, ha accesso fisico ed economico, in ogni momento, a un'alimentazione adeguata o ai mezzi per procurarsela". Il documento specifica che l'accesso a un'alimentazione adeguata implica una "dieta che, nel suo complesso, contiene un mix di nutrienti per la crescita fisica e mentale, lo sviluppo e il mantenimento, e l'attività fisica, conformi alle esigenze fisiologiche umane in tutte le fasi del ciclo di vita e in base al sesso e all'occupazione".

Nel 2014, l'allora **Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione, Olivier De Schutter**, ha proposto un'interpretazione più ampia del diritto al cibo, definendolo come "il diritto di ogni individuo, da solo o in comunità con altri, di avere accesso fisico ed economico in ogni momento a cibo sufficiente, adeguato e culturalmente accettabile, prodotto e consumato in modo sostenibile, in modo da preservare l'accesso al cibo delle generazioni future".

Il diritto al cibo si configura quindi come un **diritto multidimensionale** che coinvolge varie politiche pubbliche, incluse politiche sociali per garantire l'accesso economico a una dieta adeguata (tramite politiche del lavoro e di welfare) e politiche agricole e ambientali per creare sistemi alimentari che producano cibo in modo sostenibile, in linea con i pilastri fondamentali del diritto al cibo: **disponibilità, accessibilità, adeguatezza e sostenibilità** del cibo.

Tale multidimensionalità è riflessa nelle **Linee guida volontarie FAO** per sostenere la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, adottate dal Consiglio della FAO nel 2004. Le Linee guida sono uno strumento fondamentale che offre una guida pratica agli Stati per implementare il diritto al cibo nel contesto nazionale, suggerendo una vasta gamma di politiche e misure che spaziano in molte aree (governance, sistemi di mercato, sistemi giuridici e istituzioni, lavoro, welfare, accesso alla terra, protezione dei consumatori, ecc.), mantenendo sempre un approccio basato sui diritti umani.

Nel presente rapporto ci concentreremo su alcuni elementi del diritto al cibo e sulle relative politiche che permettono l'accesso a un'alimentazione adeguata, in particolare politiche del lavoro e di welfare. Ulteriori elementi del diritto al cibo saranno approfonditi in rapporti futuri.

Coordinamento tra le autorità e gli attori competenti

Al fine di assicurare coerenza, coordinamento e sinergie tra le politiche di welfare e le politiche attive del lavoro, è necessario istituire un **Tavolo di lavoro istituzionale per politiche e misure di contrasto alla povertà alimentare e l'accompagnamento verso l'autonomia**. In questo modo, si assicurerebbe una risposta strutturata alla povertà alimentare, implementata in modo trasversale dalle istituzioni competenti, con un approccio multidimensionale, che agisca su cause ed effetti della povertà alimentare, senza lasciare indietro nessuna delle categorie più vulnerabili.

Il Tavolo di lavoro permetterebbe di riunire tutte le autorità competenti, a partire dai ministeri primariamente responsabili delle politiche di welfare e delle politiche attive del lavoro, come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e il Ministe-

ro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF). A questi si aggiungerebbe il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che gestisce i finanziamenti per le politiche nel bilancio annuale dello Stato, e il Ministero della Salute, insieme alle Regioni e agli enti locali, che svolgono un ruolo centrale nell'implementazione delle politiche di welfare e per il lavoro a livello locale.

È, inoltre, importante **garantire la partecipazione degli ETS attivi nei programmi di contrasto alla povertà alimentare e di riattivazione dei partecipanti**, per assicurare complementarità e coordinamento del lavoro svolto dagli enti pubblici e del Terzo Settore. Di fondamentale importanza anche il coinvolgimento dei partecipanti ai programmi svolti dagli ETS e dei destinatari delle politiche di welfare e delle politiche attive del lavoro, per garantire un **processo decisionale pienamente partecipativo** e basato sui bisogni espressi dalle persone che vivono in prima persona la vulnerabilità della povertà alimentare.

Misure contro la povertà alimentare che garantiscano autonomia

Nessuna delle politiche attualmente attive per contrastare specificamente la povertà alimentare, ovvero la **Carta Dedicata a Te** e il **Reddito alimentare**, presenta servizi integrativi di attivazione dei destinatari. Entrambe le misure hanno un approccio emergenziale e assistenziale, senza integrarsi in strategie più strutturate che accompagnino i destinatari verso l'autonomia: la Carta Dedicata a Te rimane un contributo erogato una sola volta per ciascun nucleo familiare, mentre il Reddito alimentare si basa sul riutilizzo delle eccedenze alimentari per contribuire agli aiuti alimentari erogati dagli ETS.

Grazie al coordinamento e alle sinergie create tramite l'attivazione del Tavolo istituzionale, è necessario assicurare un sistema di politiche di contrasto alla povertà integrato che, tra le altre dimensioni, si rivolga specificamente alla povertà alimentare, garantendo un **approccio olistico** che affronti le cause e le conseguenze di questo fenomeno e che riesca a raggiungere in modo efficace i bisogni multidimensionali dei destinatari.

Per mantenere politiche orientate verso l'autonomia sul lungo termine dei destinatari, le persone in condizione di povertà alimentare che percepiscono misure di contrasto alla povertà alimentare devono essere indirizzate verso altri livelli di politiche di assistenza, in base alle loro esigenze e condizioni. In particolare, si può creare la seguente differenziazione in base allo status dei destinatari delle politiche di contrasto alla povertà, inclusa la povertà alimentare:

- Se sono soggetti "occupabili", bisogna assicurarsi di coinvolgerli in misure di inserimento lavorativo efficaci, che rendano possibile la riattivazione dell'individuo e lo guidino verso il rientro nel mercato del lavoro. È importante che tali percorsi di formazione e reinserimento lavorativo siano personalizzati in base alle competenze, predisposizioni ed esperienze pregresse dei partecipanti.
- Se sono considerati "non occupabili", è consigliato inserirli in misure di sostegno al reddito continuative che possano svolgere un ruolo complementare per rafforzare il contrasto alla povertà. È necessaria particolare attenzione a non catalogare automaticamente le persone con carichi di cura come "non occupabili" come avviene nelle procedure ADI. Lo screening delle famiglie in povertà e povertà alimentare può anzi diventare l'occasione per individuare le persone con carichi di cura e identificare i loro bisogni per instaurare politiche strutturali volte a eliminare le barriere che non permettono loro di accedere al mercato del lavoro. Ad esempio, politiche di supporto al rientro lavorativo delle madri per conciliare famiglia-lavoro, come criteri di accesso a pre-post scuola che includono persone in cerca di lavoro.
- Se hanno già un'occupazione lavorativa ma rimangono in condizione di povertà, in linea con il crescente fenomeno dei *working poor*, sono necessarie misure e politiche per assicurare un mercato del lavoro che permetta di vivere una vita dignitosa e accedere a una dieta sana.

Inoltre, per essere davvero efficaci e creare le condizioni per l'autonomia a lungo termine, le politiche attive per il lavoro dovrebbero andare oltre la semplice logica del reinserimento lavorativo includendo anche la **riattivazione personale e psicologica**. I percorsi formativi devono non solo migliorare le competenze professionali e tecniche dei partecipanti, ma **favorire anche l'autostima e la fiducia in sé per stimolare la motivazione personale** nell'intraprendere un percorso di reinserimento nel contesto sociale e nel mercato del lavoro. Nell'ambito del progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia", Azione Contro la Fame ha sperimentato con successo un percorso di riattivazione personale e supporto all'inclusione socio-lavorativa tramite incontri di gruppo, che ha favorito la rimotivazione e il miglioramento delle competenze trasversali dei partecipanti, stimolandoli a rivestire un ruolo da protagonisti nel loro percorso formativo e professionale. I miglioramenti riscontrati nelle abitudini alimentari e nella riattivazione dei partecipanti al progetto sono il risultato dell'attenzione verso l'accrescimento

dell'autostima, delle competenze, e della motivazione, elementi indispensabili per contrastare l'esclusione sociale delle famiglie ed assicurare una sicurezza alimentare sostenibile nel tempo.

Interventi del Terzo Settore

Le misure di contrasto alla povertà alimentare messe in atto dal Terzo Settore devono **garantire l'accesso a una dieta sana e completa**, quindi assicurarsi di integrare con cibi freschi la catena logistica di pacchi alimentari, spesso incentrata sulla distribuzione o redistribuzione di cibi secchi non deperibili.

Qualsiasi sia la modalità di erogazione degli aiuti alimentari scelta, dalla distribuzione di pacchi o di tessere spesa, deve essere accompagnata da **percorsi di educazione alimentare** per costruire pattern di acquisto e consumo alimentare che portino a una dieta sana ed equilibrata.

Anche gli interventi messi in atto dal Terzo Settore rimangono principalmente improntati verso l'emergenza e l'assistenza materiale, nonostante le linee guida del FSE+ spingano per una maggiore integrazione di misure dell'assistenza alimentare con misure di attivazione, inclusione socio-lavorativa ed *empowerment* dei partecipanti. Per poter offrire una risposta sostenibile e strutturata alla povertà alimentare che garantisca dignità e autonomia dei destinatari nel lungo periodo, è fondamentale **incrementare il focus sull'*empowerment* dei partecipanti ai progetti e sui cambiamenti strutturali necessari per uscire dalla dipendenza degli aiuti**. Per evitare di creare una spirale negativa che creerebbe dipendenza dall'assistenza, bisogna ricreare le condizioni per la generazione di reddito e di autosufficienza.

È necessario **aumentare le risorse economiche e umane** disponibili per gli enti locali affinché possano anzitutto rafforzare le proprie capacità di implementazione delle misure di contrasto a povertà alimentare e di attivazione socio-lavorativa. Per aumentare l'efficacia degli interventi serve anche realizzare una **mappatura di tutte le iniziative attive a livello locale** in ambito di contrasto alla povertà alimentare che, se attuata a livello comunale tramite appositi tavoli di lavoro territoriali, rappresenterebbe un passaggio fondamentale per costruire reti tramite cui garantire sia la partecipazione attiva degli ETS nei processi di programmazione sociale, sia un efficace coordinamento tra attori. Tale coordinamento permetterebbe di evitare la duplicazione degli interventi e relativi sprechi di risorse e di creare sinergie per integrare l'assistenza alimentare più incentrata sull'aiuto materiale con servizi di *empowerment* e attivazione dei partecipanti.

Lavoro che permette di accedere a una dieta sana

Il lavoro è il principale strumento che permette la fuoriuscita da una condizione di povertà alimentare verso un'autonomia sostenibile nel tempo. L'attenzione che le attuali politiche di welfare (ADI e SFL) hanno nei confronti dell'attivazione socio-lavorativa delle persone "attivabili" all'interno delle famiglie destinatarie può rappresentare un positivo passo verso l'autonomia dei destinatari, ma è necessario che il lavoro in Italia torni ad avere effettivamente un ruolo di fattore protettivo verso condizioni di povertà.

Infatti, per poter offrire un'efficace soluzione alla povertà alimentare, il lavoro deve permettere di vivere una vita dignitosa, incluso l'accesso a una dieta sana. Questo aspetto è reso ancora più importante a fronte dell'inflazione dei prezzi dei generi alimentari post-pandemica, che risulta maggiore dell'inflazione media globale secondo i dati del Rapporto SOFI 2025 della FAO. Tale inflazione alimentare ha comportato un generale aumento del costo di una dieta sana che si scontra con il calo dei salari reali in Italia degli ultimi anni.

"In futuro potrei fare a meno del SFL, dipende però anche dal tipo di lavoro. Perché lavorare mi aiuterebbe, ma dipende da quanto prendo di stipendio. [Il SFL] è un supporto in più e, perlomeno, è un'entrata sicura."

Partecipante al progetto "Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia" a Milano.

Come evidenziato dall'analisi al capitolo 1, il fenomeno della povertà lavorativa è sempre più presente e le famiglie italiane devono affrontare diversi livelli di fragilità economica incluse situazioni di **sotto-occupazione, precarietà contrattuale e bassi salari**. Per poter offrire una risposta alla povertà alimentare e assicurare la piena autonomia nel medio-lungo termine dei destinatari delle politiche pubbliche di welfare e per l'attivazione lavorativa, è cruciale **assicurare un mercato del lavoro che permetta di accedere a una dieta sana tramite salari adeguati, contratti stabili e l'accesso al lavoro a tempo pieno** grazie a misure di supporto per la conciliazione famiglia-lavoro.

“Percepriamo l'ADI, non abbiamo usufruito del Patto di Attivazione Digitale perché abbiamo un minore in famiglia, non abbiamo quindi avviato una formazione per il lavoro, per noi un lavoro non in nero potrebbe essere controproducente perché [il salario] non basterebbe a coprire i bisogni familiari.”

Partecipante al progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” a Napoli.

Il primo passo indispensabile è **assicurare un generale aumento dei salari**. La questione dell'introduzione di un salario minimo adeguato negli ultimi anni è stata oggetto di accesi dibattiti. In Italia non esiste un livello minimo di retribuzione fissato per legge, ma questa mancanza è compensata da contratti collettivi nazionali (CCNL). L'articolo 36 della Costituzione riconosce il diritto a “una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.” Questo diritto si integra con l'articolo 39, che attribuisce ai sindacati il potere di stipulare CCNL vincolanti per i lavoratori appartenenti alla categoria cui il contratto si riferisce.

La giurisprudenza ha, negli anni, applicato i livelli minimi di retribuzione stabiliti dai CCNL anche a imprese e lavoratori appartenenti alla medesima categoria ma non aderenti a un contratto collettivo. Tuttavia, la proliferazione di CCNL (un rapporto CNEL rileva che al 31 dicembre 2021 i contratti collettivi depositati erano 992) ha creato il cosiddetto “**dumping contrattuale**”, ovvero l'applicazione di CCNL firmati da organizzazioni meno rappresentative che applicano livelli minimi di retribuzione più bassi.

In seguito alla direttiva UE 2022/2041, che mira a garantire salari minimi adeguati e condizioni di vita e lavoro dignitose per i lavoratori europei, il dibattito politico ha portato a diverse proposte, tra cui l'introduzione di un salario minimo legale, l'aumento dell'efficacia e della rappresentatività dei CCNL e il taglio del cuneo fiscale, molte delle quali sono state avanzate come proposte di legge in Parlamento.

Qualsiasi strumento venga scelto per risolvere il problema del calo dei salari, è fondamentale che non lasci indietro nessuna categoria di lavoratori e che garantisca un livello minimo di salario in grado di assicurare una vita dignitosa e che quindi permetta di far fronte alle spese essenziali e sia adeguato al costo di una dieta sana²³.

Inoltre, nonostante gli sforzi per contrastare il fenomeno della disoccupazione, permane una **disparità di accesso al mercato del lavoro per categorie particolarmente vulnerabili alla povertà alimentare, tra cui donne, persone straniere e persone nel Sud del Paese**.

Mentre le riflessioni per un maggior inserimento lavorativo delle persone straniere saranno oggetto di approfondimenti in rapporti futuri, per quanto riguarda l'inserimento lavorativo femminile sottolineiamo l'**importanza di politiche a favore della conciliazione famiglia-lavoro**. Un esempio sono le recenti misure a sostegno dell'accesso agli asili nido, che hanno bisogno però di essere iscritte all'interno di un sistema integrato di misure che garantisca servizi per l'infanzia accessibili su tutto il territorio nazionale per potere essere pienamente efficaci. Di cruciale importanza per la riattivazione socio-lavorativa delle donne con carichi di cura è assicurare che i servizi per l'infanzia, incluse le attività di pre-post scuola, siano accessibili anche da famiglie con genitori disoccupati in cerca di impiego, per permettere loro la frequentazione di corsi formativi ed un efficace processo di reinserimento lavorativo.

“Io ci spero di trovare un lavoro con cui riesca a unire famiglia e lavoro. Il mio problema è che non posso permettermi di stare fuori otto ore, perché ho dei figli minori che vanno a scuola. Devo trovare un lavoro con cui riesco a fare tutte e due le cose, lavorare e prendermi cura dei figli. Vorrei anche fare a meno dell'ADI sinceramente. Vorrei un lavoro che mi garantisce uno stipendio fisso ogni mese perché delle volte purtroppo facciamo molta fatica.”

Partecipante al progetto “Mai Più Fame: dall'emergenza all'autonomia” a Milano.

Un ulteriore strumento fondamentale è costituito dalle **mense scolastiche**: non solo promuovono l'alimentazione sana di bambini e bambine, ma sono utili anche per sostenere i genitori nella gestione dell'alimentazione della famiglia assicurando l'accesso dei figli a un pasto sano durante i giorni feriali, contribuendo ad alleggerire il carico di responsabilità genitoriale in un'ottica di conciliazione famiglia-lavoro. È quindi necessario **garantire l'accesso universale alle mense scolastiche** su tutto il territorio nazionale e renderlo gratuito per tutte le famiglie in condizioni di povertà. Le mense devono offrire menù che rispettino i prin-

²³. Si rimanda all'Indice di Accessibilità Economica (IAE) di una dieta sana, elaborato dal gruppo di ricerca dell'Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare (OIPA) promosso da CURSA, che calcola e mette in relazione i costi di una dieta raccomandata (o sana e sostenibile) e quelli della dieta media attuale degli italiani.

cipi di una dieta sana, bilanciata, sostenibile e culturalmente inclusiva. Per raggiungere questi obiettivi, è essenziale aumentare i fondi a livello locale per garantire la costruzione e ristrutturazione di mense scolastiche e la copertura dei contributi per le famiglie più economicamente vulnerabili.

Di recente sono stati intrapresi alcuni passi verso questi obiettivi, soprattutto nell'ambito del sistema europeo della *Child Guarantee* (in Italia, il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia, PANGI) che prevede interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, inclusa la povertà alimentare, tra cui:

- rendere l'offerta di un pasto sano al giorno a scuola un servizio pubblico essenziale per il quale venga stabilito uno specifico livello essenziale delle prestazioni (LEP),
- estendere progressivamente il servizio di refezione scolastica e del tempo pieno nelle scuole dell'infanzia e primaria, a tendere verso l'accesso universale partendo dai territori dove si concentra la povertà educativa,
- ridurre i contributi da parte delle famiglie ai costi di gestione del servizio mensa estendendo le fasce di gratuità,
- attivare un tavolo di coordinamento tecnico tra Ministero dell'Istruzione, MLPS, Dipartimento Politiche per la Famiglia, Ministero della Salute, AGIA, Regioni e ANCI, prevedendo la consultazione degli *stakeholder* interessati.

Il piano propone inoltre che la *Child Guarantee*, anche in raccordo con l'FSE+, possa essere utilizzata per incidere sul costo del servizio di refezione per il tramite dei Comuni, alleggerendo il contributo a carico delle famiglie in stato di bisogno. L'equiparazione dell'accesso alla mensa scolastica, rispetto ai sistemi ex-FEAD per gli aiuti alimentari, consentirebbe di integrare gli sforzi pubblici (mense scolastiche) e del Terzo Settore (pacco alimentare) nel contrasto della povertà alimentare. Il PNRR, che prevede un investimento di 400 milioni per la costruzione di mense scolastiche, potrebbe contribuire a questo obiettivo.

Misure basate su dati e monitoraggio per assicurare efficacia

Le informazioni sui destinatari delle misure di welfare destinate a contrastare la povertà e favorire il reinserimento lavorativo sono spesso diffuse con notevoli ritardi e in modo parziale. Come emerso dall'analisi effettuata nel capitolo precedente, al momento dell'elaborazione del rapporto non sono disponibili dati a livello nazionale sull'andamento della **Carta Dedicata a Te**, sullo status operativo dei progetti di **Reddito Alimentare**, né sull'impatto dei percorsi di reinserimento socio-lavorativo attivati tramite l'**ADI** e il **SFL**.

È fondamentale garantire la pubblicazione periodica di dati aggiornati e accessibili sui destinatari che accedono alle misure e sui risultati ottenuti, con particolare attenzione alla qualità e agli esiti dei percorsi personalizzati di reinserimento lavorativo e riattivazione personale. Questo permetterebbe di creare un sistema di monitoraggio sistematico in cui valutare in modo rigoroso la copertura e l'efficacia degli interventi.

La centralizzazione della selezione dei destinatari tramite **INPS**, che individua e notifica automaticamente gli aventi diritto (come avviene per la **Carta Dedicata a Te**), rappresenta una pratica positiva che dovrebbe essere replicata con le altre misure, per garantire che raggiungano tutte le persone aventi diritto e ridurre il rischio di **non-take up**, ovvero il fenomeno in cui persone o gruppi a cui sono destinati benefici, sussidi o programmi sociali non ne usufruiscono, nonostante soddisfino i requisiti necessari per accedervi.

Al momento, non vengono utilizzati indicatori specifici sulla **povertà alimentare** per identificare i destinatari delle misure di contrasto a questa forma di povertà. È consigliabile adottare gli indicatori **ISTAT** sulla deprivazione alimentare materiale e sociale, nonché sull'insicurezza alimentare, per tenere conto delle categorie più colpite dalla povertà alimentare all'interno dei processi di selezione dei destinatari. Inoltre, è utile valutare internamente soluzioni aggiuntive per garantire che le misure di contrasto alla povertà alimentare raggiungano realmente chi ne ha più bisogno.

**PER IL CIBO
PER L'ACQUA
PER LA SALUTE
PER LA NUTRIZIONE
PER LA CONOSCENZA
PER I BAMBINI
PER LE COMUNITÀ
PER TUTTI
PER SEMPRE**

**PER L'AZIONE
CONTRO LA FAME.**

