

Le politiche urbane del cibo tra sostenibilità e crisi

La governance dei percorsi italiani

Giorgio Giovanelli



Collana Materiali e documenti 91

SCIENZE SOCIALI

Le politiche urbane del cibo tra sostenibilità e crisi

La governance dei percorsi italiani

Giorgio Giovanelli



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Copyright © 2022

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

Registry of Communication Workers registration n. 11420

ISBN 978-88-9377-257-0

DOI 10.13133/9788893772570

Publicato nel mese di dicembre 2022 | *Published in December 2022*



Opera distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione –
Non commerciale – Non opere derivate 3.0 Italia e diffusa in modalità
open access (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

*Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial –
NoDerivatives 3.0 Italy (CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

In copertina | *Cover image:* Enis Aksoy. <https://www.istockphoto.com/it>

*A Carlo e Stefania,
e... a Ludovica*

Indice

Introduzione	11
PARTE I – LA REGOLAZIONE DEL SISTEMA DEL CIBO COME POLICY ISSUE MULTISCALARE	
1. Il sistema globale del cibo e le agende globali di sostenibilità	23
1.1. Il sistema globale del cibo - una definizione normativa	23
1.2. L’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i Sustainable Development Goals	28
1.3. L’Unione Europea e la sostenibilità, la Politica Agricola Comune e la strategia Farm to Fork	32
1.4. L’obiettivo della Food Security e il concetto di Food Sovereignty	37
2. I movimenti del cibo e la costruzione “dal basso” della prospettiva locale e urbana del cibo	43
2.1. I sistemi locali del cibo	43
2.2. Il fenomeno degli Alternative Food Networks e l’azione dei consumatori	47
2.3. Gli anni Duemila, il processo di urbanizzazione, la scala urbana e la nuova “equazione del cibo”	52
3. Le Urban Food Policies	57
3.1. Il ruolo della FAO ed il concetto di “City Region Food System”	57
3.2. Expo-2015 e il Milan Urban Food Policy Pact	60
3.3. Le politiche locali e urbane del Cibo/Urban Food Policies	64
3.4. L’inclusione di attori non-istituzionali e gli strumenti di governance delle UFPs	68

PARTE II – LE URBAN FOOD POLICIES IN ITALIA

4. La multiscalarità della regolazione dei sistemi del cibo – il caso italiano	73
4.1. La scala nazionale, il ruolo delle Regioni e le competenze in materia di agricoltura e alimentazione	73
4.2. Le competenze di policy dei Comuni in materia di cibo	79
4.3. Il Milan Urban Food Policy Pact ed i Comuni italiani	83
4.4. Il disegno della ricerca	87
5. I percorsi italiani di costruzione di Urban Food Policies	93
5.1. Il percorso della food policy di Milano	93
5.2. Il percorso di Torino	96
5.3. La Food Policy di Roma	99
5.4. I percorsi di Bergamo, Livorno, Trento e della Piana del Cibo	102
6. La governance delle UFPs	105
6.1. Gli strumenti di e per la governance delle UFPs – I consigli del Cibo	105
6.2. La mutua dipendenza tra gli attori e le risorse politiche e finanziarie nelle UFPs	109
6.3. Limiti e criticità del modello delle UFPs. I rapporti tra scale del potere politico e le assenze nei processi	112
7. La circolazione delle idee e delle soluzioni di policy tra le UFPs	117
7.1. Il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i processi di costruzione delle UFPs	117
7.2. Il ruolo dei networks degli esperti – Il caso della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo	121
7.3. Le città come agenti di trasferimento. Il ruolo di Milano	125
8. La pandemia da COVID-19: vecchie e nuove sfide di policy del cibo	129
8.1. Dal locale al globale, la crisi pandemica da COVID-19	129
8.2. Le risposte di policy su scala globale e le iniziative nelle città	133
8.3. Le UFPs italiane alla prova della crisi	137

PARTE III – UN'INTERPRETAZIONE

9. Il meta-frame delle politiche locali e urbane del cibo	143
Gli elementi del meta-frame	143

9.1. Valori e immaginari condivisi, il ruolo del concetto di sostenibilità	145
9.2. La multi-scalarità delle policy e il ruolo delle città	149
9.3. Interdipendenze e risorse del policy-making (urbano)	155
Conclusioni	163
Bibliografia	171

Introduzione

In un'intervista del 2013, l'architetto Carolyn Steel, autrice dei testi *Hungry City: How Food Shapes Our Lives* (2008) e *Sitopia: How Food Can Save the World* (2020), lanciava la seguente provocazione: il cibo è troppo grande per essere visibile, è ovunque¹. Questa affermazione evidenziava come il cibo sia presente in tutti gli aspetti della vita sociale, da quello culturale a quello economico, dalla vita degli individui alle configurazioni spaziali delle città. Il cibo può essere analizzato quindi in termini di *sistema del cibo*, una espressione che, nella definizione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico – OCSE, indica tutti gli elementi e le attività relative alla produzione e al consumo di cibo e ai loro effetti, inclusi i risultati economici, sanitari e ambientali².

Il cibo è in tal senso un tema su cui si concentrano le attenzioni di ricercatori e studiosi appartenenti ad un ampio numero di discipline scientifiche, a titolo di esempio, le tecniche di produzione, di allevamento e di trasformazione degli alimenti sono materia di studio delle scienze agrarie e veterinarie, il tema della nutrizione umana è oggetto di studio delle scienze mediche e psicologiche, mentre la produzione e commercializzazione del cibo è materia di studio di economisti e giuristi. Nell'analisi delle scienze sociali assumono una particolare rilevanza le relazioni tra il funzionamento di questo sistema e le condizioni di vita e di lavoro di gruppi sociali, gli stili di consumo, gli andamenti delle economie delle aree rurali e urbane del mondo e i

¹ L'intervista integrale è disponibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=P-vgAEXIOXM>

² Fonte: <https://www.oecd.org/food-systems/>

processi di commercializzazione. Particolare attenzione è inoltre riservata alla dimensione di *policy*, attraverso lo studio delle politiche pubbliche e delle azioni condotte da attori non-istituzionali, come portatori sia di interessi che di diritti, nella regolazione e nella gestione del sistema. Il funzionamento del sistema del cibo è articolato in fasi: produzione, trasformazione, distribuzione, consumo e gestione degli scarti. A ognuna di esse corrisponde una serie di *policy issues* che passano dalla fame al sovraconsumo di cibo, dall'insorgenza di patologie nutrizionali ai danni ambientali del sistema produttivo, problemi che richiedono quindi politiche pubbliche (Busetti, 2020) per orientare il suo funzionamento, mediare interessi di attori divergenti e mitigare i suoi impatti ambientali, sociali ed economici. Le politiche pubbliche del cibo si presentano quindi come un complesso campo multi-scalare dove attori istituzionali, che operano su diverse scale del potere politico, intervengono e concorrono, ciascuno con le proprie competenze, alla gestione del sistema globale del cibo. Come vedremo nel primo capitolo le Nazioni Unite hanno due organizzazioni dedicate al cibo e all'alimentazione – l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e il World Food Programme (WFP) – ponendo in tal senso il cibo sullo stesso piano dei temi dello sviluppo economico, dell'ambiente, dell'infanzia, della cultura.

Il sistema globale del cibo attraversa i confini nazionali, interessa i sistemi economici e si relaziona con gli aspetti culturali e identitari delle popolazioni del mondo. La dimensione globale del sistema del cibo si evidenzia, quindi, sia nella portata degli effetti e dei problemi che sono connessi alle sue fasi, che nelle strategie e nelle agende di *policy* per la sua gestione elaborate da organizzazioni internazionali e condivise con i governi nazionali. Come sostenuto dal *World Food Programme*, il sistema alimentare non soddisfa i bisogni di ampi settori della società, con circa 800 milioni di persone nel mondo che non hanno accesso ad una dieta sana e nutriente (FAO, 2022), e il suo funzionamento risente degli effetti dei cambiamenti climatici, della globalizzazione e della presenza di conflitti³. In questa prospettiva si è evidenziata, negli ultimi anni, l'urgenza di affrontare in maniera coordinata e globale i problemi del sistema del cibo, prima tra tutti la possibilità per le persone di avere accesso a cibo sano e nutriente, una delle priorità dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che ha indicato nella lotta alla povertà

³ Fonte: <https://www.wfp.org/food-systems>

e alla fame nel mondo rispettivamente il primo e il secondo obiettivo – *Sustainable Development Goals* – di una transizione allo sviluppo sostenibile.

Nel 2019 la FAO ha individuato sei categorie di fattori che sfideranno il prossimo futuro del sistema globale del cibo (Bendjebbar e Bricas, 2019). In primo luogo, esso dipenderà dai fattori ambientali e il mantenimento della disponibilità di risorse naturali – acqua, suolo e biodiversità – rappresenterà la principale sfida per i sistemi produttivi che dovranno limitare i loro impatti e contrastare i fenomeni di cambiamento climatico. In secondo luogo, il sistema globale del cibo dovrà rapportarsi alle trasformazioni demografiche, ed in particolare, alla crescita di popolazione e ai processi di urbanizzazione. Secondo gli esperti dell'organizzazione, nel garantire la produttività del sistema saranno decisivi i processi di innovazione tecnologica e le infrastrutture di trasporto di acqua, energia e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Il futuro del sistema globale del cibo passerà quindi dal miglioramento dei fattori economici, dall'aumento del reddito per produttori e consumatori, dal funzionamento del commercio globale, dalla stabilità dei prezzi degli input produttivi (energia e fertilizzanti) e del sistema finanziario. Non da ultimi, i fattori socio-culturali – culture, tradizioni, valori e identità, educazione e salute – condizioneranno le scelte di consumo e le diete delle persone. In conclusione, per influenzare il futuro del sistema del cibo la FAO ha attribuito una grande rilevanza anche ai fattori politici, evidenziando il ruolo delle politiche pubbliche e dei rispettivi strumenti – regolamentazioni e leggi, investimenti, sussidi e tasse, informazioni, legittimazione o supporto di attori coinvolti nel sistema – e di un sistema di governance a diverse scale (*ivi*).

Negli ultimi due anni, in corrispondenza della diffusione pandemica del virus SarsCov2 nel marzo del 2020, si è mostrata con particolare evidenza l'interdipendenza tra il sistema globale del cibo e i fattori ambientali, economici, sociali e le scelte di policy dei governi nazionali, non esclusivamente in materia di agricoltura e alimentazione. La crisi sanitaria e l'emergenza alimentare sono state fin da subito poste in relazione sia in termini di causa che di effetto da esperti e organismi internazionali. Sia la pandemia da COVID-19, che le misure per il suo contenimento e la sua gestione adottate dai governi e dagli organismi internazionali, hanno inciso fortemente su ognuna delle fasi del sistema. In particolare, se le restrizioni alla mobilità delle persone, delle merci e sui luoghi di lavoro hanno garantito un valido contrasto allo

sviluppo pandemico, esse hanno, tuttavia, rallentato e ostacolato i sistemi produttivi e distributivi e il funzionamento della *food supply chain* a livello globale. Da un lato, la pandemia ha comportato un aggravamento della *food security* (disponibilità di cibo), con stime che hanno riportato il rischio di incorrere in situazioni di insicurezza alimentare per 83-132 milioni di persone (HLPE, 2020). Dall'altro, le tecniche di produzione intensive e alcuni canali di commercializzazione sono stati indicati, con particolare riferimento all'insorgere di zoonosi (Rivera-Ferrè, *et al.*, 2021), come una delle cause indirette della pandemia, evidenziando in tal senso il nesso tra il funzionamento del *food system* e la salute degli animali e delle persone.

L'analisi delle politiche del cibo deve quindi tenere conto delle interazioni delle fasi di questo sistema con altri settori di policy come le politiche ambientali, sanitarie, economiche ed educative, sempre privilegiando una prospettiva multiscale che possa cogliere il ruolo dei diversi attori istituzionali situati nelle diverse scale del potere politico che concorrono, ognuno con i propri vincoli, le proprie prerogative e strumenti di policy, alla regolamentazione del sistema.

All'interno di questa prospettiva negli ultimi due decenni si è affermata nel dibattito scientifico e politico una specifica consapevolezza circa lo stretto rapporto tra le *policy issue* connesse con il sistema del cibo e la scala urbana, sia come scala dei problemi che delle soluzioni. I processi di urbanizzazione che hanno interessato la popolazione mondiale negli ultimi decenni hanno condotto nel 2008 al superamento della soglia del 51% della quota di persone che risiedono in aree urbane, un dato corrispondente al 57% nel 2021, e che secondo le stime della Banca Mondiale sarà destinato a crescere. Nelle aree urbane si concentra il consumo di cibo, caratterizzato tuttavia da diseguaglianze socio-economiche, da fenomeni di malnutrizione, di obesità e di malattie non trasmissibili legate alla dieta (FAO, 2019). Le città sono quindi i luoghi in cui è prioritario ricercare le soluzioni per il problema della *food security*, per la qualità dell'alimentazione e per una *food supply chain* sostenibile che possa garantire l'approvvigionamento di cibo delle aree urbane valorizzando le produzioni locali e delle aree peri-urbane. Queste priorità sono state rilanciate dalla stessa crisi pandemica, i cui effetti in termini di aumento della povertà, *food security* e di funzionamento delle catene di approvvigionamento si sono concentrate nelle aree urbane, acuendo le condizioni di vulnerabilità di alcune categorie sociali.

Il rapporto tra la scala locale/urbana e lo sviluppo di *food systems* (sostenibili) si è progressivamente consolidato, dapprima con le sperimentazioni di localizzazione delle filiere condotte in Nord America su iniziativa di attivisti del cibo e dei circuiti degli *Alternative Food Networks* fino ad entrare nelle agende di policy degli attori istituzionali e delle organizzazioni internazionali, passando per il contributo conoscitivo e metodologico di esperti, ricercatori ed accademici. L'esposizione universale EXPO-2015, intitolata "Nutrire il Pianeta, Energie per la Vita" e ospitata nella città di Milano (Rho), ha rappresentato un evento decisivo nella costruzione di questo rapporto. Tema dell'esposizione è stato il cibo, inteso come bene primario per le persone e elemento al centro delle tradizioni culturali dei popoli del mondo, dei rapporti tra i paesi, della sostenibilità ambientale, oltre che dei processi di innovazione tecnologica e sociale. Obiettivo di EXPO-2015 è stato dunque il tentativo di promuovere una consapevolezza circa le sfide comuni connesse con il tema del cibo, prima tra tutte il diritto all'alimentazione negato a quel tempo a 795 milioni di persone nel mondo (McGuire, 2015). Sfide globali che in occasione dell'esposizione universale sono divenuti obiettivi di policy anche per le città e le metropoli del pianeta, come sostenuto dall'allora Sindaco di Milano Giuliano Pisapia:

«le amministrazioni urbane possono aggregare e guidare altri attori in gioco, conciliando l'impegno dei cittadini con quello del mondo non profit, delle imprese e delle altre istituzioni. Per attuare politiche concrete specie per quanto riguarda i sistemi alimentari, considerato il ruolo centrale che il cibo riveste nella vita delle città» (cit. in Calori e Magarini, 2015: introduzione).

Questa proposta è stata tradotta nel *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), un patto firmato durante l'EXPO dai rappresentanti dei governi di oltre cento città del mondo. Il Patto prevedeva l'impegno per le amministrazioni urbane a: «lavorare per sviluppare sistemi alimentari sostenibili, inclusivi, resilienti, sicuri e diversificati, per garantire cibo sano e accessibile a tutti in un quadro d'azione basato sui diritti» (Art. 1). La sottoscrizione del MUFPP può essere intesa come evento che ha consentito una visibilità globale, oltre che una nuova legittimazione istituzionale, ai percorsi di conduzione di politiche del cibo basate sulla scala locale e urbana riassunti dall'etichetta di *Urban Food Policy* (UFPs). Le UFPs, che possono consistere in percorsi istituzionali sia antecedenti la sottoscrizione del MUFPP, sia originati dal Patto,

stanno producendo una riconfigurazione nei rapporti tra le istituzioni locali, le imprese, il terzo settore, il settore della ricerca pubblica e privata e i movimenti, nella gestione dei problemi connessi con le diverse fasi dei sistemi locali e urbani del cibo. La scelta di analizzare questi percorsi con la ricerca presentata in questo volume è stata dunque motivata dalla possibilità di osservare un oggetto, un tema, un fenomeno di azione collettiva e azione pubblica locale che si trova ancora nelle sue fasi iniziali. Questo ha consentito di cogliere i fattori che stanno favorendo e ostacolando la diffusione delle politiche locali/urbane del cibo in Italia e le caratteristiche di queste sperimentazioni tuttora in divenire. In altre parole, ha consentito di osservare come si origina un nuovo settore di policy e di governance urbana.

La ricerca ha guardato a questi percorsi da una prospettiva sociologica, che analizza i rapporti tra politica e società nella risoluzione di questioni di interesse collettivo ponendo attenzione ai rapporti fra le dimensioni politica, culturale ed economica dell'azione sociale e di governo. In particolare, la ricerca ha consentito di analizzare gli aspetti relativi all'ingresso nelle agende pubbliche e politiche locali del tema, alla governance delle UFPs e all'interdipendenza tra attori pubblici e privati basata sul possesso di risorse politiche, economiche e cognitive necessarie alla ideazione e conduzione di politiche del cibo, ai processi di circolazione di idee e di conoscenze, al rapporto tra la crisi pandemica, il ruolo delle città e le azioni condotte nei percorsi locali. La ricerca è stata realizzata nel periodo 2019-2021 e ha analizzato i percorsi di costruzione di UFPs nelle città di Milano e Torino, tra le prime realtà italiane a intraprendere questo tipo di sperimentazioni, di Roma, Bergamo, Trento, Livorno e dei comuni toscani di Lucca, Capannori, Altopascio, Villa Basilica e Porcari, questi ultimi attraverso la sperimentazione di una governance intercomunale del cibo della "Piana del Cibo". Sul piano metodologico la ricerca è stata realizzata attraverso tre tecniche: analisi desk di documenti e report di organizzazioni internazionali, nazionali e locali, di documenti di policy di istituzioni locali; conduzione di osservazione partecipante presso eventi e incontri della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo (svolti in presenza e online durante i mesi della crisi pandemica da COVID-19), del Comitato Promotore per la Food Policy di Roma e altri incontri online sul tema delle politiche locali/urbane del cibo; conduzione di interviste di tipo semi-strutturato a testimoni privilegiati dei percorsi, inclusi amministratori locali ed esperti del tema nel panorama italiano.

Il volume è suddiviso in tre sezioni e in nove capitoli. La prima sezione introduce il profilo multi-scalare della regolamentazione del sistema globale del cibo e comprende tre capitoli. Il primo descrive sistema e politiche del cibo attraverso le rappresentazioni date dagli attori internazionali che ne sono protagonisti, con particolare riferimento al caso delle Nazioni Unite e della *Food and Agriculture Organization* (FAO). In particolare, viene delineato il perimetro valoriale ispirato al concetto di sostenibilità, formalmente condiviso dagli attori istituzionali, che delimita il campo delle politiche (desiderabili) del cibo e fornisce ai diversi attori pubblici e privati coinvolti nella gestione del sistema del cibo gli obiettivi e i principi che possono orientarne l'azione. Il capitolo si concentra sul caso dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e sugli obiettivi di sviluppo sostenibile come esempio di un'agenda di policy condivisa sul piano transnazionale, si occupa del ruolo dell'Unione Europea nella conduzione di politiche e strategie dell'agricoltura e del cibo basate sul concetto di sostenibilità e introduce il tema della sicurezza alimentare, riassunto dal concetto di *food security*.

Il secondo capitolo presenta una breve ricostruzione del processo, che tra gli anni Novanta del secolo scorso e il primo decennio dei Duemila, ha posto le basi di una prospettiva locale/urbana per lo sviluppo di sistemi sostenibili del cibo. In particolare, sono presentati alcuni dei contributi al dibattito scientifico di sociologi, economisti, geografi, con una particolare attenzione al periodo 1990-2015, sui temi delle sperimentazioni locali di costruzione di sistemi locali del cibo e sui circuiti degli *Alternative Food Networks*. L'ultimo paragrafo mette in relazione la costruzione delle basi della prospettiva locale/urbana con le analisi sui processi di urbanizzazione che hanno mostrato il rapporto tra la crescita di popolazione nelle aree urbane e il problema della *food security*, attirando l'attenzione sulla necessità di rafforzare il ruolo della scala urbana nella risoluzione dei problemi di sicurezza alimentare.

Il terzo capitolo, ed in particolare due paragrafi, si concentra sul tema delle *Urban Food Policies* (UFPs), o politiche locali/urbane del cibo, e sul percorso decennale di legittimazione della scala locale come livello privilegiato per la gestione dei problemi della *food security* e del cibo. Nel capitolo sono inclusi due particolari avvenimenti che possono essere intesi come cruciali nella diffusione del modello delle UFPs: lo sviluppo del concetto di *City Region Food System* (CRFS); la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP). Nei paragrafi successivi è riportata una breve descrizione delle UFPs sulla base di

una rassegna della letteratura scientifica sul tema. In particolare, sono approfonditi gli obiettivi delle politiche locali/urbane del cibo, le fasi del loro processo di costruzione, i tipi di attori coinvolti e gli strumenti di governance locale.

Il quarto capitolo analizza la multi-scalarità che caratterizza sia la costruzione dei problemi, globali e con riflessi locali, sia la conduzione di politiche del cibo e di azioni. Nel dettaglio, è presentata quindi una breve ricostruzione delle competenze legislative e amministrative in materia di cibo che contraddistinguono, in Italia, i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e comunale). Negli ultimi paragrafi del capitolo sono introdotte le sperimentazioni italiane di conduzione di politiche locali/urbane del cibo e il loro rapporto con il *Milan Urban Food Policy Pact* e sono presentati il disegno della ricerca e, in particolare, le ipotesi e le domande, il campo d'analisi e la metodologia.

La seconda sezione presenta e discute i risultati della ricerca ed è suddivisa in quattro capitoli. Il quinto capitolo introduce i casi analizzati in questo lavoro e fornisce le prime risposte alle seguenti domande: *come nasce un percorso di costruzione di una politica locale/urbana del cibo in Italia? Come entra nelle agende pubbliche e politiche il tema dello sviluppo dei sistemi locali del cibo?* Da un lato, le risposte fornite presentano alcune ricorrenze che accomunano le esperienze italiane, dall'altro evidenziano alcune specificità che derivano dalle caratteristiche dei contesti da cui questi percorsi si originano. I paragrafi del capitolo si occupano, rispettivamente, di ricostruire l'ingresso in agenda e la genesi dei percorsi di costruzione di UFPs in tre grandi città italiane Milano, Torino e Roma. L'ultimo paragrafo descrive i casi dei percorsi di Bergamo, Livorno, Trento e della Piana del Cibo, sperimentazione di una governance intercomunale del cibo, che coinvolge i Comuni toscani di Lucca, Capannori, Altopascio, Porcari e Villa Basilica.

Il sesto capitolo si occupa di analizzare alcuni aspetti della governance dei percorsi di *urban food policies*. In primo luogo, il primo paragrafo descrive le configurazioni, le modalità di funzionamento, e i compiti degli strumenti di e per la governance dei percorsi. Il secondo paragrafo si occupa del peso che gli attori intervistati attribuiscono alle risorse politiche ed economiche per il successo o insuccesso di questi percorsi. In conclusione, il terzo paragrafo analizza i limiti delle UFPs che sono emersi dalla ricerca, a partire dalle opinioni degli intervistati.

Il settimo capitolo si concentra quindi sui processi e le modalità di trasferimento di idee, concetti e, talvolta, soluzioni di policy, tra le

esperienze italiane di costruzione di UFPs. In particolare, il primo paragrafo approfondisce il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i percorsi locali. Il paragrafo successivo mostra come il trasferimento degli elementi delle politiche locali/urbane del cibo sia favorito poi dalla presenza di reti di esperti, che operano mediante la produzione di conoscenza e l'interlocuzione con gli amministratori locali. I processi di trasferimento possono tuttavia essere attivati dalle città stesse, specialmente da quelle situate in posizioni di leadership, come nel caso di Milano, un tema di cui si occupa il paragrafo 7.3.

L'ottavo capitolo analizza il rapporto tra la pandemia da COVID-19 e la crisi del sistema globale del cibo accennato precedentemente. Nell'ambito del capitolo è stato possibile evidenziare come la crisi pandemica consenta di analizzare il rapporto tra la scala locale delle soluzioni e delle UFPs e la scala globale dei problemi. Tuttavia, gli effetti della crisi sanitaria e alimentare hanno avuto il loro epicentro nelle aree urbane, evidenziando il ruolo dei governi e degli attori locali nel fronteggiare le emergenze, un tema analizzato nel paragrafo 8.2. In conclusione, il paragrafo 8.3 si occupa del caso italiano con una ricostruzione dei mutamenti che hanno interessato il settore agroalimentare, le risposte di policy a livello nazionale e le iniziative condotte dagli attori delle UFPs, con un particolare riferimento al problema della *food security*.

La terza sezione, di un solo capitolo, discute i risultati della ricerca con alcuni dei contributi teorici provenienti dal dibattito scientifico delle scienze politiche e sociali che si sono occupati del ruolo delle idee e delle conoscenze nel policy-making, dei processi di policy-transfer, della scala urbana e, in particolare, del tema dell'interdipendenza tra gli attori coinvolti nella governance (urbana). Dunque, il nono capitolo espone la principale proposta interpretativa di questo scritto circa il *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo, inteso come il perimetro valoriale e normativo, di concetti e convinzioni, da cui gli attori delle UFPs traggono legittimazione e consenso per condurre le sperimentazioni locali.

Nelle conclusioni sono riassunti i principali risultati della ricerca e sono posti ulteriori interrogativi circa il rapporto tra le crisi strutturali del sistema globale del cibo, compresa l'emergenza del grano a seguito dell'invasione militare subita dall'Ucraina, e le nuove (e vecchie) sfide di policy per la scala urbana e l'evoluzione dei percorsi di costruzione di *urban food policies*.

PARTE I

LA REGOLAZIONE DEL SISTEMA DEL CIBO
COME POLICY ISSUE MULTISCALARE

1. Il sistema globale del cibo e le agende globali di sostenibilità

1.1. Il sistema globale del cibo – una definizione normativa

Negli ultimi tre decenni iniziative divulgative pubbliche (eventi, dibattiti), documenti di indirizzo (linee guida), di policy e report (analisi, studi e ricerche) di organizzazioni internazionali, esperti, centri di ricerca pubblici e privati, hanno contribuito alla formulazione di una concettualizzazione di sistema globale del cibo condivisa fondata sul concetto di sostenibilità. Nei primi due paragrafi sono presentati in ordine non-cronologico alcuni dei passaggi principali che hanno condotto a questa formulazione (figura 1.1.), una definizione normativa del sistema globale del cibo affermatasi sul piano transnazionale tra gli attori che intervengono nella sua regolazione e gli operatori del settore. Innanzitutto, è necessario comprendere cosa si intenda con questa espressione. Per soddisfare tale esigenza, è possibile adottare la definizione riportata nel documento preparatorio per il Food Systems Summit del 2021¹, secondo cui il sistema del cibo include «the related resources, the inputs, production, transport, processing and manufacturing industries, retailing, and consumption of food as well as its impacts on environment, health, and society» (von Braun, *et al.*, 2021). Nell'interpretazione delle Nazioni Unite il sistema del cibo indica, dunque, un sistema economico che opera su diverse scale e comprende numerosi processi produttivi, trasformativi, distributivi.

¹ La bozza del documento a cui si fa riferimento è stata redatta nell'Ottobre 2020 dal Comitato Scientifico delle Nazioni Unite in previsione dello United Nations Food Systems Summit 2021.



Fig. 1.1. I passaggi della costruzione di una definizione condivisa di sistema globale del cibo. Elaborazione propria.

Un sistema di sistemi, di cui Polly J. Ericksen ha approfondito le interazioni tra componenti e aspetti materiali ed immateriali. In particolare, l'autrice ha sottolineato la forte interdipendenza tra le sue singole attività – produzione, distribuzione, consumo – (2007), individuando quattro principali forme di interazione: le interazioni tra ambiente e attività umane, le attività in sé, gli outcomes delle attività, le altre determinanti esterne (*ivi*). Gli interrogativi sui confini, le componenti e le interazioni del sistema sono gli aspetti principali su cui le numerose definizioni di *food system* divergono (Brouwer, *et al.*, 2020). Tali divergenze, tuttavia, non sono da considerarsi come neutre per le implicazioni che comportano sia sul piano dell'analisi che su quello della definizione di strategie e politiche (*ibidem*).

Come evidenziato dalle Nazioni Unite, il sistema del cibo ed i suoi processi prevedono e comportano impatti sul sistema ambientale, sui sistemi sanitari e sulla salute delle persone, oltre che sulla società – sistema del lavoro, migrazioni, stili di vita e di consumo. Da questa angolazione è possibile cogliere fin da subito l'intento normativo nella definizione di cosa dovrebbe essere (o non essere) un *food system*. In questa prospettiva il documento preparatorio del Summit ha indicato cinque linee di azione per la costruzione di un sistema desiderabile del cibo: «1. garantire a tutti l'accesso a cibo sicuro e nutriente; 2. passare a modelli di consumo sostenibili; 3. aumentare la produzione positiva per la natura su scala sufficiente; 4. promuovere mezzi di sussistenza equi e distribuzione del valore; 5. costruire la resilienza a vulnerabilità, shock e stress» (von Braun, *et al.*, 2021: 8-9). Queste indicazioni tracciano il percorso per una agenda di policy del cibo transnazionale, la quale però, ha bisogno di una cornice, di un frame, in grado di fornire legittimità e coerenza alle sue azioni e obiettivi.

Nelle riflessioni di organizzazioni internazionali ed esperti sul futuro dei *food system* questa funzione è assolta con efficacia dal concetto di sostenibilità e dalla nozione di sviluppo sostenibile, che ispira come è noto il corrispondente paradigma di policy. Per comprendere come esso contribuisca a costruirne una sua declinazione normativa diviene necessario soffermarsi un momento su come questo concetto sia e sia stato associato a quello di *food systems*. In tal senso, il prezioso articolo “When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions” (Béné, *et al.*, 2019) ha ricostruito le narrazioni sul rapporto tra il concetto di sostenibilità e gli studi sul sistema del cibo di esperti e accademici pubblicati nel periodo 2000-2017. Sebbene vi siano considerevoli differenze nei lavori presi in esame, l’articolo ha rilevato una visione condivisa nelle analisi su due aspetti principali corrispondenti a due narrazioni prevalenti. La prima narrazione si evidenzia nella ricorrenza del termine “fallimento” inserito nei titoli e nei testi di numerosi articoli che auspicano la transizione verso un sistema sostenibile del cibo, il quale richiede una nuova concettualizzazione che «enfatizzi la multicausalità dei food systems, risultato dell’interazione tra componenti interdipendenti»² (p. 127). La seconda narrativa enfatizza un particolare aspetto di questo fallimento che si ripercuote sulla incapacità del sistema globale del cibo di fornire alla popolazione mondiale cibo di qualità dal punto di vista nutrizionale, sebbene sia garantita una adeguata quantità. Dunque, tali narrative insistono sulla urgenza, da un lato, di concepire e realizzare una transizione verso la sostenibilità dei processi produttivi e distribuzione; dall’altro, di ripensarne priorità e obiettivi.

Sul piano degli attori internazionali non si può prescindere dal ruolo della FAO nella costruzione di un frame condiviso per legittimare il processo di transizione alla sostenibilità nel settore alimentare. In particolare, due documenti pubblicati nel 2018, rispettivamente intitolati “The Future of Food and Agriculture” e “Sustainable food systems Concept and Framework”, hanno contribuito a tracciare per i governi nazionali un’agenda globale di policy del cibo orientata alla sostenibilità. Nel primo report, l’organizzazione rivendicava l’esigenza di operare una transizione a livello globale da un sistema del cibo

² A pagina 125 gli autori hanno proposto un framework che approfondisce i quattro principali elementi su cui può basarsi la transizione verso un sistema del cibo sostenibile: 1. expected outcomes of food systems; 2. food system core activities; 3. acknowledge of trade-offs and the need to guide hard choices; 4. feedbacks.

caratterizzato da una diffusa povertà e disoccupazione tra i lavoratori del settore agricolo, scarsità di risorse come la terra e l'acqua e impatti negativi della produzione sul cambiamento climatico (FAO, 2018a)³. L'analisi della FAO prevedeva quindi la costruzione di tre possibili scenari per il futuro del sistema del cibo, presentati mediante la formula delle *narratives* di scenario⁴. I tre scenari, costruiti su modelli storici e scelte alternative, indicavano tre possibili orizzonti di policy: «business as usual (BAU), towards sustainability (TSS), and stratified societies (SSS)»⁵ (2018a: 44). Il secondo scenario, basato su scelte di policy orientate alla sostenibilità, descriveva un sistema desiderabile del cibo capace di presentare i vantaggi in termini ambientali, economici e sociali. In particolare, la transizione ispirata al principio di sostenibilità avrebbe consentito la crescita di ricchezza nei paesi a basso o medio reddito, la diffusione di pratiche di conservazione delle risorse e una riduzione delle disuguaglianze nell'accesso alle risorse (in primo luogo all'acqua potabile) e della povertà estrema.

Il secondo documento FAO preso in esame proponeva agli stati nazionali un *framework* per rendere operativa la transizione alla sostenibilità. La pubblicazione si apriva con la definizione di sistema globale e sostenibile del cibo, inteso come: «un sistema alimentare che fornisce sicurezza alimentare e nutrizione per tutti in modo tale da non compromettere le basi economiche, sociali e ambientali, per generare sicurezza alimentare e nutrizione per le generazioni future» (2018b: 1)⁶. È proprio

³ Per la transizione la FAO indicava cinque sfide per il futuro del sistema del cibo: 1. la fornitura di cibo e prodotti agricoli in grado di soddisfare la domanda globale, 2. l'eradicazione della fame, 3. la preservazione e il miglioramento delle risorse naturali, 4. l'adattamento al cambiamento climatico, 5. la mitigazione del climate change (2018a: 7). Il raggiungimento di questi obiettivi era dunque presentato come il prerequisito per un processo di transizione verso un sistema del cibo sostenibile.

⁴ La FAO definisce le narrative di scenario: «qualitative descriptions of what a given period in the future may look like, and the patterns that socio-economic and environmental systems might follow to get there» (2018a: 36).

⁵ Il primo scenario, BAU, configura un sostanziale fallimento nel raggiungimento degli obiettivi su accesso al cibo e risorse naturali (preminente il ricorso alle fonti energetiche fossili), con un livello di crescita economica limitato e ineguale tra i paesi. Lo scenario numero 2, TSS, descrive un successo delle dinamiche sociali, ambientali ed economiche, la crescita di ricchezza nei paesi a basso o medio reddito e la diffusione di pratiche di conservazione delle risorse. Lo scenario 3, SSS, descrive una prospettiva in cui si ampliano le fratture sociali e le disuguaglianze tra gli strati sociali.

⁶ In lingua originale: «a food system delivers food security and nutrition for all in such a way that the economic, social and environmental bases to generate food security and nutrition for future generations are not compromised».

su questa definizione che numerosi report istituzionali e contributi della letteratura scientifica convergono per identificare i principi che definiscono la sostenibilità del sistema del cibo. Un sistema sostenibile del cibo deve quindi essere redditizio per tutti, apportare benefici per la società e avere un impatto neutro o positivo per l'ambiente (*ivi*). La riflessione della FAO sulla transizione ad un *food system* desiderabile muoveva dunque da una critica all'attuale assetto delle politiche del cibo. In particolare, il limite dell'approccio tradizionale alla regolamentazione del cibo risiedeva in un modello di intervento settoriale che si è tradotto nell'eccessivo peso riservato alle politiche di sostegno alla produzione. In risposta alla critica mossa, la FAO suggeriva l'opportunità di sviluppare un pensiero olistico per facilitare una «collaborazione multi-stakeholder e un coordinamento delle politiche a diversi livelli per promuovere una relazione più equilibrata e affrontare insieme le sfide future» (2018b: 2). In questa prospettiva si è inserita la proposta FAO del *Food System Wheel Framework*. L'approccio, finalizzato ad una transizione alla sostenibilità, si basa sul rapporto tra il comportamento degli attori e le performance del sistema del cibo (people-centric)⁷. Gli attori dovrebbero agire in un modello di sistema concentrico che include un nucleo di attività umane (produzione, trasformazione, distribuzione, consumo), un contesto sociale (attori, norme, valori socio-culturali) e ambientale (risorse naturali, condizioni climatiche). La proposta attribuisce dunque ai singoli attori del sistema alimentare (es. imprese, agricoltori, consumatori) la capacità di incidere sulle performance complessive e di conseguenza di contribuire ai cambiamenti⁸.

Il concetto di sostenibilità, inserito in una definizione normativa di sistema globale del cibo, offre quindi agli attori coinvolti nella sua regolamentazione un potente immaginario in grado di orientare scelte e progettualità.

⁷ Il framework è basato sul paradigma structure-conduct-performance (S-C-P), il quale trova origine nell'economia industriale. Il paradigma postula una relazione causale tra le condizioni strutturali di un sistema, il comportamento degli attori del sistema e le performance finali. Per un approfondimento, consultare il testo: Ferguson P.R. (1988) *The Structure-Conduct-Performance Paradigm. In: Industrial Economics: Issues and Perspectives*. Palgrave: London.

⁸ Questo approccio valorizza il ruolo di attori non-istituzionali nel processo di transizione alla sostenibilità, un tema che sarà approfondito nei prossimi capitoli dedicati ai sistemi di governance locale/urbana del cibo.

1.2. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i Sustainable Development Goals

La definizione adottata dalla FAO di *food system* sostenibile applica alla proposta di mutamento del sistema alimentare le tre dimensioni – economica, sociale, ambientale – del concetto di sostenibilità in continuità con la più ampia proposta di sviluppo sostenibile contenuta nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con gli obiettivi di policy indicati dai *Sustainable Development Goals* (da ora SDGs).

L'approvazione, nel 2015, dell'Agenda 2030 ha rappresentato un passaggio fondamentale per la costruzione di un programma comune di azione per stati, istituzioni locali e attori privati. In particolare, l'Agenda ha fornito agli stati uno strumento per orientare scelte e azioni di policy secondo un potente immaginario basato sul concetto di sostenibilità. Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile da punto di vista economico, sociale ed ambientale, costituisce pertanto il perno del programma comune proposto dalle Nazioni Unite che indica impegni ambiziosi: la lotta alle forme di disegualianza, la difesa dei diritti umani, l'impegno per l'emancipazione delle donne e la tutela delle risorse naturali.

Il contrasto alle forme di povertà rappresenta il passaggio prioritario del programma di lavoro ed è inteso come conduzione propedeutica per il raggiungimento della sostenibilità nei diversi settori di policy. In tal senso i 193 paesi firmatari hanno assunto l'impegno a:

«lavorare instancabilmente per la piena implementazione di quest'Agenda entro il 2030. Riconosciamo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la sfida globale più grande ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Ci impegniamo nel raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – in maniera equilibrata e interconnessa. Partiremo inoltre dalle conquiste degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mireremo a portare a termine le loro questioni irrisolte» (Art. 3: p. 3).

L'Agenda 2030, nella sua formulazione finale, è l'esito delle proposte elaborate a partire dal 2013 del Gruppo di Lavoro Aperto sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite. Le proposte sono riassunte in diciassette *Sustainable Development Goals*⁹, intesi e proposti

⁹ Per ragioni di spazio il tema degli SDGs sarà trattato limitatamente al secondo

dall'Agenda come traguardi: «interconnessi e indivisibili; [...] di natura globale e universalmente applicabili, tenendo conto delle diverse realtà nazionali, delle capacità e dei livelli di sviluppo e nel rispetto delle politiche e delle priorità di ogni stato» (Art. 55: 13). Gli SDGs¹⁰, ancora prima di essere inclusi nell'Agenda 2030, ponevano già in sé una sfida globale di lungo termine, proponendo di superare una logica di policy basata sul rapporto “caritatevole” tra paesi ad alto e paesi a basso reddito, in favore di un coinvolgimento collettivo che potesse valorizzare il ruolo delle economie emergenti di paesi come Brasile, Cina e India (Sachs, 2012). La formulazione degli obiettivi è stata quindi interpretata da molti osservatori, almeno inizialmente, come un processo inclusivo in grado di condurre ad una sinergia globale di policy superando ogni forma di contestazione (Deacon, 2016), la cui gestione e l'implementazione richiede una «governance su misura», o *metagovernance*, adattabile a più livelli e capace di combinare diversi stili di governance fondati su gerarchia, networks o provenienti dal mercato (Meuleman, 2019).

Ciascuno degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda è corredato da target specifici (per un totale di 169) e da un set di indicatori indispensabili alla misurazione dei risultati, e dunque alla valutazione, delle azioni intraprese da stati, istituzioni e attori privati. Il primo obiettivo affronta il problema della povertà globale, la cui eradicazione deve essere la prima sfida per uno sviluppo sostenibile. Ad esso seguono altri sedici SDGs che coprono diverse policy issues quali: la salute, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, la produzione ed il consumo, le disuguaglianze economiche e di genere e le relazioni tra gli stati.

Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile comprende il settore della regolamentazione del sistema del cibo a cui è dedicato l'SDG numero 2 “Zero Hunger”¹¹. L'obiettivo impegna gli stati a: «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile» (pp. 15-16). Nella sua formulazione,

obiettivo “Zero Hunger”, un approfondimento su obiettivi, target e indicatori è disponibile al sito web delle Nazioni Unite al link: <https://sdgs.un.org/goals>

¹⁰ Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile hanno sostituito gli otto *Millennium Development Goals* (MDGs), adottati in occasione della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite da 193 paesi come obiettivi di policy per il 2000-2015, e criticati dai sostenitori degli SDGs per il loro riferirsi a obiettivi di breve o medio termine, poco compatibili con l'idea di uno sviluppo sostenibile (Loewe 2012). Maggiori informazioni sui MDGs sono disponibili al link: <https://www.un.org/millenniumgoals/>

¹¹ Fonte: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>

l'SDG pone un'attenzione particolare al tema della sicurezza alimentare, il quale, come vedremo nel prossimo paragrafo, costituisce una delle principali policy issue della regolamentazione del cibo sia per gli stati del Sud e del Nord del mondo.

L'obiettivo numero 2, seguendo anch'esso lo schema dell'Agenda, si compone di otto target specifici a cui è associato un sistema di 14 indicatori. Il primo ed il secondo target impegnano gli stati a porre fine a tutte le forme di malnutrizione ed a garantire alle popolazioni del mondo: «un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno» (p. 15). Dunque, l'attenzione non è rivolta esclusivamente all'aspetto dell'accesso al cibo, ma si amplia alla proposta di mutamento nel funzionamento dei sistemi agricoli, i quali, pur mantenendo la loro funzione produttiva, devono promuovere pratiche sostenibili rispetto al loro impatto ambientale, la tutela degli ecosistemi e la resilienza agli eventi climatici avversi. In questa direzione, il terzo ed il quarto target evidenziano gli aspetti dell'obiettivo 2 che sono riconducibili alle dimensioni economica e ambientale della sostenibilità:

«2.3 – entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole»;

«2.4 – entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo» (*ivi*).

Da un lato, i target dell'obiettivo numero 2 indicano dunque un percorso di cambiamento rivolto a tutti gli attori e portatori di interesse coinvolti nelle fasi di produzione, distribuzione, consumo e *waste management* del sistema del cibo¹². Dall'altro, l'Agenda 2030 propone

¹² L'idea di una sfida collettiva di policy si ritrovava già nell'iniziativa "Zero Hunger Challenge" promossa, nel 2012, dalle Nazioni Unite in coerenza con quello che sarebbe divenuto poi il secondo SDG dell'Agenda 2030. La ZHC aveva come sua missione riunire tutti gli stakeholder del sistema alimentare per comunicare l'importanza del tema della sicurezza alimentare e di un'agricoltura sostenibile e resiliente, al fine di

un sistema – obiettivi, target e indicatori – che si sforza di evidenziare la multidimensionalità costitutiva di ciascun tema e la sua coerenza interna. Sebbene questo aspetto possa essere considerato come un suo punto di forza, recentemente alcuni osservatori ne hanno evidenziato i limiti ed i potenziali rischi associati, sia in termini generali che per l’SDGs 2. In particolare, il carattere generale degli obiettivi richiederebbe la realizzazione di linee guida per la loro applicazione in contesti specifici (Gil *et al.*, 2019). Allo stesso tempo la divisione per temi potrebbe condurre al rischio di promuovere policy isolate e incoerenti (Breuer *et al.*, 2019).

Numerosi lavori accademici hanno provato ad analizzare le interconnessioni tra SDGs e target, anche nel caso dell’obiettivo numero 2 (*ibidem*). In questa direzione può essere inserito il report della FAO “Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs” del 2018. Nella pubblicazione la FAO proponeva ai decision-makers un approccio basato su principi e azioni di policy, con l’intento di favorire la comprensione delle interdipendenze tra obiettivi e favorire il coordinamento delle politiche in materia di agricoltura e sistemi del cibo sostenibili. I cinque principi identificati dalla FAO bilanciano le dimensioni sociale, economica e ambientale della sostenibilità: «1. aumentare la produttività, l’occupazione e l’aggiunta di valore nei sistemi alimentari; 2. proteggere e valorizzare le risorse naturali; 3. migliorare i mezzi di sussistenza e promuovere una crescita economica inclusiva; 4. aumentare la resilienza delle persone, delle comunità e degli ecosistemi; 5. adattare la governance alle nuove sfide» (2018c: 8). Questi principi sono alla base di un set di 20 azioni¹³ che la FAO propone agli stati

rendere reali gli obiettivi indicati dall’Agenda 2030. La “sfida” proponeva l’apertura di un’arena di discussione per attori quali stati, governi, imprese e organizzazioni, interessati alla condivisione di strategie ed esperienze coerenti con il percorso di cambiamento dei sistemi alimentari auspicato. L’iniziativa prevedeva tre tipi di ingaggio: i supporters (singoli individui, imprese o organizzazioni) impegnati in azioni di advocacy; i partners (organizzazioni, partnerships) a cui era richiesto la conduzione di azioni con un impatto dimostrabile e concreto; i Champions, soggetti con il compito di trasformare le proprie strategie coerentemente con le prescrizioni degli SDGs. Un approfondimento è disponibile al link: <https://www.un.org/zero hunger/content/pathways-zero-hunger>.

¹³ Le azioni nel dettaglio: 1. facilitate access to productive resources, finance and services; 2. connect smallholders to markets; 3. encourage diversification of production and income; 4. build producers’ knowledge and develop their capacities; 5. enhance soil health and restore land; 6. protect water and manage scarcity; 7. mainstream biodiversity conservation and protect ecosystem functions; 8. reduce losses, encourage reuse and recycle, and promote sustainable consumption; 9.

per sviluppare programmi in favore di un sistema sociale (e del cibo) sostenibile. Due aspetti in questo approccio sono particolarmente interessanti dal punto di vista della costruzione di un'agenda di policy sostenibile del cibo. Da un lato, le azioni sono presentate in relazione al loro contributo simultaneo al raggiungimento di diversi SGD, promuovendo la costruzione di una percezione circa l'interconnessione tra le azioni in ambito di regolazione del sistema del cibo e gli altri temi dell'Agenda 2030. Dall'altro lato, le azioni sono presentate con una "toolkit" che rimanda a informazioni di tipo tecnico che possono fornire competenze applicative ai decisori pubblici. Questo approccio, dunque, ambisce a integrare le indicazioni generali di policy contenute negli SDGs ed a contribuire alla costruzione di un sistema desiderabile del cibo, i cui impatti possono incidere positivamente su ciascuna delle dimensioni di una società globalmente sostenibile.

1.3. L'Unione Europea e la sostenibilità, la Politica Agricola Comune e la strategia Farm to Fork

L'Unione Europea gioca un ruolo fondamentale nella definizione di strategie e nella produzione di politiche che regolano il sistema del cibo alle quali i governi nazionali devono fare riferimento. Il Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che l'UE ha competenze concorrenti sulla regolamentazione del settore dell'agricoltura e della pesca (Art. 4 e 38). Da un lato, quindi, l'UE si occupa della produzione di politiche che impattano sul sistema del cibo europeo e dei paesi membri. Queste competenze, sebbene non citata espressamente nel Trattato, riguardano anche l'alimentazione in termini di tutela della salute pubblica. In tal senso si può fare riferimento al ruolo della *European Food Safety Authority* (EFSA)¹⁴ la quale si occupa di fornire linee guida, pareri scientifici e analisi dati sulla salubrità degli alimenti (nutrizione umana), sulla salute degli animali e sui pericoli biologici.

empower people and fight inequalities; 10. promote secure tenure rights; 11. use social protection tools to enhance productivity and income; 12. improve nutrition and promote balanced diets; 13. prevent and protect against shocks: enhance resilience; 14. prepare for and respond to shocks; 15. address and adapt to climate change; 16. strengthen ecosystem resilience; 17. enhance policy dialogue and coordination; 18. strengthen innovation systems; 19. adapt and improve investment and finance; 20. strengthen the enabling environment and reform the institutional framework.

¹⁴ Maggiori informazioni sull'Autorità, sulle sue modalità di lavoro e aree tematiche sono disponibili al link: <https://www.efsa.europa.eu/it>



Fig. 1.2. Le tre fasi della PAC. Elaborazione propria su fonte Busetti (2020), Frascarelli (2017).

Dall'altro, contribuisce a indirizzare il dibattito pubblico e politico sul futuro dei sistemi alimentari mediante la diffusione di concetti, obiettivi di policy e priorità di intervento che, direttamente e indirettamente, costruiscono il frame di legittimazione delle politiche, delle azioni e dei progetti del cibo su scala nazionale e locale. In tal senso, le sue analisi e le sue politiche non deviano dalle agende globali sul rapporto tra sostenibilità e cibo. Per approfondire il ruolo delle Istituzioni Europee nella costruzione del rapporto tra politiche del cibo e sostenibilità si può fare riferimento, seppur brevemente, a due "oggetti" della regolamentazione UE in materia di agricoltura e cibo: la Politica Agricola Comune (PAC) e la Strategia "Farm to Fork" (F2F) approvata nel 2020.

Il riferimento principale circa il ruolo dell'UE nella regolazione del sistema del cibo è alla PAC, la quale rappresenta il più importante strumento di policy europeo nel settore dell'agricoltura. La PAC, fondata nel 1962, secondo l'articolo numero 39 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, si occupa di: 1. incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; 2. assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; 3. stabilizzare i mercati; 4. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; 5. assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori¹⁵.

¹⁵ Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/103/la-politica-agricola-comune-pac-e-il-trattato>

La Politica Agricola Comune ha attraversato diverse fasi di riforma andando incontro ad un percorso evolutivo verso un cambio di paradigma. Questo percorso, ricostruito con precisione da Angelo Frascarelli (2017), ha attraversato tre fasi (figura 1.2.) corrispondenti rispettivamente a obiettivi di: produttività; competitività; sostenibilità.

I primi trent'anni hanno collocato al primo posto delle priorità della PAC il tema della produttività, rispondendo da un lato alle necessità di aumentare la produttività e la disponibilità di cibo (*food security*), dall'altro al bisogno di assicurare al settore agricolo una stabilità reddituale. Questa fase ha avuto come conseguenza negativa la produzione di eccedenze alimentari, le quali hanno rappresentato un costo gravoso per il bilancio della politica sia in termini di pagamenti che di spese per il loro smaltimento¹⁶. Questo aspetto ha comportato un riorientamento degli obiettivi della politica introducendo alla fase della competitività (tra il 1992 e il 2000) iniziata con la riforma Mac Sharry¹⁷, durante la quale si è provveduto a riallineare il sistema dei prezzi garantiti ai livelli del mercato e a ridurre il numero delle eccedenze di produzione. Si è passati poi agli anni Duemila con l'ingresso nell'agenda della PAC della priorità del raggiungimento della sostenibilità ambientale dei sistemi del cibo. Con le parole di Simone Buseti (2020), l'imperativo della terza fase della PAC è divenuto produrre cibo in modo sostenibile con un distacco dall'impianto produttivistico in favore del raggiungimento di obiettivi di sostenibilità. Questo passaggio ha previsto all'inizio degli anni Duemila l'istituzione del Secondo Pilastro della PAC¹⁸ corrispondente alle misure per lo sviluppo rurale finanziate mediante il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dai fondi regionali o nazionali. Il secondo Pilastro ha tra i suoi obiettivi: promuovere la competitività dell'agricoltura; garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro¹⁹. Le iniziative

¹⁶ Frascarelli ricorda l'introduzione delle "Quote Latte" nel 1984 come il primo esempio di intervento per contrastare il fenomeno della produzione di eccedenze.

¹⁷ Per un approfondimento sulla riforma si veda Roberto Henke (2002) "Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac".

¹⁸ Le misure della PAC sono distinte in due Pilastri, il primo comprende l'organizzazione comune dei mercati (OCM) dei prodotti agricoli e i pagamenti diretti agli agricoltori, il secondo le misure di sviluppo rurale.

¹⁹ Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/110il-secondo-pilastro-della-pac-la-politica-di-sviluppo-rurale>

più importanti in termini di sostenibilità del settore hanno riguardato, tuttavia, il processo di *greening* della PAC 2014-2020 che ha istituito i “pagamenti verdi” nell’ambito del regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013²⁰. Questo tipo di pagamenti diretti agli agricoltori prevedeva e prevede il rispetto di alcune condizionalità: (a) diversificare le colture; (b) mantenere il prato permanente esistente; (c) avere un’area di interesse ecologico sulla superficie agricola (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, 2013: 2). I “pagamenti verdi” hanno rappresentato dunque uno strumento per riorientare parte dei finanziamenti al settore secondo criteri di interesse ambientale. Questo aspetto, al centro delle riflessioni e del dibattito contemporaneo globale ed europeo, sta contribuendo quindi a riorientare le priorità delle politiche del cibo. In tal senso, la pubblicazione “Food System at Risk” della FAO e della Commissione Europea (2019), ha ribadito la critica circa la logica produttivistica che ha caratterizzato il recente passato della valutazione delle performance del sistema del cibo e conseguentemente delle sue politiche. Una logica che poneva al primo posto la capacità produttiva, considerando gli effetti della produzione, distribuzione e consumo su ambiente, salute e società come esternalità non oggetto di misurazione (Bricas, *et al.*, 2019). Come sostenuto dal *Group of Chief Scientific Advisors* della Commissione Europea (UE, 2020), occorre dunque favorire un cambiamento delle attuali condizioni del sistema del cibo europeo che consuma risorse naturali, contribuisce a ridurre la biodiversità e al cambiamento climatico. Un sistema che nonostante l’elevato livello di prosperità economica non riesce a soddisfare l’accesso al cibo per una buona parte della popolazione e che vede nell’obesità e nel diabete i maggiori problemi di salute pubblica (*ivi*).

Recentemente, questo passaggio, o cambio di paradigma, ha trovato il suo compimento nella strategia di policy “Farm to Fork” (F2F) approvata dall’Unione Europea nel 2020. La strategia rientra nel più ampio progetto europeo denominato *European Green Deal*²¹ e stabilisce

²⁰ Il testo integrale in lingua italiana è disponibile al link: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14753>

²¹ Il Green Deal europeo è un ampio progetto di riforme in ambito economico e sociale finalizzato al raggiungimento per l’anno 2050 dell’impatto climatico zero. Per ragioni di spazio non è possibile approfondire questo tema, per maggiori informazioni si rimanda al link: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

i nuovi obiettivi di sostenibilità per i sistemi del cibo, inclusi dunque quelli su scala urbana. Nella presentazione della strategia della Commissione Europea la F2F è descritta come un:

«nuovo approccio globale al modo in cui gli europei valutano la sostenibilità alimentare. È un'opportunità per migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente. La creazione di un ambiente alimentare favorevole che renda più facile scegliere diete sane e sostenibili andrà a beneficio della salute e della qualità della vita dei consumatori e ridurrà i costi sanitari per la società (Commissione Europea, 2020: 4).

In particolare, la strategia F2F ambisce a riorientare in una prospettiva di sostenibilità le pratiche di produzione, trasformazione e distribuzione e di consumo, con una particolare attenzione alla riduzione degli sprechi alimentari. La strategia muove dalla critica alle attuali pratiche non sostenibili di produzione – tra tutte l'abuso di pesticidi di origine chimica e di nutrienti per la concimazione causa di inquinamento di aria, suolo e acqua – di distribuzione, ponendo l'attenzione sui materiali per il *packaging* degli alimenti e sulle pratiche di consumo come l'eccesso di assunzione di cibi ad elevato contenuto calorico, di zuccheri, sale e grassi. Come sostenuto dall'organizzazione Slow Food Europa, la F2F rappresenta la prima misura europea che adotta un approccio sistemico ai sistemi del cibo (2021), fornendo in tal senso nuovi obiettivi fondati sul rapporto tra cibo e sostenibilità ai diversi attori che operano nella regolamentazione e gestione delle diverse fasi del sistema. Una strategia ambiziosa che però, se non in grado di coinvolgere tutti i livelli di governo e gli attori della catena alimentare, rischia di non tenere conto dei possibili perdenti (imprese, settori economici, regioni), i quali rappresentano la controparte di ogni transizione (Schebesta e Candel, 2020).

Per ricapitolare, negli ultimi due decenni l'Unione Europea ha contribuito a saldare il nesso tra il concetto/paradigma della sostenibilità e le politiche e le strategie dell'agricoltura e del cibo. Questo ha significato, ad esempio, cambiamenti dei criteri di finanziamento del settore della produzione o l'obbligo per i coltivatori di diversificare le colture. Con la F2F, la sostenibilità è divenuto il riferimento guida per la regolamentazione di tutte le fasi del sistema, una sfida globale nella quale l'Unione Europea può giocare un ruolo chiave fissando standard globali e target prioritari tenendo conto dei diversi punti di partenza degli stati membri (UE 2020).

1.4. L'obiettivo della Food Security e il concetto di Food Sovereignty

Come mostrato nel paragrafo 1.2, l'SDG "Zero Hunger" evidenzia la centralità del tema del raggiungimento della sicurezza alimentare nell'agenda per uno sviluppo sostenibile su scala globale. La sicurezza alimentare rappresenta la principale sfida della regolamentazione del sistema globale del cibo, e, come vedremo dei prossimi capitoli, delle politiche, delle azioni e dei progetti su scala locale. In particolare, questo paragrafo propone un breve approfondimento sul concetto di *Food Security* per provare a fornirne una definizione e per mostrare l'evoluzione dei suoi significati e implicazioni di policy. Sarà poi dedicata una riflessione sulla relazione la sicurezza alimentare e la sovranità alimentare.

L'espressione in lingua italiana di sicurezza alimentare, però, richiede una specificazione rispetto al suo utilizzo e al suo significato nella letteratura scientifica internazionale e nei report di attori istituzionali. Da un lato, la sicurezza alimentare può essere tradotta nel concetto di *Food Security*, quando si riferisce al tema della disponibilità di cibo; dall'altro, può indicare la salubrità e la qualità del cibo ed essere tradotta in questo caso con il concetto di *Food Safety*. Entrambi i concetti indicano due dei principali obiettivi, distinti ma complementari, delle politiche di regolazione del sistema del cibo sia su scala globale che locale.

Il concetto di *Food Security* consente di mettere a fuoco il tema dell'accesso al cibo e della disponibilità di alimenti per le persone e le popolazioni. I rapporti annuali pubblicati dalla FAO sullo stato della *Food Security* nel mondo evidenziano la rilevanza, le tendenze e le conseguenze del problema dell'accesso al cibo a livello globale²². I rapporti distinguono due principali condizioni di mancato accesso al cibo delle persone, lo stato denutrizione e la condizione di *severe food insecurity*. In particolare, per l'anno 2019, antecedente alla crisi da COVID-19, la FAO ha rilevato una condizione di denutrizione per quasi 690 milioni di persone e uno stato di grave insicurezza per circa 750 milioni (WHO, 2020a). Se sono immediatamente evidenti le conseguenze sulla salute fisica dei due tipi di condizione di insicurezza alimentare, essa

²² Per ragioni di spazio in questo testo non sarà possibile approfondire dati e trend sullo stato della sicurezza alimentare, per un approfondimento si rinvia al rapporto FAO "The State of Food Security and Nutrition around the World 2020", disponibile al link: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en/>

incide negativamente sullo sviluppo psicologico, emozionale e sociale delle persone (Pérez-Escamilla 2017). La FAO ha evidenziato come la prevalenza del problema riguardi prevalentemente il continente asiatico, con oltre 380 milioni di persone in stato di denutrizione, seguito dall’Africa con 250 milioni (p. 3). Si tratta, dunque, di un problema di rilevanza globale che però, come vedremo nei prossimi capitoli, si manifesta con forza su scala locale e urbana, sia nei paesi del Sud che del Nord globale.

La globalità del problema della *Food Security* è emersa con particolare evidenza in occasione della crisi economica del biennio 2007-2008, durante la quale si è assistito ad un notevole incremento nei prezzi di alimenti di base come grano, mais, riso. L’aumento fu determinato da una serie di concause quali, la produzione di biocarburanti, la partecipazione al mercato finanziario di investitori non tradizionali e le condizioni sfavorevoli climatiche (Chand 2008; Childs e Kiawu 2009). La crisi dei prezzi favorì una riflessione in sede internazionale sulle criticità del sistema globale del cibo e sulle scelte intraprese dai governi, quali quella di aumentare la produzione di biocarburanti a detrimento della produzione di alimenti, e sulle scelte da fare. In particolare, le Nazioni Unite fecero appello ai paesi più ricchi del mondo nel fornire sostegno ai paesi in difficoltà per l’aumento dei prezzi, auspicarono una riflessione sulle politiche sui biocarburanti e proposero una maggiore indipendenza degli stati dalle importazioni di cibo con il rafforzamento delle riserve nazionali (Mittal, 2009).

Il raggiungimento della *Food Security*, su scala globale, nazionale e locale, richiede evidentemente scelte di policy che si originano dalle diverse interpretazioni, talvolta contrastanti, del concetto di sicurezza alimentare. Nell’articolo “Defining World Hunger”, Lucy Jarosz (2011) ha approfondito l’esistenza di molteplici, divergenti e contestate definizioni di *Food Security*, ciascuna delle quali può evidenziare una specifica issue connessa alla disponibilità di cibo, come ad esempio, i rapporti tra i paesi del mondo e il sistema di governance, le disuguaglianze di genere o la connessione con il tema dei diritti umani. Come sostenuto da Per Pinstrup-Andersen (2009), questo concetto aveva, originariamente, lo scopo di valutare la disponibilità e la capacità, a livello nazionale, di produrre cibo a sufficienza. Questa interpretazione, però, non coglieva la reale portata del problema, poiché il raggiungimento di un livello adeguato di produzione a livello nazionale non si poteva tradurre automaticamente in un accesso uguale per tutta la

popolazione a cibo sano e nutriente (*ivi*). In questo senso la definizione contenuta nella “Dichiarazione di Roma”, redatta in occasione del primo World Food Summit organizzato dalla FAO a Roma nel 1996, ha rappresentato un’evoluzione nel significato attribuito al concetto, a cui sono stati aggiunti due criteri imprescindibili, intesi come specifici obiettivi di policy per i governi nazionali, la qualità del cibo e la sua disponibilità per tutti. Il raggiungimento di una condizione di sicurezza alimentare trova dunque il suo compimento: «when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life»²³.

Come accennato in precedenza, questa definizione si inserisce in un percorso evolutivo che ha riguardato i significati veicolati dai discorsi e dalla letteratura sul tema della sicurezza alimentare. In tal senso, non si può prescindere dal lavoro condotto nel 2012 da Tim Lang e David Barling sui discorsi, le tesi e le analisi sulla *Food Security*. Gli autori hanno ricostruito due momenti ideal-tipici del dibattito internazionale sulla sicurezza alimentare distinguendo tra una fase di “*old analysis*” e una “emergente” (p. 317) che consentono di intravedere la contrapposizione tra policy issues, preoccupazioni di policy, soluzioni e priorità di intervento. Il lavoro di ricostruzione del dibattito si è basato su diversi aspetti quali la principale “preoccupazione”, le strategie per raggiungere la *Food Security*, le azioni consigliate, la concezione della produzione, salute e dell’ambiente e la localizzazione del potere (nella regolazione del sistema del cibo) (*ivi*). Secondo Lang e Barling, i “vecchi” discorsi sulla *Food Security* prediligevano un’impostazione fortemente centrata sull’aumento della produzione di cibo per rispondere alla sottoproduzione, causa di fenomeni di malnutrizione e di un sott consumo che ha ripercussioni negative sul reddito degli agricoltori. Le azioni “preferite” dagli studi riconducibili a questa fase riguardavano il coordinamento tra paesi sui livelli di produzione, con il potere della regolamentazione collocato a livello dei governi nazionali. All’opposto, gli approcci considerati dagli autori come “emergenti” si concentrano sul mismatch tra produzione e consumo, sulla ricerca di un equilibrio tra criteri di sostenibilità ambientale, economica e sociale, e si pongono l’obiettivo di riallineare la *food supply* e i modelli di consumo. Gli approcci emergenti si concentrano sul rapporto tra sicurezza

²³ Il testo integrale è disponibile al link: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>

alimentare e salute e considerano prioritario il contrasto alla diffusione delle *non-communicable diseases*, e pongono l'attenzione sul consumo inteso sia come *under-consumption*, *over-* e *mal-consumption*. Sul piano delle politiche, gli approcci emergenti, ispirati al concetto di sostenibilità, propongono quindi un'idea di costruzione di una governance globale evidenziando i rapporti tra attori privati, istituzioni e governi.

Tuttavia, il concetto di *Food Security* e i suoi significati possono essere discussi in rapporto con il dibattito promosso da studiosi e sostenitori del paradigma della *Food Sovereignty* (sovranità alimentare). Il paradigma della sovranità alimentare si è affermato nel dibattito globale nel 1996 per l'azione del movimento contadino internazionale "La Via Campesina"²⁴, il quale nasceva con l'intento di difendere i piccoli produttori agricoli dai processi di globalizzazione che iniziavano ad interessare il sistema del cibo. Il movimento, mediante l'applicazione del concetto di *Food Sovereignty*, proponeva e propone un modello per il raggiungimento della *food security* basato sul controllo da parte dei piccoli produttori sulla produzione di cibo (Pimbert, 2009). Secondo la definizione elaborata dal movimento contadino in occasione del World Food Summit del 1996, la sovranità alimentare rivendica:

«il diritto dei popoli a un cibo sano e culturalmente appropriato prodotto con metodi sostenibili e il loro diritto a definire i propri sistemi alimentari e agricoli. (La sovranità alimentare) Sviluppa un modello di produzione sostenibile su piccola scala a beneficio delle comunità e del loro ambiente»²⁵.

Secondo questa prospettiva, il concetto di sovranità alimentare intende superare l'idea di una sicurezza alimentare basata esclusivamente sull'accesso al cibo, proponendo un controllo democratico da parte dei produttori sull'intera rete del sistema del cibo (Shattuck e Holt-Giménez 2010)²⁶. In questa prospettiva, i due concetti sono posti

²⁴ Il movimento nasce nel 1993 e ad oggi coinvolge 182 organizzazioni di 81 paesi del mondo, un approfondimento sul movimento è disponibile al link: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>

²⁵ In lingua originale: «the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through sustainable methods and their right to define their own food and agriculture systems. It develops a model of small-scale sustainable production benefiting communities and their environment». (<https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>)

²⁶ Come vedremo nel prossimo capitolo, questa proposta incontra il tema degli *Alternative Food Networks*.

in contrapposizione in un dibattito che, tuttavia, rischia di contrapporre un concetto fortemente normativo quale quello di sovranità ad un altro che nasce come concetto descrittivo (Clapp 2014). La sovranità alimentare trae la sua normatività proprio dalla capacità di indicare precise traiettorie di policy fortemente orientate: alla riduzione del ruolo del mercato, la rilocalizzazione delle produzioni e la tutela di settori chiave (Shattuck e Holt-Giménez 2010). In altre parole, il paradigma della sovranità alimentare mette al centro della regolamentazione del cibo (e della sua proposta politica) la scala nazionale ed il ruolo dei governi nazionali nella protezione dei piccoli produttori dalle pratiche speculative dei mercati (Rosset, 2008). Dunque, l'idea di sovranità ha offerto dapprima un potente elemento di riflessività agli attori del sistema del cibo, per poi assumere nel tempo una forza nel dibattito sul sistema globale del cibo, fornendo a *practitioners*, policy-makers e attivisti rispettivamente uno slogan, una linea-guida e un'ideologia (Ayres e Bosisia, 2011; Dekeyser, *et al.*, 2018).

Sebbene sia riportata in maniera sintetica, la contrapposizione tra i concetti di sicurezza alimentare e di sovranità alimentare mostra come sussistano forti differenze nel dibattito internazionale sulla definizione dei problemi del sistema globale del cibo e delle loro cause, sulle soluzioni di policy da adottare e sui percorsi da intraprendere. Tuttavia, come accennato in precedenza, il concetto di sostenibilità sta contribuendo alla costruzione di un'agenda comune delle politiche del cibo su scala globale, con un forte portato normativo e con una diffusa legittimazione presso gli attori pubblici e privati che intervengono nella regolazione e gestione dei sistemi alimentari globale e locali.

2. I movimenti del cibo e la costruzione “dal basso” della prospettiva locale e urbana del cibo

2.1. I sistemi locali del cibo

Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso si sono susseguite sperimentazioni di nuove forme di produzione, commercializzazione, consumo del cibo e di regolamentazione dei processi economici connessi con le fasi dei suoi sistemi. Tali sperimentazioni, specialmente negli Stati Uniti d’America, hanno attirato l’attenzione di numerosi ricercatori che hanno evidenziato i tentativi di (ri-)costruire sistemi del cibo su scala locale. Questi studi hanno quindi applicato e sviluppato il concetto di *local food system* (Feenstra, 1997; Henderson, 1998; Feagan, 2007; Martinez, *et al.*, 2010) come strumento analitico per analizzare e interpretare tali sforzi condotti da produttori, consumatori e attivisti del cibo. Nel 1997, Gail Feenstra ha ricostruito due decenni di studi sul tema dei sistemi regionali e locali del cibo negli USA, un lavoro che ha consentito di ricostruire ambiti di azione e obiettivi delle sperimentazioni locali. Tali esperienze riguardavano aspetti specifici della gestione dei sistemi locali del cibo: il tema delle diete sostenibili, l’educazione alimentare, il consumo, la raccolta dei dati sui sistemi del cibo e le sperimentazioni sulle forme di governo (Feenstra 1997). L’elemento che accomunava i casi analizzati dall’autrice si ritrova nella volontà degli attori locali di costruire comunità del cibo tra produttori e consumatori che potessero apportare vantaggi sia sul lato della produzione locale che del consumo. Un obiettivo raggiungibile a condizione di una presenza di una leadership forte, di un processo di inclusione dei diversi attori del sistema e di un coinvolgimento civico (*ibidem*).

Patricia Allen ha sostenuto come queste sperimentazioni abbiano costituito un impulso localista che si è rafforzato agli inizi degli anni

Novanta per la reazione di attivisti del cibo alle forze economiche e politiche globali. In particolare, secondo l'autrice l'impulso localista si è posto in contrasto alla globalizzazione del settore agroalimentare ed alle politiche neoliberiste, causa della perdita dei mezzi di sussistenza, di pratiche agronomiche e di conoscenze per i produttori locali (Allen, 2010).

Tuttavia, è possibile domandarsi cosa si intenda per produzione e consumo locale e, più nello specifico: *cosa significa cibo locale? Quale definizione si può attribuire al concetto di sistema locale del cibo?* Queste domande non hanno trovato nel tempo una risposta univoca ma hanno stimolato, specialmente negli USA, un dibattito che ha contribuito alla comprensione dei diversi elementi che connotano un sistema del cibo su scala locale. Secondo lo *United States Department of Agriculture (USDA)*, i *local food systems* si riferiscono a «*place-specific clusters of agricultural producers of all kinds - Farmers, Ranchers, Fishers - along with consumers and institutions engaged in producing, processing, distributing, and selling foods*»¹. È possibile integrare questa definizione facendo riferimento a tre criteri di tipo spaziale, commerciale e di tipo relazionale. L'attributo locale può essere impiegato in presenza di una prossimità tra il luogo in cui il cibo è stato prodotto e sarà consumato. Allo stesso tempo sono locali i prodotti la cui commercializzazione avviene con canali specifici, come la vendita diretta presso l'azienda agricola o l'acquisto in mercati gestiti dai produttori. In ultimo, è una forma di consumo locale quando alla base della scelta si rileva un interesse da parte dei consumatori nel supportare i piccoli produttori o specifiche pratiche agronomiche (Johnson, *et al.*, 2012). Il concetto di cibo locale si riferiva, almeno inizialmente, dunque, ad una nicchia di mercato e identificava un particolare segmento di produttori e consumatori (Holcomb, *et al.*, 2018) inteso come alternativo al consumo di prodotti provenienti da agricoltura e allevamento intensivo e commercializzati nelle catene della grande distribuzione organizzata.

Lo sviluppo di una prospettiva locale del cibo ha quindi condotto, dapprima, alla costruzione di nuovi canali e mercati del cibo, a cui è seguita una più ampia ri-spazializzazione del sistema del cibo e delle sue fasi su base locale. I processi di ri-spazializzazione del cibo hanno riguardato in primo luogo l'accorciamento delle catene di approvvigionamento secondo il principio delle relazioni di prossimità (Faegan,

¹ Un approfondimento sul concetto di *local food system* è disponibile al link: <https://www.nal.usda.gov/afsic/local-food-systems>

2007). Da un lato, questa prossimità è stata interpretata come un fattore positivo sulla visibilità e riconoscibilità dei sistemi di produzione con una conseguente valorizzazione commerciale dei prodotti. Si pensi in tal senso alla creazione di sistemi di certificazione di qualità connessi, dunque, con la provenienza locale². Dall'altro lato, le relazioni di prossimità sono state poste come un elemento propedeutico alla «resurrezione della comunità» (2007: 27). In tal senso, Faegan ha enfatizzato il caso delle *Community Supported Agriculture* - CSA³ come esempio di costruzione di legami di comunità incentrati sulla produzione agricola.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, l'elemento relazionale ha contribuito fortemente alla costruzione di una legittimazione della scala locale rispetto al mercato globale del cibo sostenuto dalle produzioni di tipo industriale. In tal senso, la scala locale ha incontrato progressivamente nel tempo il favore di consumatori, esperti, operatori del settore (es. i ristoratori), i quali hanno contribuito ad evidenziare il potenziale in termini di "valore aggiunto" di un sistema locale del cibo (Mount, 2012). Una convinzione che si è affermata negli anni presso i *policy-makers* nazionali e locali, i quali sono arrivati a considerare il locale come «intrinsecamente buono» (Enthoven e Van der Broek, 2021: 2). Diversi autori hanno discusso criticamente questa visione, ponendo l'attenzione sul rischio di incorrere in una trappola locale⁴ nell'analisi, valutazione e progettazione di un sistema del cibo.

² In Unione Europea sono riconosciute tre tipi di certificazione dei prodotti su base di indicazioni geografiche (IG). Nel dettaglio: Denominazione di Origine Protetta (DOP) – per prodotti alimentari, agricoli e vini, riservata ai prodotti le cui fasi di produzione, lavorazione e preparazione avvengono in una regione specifica; Indicazione Geografica Protetta (IGP) – per prodotti in cui almeno una fase tra produzione, lavorazione e preparazione avviene in una regione specifica; Indicazione Geografica (IG) – per bevande spiritose e vini aromatizzati che siano o prodotti o distillati in una regione specifica. Maggiori informazioni sono disponibili al link: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained_it

³ Le CSA promuovono la creazione di comunità di produttori e consumatori e propongono una distribuzione dei prodotti secondo canali alternativi che non includono la vendita a soggetti esterni. In particolare, il modello gestionale delle CSA prevede la sottoscrizione di un contratto che garantisce ai consumatori una quota di produzione di cibo locale e ai produttori una forma di sostegno ex-ante alla produzione mediante forme di prefinanziamento. In particolare, Nel 2015 il Dipartimento di Agricoltura USA ha censito circa 7000 CSA (<https://www.nal.usda.gov/afsic/community-supported-agriculture>). In Italia, al 2020, sembrano essere presenti solo quattro CSA rispettivamente a Bologna, Siena, Trento e Roma.

⁴ Branden Born e Mark Purcell hanno definito la *local trap* come la: «tendenza degli attivisti e dei ricercatori del cibo a presumere qualcosa inerente alla scala locale. Si

Branden Born e Mark Purcell sono stati tra i primi a porre questo problema evidenziando il rischio, soprattutto per i pianificatori territoriali, di considerare la localizzazione di un sistema del cibo come l'obiettivo in sé e non come lo strumento per raggiungere finalità di sostenibilità ed equità (2006). Altri studi si sono concentrati sulla critica circa la capacità di un sistema locale di raggiungere obiettivi di sostenibilità, sicurezza alimentare e resilienza, contrapponendo al locale la scala regionale come scala maggiormente appropriata (Clancy e Ruhf, 2010). Come mostrato dalla sociologa Clare Hinrichs (2003), i sistemi locali di produzione e commercializzazione del cibo possono generare aspetti regressivi sul sistema economico e favorire uno sviluppo di tipo protezionistico. In particolare, se politiche e tattiche dei processi di ri-localizzazione dei sistemi del cibo possono avvenire attivando processi più vocati all'apertura alla diversità e all'inclusione, in altri casi possono essere espressione di scelte dovute a impulsi difensivi ed escludenti rispetto a ciò che è esterno al locale (*ivi*). Si tratta quindi di processi non esenti da tensioni tra visioni e obiettivi che ne legittimano e accrescono la desiderabilità presso produttori, consumatori e policy-makers e le difficoltà nella loro realizzazione e conduzione.

La sfida dello sviluppo di sistemi locali del cibo, in particolare in Nord-America, non ha coinvolto solo produttori e consumatori ma istituzioni locali e privati, movimenti, attivisti e, non da ultimi esperti, accademici e ricercatori. In questa direzione possono essere citati i lavori dei pianificatori statunitensi Kameshwari Pothukuchi e Jerome L. Kaufman (1999), i quali hanno fornito un contributo fondamentale allo sviluppo della disciplina dell'*Urban Food Planning*⁵, evidenziando il rapporto tra cibo e pianificazione urbana. In tal senso, gli autori hanno rivendicato come il cibo fosse da considerarsi come una issue fortemente urbana, la quale: «interessa l'economia urbana, l'ambiente,

presume che il locale sia desiderabile; è preferito a priori rispetto a scale maggiori. Ciò che (è desiderabile) varia e può includere la sostenibilità ecologica, la giustizia sociale, la democrazia, una qualità migliore (del cibo)» (2006: 195).

⁵ Per comprendere il rapporto tra la pianificazione urbana e lo sviluppo di sistemi locali del cibo si può fare riferimento, a titolo di esempio, al lavoro di Joe Howe (2002) che ha analizzato i primi interventi di pianificazione urbana del cibo nel Regno Unito. L'autore ha mostrato come nei casi di Leeds e Bradford l'intento della pianificazione fosse stato lo sviluppo di pratiche di agricoltura urbana. In particolare, le policy locali hanno previsto interventi sulla concessione di lotti e appezzamenti agricoli, la protezione della *green belt* e la costruzione di corridoi ecologici (*ibidem*).

i cittadini e la qualità della vita nei quartieri» (217). Per tali ragioni gli autori auspicavano un maggiore interesse sul tema del cibo da parte dei pianificatori urbani, accusati di un disinteresse alla cui origine sussisteva la diffusa convinzione che esso rappresenti una questione prevalentemente rurale (Pothukuchi e Kaufman, 2000). Come sostenuto da Kevin Morgan (2013), le riflessioni di Pothukuchi e Kaufman del primo decennio del Duemila hanno accresciuto la consapevolezza degli esperti sulle potenzialità del *urban food planning* nel creare sistemi del cibo sostenibili e allineati con obiettivi di salute pubblica, integrità ecologica e giustizia sociale. Questo dibattito ha riguardato anche l'Italia dove la disciplina dell'*urban food planning* ha rappresentato una delle basi per le sperimentazioni di costruzione di strategie e politiche locali e urbane del cibo. In tal senso, Egidio Dansero, Giacomo Pettegnati e Alessia Toldo (2014), tra i primi accademici ad occuparsi in Italia di questi temi, hanno indicato la pianificazione urbana del cibo come un'opportunità per concepire policy del cibo secondo una prospettiva olistica, promuovendo interventi sistemici che vadano oltre la sola necessità di nutrire le città.

2.2. Il fenomeno degli Alternative Food Networks e l'azione dei consumatori

Come mostrato nel paragrafo precedente, la scala locale ha aperto la possibilità di ripensare la produzione agricola ed il consumo in termini di creazione di comunità e di relazioni dirette (di tipo commerciale e non) tra gli attori, o tra una parte di essi, del sistema del cibo. In corrispondenza di quello che Patricia Allen (2010) ha definito come impulso localista di inizio anni Novanta, si è assistito alla nascita e allo sviluppo di circuiti alternativi di consumo, riassunti dalla letteratura scientifica dall'etichetta di *Alternative Food Networks* (AFN). Inizialmente, gli AFN hanno indicato flussi organizzati di prodotti alimentari che mettevano in connessione persone preoccupate rispetto le proprie scelte di consumo (Maye e Kirwan 2010), distribuiti mediante canali paralleli a quelli convenzionali, come le botteghe solidali, i mercati contadini o le *Community Supported Agriculture* – CSA (Goodman e Goodman 2009). Sebbene nelle prime fasi del loro sviluppo i circuiti alternativi siano stati interpretati come una possibile soluzione ai problemi delle aree rurali più svantaggiate, nel tempo essi sono emersi e si sono diffusi, in forme innovative, in aree urbane caratterizzate dalla presenza di un sistema

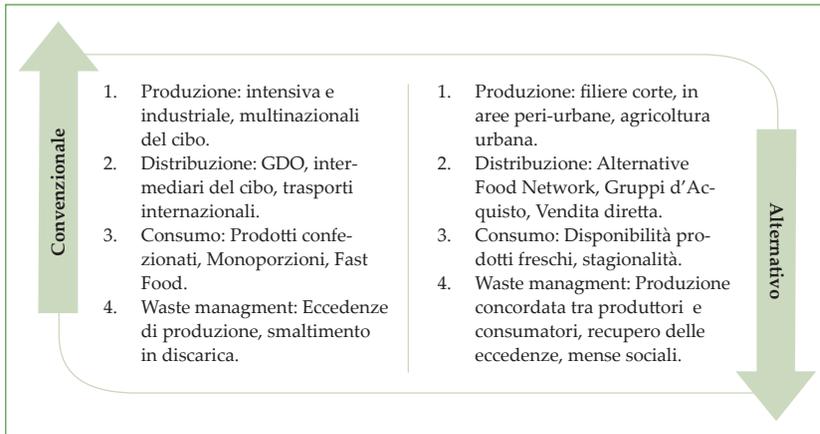


Fig. 2.1. Gli elementi della contrapposizione ideal-tipica tra i sistemi convenzionale e alternativo del cibo. Elaborazione propria.

agroalimentare globalizzato e questo è avvenuto per la crescente attenzione dei consumatori alla salute ed all'ecologia (Renting, *et al.*, 2003).

Nei primi anni la diffusione del fenomeno si è fondata sulla azione di contrapposizione delle reti alternative al sistema convenzionale e globale del cibo. Brian Ilbery e Damian Maye (2005) hanno ricostruito con precisione gli elementi di questa contrapposizione, mediante la proposta di una opposizione binaria di concetti, termini ed espressioni caratterizzanti gli studi sui due sistemi. Gli autori hanno evidenziato che nella letteratura sugli AFN sono ricorrenti i termini "qualità", "embedded", "sostenibilità", "tradizionale", "artigianale", "diversità" (p. 824). Sul binario opposto si collocano termini quali monocoltura, (produzione) intensiva, standardizzazione e altri concetti che descrivono (e valutano) il sistema convenzionale. La contrapposizione ricostruita dagli autori lascia intravedere un criterio valutativo che distingue i due sistemi, i cui termini caratterizzanti possono essere distinti sulla base delle quattro fasi del sistema del cibo: produzione, distribuzione, consumo, *waste management* (figura 2.1.). Il sistema convenzionale – coinvolge multinazionali del cibo e predilige una produzione industriale, distribuisce i propri prodotti mediante la grande distribuzione organizzata, propone al mercato prodotti confezionati e rifornisce il settore della ristorazione fast food, produce scarti sia durante la fase di produzione che di consumo. Il sistema alternativo – sostiene le produzioni locali, promuove la vendita diretta e i circuiti alternativi, propone prodotti freschi e stagionali, contrasta lo spreco e promuove il recupero delle eccedenze alimentari.

Si tratta con tutta evidenza di una contrapposizione ideal-tipica che non può cogliere l'eterogeneità delle forme assunte dai circuiti AFN. In questa direzione, Sonnino e Marsden hanno approfondito l'evoluzione dei circuiti AFN e hanno evidenziato la presenza di relazioni competitive che avvengono tra i due sistemi in contesti rurali intesi come «*competitive spaces*» (2006: 197). Secondo gli autori, dunque, in questi spazi possono crearsi micro-geografie del cibo in cui gli AFN possono assumere diverse forme, creare nicchie di mercato e competere (per certi aspetti convivere) con il sistema convenzionale.

Sebbene in questa sede non sia possibile approfondire adeguatamente il dibattito sull'evoluzione del fenomeno dei circuiti alternativi del cibo è opportuno approfondirne le implicazioni politiche. Angela Tregear (2011) ha ricostruito le principali prospettive teoriche che hanno osservato il fenomeno AFN, ciascuna delle quali ne ha fornito un'interpretazione, in particolare: la *political economy*, la sociologia rurale, le teorie sulla governance e la *networks theory*. Se ci si sofferma sulla prospettiva della *political economy*, si può evidenziare come gli studi che hanno applicato questa lente teorica all'analisi del fenomeno si siano concentrati sull'analisi dei rapporti di forza interni ai sistemi del cibo (*ibidem*). Questi studi hanno evidenziato l'azione dei circuiti AFN come strumento potenziale di contrasto alla globalizzazione del sistema del cibo, una potenzialità che secondo Melanie DuPuis e David Goodman è l'elemento più rilevante di queste esperienze locali:

«il nostro vero obiettivo è capire come fare del localismo un effettivo movimento sociale di resistenza al globalismo piuttosto che un modo per le élite locali di creare territori protettivi per sé stessi. Questo richiede (di andare oltre l'idea) che feticizza il locale come intrinsecamente più giusto. Dobbiamo allontanarci dall'idea che i sistemi alimentari diventano più giusti solo in virtù del loro essere locali e (andare) verso una conversazione su come (renderli tali)» (2005: 364, trad. mia).

L'azione politica dei circuiti AFN si esprime prevalentemente nel campo del consumo critico, un fenomeno collettivo che le scienze sociali hanno analizzato a lungo nell'ambito delle scelte di consumo alimentare. Il consumo critico esprimeva nelle sue prime forme: «una nuova esigenza del consumatore di confrontarsi con la marca e di valutarla, anche relativamente a dimensioni diverse da quelle usuali, come la dimensione sociale» (De Luca, 2006: 2). Tali scelte riflettono la preminenza di criteri più vicini al set dei valori post-materialistici individuati

da Inglehart (1998) – sociali e di autorealizzazione – con, da un lato, il soddisfacimento di una volontà di sviluppare legami fondati sulla solidarietà e, dall'altro, di un edonismo basato sui processi di individualizzazione e auto/espressione (Leonini e Sassatelli, 2008). Il consumo ha assunto pertanto un nuovo significato nelle esperienze degli attori sociali, individuali e collettivi, secondo il quale il consumo consente di agire, scegliere, per alcuni aspetti militare politicamente. Riprendendo le parole di Ulrich Beck il consumo diviene uno regni della subpolitica (1997), esterno alle sedi istituzionali, dove nuovi attori (i consumatori) possono divenire protagonisti di nuovi tipi di conflitto. Come sostenuto da Simone Tosi, il consumo critico si inserisce quindi nel contesto della post-modernità dove: «i consumi assumono una collocazione via via più centrale nello strutturare i rapporti e i processi sociali fondamentali [...] un'attività intorno a cui si strutturano le esigenze quotidiane e le persone organizzano le loro esperienze e le loro identità» (2006: 21). Dunque, il consumo critico si poneva, e si pone tuttora, come il campo dove svolge la propria azione un consum-attore riflessivo, con un maggior livello di consapevolezza sui propri diritti e doveri, un maggiore potere contrattuale nei confronti dei produttori, che trova nelle scelte alimentari il luogo privilegiato per il cambiamento (Fabris, 2010).

Quando il mercato diventa il luogo di rivendicazioni politiche si può parlare più specificatamente di consumerismo politico, fenomeno sviluppatosi a cavallo degli anni Ottanta e Novanta e basato sull'idea di una "politica dietro il prodotto" (Tosi, 2006: 29). Le prime forme di consumerismo politico possono essere ricondotte alle pratiche di boicottaggio: «una "non scelta" di prodotti non solo basata su qualità o prezzo ma sulla storia del percorso di produzione e il comportamento delle imprese produttrici» (Fabbri, 2006: 69). Sebbene queste forme si basassero quindi su un'azione di contrapposizione evidenziata dal rifiuto di consumare determinati prodotti⁶, l'evoluzione del consumo critico ha visto l'emergere di scelte basate su premialità rivolte a prodotti e aziende. È proprio in questo aspetto che trovano origine le esperienze di consumo critico in ambito alimentare, e più nello specifico, l'azione di singoli individui/famiglie di consumatori coinvolti nelle reti e nei circuiti AFN.

⁶ Numerose sono le campagne di boicottaggio del recente passato o in corso, si veda a titolo di esempio il boicottaggio iniziato nel 1977 nei confronti della multinazionale di prodotti alimentari Nestlé. Per un approfondimento consultare il link: <https://www.peacelink.it/consumo/a/22262.html>

I Gruppi d'Acquisto Solidale (GAS) rappresentano la forma più diffusa di azione collettiva nell'ambito del consumo critico, essi possono essere intesi come: organizzazioni informali di consumatori che promuovono forme di acquisto collettivo, più o meno stabili nel tempo, presso produttori locali (ma non esclusivamente), scelti secondo criteri riguardanti la produzione, la qualità dei prodotti ed il rispetto di valori politico-culturali. Gli aderenti ai GAS selezionano i propri produttori di riferimento creando e aprendo nuovi spazi di mercato riservati a soggetti del settore della produzione che rispettano criteri di tipo politico ed etico, condivisi e definiti dai consumatori come prioritari e discriminanti. Agiscono quindi in favore di una rimodulazione e ampliamento dei criteri di mercato con l'ambizione di superare la logica del profitto.

La sociologia ha da tempo approfondito queste esperienze osservandone motivazioni, pratiche, significati soggettivi e implicazioni sull'azione politica. In particolare, gli studi sui nuovi movimenti sociali in Italia hanno evidenziato il potenziale dei GAS in termini di solidarietà e impegno politico (Rebughini, 2008; Forno e Graziano, 2016) fondato su scelte consapevoli di consumo. I circuiti AFN hanno alimentato dunque nuove forme di attivismo politico basate su un «impegno soggettivo» (Rebughini, 2008: 60). Come mostrato in precedenza, questo impegno non si riduce nell'acquisto di beni alimentari quanto piuttosto contribuisce alla costruzione di nuove reti tra produttori e consumatori, associazioni e cooperative agricole, assumendo la forma di movimento (con diverse configurazioni e modalità organizzative a seconda delle esperienze locali) in cui prendono forza gli elementi della prospettiva localista di cui questo capitolo si occupa.

Questo caso mostra dunque un esempio delle modalità di azione degli aderenti ai circuiti AFN e di come le scelte di acquisto rappresentino uno strumento di espressione di preferenze politico-valoriali. Tuttavia, l'impegno politico mediante l'esercizio di scelte di consumo è stato criticato da autori che ne hanno evidenziato aspetti critici e contraddittori. In particolare, Stewart Lockie (2009) ha rilevato una coincidenza nelle retoriche perseguite all'interno dei circuiti AFN con quelle tipiche del modello neoliberista, criticato dai circuiti alternativi del cibo stessi; in tal senso, secondo l'autore, essi rischiano di promuovere ancora una volta il primato della responsabilità individuale, in questo caso esercitata sottoforma di individui consumatori.

Questo breve accenno al fenomeno del consumo critico operato nell'ambito dei circuiti AFN ci consente di rilevare un aspetto centrale della prospettiva localista: *il rapporto tra produttori e consumatori, il controllo nelle scelte di consumo e l'opposizione attiva al sistema convenzionale e globale del cibo, mostrano la volontà e la capacità di esercitare un'agency politica da parte degli attori dei sistemi locali del cibo*. Come è possibile quindi estendere l'azione delle reti AFN nel campo del *policy-making* sui sistemi locali/urbani del cibo? A questa domanda si proverà a rispondere nei prossimi capitoli.

2.3. Gli anni Duemila, il processo di urbanizzazione, la scala urbana e la nuova "equazione del cibo"

La costruzione di una prospettiva locale/urbana del cibo ha contribuito nel tempo a ridefinire il rapporto tra aree rurali e città in favore di una consapevolezza sulla centralità del ruolo della scala urbana. Questa consapevolezza è stata rafforzata agli inizi del Duemila dall'analisi dei trend demografici e dei processi di urbanizzazione di inizio secolo. Nel 2000 la pubblicazione dell'*International Food Policy Research Institute (IFPRI)*⁷ "Achieving urban food and nutrition security in the developing world" ha approfondito il rapporto tra urbanizzazione e *food security* analizzandone le implicazioni e le tendenze in dieci brevi testi⁸, divenuti nel tempo, punti di riferimento nel dibattito scientifico internazionale. Gli autori del lavoro hanno mostrato una tendenza "inevitabile" circa il problema della *food security*: l'istituto stimava per il 2020 una crescita della popolazione mondiale fino a circa 6.8 miliardi di persone che avrebbe riguardato prevalentemente le aree urbane. Una nuova urbanizzazione

⁷ L'*International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, nato nel 1975, è un istituto di ricerca attivo in cinquanta paesi del mondo specializzato nell'analisi dei sistemi del cibo. La sua missione principale è fornire ai governi soluzioni di policy basate su ricerche e dati sui temi della povertà e della nutrizione. (<https://www.ifpri.org/>)

⁸ Di seguito sono riportati nel dettaglio i titoli e gli autori dei contributi: Brief 1. Overview / James L. Garrett; Brief 2. An urbanizing world / Martin Brouckerhoff; Brief 3. Rural-urban interdependence / Cecilia Tacoli; Brief 4. Urban livelihoods and labor markets / Arjan de Haan; Brief 5. Feeding the cities: food supply and distribution / Olivio Argenti; Brief 6. The hidden significance of urban agriculture / Luc J.A. Mougeot; Brief 7. Urbanization and the nutrition transition / Barry M. Popkin; Brief 8. Urban women: balancing work and childcare / Patrice L. Engle; Brief 9. Threats to urban health / Carolyn Stephens; Brief 10. Programming for urban food and nutrition security / Timothy R. Frankenberger, James L. Garrett, and Jeanne Downen. (<https://www.ifpri.org/publication/achieving-urban-food-and-nutrition-security-developing-world-0>)

che avrebbe condotto più della metà delle popolazioni, in particolare in Africa e Asia, a vivere in contesti urbani (Garrett, 2000). In particolare, l'IFPRI evidenziava come la maggiore dipendenza delle popolazioni urbane dall'acquisto di cibo avrebbe rappresentato un rischio concreto per l'accesso al cibo vista la discontinuità e il livello dei redditi delle categorie più fragili di popolazione. Tra le ricette di policy proposte dell'Istituto rientrava un forte stimolo all'agricoltura urbana, per garantire alle famiglie con una maggiore discontinuità nei redditi, una quota di autoproduzione di cibo nei contesti urbani. Secondo James Garrett:

«anche nelle grandi città congestionate, (le persone più povere) possono avere un giardino in casa o allevare piccoli animali come parte di una strategia adattativa. Questa produzione urbana, spesso fatta da donne, può integrare i redditi familiari e migliorare la qualità di diete urbane. Gli urbanisti e i governi locali dovrebbero prendere in considerazione come incorporare nei loro piani un'agricoltura urbana ecologicamente corretta» (2000: 1).

Una visione condivisa da numerosi studi che in quel periodo hanno analizzato l'impatto e le potenzialità dell'agricoltura urbana nel garantire la sicurezza alimentare (Armar-Klemesu, 2000; Brown e Jameton, 2000; Drescher, 2002). Questo tema è stato approfondito nel primo numero della rivista "The Urban Agriculture Magazine" della RUAF Foundation⁹, nel quale sono state analizzate le pratiche di agricoltura urbana in 20 città del mondo. Gli autori della ricerca evidenziavano come l'agricoltura urbana fosse un fenomeno già radicato nelle città, sebbene la sua importanza si sarebbe accresciuta negli anni successivi proprio a causa della urbanizzazione: «in tali circostanze la produzione di cibo urbano può essere definita una "strategia indotta dalla crisi", garantendo la sopravvivenza della fascia più povera della popolazione» (Drescher, *et al.*, 2000: 10).

Come sostenuto da Mark Rosegrant e Sarah Cline, l'aumento dei redditi e la rapida urbanizzazione avrebbero comportato una crescita della domanda di prodotti alimentari con una conseguente crescita del settore dell'agricoltura (2003), il quale avrebbe dovuto corrispondere ai bisogni crescenti delle aree urbane, le cui popolazioni sarebbero andate incontro

⁹ La RUAF Foundation, nata nel 1999, è una fondazione che si occupa dello sviluppo di sistemi urbani del cibo inclusivi e resilienti e opera su scala transnazionale. Tra i suoi partner conta governi nazionali, organismi transnazionali, centri di ricerca e singole città. (<https://ruaf.org/>)



Fig. 2.2. I fattori della New Food Equation. Elaborazione propria su fonte Morgan e Sonnino (2010).

anche ad un cambiamento nelle preferenze alimentari (Per Pinstrup-Andersen, *et al.*, 2001). Tuttavia, la crescita di popolazione urbana, se non controllata, avrebbe comportato lo sviluppo di *slums* nei quali si sarebbero manifestate le vulnerabilità delle popolazioni urbanizzate (Matuschke, 2009). In quegli anni diversi studi si sono occupati di questo problema analizzando il caso della Cina, dove la rapida urbanizzazione ha posto seri problemi circa la *food security* con ripercussioni negative sul versante delle tensioni sociali nelle aree rurali (Chen, 2007; Christiansen, 2009). In quegli anni era dunque alta l'attenzione del dibattito scientifico, della società civile e della politica sulla opportunità di rafforzare la produzione agricola nei contesti urbani, secondo una prospettiva che intendeva la dimensione urbana, da un lato, come luogo di consumo, dall'altro, come una scala dove incrementare la produzione di cibo.

La rilevanza della scala urbana sulla risoluzione dei problemi connessi al cibo è stata approfondita da un importante articolo del 2010 di Kevin Morgan and Roberta Sonnino dal titolo "The urban foodscape: world cities and the new food equation". Nell'articolo gli autori tematizzavano l'avvento di una nuova fase critica per il sistema globale del cibo, evidenziando due fatti che nel periodo 2000-2010 hanno portato ad una disillusione degli esperti sul suo status e sul suo futuro: la crisi dei prezzi del cibo del 2007-2008 (*cfr.* Cap.1); i circa 2 miliardi di persone in condizione di insicurezza alimentare (2010). La crisi dei prezzi aveva comportato proteste politiche in circa 60 paesi del mondo, rivelandosi una minaccia per la sicurezza nazionale dei singoli paesi. Allo stesso tempo, l'aumento della popolazione nei paesi in via di sviluppo avrebbe comportato una pressione della domanda di cibo sul sistema globale con conseguenze negative sul raggiungimento della *food security*. Non da ultimo sarebbero stati evidenti gli impatti dei cambiamenti climatici sul sistema alimentare (mancanza di acqua, degrado degli ecosistemi). Questi fattori (figura 2.2.) sono stati posti dagli autori alla base della nuova equazione del cibo, la quale avrebbe visto la sua risoluzione a livello urbano per due ragioni ecologiche e politiche:

«le città hanno acquisito un nuovo ruolo [...] guidare la sopravvivenza ecologica della specie umana mostrando che grandi concentrazioni di persone possono trovare modi più sostenibili di co-evoluzione con la natura. [...] Le città sono anche i crogioli della protesta politica (a causa di) grandi e in rapida crescita concentrazioni di persone, soprattutto quando privati di cibo e acqua» (2010: 210).

Nei primi anni Duemila il dibattito circa le condizioni della sicurezza alimentare nelle metropoli e nei centri urbani dei paesi del nord si è arricchito di nuovi concetti che ne hanno colto e approfondito nuovi aspetti. In tal senso i concetti di *food desert*¹⁰ e *food swamps*¹¹ hanno contribuito a fare luce sulle condizioni di accesso al cibo degli abitanti dei quartieri più marginali delle città. Entrambi i concetti indicano aree urbane dove si ha difficoltà nell'accesso a cibo sano, mentre risulta più facile approvvigionarsi di cibo non fresco e a basso valore nutrizionale. Tali aree sono state analizzate dapprima nel Regno Unito con il progetto "Food Deserts in British Cities"¹² (primi anni 2000) e successivamente nelle città degli Stati Uniti, ponendo le basi per una riflessione sulle disuguaglianze interne alle città in termini di sicurezza alimentare. Da un lato, i due concetti hanno mostrato le differenti e ineguali risorse in possesso dei consumatori (Shaw, 2006); dall'altro, hanno permesso di analizzare e distinguere i tipi di alimento commercializzati a livello urbano (Rose, *et al.*, 2009).

Per ricapitolare, il dibattito scientifico di inizio secolo, di cui qui è riportato un brevissimo e parziale estratto, ha evidenziato la confluenza, sia dei problemi (di policy) del cibo, sia delle possibili soluzioni, alla scala urbana. Problemi evidenti tanto nelle megalopoli del Sud del mondo, interessate da rapidi processi di urbanizzazione, quanto nei grandi, medi e piccoli e medi centri urbani dei paesi del Nord alle prese con i problemi connessi con le disuguaglianze interne di accesso al cibo sano.

¹⁰ Lo United States Department of Agriculture definisce i *food desert*: «le regioni del paese (che) sono spesso caratterizzate da un'ampia percentuale di famiglie a basso reddito, accesso inadeguato ai trasporti e un numero limitato di rivenditori di generi alimentari che forniscono prodotti freschi e generi alimentari sani a prezzi accessibili» (Dutko, *et al.*, 2012: 1).

¹¹ Per *food swamp* si intendono le: «aree nelle quali (sono disponibili) grandi quantità di snack ad alta densità energetica, (a svantaggio) delle opzioni alimentari sane» (Rose, *et al.*, 2009: 2).

¹² Per un approfondimento si rimanda all'articolo di Neil Wrigley 'Food Deserts' in *British Cities: Policy Context and Research Priorities* (2002).

3. *Le Urban Food Policies*

3.1. Il ruolo della FAO ed il concetto di “City Region Food System”

Come accennato nel precedente capitolo, le preoccupazioni espresse nel dibattito scientifico circa il rapido processo di urbanizzazione di inizio secolo, con una stima al 2050 di una popolazione mondiale al 70% residente in aree urbane, si sono accompagnate al rafforzamento della convinzione di promuovere interventi di policy a livello urbano. Sin dai primi anni del 2000 la FAO ha svolto un ruolo fondamentale nella costruzione del rapporto tra le politiche e azioni del cibo e la scala urbana. Già nel 2001 la FAO proponeva l’iniziativa “Food For The Cities” presso governi nazionali e municipalità urbane, con l’obiettivo di promuovere il ruolo delle città nella costruzione di sistemi locali e sostenibili del cibo¹. L’operato della FAO può essere osservato facendo riferimento a due particolari azioni che hanno apportato, nell’ultimo decennio, una innovazione sia sul piano cognitivo che progettuale circa lo sviluppo di sistemi locali/urbani del cibo. Il riferimento è quindi allo sviluppo concetto di “City Region Food System” ed alla pubblicazione del “Framework for the Urban Food Agenda” nel 2019.

Il concetto di “City Region Food System” (CRFS) è stato elaborato nel biennio 2012-2013 a seguito di un dibattito che ha coinvolto esperti e comunità di ricerca, agenzie delle Nazioni Unite, autorità locali (Dubbeling,

¹ L’iniziativa ha promosso la costituzione di un network mediante la realizzazione di una piattaforma online che ha riunito: «oltre 2500 membri provenienti da 114 paesi, inclusa una rete globale di esperti, dai professionisti dello sviluppo al mondo accademico, collegando ricerca e pratica sui sistemi alimentari sostenibili e sull’urbanizzazione» (<http://www.fao.org/fcit/fcit-home/en/>).

et al., 2017). Questo dibattito ha condotto ad una definizione che evidenzia la dimensione sistemica dell'approccio di policy suggerito dalla nozione di CRFS, la quale include:

«all the actors, processes and relationships that are involved in food production, processing, distribution and consumption in a given city region that includes a more or less concentrated urban center and its surrounding peri-urban and rural hinterland²» (FAO, 2019).

La definizione spaziale di un sistema del cibo su scala urbana e peri-urbana, introdotta dal CRFS, ha rappresentato un primo elemento di innovazione sul piano delle azioni e delle politiche del cibo. In tal senso, la scala del CRFS ha ispirato interventi di programmazione, regolamentazione e gestione dei sistemi del cibo fortemente incentrati sul rapporto tra aree urbane e aree rurali circostanti, in favore di un rafforzamento delle relazioni tra gli attori che operano in ambito locale. Come accennato nel primo capitolo di questo lavoro, la definizione di sistema globale del cibo ha condotto alla promozione di una visione normativa, spesso supportata da immaginari e valori condivisi, su ciò che dovrebbe essere o divenire, un passaggio da cui non è stato esente il concetto di CRFS. In tal senso, il programma ha proposto la realizzazione di un CRFS:

«ideale, sostenibile e resiliente (in grado di) incrementare l'accesso al cibo, creare posti di lavoro, incrementare la resilienza agli shock, rafforzare i legami tra aree urbane e rurali, promuovere la gestione degli ecosistemi e delle risorse naturali, promuovere una governance partecipativa» (FAO e RUAF, 2015, trad. mia).

L'approccio di *policy* suggerito dal concetto di CRFS è stato messo alla prova attraverso l'implementazione di un programma che ha interessato dieci città del mondo – capitali e non del Sud e del Nord del mondo – nel periodo 2015-2019³. Il programma, condotto dalla FAO e dalla RUAF Foundation, ha previsto un intervento di pianificazione

² In italiano: «Tutti gli attori, i processi e relazioni che sono coinvolti nella produzione, lavorazione, distribuzione e consumo in una data regione urbana che include un centro urbano e l'area periurbana e rurale circostante».

³ Per il periodo 2015-2018: Colombo (Sri Lanka), Lusaka and Kitwe (Zambia), Medellín (Colombia), Quito (Ecuador), Toronto (Canada) e Utrecht (Olanda); nell'anno 2019: Kigali (Rwanda), Antananarivo (Madagascar), Colombo (Sri Lanka), Quito (Ecuador) e Tamale (Ghana).

per i sistemi locali del cibo delle dieci regioni urbane⁴ individuate e si è svolto seguendo una scaletta in tre fasi comuni a tutte le città, con i dovuti adattamenti rispetto alle differenze tra i contesti analizzati: 1. la mappatura del sistema locale del cibo; 2. l'analisi sui punti di forza e di debolezza del sistema; 3. l'elaborazione di policy e interventi di programmazione⁵. Quest'ultimo passaggio aveva un duplice obiettivo, da un lato, definire i compiti degli *stakeholder* privati del sistema del cibo, dall'altro, individuare nuovi strumenti per l'azione istituzionale nella regolamentazione del sistema. Il coinvolgimento degli attori privati ha rappresentato un obiettivo esplicito del programma secondo la consapevolezza delle potenzialità del loro apporto. In particolare, la RUAF Foundation ha individuato un set di attori privati che richiederebbero un maggiore coinvolgimento nella progettazione e nella governance di un CRFS:

«piccole e medie e grandi aziende agricole e imprese di produzione, imprese della catena di valore alimentare, imprese individuali, imprenditori individuali, cooperative, imprese a conduzione familiare, imprese sociali e grandi aziende che operano nel settore formale e informale» (Dubbeling, *et al.*, 2016: 8).

Il programma CRFS ha quindi rappresentato una prima sperimentazione su scala globale di costruzione di un modello di governance locale del cibo, in termini di definizione di ruoli e rapporti tra attori pubblici e privati. Allo stesso tempo, ha promosso una nuova scala geografica e politica per le policy del cibo, divenendo: «il riferimento obbligato nel [...] dibattito sulle *urban food policy*, per legare sistemi sostenibili del cibo e urbanizzazione» (Tecco, *et al.*, 2017: 31). Un secondo "riferimento obbligato" è rappresentato dalla pubblicazione "FAO framework for the Urban Food Agenda" del 2019. Il documento si proponeva di fornire linee guida nel:

«supportare i decisori a livello globale, nazionale, livelli territoriali e urbani per riconoscere il ruolo delle città e dei governi subnazionali

⁴ Secondo la FAO una regione urbana – city region: è intesa come una data regione geografica che comprende uno o più centri urbani e il loro circostante hinterland periurbano e rurale attraverso il quale avvengono flussi di persone, cibo, beni, risorse e servizi ecosistemici. Fonte: <https://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/defining-the-crfs/en/>

⁵ Un approfondimento sul *toolkit* del programma è disponibile al link: <http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/introduction/moreinfo/en/>

come siti e attori strategici chiave per affrontare le complesse questioni socio-economiche ed ecologiche che limitano la sicurezza alimentare e la nutrizione» (FAO, 2019: 7).

La *Urban Food Agenda* ha indicato le città come il luogo deputato al raggiungimento della *food security*. Come mostrato nel capitolo precedente, le ragioni di questa convinzione risiedono nell'irreversibile processo di urbanizzazione che ha trasformato, sta trasformando e trasformerà radicalmente i rapporti tra città e campagna. L'Agenda 2030 e i *Sustainable Development Goals* sono indicati come il contesto di policy in cui la *Urban Food Agenda* ha trovato i propri riferimenti, con una particolare attenzione all'SDGs n.11 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili". In questa prospettiva la FAO ha elaborato 4 principi trasversali per la sua azione secondo il mandato dell'Agenda 2030: «1) sinergie rurale-urbano, 2) inclusione sociale e equità, 3) resilienza e sostenibilità, e 4) (inter)connessioni del sistema alimentare» (p. 12). In particolare, adottando il quarto principio viene espressa la volontà di perseguire una:

«integrazione orizzontale in tutti i settori e lungo tutte le fasi della filiera (es. agricoltura, gestione delle risorse naturali, trasporti e infrastrutture per la distribuzione, energia per la lavorazione, la gestione dei sottoprodotti, sicurezza alimentare, ecc.) (necessaria per) per massimizzare le sinergie socio-economiche e ambientali con il più ampio programma di sviluppo» (p.16).

Dunque, la visione promossa dalla FAO, mediante il *CRFS programme* prima e dalla *Urban Food Agenda* poi, ha contribuito a costruire il rapporto tra la scala urbana e le politiche del cibo in favore di una prospettiva, che, come vedremo nel prossimo paragrafo è stata accolta dai governi cittadini in particolare negli ultimi cinque anni.

3.2. Expo-2015 e il Milan Urban Food Policy Pact

La prospettiva di sviluppare una regolamentazione del sistema del cibo su scala urbana non è stata però unicamente sostenuta "dall'alto" ma si è affermata a seguito di un processo di assunzione di responsabilità dei governi di grandi città del Nord e del Sud del mondo. Questo processo si è rafforzato in occasione dell'evento EXPO-2015 Milano "Nourish the Planet", il cui tema è stato per l'appunto l'alimentazione

e il suo rapporto con l'economia, la cultura e lo sviluppo dei paesi del mondo. In occasione di EXPO-2015 i governi cittadini si sono proposti nel dibattito pubblico come attori decisivi nella risoluzione dei problemi e nella valorizzazione delle potenzialità dei sistemi del cibo. Questa assunzione di responsabilità si è manifestata con la sottoscrizione del "Milan Urban Food Policy Pact" (da ora MUFPP) operata da oltre cento sindaci e rappresentanti di governi cittadini del mondo.

Le premesse del Patto facevano riferimento, da un lato, alle potenzialità della scala urbana nella gestione di problemi collettivi, dall'altro, alla rilevanza del tema dell'alimentazione e alla sua connessione con altri settori di policy urbane quali, ad esempio, la povertà, la tutela sociale, l'igiene sanitaria, lo sviluppo del territorio, i trasporti. Una premessa che rivendica il protagonismo di città e territori, i quali:

«svolgeranno nel futuro un ruolo attivo per rendere operativi processi internazionali quali i traguardi e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) e i traguardi nel quadro dell'Agenda di Sviluppo post-2015; [...] per contribuire all'iniziativa Zero Hunger Challenge, (e) affrontare il tema delle diete urbane sostenibili durante la Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione» (MUFPP, 2015: 1-2).

Il MUFPP proponeva e propone alle città firmatarie una lista di 37 azioni di policy organizzate in sei categorie: 1. governance; 2. alimentazione e diete sostenibili; 3. giustizia sociale ed economia; 4. produzione alimentare; 5. approvvigionamento e distribuzione alimentare; 6. sprechi alimentari. La prima categoria di intervento, la governance, pone l'attenzione sulle condizioni di contesto che incidono sull'azione delle amministrazioni locali. Tra le azioni consigliate ci sono quindi raccomandazioni circa la collaborazione tra i dipartimenti e le agenzie locali, la partecipazione dei Comuni e la definizione di figure interne alle amministrazioni da impiegare sulla politica alimentare, il finanziamento di politiche e programmi per lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili (*ibidem*).

In primo luogo, il MUFPP ha rappresentato un primo tentativo di costruire un *framework* condiviso su scala globale per i governi locali intenzionati a condurre azioni e politiche del cibo⁶. Contestualmente, la sottoscrizione del Patto è stata il punto di partenza per la costruzione

⁶ Questo processo ha fatto leva sull'espressione *Urban Food Policy* alla quale saranno dedicati i prossimi paragrafi del capitolo.

di un network urbano sulle politiche del cibo che al 2021 conta 211 città aderenti⁷. Il network è gestito da due organi: il segretariato e lo *steering committee*. Il primo, incardinato nell'ufficio del Sindaco di Milano, ha tra i suoi compiti il coinvolgimento di nuove città, la costruzione di partnership con istituzioni e privati, l'azione di *advocacy* sulle politiche urbane del cibo. Il secondo, eletto dalle città firmatarie ogni due anni, ha una funzione di rappresentanza e controllo sulla realizzazione del mandato del MUFPP. L'azione del network prevede due principali linee di lavoro. In primo luogo, il network promuove l'organizzazione di forze globali e regionali⁸ il cui compito è la condivisione di esperienze di conduzione di politiche urbane del cibo (azioni, progetti, pratiche) tra le città. Tali esperienze possono poi essere premiate nell'ambito dei *Milan Pact Awards*, nati su iniziativa del Comune di Milano e della Fondazione Cariplo, il cui obiettivo è: «di riconoscere gli sforzi più creativi e monitorare quali città stanno attuando gli impegni che avevano preso quando hanno aderito al Patto»⁹.

Il network del MUFPP ha posto quindi sin da subito una grande attenzione sulla valorizzazione e diffusione di buone pratiche del cibo, uno strumento già adottato in occasione della prima stesura del Patto, la quale si è accompagnata al censimento di 46 pratiche condotte da alcune municipalità firmatarie. Tali pratiche includevano:

«politiche alimentari, programmi e iniziative delle città partecipanti (comprese quelle che possono provenire da attori non municipali come la società civile, il settore privato o la comunità di ricerca) che contribuiscono a sistemi alimentari urbani sostenibili e forniscono illustrazioni concrete per le raccomandazioni (contenute) nel Milan Urban Food Policy Pact e (nel suo) quadro d'azione» (Forster, *et al.*, 2015: 16).

Tuttavia, la rete del MUFPP non è il solo caso di costruzione di network di città a livello nazionale, internazionale e transnazionale nel campo delle politiche urbane del cibo. Sebbene diverse in termini di

⁷ Si tratta di un network eterogeneo dal punto di vista delle città aderenti, in esso sono incluse grandi metropoli del nord e del sud del mondo, città capitali e medi e piccoli centri (inclusi piccoli centri urbani collocati in aree rurali). Il dettaglio delle città aderenti è disponibile al link: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/#>

⁸ In particolare, i *Global Fora* si svolgono con cadenza annuale. La prima edizione nel 2015 è stata ospitata a Milano, di seguito a Roma nella sede della FAO (2016), Valencia (2017), Tel Aviv-YAFO (2018), Montpellier (2019), Milano (2020), Barcellona (2021). (<https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/global-fora-page/>)

⁹ Trad. mia, fonte: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/award/>

soggetti promotori (università, Istituzioni, centri di ricerca), configurazioni e scale d'azione, si possono identificare quindi reti di città accomunate da un impegno nell'ambito delle policy urbane del cibo, di cui qui sono riportati sinteticamente alcuni esempi:

- (scala transnazionale) "The African Food Security Urban Network" (AFSUN) promosso dalla *Balsillie School of International Affairs* e dall'Università di Cape Town. Il network include nove paesi africani ed ha tra i suoi obiettivi la produzione di conoscenza e di dati sulla *food security* urbana, l'azione di *advocacy* e la formazione di esperti e di *policy-making* sul tema delle politiche alimentari¹⁰;
- (scala transnazionale) il "C-40 Network" riunisce 96 città globali impegnate in politiche per il contrasto al cambiamento climatico e promuove un'attività di ricerca finalizzata a «produrre strumenti, standard e framework di ricerca, misurazione e pianificazione, supporta le città per attuare le azioni di mitigazione e adattamento più impattanti e misurare e gestire la loro efficacia»¹¹. Il C-40 è stato recentemente il promotore del "Food System Network"¹², un progetto congiunto con la rete del Milan Urban Food Policy Pact;
- (scala nazionale) "Sustainable Food Places" Network è un programma di partnership guidato da associazioni di esperti e attivisti del cibo che riunisce 56 centri urbani del Regno Unito. Il *SFP programme* ha lo scopo di creare partnership sulle politiche alimentari tra città, quartieri e distretti nel Regno Unito impegnati in pratiche innovative in materia di diete sane e sostenibili¹³.
- (scala nazionale) Il "Food Policy Network" (FPN), operante negli Stati Uniti, è un progetto del "Johns Hopkins Center for a Livable Future" (Johns Hopkins University). Il progetto connette 361 Food Policy Councils negli USA al fine di costruire la: «capacità collaborativa delle parti interessate del sistema alimentare per riformare i sistemi alimentari attraverso le politiche pubbliche»¹⁴.

¹⁰ Maggiori informazioni sono disponibili al link <https://www.afsun.org/>

¹¹ Un approfondimento sulle attività di ricerca del C-40 Network è disponibile al link: <https://www.c40.org/research>

¹² (https://www.c40.org/networks/food_systems)

¹³ Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.sustainablefoodplaces.org/>

¹⁴ Maggiori informazioni sono disponibili al link: <http://www.foodpolicynetworks.org/about/>

Questa breve ricostruzione del MUFPP e della rete di città da esso promossa ha avuto dunque come scopo mostrare come tali organizzazioni, da un lato, stiano giocando un ruolo rilevante nella diffusione di idee, soluzioni e azioni, contribuendo anch'esse alla co-costruzione della prospettiva delle policy urbane del cibo, dall'altro, come possano favorire mutamenti nella governance e nei processi di funzionamento dei sistemi alimentari locali e urbani. In tal senso, Raychel Santo e Ana Moragues-Faus (2019) hanno recentemente analizzato i *local food policy groups* (LFPGs) nella loro azione trans-locale, mostrando come essa, in presenza di reti e progetti di scambio, aumenti la loro capacità trasformativa e di riforma dei sistemi locali del cibo.

3.3. Le politiche locali e urbane del Cibo/Urban Food Policies

La costruzione della prospettiva di regolamentazione del cibo su scala locale e urbana si è compiuta con l'apporto di diversi attori, percorsi, sperimentazioni e programmi che hanno perseguito il comune obiettivo di ripensare processi, funzionamento e impatti dei sistemi alimentari. Adanella Rossi e Gianluca Brunori (2015) hanno interpretato queste sperimentazioni locali come evidenze di un processo di riconfigurazione dei rapporti di forza nella regolazione delle politiche del cibo, negli ultimi decenni dominata dagli interessi dei grandi attori economici, in favore di un riequilibrio del ruolo dei privati, della società civile e degli attori pubblici. Come mostrato nei paragrafi precedenti, l'approccio indicato dal concetto di CRFS e gli obiettivi indicati dal MUFPP hanno favorito l'evoluzione di queste sperimentazioni e la diffusione a livello globale dell'idea di condurre *Urban Food Policies* (UFPs) o Politiche Urbane del Cibo intese come ambito d'azione prerogativo dei governi locali. Ma cosa si intende con questa espressione? Proprio a ridosso dell'esposizione universale Andrea Calori e Andrea Magarini ne hanno proposto una definizione che enfatizza il rapporto tra regolamentazione del cibo e sviluppo urbano, intendendo le UFPs come: «processi ed esperienze che pongono il cibo tra le priorità dell'agenda urbana e utilizzano il cibo come chiave per favorire processi di innovazione su diversi ambiti» (2015: 47). Tuttavia, nella letteratura non esiste una definizione univoca delle UFPs, le quali presentano diverse configurazioni e alcune ricorrenze che ne definiscono tratti distintivi e specificità.

Come sostenuto da Roberta Sonnino (2016), tali interventi sono generalmente preceduti dalla formulazione di un documento guida che può assumere le denominazioni di “Piano”, “Carta”, o “Strategia” del cibo, nel quale sono indicate la visione, gli obiettivi e gli indicatori per valutare i progressi ottenuti. Di conseguenza i singoli processi di costruzione di una politica urbana del cibo possono essere denominati con vari termini che meglio si adattano alla visione locale. In tal senso, Rositsa Ilieva (2017) ha evidenziato come, a pochi anni da EXPO-2015, il campo delle UFPs si trovasse ancora in una condizione, di incertezza su cosa si intenda per una strategia di intervento su un sistema locale del cibo. L’autrice, per far fronte a questa condizione ha proposto una definizione di tali strategie, presentate come una: «valutazione olistica del sistema alimentare locale, dalla fattoria alla tavola alla gestione dei rifiuti, e (il tentativo di) fornire un quadro politico integrato che colleghi programmi, istituzioni, e corsi di azione» (p. 3). Coerentemente con le concettualizzazioni sui sistemi locali e urbani del cibo (*cf.* Cap. 2), questa definizione si è concentrata sull’idea di un sistema che richiede interventi su tutte le sue fasi. Le UFPs prevedono dunque una fase di valutazione preliminare a cui però devono seguire azioni di policy che traducano le conoscenze ed i bisogni del sistema del cibo in progetti e programmi. In questa prospettiva, Nunzia Borrelli e Alfredo Mela hanno riferito l’espressione UFPs: «agli interventi progettati e implementati dal governo locale per promuovere lo sviluppo di un sistema-cibo urbano sostenibile da un punto vista economico, sociale e ambientale» (2017: 650). Secondo Baker e de Zeeuw (2015), le UFPs hanno quattro obiettivi principali: 1. garantire a tutti i cittadini un accesso equo a un cibo sano e sicuro; 2. garantire un’alimentazione adeguata e la salute pubblica; 3. promuovere la produzione alimentare (sostenibile); 4. ottimizzare i contributi del sistema alimentare urbano alla sostenibilità ambientale urbana, alla diversità e alla resilienza.

Uno dei primi esperimenti di politica urbana del cibo, seppure non indicato al tempo con questa espressione, risale al 1990 con l’istituzione del “Toronto Food Policy Council” su iniziativa del Dipartimento cittadino di Salute Pubblica della città di Toronto (Canada). Alison Blay-Palmer (2009) ha ricostruito il percorso del consiglio del cibo mostrando come, da un lato, la sua costituzione sia stata l’esito di una lunga riflessione degli attori pubblici locali sul tema della nutrizione e del cibo sano considerato una priorità di salute pubblica per la città;

dall'altro, abbia favorito l'evoluzione della politica cittadina del cibo in altri settori quali il sostegno alle comunità svantaggiate, lo sviluppo dell'agricoltura urbana, il sostegno alle piccole attività economiche.

Nei primi anni del Duemila si è assistito ad una crescita a livello globale del numero di sperimentazioni di UFPs (Ilieva, 2017). Esse hanno contribuito alla costruzione di un nuovo rapporto tra città ed aree rurali incentrato, nelle città del Nord del mondo, sui problemi della *food security* urbana, della sostenibilità e il consumo di cibo sano e, nelle città del Global South, sulla disponibilità di cibo economico e nutriente (Marsden e Sonnino, 2012). Nel 2017 l'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, ha condotto un lavoro comparativo su diverse esperienze di UFPs nel mondo per ricostruirne le motivazioni, le caratteristiche e gli obiettivi. La ricerca ha rilevato la presenza di UFPs condotte in risposta ad emergenze connesse con problemi di sicurezza alimentare e UFPs volte ad estendere le precedenti competenze di policy a nuovi ambiti del sistema del cibo (Hawkes e Halliday, 2017). Il lavoro ha poi evidenziato i diversi possibili punti d'ingresso per la costruzione di una politica integrata del cibo urbana¹⁵, la quale rappresenta il principale elemento di innovazione circa la regolamentazione urbana del sistema del cibo (*ibidem*). Con l'espressione politica integrata del cibo si intende quindi un coordinamento degli interventi di policy sui diversi aspetti del sistema. Gli obiettivi degli interventi di una UFP sono molteplici e si riferiscono a diverse *issues*, in particolare, le sperimentazioni negli USA, nel Regno Unito e in Europa, si trovano ad affrontare aspetti connessi con la produzione, la nutrizione, l'economia locale e la dimensione sociale e culturale (Olsson, 2018).

Il passaggio dall'entrata nell'agenda politica della condizione di una UFP alla realizzazione di una politica integrata del cibo prevede però delle fasi intermedie. Queste ultime sono state descritte dall'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana¹⁶, pubblicato nel 2017, che individua sette passaggi per la costruzione di una politica integrata (figura

¹⁵ I punti di ingresso di una UFP riguardano: la *food security*, l'accesso al cibo, la salute pubblica, il cambiamento climatico, lo spreco alimentare, l'economia locale, la salubrità del cibo.

¹⁶ Il progetto "Atlante del Cibo di Torino Metropolitana" nasce nell'ambito del dibattito sulla costruzione della politica urbana del cibo di Torino. Il progetto, di ricerca-azione, ha come obiettivo l'analisi del sistema alimentare della Città metropolitana, ed è condotto dall'Università degli Studi di Torino, dal Politecnico di Torino e dall'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche di Pollenzo, con

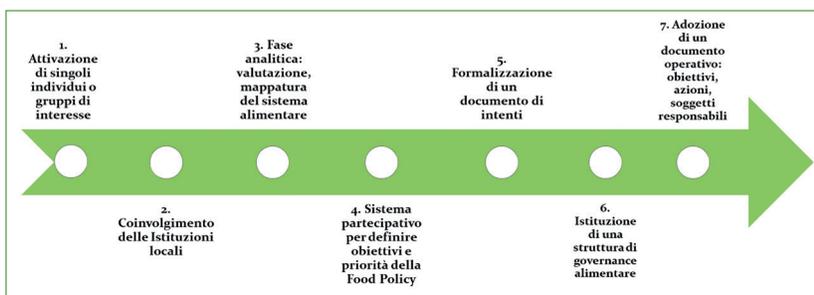


Fig. 3.1. Le fasi del percorso di costruzione di una Urban Food Policy. Elaborazione propria su fonte Atlante del Cibo di Torino Metropolitana (2017).

3.1.). Il primo passo consiste nell'attivazione istituzionale o da parte di gruppi di interesse locali che introducono il tema nell'agenda pubblica e politica urbana. Il secondo prevede un coinvolgimento istituzionale che possa garantire una legittimazione del progetto e del tema. Successivamente si rende necessaria una fase analitica, condotta da università e centri di ricerca, sul sistema alimentare locale. Il quarto corrisponde alla conduzione di: «un processo partecipato, secondo schemi e modalità differenti, che coinvolge attori e stakeholder del sistema nella definizione di obiettivi e priorità della futura food policy» (2017: IX). Il quinto e sesto passaggio riguardano rispettivamente l'adozione di una carta di intenti sugli obiettivi e i principi della politica alimentare, la costituzione di una struttura di governance locale del cibo (vedi par. successivo). L'ultimo passaggio prevede: «l'adozione di un documento strategico che, a seconda del grado di dettaglio e di operatività, può presentare la visione di sviluppo, gli obiettivi generali, gli obiettivi specifici, le singole azioni, i soggetti responsabili, le responsabilità e gli impegni di spesa, gli indicatori per il monitoraggio» (*ivi*).

Queste fasi consentono di intravedere alcuni degli aspetti caratteristici dei processi di costruzione di una UFP. Da un lato, il coinvolgimento di molteplici attori, non esclusivamente istituzionali, che intervengono tanto nella fase di ideazione che di implementazione della politica. Dall'altro, la costituzione di strumenti di governance ad hoc su base locale, secondo la denominazione di *Food Policy Council* o Consigli del Cibo, a cui sarà dedicato il prossimo paragrafo.

la collaborazione della Camera di Commercio di Torino. La prima edizione risale al 2017, il testo integrale è disponibile al link: <https://atlantedelcibo.it/rapporto-2017/>

3.4. L'inclusione di attori non-istituzionali e gli strumenti di governance delle UFPs

Una delle principali poste in gioco del processo di costruzione di una *urban food policy* risiede nel realizzare un sistema di governance del sistema del cibo che possa raggiungere due obiettivi: il coordinamento degli interventi di policy degli attori pubblici e la partecipazione degli attori non-istituzionali portatori di interessi nel sistema alimentare locale. In tal senso, le UFPs ambiscono a perseguire interventi di riconfigurazione del sistema di governance locale che mirano all'integrazione dei dipartimenti e delle agenzie che gestiscono il sistema urbano del cibo (Filippini, *et al.*, 2019). Contestualmente, la costruzione di una politica del (e sul) cibo integrata e partecipata richiede innanzitutto una capacità di coordinamento politico da parte dei governi cittadini (Matacena, 2016) rivolto sia alla armonizzazione delle modalità di produzione di policy che degli interessi degli stakeholder del sistema locale.

Diversi autori hanno fornito una interpretazione di tali esperienze come processi dal forte potenziale dal punto di vista dell'inclusione di attori non-istituzionali nei percorsi decisionali. Ricostruendo le narrative prevalenti sulla governance delle UFPs Roberta Sonnino (2019) ha mostrato l'enfasi sui concetti di inclusione, partecipazione, riflessività e collaborazione. Tali concetti evidenziano dunque le parole chiave su cui ricercatori, esperti e promotori dei percorsi convergono nella legittimazione di questi percorsi. In questa prospettiva, Ana Moragues-Faus e Kevin Morgan hanno descritto tali processi come nuovi «*spaces of deliberation*» (2015: 1558) dove coinvolgere attori della società civile, privati e governi locali in un progetto di transizione alla sostenibilità. Una inclusione che deve riguardare le stesse pratiche condotte "dal basso" nelle città, le quali dovrebbero trovare spazio nei processi di pianificazione strategica del cibo (Dansero e Nicolarea, 2016), e i movimenti del cibo e dei consumatori (Sonnino e Spayde, 2014). In tal senso, il MUFPP auspica e prescrive un coinvolgimento allargato a tutti gli attori del sistema alimentare, i quali devono concorrere allo: «sviluppo, l'attuazione e la valutazione di politiche, programmi e iniziative in campo alimentare» (2015: Art.4). Un processo: «racchiuso in un quadro istituzionale, dove l'ente locale può avere un ruolo di facilitatore, ma anche di "arbitro", [...] (al fine di) mettere gli attori sullo stesso piano nei tavoli di lavoro, evitando che gli stakeholder più grandi possano avere la meglio su quelli minori» (Forno e Maurano, 2016: 16). Si tratta

dunque di processi che ambiscono, da un lato, a comporre gli interessi su scala locale/urbana e, dall'altro, a mitigare le relazioni di potere interne al sistema ma che, come mostrano alcuni studi recenti, non sono esenti da forme di esclusione (Moragues-Faus, 2019) e da ostacoli alla collaborazione (Vara-Sánchez, *et al.*, 2021).

Il processo di inclusione di attori non-istituzionali nella costruzione di una *urban food policy* può avvenire in diverse forme e assumere varie configurazioni. Due domande possono aiutarci a comprendere meglio le caratteristiche di questo processo: *Con quali strumenti di governance avviene questo coinvolgimento? Quali tipi di relazione sono previsti tra gli attori di una UFP?* Un percorso di costruzione di una UFP passa dalla costituzione di un *Food Policy Council* (da ora FPC). Generalmente:

«un Food Policy Council (FPC) è costituito da un gruppo di rappresentanti e parti interessate di molti settori del sistema alimentare. Idealmente, i consigli includono partecipanti che rappresentano tutti e cinque i settori del sistema alimentare (produzione, consumo, lavorazione, distribuzione e gestione dei rifiuti). Spesso includono sostenitori della lotta alla fame e della giustizia alimentare, educatori, organizzazioni non profit, organizzazioni, cittadini interessati, funzionari governativi, agricoltori, droghieri, cuochi, lavoratori, trasformatori e distributori di prodotti alimentari» (Harper, *et al.*, 2009: 2).

Alethea Harper e colleghi (2009) hanno evidenziato le quattro funzioni principali attribuite ai FPC: 1. operare come forum per discutere di questioni alimentari; 2. favorire il coordinamento tra i settori del sistema alimentare; 3. valutare e influenzare l'azione dei *policy-makers*; 4. avviare o supportare programmi e servizi che rispondono alle esigenze locali. Tuttavia, i FPCs presentano caratteristiche, composizioni e compiti diversi a seconda del contesto e del percorso in cui sono inseriti. Il *Food Policy Network* (*cfr.* Cap. 3) ha condotto un lavoro sul caso dei FPCs nel nord America¹⁷ che ne ha approfondito alcuni aspetti, tra cui la durata nel tempo, la configurazione organizzativa, i rapporti con i governi locali, le priorità di intervento e la scala d'azione (Basarab, *et al.*, 2018). La ricerca ha evidenziato una prevalenza di FPCs che operano a livello locale (città o singole contee), connessi a organizzazioni no-profit o inseriti in organismi di governo. La maggioranza

¹⁷ La ricerca ha coinvolto 278 FPCs, di cui 40 in Canada, 236 negli Stati Uniti e 2 organizzati da comunità di nativi-americani. Il report nella sua versione integrale è disponibile al link: <https://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/?resource=1263>

del FPCs analizzati presenta forme di relazione con i governi locali, le quali prevedono la ricezione di finanziamenti, l'istituzione da parte del governo, la partecipazione di funzionari governativi e un rapporto di consultazione (*ibidem*). Essi sono interpretati quindi come arene in cui si esercita un potere delle idee (Blay-Palmer, 2009) sul *policy-making* locale. Più precisamente, secondo quanto ricostruito dai ricercatori della *Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health*, questa influenza si esercita prevalentemente nell'individuazione dei problemi su cui indirizzare l'azione di governo, l'educazione dell'opinione pubblica sui temi del sistema alimentare e la formulazione di soluzioni di policy (Scherb, *et al.*, 2012).

Un aspetto rilevante nel dibattito sui consigli del cibo riguarda dunque i rapporti con i governi locali e la dipendenza/indipendenza da essi. Come sostenuto da Rebecca Schiff (2008), l'evoluzione del fenomeno nel tempo ha registrato un incremento nel numero di FPCs che operano come organizzazioni indipendenti dai governi, mentre le prime esperienze, in particolare nel Nord America, sono nate prevalentemente su iniziativa istituzionale. Le relazioni con i governi locali sono state intese inizialmente come indispensabili per consentire una efficace capacità di influenza sulle policy, un'azione legittimata dalla presenza di partnership tra i membri del FPCs e i rappresentanti della politica locale (Clayton, *et al.*, 2015). Tuttavia, recenti studi hanno interpretato l'indipendenza dei FPCs dai governi locali come una risorsa per il perseguimento dei loro obiettivi. Questo perché i consigli del cibo più indipendenti risultano essere meno vincolati dalle pressioni politiche e più autonomi nella conduzione di iniziative mediante la formazione di partnership temporanee (Gupta, *et al.*, 2018). Dunque, i consigli del cibo rappresentano il principale strumento di inclusione degli attori del sistema alimentare nei percorsi di costruzione di una politica locale/urbana del cibo, un tema che sarà analizzato successivamente nel Capitolo 6 rispetto alle loro configurazione e al loro ruolo nei percorsi italiani osservati.

PARTE II

LE URBAN FOOD POLICIES IN ITALIA

4. La multiscalarità della regolazione dei sistemi del cibo – il caso italiano

4.1. La scala nazionale, il ruolo delle Regioni e le competenze in materia di agricoltura e alimentazione

Nel 2020 in Italia il settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca ha apportato all'economia nazionale un valore aggiunto di circa 33 miliardi di euro, che, incluso il valore dell'industria alimentare ha corrisposto al 4,3% del totale (Istat, 2020). Sebbene inferiore se rapportato al settore dei servizi, è rilevante il dato sul numero di occupati in agricoltura che, per il primo trimestre del 2022, ammontava a oltre 865 mila¹, a cui si aggiungono 413.872 addetti impiegati nell'industria alimentare e 40.495 nell'industria delle bevande (dati Istat 2020)². I dati più recenti sul numero di imprese agricole o a supporto di agricoltura hanno rilevato, al 2018, la presenza di oltre 415 mila aziende del settore agroalimentare (Registro Asia Agricoltura)³. Due dati complementari evidenziano la consistenza del settore a livello nazionale, rispettivamente il numero di esercizi commerciali (fase della distribuzione) e che offrono servizi di ristorazione (fase del consumo). In tal senso, il rapporto "L'Agricoltura italiana conta 2021" del CREA – Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia 2021 ha censito la presenza di 180.486 esercizi commerciali in sede fissa, di cui 58.000 appartenenti alla Grande Distribuzione Organizzata – GDO (un dato in crescita del 1,4% rispetto all'anno precedente). Il Rapporto ha evidenziato un numero di 335.883 imprese

¹ Fonte: <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=23168>

² Fonte: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=20596>

³ Fonte: <https://www.istat.it/it/archivio/250113>

nel settore della ristorazione⁴ (un dato che comprende ristoranti, bar e simili, mense e servizi di catering), un settore che ha subito una contrazione in termini di perdita di valore aggiunto e numero di imprese a seguito della pandemia, sebbene si sia verificata una crescita del 10% dei servizi di delivery.

Questa estremamente sintetica rassegna di alcuni degli indicatori del sistema del cibo italiano ci consente dunque di accertare la rilevanza del settore nell'economia nazionale e di intravedere la varietà di attori non-istituzionali che ne rappresentano gli *stakeholders*. Attori della produzione (es. piccoli produttori, cooperative agricole, imprese della trasformazione), della distribuzione (GDO, attività commerciali a conduzione alimentare, attori dei circuiti AFN), della fase del consumo (imprese di ristorazione collettiva, pubblica – mense di scuole, ospedali) oltre che gli stessi consumatori, singoli o riuniti in forme associative. Ad essi si aggiungono poi movimenti e attori dell'ambientalismo e della protezione del benessere animale, che individuano, nel cambiamento delle tecniche di produzione alimentare, delle pratiche di allevamento e delle scelte di consumo i propri target di azione collettiva e politica. Tuttavia, questo paragrafo si concentra sul tema della multi-scalarità delle politiche del cibo e del ruolo degli attori istituzionali coinvolti nella regolazione del settore.

Tutte le scale del potere politico concorrono, in Italia, alla regolamentazione delle fasi del sistema del cibo, ognuna con le proprie competenze di policy e riguardo ad una o più delle sue fasi. Questa multi-scalarità si esercita, quindi, sia sul piano della produzione di leggi, regolamenti e linee guida, che sulla erogazione di risorse economiche (investimenti, fondi, sussidi), con impatti che riguardano tutti gli attori del sistema economico del cibo a partire dal settore della produzione agricola. A rendere il quadro più complesso è la tradizionale ambiguità che riguarda le competenze legislative sul settore dell'agricoltura e la loro collocazione tra le materie a podestà legislativa esclusiva e concorrente tra Stato e Regioni secondo quanto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione⁵. In merito a questo aspetto, Alberto Germanò, Professore ordinario di Diritto Agrario Comunitario, sostenne di essere:

⁴ I dati inseriti nel rapporto sono stati raccolti dalla FIPE (Federazione italiana pubblici esercizi).

⁵ Per l'elenco completo delle materie consultare il link: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117>

«ancora confuso [...] la materia «agricoltura» non è una vera materia con confini certi e ben determinati, che possa dirsi pienamente affidata alla competenza generale delle Regioni, quale loro competenza residuale e quindi esclusiva. Essa è composta di vari «frammenti» incisi da altre competenze, come quelle esclusive dello Stato in tema di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», e come quelle statali in ordine ai principi fondamentali delle normative regionali di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», di «tutela della salute», di «governo del territorio» e di «alimentazione». L'interferenza e «l'inestricabile intreccio» con altri interessi e competenze fa sì che possano ricorrere, nei «segmenti» o «comparti» dell'agricoltura, pluralità di titoli di legittimazione per interventi statali, i quali finiscono con il soddisfare le esigenze di carattere unitario definite dallo Stato, ma incidendo nell'ambito delle attribuzioni delle Regioni che, per la presenza di ulteriori esigenze locali, sono però, anch'esse, pienamente legittimate a regolare l'attività economica primaria» (2003: 194).

Sebbene non sia possibile offrire un quadro completo ed esaustivo del sistema di attori, istituzioni e competenze legislative e amministrative che contraddistingue le politiche del cibo nel contesto italiano, è tuttavia opportuno provare a tracciare il profilo della sua multi-scalarità. Per questo si può fare un breve riferimento agli attori principali e alle politiche nazionali e regionali delle fasi della produzione (agricoltura) e del consumo (alimentazione).

Le politiche nazionali relative al comparto agricolo sono di competenza del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf)⁶ la cui azione si svolge sia sul piano delle politiche comunitarie che delle politiche nazionali. Sul versante delle politiche europee il Mipaaf cura i rapporti con le istituzioni comunitarie in merito alla formulazione e attuazione della Politica Agricola Comune, si occupa delle politiche di sviluppo rurale mediante lo strumento del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN)⁷, oltre che di curare i rapporti con le organizzazioni internazionali che si occupano dei sistemi del cibo. I rapporti con le istituzioni comunitarie in materia di PAC rappresentano uno dei principali ambiti in cui si concentrano gli interessi degli attori del settore. Per provare a dimensionare la rilevanza degli investimenti

⁶ Denominazione corrente all'anno 2021.

⁷ L'ultimo PSRN 2014-2020 è stato cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) di cui al Reg. (UE) n. 1305/2013 e ha avuto un ammontare di circa 2 miliardi di euro. (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11903>)

della PAC si può fare riferimento al periodo 2014-2020 in cui sono state erogate risorse per circa 52 miliardi di euro di cui circa 29 del sistema dei pagamenti diretti e circa 11 per le politiche di sviluppo rurale (Centro Studi della Camera dei Deputati, 2022). Attualmente il Mipaaf è impegnato nel percorso per l'elaborazione del Piano Strategico Nazionale redatto nell'ambito della nuova Politica Agricola Comune 2022-2027⁸. Il percorso, in corso dal 2019, ha preso inizio su iniziativa del Mipaaf e con la collaborazione delle Regioni e delle Province Autonome e della Rete Rurale Nazionale⁹. L'elaborazione del Piano ha tenuto conto delle proposte di un elevato numero di attori rappresentanti degli interessi del sistema agroalimentare nazionale riuniti in un'arena di discussione e consultazione con le Istituzioni. Il percorso ha previsto quindi la costituzione di un Tavolo di Partenariato¹⁰ che ha incluso rappresentanti delle organizzazioni professionali (es. Associazione Italiana Allevatori, Associazione Italiana Agricoltura biologica, Federchimica), sindacali (es. FLAI CGIL Nazionale), dell'associazionismo e dell'ambientalismo (es. SLOWFOOD, WWF, LAV). Sul piano delle politiche nazionali, il Ministero si occupa delle filiere produttive e del settore della pesca, dei rapporti con il sistema delle imprese (compreso il settore del turismo extra-alberghiero – agriturismi), delle certificazioni di qualità dei prodotti alimentari. Sono poi di competenza ministeriale la gestione del sistema forestale e la difesa sanitaria delle piante.

Tuttavia, nella regolamentazione e gestione del settore della produzione agricola e alimentare, il livello regionale esercita un ruolo rilevante, complementare a quello del Ministero. Sul piano organizzativo le regioni italiane sono generalmente dotate di propri assessorati all'agricoltura¹¹ con competenze su agricoltura, alimentazione, sistemi industriali di trasformazione dei prodotti agricoli, caccia, pesca e tutela

⁸ Nel Piano Strategico Nazionale sono indicati priorità di intervento a livello nazionale e un'analisi SWOT dei punti di forza, di debolezza e delle minacce circa temi come il reddito in agricoltura, la tutela dell'ambiente e la qualità del cibo.

⁹ Dal sito web della Rete Rurale Nazionale (RRN): «La Rete Rurale Nazionale è il programma con cui l'Italia partecipa al più ampio progetto europeo (Rete Rurale Europea – RRE) che accompagna e integra tutte le attività legate allo sviluppo delle aree rurali per il periodo 2014-2020.» (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17032>)

¹⁰ Maggiori informazioni sul Tavolo di Partenariato, sugli attori e le proposte sono disponibili al link: https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/TavolodiPartenariato

¹¹ A titolo di esempio, per le Giunte regionali in carica nel 2022: Regione Lombardia – Assessorato all'Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi; Regione Lazio – Assessorato all'Agricoltura, Foreste, Promozione della Filiera e della Cultura del

delle aree protette. Le politiche di sviluppo rurale, tuttavia, rappresentano la leva principale di policy del livello regionale a cui spettano l'erogazione e la gestione degli investimenti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali. Allo stesso tempo, la competenza legislativa concorrente per le politiche che riguardano fase del consumo e l'alimentazione è attribuita dalla Costituzione alle regioni. In materia di alimentazione le regioni possono, ad esempio, con policy, progetti e investimenti, incentivare il consumo di prodotti locali e dotati di certificazioni di qualità o promuovere campagne di educazione alimentare presso le scuole¹².

Il Ministero della Salute¹³ rappresenta, a livello nazionale, un altro attore chiave della regolamentazione e amministrazione del settore della alimentazione, con competenze nel campo della sicurezza alimentare (*food safety*) e del consumo, con un'azione rivolta alla salubrità del cibo prodotto, consumato, esportato e importato. In particolare, il Ministero della Salute si occupa di garantire la sicurezza degli alimenti mediante i controlli definiti nell'ambito del Piano di Controllo Nazionale Pluriennale – PCNP, condotti su dieci settori della filiera alimentare¹⁴. La funzione di controllo sanitario si rivolge quindi agli ingredienti

Cibo; Pari Opportunità; Regione Puglia – Assessorato all'Agricoltura, Industria agroalimentare, Risorse agroalimentari, Riforma fondiaria, Caccia e pesca, Foreste.

¹² Si segnalano a titolo di esempio due iniziative recenti della Regione Lazio: il Bonus Lazio Km0 del 2021 con l'obiettivo di «sostenere gli operatori della ristorazione, i commercianti di alimenti e bevande e i produttori delle Denominazioni d'Origine (DO), Indicazioni Geografiche (IG) e Prodotti Agroalimentari Tradizionali (PAT) del territorio laziale, fornendo un aiuto concreto al made in Lazio lungo l'intera filiera» (https://www.regione.lazio.it/sites/default/files/2022-01/scheda_km0.pdf); il progetto Sapere i Sapori rilanciato nel 2022 e «nato nel 1998 con l'obiettivo di sensibilizzare le giovani generazioni sull'importanza della corretta alimentazione, promuovendo contemporaneamente la conoscenza dei prodotti del territorio e l'interazione con il mondo agricolo regionale, [...] (e) abbracciando tutti gli aspetti direttamente legati a uno stile di vita sano e sostenibile e alla lotta allo spreco alimentare» (<https://www.regione.lazio.it/notizie/pubblicato-il-nuovo-bando-di-sapere-i-sapori-dedicato-all-educazione-alimentare-e-ambientale-nelle-scuole>).

¹³ Fonte: https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_4.jsp?lingua=italiano&area=sicurezzaAlimentare

¹⁴ I dieci settori nel dettaglio: 1. gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti [...]; 2. l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti e mangimi; 3. i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi [...]; 4. le prescrizioni in materia di salute animale; 5. la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo

degli alimenti, alle tecnologie e ai processi di produzione oltre che al controllo delle pratiche di allevamento animale. Come nel caso dell'elaborazione del Piano Strategico Nazionale per la nuova PAC, l'azione del Ministero della Salute si svolge con la compartecipazione dei livelli locali di governo e di attori non-istituzionali. In tal senso, i processi decisionali sul tema della *food safety* si svolgono nell'ambito del Comitato nazionale sicurezza alimentare – CNSA¹⁵, organo tecnico-consultivo della valutazione del rischio. Il CSNA, organizzato in due sezioni (Sezione per la sicurezza alimentare, Sezione consultiva delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare), include un ampio numero di rappresentanti istituzionali e degli *stakeholders* del settore alimentare con una consistente presenza delle associazioni dei consumatori. A titolo di esempio, i partecipanti della sezione per la sicurezza alimentare includono esperti, rappresentanti di Ministeri¹⁶ ed enti locali, delle associazioni dei consumatori (es. Altroconsumo – Associazione Indipendente di Consumatori, Federconsumatori – Federazione Nazionale di consumatori e Utenti, Movimento difesa del cittadino), dei sindacati e dei produttori (es. Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato).

Questa breve rassegna di livelli e attori istituzionali che si occupano del sistema del cibo, mediante la produzione legislativa, l'erogazione di finanziamenti pubblici al settore o l'amministrazione e il controllo dei processi di produzione e trasformazione di alimenti, consente di intravedere il profilo dei processi decisionali sulle politiche sui sistemi del cibo (a livello nazionale e locale). Questi processi presentano due caratteristiche principali: un connotato multi-scalare con il coinvolgi-

e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati; 6. le prescrizioni in materia di benessere degli animali; 7. le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante; 8. le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi; 9. la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici; 10. l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite. (<https://www.salute.gov.it/pianoNazionaleIntegrato2020/capitoloPianoNazionaleIntegrato2020.jsp?cap=introduzione>)

¹⁵ Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.salute.gov.it/portale/rischioAlimentare/menuContenutoRischioAlimentare.jsp?lingua=italianoearea=Valutazione%20rischio%20catena%20alimentareemenu=comitato>

¹⁶ Nel dettaglio, sono partecipanti della sezione rappresentanti designati del Ministero della Salute, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, del Ministero della transizione ecologica e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

mento di ministeri, regioni, province autonome e città metropolitane; la compresenza di un ampio numero di *stakeholder* come imprese private, soggetti federativi e associativi del mondo del no-profit, coinvolti in arene e strumenti di e per la governance in modo più o meno stabile e continuativo nel tempo.

In Italia, tuttavia, questi processi decisionali stanno coinvolgendo sempre più il livello comunale, dove si rilevano le prime sperimentazioni di creazione di UFPs e, dunque, di nuove arene e strumenti di governance locale del cibo a cui saranno dedicati i prossimi paragrafi e capitoli.

4.2. Le competenze di policy dei Comuni in materia di cibo

Con EXPO-2015 e la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* si è aperto, a livello internazionale, un dibattito circa il ruolo delle amministrazioni locali nel governo dei propri sistemi alimentari e nella loro transizione verso la sostenibilità. Nel contesto delle *urban food policies* il livello comunale si aggiunge quindi a stato e regioni, rivendicando il proprio ruolo nella promozione di politiche di sostenibilità (ambientale, economica e sociale) negli ambiti della produzione alimentare, approvvigionamento e distribuzione, alimentazione e diete sostenibili e del contrasto agli sprechi alimentari. L'idea di sviluppare politiche integrate del cibo su scala locale comporta poi il superamento della tradizionale distinzione di competenze circa le diverse fasi del sistema del cibo in favore di tentativi di integrazione e coordinamento tra le politiche e le azioni degli attori pubblici sia sul piano orizzontale (es. con il coordinamento dei Dipartimenti dell'amministrazione locale) che sul piano verticale (tra livelli istituzionali). Tuttavia, può non essere immediatamente comprensibile per il lettore quali siano le competenze e i margini di azione a disposizione delle amministrazioni comunali nella regolamentazione e gestione dei propri sistemi alimentari. Allo stesso tempo è lecito porsi interrogativi circa l'interesse che i diversi *stakeholders* possono avere per i percorsi di costruzione di politiche locali/urbane del cibo.

Per comprendere il "cosa" di una UFP si può fare riferimento a ciò che possono fare le amministrazioni comunali in Italia in materia di cibo. I comuni italiani posseggono alcune competenze che gli consentono di intervenire in maniera più o meno indipendente dagli altri livelli istituzionali. Sebbene sul piano organizzativo non esistano, o

non siano diffusi, “assessorati al cibo”, le amministrazioni possono già intervenire in diversi ambiti del sistema senza necessariamente aver attivato una politica locale/urbana del cibo: «le tre cose che fanno di più (i comuni): orti in cui si produce, mercati in cui si vende, mense in cui si mangia e spreco alla fine. Queste cose ci sono già» (intervista 5). Se si considerano questi tre ambiti è possibile evidenziare i margini d’azione sul lato della produzione, della distribuzione, del consumo e, come vedremo, della gestione degli scarti:

«le raccolte dei rifiuti, quando sto gestendo i rifiuti, se prima ho implementato una politica di prevenzione/recupero, riduzione dello spreco alimentare, questo ha anche un impatto sulla parte finale della filiera del recupero del rifiuto; poi c’è la regolamentazione degli spazi commerciali quindi degli spazi adibiti (alla vendita), ho una voce in capitolo per dire cosa non vendere (es. in Inghilterra gli esercizi che vendono *junk food*), [...] la gestione degli spazi pubblici, verdi, decidere di assegnare dei lotti per l’agricoltura urbana spetta al Sindaco, spetta all’amministrazione comunale. Decidere dove e quali mercati possono svolgersi e in quali giorni della settimana. L’acqua pubblica! Ci sono tanti di compiti e funzioni che già gli amministratori (comunali) svolgono e che sono connessi in qualche modo con il sistema alimentare» (intervista 6).

Per facilitare la comprensione di questi aspetti si può fare riferimento al caso del Comune di Roma. La città di Roma si è contraddistinta, fino alla fondazione del Comune di Fiumicino nel 1992, per essere il comune agricolo più grande d’Europa (CREA, 2015). Tuttora, a livello comunale si rileva una diffusa presenza di aziende agricole, cooperative agricole impegnate in progetti di agricoltura sociale¹⁷, orti urbani informali o assegnati dall’amministrazione comunale. In tal senso, l’amministrazione di Roma è stata un punto di riferimento nella regolamentazione degli orti urbani con l’approvazione del regolamento per l’affidamento degli orti urbani approvato con la Deliberazione n.38 del 17 luglio 2015 del Consiglio Comunale. Il regolamento aveva tra i suoi obiettivi il miglioramento della sicurezza alimentare, offrire la possibilità di produrre una parte del proprio fabbisogno di ortaggi in maniera ecologicamente e socialmente sostenibile e promuovere buone pratiche

¹⁷ A titolo di esempio: La Cooperativa Sociale “La Nuova Arca” impegnata in progetti di accoglienza e inclusione sociale per nuclei familiari in difficoltà, migranti e persone con disabilità; la “Cooperativa Garibaldi” punto di riferimento sull’assistenza a persone con autismo; la Cooperativa “Agricoltura Capodarco” promotrice di progetti di agricoltura sociale per disabili, migranti e richiedenti asilo.

di regolamentazione dell'uso e quindi del recupero delle risorse (suolo, acqua, energia)¹⁸. L'esperienza di Roma sugli orti urbani è stata valorizzata a livello europeo nell'ambito della *transfer network* del programma europeo URBACT che ha finanziato nel 2018 il progetto "Ru:urban", ideato per trasferire alle città europee partner: il *capacity building* nell'organizzazione degli orti urbani; la formazione di cittadini nella gestione degli orti urbani e la governance¹⁹. La gestione degli orti urbani non è la sola leva per i comuni sul piano della produzione agricola. Essi dispongono di terre pubbliche a vocazione agricola che possono essere oggetto di assegnazione a giovani agricoltori mediante bandi pubblici (es. la Cooperativa Agricola Co.r.ag.gio. a Roma) o essere gestite direttamente dalle amministrazioni pubbliche come nel caso della Tenuta di Castel di Guido, circa 2 mila ettari, di proprietà della Regione Lazio e gestita dal Comune di Roma. Allo stesso tempo, le amministrazioni pubbliche dispongono di competenze circa gli spazi dei mercati rionali e a vendita diretta nell'ambito della regolamentazione delle attività commerciali su suolo pubblico. In particolare, i comuni si occupano di definire i criteri di assegnazione delle aree riservate agli agricoltori che esercitano la vendita dei loro prodotti, uno strumento amministrativo per lo sviluppo di canali di commercializzazione diretta di prodotti agricoli freschi e trasformati.

Le possibilità di azione amministrativa dei comuni si estendono alla fase del consumo in riferimento al settore della ristorazione pubblica, ed in particolare, della ristorazione scolastica. Le "Linee di Indirizzo Nazionale per la Ristorazione Scolastica" (Ministero della Salute, 2010) attribuiscono alle amministrazioni comunali la responsabilità sui tipi di servizi offerti, la programmazione di investimenti e risorse e la elaborazione dei capitolati per la gestione interna o l'affidamento a esterni (pp. 9-10). Da un lato, la ristorazione scolastica rappresenta una consistente "fetta di mercato" – il solo Comune di Roma offre quotidianamente oltre 150 mila pasti nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado; dall'altro, un ambito privilegiato in cui promuovere stili di alimentazione corretta e il consumo di produzioni di qualità. Il Comune di Roma è stato protagonista nel recente passato di un percorso di rivoluzione del proprio sistema delle mense scolastiche, che ha

¹⁸ Il testo integrale della Delibera è disponibile al link: https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Delib_N_38_17.07.2015.pdf

¹⁹ Fonte: <https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-progetto/rurban.page>

incluso produttori e consumatori, ha previsto iniziative di educazione alimentare e la ridefinizione dei criteri dei pasti in favore della maggiore presenza di prodotti biologici e del loro adattamento alle esigenze di salute e religiose dei bambini (Sonnino, 2009b). Questo tema ha attirato nel tempo l'interesse di numerose associazioni di genitori con l'obiettivo di vigilare sulla qualità dei prodotti proposti nelle mense scolastiche gestite dai comuni. Paradigmatico in tal senso il caso del progetto dell'Associazione Foodinsider²⁰ nato nel 2015 a Milano per valutare l'equilibrio nutrizionale dei menù delle mense scolastiche milanesi. Ad oggi il progetto ha assunto una rilevanza a livello nazionale con indagini annuali sulla qualità dei menù offerti nelle città italiane. Sul piano amministrativo, genitori ed esperti dell'associazione sono stati promotori di proposte e linee di indirizzo per i capitolati di gara, accolte in alcuni dei provvedimenti dei comuni²¹.

Oltre agli ambiti d'azione dei comuni italiani rispetto alle fasi della produzione, distribuzione e consumo di cibo, è importante la fase di gestione degli scarti o di *waste management*. Ai comuni spetta lo smaltimento dei rifiuti urbani e l'emanazione di regolamenti per la loro gestione. Questa competenza assume una rilevanza particolare per la regolamentazione del sistema alimentare se posta in relazione con la Legge 19 agosto 2016, n. 166 o "Legge Gadda". L'approvazione della Legge Gadda ha rappresentato un momento di evoluzione delle esperienze di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari favorendo, secondo il l'organizzazione no-profit Banco Alimentare: «un quadro normativo all'interno del quale inserire le norme già esistenti in tema di agevolazioni fiscali (L. 460/97, L. 133/99), la responsabilità civile (L. 155/03) e procedure per la sicurezza igienico-sanitaria (L. 147/13)»²². La legge 166 è dunque divenuta un modello di riferimento a livello europeo, essendo considerata un provvedimento dotato di un approccio strategico riguardo al contrasto allo spreco alimentare e che copre tutti gli aspetti relativi alla donazione degli alimenti (Volpi, 2021). Nel quadro definito dalla legge i comuni dispongono dunque di strumenti amministrativi per favorire la donazione dei privati. In particolare, la legge Gadda offre ai comuni la possibilità di agevolare il recupero delle

²⁰ Maggiori informazioni sono disponibili al link: <http://www.foodinsider.it/>

²¹ Alcuni esempi di capitolati di gara in cui sono state recepite le indicazioni dei genitori sono disponibili alla pagina web del sito dell'associazione: <http://www.foodinsider.it/commissione-mensa/capitolati-e-linee-di-indirizzo/>

²² Fonte: <https://www.bancoalimentare.it/it/punti-principali-legge-gadda>

eccedenze alimentari²³ con la leva della riduzione della Tassa dei Rifiuti (TARI) per gli esercizi commerciali. Il Comune di Milano, nel 2018, proprio nell'ambito della propria UFP, è stato tra le prime amministrazioni comunali a deliberare uno sconto potenziale del 20% sulla TARI per gli operatori privati del settore alimentare che avrebbero donato e recuperato le proprie eccedenze²⁴. Si tratta quindi di un importante strumento amministrativo a disposizione delle istituzioni comunali nel contrasto di un fenomeno di interesse nazionale per il quale, nel 2020, sono state stimate perdite di circa 5,2 milioni di tonnellate di prodotti, pari a un valore di 9,7 miliardi di euro (CREA, 2021).

Questa breve rassegna delle competenze amministrative dei comuni sulle diverse fasi del sistema del cibo consente dunque di inquadrare le potenzialità delle amministrazioni locali nell'intraprendere percorsi di integrazione delle proprie politiche sui sistemi del cibo, in altre parole, di sviluppare *urban food policies*.

4.3. Il Milan Urban Food Policy Pact ed i Comuni italiani

Nei paragrafi precedenti si è cercato di mostrare la multi-scalarità che caratterizza la regolamentazione pubblica dei sistemi globale e locali del cibo e il tipo di policies che impattano sulle diverse fasi della produzione, trasformazione, distribuzione, consumo e *waste management*. Tuttavia, questo testo si concentra sulle sperimentazioni di governance del cibo che stanno avvenendo su scala locale e urbana. Questa scelta è dovuta dall'opportunità di ricercare su scala locale quei processi di innovazione che stanno interessando le politiche del cibo in favore di un crescente protagonismo delle amministrazioni locali e degli attori non-istituzionali. In particolare, l'attenzione è rivolta sui percorsi italiani di costruzione di *urban food policies*, le cui caratteristiche sono descritte nel successivo capitolo. Prima di analizzare i casi è opportuno comprendere come si sia arrivati alla selezione degli stessi

²³ Le eccedenze alimentari includono: «l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti» (Art. 2).

²⁴ Fonte: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/148352/Informativa+sulla+Riduzione+TARI+a+Milano+-+Dono+del+Cibo.pdf/4162adbc-875b-516c-7f4f-b421b7a10a9e?t=1562151249839>

e alla delimitazione del campo d'analisi. Da un lato, i percorsi italiani sono accomunati da una genesi piuttosto recente e riguardano il periodo 2014-2022; dall'altro, hanno un legame (o una *legacy*) con l'evento EXPO-2015 dovuto alla sottoscrizione da parte delle rispettive amministrazioni comunali del *Milan Urban Food Policy Pact*.

Sebbene l'adesione al Patto non sia stata garanzia di un successivo impegno da parte di tutte le amministrazioni firmatarie, il MUFPP ha segnato un prima e dopo per le sperimentazioni sulla regolamentazione dei sistemi del cibo su scala locale in Italia, dove, più in generale, ha generato una *legacy* positiva sui programmi di intervento pubblico su qualità e *food safety* (Lizzi e Righettini, 2018). In tal senso, l'origine dei percorsi italiani si rileva in corrispondenza di EXPO-2015 o negli anni successivi, con alcune città che solo negli ultimi tre anni hanno sottoscritto il Patto. L'unica sperimentazione di una politica locale del cibo antecedente al Patto di Milano è individuabile nell'esperienza della Provincia di Pisa²⁵, la quale si è dotata di un Piano del Cibo²⁶ nel 2010. L'amministrazione provinciale è stata il primo governo locale italiano a intercettare il dibattito internazionale sul rapporto tra cibo e scala urbana:

«La pianificazione del cibo rappresenta un orizzonte cui le grandi città ed aree metropolitane nel mondo stanno dedicando crescente attenzione, con l'intento di comprendere meglio, ed orientare, le modalità di produzione, distribuzione e consumo di cibo in modo da ottenere migliori standard di accessibilità, qualità, equità, salubrità dei cibi e di ridurre gli sprechi e l'impatto ambientale» (Provincia di Pisa, 2010:1).

Il Patto, quindi, ha rappresentato per le esperienze italiane un cambiamento nel modo di concepire ciò che si muove intorno al tema del cibo su scala urbana e locale. In tal senso, il concetto di *urban food policies* ha fornito un nuovo "cappello" di legittimazione per le azioni condotte su scala locale e per gli attori coinvolti nei diversi progetti sul cibo. In questa direzione, nel 2019, il sindaco di Bergamo Giorgio Gori ha evidenziato con efficacia l'opportunità di reinterpretare le diverse azioni

²⁵ Il percorso di costruzione del Piano del Cibo della Provincia di Pisa è stato condotto con il supporto del "Laboratorio di Studi Rurali Sismondi". (<https://www.laboratorisismondi.it/>)

²⁶ Il Piano del Cibo della Provincia di Pisa ha rappresentato: «l'atto di pianificazione coordinata attraverso cui comprendere e mappare le specifiche problematiche [...], assicurare adeguati livelli di coordinamento tra i diversi interlocutori nell'uso integrato delle politiche e delle azioni quotidianamente intraprese» (Di Iacovo, *et al.*, 2013: 9).

condotte – ad esempio in materia di educazione alimentare, accesso al cibo e recupero delle eccedenze alimentari – alla luce della nuova prospettiva offerta dal MUFPP. In merito alla firma del Patto il sindaco si esprimeva così:

«L’esperienza del tavolo dell’agricoltura [...] ha messo a sistema le spinte e le energie che nella nostra città ci sono su questo tema così importante. Ci siamo accorti che questo importante raccordo e tutte le azioni e le iniziative che sono state messe in campo nell’ambito del tavolo già di fatto rappresentano una policy, che si rispecchia nel patto che sigliamo oggi. La firma, infatti, del patto sulla Food Policy chiude di fatto il cerchio di questo lungo lavoro che ha visto il Comune non solo in cabina di regia, ma anche come propulsore di un cambiamento di paradigma importante sul tema dell’agricoltura urbana e della sostenibilità e dell’accesso al cibo»²⁷.

La cornice del Patto, da un lato, ha rilanciato percorsi esistenti garantendogli visibilità sul piano nazionale e internazionale; dall’altro, ha consentito a un tema emergente di entrare nelle agende pubbliche delle città e degli attori locali con un “pacchetto” di obiettivi e azioni di policy su cui costruire (e adattare) il proprio percorso. Il MUFPP può essere inteso dunque come un potente strumento cognitivo – un frame condiviso da attori pubblici e privati, da attivisti ed esperti – per la creazione di un nuovo settore di policy urbana e per ridefinire le modalità di produzioni di politiche sul sistema alimentare. Un frame su cui si basano i percorsi osservati in questo lavoro e descritti nel dettaglio (attori, modalità di ingresso nelle agende pubbliche e politiche, arene di governance e forme di inclusione di attori non-istituzionali, canali e strumenti dei processi di circolazione di idee e soluzioni di policy) nei prossimi capitoli.

In Italia, al 2021, risultavano essere 27 le amministrazioni locali firmatarie del MUFPP. Sono città di grandi, medie e piccole dimensioni con una prevalenza di centri urbani concentrati nelle regioni del Nord. Sul totale delle città firmatarie 13 sono capoluoghi regionali, inclusa Roma Capitale, e le restanti comprendono 9 capoluoghi provinciali e piccoli centri quali i comuni di Capannori (LU), Castel del Giudice (IS), Chieri (TO), Molfetta (BA), Sacile (PN). Poco più della metà delle adesioni risalgono all’anno 2015, in corrispondenza di EXPO, mentre le altre si sono aggiunte nel tempo, ma solo in un numero ristretto di casi a ciò

²⁷ Fonte: https://old.comune.bergamo.it/servizi/notizie/notizie_fase02.aspx?ID=24476#

Tab. 4.1. Città italiane firmatarie del MUFPP distinte per gruppi. Elaborazione propria.

Gruppo 1		Gruppo 2		Gruppo 3	
Comuni firmatari	Denominazione del percorso	Comuni firmatari	Progetto/Iniziativa	Comuni firmatari	
Bergamo	Food Policy Bergamo – dal 2019	Bologna	Metropolitan Agriculture and Circular Economy – 2017, in Cowrso	Bari	Lecco
Capannori, Lucca	Piana del Cibo – dal 2018	Chieri	Reciprocamenta – 2020	Anconaw	Modena
Livorno	Strategia Alimentare di Livorno – dal 2017	Cremona	Food Waste – 2018, in Corso	Aosta	Molfetta
Milano	Food Policy Milano – dal 2014	Parma	Giocampus Project – 2018	Cagliari	Palermo
Roma	Politica del Cibo per Roma Capitale – dal 2021			Castel del Giudice	Sacile
Torino	Torino Città del Cibo, dal 2019			Firenze	Udine
Trento	Nutrire Trento – dal 2017			Foggia	Venezia
				Genova	

hanno fatto seguito concrete azioni di policy (tabella 4.1.). Tra le città firmatarie possono dunque essere distinti tre gruppi: comuni che hanno intrapreso percorsi espliciti di costruzione di UFPs con un impegno formale da parte delle amministrazioni locali (es. approvazioni di Delibere dei Consigli comunali, sottoscrizione di protocolli d'intesa); comuni che hanno intrapreso progetti o iniziative riconosciute dalla Rete del MUFPP; comuni firmatari dove, al 2021, non si segnalano iniziative di costruzione di una UFP.

Questo lavoro ha concentrato l'attenzione prevalentemente sul primo gruppo di comuni, per comprendere ricorrenze e specificità dei percorsi che hanno un maggiore livello di istituzionalizzazione e dove è stato possibile osservare alcune prime azioni di policy, progetti, sul sistema del cibo e la presenza di strumenti di governance e di nuove arene per l'inclusione degli attori non-istituzionali nei processi di ideazione e conduzione delle politiche. Il primo gruppo include quindi i comuni di Milano, Torino, Roma, seguiti dai capoluoghi di provincia Bergamo, Livorno, Trento e dai cinque comuni toscani della "Piana del Cibo" di Lucca, Capannori, Altopascio, Porcari e Villa Basilica.

Tuttavia, questa categorizzazione richiede una considerazione preliminare circa la selezione e l'identificazione dei percorsi italiani che potessero essere indicativi della costruzione di una UFP e alcune precisazioni circa le ambiguità e le criticità a cui può condurre. Con tutta evidenza, la categorizzazione a cui è seguita la scelta dei casi non può intendersi come esaustiva delle sperimentazioni di conduzione di politiche del cibo attualmente attive in Italia. In primo luogo, questa criticità è dovuta al fatto che tali percorsi non sono da intendersi come progetti lineari dei quali è possibile identificare una data di avvio o una genesi precisa. Si tratta, spesso, di azioni di policy, progettualità e iniziative istituzionali o della società civile sul tema del cibo che sono andati incontro a, o che ambiscono a realizzare, un processo evolutivo basato sull'idea di costruire una politica integrata del cibo. In secondo luogo, non è stato possibile, per i vincoli che limitano il lavoro di ricerca, offrire una ricostruzione di tutte le sperimentazioni di costruzione di politiche locali del cibo attualmente presenti in Italia:

«ci sono dei processi solo dal basso in cui magari delle progettualità singole... si mettono insieme associazioni, consumatori, sigle come Slow Food, che non sono dell'amministrazione e organizzano dei progetti, magari anche finanziati esternamente tramite Fondazioni, tramite altre forme di finanziamento, che spesso fanno molte più cose di quelle che potrebbe fare una food policy ma che non si chiamano food policy. Noi quando vogliamo mappare le politiche del cibo in Italia guardiamo a chi ha firmato il Patto di Milano, ma tante altre (città) stanno facendo tantissimo magari al Sud²⁸ [...] lì c'è una ricchezza che una food policy se la sognerebbe. Ecco, Napoli non ha una food policy istituzionale» (intervista 3).

4.4. Il disegno della ricerca

In questo paragrafo sono presentati il disegno, le ipotesi e le domande, il campo d'analisi e la metodologia della ricerca. Come mostrato nei capitoli precedenti, i processi di costruzione delle UFPs ambiscono a costruire politiche integrate del cibo su scala locale con una regolazione e gestione locale delle fasi del sistema del cibo. Le UFPs prevedono il coinvolgimento di un panorama diversificato di attori – governi locali, produttori agricoli,

²⁸ In tal senso, al settembre 2021, la rete del MUFPP non censisce alcuna pratica connessa allo sviluppo di una UFP tra le città firmatarie delle regioni del Sud Italia.

imprese della distribuzione, movimenti del cibo, esperti, associazioni del terzo settore – mediante la costituzione di strumenti di governance *ad hoc* quali, ad esempio, i Consigli del Cibo. Tali processi avvengono in un contesto nuovo soprattutto per i governi locali, privi di strutture amministrative concepite per una gestione integrata del sistema del cibo. Allo stesso tempo, nei contesti locali si rileva una molteplicità di attori già impegnati in azioni, attività di ricerca e progettualità sul cibo che possono contribuire attivamente con idee, competenze, saperi ed esperienze alla costruzione di una UFP.

La fase di rilevazione empirica ha consentito quindi di fornire elementi di risposta alle seguenti domande circa la governance dei percorsi: 1. *Come entrano le UFPs nelle agende pubbliche e politiche delle città? Quali fattori incidono nella permanenza delle agende? Quali la ostacolano?* 2. *Quali tipi di risorse sono impiegate nello sviluppo dei percorsi locali?* 3. *Come sono percepiti dagli attori locali le potenzialità e i limiti dei percorsi delle UFPs?*

In particolare, nella governance delle UFPs analizzate si ipotizza:

- a) la presenza di un sistema formalmente non gerarchico in cui la conduzione del processo, l'ideazione, decisione e l'implementazione di azioni sono condivisi tra attori istituzionali e non-istituzionali;
- b) una condizione di interdipendenza tra gli attori basata sul possesso di risorse (Börzel, 1998) di tipo politico, economico e cognitivo, che contribuisce a legittimare i soggetti non-istituzionali nella gestione dei problemi del cibo;
- c) la capacità degli attori coinvolti di esercitare riflessività sugli stessi limiti, criticità e potenzialità delle UFPs in favore di un loro adattamento ai contesti locali.

Inoltre, le UFPs si basano su concetti, idee, obiettivi e soluzioni di policy e strumenti di governance coerenti con le agende globali e urbane di sostenibilità dei sistemi alimentari e con le indicazioni di policy di organizzazioni internazionali. Dunque, su questo tema sono poste le seguenti domande: 1. *Quali attori favoriscono i processi di circolazione delle idee, dei concetti e delle soluzioni del modello delle UFPs?* 2. *Quali strumenti e canali sono impiegati nello sviluppo del tema a livello nazionale?* Secondo l'ipotesi di questa ricerca la diffusione di questi concetti è stata favorita dall'azione di reti di città, fondate, ad esempio, dai rappresentanti di governi locali come nel caso del MUFPP, o di università, centri di ricerca ed esperti. Questi attori sembrano svolgere

una funzione fondamentale non solo nella circolazione di tali idee, ma anche nel favorire la connessione tra il dibattito politico, scientifico e pubblico che avviene su scala globale e i rappresentanti dei governi locali. In particolare, si ipotizza quindi che nelle esperienze analizzate i processi di circolazione di concetti, conoscenze, soluzioni e strumenti di governance delle UFPs siano favoriti e in un certo senso dipendenti dall'azione e dalla presenza di esperti del cibo, ricercatori e di reti di esperti.

Per rispondere a queste domande e verificare le ipotesi, la ricerca ha analizzato, in Italia, le politiche locali/urbane di Milano, Torino, Roma, Bergamo, Livorno, Trento e dei cinque comuni toscani della "Piana del Cibo" di Lucca, Capannori, Altopascio, Porcari e Villa Basilica nel periodo 2019-2021 (corrispondenti al primo gruppo di città firmatarie del MUFPP selezionato con i criteri accennati in precedenza). La scelta di concentrarsi sull'Italia è derivata sia da motivazioni di tipo metodologico, sia da ragioni contingenti e dipendenti dalle restrizioni alla mobilità per la gestione dell'emergenza pandemica da COVID-19, durante la quale è stata in gran parte realizzata la ricerca. Sul piano metodologico, l'analisi di percorsi di costruzione di UFPs nello stesso contesto nazionale ha comportato due vantaggi, un primo atteso e un secondo rilevato a posteriori. In primo luogo, ha consentito di analizzare percorsi che si svolgono nello stesso contesto di policy e dunque maggiormente comparabili. Questo perché, come mostrato nei paragrafi precedenti, le competenze in materia di regolazione dei sistemi del cibo sono distribuite diversamente, a seconda dei contesti nazionali, tra i livelli del potere politico. Concentrarsi sullo stesso contesto nazionale ha consentito dunque di capire quale sia il perimetro d'azione condiviso dai comuni italiani in termini di competenze e vincoli ordinamentali, fattore che si è scelto di espungere dalla comparazione e che sarebbe invece stato necessario considerare ricomprendendo nell'analisi altri contesti nazionali. In secondo luogo, confrontare le esperienze di UFPs nello stesso paese ha reso più agevole l'analisi del ruolo degli esperti nella circolazione di idee e soluzioni di policy del cibo. Un vantaggio determinato dalla presenza al livello nazionale della "Rete Italiana Politiche Locali del Cibo", la quale ha rappresentato uno dei casi empirici analizzati in questo lavoro. Tuttavia, la scelta di analizzare un singolo contesto nazionale ha evidenziato svantaggi per quanto riguarda la possibile generalizzazione dei risultati e della conoscenza generale sul fenomeno, considerata la sua diffusione a livello globale e la rilevanza

Tab. 4.2. Codifica delle interviste anonime.

Numero intervista	Ruolo prevalente	UFPs di riferimento (città/trasversale)
1	Docente universitari*	Torino, trasversale
2	Ricercator* accademic*	Piana del Cibo, Milano, trasversale
3	Ricercator*	Roma, trasversale
4	Docente universitari*	Roma, trasversale
5	Ricercator* settore privato	Milano, trasversale
6	Ricercator* accademic*	Piana del Cibo, trasversale
7	Docente universitari*	Torino
8	Ricercator* settore privato	Milano
9	Amministratore/trice locale	Trento
10	Docente accademic*	Bergamo
11	Ricercator*	Livorno, trasversale
12	Attivista	Roma
13	Ricercator*	Roma
14	Attivista	Roma
15	Attivista	Roma
16	Ricercator*	Roma
17	Amministratore/trice locale	Piana del Cibo
18	Attivista	Genova
19	Ricercator* settore privato	Trasversale
20	Amministratore/trice locale	Roma
21	Funzionar* FAO	Trasversale

degli scambi internazionali tra le città della rete del MUFPP come fattore di sviluppo dei percorsi locali.

Nella rilevazione empirica, condotta tra il 2019 e il 2021, sono state impiegate due tecniche di ricerca: l'osservazione partecipante; la conduzione di interviste a testimoni privilegiati. L'osservazione partecipante ha riguardato gli incontri della "Rete Politiche Locali del Cibo" e del comitato promotore per la Food Policy di Roma. In questa fase è stato possibile prendere parte ad eventi, incontri e riunioni dei due gruppi, che hanno consentito di apprendere il lessico delle UFPs, di ascoltare le argomentazioni degli attori e di rilevare gli elementi al centro del dibattito tra esperti e attivisti del cibo. La conduzione di interviste ha riguardato testimoni privilegiati individuati per ciascuno dei casi analizzati. In particolare, sono state realizzate 21 interviste, rese anonime nella presentazione dei risultati (tabella 4.2.) a testimoni

privilegiati: referenti dei percorsi delle 7 UFPs italiane, esperti e amministrazioni locali. La scelta di interrogare testimoni privilegiati ha risposto all'esigenza di rivolgersi a persone con esperienza e interesse rispetto al tema empirico (Della Porta, 2014), una condizione resa necessaria soprattutto per il ridotto numero di potenziali interlocutori. Con essi, è stata condotta un'intervista semi-strutturata²⁹ seguendo una traccia in cui sono stati inseriti i temi oggetto del colloquio corrispondenti alle dimensioni di analisi (tabella 4.3.) e una lista di domande predefinite ad essi associate. Sebbene l'ordine e lo stile di formulazione delle domande sia stato flessibile, la traccia ha fornito il perimetro dell'intervista (Corbetta, 2014) aumentandone quindi il grado di direttività.

Tab. 4.3. Traccia di intervista per referenti dei percorsi e per esperti.

Traccia di intervista per referenti dei percorsi	Traccia di intervista per esperti
<p>1. La nascita del percorso della urban food policy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Come è nato il percorso - I problemi di policy a cui intendeva rispondere - Gli attori promotori - L'ingresso nell'agenda politica della città <p>2. I modelli e le reti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percorsi nazionali e stranieri a cui si sono ispirati gli attori - Le collaborazioni con altre città - Le parole chiave dei percorsi <p>3. Le risorse del processo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le risorse cognitive, da dove vengono le idee - Il ruolo della ricerca - Le risorse politiche, il coordinamento degli attori pubblici - Le risorse economiche, le necessità delle UFPs e le fonti di finanziamento <p>4. Il ruolo degli attori pubblici:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le competenze di policy delle amministrazioni locali - Le richieste alla politica - I limiti delle amministrazioni comunali <p>5. La pandemia da COVID-19:</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'impatto della pandemia - Nuove priorità/problemi - Le risposte e le azioni condotte 	<p>1. Le caratteristiche delle UFPs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Di quali aspetti si occupa una politica locale/urbana del cibo - Quali sono gli attori di una UFPs - L'impegno dell'intervistat* nei percorsi analizzati <p>2. Le risorse dei processi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le risorse cognitive - Il ruolo della ricerca nei singoli processi - Le risorse politiche, il coordinamento degli attori pubblici - Le risorse economiche, le necessità delle UFPs e le fonti di finanziamento <p>3. La circolazione delle idee e delle conoscenze</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gli attori che favoriscono lo scambio tra le città - I canali e gli strumenti - La funzione delle buone pratiche - Il ruolo degli esperti <p>4. I limiti delle UFPs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cosa non possono fare i Comuni - I rapporti pubblico-pubblico - I rapporti pubblico-privato - Le assenze nei processi italiani

²⁹ Le interviste hanno avuto una durata media di circa un'ora.

5. I percorsi italiani di costruzione di Urban Food Policies

5.1. Il percorso della food policy di Milano

Milano rappresenta, ad oggi, il caso di maggior successo nel contesto italiano di costruzione di una food policy urbana riconosciuta e riconoscibile. Questa valutazione coincide anche con le interpretazioni degli attori intervistati durante l'attività di ricerca sul campo. La sua genesi e conduzione presenta caratteristiche interessanti sia dal punto di vista dell'attivazione iniziale che di come essa è divenuta un progetto strutturale dell'amministrazione pubblica locale. L'inizio del percorso milanese si situa nel 2014, durante la consiliatura di centro-sinistra guidata dal sindaco Giuliano Pisapia, quando Sindaco e Giunta del Comune di Milano assumevano la costruzione di una food policy come una delle priorità del proprio mandato. Questo accadeva in coincidenza con l'EXPO-2015, ospitato proprio da Milano, un aspetto che ha conferito fin da subito al percorso un importante elemento di visibilità su scala globale, da valorizzare con azioni di policy tangibili. In tal senso, la food policy milanese nasce formalmente con l'impegno dell'amministrazione comunale meneghina e della Fondazione Cariplo¹ esplicitato mediante un Protocollo d'intesa² siglato nel 2014. Nel protocollo, il Comune di Milano esprimeva:

¹ Fondazione Cariplo è una fondazione d'origine bancaria attiva da trent'anni in progetti di sostegno alle comunità e ai territori soprattutto nelle regioni del Nord Italia. In particolare, la Fondazione promuove progetti sulla tutela dell'ambiente, nel settore dei servizi alla persona (es. welfare, educazione), ricerca scientifica. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/progetti.html>

² A questo atto è seguita la sottoscrizione del MUFPP mediante l'approvazione della Delibera di Consiglio Comunale n. 25/2015.

«la volontà di promuovere una *Food Policy* che renda Milano protagonista di una modalità innovativa di governare la città verso un futuro più sostenibile; ponendo al centro dell'attenzione le tematiche legate al cibo e esprimendo l'intenzione di mettere a sistema le proprie politiche che incrociano i temi del cibo da diversi punti di vista: territorio, welfare, educazione, ambiente, benessere, relazioni internazionali, ecc.» (2014: 3).

Il Protocollo ha rappresentato un atto formale che ha dato inizio ad una partnership pubblico-privata come strumento di regolazione della governance del percorso. In particolare, con questo atto è stato attribuito alla Fondazione un ruolo di tipo operativo. Compiti della Fondazione erano: la conduzione di una mappatura di pratiche e progetti dell'area milanese, l'individuazione di contesti urbani nazionali ed esteri con cui attivare sinergie, la definizione di indicatori per il monitoraggio delle azioni della food policy, il supporto metodologico alla loro implementazione, il: «supporto alla definizione di progetti e di bandi pubblici coerenti con la Food Policy» (p.8), l'*engagement* degli *stakeholder*. Il coinvolgimento della Fondazione, ed in particolare della sua area ricerca, è stato favorito dal possesso di una competenza pregressa di Cariplo direttamente spendibile del processo. Il riferimento è all'esperienza maturata dall'ente nell'ambito di progetti europei e locali sul sistema del cibo e sulla conduzione di processi partecipativi:

«l'area ricerca era da sempre impegnata sui temi del food (con progetti attivi dal 2008), ha sempre avuto un'attenzione molto significativa sui temi del cibo. [...] La food policy nasce un po' come una delle legacy di EXPO e con il Comune di Milano [...] abbiamo cominciato a costruire qualcosa che ci permettesse di mettere in pratica dei metodi di costruzione di policy partecipative che avevamo imparato, conosciuto, esplorato in un progetto europeo» (intervista 8).

Il centro di ricerca "Està – Economia e Sostenibilità"³ è stato un attore rilevante, soprattutto nei primi anni, del percorso milanese che ha operato come: «organo tecnico della food policy» (intervista 2), al quale sono state affidate dalla Fondazione alcune delle attività di ricerca previste dal Protocollo. Dopo i primi anni si è assistito ad una evoluzione della food policy milanese con il rafforzamento dell'ufficio

³ Come vedremo nel proseguo del lavoro il centro Està rappresenta uno degli attori principali nello sviluppo delle politiche locali/urbane del cibo in Italia. Maggiori informazioni sul Centro sono disponibili al link: <https://assesta.it/>

comunale sia in termini di personale che di esperienza, un processo che ha riguardato la Fondazione stessa che ha assunto a sé le funzioni precedentemente affidate a ESTà. In questa direzione il Protocollo d'intesa si è evoluto nel tempo, lasciando ampio margine d'azione alla Fondazione:

«il Protocollo d'Intesa rappresenta un po' quel cappello che ci tiene insieme e che ci dà una prospettiva di 5, 6, 8 o 10 anni. È un Protocollo che semplicemente dice questi due attori lavorano insieme su questo tema, punto. Ogni anno o ogni due anni elaboriamo un documento insieme con il Comune con cui scriviamo le attività. Che cosa facciamo in questi due anni, che cosa serve al sistema (del cibo), che tipo di cambiamento vogliamo attivare in questi due anni e quindi che tipo di attività vogliamo attivare in questi due anni e decidiamo chi fa cosa» (intervista 8).

L'elemento caratterizzante il percorso milanese risiede tuttavia nella volontà politica della giunta comunale di incardinare il percorso della food policy all'interno dell'amministrazione comunale, con vantaggi sia dal lato della legittimazione politica che da quello operativo. Bianca Minotti e colleghi (2022) hanno sostenuto che l'istituzionalizzazione della food policy ha rappresentato per l'amministrazione la priorità per l'intero processo e la fase di stabilizzazione della governance ha garantito la comprensione dei bisogni della UFP. L'istituzionalizzazione del percorso è avvenuta, in primo luogo, con l'istituzione di un ufficio dedicato alla food policy; in secondo luogo, nel 2016, con l'attribuzione delle deleghe sulla food policy alla vice sindaca della Giunta Sala Anna Scavuzzo in favore del mantenimento dello stretto legame tra il vertice politico e l'ufficio. Allo stesso tempo, questo tema è stabilmente inserito nell'agenda del Sindaco di Milano, in tal senso, nel suo ufficio è incardinato il Segretariato della rete del MUFPP che, come mostrato nei prossimi capitoli, conferisce al percorso milanese una elevata legittimazione a livello nazionale e internazionale.

Nel luglio 2021 è avvenuto il rinnovo della collaborazione tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo con la sottoscrizione del nuovo Protocollo per la Food Policy 2030 da parte del Sindaco Sala e del Presidente della Fondazione Fosti. Il nuovo Protocollo prevede un impegno decennale per i due attori, da un lato, ribadendo il posizionamento nell'agenda politica del tema del cibo, dall'altro, determinando il rafforzamento del modello di governance fondato sulla partnership pubblico-privata. Nelle parole del Sindaco Sala:

«siamo molto fieri che Fondazione Cariplo abbia confermato la volontà di essere al nostro fianco nelle sfide che riguardano il diritto di tutti i cittadini ad accedere a cibo sano, sicuro, equo e nutriente [...] Sviluppare politiche e sistemi alimentari sostenibili, a livello economico, sociale e ambientale, è una priorità per Milano, come per tutte le città del mondo. Fondazione Cariplo in questi anni si è dimostrata partner affidabile e compagna di viaggio propositiva, con le competenze giuste per raggiungere questi obiettivi e rendere sempre più operativa l'azione della Food policy di Milano»⁴.

5.2. Il percorso di Torino

La città di Torino è stata tra le prime realtà italiane a fare esplicitamente riferimento alla costruzione di una propria food policy già a partire dal 2014. Di seguito sono riportati sinteticamente i progetti e le iniziative ritenuti di maggiore rilevanza per comprendere la nascita del percorso, tuttora in itinere, di costruzione della food policy. Il primo passo del percorso torinese può essere individuato nel dibattito, svolto nel 2014 in occasione dell'evento "Terra Madre Salone del Gusto" organizzato dall'associazione no-profit Slow Food, nel Tavolo di discussione "Torino Capitale del Cibo" promosso dall'associazione Torino Strategica⁵. Il dibattito ha rappresentato un primo momento per inserire il tema del cibo nell'agenda urbana torinese. In particolare, il Tavolo si era espresso sulla creazione di una *Food Commission* per la città di Torino come un obiettivo del terzo Piano Strategico. Questa proposta incontrava il favore del sindaco del tempo Piero Fassino (centro-sinistra) che sosteneva come:

«il cibo è parte integrante del percorso di trasformazione che la città ha intrapreso. Per Torino il cibo è identità, cultura, civiltà, relazione, integrazione. Si tratta di un patrimonio straordinario di eccellenze, che va tutelato, messo a valore, promosso e fatto conoscere al meglio»⁶.

⁴ Fonte: <https://foodpolicymilano.org/comune-di-milano-e-fondazione-cariplo-firmato-il-protocollo-di-intesa-per-potenziare-azioni-sulle-politiche-alimentari/>

⁵ Torino Strategica è stata un'associazione partecipata dal Comune di Torino il cui compito era l'elaborazione del Piano Strategico della città. L'associazione è stata sciolta nel 2016 con l'avvento della giunta Appendino del Movimento V Stelle.

⁶ Fonte: <http://www.torinostrategica.it/il-piano-strategico-al-salone-del-gusto-2/>

Il secondo passaggio del percorso è coinciso con il progetto “Nutrire Torino Metropolitana”, promosso nel 2017 dalla Provincia di Torino e finanziato con fondi europei, il cui obiettivo era quello di:

«definire un’agenda del cibo in maniera partecipativa [...] erano stati fatti tre incontri con gli attori del sistema del cibo, coinvolgendo diverse decine di persone. Un processo abbastanza significativo che aveva portato ad un’agenda del cibo che però non è mai stata adottata ufficialmente per varie ragioni...la Provincia è diventata Città Metropolitana ed ha subito un ridimensionamento in termini di competenze, e parallelamente i dirigenti del progetto sono stati spostati in altre direzioni» (intervista 7).

Sebbene queste due iniziative abbiano posto il cibo al centro dell’agenda urbana torinese e abbiano mirato alla costruzione di una food policy, il percorso di Torino è andato incontro ad una fase di stallo, specialmente nei primi anni della consigliatura Appendino. Tuttavia, l’Università di Torino ha operato in favore della permanenza del tema nell’agenda torinese, con una particolare attivazione di alcuni docenti del Dipartimento di Culture, Politica e Società. Di rilievo, in questa direzione, è stato il progetto dell’Atlante del Cibo di Torino Metropolitana⁷, nato nel 2017 su iniziativa del Dipartimento e condotto con l’Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo e il Politecnico di Torino, con l’obiettivo di analizzare il sistema alimentare del capoluogo piemontese e fornire dati e informazioni ai decision-makers.

Nel 2019, il tema è stato rilanciato dalla Giunta V Stelle con l’approvazione della delibera 03251/113 del 30 Luglio con la quale l’amministrazione comunale ha dato inizio ai lavori del progetto “Torino Città del Cibo”. La Delibera impegna l’amministrazione a condurre politiche per: «la promozione della sostenibilità ambientale del sistema del cibo torinese, lo sviluppo economico sia produttivo sia commerciale sia turistico, l’educazione-informazione per accrescere la sensibilità al tema dell’alimentazione e salute e la partecipazione dei cittadini alla cultura e coltura del cibo» (p. 4). Si tratta, dunque, di un atto che aggiorna il

⁷ L’Atlante, giunto nel 2019 al suo terzo rapporto, si configura come il primo tentativo in Italia di mappatura delle componenti di un sistema locale/urbano del cibo. Recentemente altre città hanno sviluppato strumenti simili come Roma, dove l’Atlante del Cibo rappresenta la base conoscitiva per la redazione del Piano del Cibo di Roma Metropolitana, parte del Piano Strategico Metropolitan. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.cittametropolitanaroma.it/notizia/e-online-latlante-del-cibo-della-citta-metropolitana-di-roma-capitale/>

percorso di costruzione della food policy torinese ma che lascia intravedere una parziale discontinuità dalle linee di lavoro intraprese dalla giunta precedente, come, ad esempio, il mancato riferimento alla *food commission*.

Tuttavia, la Delibera ha ribadito formalmente la rilevanza del ruolo del settore della ricerca scientifica come partner strategico del progetto, prevedendo collaborazioni istituzionali con Università e centri di ricerca locali, da sempre coinvolti nei diversi progetti sul cibo a Torino. In particolare, la Delibera cita espressamente il progetto dell'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana come strumento strategico per la costruzione della food policy. In tal senso, lo strumento dell'Atlante ha ora assunto una nuova legittimazione nel percorso torinese e con esso il ruolo della ricerca pubblica e privata, che, come mostrato nei prossimi capitoli di questo lavoro, rappresenta in Italia una delle leve principali dello sviluppo di questo settore di policy.

Recentemente, la città di Torino è risultata vincitrice del progetto europeo FUSILLI (*cfr.* par. 5.2), il cui obiettivo è la costituzione nelle città di *urban labs* finalizzati all'elaborazione di politiche urbane del cibo. Alcuni osservatori identificano nel progetto europeo la finestra di opportunità per condurre il percorso di Torino ad un esito favorevole⁸. Pertanto, è possibile notare come il tema del cibo sia entrato nell'agenda urbana torinese, già da prima di EXPO-2015 e della sottoscrizione del MUFPP, per le iniziative del mondo della ricerca e solo in un secondo momento per alcuni impegni formali da parte delle amministrazioni locali. L'approvazione della Delibera e la partecipazione al progetto FUSILLI mostrano come il tema sembra rimanere stabilmente in questa agenda con ripetuti tentativi di raggiungere l'obiettivo di dotarsi di una politica del cibo. Tuttavia, caratteristica di questo percorso è la presenza di diversi progetti paralleli, una caratteristica che però, secondo alcuni degli intervistati, si è dimostrata nel tempo un fattore di debolezza che ha inciso negativamente sui suoi risultati. In particolare, questa condizione sembra essersi verificata perché a Torino:

⁸ Nel 2021 il centro di ricerca Està, già ente tecnico nei primi anni della food policy milanese, è stato scelto come soggetto attuatore del progetto. Da un lato, questo coinvolgimento rappresenta un interessante punto di contatto tra le due esperienze, dall'altro consente di osservare il ruolo ricorrente di alcuni attori del settore della ricerca nella diffusione delle politiche locali/urbane del cibo in Italia.

«ci sono visioni diverse di cosa vuol dire fare una food policy o fare una *food commission*. Ad esempio, l'assessore attuale al commercio (giunta Appendino) aveva un'idea di fare una *food commission* ma era molto più simile ad un acceleratore di sistema. L'obiettivo era quello di rendere più competitivo il sistema delle imprese di Torino, ed è un'altra cosa però (rispetto ad una food policy). [...] Ci sono attori diversi, poste in gioco diverse...» (intervista 7).

Quindi, se confrontato al percorso milanese, il caso di Torino ha incontrato maggiori difficoltà nel trovare strumenti, visioni e azioni condivise, non arrivando, ad oggi, all'obiettivo di formalizzare una propria politica integrata del cibo.

5.3. La Food Policy di Roma

Il percorso della food policy di Roma presenta caratteristiche ancora diverse rispetto alle esperienze delle città di Milano e Torino descritte in precedenza. In primo luogo, la differenza più evidente riguarda le modalità di ingresso in agenda del tema ed in particolare il tipo di attori che hanno promosso una *policy without politics* (Mazzocchi e Marino, 2020). Sebbene la Capitale risulti firmataria del MUFPP dal 2015, da parte degli attori pubblici locali non sono state intraprese iniziative significative nella prospettiva di costruzione di una UFP⁹. La prospettiva di una regolazione del sistema del cibo di Roma risale solamente al 2019 ed è da attribuire alla proposta del "Comitato per la Food Policy di Roma". Il percorso romano quindi prende le mosse dall'iniziativa dell'Associazione Terra!¹⁰ e da ricercatori e docenti universitari provenienti dalla disciplina dell'economia agraria:

«che venivano da percorsi (di studio e lavoro) sui servizi ecosistemici, la valutazione dell'agricoltura urbana e peri-urbana, come sfamare la città, come fornire servizi alla città, (l'associazione) veniva da un'esperienza più legata ai temi dell'equità sociale, della sostenibilità ambientale, dei diritti dei lavoratori. Entrambi approcciavano il cibo da queste due lenti, una più tecnico-scientifica e di valutazione, [...] l'altra più da un approccio etico-sociale» (intervista 12).

⁹ L'adesione al MUFPP del Comune di Roma è da ricondurre all'attenzione particolare di alcuni Dirigenti dell'amministrazione sui temi del *food procurement* delle scuole.

¹⁰ L'Associazione Terra! Nasce nel 2008 e opera a livello nazionale e internazionale sui temi dell'ambiente e dell'agricoltura ecologica. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.associazioneterra.it/>

Tab. 5.1 Gli obiettivi per la Food Policy di Roma. Fonte: “Una Food Policy per Roma” (2019).

10 obiettivi di una Food Policy metropolitana	
Accesso alle risorse	Sprechi e redistribuzione
Agricoltura sostenibile e biodiversità	Multifunzionalità
Filiere corte e mercati locali	Consapevolezza – Educazione Alimentare
Rapporti città-campagna	Paesaggio – Contrasto al consumo di suolo
Cibo e territorio	Pianificazione della resilienza

Il Comitato¹¹ ha dunque avuto origine dalla confluenza di diversi attori da tempo impegnati sul tema della lotta per l’assegnazione delle terre pubbliche a Roma, dell’agricoltura biologica e sociale (es. le Cooperative Agricole dell’area periurbana di Roma come “Agricoltura Nuova” e “Capodarco”) e gli attori dei circuiti degli *alternative food networks* e delle economie solidali (RESS Roma)¹². La proposta del Comitato è stata corredata dalla pubblicazione del rapporto/manifesto “Una Food Policy per Roma” nel quale sono riportate l’analisi del sistema del cibo della Capitale, gli obiettivi (tabella 5.1.) della food policy oltre che indicazioni operative su come si costruisce una politica locale/urbana del cibo. Il 16 ottobre 2019 la pubblicazione è stata presentata durante un evento pubblico a cui sono stati invitati gli amministratori locali, sia del Comune di Roma che della Regione Lazio, le imprese e gli stakeholder del sistema del cibo.

Dunque, il Comitato ha cercato fin da subito una interlocuzione con i consiglieri comunali di maggioranza e opposizione, incontrando un consenso bipartisan e, in particolare, presso i consiglieri della Commissione Ambiente. Tuttavia, l’atto formale per l’inizio del percorso istituzionale della food policy di Roma ha dovuto attendere circa un anno e mezzo dalla pubblicazione del rapporto, quando, nell’aprile del 2021, l’Assemblea capitolina ha approvato la Delibera n.38 “Approvazione di azioni e strumenti per l’attuazione di una Politica del Cibo (Food Policy) per Roma Capitale”. Come mostrato nel prossimo capitolo, la Delibera ha impegnato l’amministrazione alla costituzione di una Consulta come strumento di governance della Politica del Cibo. Allo stesso tempo, ha indicato come obiettivo della Giunta l’adozione

¹¹ Al settembre 2021 il Comitato riunisce circa 200 partecipanti tra organizzazioni e adesioni individuali.

¹² L’elenco completo degli aderenti è disponibile al link: <https://www.associazioneterra.it/food-policy/>

di un Piano del Cibo: «quale documento strategico che definisca la visione, i principi e le linee guida da seguire nei processi decisionali e nelle pratiche, e che tracci gli orientamenti e le azioni concrete necessarie a garantire a tutti i cittadini di Roma Capitale l'accesso a cibo sano, nutriente, ecologicamente ed eticamente sostenibile» (Art. 2). Questo percorso, caratterizzato da una attivazione dal basso, ha ottenuto quindi un riconoscimento formale da parte dell'amministrazione comunale, transitando dall'agenda pubblica a quella politica della città.

L'adozione della proposta del Comitato non è stata però l'unica iniziativa sul versante food adottata dall'amministrazione Raggi. Il riferimento qui è al progetto "Agrifood Roma 2030", promosso dal Comune di Roma – dagli Assessorati allo Sviluppo Economico e all'Urbanistica – e dalla Camera di Commercio di Roma, e inteso come il Piano Strategico per lo sviluppo del settore agroalimentare della città. Il Piano Agrifood, pubblicato nel 2020, si rivolge ai produttori locali, alle imprese del settore della trasformazione, distribuzione e ristorazione, e rivendicando l'identità agricola della Capitale, indica le linee strategiche e gli obiettivi di sviluppo per il settore. Più specificatamente, il Piano individua i principi secondo i quali sviluppare una food policy per Roma come, ad esempio, la valorizzazione delle filiere locali, la promozione delle specificità territoriali o la riduzione degli sprechi alimentari. Il progetto possiede quindi un orientamento rivolto allo sviluppo economico del settore senza tralasciare gli obiettivi e le proposte del Comitato Promotore per la Food Policy di Roma citandone espressamente la sua pubblicazione. Parallelamente al piano Agrifood, anche il Comune di Roma ospiterà il progetto europeo FUSILLI, precedentemente citato nel caso di Torino.

Da un lato, la compresenza di queste tre linee di lavoro, concentrate nel biennio 2020-2021, denota come la prospettiva di creare una politica locale/urbana del cibo sia stata una priorità nell'agenda politica della città e della sua Giunta Raggi. Dall'altro, lascia intravedere alcune possibili sovrapposizioni e potenziali ridondanze nella costruzione della food policy romana e di un suo sistema di governance. Gli elementi di confusione si rilevano nella possibile presenza di più Piani del Cibo (comunale, della Città metropolitana), la moltiplicazione di arene decisionali (Consulta/Consiglio del Cibo – Delibera, *living lab* – progetto FUSILLI, eventuali tavoli connessi con l'attuazione del Piano Agrifood), le possibili conflittualità tra gli attori coinvolti.

Con il passaggio alla nuova Giunta di centro-sinistra, eletta in occasione delle elezioni amministrative dell'autunno 2021, il processo ha registrato una accelerazione con l'istituzione del Consiglio del Cibo di Roma Capitale. La sua istituzione sembra rappresentare un elemento di continuità rispetto al percorso tracciato dalla Delibera comunale e un primo tentativo di dotare la UFP romana di una sua arena di governance istituzionalmente legittimata.

5.4. I percorsi di Bergamo, Livorno, Trento e della Piana del Cibo

In questo lavoro sono stati presi in esame altri quattro casi di costruzione di *urban food policies* che si aggiungono ai tre descritti in precedenza. In particolare, i percorsi di Bergamo, Livorno, Trento e dei cinque Comuni toscani della Piana del Cibo completano il gruppo delle città firmatarie del MUFPP che, al 2021, hanno intrapreso percorsi formali di costruzione di UFPs. Di seguito sono riportate brevi descrizioni di questi processi che consentono di tracciarne un profilo sintetico.

La città di Bergamo si presenta come un contesto particolarmente vitale in materia di progettualità sul tema del cibo sin dal 2015, anno della costituzione da parte del Comune del Tavolo permanente sull'Agricoltura. Dal Tavolo sono stati promossi diversi progetti che hanno interessato il settore della produzione – la nascita del Bio-distretto dell'Agricoltura Sociale di Bergamo, il settore della distribuzione – l'apertura di mercati dei contadini, e il circuito degli *Alternative Food Networks*. Un ruolo rilevante e ricorrente in questi progetti è stato giocato da singoli ricercatori e docenti universitari ed in particolare dai lavori di ricerca-azione dell'Osservatorio Consumi, Reti e Pratiche di Economie Sostenibili (CORES). Il progetto Bergamo Green, nato nel 2017, rappresenta una delle maggiori iniziative condotte nel capoluogo Lombardo negli ultimi anni e uno dei primi passi per la costruzione della food policy. Il progetto è stato promosso dall'Università di Bergamo, dal Comune e dalla Camera di Commercio di Bergamo, dal Bio-distretto e dalla Regione Lombardia, con l'obiettivo di connettere i produttori e i consumatori mediante un lavoro di mappatura di produttori a filiera corta, gruppi d'acquisto solidale, orti urbani, mercati e green shops. Con il 2019 il percorso bergamasco ha avuto una evoluzione con la sottoscrizione da parte dell'amministrazione comunale del MUFPP e la trasformazione del Tavolo permanente in Tavolo per la Food Policy, tema sul quale si

tornerà nel prossimo capitolo, presieduto dal Sindaco Gori e coordinato da un delegato del Sindaco, rappresentante dell'organizzazione Slow Food Bergamo.

Il percorso di Trento inizia formalmente nel 2017 con l'istituzione del Tavolo Nutrire Trento su iniziativa del Comune e dell'Università cittadina. Il Tavolo è nato nell'ambito del progetto Nutrire Trento il cui obiettivo era aprire un confronto tra amministratori, ricercatori, produttori, attivisti dei circuiti AFN e consumatori sul tema della sostenibilità agroambientale. Il progetto ha previsto, come nel caso di Bergamo Green, la costruzione di una mappa interattiva degli attori della filiera corta trentina: produttori, mercati dei produttori, gruppi d'acquisto, negozi della filiera corta e orti urbani, scolastici e sociali. Dunque, con le parole di Francesca Forno e colleghi (2020), il percorso di Trento è stato agevolato dall'esperienza di Bergamo di cui ha seguito e condiviso alcuni passi come la costituzione di un Tavolo come strumento per la partecipazione degli attori del sistema del cibo e la sottoscrizione del MUFPP nel 2019.

Livorno, firmataria dal 2019 del MUFPP, ha intrapreso il proprio percorso di costruzione della sua politica locale/urbana del cibo nell'ambito del processo partecipativo "SALUTE - Strategia Alimentare di Livorno" (SAL) condotto nel periodo 2017-2018. Il percorso ha portato alla costruzione della Strategia Alimentare di Livorno adottata dal Comune di Livorno nel 2018. La SAL ha incluso la redazione di un Piano del Cibo, in cui sono stati indicati la visione e gli obiettivi della Strategia e l'impegno da parte dell'amministrazione comunale di adottare una politica integrata del cibo: «un documento formale dell'Amministrazione Comunale in cui ogni Assessorato identifica le azioni concrete da attuare nelle politiche comunali al fine di realizzare quanto proposto nel Piano del Cibo» (Berti e Rossi, 2020: 96). A questi tre strumenti si è aggiunta la formazione del Consiglio del Cibo nel quale sono stati riuniti soggetti rappresentativi del sistema del cibo locale eletti al termine del processo partecipativo. La Strategia è completata dal Patto di Cittadinanza Alimentare sottoscritto dal Comune e dai partecipanti al processo. La SAL, di cui qui sono stati riportati sinteticamente i passaggi e gli elementi costitutivi, rappresenta quindi una avanzata sperimentazione di costruzione di un sistema di governance che ambisce a ridefinire le modalità di produzione delle politiche comunali in materia di sistema del cibo.

L'ultimo caso inserito nell'analisi è la Piana del Cibo, un progetto promosso dai Comuni di Lucca, Capannori, Altopascio, Porcari e Villa Basilica. Il progetto della Piana rappresenta un caso inedito in Italia di costruzione di un sistema di governance di una UFP su scala intercomunale. Intrapreso nel 2019, il progetto ha previsto la costruzione di diversi strumenti di partecipazione per gli attori del sistema alimentare e della società civile come l'Agorà del Cibo, i Tavoli Tematici di lavoro e il Consiglio del cibo. Questi strumenti hanno configurato una elaborata struttura di governance con l'obiettivo di bilanciare l'*engagement* della società civile con il processo decisionale sulle politiche del cibo (Arcuri, *et al.*, 2022). L'elemento centrale del progetto è stata la redazione del Piano Intercomunale del Cibo (PIC), un atto che ha impegnato le cinque amministrazioni comunali e che: «prevede che le politiche del cibo siano perseguite nell'ambito territoriale identificato come Piana del Cibo anche attraverso la creazione di organismi di partecipazione e di co-progettazione con gli attori del territorio per garantire il protagonismo dei cittadini, dell'associazionismo e del terzo settore» (Regolamento Piana del Cibo: 1).

I quattro casi qui citati rappresentano dunque le sperimentazioni più avanzate in Italia di costruzione di UFPs che stanno, spesso in collaborazione con il settore della ricerca accademica, contribuendo a introdurre nuove forme di produzione di politiche per la regolazione dei sistemi locali e urbani del cibo e di nuovi strumenti di inclusione di attori non-istituzionali nei processi decisionali, aspetti su cui si tornerà nei prossimi capitoli.

6. La governance delle UFPs

6.1. Gli strumenti di e per la governance delle UFPs – I consigli del Cibo

Come introdotto nel terzo capitolo una delle principali sfide connesse con la costruzione di una *urban food policy* risiede nell'inclusione di attori non-istituzionali nella produzione di politiche del cibo mediante la costruzione di strumenti di e per la governance, che possono assumere la configurazione dei *Food Policy Councils* (Blay-Palmer, 2009; Harper, *et al.*, 2009). Questa sfida si è riproposta nei contesti italiani analizzati, dove si evidenziano una pluralità di forme, tensioni e interrogativi che connotano questi strumenti e il loro funzionamento. In particolare, questi interrogativi riguardano le modalità di inclusione degli attori, la forma giuridica dello strumento e perfino la possibilità di non adottarlo.

In Italia, le città di Bergamo, Livorno, Trento e i Comuni toscani della Piana del Cibo sono state le prime realtà in cui è stato costituito un Consiglio del Cibo, sebbene con forme e modalità differenti. Nella città di Bergamo, lo strumento per l'inclusione degli attori del sistema del cibo prende il nome di Tavolo Food Policy. Il Tavolo ha una lunga genesi essendo l'evoluzione dell'esperienza del Tavolo Agricoltura attivo già dal 2015. Esso rappresenta un luogo di discussione sulle priorità e le strategie del cibo e, più in particolare, è la sede per la presentazione e individuazione dei progetti della food policy. Lo strumento di governance è fortemente collegato alla figura del Sindaco della città, che lo presiede, mentre il suo coordinamento è affidato ad un suo delegato membro dell'organizzazione Slow Food Bergamo. La segreteria operativa del Tavolo risiede nell'ufficio progettazione europea del Comune. Inizialmente il Tavolo presentava una maggiore stabilità nei

suoi partecipanti, una condizione che nel tempo, complice l'emergenza pandemica, è venuta in parte meno:

«(prima) c'erano diversi rappresentanti delle associazioni di categoria degli agricoltori, sempre la Camera di Commercio, l'Università, Slow Food, l'economia civile quindi il mercato di Cittadinanza Attiva, il bio-distretto. Adesso è stato allargato mediante inviti a esterni ad esempio all'ufficio di Diocesi, alle istituzioni legate più al tema dell'educazione» (intervista 10).

A Trento, l'istituzione del Tavolo risale al periodo 2017-2019 su iniziativa dell'Università di Trento e del Comune nell'ambito del progetto Nutrire Trento. Il Tavolo si riunisce circa una volta al mese e costituisce un'arena dove vengono elaborate le progettualità della food policy di Trento. Come nel caso di Bergamo, esso non ha una strutturazione fissa e si rivolge ad una elevata varietà di soggetti del sistema del cibo della città, in tal senso al Tavolo partecipano:

«svariate categorie di soggetti perché ci sono i soggetti istituzionali, il Comune e l'Università che ne hanno la regia [...], poi vi partecipano produttori, le categorie economiche, i ricercatori, i cittadini, le associazioni, le scuole, professionisti di vario genere. Noi questo tavolo lo chiamiamo a geometria variabile nel senso che comunque è un luogo dal quale si può entrare e uscire a secondo dell'interesse per un determinato progetto, un determinato argomento, anche a seconda della condivisione o meno di quello che è il percorso che si è avviato» (intervista 9).

La scelta di Trento è stata finora quella di non prevedere una "istituzionalizzazione" del Tavolo, preferendo una modalità organizzativa più informale, proprio per permettere una maggiore inclusione dei diversi soggetti interessati: «si è voluto proprio evitare che fosse l'ennesimo strumento calato dall'alto con delle indicazioni, degli indirizzi formalizzati, di dire tu sì tu no, e quindi si è voluto sperimentare questa modalità diversa» (intervista 9).

Il Consiglio del Cibo di Livorno è un caso per alcuni aspetti opposto ai precedenti, presentando una diversa genesi e modalità di selezione dei partecipanti e un maggiore grado di istituzionalizzazione. I membri del Consiglio, istituito nell'ambito degli incontri del progetto per la costituzione della Strategia Alimentare di Livorno - SAL (*cfr.* par. 5.4), dovevano essere in possesso di criteri predefiniti e sono stati eletti al termine del processo partecipativo di costruzione della SAL.

La composizione “fissa” si è accompagnata ad una maggiore istituzionalizzazione rispetto ai tavoli di Bergamo e Trento. In tal senso, il Consiglio è stato istituito come nuova consulta cittadina con la deliberazione del Consiglio Comunale n.60/4.4.2019, una scelta voluta dai promotori per conferire allo strumento un elevato riconoscimento pubblico che lo ponesse al riparo da cambiamenti nell’agenda politica:

«l’idea della Consulta è stata portata avanti nell’alveo di un percorso istituzionale. Il peso del Consiglio del cibo era dovuto al peso del Comune. [...] Il fatto di essere una Consulta lo pone automaticamente a un livello... non può non ascoltarti il Sindaco. L’idea dell’istituzionalizzazione era per evitare il ciclo elettorale» (intervista 11).

Tuttavia, il caso di Livorno condivide la funzione ideativa e propositiva dei Tavoli dei casi precedenti, a cui però si aggiungono funzioni di analisi e controllo dell’attuazione del Piano del Cibo e della politica integrata dell’amministrazione comunale. Dal lato delle esperienze maggiormente istituzionalizzate si colloca il Consiglio della Piana del Cibo dei Comuni di Altopascio, Capannori, Lucca, Porcari e Villa Basilica. Il Consiglio della Piana: «è un organo di partecipazione, strumento innovativo di governance e cinghia di trasmissione tra Agorà e Assemblea dei Sindaci. Garantisce la rappresentanza territoriale di figure esperte ed autorevoli nel campo delle food policies» (Art. 6, Regolamento Piana del Cibo). Secondo il regolamento della Piana, il Consiglio rappresenta quindi l’interlocutore principale dell’assemblea dei Sindaci e ad esso è affidata l’elaborazione di proposte di policy e la formulazione di nuove strategie e gruppi di lavoro tematici dell’Agorà del Cibo (*cfr.* par. 5.4). Il Consiglio del Cibo è:

«una struttura che tiene insieme la rappresentanza territoriale dei cinque comuni e quindi individua dei consiglieri del cibo che venivano dalla nomina dei comuni [...] perché dentro il Consiglio del Cibo devo avere la rappresentanza istituzionale. Poi c’è un’altra frangia, una componente elettiva» (intervista 17);

«abbiamo dovuto creare delle infrastrutture di sistema perché così funzioniamo, ci siamo ispirati a quelle che erano le Consulte del volontariato e l’abbiamo calata all’interno di questa convenzione di gestione associata, quindi l’Assemblea dei Sindaci del Cibo è diventata un’infrastruttura politica-tematica [...] essa ha votato il regolamento e sulla base di esso si è formato il Consiglio del Cibo» (intervista 17).

Il modello della Consulta di Livorno e della Piana si ritrova anche nel caso di Roma, dove la Delibera comunale n. 38 istituisce il Consiglio del Cibo cittadino nella forma di organismo di Consulta Comunale (Art. 3). Sebbene la Consulta non sia stata ancora istituita, questa forma suggerisce un primo possibile elemento di conflittualità tra la proposta del Comitato promotore e l'evoluzione prevista dalla Delibera. Nell'autodefinizione del Comitato esso si rappresenta come:

«Consiglio del Cibo informale, per dare valore, per intestare a noi come società civile la paternità di questo spazio politico che ci stiamo aprendo. (Il Consiglio) funziona così, c'è un gruppo allargato con qualche centinaio di persone a comporlo, un gruppo di coordinamento più stretto con una quindicina di persone rappresentanti di diverse realtà: una cooperativa agricola, un'associazione del commercio equo e solidale, un rappresentante delle reti di movimento dell'economia solidale, una realtà che fa redistribuzione di cibo a persone indigenti nei mercati rionali, un'azienda che fa distribuzione alimentare che fa logistica sostenibile sui prodotti locali, ricercatori, Slow Food Roma» (intervista 15)

Dunque, il Consiglio del cibo di Roma sembra essere percepito come uno strumento politico informale, di fatto coincidente con il Comitato Promotore. Questo organo entrerà nella probabilmente più ampia, in termini di attori, cornice istituzionale della Consulta del Cibo, dove saranno coinvolti attori forti del sistema quali i grandi produttori e i soggetti della grande distribuzione organizzata. Secondo gli intervistati aderenti al Comitato, questa inevitabile confluenza di attori esterni al processo rappresenterà un banco di prova per la tenuta degli obiettivi proposti nel Manifesto per la Food Policy di Roma e la Consulta diverrà potenzialmente un contesto in cui potranno originarsi conflittualità tra interessi (economici) contrastanti.

Nei casi qui descritti i Consigli del Cibo sono quindi i principali strumenti di inclusione degli attori non-istituzionali nella elaborazione delle politiche locali/urbane del cibo, seppure con forme diverse. Tuttavia, la dotazione di questo strumento non è da considerarsi una scelta scontata come mostra il caso della food policy di Milano, dove non è mai stato istituito un suo Consiglio:

«ci si è lavorato su questa ipotesi a lungo e si è, in realtà, preferito fare un'attività diversa che per ora sembra funzionare molto bene, che è attraverso le comunità di pratica [...] il Consiglio del Cibo è una struttura

che da un punto di vista formale sembra funzionare ma che poi crea una serie di intoppi, ingolfa il sistema» (intervista 8).

Questa scelta ha aperto un dibattito su cui gli esperti si stanno tuttora interrogando circa i pro e i contro di questa scelta:

«dal punto di vista della società civile quella è un'enorme mancanza [...] le associazioni protagoniste dicono "noi abbiamo bisogno di un Agora". Se tu vai a parlare con l'amministratore lui ti dice che il Food Council crea solo problemi, "noi abbiamo creato comunità di pratica, abbiamo una serie di associazioni che lavorano bene sul territorio, [...] le metto insieme, fanno gruppo, facciamo azione"» (intervista 2).

6.2. La mutua dipendenza tra gli attori e le risorse politiche e finanziarie nelle UFPs

Questo paragrafo risponde a due domande di ricerca: *Cosa "fa" una urban food policy? Di quali risorse (politiche, finanziarie, cognitive) ha bisogno?* Una politica locale/urbana del cibo può manovrare diverse leve per provocare un cambiamento nelle fasi della produzione, distribuzione, consumo di cibo e gestione dei rifiuti del settore agroalimentare. Da un lato, una UFP, su iniziativa dell'attore pubblico, può promuovere policy e nuove regolamentazioni normative, ad esempio sui criteri dei bandi per l'approvvigionamento delle mense pubbliche e scolastiche, che impattano sul sistema locale del cibo, dall'altro, gli attori inclusi nei Tavoli o Consigli del Cibo possono ideare, finanziare o condurre progetti e azioni concrete. Questi progetti possono riguardare il sostegno della produzione locale mediante, ad esempio, l'adozione di un marchio commerciale per rendere riconoscibili ai consumatori i prodotti locali, lo sviluppo dei circuiti AFN, programmi di educazione alimentare, iniziative di recupero e redistribuzione di eccedenze alimentari o l'elettrificazione del sistema della logistica del cibo. Nelle UFPs questi progetti sono frequentemente condotti nell'ambito di partenariati pubblico-privato in cui sono redistribuiti i compiti come il sostegno finanziario, l'implementazione sul campo o la legittimazione pubblica (ad opera delle Istituzioni) nell'ambito degli obiettivi inseriti in un Piano del Cibo. Come sostengono gli stessi intervistati, spesso non si tratta di progetti che muovono grandi risorse in termini economici ma che richiedono il coordinamento tra attori che posseggono strutture di logistica, personale, competenze tecniche.

Come esempio della creazione di partnership pubblico-privato-terzo settore si può fare riferimento al progetto Dispositivo di Aiuto Alimentare, coordinato dall'ufficio della Food Policy di Milano. Il progetto, nato durante la fase pandemica nel Marzo 2020, ha consentito di distribuire aiuti alimentari ad oltre 20 mila soggetti fragili della città di Milano al mese di Giugno 2020, mediante l'attivazione di 10 hub temporanei per la raccolta e distribuzione degli alimenti. Il Dispositivo ha rappresentato un potente dispiegamento di risorse, persone, strutture basato sul coordinamento di un ampio ventaglio di soggetti del terzo settore e privati. In tal senso, il progetto ha coinvolto la Fondazione Cariplo, la Croce Rossa Italiana – Comitato di Milano, Banco Alimentare della Lombardia, Caritas Ambrosiana e l'associazione Ibva, oltre che le aziende partecipate dal Comune di Milano, a cui si sono aggiunte numerose aziende private come donatrici di derrate alimentari. Il progetto mostra quindi alcuni elementi che caratterizzano le progettualità che possono avere origine da *urban food policy*. Da un lato, la funzione di coordinamento operata mediante lo strumento di governance (in questo caso l'ufficio di food policy), dall'altro la mutua dipendenza nella conduzione di azioni di interesse collettivo quali il problema del contrasto alla povertà alimentare.

La mutua dipendenza tra gli attori non riguarda semplicemente la conduzione di azioni e progetti, una condizione di certo non esclusiva delle UFPs, ma si presenta circa le risorse necessarie per l'intero percorso di una politica locale/urbana del cibo. Queste risorse possono essere distinte in politiche – coordinamento tra attori, legittimazione pubblica dei percorsi – finanziarie – fondi pubblici per politiche urbane, finanziamento di progetti e iniziative – cognitive/culturali – competenze tecniche, concetti e idee. Nelle interpretazioni degli intervistati ad assumere una particolare importanza per la costruzione di una UFP sono le risorse politiche, attribuendo all'attore pubblico innanzitutto il compito di legittimare il processo:

«le risorse che mancano di più sono quelle di tipo politico, di qualche attore che si spende per quella cosa» (intervista 1);

«la valenza che ha una politica alimentare che viene istituita, formalizzata all'interno di un'istituzione pubblica non la può avere nessun'altra politica alimentare. Perché il fine ultimo delle Istituzioni è il bene pubblico e quale altro soggetto può impostare una politica di sostenibilità alimentare in questo senso? Nessuno lo può fare. [...] Sono loro

(le Istituzioni) che devono istituzionalizzare la politica alimentare, questo è il ruolo più importate» (intervista 13).

La presenza/assenza di questo tipo di risorsa può essere interpretata come la chiave dell'insuccesso del percorso di Torino e viceversa il vantaggio di Milano:

«secondo me l'ostacolo principale è stato il fatto che politicamente nessuno si sia mai preso carico della cosa e di conseguenza non sono stati stanziati dei fondi. A Milano cosa è successo? Con la "scusa" di EXPO l'amministrazione a un certo punto ha deciso che la food policy era uno degli obiettivi strategici e quindi con il Sindaco Pisapia e il Sindaco Sala, ma soprattutto attraverso la Vice-Sindaca Scavuzzo, che si sono fatti carico di quella roba lì, hanno fatto un ufficio, ci hanno messo delle persone dentro, ci hanno messo dei soldi e...la food policy si fa» (intervista 7).

La responsabilità politica è quindi una necessità sentita da quasi tutti gli intervistati, che riconoscono la dipendenza delle policies in termini di legittimazione dalle Istituzioni locali. Questa risorsa è quindi collocata dagli attori al primo posto tra i fattori che possono favorire o sfavorire i processi nel loro sviluppo da singoli progetti a più compiute UFPs. Contrariamente alle aspettative e le ipotesi di chi scrive, le risposte di diversi intervistati hanno consentito di ridefinire il peso delle risorse finanziarie. Infatti queste risorse non sembrano essere al primo posto nelle loro riflessioni:

«le risorse finanziarie secondo me non sono un grande problema. Se ci sono è meglio ma... [...] i soldi non sono un problema» (intervista 5);

«quelle finanziarie si ma...si trovano anche...adesso ci sono questi progetti europei. Certe cose si fanno a costi molto bassi. Il sistema del cibo va avanti da solo, non c'è da costruirlo, al limite da riorientarlo» (intervista 1);

«molto banalmente le risorse finanziarie sono un elemento necessario. Chiaramente non sono sufficienti perché se le risorse finanziarie non vanno a organizzare, riorganizzare aspetti organizzativi...quindi ci deve essere la capacità riorganizzativa. Quella che cambia le pratiche, il modo di fare le cose» (intervista 6).

Le UFPs non sembrano richiedere quindi particolari stanziamenti di fondi quanto piuttosto una agilità e velocità di spesa che le amministrazioni locali posseggono sempre meno. In tal senso, la configurazione

milanese mostra il ruolo strategico che giocano o possono giocare le Fondazioni private nel supportare una UFP per la loro caratteristica di essere più “leggere” rispetto alle amministrazioni pubbliche. Questo aspetto si è mostrato con evidenza nel caso del progetto Ricibo a Genova, città che sta muovendo i primi passi per la costruzione di un Tavolo per la Food Policy cittadina. Durante la crisi pandemica la Rete Ricibo ha potuto contare in tempi rapidi sullo stanziamento economico da parte della Fondazione Compagnia di San Paolo per le sue attività di recupero e distribuzione di eccedenze alimentari:

«è stato vinto in quattro e quattr’otto un progetto finanziato dalla Fondazione proprio per i *social market*. Quindi siamo riusciti in dieci giorni a mettere insieme un progetto per i sette *social market* della città che hanno avuto subito a disposizione 25 mila euro di forniture di dispositivi di protezione individuale e alimenti» (intervista 18).

In altre parole, gli attori privati, garantendo maggiore velocità nello stanziamento di risorse economiche e nella riorganizzazione delle priorità, possono imprimere una maggiore velocità alle progettualità di una politica locale/urbana del cibo. Dunque, secondo gli intervistati, la costruzione e l’implementazione di una UFP, soprattutto quando riguarda centri urbani di piccole o medie dimensioni, non necessita di particolari stanziamenti economici, quanto piuttosto di una legittimazione da parte della politica locale, a cui deve seguire una riconfigurazione amministrativa, un tema affrontato nel prossimo paragrafo.

6.3. Limiti e criticità del modello delle UFPs. I rapporti tra scale del potere politico e le assenze nei processi

Le interviste ai referenti dei percorsi analizzati e agli esperti interpellati nel lavoro hanno consentito di cogliere alcuni limiti e criticità relativi ai percorsi di costruzione delle UFPs italiane. In particolare, questi limiti riguardano le modalità di produzione delle politiche, la scala del potere politico delle UFPs e le difficoltà nell’inclusione di alcune categorie di attori del sistema del cibo. Come mostrato nel paragrafo precedente le amministrazioni comunali posseggono diversi strumenti di intervento sul sistema alimentare. Ad esempio, essi possono favorire l’apertura di mercati a vendita diretta per i produttori agricoli locali, promuovere il settore dell’agricoltura urbana o intervenire attraverso

la tassa per lo smaltimento dei rifiuti per incentivare il recupero e contrastare lo spreco alimentare. Queste competenze sono distribuite tra i diversi assessorati e Direzioni amministrative:

«il cibo è un argomento nuovo per un'amministrazione ma allo stesso tempo molto pervasivo perché se noi stiamo a guardare, se guardo la nostra struttura come assessorati ci sono forse due che stanno fuori... [...] se noi pensiamo all'assessorato all'istruzione, alla cultura e al turismo, beh ci siamo dentro in pieno, non serve spiegarlo. Welfare, per forza perché la tematica emergente della povertà alimentare è esplosa con la pandemia. L'ambiente, non si può parlare di sostenibilità senza parlare di cibo visto l'impatto che ha il cibo sulla sostenibilità. Lo sviluppo economico...» (intervista 9).

Questo assetto amministrativo, tuttavia, incide sulle modalità con le quali queste politiche sono condotte ovvero in modo frammentato e poco coordinato. Le indicazioni provenienti dalla letteratura sulle UFPs evidenziano la necessità di ambire all'integrazione di più temi e più strumenti (Calori e Magarini, 2015). Tuttavia, questa integrazione risulta piuttosto difficile da raggiungere in un assetto che prevede una compartimentazione delle competenze. Per ovviare a questo problema gli attori coinvolti nei percorsi italiani stanno mettendo in atto strategie di due tipi. Da un lato, come nel caso del PIC della Piana del Cibo, possono essere redatti documenti di indirizzo politico a cui i diversi assessorati, e in questo caso singoli comuni, devono fare riferimento nella produzione di politiche:

«Il Piano Intercomunale del Cibo prende spunto dal MUFPP, però lo cala sul territorio laddove scrive, perché poi la pubblica amministrazione ragiona solo per atti e capisce solo quello che scrivi. Questo Piano vuole essere, da una parte, la ricognizione dei valori raccolti sul territorio davanti questo percorso (partecipativo) che hanno unito gli agricoltori, le associazioni di volontariato, le maestre, i genitori dei bambini, i commissari mensa e così via... Poi dall'altra parte abbiamo messo degli impegni su cui le amministrazioni, che lo hanno passato in Consiglio, si sono impegnati» (intervista 17).

Dall'altro lato, le amministrazioni possono dotarsi di organismi interni per il coordinamento dell'azione anch'essi centrati sui principi della politica locale/urbana del cibo:

«A prescindere dai leader quello che conta è la macchina amministrativa. Servono delle strutture amministrative adeguate. Possono essere di

diverso tipo, un ufficio di food policy come c'è a Milano, può essere una struttura anche leggera di coordinamento tra assessorati che, per esempio, fa sì che una politica per le mense, che magari gestisce l'assessorato alle politiche sociali, sia coordinata con le attività di altri assessorati tipo quello all'ambiente che gestisce lo spreco alimentare. Cioè servono queste strutture orizzontali» (intervista 19).

La frammentazione delle competenze rappresenta dunque un elemento di criticità nei percorsi di costruzione di una UFP, a cui gli attori coinvolti nelle diverse sperimentazioni stanno provando a porre rimedio. Tuttavia, questo non è l'unico aspetto su cui è aperto un dibattito tra esperti e attori interni ai processi. Gli intervistati, sollecitati in merito al problema della scala, hanno sostenuto opinioni diverse che però convergono sulla necessità di guardare aldilà delle competenze comunali. Se, da un lato, la scala comunale rimane un livello capace di intervenire efficacemente su buona parte delle fasi del sistema del cibo, dall'altro, si ravvisa la possibilità di ampliare i progetti al livello regionale e più in generale di ripensare i rapporti tra comuni e Istituzioni che rientrano, di fatto, nello stesso sistema del cibo:

«continuo a pensare che il Comune sia la scala giusta per una politica alimentare. [...] Secondo me una politica alimentare deve calarsi sul territorio e una regione non riesce a calarsi troppo sul locale. Sicuramente il Comune però con un raccordo con il livello regionale perché anche la competenza su alcune tematiche non è comunale, è regionale, altre volte nazionale» (intervista 13);

«perché come ti dicevo prima, i Sindaci ce l'hanno del potere su alcuni temi. Poi è chiaro che non si esaurisce da lì. Inizia da lì, poi è chiaro che quando cominci ad acquisire, cammin facendo, quella visione un po' più sistemica capisci che non devi essere solo tu come Sindaco. Se vuoi andare un po' oltre il livello del progetto pilota, il livello piccolo dell'iniziativa che magari è molto apprezzata e funziona ma non cambia un granché, devi andare dal Sindaco del Comune accanto» (intervista 6).

Sebbene i comuni posseggano competenze su diverse fasi del sistema, altre Istituzioni locali hanno la capacità di incidere sulla trasformazione di un sistema locale del cibo. In tal senso, le regioni posseggono maggiori strumenti di policy in materia di agricoltura, potendo, ad esempio, gestire i Programmi di Sviluppo Rurale finan-

ziati dall'Unione Europea. Da questa riflessione non sono esenti le Città Metropolitane, sebbene esse stiano riscontrando, dal momento della loro istituzione con la Legge 7 Aprile 2014, n. 56, alcune difficoltà che ne pregiudicano l'azione e l'autorevolezza:

«purtroppo la stagione delle politiche locali del cibo capita in una stagione di grande crisi della dimensione intermedia della Provincia e della Città Metropolitana. Hanno perso competenze proprio su campo agricolo le Città Metropolitane e un po' di legittimità... di comprensione... perché sarebbero state una scala più pertinente indubbiamente. In questo ambito, come in altri, si incontra questa discrasia tra scale dei problemi e scale della politica» (intervista 1).

I casi italiani di costruzione di UFPs, quindi, sono fondati prevalentemente sul livello comunale e non hanno finora trovato uno sviluppo su altre scale. Eccezione nel contesto italiano è il caso della Città Metropolitana di Roma, tra le prime ad aver realizzato, nel 2022, un proprio Atlante del Cibo e ad aver elaborato un Piano del Cibo su scala metropolitana nell'ambito del suo Piano Strategico. Alcuni intervistati rilevano quindi un disallineamento tra la scala del problema, ovvero la regolamentazione di sistemi del cibo, e i confini amministrativi delle istituzioni, con ripercussioni negative sulla capacità di intervenire secondo un approccio olistico. Questa assenza è dovuta talvolta a conflittualità ed a forme di competizione tra istituzioni locali impegnate ciascuna sulle proprie progettualità:

«ci sono anche aspetti politici di, a volte quasi, concorrenza. In Italia è una cosa strana da dire perché siamo tutti nel pubblico e quindi tutti dovremmo remare nella stessa direzione ma così non è. Quando tu lavori con il Comune ti senti dire "ah si la regione..." o quando lavori con la regione ti senti dire "ah si il comune...". Questo può essere dato da situazioni politiche, colori diversi tra le Istituzioni politiche, o da una concorrenza [...] le istituzioni e le Città Metropolitane devono legittimarsi e sgomitare» (intervista 4).

Tuttavia, le assenze rilevate dagli intervistati nei processi italiani riguardano in particolare gli attori privati che non trovano nelle sperimentazioni locali arene politiche di interesse. Il riferimento più evidente qui è al settore della produzione, che, ad eccezione di casi particolari, si colloca fuori dai confini comunali. Questo aspetto comporta una difficoltà nel coinvolgimento degli attori della produzione locale,

comprese le organizzazioni di rappresentanza come Coldiretti o la Confederazione Italiana Agricoltori, con evidenti ripercussioni sulla portata delle politiche locali/urbane del cibo. Questa mancanza di riconoscimento da parte del settore della produzione dei percorsi intrapresi dai comuni può essere però superata proprio nell'ambito di una politica del cibo che miri ad una regolamentazione e programmazione strategica del sistema locale:

«(i produttori) sono perfettamente consapevoli che Roma (e le città) è uno dei principali mercati di sbocco delle loro produzioni [...] Non possono non essere interessati agli aspetti di distribuzione e di consumo visto che producono. Anzi...quando si parlerà di quelle cose loro cercheranno in tutti i modi, legittimamente, di esercitare il loro potere di pressione perché ci siano più o meno mercati regionali, più o meno banchi, più o meno accesso al... le mense scolastiche. L'ambizione di FUSILLI è metterli tutti insieme al Tavolo» (intervista 20).

In alcuni casi, la critica in merito alle assenze degli attori nei processi italiani è più accesa:

«mancano quasi tutti gli attori. Che cos'è il sistema alimentare? La produzione, la trasformazione, la distribuzione...Quanti produttori ci sono? Quanti distributori ci sono? Quanti trasformatori? Il trasporto, il commercio... ma mancano quasi tutti... questa è una grande debolezza delle nostre...(UFPs)» (intervista 5).

I problemi della scala, le difficoltà di coinvolgimento degli attori e la mancanza di dialogo tra le istituzioni che condividono, più o meno in modo coordinato, la gestione dei sistemi locali del cibo si pongono come alcune delle criticità espresse dagli intervistati. Gli stessi rivendicano, però, come gli attori coinvolti in questi processi stiano contribuendo innanzitutto a costruire ed a diffondere una nuova narrazione sulla regolamentazione del cibo, improntata sui concetti di sostenibilità, integrazione delle politiche e partecipazione. Uno sforzo che come mostrato nel prossimo capitolo impegna in prima linea il settore della ricerca accademica.

7. La circolazione delle idee e delle soluzioni di policy tra le UFPs

7.1. Il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i processi di costruzione delle UFPs

Nei percorsi italiani di costruzione di politiche locali/urbane del cibo prendono parte numerosi soggetti afferenti al settore della ricerca accademica e privata. Come mostrato nel settimo capitolo, diversi dei processi osservati presentano un ruolo delle Università sin dalle prime fasi di attivazione del percorso, con, tuttavia, un peso rilevante di singoli ricercatori del mondo accademico e non. In particolare, alcuni dei percorsi hanno trovato la loro origine da progetti universitari di ricerca-azione, come nei casi delle linee di lavoro sui circuiti alternativi di Bergamo e Trento. Questi percorsi hanno rappresentato l'occasione per interloquire con gli amministratori locali sulla possibilità di promuovere politiche del cibo a livello comunale. Nel dettaglio, a Bergamo, il progetto "Bergamo Green" si è evoluto in uno strumento del percorso locale della food policy:

«il progetto è stato stimolato da un convegno ospitato in università. Eravamo un gruppo di docenti che lavoravano su queste tematiche [...] eravamo interessati al fenomeno dei gruppi d'acquisto solidale. Avevamo organizzato questo convegno in particolare sulle politiche del cibo, quindi sul diritto al cibo, in cui sono stati invitati alcuni amministratori locali e secondo me questo momento che si è sviluppato in due giornate, una più accademica, una più politica con le amministrazioni comunali di vari comuni, anche di varie regioni d'Italia, è lì che è maturata la consapevolezza che forse anche a livello istituzionale potesse nascere qualcosa» (intervista 10).

Simile il caso di Trento dove il progetto "Nutrire Trento", nato in una più ampia collaborazione tra il Comune e l'Università, ha rappresentato

l'occasione per intraprendere un dibattito sulla politica del cibo cittadina che ha avuto come esito la sottoscrizione del MUFPP da parte dell'amministrazione comunale.

L'apporto dei (singoli) ricercatori all'attivazione delle UFPs osservate si sostanzia quindi in progetti che, da un lato, favoriscono azioni di *stakeholder engagement*, dall'altro, che consentono la conoscenza delle caratteristiche dei sistemi del cibo locali. Nel primo caso promuovono e disegnano percorsi partecipativi – il primo Piano del Cibo della Provincia di Pisa, i percorsi del progetto “Salute” a Livorno e de la Piana del Cibo – con l'obiettivo di sperimentare nuovi strumenti di e per la governance locale del cibo. Nel secondo, si occupano della mappatura delle pratiche e degli attori del sistema locale del cibo, come nel caso del progetto dell'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana o del lavoro del Comitato Promotore di Roma. In questi progetti i ricercatori hanno promosso la produzione di una conoscenza circa un tema (la presenza e lo sviluppo dei sistemi alimentari locali) che non era tra le priorità dei decisori pubblici locali, fornendo agli stessi un supporto informativo con dati, informazioni e suggerimenti di policy. La produzione di conoscenza applicata si pone quindi come una preconditione per mostrare ai decisori politici, ma non solo a loro, le potenzialità insite nel possedere una strategia di programmazione che tenga insieme la produzione, la trasformazione, la distribuzione e il consumo di cibo locale.

Di particolare interesse il caso di Roma dove ricercatori provenienti dall'accademia e dalle reti di movimento locali hanno costituito un Comitato che è stato il protagonista dell'ingresso del tema dapprima nell'agenda pubblica e poi in quella politica di Roma. I ricercatori coinvolti non si sono limitati a spendere le proprie competenze metodologiche nell'analisi del sistema alimentare ma hanno dedicato particolare attenzione alla componente propositiva. In questa direzione, il report “Una Food Policy per Roma” si è caratterizzato per una doppia connotazione di tipo analitico e normativo indicando, da un lato, un iter per la realizzazione della UFP, dall'altro, gli obiettivi della policy confluiti nella Delibera n.38. In questo caso, tra le motivazioni dei ricercatori promotori del Comitato è stato possibile rilevare la volontà di raggiungere: «un posizionamento che il gruppo di ricerca ha voluto costruirsi e quindi legittimarsi presso la politica come gruppo che si occupa (a Roma) questi temi» (intervista 3). Ricercatori ed esperti hanno dunque assunto un impegno politico che si è sostanziato nella costruzione di un soggetto collettivo che potesse rappresentare gli interessi di una

parte degli attori del sistema alimentare nella futura arena di governance. Nella auto percezione di alcuni membri del Comitato esso ha rappresentato il primo Consiglio del Cibo di Roma, almeno fino alla sua istituzione formale da parte dell'amministrazione comunale nel febbraio del 2022.

Le Università, come Dipartimenti o singoli ricercatori, sono quindi presenti in quasi tutti i percorsi italiani di costruzione delle politiche locali/urbane del cibo analizzati che hanno avuto origine o sono stati supportati dalle attività dei ricercatori. Allo stesso tempo, nei percorsi italiani si evidenzia il ruolo della ricerca "privata" coinvolta dalle amministrazioni mediante attività di consulenza. Si tratta con tutta evidenza di una normale prassi nel policy-making, tuttavia, è opportuno segnalare il ruolo di tre attori della ricerca privata che, a diverso titolo, stanno contribuendo allo sviluppo delle UFPs italiane: la Fondazione Cariplo, il Centro Està-Economia e Sostenibilità e (su un piano diverso) il Barilla Center for Food and Nutrition (BCFN).

La Fondazione Cariplo e, in particolare della sua area ricerca, rappresenta uno degli attori del settore privato più attivi con un protagonismo che si rileva sia nel percorso di Milano che nel network del MUFPP. Come mostrato nel capitolo 5, Fondazione Cariplo è di fatto un attore di pari rilevanza all'amministrazione comunale nella Food Policy di Milano, che, come stabilito dal Protocollo d'Intesa, contribuisce all'individuazione delle priorità di policy e nella ideazione e conduzione delle sue azioni. Un ruolo di rilievo che si ritrova anche nel trasferimento di conoscenze e idee tra i percorsi italiani e tra le città firmatarie del Patto, un tema su cui si tornerà nel paragrafo 7.3. Il Centro ESTà – Economia e Sostenibilità è ad oggi uno degli attori più attivi in Italia nella partecipazione a progetti che si occupano di temi corrispondenti alle diverse fasi del sistema del cibo – dallo sviluppo delle filiere corte (es. Distretto agricolo solidale cremonese) al consumo (es. indagini sullo spreco alimentare e la ristorazione scolastica) passando per l'economia circolare (il progetto "Economia Circolare del Cibo" condotto a Milano nel 2020). Particolarmente rilevante è stato il ruolo di Està nello sviluppo della Food Policy Milano, con il Centro che ha fornito il suo supporto tecnico – con compiti quali la mappatura degli stakeholders e l'analisi del sistema del cibo – nelle prime fasi di analisi del sistema alimentare. Tuttavia, Està si occupa anche del campo della formazione professionale con progetti quali l'Università della Sostenibilità rivolta a cittadini, scuole, comuni e sindacati, e l'organizzazione

del Master Master “Cibo e Società”, promosso in collaborazione con l’Università Bicocca di Milano, sui temi delle politiche del cibo (produzione, distribuzione, welfare).

Il supporto della ricerca privata allo sviluppo delle *urban food policies* in Italia non si esaurisce quindi all’apporto di competenze tecniche e alla conduzione di singoli progetti, ma si amplia a quella circolazione e produzione di idee, concetti e saperi su cui esse si fondano. Tra gli attori protagonisti della produzione di conoscenza si può evidenziare il caso della Fondazione Barilla e del suo centro studi “Barilla Center for Food and Nutrition” (BCFN), il quale ha saputo divenire negli ultimi anni un punto di riferimento in ambito internazionale e nazionale sui temi della sostenibilità ambientale, della sicurezza alimentare e della nutrizione umana. Il Centro ha sviluppato negli anni due strumenti molto importanti nella costruzione di discorsi e conoscenze sulla sostenibilità e la nutrizione. Il primo è il *Food Sustainability Index*, concernente i temi della nutrizione, agricoltura urbana e sicurezza alimentare. L’indice è stato elaborato su con dati raccolti in 67 paesi del mondo per ciascuno dei quali sono state calcolate le prestazioni, consentendo di individuare best practices e contesti in maggiore difficoltà. Il secondo strumento è la “Doppia Piramide della Salute e del Clima”, un modello che: «illustra la relazione fra l’impatto del cibo sulla salute, sul benessere e sulla longevità delle persone e la pressione del sistema alimentare sull’ambiente, e più precisamente sul clima» (BCFN, 2021: 36).

Tra le sue linee di lavoro il BCNF si occupa del rapporto tra cibo e città con una particolare attenzione al ruolo della dimensione urbana nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030. Nel 2018 questa linea di lavoro ha prodotto il rapporto “CIBO E CITTÀ. Il ruolo delle città nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile”, firmato con la rete del MUFPP e in collaborazione con l’ufficio della Food Policy Milano e la Fondazione Cariplo. La pubblicazione ha riportato un’analisi del contesto globale sul rapporto tra cibo e città, gli indicatori per il monitoraggio del raggiungimento degli SDGs, l’analisi di casi studio e si è concluso con raccomandazioni di policy. In particolare, le raccomandazioni si articolano in 7 ambiti: governance; analisi, monitoraggio e valutazione; sviluppo territoriale; gestione delle risorse naturali; legislazione; sensibilizzazione, gestione della conoscenza e istruzione; reti di città (BCFN, 2018: 166). Il Centro BCFN sta contribuendo quindi alla costruzione del rapporto tra politiche del cibo e scala urbana mediante il proprio lavoro di ricerca e divulgazione:

«dal 2019 abbiamo rafforzato le attività sulle UFPs e abbiamo pubblicato una serie di prodotti più scientifici. Ad esempio, l'anno scorso (2020) abbiamo fatto uno studio sullo spreco alimentare, un framework per categorizzare le politiche sullo spreco alimentare, ma anche prodotti non scientifici sul tema delle città [...] ad esempio con National Geographic (su temi come) lo spreco, l'agricoltura, le politiche europee» (intervista 19);

«abbiamo condotto una ricerca con IPSOS sulle città italiane, su cento città italiane, sia sul livello di conoscenza degli SDGs, sia sul ruolo che le politiche alimentari urbane svolgono nelle città italiane» (intervista 19).

Inoltre, questo lavoro, trasversale alle esperienze italiane e straniere, si accompagna ad un impegno sul campo, come mostrato nel caso del progetto di educazione alimentare Giocampus nella città di Parma:

«lavoriamo molto con le scuole, abbiamo un forte programma educativo. Quindi si lavora da tanti anni con scuole di diverso tipo, scuole medie, scuole di ordine superiore, si fa tanta attività di ricerca e disseminazione» (intervista 19).

Osservare lo sviluppo delle politiche locali/urbane del cibo in Italia consente quindi di evidenziare il ruolo dei ricercatori accademici o del settore privato nella loro capacità di incidere nella costruzione delle agende pubbliche e politiche delle città e nella innovazione delle modalità di produzione delle politiche. Come mostrato nel paragrafo successivo, il caso italiano si caratterizza per la presenza di un network di esperti che riunisce, di fatto, la maggioranza dei ricercatori coinvolti nelle UFPs con l'obiettivo di sviluppare conoscenza sulle politiche locali/urbane del cibo presso gli amministratori pubblici.

7.2. Il ruolo dei networks degli esperti – Il caso della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo

Nella diffusione e nello sviluppo delle UFPs in Italia un ruolo rilevante è attribuibile al network di esperti della "Rete Italiana Politiche Locali del Cibo". La Rete PLC, contando al 2021 circa 450 aderenti, include a titolo personale numerosi degli esperti coinvolti nei percorsi descritti in questo lavoro come Roma, Torino, Milano, Bergamo, Trento, la Piana del Cibo, la Strategia Alimentare di Livorno ma anche realtà emergenti come i percorsi di Matera e di Castel del Giudice (IS). La Rete include an-

che amministratori locali e attivisti dei movimenti del cibo e dei circuiti AFN. Obiettivo della Rete è: «tenere insieme i diversi approcci di studio e il variegato background formativo e professionale che anima il gruppo di ricercatori ed esperti», con un duplice scopo. Da un lato, analizzare le politiche, le strategie e le iniziative adottate su scala locale in materia di sistemi alimentari; dall'altro, proporre ai decisori politici soluzioni di policy nella direzione dello sviluppo di sistemi sostenibili. La Rete è poi promotrice di incontri, seminari aperti ad esperti e non esperti, il cui obiettivo è sviluppare un dibattito su scala nazionale e internazionale, oltre che di Tavoli di lavoro tematici sulla ristorazione nelle mense scolastiche, la povertà alimentare, il rapporto tra cibo e paesaggio e tra cibo e trasformazioni urbane.

Nel suo manifesto, pubblicato nel 2019, la Rete chiarisce il suo intento di: «costruire una cornice di senso per una “via italiana” alle politiche locali del cibo» (p.1). La costruzione di questa cornice prevede come passaggio preliminare la costruzione di un lessico condiviso mediante il quale veicolare alcuni principi della prospettiva delle politiche locali del cibo. Politiche:

«locali e non urbane, per mettere al centro, sul piano culturale e “geopolitico” non solamente la città, ma le relazioni e il continuum urbano-rurale in una visione territorialista delle politiche urbane, al fine di non contribuire con il linguaggio a perpetuare immagini, rappresentazioni e semantiche che implicitamente riproducono la dicotomia tra la città e la campagna. Questo non significa, tuttavia, non considerare e assumere la centralità della questione urbana e dei processi di urbanizzazione nel contesto dell'evoluzione contemporanea delle città» (Rete PLC, 2019: 2).

La scelta della Rete di riferirsi, nel nome e nei suoi documenti, al termine politiche è motivata dalla volontà di valorizzare la pluralità delle esperienze, delle soluzioni e degli attori che possono produrre il cambiamento nei sistemi locali del cibo. Dunque, politiche:

«in senso ampio, formali e informali, dall'alto e dal basso, considerando questi come estremi di un gradiente di possibilità. Politiche messe in campo o attivabili da una pluralità di attori - pubblici, privati e del “terzo settore” (distinzione dai confini sempre più sfumati) - e a diverse scale, pensando che ogni attore abbia un proprio potenziale spazio di azione, dal singolo consumatore ai governi locali. Politiche come processo verso obiettivi di cambiamento, la cui condivisione dipende dal livello di apertura e capacità di coinvolgimento del processo stesso» (*ivi*).

La Rete ha come perno della sua azione la produzione di ricerca e la condivisione tra i suoi aderenti di conoscenze, informazioni e documenti sulle diverse esperienze di conduzione di politiche locali del cibo, nel senso ampio della definizione precedentemente esposta. In primo luogo, la Rete si propone come uno spazio di elaborazione e discussione sui temi del cibo con un'attenzione all'analisi critica dei percorsi italiani e internazionali e delle loro possibili evoluzioni:

«la Rete esternamente può dare la percezione di mostrare cosa c'è di buono nelle politiche locali del cibo, ma poi internamente c'è molta critica, c'è un dibattito molto onesto sulle singole esperienze che ognuno porta dentro e quindi probabilmente internamente siamo molto a conoscenza sulle storture dei singoli territori» (intervista 3).

In questa direzione, nel mese di giugno 2021 la Rete ha condotto un webinar dal titolo "Il punto sulle politiche locali del cibo. La ricerca in sospeso (tra movimenti e istituzioni)". L'incontro è stata l'occasione per interrogare gli aderenti coinvolti nei percorsi italiani su problemi quali l'istituzionalizzazione di questi processi – intesa come l'inclusione delle UFPs nelle strategie di governo delle città, la capacità trasformativa di questi processi, la capacità di creare reali spazi di democrazia alimentare e la sostenibilità dei percorsi in merito alle risorse di cui hanno bisogno (umane, finanziarie). La riflessione della Rete si estende però sul piano globale, in tal senso essa è stata, insieme ad altri soggetti come Slow Food Italia, promotrice di un ciclo di incontri di "Dialogo Indipendente" in previsione del Food System Summit 2021 delle Nazioni Unite.

Tuttavia, la Rete non si limita ad un'attività esclusivamente scientifica, ma si rivolge alle istituzioni locali per promuovere la diffusione delle politiche locali/urbane del cibo. Questa attività assume diverse modalità, talvolta basata su interlocuzioni dirette con Sindaci o singoli funzionari interni alla macchina amministrativa, talvolta in occasione di eventi pubblici. Dunque, la Rete svolge presso le istituzioni locali un ruolo, rivendicato anche soggettivamente, di *advocacy*:

«la Rete fa advocacy delle politiche del cibo e fa emergere i punti di forza, le potenzialità che hanno per i territori, però abbiamo soprattutto un ruolo di connessione. Facciamo molta divulgazione, ci asteniamo dall'esprimere giudizi. Non siamo una società privata che fornisce servizi di consulenza sulle politiche del cibo. Non stiamo dicendo "vieni

da noi che ti facciamo la politica del cibo per la tua città», lungi da noi, non è proprio nei nostri obiettivi» (intervista 3).

Sebbene non svolga una attività diretta di consulenza, alcuni membri si stanno interrogando sull'opportunità di assumere maggiormente un ruolo di leadership nell'ambito di questi processi, rivendicando il possesso di competenze interdisciplinari. È mediante l'interlocuzione con gli amministratori locali che le idee e le conoscenze delle UFPs si muovono tra i diversi contesti italiani che intendono promuovere iniziative ma che non posseggono un'expertise nel settore:

«non c'è mai, o raramente, un confronto solo tra ricercatori. Il confronto si apre a tutti gli altri segmenti della società, questo comporta il fatto che le idee circolino a livello politico, a livello di tutti gli altri stakeholders. La Rete sicuramente ha un ruolo proattivo, ad esempio mi ricordo che abbiamo fatto un incontro online con il Comune di Lecce che sta sviluppando un percorso. Abbiamo fatto un confronto per parlare delle nostre esperienze e per renderci disponibili a supportare la loro iniziativa» (intervista 4);

«ci sono iniziative promosse dalla Rete di scambio con gli amministratori, alcune iniziative ad esempio una riunione tra ANCI Toscana e ANCI Piemonte [...] credo che come Rete ci dovremmo attivare anche se ci si muove in un contesto difficile» (intervista 1).

Dalle interlocuzioni e dalle interviste con alcuni dei membri della Rete è emerso però come questo scambio avvenga ancora attraverso canali informali, spesso su iniziativa di singoli ricercatori che si rivolgono ad esempio a funzionari locali interessati al tema: «come circolano le idee? Non in canali istituzionali anche quando ci sono gli attori istituzionali» (intervista 5). Come arrivano le idee ai decisori politici (?):

«secondo me ci arrivano in vari modi e devo dirti, ho l'impressione arrivino spesso in maniera casuale ai decisori. Qualche contatto diretto tra chi partecipa a questi processi e gli amministratori. Poi sicuramente un'amministrazione sa che c'è il MUFPP però, anche lì, esaurito un po' l'entusiasmo di EXPO, si sono un pò spenti i riflettori su quello, quindi io non ci giurerei che i candidati Sindaci di Roma e Torino sappiano cosa sia il MUFPP. È più probabile che una volta vinte le elezioni siano contattati direttamente da qualcuno delle università» (intervista 7).

Questa modalità prevalente di scambio informale può rappresentare tuttavia un elemento di debolezza nella circolazione di idee

e di temi tuttora ignorati dai politici locali che faticano, nella maggior parte dei casi, a concepire l'opportunità di promuovere politiche coordinate rispetto alle diverse fasi del sistema del cibo del proprio ambito comunale. Guardare al ruolo della Rete ha consentito dunque di rilevare come le idee del modello delle UFPs stiano circolando su scala nazionale e alcune delle modalità di lavoro degli esperti. Nel prossimo paragrafo sono presentati altri canali con cui lo scambio di conoscenze e di soluzioni di policy avviene anche nell'ambito dei rapporti tra istituzioni locali.

7.3. Le città come agenti di trasferimento. Il ruolo di Milano

Nell'ambito delle esperienze italiane di costruzione di UFPs è possibile osservare come alcune città stiano assumendo una posizione di leadership nei processi di trasferimento di conoscenze di tipo applicativo sulle politiche locali/urbane del cibo. Il riferimento qui è agli attori della Food Policy di Milano, i quali sono al centro di diverse iniziative per la condivisione di soluzioni di policy su temi, ad esempio, come il recupero e la distribuzione delle eccedenze alimentari. Questa azione avviene con diversi strumenti e mediante due ambiti, di fatto complementari, di ingaggio della food policy milanese. Come accennato nel capitolo 5, Milano è al tempo stesso la prima città/metropoli italiana ad aver istituito un ufficio di food policy che sede del segretariato della rete di città internazionale del MUFPP. In tal senso, Milano ha una doppia visibilità sia a livello nazionale che sul piano internazionale.

Nell'ambito del segretariato del MUFPP, il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo sono stati i promotori dei *Milan Pact Awards* (MPA), un interessante canale e strumento per il trasferimento di pratiche, progetti e politiche del cibo. I MPA, nati nel 2016, consistono in un premio, monetario e non, che ha l'obiettivo di riconoscere e valorizzare le migliori pratiche condotte nelle città firmatarie nell'ambito delle sei linee d'intervento individuate dal Patto. Dal 2016 sono state candidate e segnalate ai MPA in totale 370 pratiche per 211 città, sebbene solo una ridotta parte abbia ottenuto il premio monetario pari a 15 mila euro (nel 2019 le città di Washington DC - USA e Mezitli - Turchia) e la special mentions. La selezione delle pratiche vincitrici è affidata a un comitato che riunisce esperti di

organizzazioni internazionali, istituzioni e della società civile ed è basata sull'attribuzione di un punteggio su quattro criteri quali l'impatto della pratica, l'innovazione, l'inclusione promossa e le avversità.

I MPA si configurano come un potente strumento per fornire visibilità alle azioni degli attori pubblici, privati, e del terzo settore impegnati nelle UFPs delle città firmatarie. Visti i numeri delle passate edizioni che hanno coinvolto 211 città firmatarie, si può rilevare il grande interesse riscontrato dagli Awards su scala globale, sebbene essi non prevedano la movimentazione di ingenti risorse economiche: «è un'azione piccolissima da un punto di vista di budget ma ha un impatto enorme perché attiva tutti a livello internazionale» (intervista 8). L'idea dei MPA, da attribuire originariamente a Cariplo, si configura come una iniziativa per dotare la rete del MUFPP di uno strumento di trasferimento di policy, prevedendo condizionalità per le città vincitrici, alle quali è richiesto di condividere con altre città firmatarie le proprie politiche, iniziative, progetti. In tal senso, gli Awards:

«presentano delle caratteristiche davvero interessanti nel senso che noi non andiamo a premiare la città che vince e bene, vi diamo dei soldi e ciao... vi diamo un premio nella misura in cui loro ci propongono un progetto per trasferire quella food policy, quella pratica, in un'altra città. Io ti do un premio per trasferire questa cosa. Ti valorizzo, ti premio, tu spendi con un gemellaggio con un'altra città che ha bisogno» (intervista 8).

Il tema della valorizzazione delle buone pratiche ritorna frequentemente nelle produzioni scientifiche che analizzano il tema delle politiche locali/urbane del cibo, sia su scala nazionale che globale. Interpellati su questo punto, alcuni degli intervistati hanno proposto la propria interpretazione circa la funzione che hanno la valorizzazione e la promozione delle buone pratiche del cibo:

«quando comunichiamo tematiche relative al cibo ci rendiamo conto che parliamo a un pubblico molto variegato, come amministratori di grandi città che hanno grandi risorse e quindi sono anche in grado di realizzare programmi ambiziosi e di un certo tipo, ma anche amministratori di realtà più piccole che magari hanno la sensibilità verso certi settori ma che pensano di non avere gli strumenti adeguati per realizzarli. Le buone pratiche servono a spingere pubblico più ampio possibile e quindi decisori politici a dire: ok, ho una buona pratica, provo a replicarla, provo ad

adattarla a necessità e specificità territoriali e provo a costruire, con magari le mie specificità e le mie caratteristiche che contraddistinguono il mio territorio, qualcosa di positivo» (intervista 19);

«credo che in questo ambito sia fondamentale perché vedere come in altre parti hanno affrontato problemi analoghi o hanno colto opportunità analoghe è la cosa migliore. Anche per stimolare una sana competizione, “l’han fatto loro, perché non lo possiamo fare noi che in teoria ci sentiamo più attrezzati?”. Questo può essere un buon motore» (intervista 1).

Da un lato, quindi, la valorizzazione delle buone pratiche del cibo può divenire uno strumento esplicito di trasferimento in altri contesti come mostrato dal caso dei MPA; dall’altro, può offrire agli amministratori locali esempi concreti per orientare la propria azione di policy nel campo del cibo, o più semplicemente mostrare ciò che è possibile e talvolta desiderabile fare. Lo scambio di esperienze tra le città aderenti è una delle principali linee di lavoro del MUFPP, condivisa tuttavia dall’ufficio di Food Policy di Milano che utilizza altri strumenti. In tal senso, si rileva una iniziativa particolarmente rilevante sul piano della costruzione di rapporti con le amministrazioni locali, promossa e condotta da Milano, l’organizzazione, nell’autunno 2020, della prima “Winter School sulle Food Policy per le città lombarde”. La scuola, destinata agli amministratori locali delle città lombarde, ha previsto otto giornate di lavoro su 7 moduli tematici: 1. introduzione al tema della progettazione dei sistemi alimentari locali e al MUFPP; 2. i rapporti pubblico-privato nell’ambito delle food policy; 3. spreco alimentare ed economia circolare; 4. accesso al cibo sano; 5. filiere corte; 6. valutare gli impatti; 7. e 8. design thinking. L’iniziativa della scuola si è posta dunque come un interessante caso di avvio di un processo di trasferimento di policy su iniziativa della food policy di Milano:

«la scuola era destinata prevalentemente alle amministrazioni ma anche alle Fondazioni di Comunità. Noi volevamo con quel tipo di esperienza aprire un pò... dire “ok, noi abbiamo imparato queste cose. Questo è il nostro *know-how*. Vi possiamo dire tutto quello che abbiamo imparato.” Perché poi c’è anche da dire che c’è tutta una parte amministrativa che riguarda l’attività quotidiana di un Comune con le Leggi che si trova a incastrare tutti i passaggi, le Delibere... Milano ha trovato delle strade, per quanto lunghe, ma comunque chiare per fare le cose da poter trasferire agli altri comuni. Molto spesso succede che uno non fa una cosa perché non sa come farla. Ad esempio, l’Hub di quartiere» (intervista 8).

Una iniziativa che sembra condurre sempre di più al consolidamento di una posizione di leadership di Milano nell'ambito italiano. Sebbene alcuni intervistati si siano espressi, non direttamente, ma in modo più critico nei confronti del rischio di porre Milano su di un "pedistallo", altri ne riconoscono la funzione di guida. Un ruolo basato sul riconoscimento dell'esperienza maturata sul campo e talvolta esercitato mediante strumenti informali:

«Milano sta facendo un lavoro egregio. Lo ha fatto in prima battuta per le città lombarde perché ha organizzato una Winter School. Da quella è stato raccolto tutto il materiale e messo a disposizione a tutti. Credo che questo sia un regalo enorme che Milano sta facendo a chi vuole intraprendere un percorso. Perché poter avere conoscenze su un settore (di policy) dove non ci sono grandi storie...magari qualcuno ha già sperimentato qualche misura che può essere utile a te, quindi lo scambio è fondamentale» (intervista 9);

«io mi trovo in una chat (di Whatsapp) del MUFPP in cui insieme ad alcuni tecnici del Comune seguiamo il lavoro della Rete. Quindi ci sono dei momenti di scambio. Sicuramente Milano sta facendo da forza trainante per tanti aspetti e Genova partecipa a tanti eventi proprio nella parte della pubblica amministrazione» (intervista 18).

L'organizzazione di webinar e incontri con rappresentanti delle UFPs italiane, amministratori ed esperti, ha contribuito a legittimare il ruolo di leadership dell'esperienza milanese nei confronti degli altri contesti italiani che stanno muovendo i propri passi in questo ambito. Una posizione consolidata dall'azione esercitata congiuntamente dal Segretariato del MUFPP e dall'Ufficio di Food Policy e che trova il suo spazio nel gap di competenze e conoscenze che riguarda i percorsi di altre città che non hanno ancora raggiunto una istituzionalizzazione delle proprie UFPs. Nell'ambito dell'organizzazione della Winter School, tuttavia, è possibile cogliere una evoluzione nel ruolo della Food Policy Milano non più da intendersi come semplice facilitatrice dei processi di scambio di idee e conoscenze sulle politiche del cibo, bensì come un attore che propone formazione per altre amministrazioni.

8. La pandemia da COVID-19: vecchie e nuove sfide di policy del cibo

8.1. Dal locale al globale, la crisi pandemica da COVID-19

La pandemia da COVID-19 dichiarata ufficialmente dal Segretario Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) Tedros Ghebreyesus l'11 marzo 2020 ha avuto un impatto drammatico in tutti gli stati del mondo con ripercussioni prima sul piano sanitario e poi economico. Al mese di giugno 2022 l'OMS ha censito circa 538 milioni di casi confermati e oltre 6.32 milioni di decessi attribuiti alla pandemia, dati che evidenziano la drammaticità della crisi sanitaria tuttora in corso. Nel 2020 l'evento pandemico ha rappresentato per organismi internazionali ed esperti un momento in cui indagare le caratteristiche del sistema globale del cibo e interrogarsi su continuità e/o cambiamenti circa il suo futuro e le priorità di policy, aggiornando discorsi e quadri interpretativi. Sin dai primi mesi della pandemia sono stati condotti studi e analisi che hanno esplorato (ed evidenziato) il rapporto tra crisi sanitaria e crisi del sistema alimentare, interpretato in termini di complementarità, e che hanno mostrato gli elementi di una crisi multidimensionale che ha colpito le fasi della produzione e della distribuzione. Secondo *l'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*, la crisi pandemica ha mostrato le tre debolezze che caratterizzano il sistema alimentare globale: gli impatti negativi dell'agricoltura intensiva (e dell'allevamento), la scarsa resilienza delle catene di approvvigionamento alimentare, la vulnerabilità di milioni di persone che vivono in estrema povertà (IPES FOOD, 2020). Da questi elementi è possibile identificare quindi gli ingredienti del rapporto tra crisi sanitaria e crisi alimentare.

Secondo il panel di esperti internazionali, la pandemia da COVID-19 trova le sue cause proprio nelle caratteristiche del sistema di produzione e allevamento intensivo:

«in primo luogo, l'agricoltura industriale sta guidando la perdita di habitat e creando le condizioni per l'emergere e la diffusione dei virus. Lo spillover zoonotico si verifica come risultato di dinamiche complesse che collegano gli ecosistemi umani e naturali, con le condizioni socioeconomiche e strutturali che determinano se un evento di spillover diventa o meno un focolaio e un'epidemia o una pandemia. [...] l'allevamento intensivo amplifica i rischi di comparsa e diffusione di malattie. La probabilità di focolai di malattie animali ad alto impatto è aumentata dal confinamento di un gran numero di animali in piccoli spazi, dalla riduzione della diversità genetica, dal rapido ricambio degli animali e dalla frammentazione dell'habitat attraverso l'espansione degli allevamenti» (IPES FOOD, 2020: 2).

I sistemi di allevamento di tipo intensivo non sono gli unici a essere stati posti sul banco degli imputati, dove “siedono” insieme con le pratiche di distribuzione, ed in particolare, con i cosiddetti *wet market*. Questo tipo di mercati si contraddistingue per la presenza di attività di macellazione sul posto e la vendita di animali vivi e più raramente di animali selvatici come serpenti, piccoli roditori e pipistrelli. Su questo tipo di mercati è in atto un dibattito a livello internazionale sull'opportunità di chiuderli o di regolamentarli per evitare che possano essere i luoghi in cui si diffondano le zoonosi (Petrikova, et al. 2020; Aguirre, et al. 2020), a cui l'EFSA ha attribuito la causa del 75% delle patologie che hanno colpito l'uomo negli ultimi dieci anni. È proprio nel mercato di Wuhan che le autorità internazionali hanno individuato il primo focolaio originato dal virus Sars-Cov-2. In tal senso, il rapporto OMS-Cina sulle origini del virus ha indicato come tra probabile o molto probabile l'ipotesi secondo cui il patogeno sia passato dall'ospite primario, presumibilmente il pipistrello, all'uomo mediante un ospite intermedio (WHO, 2021) probabilmente venduto nel mercato di Wuhan.

Se, da un lato, le condizioni produttive e le pratiche di commercio possono essere interpretate come un contesto di causa della pandemia, dall'altro, le stesse misure per il suo contenimento hanno determinato la crisi delle catene di approvvigionamento del cibo. Secondo l'OECD (2020) la pandemia ha imposto shocks per i quattro segmenti della

catena alimentare. In primo luogo, la produzione agricola ha risentito fortemente delle limitazioni alla mobilità delle persone, con una interruzione nella disponibilità di lavoratori stagionali su cui si fondano le coltivazioni ad alta intensità di lavoro (es. ortive, arboree da frutto). Allo stesso tempo, la limitazione alla circolazione delle merci ha coinvolto il rifornimento degli input produttivi come semi e fertilizzanti. Le misure di distanziamento nei posti di lavoro e le assenze dei lavoratori per malattia hanno poi avuto un impatto sull'industria alimentare della conservazione e trasformazione degli alimenti. Non da ultimo, la pandemia ha condizionato il trasporto degli alimenti più deperibili come frutta e verdura, che hanno risentito dei tempi di controllo alle frontiere e delle quarantene imposte all'ingresso dei paesi. Dunque, la pandemia ha mostrato le fragilità di un sistema del cibo globale che per alcuni aspetti si è mostrato eccessivamente dipendente dall'impiego di manodopera migrante a basso prezzo, con condizioni di lavoro spesso drammatiche, oltre che dalla presenza di filiere troppo lunghe degli input della produzione. Tuttavia, queste criticità non si sono esaurite nelle fasi di produzione e distribuzione ma hanno colpito la fase del consumo. La *food supply chain* ha risentito, in particolare, dei cambiamenti nei comportamenti di consumo delle persone che hanno attivato una rapida transizione dal consumo "fuori casa" (nei servizi di ristorazione) al consumo "in casa" che ha costretto la filiera a repentini adattamenti sul suo modo di funzionare (OECD, 2020).

La complementarità tra crisi sanitaria e crisi alimentare si è evidenziata in tutta la sua forza sulla questione chiave della *food security*, esacerbata dalla pandemia. L'*High-level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) ha indicato la: «quasi rottura delle catene di approvvigionamento alimentare in molti paesi in via di sviluppo e (il) forte aumento delle persone che soffrono di grave insicurezza alimentare» (HLPF, 2020: 2) come, due indizi dell'impreparazione dei sistemi alimentari a livello globale. Come ricordato dalle Nazioni Unite nel *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition* (2020), la pandemia si è inserita dunque in un contesto piuttosto critico, per il sistema globale del cibo, già sotto sforzo per la presenza di conflitti, disastri naturali e del cambiamento climatico e per la sicurezza alimentare – precedentemente la crisi pandemica l'emergenza alimentare riguardava più di 820 milioni di persone nel mondo. Le prime stime del Programma Alimentare Mondiale (WFP) hanno tracciato un peggioramento a livello globale, con un rischio

per altri 135 milioni di persone di potersi trovare in condizioni di grave insicurezza alimentare in tempi brevi. In tal senso, le Nazioni Unite hanno mostrato come le categorie più vulnerabili alla crisi alimentare sarebbero state quelle direttamente legate alla produzione di alimenti, in particolare, circa 2 milioni di piccoli produttori, le donne occupate nell'agricoltura nei paesi in via di sviluppo, i giovani nelle aree rurali, i lavoratori stagionali, i migranti e i rifugiati (ONU, 2020).

Le crisi hanno quindi accentuato la polarizzazione tra “poveri” e “ricchi” in risorse economiche e relazionali spendibili nella reazione alle emergenze sanitaria e alimentare. Come evidenziato da Johan Swinnen and John McDermott (2021) la crisi alimentare riguarderà prevalentemente le popolazioni più povere di Africa e Sud dell'Asia, questo perché, da un lato, la fragilità delle categorie più povere è determinata dalla loro inferiore disponibilità di reddito, che si ripercuote sulle scelte e le possibilità di consumo alimentare, dall'altro, le misure restrittive hanno colpito più direttamente le forme di lavoro svolte con la presenza fisica del lavoratore. Invece, i lavori svolti da remoto in casa hanno potuto proseguire, senza quindi determinare interruzioni nel reddito, durante i diversi lockdown. Allo stesso tempo, la combinazione delle due crisi ha rappresentato per altre categorie o, più in particolare, per gli attori di specifici settori economici, una opportunità di consolidare posizioni di vantaggio e di incrementare le risorse economiche in loro possesso. Il riferimento qui è alle aziende del settore del delivery e al settore della Grande Distribuzione Organizzata che, potendo offrire servizi a domicilio e rimanendo sempre aperti, hanno catturato e concentrato la maggior parte dei consumatori (Béné, *et al.*, 2021).

Per ricapitolare, esiste quindi una forte relazione tra la crisi pandemica e la crisi dei sistemi produttivi, di trasformazione di distribuzione del cibo, un rapporto che sta comportando variazioni nelle possibilità e nelle scelte di consumo alimentare delle categorie sociali più vulnerabili. Come mostrato in precedenza, secondo alcune interpretazioni le cause stesse della pandemia sono da ritrovare nelle condizioni di produzione e di allevamento di tipo intensivo; allo stesso tempo, le misure prese dai governi nazionali sulla mobilità di persone e merci e sul distanziamento sociale nei luoghi di lavoro hanno imposto nuovi tipi di vincoli ai sistemi produttivi e alla catena di approvvigionamento a livello globale. La pandemia sta quindi rappresentando un ostacolo al processo di transizione verso un sistema desiderabile, sostenibile, del cibo con un rallentamento nel raggiungimento degli obiettivi di

sviluppo sostenibile. In tal senso, la FAO (2021) ha sostenuto come, in assenza di misure coraggiose, sarà impossibile raggiungere al 2030 l'obiettivo dell'eradicazione della fame (SDGs n.2), con oltre 660 milioni di persone (30 milioni in più rispetto agli scenari pre-pandemici) in condizioni di insicurezza alimentare.

8.2. Le risposte di policy su scala globale e le iniziative nelle città

La pandemia e la crisi alimentare stanno rappresentando, contestualmente, fenomeni con un impatto globale le cui criticità si riflettono ed evidenziano particolarmente a livello urbano. Le stime delle Nazioni Unite hanno rilevato la concentrazione dello sviluppo della pandemia nelle aree urbane, con un 90% del totale dei casi segnalati nelle città (UN, 2020). L'elevata densità di popolazione e l'interconnettività delle città a livello locale e globale possono essere considerati due degli elementi che hanno favorito lo sviluppo della pandemia nelle aree urbane, dove, tuttavia, i suoi effetti si sono distribuiti in modo diseguale. Le Nazioni Unite hanno evidenziato come la pandemia sia stata più sfidante nelle aree con alti livelli di criminalità e violenza, bassi livelli di infrastrutturazione e di abitazioni di qualità e con ridotte possibilità di accesso ai servizi sanitari e di base.

Dunque, le città possono essere interpretate come luoghi di concentrazione di forme di vulnerabilità, esacerbate e riprodotte dalla crisi sanitaria. In particolare, le città sono strutturalmente vulnerabili per l'approvvigionamento di cibo, con una eccessiva dipendenza dalla *food supply chain* globale. Come sostenuto da Rachel Carey e colleghi (2020), la maggior parte delle città ricevono il proprio cibo da complicati meccanismi di una catena globale interrotta dalla pandemia, sebbene alcune aree urbane mantengano ancora un hinterland produttivo. Una interruzione che ha messo alla prova la resilienza delle città e dei rispettivi sistemi alimentari nel mantenere adeguati livelli di approvvigionamento di cibo sano per la sua popolazione. Tuttavia, variabili come il reddito e le zone di residenza, hanno distribuito il problema socialmente e spazialmente. Tali vulnerabilità sono state particolarmente accentuate per gli 1,2 miliardi di persone che vivono negli insediamenti informali o *slums* che sorgono a ridosso delle grandi città del mondo, dove le condizioni di vita sono estremamente precarie con difficoltà di accesso perfino ad acqua potabile ed elettricità. È qui che secondo la

FAO si sono concentrate alcune delle categorie di popolazione su cui si sono scaricati gli effetti della crisi dei sistemi alimentari e della interruzione delle catene di approvvigionamento di cibo – come venditori del settore informale e dipendenti dei cosiddetti *wet markets* (FAO, 2020a). Tuttavia, le criticità nella sicurezza alimentare urbana più evidenti hanno riguardato le possibilità di consumo:

«i cittadini più poveri possono permettersi di acquistare cibo solo in piccole quantità, dipendono da piccoli negozi e dai mercati all'aperto piuttosto che dai supermercati o dai servizi di consegna di cibo. Gli sforzi per chiudere o ridurre le attività dei piccoli esercizi alimentari o dei mercati aperti per motivi di salute pubblica hanno compromesso la capacità delle persone di acquistare cibo e i mezzi di sussistenza di produttori, venditori e lavoratori» (p. 1).

La FAO, fin dai primi mesi, ha posto la sua attenzione sulle azioni che i governi locali avrebbero dovuto condurre per mitigare i costi sociali della pandemia e delle misure poste in essere per contrastarla. In particolare, l'organizzazione ha raccomandato ai governi nazionali di supportare le amministrazioni locali su due linee di azione: di breve e medio periodo (di gestione dell'emergenza), di medio-lungo periodo (per incrementare la resilienza dei sistemi locali del cibo). Il primo gruppo di azioni comprendeva le iniziative per garantire la sicurezza alimentare: mappatura dei soggetti più vulnerabili e delle loro possibilità di accesso al cibo nutriente, sviluppo di meccanismi per considerare la *food supply* come servizio essenziale, mantenimento dei mercati all'aperto e delle piccole attività economiche. In tal senso, l'indagine FAO "Urban Food Systems e COVID-19", realizzata in 800 città del mondo, ha mostrato le priorità dell'intervento dei governi locali per preservare la *food security*: il 50,9% ha monitorato i mercati alimentari, sia in termini di disponibilità alimentare che di prezzi, mentre il 45,2% ha provveduto all'acquisto diretto di cibo per la popolazione vulnerabile (FAO, 2020b). Il secondo gruppo di azioni aveva ed ha l'obiettivo di sviluppare la resilienza dei sistemi locali del cibo nel lungo periodo. In questo ambito l'organizzazione ha ribadito l'imprescindibilità di sviluppare sistemi di governance locale del cibo. Questo perché, da un lato, i Consigli del cibo e i meccanismi di governance possono garantire un coinvolgimento di tutti gli attori del sistema soprattutto nelle fasi di emergenza; dall'altro, approcci di policy come il *City Region Food System* possono organizzare i sistemi

alimentari in modo più efficace e sostenibile per soddisfare le richieste di produttori e consumatori, promuovendo la produzione alimentare locale (soprattutto di aziende agricole a conduzione familiare e di piccoli proprietari) e filiere più brevi, rafforzando i collegamenti urbano-rurali e mantenendo (o creando) la diversità nella filiera alimentare e nei canali di distribuzione (dal campo alla tavola) (Blay-Palmer, *et al.*, 2020).

Questi aspetti introducono a due temi rilevanti nel rapporto tra *urban food policy* e crisi pandemica, rispettivamente la produzione di conoscenza circa i mutamenti nei sistemi locali del cibo e lo scambio di esperienze, progetti e azioni, tra contesti impegnati nella gestione delle crisi sanitaria ed alimentare. Come accennato in precedenza, di fatto, tutte le città a livello globale hanno dovuto attuare azioni, progetti o programmi pubblici circa la *food security* o la resilienza dei sistemi produttivi locali. Tuttavia, queste azioni hanno necessitato di una intensa attività di analisi e produzione di conoscenza applicata – dati, informazioni, mappature – sulla reazione dei sistemi del cibo alle misure per il contenimento della pandemia. Tali conoscenze hanno rappresentato, allo stesso tempo, sia la base informativa per ideare e condurre le iniziative che gli elementi conoscitivi con cui diffondere e promuovere ciò che si è fatto. Le città che hanno intrapreso percorsi di costruzione di UFPs hanno potuto contare sulla presenza di attori della conoscenza (esperti, dipartimenti universitari, centri di ricerca) da tempo coinvolti negli strumenti di governance del cibo e sul loro inserimento in reti di esperti a livello locale, nazionale e internazionale. In tal senso, si può fare riferimento all'azione di due reti nazionali, il *Food Policy Networks*, progetto della John Hopkins University, negli Stati Uniti, il *Sustainable Food Places Programme* nel Regno Unito (*cfr.* Cap. 3) e del network del MUFPP. Il *Food Policy Networks* si è occupato di condurre una survey presso circa 300 FPCs statunitensi, un lavoro che ha analizzato il tipo di risposte alla crisi alimentare perseguite dai Consigli del Cibo, in prevalenza finalizzate alla connessione dei produttori locali con gli attori dei sistemi alimentari locali, ed allo scambio di informazioni in tempo reale sullo status dei sistemi (FPN, 2021). Contestualmente, il FPN si è fatto promotore dell'organizzazione di incontri virtuali, aperti ad amministratori, coordinatori e referenti dei Consigli, con il fine di favorire lo scambio di esperienze tra le *urban food policy* nordamericane. Parimenti, il "Sustainable Food Places" network ha svolto

un importante ruolo nel connettere le proprie città partner. Gli attori del network, esperti ed associazioni, hanno speso le proprie competenze nella produzione di conoscenza applicata a partire dall'analisi delle azioni condotte delle città aderenti, evidenziandone il tipo di attori, gli obiettivi, le caratteristiche e le modalità organizzative. Le conoscenze prodotte sono state messe a disposizione di tutti i partner attraverso due canali complementari: la pubblicazione di "Digest" e l'organizzazione di forum virtuali settimanali. I comunicati hanno consentito di aggiornare gli attori locali sulle politiche di gestione della pandemia, diffondere le conoscenze sulle iniziative locali, segnalare eventi, bandi e linee di finanziamento e pubblicazioni scientifiche. Allo stesso tempo, gli incontri virtuali, destinati ai membri della rete ed ai coordinatori dei progetti locali, sono stati finalizzati all'analisi dei problemi comuni incontrati durante la pandemia e hanno rappresentato momenti per la condivisione di progetti e iniziative, descritti come *best practices*, da trasferire in altri contesti. A livello globale, il network del MUFPP ha rappresentato un importante strumento per lo scambio di esperienze, informazioni sulle criticità affrontate e soluzioni tra le città firmatarie. La criticità che ha accomunato tutte le città della rete è stata la difficoltà nel garantire la sicurezza alimentare, un tema discusso nel webinar "Milan Pact Talk - Covid19 Food Aid Systems", tenutosi nel maggio 2020, in cui i rappresentanti delle città di San Paolo, Milano, Barcellona e Washington DC hanno confrontato le proprie iniziative di donazione, acquisto e distribuzione del cibo alle categorie di popolazione più vulnerabili. Nel 2020, il network ha esteso questo tipo di incontri nell'ambito della nuova edizione dei MPA (*cf.* Cap. 7) denominata "Milan Pact Talks" e finalizzata espressamente alla condivisione di conoscenza sulle misure che i diversi contesti hanno intrapreso per adattare e mitigare gli shocks dei sistemi del cibo.

Da un lato, è quindi possibile comprendere come le UFPs di contesti differenziati (piccoli centri, metropoli del Nord del mondo o grandi capitali del Sud) siano state capaci di organizzare e condurre programmi e progetti in tempi rapidi con il coinvolgimento degli attori non-istituzionali. Dall'altro, la crisi ha evidenziato la propensione di questo settore allo scambio e alla condivisione di soluzioni e idee, con un ruolo prevalente degli esperti, delle reti e dei networks che connettono i percorsi locali e ne promuovono e legittimano il ruolo nello sviluppo di sistemi (più) sostenibili e (più) resilienti alle crisi.

8.3 Le UFPs italiane alla prova della crisi

L'Italia è stata tra i primi paesi al mondo a dover fronteggiare la crisi sanitaria, con il primo caso autoctono segnalato il 21 febbraio del 2020. La gestione della pandemia da parte del governo nazionale ha comportato decisioni piuttosto restrittive sulle limitazioni alla circolazione delle persone e sulla chiusura temporanea di alcuni tipi di servizi ritenuti non essenziali (DPCM del 22 marzo 2020). Il primo *lockdown* nazionale (dal 9 marzo al 4 maggio) ha rappresentato una scelta dolorosa per l'economia italiana legittimata dalle esigenze di limitare, per quanto possibile, la diffusione della pandemia.

La Banca d'Italia ha rilevato per il primo anno pandemico un calo dell'8,9% del Pil a livello nazionale, con una diminuzione sia degli investimenti fissi delle imprese (-9,1%) che dei consumi delle famiglie (scesi del 10,7%). Tuttavia, se ci si concentra sul tipo di consumi delle famiglie si può evidenziare la controtendenza rilevata nei dati sui consumi alimentari, su cui l'Istat, per il 2020, ha rilevato un leggero aumento probabilmente favorito dalla maggiore presenza di persone nelle proprie abitazioni. Le scelte di consumo alimentare, soprattutto durante il primo *lockdown* nei mesi di marzo e aprile, hanno quindi premiato il settore della GDO che ha registrato consistenti aumenti del fatturato, con una prevalenza di acquisto di beni a lunga conservazione e un aumento della spesa per le materie prime per la preparazione dei cibi (CREA, 2021). Tali cambiamenti hanno riguardato da vicino il settore del commercio fuori casa che ha subito una perdita economica di 31 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, solo in parte compensata dall'aumento dei consumi in casa, pari a circa 6 miliardi, e dall'incremento del 27% degli ordini online dai ristoranti.

Si è assistito quindi ad una serie di cambiamenti nelle scelte di consumo che ha ridefinito il funzionamento della catena di approvvigionamento di cibo a livello nazionale e locale, cambiamenti e possibilità di scelta a cui, tuttavia, non hanno avuto accesso le categorie più vulnerabili della popolazione. Al 2019, Censis e Confcooperative avevano evidenziato la presenza di 4,6 milioni di persone in povertà assoluta a cui si sarebbero potuti aggiungere gli acrobati della povertà, lavoratori: «sfruttati, mortificati, mal pagati, senza una rete di protezione sociale e risparmi a cui attingere, con un futuro previdenziale da incubo» (p. 1). I mesi del *lockdown* hanno rappresentato dunque una interruzione delle possibilità di reddito per milioni di lavoratori occupati con contratti

precari o nei settori non essenziali. Sebbene per una parte consistente di essi lo stato abbia potuto attivare ammortizzatori come la Cassa Integrazione, centinaia di migliaia di lavoratori non regolari “in nero” sono rimasti “scoperti”. Nel 2019, si contavano 2,1 milioni di famiglie con almeno un lavoratore in questa condizione, di cui 1.059.000 che vivevano esclusivamente di lavoro irregolare (Censis-Confindustria, 2020).

Tali condizioni di marginalità hanno rappresentato, dunque, un terreno fertile per una emergenza reddituale prima e alimentare poi. Il rapporto ACTIONAID “La pandemia che affama L’Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo” ha evidenziato la rilevanza del fenomeno che ha subito, a causa della pandemia, un incremento senza precedenti. La principale policy condotta a livello nazionale per contrastare l’emergenza della povertà alimentare è stata l’erogazione di buoni spesa per acquisti alimentari e beni di prima necessità: il governo ha stanziato complessivamente 400 milioni di euro destinati al Fondo di solidarietà comunale gestito dagli oltre 8000 comuni italiani. Come sostenuto da ACTIONAID (2020), la misura ha rappresentato un esempio interessante, dal carattere emergenziale, di gestione della insicurezza alimentare, sebbene si siano verificati problemi nella erogazione dei buoni connessi con la scelta di alcuni criteri (es. la residenza nel Comune, le soglie di reddito o aver perso il lavoro a seguito del *lockdown*) potenzialmente escludenti. Sebbene i buoni spesa abbiano rappresentato una iniziativa immediata e consistente in termini di spesa pubblica, le diverse risposte promosse su scala nazionale hanno mantenuto le caratteristiche di prestazioni *una tantum* e non di soluzioni di medio/lungo periodo sul tema della povertà e della sicurezza alimentare (Morga, 2021). Ai buoni spesa si sono sommate numerose iniziative locali “dal basso”, condotte da attori del no-profit e da reti già attive da anni nel contrasto allo spreco alimentare e nella distribuzione delle eccedenze. Tuttavia, le stesse associazioni e i volontari hanno incontrato numerosi ostacoli dovuti, ad esempio, all’età avanzata dei volontari, alla riduzione delle eccedenze provenienti dagli esercizi commerciali e dalla impossibilità di concentrare le consegne degli aiuti in spazi dedicati, come sedi associative o presso le parrocchie, e di dover organizzare le consegne a domicilio.

Dunque, il tema della *food security* ha rappresentato il principale elemento di crisi di una delle componenti dei sistemi locali del cibo delle città italiane. Su questo tema si sono concentrati gli attori dei percorsi italiani di UFPs che, nell’ambito delle proprie sperimentazioni,

hanno organizzato iniziative di raccolta e distribuzione straordinaria di cibo. Tali iniziative si sono inserite nelle azioni di gestione dell'emergenza dei comuni (es. Bergamo Aiuta), sono state condotte nell'ambito di progetti esistenti (es. Nutrire Trento) e hanno mostrato le possibilità di azione di una food policy urbana. Il riferimento qui è al già citato Dispositivo Aiuto Alimentare di Milano, coordinato dall'ufficio della Food Policy, che ha saputo coinvolgere tutti gli attori della solidarietà milanese (es. Croce Rossa Italiana – Comitato di Milano, Banco Alimentare della Lombardia), le società pubbliche, le Fondazioni private, organizzando un sistema articolato di raccolta, preparazione e distribuzione di alimenti.

Queste iniziative sono state oggetto di attenzione degli attori della ricerca pubblica e privata incontrati nella descrizione dei diversi percorsi italiani. La pandemia ha rappresentato dunque un'opportunità di produzione di conoscenza sui problemi dei sistemi alimentari locali e per ripensare le modalità di distribuzione, in funzione anti-spreco, e di consumo del cibo. Due attori, in particolare, rispettivamente la Rete PLC e la Food Policy Milano, hanno svolto un'azione nella produzione di conoscenza e nel suo trasferimento in contesti interessati ad apprendere soluzioni di policy e progetti innovativi. La Rete PLC è stata piuttosto impegnata in questa fase, con i propri aderenti che hanno promosso iniziative su scala locale e nazionale. In tal senso, la Rete PLC ha intrapreso diverse linee di ricerca che si sono occupate di analizzare i progetti e le politiche condotte nelle città italiane, i cambiamenti negli stili di consumo alimentare e di promuovere le pratiche anti-spreco. Quindi, ancora una volta, la Food Policy milanese è stata protagonista nel tenere alta l'attenzione e l'interesse tra i percorsi italiani. Questa azione si è svolta nel 2020 durante la crisi pandemica con l'organizzazione di un ciclo di seminari promossi e coordinati dall'ufficio milanese. Il ciclo ha previsto quattro incontri tematici, iniziati con il webinar "Food Policy delle città italiane durante il Covid - 19" in cui i rappresentanti delle UFPs di Bergamo, Genova, Milano, Torino, Trento e della Piana del Cibo hanno potuto presentare i propri progetti e confrontarsi su un problema comune che ha scalato le agende delle politiche locali del cibo.

Tuttavia, il rapporto tra pandemia e (obiettivi delle) UFPs non si esaurisce sul tema prioritario della *food security* urbana, ma si salda in una più ampia riflessione sulla rilocalizzazione delle filiere e sulla sostenibilità dei sistemi del cibo. La pandemia ha posto in forte difficoltà

le esperienze di filiera corta e l'azione nei circuiti AFN, si pensi, in tal senso, alle chiusure dei mercati rionali e l'impossibilità o la difficoltà di organizzare la vendita diretta in azienda. Sebbene si siano sviluppate localmente iniziative resilienti (es. la creazione di Gruppi d'Acquisto Condominiale della Rete Economia Sociale e Solidale – Roma, o il passaggio all'*e-commerce* di alcuni produttori locali), gli attori delle reti alternative hanno lamentato la presenza di ostacoli e di limitazioni che hanno favorito alcuni soggetti economici a svantaggio di altri. Questo aspetto ha quindi ribadito la posizione di forza dei grandi attori del settore della produzione e della distribuzione organizzata, sempre aperti durante il primo e il secondo *lockdown*. Di contro, gli attori della filiera corta hanno visto ridursi i propri spazi di accesso al mercato e le possibilità di coltivare le relazioni di prossimità che contraddistinguono questo settore economico.

In conclusione, è possibile proporre una considerazione sulla dualità del rapporto tra crisi pandemica e lo sviluppo delle politiche locali/urbane del cibo in Italia. Da un lato, la pandemia ha ostacolato i percorsi italiani rallentandone l'evoluzione e il passaggio da sperimentazioni locali a nuove modalità di produzione e integrazione delle politiche. Le restrizioni alla mobilità hanno limitato le possibilità di incontro degli attori, oltre che di organizzazione di eventi pubblici e di contatto tra produttori e consumatori (fiere, mercati). Dall'altro lato, la crisi alimentare ha evidenziato la rilevanza del tema della disponibilità di cibo sano, locale e coltivato secondo criteri di sostenibilità, rilanciando in tal senso gli obiettivi di sostenibilità che contraddistinguono i discorsi dei promotori dello sviluppo e della regolazione dei sistemi locali del cibo. Proprio su questi punti si è espressa la Rete PLC che ha evidenziato cinque opportunità connesse con la pandemia: «la promozione della centralità del cibo; la possibilità di riorganizzare le filiere; la programmazione di sistemi di governance permanente a livello urbano; la possibilità di riconoscere a livello politico e collettivo l'importanza delle relazioni tra produttori e consumatori e l'opportunità di una sensibilizzazione sulle diverse sfaccettature del concetto di salute compresa quella alimentare» (Marino, *et al.* 2020: 21). Si può ragionare quindi in termini di apertura di una finestra d'opportunità e di nuova legittimazione per gli attori interessati a portare avanti tali sperimentazioni che muovono da progetti locali ma che riflettono e agiscono su questioni di interesse globale a cui possono, al netto dei vincoli, offrire innovazioni sia nel campo delle policy che dell'azione collettiva.

PARTE III

UN'INTERPRETAZIONE

9. Il *meta-frame* delle politiche locali e urbane del cibo

Gli elementi del *meta-frame*

I percorsi di costruzione di politiche locali/urbane del cibo si inseriscono in una più ampia riconfigurazione della governance (locale), dei processi di *policy-making* (urbano) e delle forme di inclusione di attori non-istituzionali nei processi decisionali analizzati negli ultimi decenni dalle scienze sociali, e in particolare, dalla sociologia politica, dalle scienze politiche e dalla geografia urbana. Da queste riconfigurazioni le UFPs traggono alcuni dei loro principi di base, concetti e valori che contribuiscono a definire gli obiettivi, le forme e le modalità organizzative. Secondo l'interpretazione conclusiva di questo lavoro, le UFPs si inseriscono quindi in un *meta-frame*¹, che riassume un complesso sistema di concetti e valori in grado di (ri)orientare l'azione di attori pubblici e privati nella gestione locale dei problemi del cibo.

In questo capitolo sono quindi presentati gli elementi del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo (figura 9.1.), secondo una interpretazione che individua in tre convinzioni la base di legittimazione e il perimetro valoriale in cui si muovono le sperimentazioni locali e l'azione delle amministrazioni locali, dei privati e degli attivisti del cibo, al netto delle conflittualità che contraddistinguono la regolazione del settore ed i contesti locali.

¹ Per d'Albergo, il concetto di meta-frame indica: «un quadro cognitivo e normativo di credenze e valori che definiscono problemi e legittimano obiettivi e azioni - basato su declinazioni discorsive che, in molti casi, delineano percorsi specifici di azione e strumenti di policy» (2019: 65).

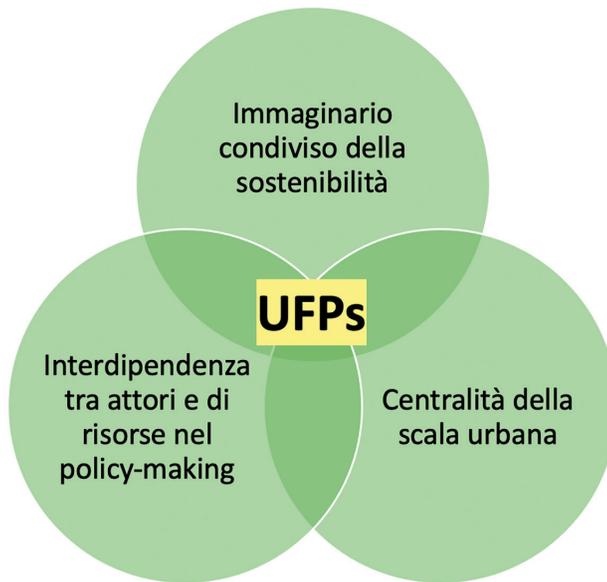


Fig. 9.1. Gli elementi del meta-frame dei sistemi locali/urbani del cibo. Elaborazione propria.

Il primo elemento, presentato nel paragrafo 9.1, fa riferimento al ruolo del concetto di sostenibilità che, nelle sue declinazioni ambientale-sociale-economica, conferisce agli attori un immaginario condiviso oltre che un set di conoscenze applicate per selezionare e legittimare policy e progetti. Il secondo paragrafo si occupa del tema della centralità della scala urbana nella risoluzione di problemi di interesse collettivo, secondo la convinzione che le città siano la scala dei problemi e delle soluzioni. Nel terzo e ultimo paragrafo è analizzato il concetto di interdipendenza tra gli attori coinvolti nella governance (locale) e basata sul possesso di risorse di tipo politico, cognitivo ed economico, impiegate e necessarie nella costruzione delle *urban food policies*.

9.1. Valori e immaginari condivisi, il ruolo del concetto di sostenibilità

Il primo elemento del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo può essere identificato nel concetto di sostenibilità e del suo impiego da parte di esperti, organizzazioni internazionali, attori pubblici e privati nel promuovere conoscenze, idee, saperi, condivisi su cui è basata la costruzione dei percorsi delle *urban food policies*. Le scienze sociali hanno posto grande attenzione al ruolo delle conoscenze

nell'orientare l'azione degli attori sociali e nel legittimare decisioni e scelte di policy. Questo tema è stato oggetto di numerose analisi teoriche ed empiriche che, sin dagli anni Novanta del secolo scorso, hanno osservato attori, modalità d'azione e mezzi mediante cui le idee – talvolta basate su risultati scientificamente prodotti – possono influenzare i processi decisionali pubblici. In particolare, gli studi delle comunità epistemiche² hanno mostrato che il controllo su conoscenze, informazioni e idee consente l'esercizio di una forma di potere (Haas, 1992) basata sulla definizione dei problemi e delle risposte a disposizione dei governi (Hulme, 2005).

I contributi delle scienze sociali consentono tuttavia di distinguere la conoscenza scientifica in due tipi, a cui corrispondono due ruoli complementari nei processi di policy-making. Da un lato, le conoscenze scientifiche possono assumere un carattere più astratto, indicando un sistema di credenze dal forte connotato normativo che ha come obiettivo costruire ciò che è socialmente e politicamente desiderabile e auspicabile. Dall'altro lato, le conoscenze possono far riferimento a studi, analisi, modelli che hanno un carattere immediatamente spendibile nel policy-making per la loro capacità di sostenere, e talvolta giustificare, mediante dati e risultati empirici le scelte di policy intraprese.

In riferimento al primo tipo di conoscenze, le idee di tipo normativo, intese da John L. Campbell come: «taken-for-granted assumptions» (2002: 23), possono avere una forte capacità di indirizzo nei confronti delle scelte politiche. Quando queste conoscenze assumono un carattere sistemico, inserendosi in un sistema coerente di valori, norme, teorie, che interviene direttamente nella legittimazione delle politiche, possono essere intese allora come parte di un *policy frame* (Rein e Schön, 1993)³. Tuttavia, questo tipo di conoscenze ha bisogno di strumenti per imporsi nel dibattito scientifico, pubblico e politico. In tal senso, la prospettiva teorica delle *cultural political economy*⁴ aperta da Bob Jessop e

² Secondo la definizione fornita da Peter Haas: «una comunità epistémica è una rete di professionisti con competenze riconosciute in un particolare dominio e un'autorevole rivendicazione di (possedere) conoscenze rilevanti per la politica all'interno di quel dominio o area di problema» (1992: 3).

³ Secondo gli autori il *framing* è un processo di selezione, organizzazione, interpretazione e costruzione di senso di una realtà per fornire linee guida per conoscere, analizzare e problematizzare problemi di policy, per persuadere e per agire.

⁴ L'approccio della *cultural political economy* propone una "svolta culturale" nell'analisi dei rapporti tra politica ed economia. In particolare, questo approccio: «combines the analysis of sense- and meaning making with the analysis of instituted economic

Ngai-Ling Sum (2013) ha rilanciato l'attenzione al ruolo delle narrazioni, delle retoriche, dei discorsi e delle argomentazioni (Jessop, 2011) come strumenti di influenza nei rapporti tra economia e politica. Come sostenuto recentemente da Davide Caselli (2020), questo approccio ha fornito preziosi elementi per comprendere come i sistemi di *expertise* agiscano in termini di costruzione di un'egemonia, o di un discorso egemonico, e ha consentito di evidenziare il ruolo degli immaginari, intesi come sistemi semiotici in grado di dare significato a un campo d'azione, strumenti potenti di indirizzo dei processi di policy-making in direzione del rafforzamento di posizioni, obiettivi e scelte. Rafforzamento che avviene anche mediante l'impiego reiterato di quelli che Ngai-Ling Sum ha definito "marchi" o *knowledge brand* (2010). In particolare, un *knowledge brand* indica: «una manifestazione transnazionale e un condensato di un potere istituzionale, organizzativo e discorsivo nei circuiti della conoscenza-consulenza-politica» (Sum e Jessop, 2013: 305)⁵. Tuttavia, tali marchi per essere efficaci devono essere tradotti in ricette di policy e metodologie di lavoro per (orientare, condurre, legittimare) l'azione (d'Albergo, 2014). In questa direzione agiscono strumenti come benchmarking, indici e ranking, spesso prodotti o diffusi da organizzazioni internazionali, i quali consentono, mediante punteggi e dati scientificamente prodotti, di collocare, ad esempio, i paesi (e di conseguenza i rispettivi governi) in classifiche valutative (Sum e Jessop, 2013). Siamo quindi nel campo del secondo tipo di conoscenze, applicate, (dati statistici, serie storiche, indicatori, indici di sintesi e modelli previsionali) che consentono agli attori sociali, coinvolti nei processi decisionali, di argomentare, legittimare e validare le idee organizzate e veicolate dagli immaginari.

Il rapporto tra scienze sociali e politica, basato sulla produzione di conoscenze ed evidenze scientifiche, si è rafforzato fine degli anni Novanta con l'esperienza del movimento dell'*evidence based policy-making* (EBPM), che ha contraddistinto l'azione del governo laburista nel Regno Unito della fine degli anni Novanta ed è poi divenuto una filosofia

and political relations and their social embedding» (Sum e Jessop, 2013: 1). Questo approccio combina e recupera la critica di Karl Marx dell'economia politica, gli studi di Antonio Gramsci sul concetto di Egemonia e le riflessioni di Michel Foucault sul rapporto tra le tecnologie di governo e l'esercizio del potere.

⁵ La "competitività", secondo gli autori, è un concreto esempio di *knowledge brand* con forza egemonica che riproduce e contribuisce a diffondere i valori del paradigma neoliberista.

ufficiale dell'Unione Europea. In quel periodo si era stabilita un'agenda per le scienze sociali applicate: «le politiche pubbliche dovevano essere guidate dalle “prove” e la ricerca doveva essere incentrata sulla scoperta di “cosa funziona”» (Parsons, 2002: 44). Dunque, il movimento dell'EBPM avrebbe garantito nuove risorse conoscitive ai decisori pubblici che avrebbero così potuto evitare o ridurre i rischi di fallimento delle politiche. Come sostenuto da Michael Howlett (2009), l'idea alla base dell'EBPM era che le migliori decisioni fossero quelle basate sulla disponibilità di informazioni e che il rafforzamento della base informativa avrebbe migliorato i risultati dell'implementazione delle politiche e, che attraverso monitoraggio e valutazione, sarebbero state possibili correzioni degli errori. Le evidenze scientifiche possono consentire, dunque, sia la promozione dei risultati delle politiche in favore dell'*accountability* dell'efficacia di governo, che un loro miglioramento (Sanderson, 2002). Tuttavia, altri studi hanno osservato l'azione di attori, di organizzazioni e di gruppi di interesse che mediante la produzione di conoscenza possono orientare il lavoro dei decisori pubblici, favorendo determinate opzioni di policy a discapito di altre, secondo la convinzione che i dati da loro elaborati possano fornire evidenze poco contestabili e dal carattere oggettivo. In particolare, Diane Stone (2000; 2005) ha analizzato ed evidenziato il ruolo degli esperti e delle loro organizzazioni, il caso dei *think tanks*⁶ prima e dei *Knowledge Networks* (KNET)⁷ poi, nell'influenzare le scelte di policy. I lavori dell'autrice hanno mostrato il carattere non coercitivo dell'azione di questo tipo di attori, che hanno il proprio punto di forza nel possesso di una legittimità di fronte ai decisori politici che li rende dei: «reputational intermediar(ies)» (Stone, 2005: 13).

Indossate queste lenti teoriche e concettuali è possibile osservare il concetto di sostenibilità e, in particolare, il suo ruolo nella costruzione del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo sia nella sua componente più astratta che in quella applicativa.

⁶ James G. McGann ha recentemente (ri)definito i think tank come: «organizzazioni di ricerca su politiche pubbliche che producono analisi e consulenza orientate su questioni nazionali e internazionali, in tal modo consentire ai responsabili politici e agli attori pubblici di prendere decisioni informate sulle politiche pubbliche» (2020: 13).

⁷ Intesi come: «organismi professionali, gruppi di ricerca, accademici e comunità scientifiche che si organizzano attorno a un argomento o problema» (Stone, 2005: 9).

Il primo passaggio di questo percorso di analisi del tema delle politiche locali/urbane del cibo ha coinciso quindi con la ricostruzione dell'immaginario prevalente nel dibattito sul futuro e sulla regolamentazione dei sistemi globale e locali del cibo, che ha condotto all'individuazione degli elementi di una definizione normativa di sistema sostenibile (e desiderabile) del cibo. La definizione di *sustainable food system* della FAO (cfr. Cap. 1) evidenzia gli obiettivi e i criteri che dovrebbero orientare l'azione di governi nazionali, delle istituzioni e degli *stakeholder* del settore affinché possano essere preservate le basi ambientali, sociali ed economiche da cui dipende la sicurezza alimentare delle prossime generazioni. Come mostrato nel primo capitolo, questa definizione si inserisce nel percorso di transizione alla sostenibilità tracciato dall'Agenda 2030 su cui negli ultimi anni si è raccolto il consenso di organismi internazionali, governi nazionali, grandi aziende e *global player*, attori della conoscenza, che hanno individuato negli SDGs un set di obiettivi condivisi su cui costruire partnership e collaborazioni. Da un lato, quindi, la sostenibilità dei sistemi del cibo ha assunto il carattere di un potente immaginario che ha consentito ad attori con missioni, compiti e, in particolare, interessi, talvolta espressamente divergenti, di sviluppare progettualità comuni. Si pensi in tal senso al ruolo delle grandi aziende della produzione e della distribuzione nel promuovere progetti per la sostenibilità di filiere produttive ad alto impatto ambientale come la *coffee supply chain* o per la sostenibilità sociale e la *food security* urbana. Tuttavia, questo ruolo ha attirato le critiche di numerosi studi che si sono concentrati sul ruolo delle grandi aziende nel dare forma a risposte di policy, ad esempio, ai problemi del cambiamento climatico (Wright e Nyberg, 2015), ma che terminano nel produrre fenomeni di *green washing* – ecologismo di facciata – in cui le aziende presentano le loro normali attività di business come ecologicamente sostenibili attraverso particolari strategie di marketing⁸. Dall'altro lato, il concetto di sostenibilità ha reso possibile reinterpretare problemi, criticità, vulnerabilità del modo in cui i sistemi del cibo si rapportano e si confrontano con il quadro degli obiettivi globali e locali della sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Tuttavia, il suddetto rapporto non si esaurisce sul piano astratto o discorsivo. Questo aspetto ci riconduce al secondo tipo di conoscenze, *hard* o applicate, che caratterizzano il concetto di sostenibilità – si pensi in tal senso all'Agenda 2030

⁸ Per un approfondimento sulle definizioni e interpretazioni sul concetto di *greenwashing* si rimanda a de Freitas Netto *et al.* (2020).

e al sistema di SDGs e target ad essa connessa o ai sistemi di indicatori di sviluppo sostenibile dei sistemi statistici nazionali⁹. Dalla “misurabilità” dei risultati che contraddistinguono le agende globali e nazionali di sostenibilità non sono esenti i percorsi delle UFPs che prevedono, come passaggio fondamentale per il loro successo, la realizzazione di sistemi conoscitivi, di indicatori quantitativi e di lavori di mappatura (es. Atlanti del Cibo), che possano mostrare i progressi ottenuti dalle policy e dai progetti nel raggiungimento della sostenibilità dei sistemi locali del cibo. Si pensi in tal senso alla proposta di tipo metodologico del Comitato per la Food Policy di Roma (2019) di strutturare piani di monitoraggio e valutazione delle misure delle UFPs ispirati agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Nei documenti analizzati per questo lavoro e nelle interviste condotte con gli attori dei percorsi analizzati è emersa dunque una grande attenzione ai risultati che una UFPs può raggiungere, aspetti talvolta “micro” (es. le tonnellate di cibo recuperato, il numero di pasti distribuiti nelle mense scolastiche, il numero di posteggi riservati ai produttori locali nei mercati rionali), che sono interpretati dagli attori come evidenze della transizione alla sostenibilità del sistema locale.

Se, tuttavia, l’immaginario della sostenibilità, ed in particolare le evidenze scientifiche dei risultati perseguiti, consentono, da un lato, una convergenza fra gli attori e, dall’altro, la legittimazione pubblica e politica delle policy e dei progetti delle *urban food policies*, possono permanere dubbi nel campo della gestione dei possibili conflitti tra gli attori. Questi conflitti riguardano, ad esempio, le possibili decisioni delle amministrazioni comunali, metropolitane e regionali sui criteri dei bandi del *food public procurement*, sulle politiche per lo sviluppo della filiera corta o sul potenziamento della grande distribuzione e il supporto alle aziende che promuovono particolari tecniche produttive (es. l’agricoltura biodinamica). Sebbene, dunque, sinora l’immaginario sia stato efficace nel garantire agli attori un’ampia cornice all’interno della quale poter confluire, è lecito chiedersi e analizzare se e come i contenuti delle policy – e le poste in gioco di tipo economico delle UFPs – potrebbero condurre ad una disgregazione del quadro valoriale comune, rendendo in questo caso, più labile il potenziale dell’immaginario della sostenibilità nella mediazione degli interessi (locali). Di contro potranno essere proprio le conoscenze scientifiche, le evidenze,

⁹ Il dettaglio degli indicatori Istat è disponibile al link: <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile/gli-indicatori-istat>

a confutare o confermare la concretezza, la partecipazione, e il livello di successo, dei percorsi delle *urban food policies*, tuttora non esenti da assenze, defezioni e divergenze talvolta inconciliabili.

9.2. La multi-scalarità delle policy e il ruolo delle città

Il secondo elemento del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo riflette la convinzione, diffusa nel dibattito scientifico e politico, della centralità della scala urbana nella soluzione di problemi globali e nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. La centralità delle città appare in un certo senso inevitabile, data la concentrazione di popolazione che contraddistingue le aree urbane del mondo – al 2021 il 57% del totale della popolazione mondiale risiede in aree urbane, un dato che sale al 75% nel caso dell'Unione Europea (secondo i dati della Banca Mondiale). Tuttavia, come mostrato di seguito, numerosi studi hanno evidenziato i profondi mutamenti che hanno interessato il ruolo delle città non solo per quanto riguarda i processi di urbanizzazione. In primo luogo, questi cambiamenti hanno riguardato le politiche di sviluppo economico delle città e i fenomeni di competizione per l'attrazione di investimenti privati. Allo stesso tempo i governi cittadini hanno accresciuto i propri ambiti d'azione circa la soluzione di una varietà sempre più elevata di problemi di interesse collettivo. Le città hanno poi mutato la propria proiezione verso l'esterno, in una riconfigurazione dei rapporti tra aree urbane sempre più fondati su *networks*, nel vecchio continente promossi e sostenuti dall'Unione Europea, sullo scambio e l'apprendimento di conoscenze di policy, la collaborazione su progetti e la condivisione di soluzioni a crisi economiche e sociali. I percorsi di costruzione delle *urban food policies* si inseriscono negli spazi aperti da questi mutamenti, confermandone le tendenze e offrendo oggetti specifici sui quali possono essere testate alcune delle interpretazioni consolidate nella letteratura delle scienze sociali sulle politiche urbane.

Dalla fine del secolo scorso, gli studi sulla globalizzazione dei processi economici, sociali e culturali, hanno interpretato le città come importanti crocevia e snodi dei flussi globali di capitali, conoscenze, informazioni e elementi di tipo culturale. Paradigmatica in tal senso è stata la preziosa elaborazione concettuale di Saskia Sassen sulla città globale (2001), che ha mostrato il ruolo di città come New York, Londra e Tokyo nel controllo dei processi finanziari ed economici globali. Agli inizi degli anni Duemila diversi autori hanno attribuito le trasformazioni del

ruolo delle città e delle grandi metropoli al processo di affermazione del paradigma neoliberista divenuto, nel decennio successivo, un'arte egemonica di governo delle città contemporanee (Rossi e Vanolo, 2015). Nel contesto del paradigma neoliberista le città e i governi locali hanno dunque mutato le proprie aspirazioni e obiettivi con una riconfigurazione del proprio ruolo sia sul piano formale che percettivo. Da un lato, le città, responsabili del proprio destino economico (Jessop, 2002), hanno iniziato ad operare come entità politiche (Savitch e Kantor, 2002) impegnate su scala globale nella competizione con altri contesti per l'attrazione di risorse, imprese, e l'organizzazione di grandi eventi e occasioni di crescita economica. Dall'altro lato, esse hanno assunto (e rivendicato) un maggiore potere nella risoluzione di problemi collettivi un tempo di esclusiva competenza dello stato (Le Galès, 2006), fenomeno agevolato dai processi di *rescaling* del potere politico (Brenner, 2004), i quali hanno comportato un trasferimento di poteri e di competenze dal livello statale ad altre scale, compresa quella locale e urbana. La costruzione di *urban food policies* rappresenta dunque un settore di policy in cui le città stanno riconfigurando le proprie agende, i propri obiettivi e modalità di ideazione e produzione di politiche, sebbene in Italia tali processi non abbiano ancora condotto a trasferimenti di poteri e competenze legislative in materia di agricoltura e alimentazione. In questo processo le città, i sindaci e le amministrazioni locali, traggono idee, strumenti e legittimazione dall'immaginario della sostenibilità che, nei temi del cibo e della lotta alla fame, individua uno dei suoi obiettivi prioritari.

Negli ultimi anni le agende globali di sostenibilità hanno rinnovato la centralità della scala urbana, reinterpretata in un nuovo *frame*, con discorsi, analisi e interpretazioni che hanno attribuito alle città un ruolo decisivo per la transizione alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica, inclusa quella dei *food systems*. Questa cornice ha dunque contribuito a ridefinire, almeno in parte, le finalità dei processi di sviluppo economico dei centri urbani, mostrandone però anche lati contraddittori. In tal senso, l'Agenda 2030 con l'SDG numero 11 "Città e Comunità Sostenibili" ha evidenziato, sebbene distribuite in modo diseguale tra le città dei diversi continenti, il permanere di condizioni di criticità nelle forme dell'abitare – con oltre un miliardo di persone che vivono in *slums*, la presenza di discariche a cielo aperto, elevati livelli di inquinamento dell'aria, un accesso difficoltoso alla mobilità e ai trasporti e la privatizzazione degli spazi pubblici che favorisce fenomeni di segregazione

urbana¹⁰. Le politiche di sviluppo urbano devono dunque essere riorientate secondo i criteri, gli obiettivi e i target di sostenibilità stabiliti dall'SDG n.11, affinché le città possano divenire ambiti chiave per tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile (Parnell, 2016).

A ridosso dell'approvazione dell'Agenda 2030 si è consolidato a livello internazionale un dibattito circa i criteri con cui misurare gli impatti dello sviluppo urbano, la localizzazione degli indicatori e loro funzione nella governance urbana (Klopp e Petretta, 2017; Hansson, 2019; Houvila, *et al.*, 2019) che ha consentito il proliferare di analisi sui progressi raggiunti nelle città del mondo nella transizione alla sostenibilità. Tuttavia, nel 2020 le due crisi complementari, sanitaria ed alimentare, hanno reso evidenti le criticità e le vulnerabilità delle popolazioni urbane e il diseguale livello di sviluppo raggiunto. Come mostrato nel capitolo 8, le crisi hanno accentuato i problemi della povertà e della *food security*, rilanciando l'interpretazione secondo cui, a cinque anni dalla approvazione delle Nazioni Unite della *New Urban Agenda* - terza "Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)", le città rimangono epicentri di crisi, insicurezza e violenza (Xu e Tuts, 2022). Dunque, è in questa interpretazione condivisa da organizzazioni internazionali ed esperti che si rilanciano approcci e politiche basate sulla scala urbana, descritta contestualmente come scala dei problemi e delle soluzioni. Questa rappresentazione si ritrova anche e specificamente nell'ambito delle politiche del cibo, negli assunti della *Urban Food Agenda* della FAO e nei principi del Patto di Milano. Secondo queste interpretazioni, confermate dalla crisi pandemica, è nelle città che si concentrano vulnerabilità e nascono progetti innovativi di recupero delle eccedenze alimentari, sono le città a poter aprire il mercato ai produttori locali esclusi dai circuiti del sistema convenzionale del cibo, è nella ristorazione collettiva che è possibile contrastare i fenomeni di obesità infantile e promuovere stili di alimentazione sani.

Una delle caratteristiche di questi approcci risiede nel non lasciare "sole" le città ad affrontare problemi comuni e condivisi, incoraggiando processi di scambio e di collaborazione, processi, descritti nel settimo capitolo, su cui si basa lo sviluppo delle politiche locali/urbane del cibo. Come mostrato negli ultimi tre decenni dagli studi sui

¹⁰ Fonte: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>

processi di *policy transfer*¹¹, il governare è un'arte basata su processi di apprendimento, imitazione e scambio tra contesti che sono alla ricerca di soluzioni a problemi di policy comuni. Già tre decenni fa Richard Rose indicava nella comunanza di problemi che i governi si trovano ad affrontare una delle circostanze più efficaci per avviare un processo di apprendimento:

«di fronte a un problema comune, i responsabili politici nelle città, nei governi regionali e nelle nazioni possono imparare da come rispondono le loro controparti altrove. Inoltre, (l'apprendimento) aumenta la possibilità che i responsabili politici possano trarre lezioni che li aiuteranno ad affrontare meglio i propri problemi. Se la lezione è positiva, si trasferisce una politica che funziona, con gli opportuni adattamenti. Se è negativa, gli osservatori imparano cosa non fare osservando gli errori degli altri» (1991: 4).

Spesso lo scambio di idee e soluzioni può essere favorito da rapporti informali (Wolman e Page, 2002), talvolta da percorsi spontanei, attivati “dal basso” e privi di una guida, motivati dall'interesse degli amministratori o per la volontà di un miglioramento (Marsden, *et al.*, 2011) o per l'azione delle reti e delle comunità di esperti (De Jong e Edelenbos, 2007). Il ruolo degli esperti e delle reti è stato evidenziato nella concettualizzazione di *fast policy*, concetto che identifica un policy-making contemporaneo connotato da due caratteristiche principali, da un lato, il travalicare i confini giuridici, dall'altro, la riduzione dei tempi dei suoi cicli con una continua sperimentazione, valutazione e revisione delle sue politiche (Jessop, 2007). In questo contesto: «il movimento delle policy è più di una semplice transazione o trasferimento, (esso) comporta la compenetrazione relazionale e l'interdipendenza reciproca di siti e attori politici, generando fenomeni come “modelli” di politica globale, reti di conoscenza transnazionali e forme innovative di audit, valutazione e advocacy» (Peck & Theodore, 2015: 5). In tal senso, la proposta di Peck e Theodore è quella di analizzare le tensioni che nel policy-making contemporaneo intercorrono tra i modelli teorici diffusi su scala transnazionale da “guru” e consulenti e le applicazioni locali da parte di politici e amministratori (*Ibidem*). In

¹¹ Il *policy transfer* è: «(un) processo in cui le conoscenze sulle politiche, le disposizioni amministrative, gli assetti istituzionali, ecc. (utilizzate) in un tempo e/o luogo vengono utilizzate nello sviluppo di politiche, disposizioni amministrative e assetti istituzionali in un altro tempo e/o luogo» (Dolowitz e Marsh 1996: 344).

altre parole, un policy-making “transnazionalizzato” in cui relazioni, connessioni e reti sono elementi fondamentali per la comprensione dello sviluppo e della mobilità delle politiche (Takayama, *et al.*, 2017).

Negli ultimi decenni diversi autori hanno guardato ai networks di città come spazi, strutture e strumenti dove avvengono scambi di idee e soluzioni di policy. In altre parole, tali processi possono essere attivamente promossi da reti transmunicipali che mirano a: «facilitare l'apprendimento delle migliori pratiche e la collaborazione tra le città per affrontare i problemi con risorse comuni» (Lee e van de Meene, 2012: 217). Tuttavia, la posta in gioco della partecipazione ai networks non riguarda esclusivamente il tema dello scambio orizzontale ma ha implicazioni nelle possibilità di accesso dei governi cittadini ai processi decisionali che avvengono su scale superiori. In riferimento al caso di Eurocities¹², Renaud Payre (2010) ha mostrato come la presenza di networks internazionali abbia costituito, per le città, uno strumento per il loro processo di internazionalizzazione con vantaggi sul piano della circolazione delle conoscenze, della competitività e dell'accesso a nuove sfere decisionali. Il fenomeno dei networks di città è cresciuto tra gli anni Novanta e il primo decennio del Duemila, come mostrato, a titolo di esempio, dal caso dei networks impegnati nel campo delle politiche per la sostenibilità (Keiner e Kim, 2007), attirando l'attenzione di numerosi studiosi. In particolare, parte di essi si è concentrata sui *transnational municipal networks* (TMN) che operano nell'ambito delle policy urbane sul cambiamento climatico. Secondo Kristine Kern e Harriet Bulkeley, i TMN, e le città aderenti, posseggono tre caratteristiche principali:

«prima di tutto, le città sono autonome e libere di entrare o uscire. In secondo luogo, poiché sembrano non gerarchiche, orizzontali e poli-centriche, tali reti sono spesso caratterizzate da forme di autogoverno. In terzo luogo, le decisioni prese all'interno del network sono implementate direttamente dai suoi membri» (2009: 309-310).

In questa lettura si possono ritrovare alcune delle caratteristiche dei networks del cibo incontrati in questo lavoro, in primo luogo della rete del MUFPP, che dunque si inseriscono in un modello consolidato di strutturazione di relazioni tra città e di scambio di idee, proposte e

¹² Eurocities, uno dei primi casi di network internazionale di città, nasce nel 1986 su iniziativa dei sindaci europei e coinvolge, ad oggi, oltre 200 città.

soluzioni di policy. In tal senso, si può notare che le sperimentazioni di sviluppo dei sistemi locali del cibo hanno trovato la loro affermazione sotto l'etichetta di UFPs proprio nell'ambito della rete del MUFPP e che, mediante premialità, eventi e progetti comuni si stiano diffondendo presso nuovi contesti locali.

Tuttavia, le città non sono attori passivi nei processi di trasferimento il cui compito risiede solamente nell'adattare lezioni apprese da altri. In tutta evidenza, se esistono città che domandano lezioni e soluzioni, altre si fanno promotrici di tali scambi operando a loro volta come agenti di trasferimento mediante la promozione delle proprie buone pratiche. Questo può comportare la creazione di posizioni di leadership, un fenomeno recentemente osservato tra i governi nazionali nell'Unione Europea nel caso delle politiche sul cambiamento climatico (Jänicke e Wurzel, 2019). Allo stesso tempo, le sperimentazioni di policy condotte a livello urbano possono essere da "esempio" per i governi nazionali e incoraggiare processi di trasferimento verticale (Mavrot, 2017), mostrando l'integrazione delle città aderenti ai diversi networks all'interno del sistema di governance multilivello dell'Unione Europea (Kern, 2019). Osservando il caso italiano risulta evidente come tali processi stiano interessando la Food Policy di Milano che, forte della sua esperienza amministrativa, dell'istituzionalizzazione della sua UFP e del suo ruolo nell'ambito del segretariato del MUFPP, ha assunto un ruolo di leadership riconosciuto, e talvolta criticato, dagli attori dei percorsi italiani intervistati in questa ricerca. Questa posizione è rafforzata, dunque, da un rapporto di forza fondato su conoscenze di policy, inserimento in reti internazionali e dalla "dipendenza" delle altre amministrazioni italiane che stanno muovendo i primi passi in questo settore e dal bisogno degli amministratori locali di apprendere soluzioni a problemi che precedentemente non pensavano di dover o poter risolvere.

9.3. Interdipendenze e risorse del policy-making (urbano)

Il terzo elemento del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo è rappresentato dalla interdipendenza tra gli attori istituzionali e non-istituzionali basata sul possesso di risorse impiegate nelle sperimentazioni locali. Il concetto di interdipendenza trae la sua origine negli studi delle scienze sociali che hanno analizzato i mutamenti nei

processi di produzione delle politiche pubbliche e le forme di governo descritte e interpretate dal concetto di *governance* – un processo di coordinamento degli attori, gruppi sociali e istituzioni per raggiungere obiettivi particolari, discussi e definiti collettivamente in ambienti frammentati e incerti (Le Galès, 1998). Questo concetto, di cui esistono numerose definizioni e interpretazioni, ha posto l'attenzione sui processi e le interazioni che costituiscono i modelli di regolazione e ha favorito il riconoscimento degli aspetti che offuscano (o rendono opachi) i confini tra lo stato (e il governo) e la società nei processi decisionali (Bevir, 2011). In particolare, l'approccio della *governance* assume che queste interazioni siano basate sull'interdipendenza reciproca, poiché nessun attore sociale (e di governo) possiede (o controlla) le conoscenze, le informazioni e gli strumenti per affrontare le diverse sfide sociali (Kooiman, 2003).

Esistono numerose teorie, approcci e concettualizzazioni del paradigma della *governance* (Ansell e Torfing, 2016) che consentono di rilevare i diversi elementi ed esiti delle nuove forme di governo. Se questo è vero, diviene necessario selezionare i contributi che possono consentire di analizzare i percorsi delle *urban food policies*. Il riferimento qui è alle cinque affermazioni di Gerry Stoker (1998) sugli elementi distintivi della *governance*: la *governance* si riferisce a un insieme di attori istituzionali che vanno aldilà degli attori di governo; (la *governance*) identifica la sfocatura dei confini e delle responsabilità sugli attori che affrontano le questioni sociali ed economiche; identifica le relazioni di potere tra le istituzioni; riguarda l'autogoverno delle reti di attori e riconosce la possibilità di ottenere risultati anche senza l'esercizio del potere e dell'autorità di governo.

Numerosi approcci e concetti si sono occupati di precisare questi aspetti, tra essi però l'approccio e il concetto di *policy networks* hanno fornito preziosi elementi per l'interpretazione dei sistemi di *governance* prediligendo l'analisi delle forme di relazione e di interazione tra attori istituzionali e non-istituzionali e, più in generale, tra politica e società osservando la produzione di politiche pubbliche. Secondo la definizione frequentemente impiegata in letteratura di Rod Rhodes, questo concetto: «si riferisce a insiemi di legami istituzionali formali e informali tra il governo e altri attori strutturati attorno a interessi condivisi nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche» (2007: 2). Pertanto, il concetto di *policy network* è divenuto uno strumento analitico necessario per l'analisi del *policy-making* contemporaneo, il

quale, secondo Silke Adam e Hanspeter Kriesi (2007), avviene in sottosistemi di policy più o meno indipendenti tra loro, non controllati dai soli attori statali ma caratterizzati da interazioni tra pubblico e privato e da una realtà sociale prodotta da relazioni di mutua dipendenza (Peterson, 2003).

In questa prospettiva Tanja Börzel, già nel 1998, ha evidenziato come il concetto di governance abbia attirato l'attenzione sui sistemi di interazione tra attori indipendenti che si trovano a coordinare la propria azione in una interdipendenza di risorse e interessi, questo perché: «attori, che posseggono un interesse nella realizzazione di una certa politica e che dispongono di risorse (materiali e immateriali) necessarie per la formulazione, decisione o attuazione della politica, formano collegamenti per scambiare queste risorse» (p. 259). Studiare la governance implica quindi guardare alle relazioni, alle forme di interazione e alle interdipendenze di risorse tra i soggetti che, per la gestione di una *issue* o per intervenire in un settore di policy si organizzano più o meno stabilmente in reti con forme empiriche diverse a seconda dei contesti politici e discorsivi (Sørensen e Torfing, 2016) e che favoriscono un'ampia discrezionalità per gli attori coinvolti (Eckardt e Elander, 2009).

Nel capitolo 3 di questo lavoro si è mostrato come nella costruzione delle *urban food policies* si persegua un modello di governance basato sulle retoriche dell'inclusione (Sonnino, 2019) e della partecipazione, un concetto che rappresenta una delle specifiche aggettivazioni normative della governance (Moini, 2012). Le politiche locali/urbane del cibo interessano, quindi, i governi locali, gli attori privati, della conoscenza e del terzo settore, impegnati nella elaborazione, definizione e conduzione di politiche e azioni. La lente dell'interdipendenza ha consentito di osservare il ruolo dei singoli attori in relazione al tipo di risorse di tipo politico, economico e cognitivo immesse nei processi. Nella prima fase di sviluppo, i policy network delle UFPs considerate evidenziano queste caratteristiche: le risorse politiche possedute dagli attori istituzionali fanno riferimento alla loro capacità di coordinare i diversi attori coinvolti, alla legittimazione pubblica dei processi e delle azioni ad essi connesse e alle competenze legislativa e di gestione; le risorse finanziarie si riferiscono ai fondi necessari per il finanziamento di politiche, progetti e iniziative finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della politica locale/urbana del cibo; le risorse cognitive fanno riferimento al possesso di conoscenze teoriche e applicate, saperi e

know-how direttamente spendibile nei percorsi e nella conduzione delle azioni. Come sostenuto dagli intervistati, l'evoluzione e il successo dei percorsi dipende dalla presenza di tutti i tre i tipi di risorse:

«le risorse economiche, politiche e cognitive sono tra loro fortemente intrecciate e dove questo intreccio viene bene le cose vanno avanti, dove non c'è o vanno male o le cose rallentano. Il caso di Milano da questo punto di vista è esemplare. Abbiamo le risorse cognitive – ESTà, le risorse finanziarie – Cariplo, le risorse politiche – il Comune. Ma non potrebbero esserci l'una senza l'altra [...] La politica quando riceve idee e soldi per realizzarle poi ci mette il suo» (intervista 4).

Tuttavia, si è evidenziata una interdipendenza processuale in cui le risorse politiche, finanziarie e cognitive hanno una rilevanza diversa a seconda del "momento" in cui si trova la UFP (figura 9.2.).

Seguendo questa ipotesi è stato possibile osservare i percorsi italiani analizzandone, almeno per quanto consentito dai vincoli della ricerca e dallo stato evolutivo, il ciclo di vita¹³, il quale presenta cinque fasi poste in successione: l'agenda setting, la formulazione della policy, la fase decisionale, l'implementazione e la valutazione (Howlett e Ramesh, 1995). Il primo momento di questo processo riguarda l'introduzione nelle agende pubbliche e istituzionali di un problema, dando avvio al percorso che potrà, o meno, condurre ad una scelta di policy. Una fase delicata e non scontata, che richiede che un problema sia percepito socialmente e che sia espressa la necessità di un intervento pubblico (Jann e Wegrich, 2007). Occorre poi che si apra quella che John Kingdon (1984) ha definito una finestra di opportunità, una condizione che si verifica alla confluenza di tre "flussi" connessi con la presentazione del problema, la presenza di possibili soluzioni di policy e la volontà politica di attuarli.

È in questa fase che giocano un ruolo predominante le risorse di tipo cognitivo, apportate dagli esperti e dagli attori della ricerca universitaria che si incaricano di "portare" temi delle UFPs all'interno delle amministrazioni e di sensibilizzare le cariche politiche. Come accennato nei capitoli precedenti, le amministrazioni locali posseggono già competenze di policy circa la gestione delle aree verdi, la commercializzazione, la ristorazione collettiva o il ciclo dei rifiuti, ma

¹³ La formulazione originaria dell'idea di ciclo di policy è da attribuire al politologo Harold Lasswell, riportata nella pubblicazione "The decision process: Seven categories of functional analysis. College Park, MD: University of Maryland" (1956).



Fig. 9.2. Le risorse cognitive, politiche ed economiche nelle fasi di una UFPs. Elaborazione propria.

mancano di una consapevolezza circa l'opportunità di sviluppare con politiche coordinate le potenzialità economiche, sociali e ambientali del proprio sistema alimentare. Il possesso di conoscenze – sia riconducibili a concetti e teorie che riferibili a competenze tecnico-metodologiche – legittima quindi il ruolo degli esperti e delle reti di esperti in questi processi, soprattutto nelle fasi iniziali di ingresso nell'agenda e di strutturazione del percorso e degli strumenti di e per la governance delle UFPs. Come mostrano i casi di Bergamo, Trento e Roma, invece, tali soggetti sono spesso figure il cui ruolo oscilla fra quelli di ricercatori e quello di attivisti dei temi del cibo, con una presenza stabile nelle sedi di e per la governance locale del cibo. Un contesto per alcuni aspetti simile a quelli delle politiche di rigenerazione urbana in Italia e della politica francese per le periferie, ricostruito da Davide Caselli (2020), che ha favorito l'emergere di: «un'expertise caratterizzata da una particolare sintesi tra militanzismo e professionalismo» (113).

Tuttavia, per l'evoluzione dei processi dalla fase dell'agenda a quella della formulazione e decisione, in cui sono stabiliti gli obiettivi e le azioni delle politiche (Jann e Wegrich, 2007), sono necessarie risorse di tipo politico. Per il passaggio delle UFPs dall'agenda all'azione di policy sono necessari atti istituzionali formali (ad esempio le delibere di Giunta di Roma e Torino) in mancanza dei quali non è possibile parlare di *urban food policies*. Questi atti sono conseguenza della presenza di uno più imprenditori politici che esercitano una leadership sul processo, e in alcuni casi, di una «collective policy entrepreneurship» (Giambartolomei, *et al.*, 2021: 8) operata da gruppi di esperti e attivisti che operano sui temi della sostenibilità dei sistemi del cibo. Di per sé, l'importanza di un atto formale da parte di un'amministrazione non rappresenta un tratto di particolare originalità. Nel contesto delle UFPs, però, l'impegno formale delle istituzioni è percepito da tutti gli attori ascoltati in questa ricerca come

lo strumento per mantenere alta la salienza del tema, che sta iniziando a risentire negativamente della distanza temporale da EXPO-2015. Le risorse di legittimazione politica consentono quindi ai processi di avanzare verso la fase di decisione e, in particolare, di permanere nell'agenda pubblica e politica della città. Di contro, la permanenza in agenda del tema e la sua traslazione nella sfera delle azioni vere e proprie è resa incerta dai cambiamenti della politica a seguito, ad esempio, dei risultati delle elezioni amministrative locali, e dai cambiamenti nelle priorità che possono non coincidere con gli eventuali impegni formali o informali precedentemente accordati.

Il caso di Torino mostra come il cambiamento del "colore" dalla giunta Fassino alla giunta Appendino, intervenuto nel 2016, ed il conseguente *spoils system* che ha interessato alcuni ruoli di responsabilità amministrativa, abbia fortemente rallentato il percorso della food policy. Il cambiamento dei partiti che fanno parte della maggioranza e delle priorità politiche rappresenta per questo motivo una preoccupazione costante degli attori coinvolti nelle UFPs, in particolare nei percorsi nati da iniziative del mondo della ricerca o dell'attivismo locale. Sono tuttavia presenti tentativi per conferire maggiore stabilità a questi percorsi e per metterli al riparo dall'andamento dei cicli elettorali come: l'istituzione di uffici all'interno delle amministrazioni (Milano), la sottoscrizione di documenti a carattere vincolante per le amministrazioni (Livorno, Piana del Cibo) o il rinnovo di convenzioni e protocolli d'intesa. Non da ultimo, la legittimazione politica dei percorsi conferisce una garanzia circa la gestione dei conflitti che possono sorgere nelle arene di governance e nei tavoli di discussione, un problema che secondo gli intervistati riguarda in particolar modo gli attori delle reti AFN che si pongono in contrapposizione agli interessi della Grande Distribuzione Organizzata. Al tempo stesso, la legittimazione politica può consentire un più ampio coinvolgimento di attori che al momento sono assenti dai percorsi e che non identificano nelle arene locali le poste in gioco necessarie per un loro *engagement*.

L'evoluzione del processo delle UFPs conduce dunque alla fase dell'implementazione, nella quale entrano in gioco le risorse finanziarie. Su queste la ricerca ha permesso di rilevare due opinioni divergenti: la prima ne ridimensiona il peso specifico, mentre la seconda evidenzia il ruolo degli attori non-istituzionali nel finanziamento di progetti e azioni. Da un lato, alcuni degli attori intervistati non sembrano attribuire una particolare importanza alle risorse di tipo

economico/finanziario, considerandole necessarie, ma non indispensabili, in una politica locale/urbana del cibo. Tale considerazione fa leva sulla possibilità di promuovere azioni a costo zero, o con impegno di spesa pubblica assai ridotto, come ad esempio la regolamentazione dei mercati rionali o l'assegnazione di spazi verdi per finalità di agricoltura urbana. Uno degli obiettivi delle UFPs, la riconfigurazione delle modalità di produzione di politiche sul sistema del cibo in modo coordinato e condiviso tra i diversi assessorati e uffici delle amministrazioni, ad esempio, non richiede spesa pubblica. Dall'altro lato, le progettualità che nel tempo si originano nell'ambito di una UFP necessitano di finanziamenti che possono non essere stanziati obbligatoriamente dalle istituzioni pubbliche. Se si considerano i processi di "erosione" dei sistemi di welfare che hanno interessato in particolare la scala comunale, la diminuita capacità di spesa e le difficoltà di tipo organizzativo delle amministrazioni locali è possibile cogliere il margine di manovra che si è aperto per gli attori non-istituzionali nella fornitura di servizi alle persone. Siamo dunque nello spazio delle pratiche di *local social innovation*, intese come azioni nel campo della riduzione della povertà destinate a individui e gruppi sociali che non trovano il soddisfacimento dei propri bisogni nel welfare istituzionale o nel mercato (Oosterlynck, *et al.*, 2015). Come sostenuto da Maurizio Busacca (2013), l'innovazione sociale ha trovato una sua definizione nella proposta che essa indichi nuove idee che vanno incontro ai bisogni sociali (Mulgan *et al.* 2007) e si è inserita nel più ampio solco tracciato dai processi di sussidiarietà delle politiche sociali che già dalla fine degli anni Settanta ne hanno mutato la governance, le modalità di fornitura e il ruolo dei privati nell'erogazione, gestione e implementazione (Kazepov, 2008). Dunque, nel contesto dell'innovazione sociale, sono stati evidenziati due movimenti opposti: il ridimensionamento dell'attore pubblico, «attore tra gli altri» (Alteri *et al.*, 2019: 42); la legittimazione del ruolo di nuovi attori non-istituzionali – imprese, fondazioni, organizzazioni non-governative – compresa, secondo un'impostazione normativa, la società civile considerata essa stessa attore della innovazione (Butzin e Terstriep, 2018) nella fornitura di servizi e nella conduzione di progetti sui temi della povertà, l'inclusione sociale dei migranti, del sostegno ai minori. Le UFPs possono collocarsi, quindi, nello sviluppo e nell'evoluzione dell'innovazione sociale in favore dell'allargamento dello spazio d'azione degli attori non-istituzionali

che posseggono conoscenze, competenze e risorse finanziarie¹⁴ per condurre azioni trasformative dei sistemi locali del cibo con il coinvolgimento, la legittimazione e la visibilità fornita dalle amministrazioni locali che aggiornano le proprie agende di policy con nuove interpretazioni dei temi dell'agricoltura, dell'alimentazione e dell'economia circolare.

¹⁴ In tal senso, le Fondazioni di Origine Bancaria sono state individuate da alcuni degli intervistati in questo lavoro come gli attori più indicati al finanziamento di progetti ed iniziative delle UFPs, poiché presentano una maggiore disponibilità, "agilità" e velocità di spesa rispetto alle istituzioni locali come mostrato nelle iniziative condotte nella fase pandemica.

Conclusioni

Questo lavoro si è occupato di analizzare le politiche del cibo e il loro rapporto con le agende globali di sostenibilità (*cfr.* Cap. 1) evidenziando la multi-scalarità che contraddistingue questo settore di policy. In particolare, si è deciso di esplorare il fenomeno delle *urban food policies* (UFPs), un tema emergente nelle agende pubbliche e politiche delle città del Nord e del Sud del mondo, osservando le prime sperimentazioni italiane di costruzione di politiche locali/urbane del cibo. Questi percorsi locali si configurano come la sintesi e l'esito di un più ampio processo di costruzione di una nuova scala di policy per la regolamentazione dei sistemi del cibo e per la gestione di *issues* globali come la *food security*, la sostenibilità dei sistemi produttivi e degli stili di consumo. Come mostrato nel capitolo secondo, i primi passi di questo processo sono stati mossi agli inizi degli anni Novanta, in particolare nei paesi del Nord del mondo, attraverso le sperimentazioni di forme innovative di governance dei sistemi locali del cibo (Feenstra, 1997). Queste sperimentazioni, fondate sul principio della ri-spazializzazione del cibo, hanno operato in favore della valorizzazione delle produzioni locali e della connessione tra produttori e consumatori: si trattava di una prospettiva localista emersa in molti casi come forma di contrasto ai processi di globalizzazione del settore agroalimentare (Allen, 2010). Tuttavia, è negli anni Duemila che si afferma il rapporto tra la scala urbana e le politiche del cibo con la elaborazione da parte di grandi organismi internazionali, come la FAO, di progetti, programmi e approcci di policy che hanno enfatizzato il ruolo della scala urbana (es. con il concetto di *City Region Food Systems*) e di nuove agende urbane del cibo. Con l'evento EXPO-2015 si è assistito ad una evoluzione di questo rapporto mediante la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* da parte dei rappresentanti di oltre cento governi cittadini riuniti nella città di Milano.

Hanno così preso forma delle vere e proprie *urban food policies*, intese come un nuovo modo di concepire l'elaborazione e la conduzione di politiche del cibo su scala locale. Per questa ricerca, la scelta di concentrarsi sul caso delle UFPs ha consentito di corrispondere a tre obiettivi conoscitivi. Da un lato, le politiche locali/urbane del cibo rappresentano un ambito privilegiato nel quale analizzare il ruolo degli attori-non istituzionali – privati (fondazioni, imprese), del terzo settore (organizzazioni no-profit, associazioni), esperti e attori della conoscenza (università, centri di ricerca privati), movimenti (attivisti dei circuiti degli *alternative food networks* e delle economie solidali) – nella formazione delle agende pubbliche e politiche delle città, nella identificazione dei problemi di policy, nella elaborazione di soluzioni e nella conduzione di progetti. Dall'altro, il contesto delle UFPs consente di osservare i processi di circolazione di idee, pratiche, politiche tra contesti urbani e locali che condividono problemi comuni, ma che nella maggior parte dei casi non hanno ancora individuato forme di regolamentazione pubblica e di interventi privati consolidati, trovandosi quindi in una condizione di bisogno di apprendimento. Non da ultimo, il campo delle politiche locali/urbane del cibo si presenta come un interessante ambito in cui osservare un fenomeno politico e sociale nella sua fase emergente, specialmente in Italia, dove tuttora sono poche le realtà locali nelle quali sono stati intrapresi questo tipo di percorsi.

Le domande che hanno guidato il lavoro di ricerca si sono concentrate quindi su alcuni aspetti specifici del fenomeno delle UFPs presentati nel terzo capitolo: le fasi dei percorsi, con particolare riferimento all'ingresso nelle agende pubbliche e politiche delle città; la governance, gli strumenti di inclusione degli attori non-istituzionali e il loro ruolo nel *policy-making*. Tuttavia, i risultati e le risposte alle domande della ricerca, esposte nei capitoli e in sintesi di seguito, non possono considerarsi esaustive, complete e generalizzabili, risentendo questo lavoro dei principali vincoli che contraddistinguono la ricerca sociale e, in particolare, le fasi e i passaggi della rilevazione empirica. Questi limiti, in parte dovuti dalla coincidenza della ricerca con il periodo pandemico, hanno riguardato il livello dell'approfondimento empirico, da un lato, dei singoli percorsi, dall'altro, del sistema di relazioni internazionali ed europee in cui essi sono inseriti.

Il primo aspetto (analizzato nel quinto capitolo) ha mostrato i due fattori che stanno favorendo lo sviluppo di tali percorsi a livello nazionale. Da un lato, si è evidenziato il ruolo dell'evento EXPO-2015 e del

Milan Urban Food Policy Pact nella costruzione di una nuova cornice, di un nuovo *policy frame*, con cui riconfigurare il ruolo delle città e degli amministratori locali nel promuovere politiche per lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili. Dall'altro, è stato mostrato il ruolo predominante del settore della ricerca privata e pubblica e dei movimenti locali del cibo nel favorire l'ingresso del tema nelle agende pubbliche e politiche locali. Tali attori stanno esercitando, in tal senso, una pressione sulla politica locale per promuovere le potenzialità economiche, sociali ed ambientali, dello sviluppo dei sistemi locali del cibo. Gli attori della conoscenza nell'ambito delle UFPs, tuttavia, non si limitano ad un'azione di *advocacy*, ma partecipano a tutte le fasi dei percorsi, confermando come il settore della ricerca pubblica e privata stia diventando un partner stabile per la politica locale nell'ambito della sostenibilità (Frantzeskaki e Rok, 2020; Giambartolomei, *et al.*, 2021).

Il secondo aspetto, analizzato nel sesto capitolo, ha consentito di osservare la formazione, a livello dei singoli percorsi, di strumenti di e per la costruzione di una governance locale del cibo. La letteratura sulle UFPs ha analizzato obiettivi, forme organizzative e modalità di funzionamento di tali strumenti (*cfr.* par. 3.4), che si confermano nelle sperimentazioni italiane dove si può osservare una molteplicità di configurazioni (Consigli del Cibo, Tavoli, Consulte) che si dispongono in un *continuum* da minima istituzionalizzazione (privi di regolamenti e con una massima flessibilità nelle modalità di partecipazione degli attori) a massima istituzionalizzazione e, quindi, con un ruolo formalmente riconosciuto dalle amministrazioni a questi strumenti nella elaborazione e valutazione delle azioni delle UFPs.

Come sostenuto da Alexandra Doernberg e colleghi (2019), gli amministratori locali e gli attori locali coinvolti nei *Food Policy Councils* hanno bisogno di conoscenze, di innovazioni istituzionali e di risorse finanziarie per condurre le proprie *urban food policies*. Nei percorsi analizzati è stato quindi possibile ricostruire il punto di vista degli attori circa la rilevanza delle risorse politiche, cognitive ed economiche necessarie per lo sviluppo e il successo di una politica locale/urbana del cibo (*cfr.* cap. 6). Secondo gli intervistati tali risorse assumono una rilevanza diversa a seconda delle fasi del ciclo di vita della UFPs, configurando in tal senso una interdipendenza di tipo processuale e una distribuzione di ruoli tra amministrazioni locali, attori della conoscenza e finanziatori privati. Come mostrato in precedenza, le risorse cognitive, apportate dagli attori della conoscenza, rappresentano l'elemento imprescindibile

per avviare le sperimentazioni a livello locale e per sensibilizzare i decisori politici. Ad essi spetta poi l'esercizio delle prerogative politiche per legittimare, istituzionalizzare e fornire un coordinamento (Matacena, 2016) ai percorsi. La legittimazione politica è quindi la preconditione per far evolvere i percorsi e le conseguenti azioni di policy, programmi e progetti. Solo in questa fase divengono necessarie le risorse economiche a cui possono provvedere, per il finanziamento di progetti, soggetti esterni come imprese e fondazioni private, attori particolarmente apprezzati per la loro agilità nella capacità di spesa. Risorse finanziarie che tuttavia possono non essere necessarie per ciò che concerne il riassetto organizzativo del funzionamento delle amministrazioni locali e delle modalità di produzione delle politiche del cibo.

Il settimo capitolo si è occupato, in particolare, di analizzare il tema della circolazione delle conoscenze, astratte e applicate, su cui si basano le *urban food policies* evidenziandone gli attori, gli strumenti e i canali. Recentemente, Ana Moragues-Faus (2021) ha analizzato il ruolo di 13 networks di città impegnati sul tema delle politiche locali del cibo, mostrando come la dimensione di rete stia consentendo uno sviluppo senza precedenti del tema a livello globale, un allineamento nella coerenza delle politiche e riconfigurando i processi di policy-making a livello locale. In questo lavoro si è confermata la rilevanza della dimensione di rete, sia nella forma di networks di esperti che di reti di città, come strumento di circolazione delle idee e delle conoscenze su cui si basano le sperimentazioni locali. Da un lato, l'analisi ha sottolineato il ruolo della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo, un network di esperti, accademici e amministratori locali, che, mediante attività di ricerca applicata e strumenti di contatto informali con i decisori politici, sta favorendo a livello nazionale processi di *soft-policy transfer* (Stone, 2012) di idee, conoscenze e obiettivi di policy. Dall'altro, la ricerca empirica ha consentito di evidenziare i primi tentativi di trasferimento di elementi *hard* (Benson e Jordan, 2011) come norme, procedure e processi organizzativi. Tali tentativi vedono il protagonismo della città di Milano e degli attori della sua food policy. Questo ruolo si compie sia a livello internazionale nell'ambito della rete del MUFPP, che a livello nazionale con l'organizzazione da parte della food policy milanese della prima scuola per le amministrazioni locali sul tema delle politiche urbane del cibo. Non da ultimo, la ricerca ha evidenziato la rilevanza dello strumento dell'analisi e della promozione delle conoscenze sulle *best practices* locali nello sviluppo del tema

a livello nazionale. Sebbene questo termine presenti numerose definizioni e abbia attirato critiche circa i criteri per la loro definizione e valutazione e la loro esportabilità in altri contesti (Wolman, *et al.*, 2004; Macmillen e Stead, 2014; Blake *et al.*, 2021), l'etichetta di buona pratica consente di qualificare e legittimare le azioni condotte a livello locale. Una interpretazione razionale dei processi di policy-making prevede presumibilmente che siano trasferiti i successi perseguiti, dunque le *best practices* e i migliori standard (Stone, 2017), plasmate dalle reti transnazionali degli esperti (Peck & Theodore, 2015). In particolare, secondo Harriet Bulkeley, lo strumento delle *best practices* rappresenta da tempo nel campo delle politiche urbane di sostenibilità: «una razionalità politica e una tecnologia di governo attraverso le quali reti e coalizioni (di attori) cercano di promuovere particolari futuri urbani» (2006: 1029). Nell'ambito delle UFPs, la selezione, premiazione e promozione di buone pratiche del cibo rappresenta lo strumento per evidenziare presso i decisori locali i vantaggi economici, ambientali e sociali della conduzione di politiche e progetti a livello locale. In tal senso, secondo gli intervistati in questo lavoro, esse consentono di innescare processi di emulazione, collaborazione e competizione tra le città che ambiscono ad accrescere la propria visibilità a livello nazionale e internazionale.

Allo stesso tempo però, la ricerca ha consentito di ampliare lo sguardo sulle UFPs impiegando una prospettiva sociologica che analizza i rapporti tra politica, istituzioni e società nella gestione di problemi di interesse collettivo attraverso la produzione di policy e azioni. In tal senso, nel nono capitolo sono stati messi a confronto alcuni degli aspetti delle UFPs e, dunque, i risultati della ricerca, con i contributi teorici ed empirici provenienti dalle scienze sociali e politiche, dalla sociologia politica e dalla geografia urbana, che negli ultimi tre decenni hanno analizzato i mutamenti nei processi di *policy-making* e nella governance (urbana). Da essi è stato possibile ricostruire tre elementi, i vertici, di un *meta-frame* che caratterizza le politiche urbane in diversi settori, rispettivamente: la presenza dell'immaginario della sostenibilità come strumento di legittimazione delle scelte di policy; la centralità della scala urbana intesa come la scala dei problemi e delle soluzioni; l'interdipendenza tra gli attori coinvolti nella governance urbana nell'ideazione e conduzione di azioni e politiche basata sul possesso di risorse materiali e immateriali. Secondo l'interpretazione conclusiva di questo lavoro le UFPs si collocano, dunque, all'interno di questo

meta-frame da cui i traggono legittimazione, convinzioni e strumenti per innovare le modalità di gestione dei sistemi locali/urbani del cibo.

Le politiche del cibo degli ultimi due decenni sono state caratterizzate da una serie di crisi – la crisi dei prezzi del 2007-2008 (*cf.* Cap. 1), la crisi pandemica iniziata nel 2020 (*cf.* Cap. 8), l’attuale crisi del grano provocata dall’invasione militare subita dall’Ucraina – che possono essere poste in tensione con gli assunti e le convinzioni degli elementi del *meta-frame*, con particolare riferimento alle ultime due. Il rapporto “The State of Food Security and Nutrition in the World” pubblicato nel 2022 (FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO) ha sottolineato il ruolo della crisi pandemica nell’aggravare le condizioni della sicurezza alimentare nel mondo, riportando una stima allarmante circa le condizioni di grave insicurezza alimentare che secondo i dati riguardano l’11,7% (circa 794 milioni di persone) della popolazione mondiale. In primo luogo, le crisi hanno riconfermato, estendendone il consenso, l’immaginario della sostenibilità dei sistemi globali e locali del cibo, sia dal punto di vista ambientale (es. le critiche degli esperti circa l’insostenibilità dei processi di produzione e commercializzazione di cibo evidenziata con il caso dei *wet markets*), che sociale (il problema della *food security*) ed economico (la rottura della *food supply chain*). Tuttavia, la stessa FAO ha sostenuto che il permanere di conflitti, condizioni climatiche estreme e shocks economici stanno allontanando i traguardi dell’Agenda 2030, con un contesto globale in peggioramento a causa della crisi pandemica. Ad essa si è sommata nel presente la gestione della crisi del grano che sta comportando alcune scelte di policy per aumentare la produttività agricola che sembrano contraddire in parte le politiche di sostenibilità perseguite dall’Unione Europea nell’ambito della Politica Agricola Comune e della strategia *Farm to Fork*¹.

In secondo luogo, in ognuna delle crisi è stata evidente la portata globale degli effetti che hanno generato, i cui riflessi si sono concentrati sulla scala urbana, dove si addensano le vulnerabilità in termini di reddito e di *food security*. Gli approcci di policy basati sulla scala locale (urbana, peri-urbana, metropolitana o regionale) hanno ottenuto dunque una riproduzione della propria legittimazione, si pensi in tal

¹ Si pensi in tal senso alla possibilità accordata agli agricoltori di coltivare i terreni di interesse ambientale tenuti a riposo (*set aside*) approvata a livello nazionale con il D.M. 8 aprile 2022, n. 163483.

senso alle potenzialità dell'approccio e toolkit FAO di *City Region Food Systems* nel fornire durante la pandemia:

«un metodo e strumenti per: valutare i collegamenti dei flussi di risorse (che intercorrono) tra aree rurali e urbane, gli attori chiave, le politiche e la legislazione, la sostenibilità, i rischi e le vulnerabilità attuali e future; e pianificare azioni politiche per costruire resilienza e sostenibilità» (Blay Palmer, *et al.*, 2020: 3).

La stessa crisi degli approvvigionamenti di cibo e fertilizzanti provocata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dalle sanzioni economiche accordate a livello internazionale per il suo contrasto sta nuovamente riportando la scala dei problemi a livello nazionale. I due Stati erano, precedentemente al conflitto militare, tra i principali produttori al mondo di orzo, grano, girasole e olio di semi di girasole, oltre che, nel caso della Russia, di fertilizzanti chimici. La crisi dei due paesi sta avendo quindi ripercussioni sull'intera catena di approvvigionamento mondiale del grano, sui sistemi produttivi e sull'aumento dei prezzi delle materie prime (IFPRI, 2022). Da un lato, questo aspetto consente di comprendere come le decisioni dei governi nazionali siano capaci di incidere su di un sistema globale del cibo eccessivamente dipendente da catene di approvvigionamento lunghe e talvolta poco diversificate nelle fonti; dall'altro lato, permette di evidenziare la multi-scalarità delle politiche del cibo e la centralità rinnovata (stavolta per eventi drammatici) della scala dei governi nazionali.

Le crisi pongono dunque interrogativi costantemente rinnovati circa il rapporto tra le agende di sostenibilità e il ruolo della scala urbana e locale e, in particolare, delle sperimentazioni locali di costruzione di politiche locali/urbane del cibo. Da un lato, le crisi hanno specificamente evidenziato la complementarità delle politiche e delle strategie condotte dagli attori istituzionali che, collocati ai diversi livelli e con diverse competenze, possono incidere nell'orientare la regolazione dei sistemi del cibo che coesistono tra le diverse scale. Se si guarda al contesto italiano, le stesse sfide di policy che contraddistinguono la transizione alla sostenibilità delle pratiche di produzione, distribuzione, consumo e *waste management*, riguardano il dibattito sulla nuova PAC 2023-2027, le scelte dei governi regionali, le Agende metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile e i progetti dei comuni. Dall'altro lato, le crisi hanno mostrato come le poste in gioco economiche, ambientali e so-

ciali dei sistemi del cibo coinvolgono un ampio numero di attori pubblici e privati con interessi divergenti e con diverse risorse politiche, economiche e cognitive da spendere nei processi di *advocacy* e decisionali. Tali poste in gioco, riconfigurate nella cornice apparentemente a-conflittuale e socialmente desiderabile della sostenibilità, possono trovare solo in parte risposte a livello locale nei percorsi delle UFPs che si muovono in una dualità tra vincoli legislativi e di gestione delle amministrazioni locali, assenze di grandi attori e conflittualità locali, e aspirazioni e possibilità di innovazione e cambiamento.

Quali sono dunque le potenzialità delle politiche e dei progetti condotti nell'ambito delle UFPs nel favorire un'azione trasformativa dei sistemi (locali) del cibo? Come evolveranno le sperimentazioni in corso? Quali esiti e impatti potranno ottenere? A queste e ad altre domande potranno rispondere, auspicabilmente, nuovi e più approfonditi contributi empirici.

Bibliografia

- ACTIONAID. (2020). *La pandemia che affama l'italia*. (https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2020/10/AA_Report_Poverta_Alimentare_2020.pdf).
- ADAM, S., e Kriesi, H. (2007). El enfoque de redes. *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 139–348.
- AGUIRRE, A. A., Catherina, R., Frye, H., & Shelley, L. (2020). Illicit wildlife trade, wet markets, and COVID-19: preventing future pandemics. *World Medical & Health Policy*, 12(3), 256-265.
- ALLEN, P. (2010). Realizing justice in local food systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2), 295–308.
- ALTERI, L., Cirulli, A., e Raffini, L. (2019). L'innovazione Sociale Urbana tra Sperimentazione e Nuove Forme di Governance e Disimpegno del Welfare. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 39–54.
- ANSELL, C., e Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- ARCURI, S., Minotti, B., e Galli, F. (2022). Food policy integration in small cities: The case of intermunicipal governance in Lucca, Italy. *Journal of Rural Studies*, 89, 287-297.
- ARMAR-KLEMESU, M. (2000). Urban agriculture and food security, nutrition and health. *Growing cities, growing food. Urban agriculture on the policy agenda*, 99–118.
- AYRES, J., e Bosia, M. J. (2011). Beyond global summitry: Food sovereignty as localized resistance to globalization. *Globalizations*, 8(1), 47–63.
- BAKER, L., e de Zeeuw, H. (2015). Urban food policies and programmes: An overview. *Cities and Agriculture*, 44–73.
- BASSARAB, K., Santo, R., e Palmer, A. (2019). Food policy council report 2018. *Johns Hopkins Center for a Liveable Future*.
- BECK, U. (1997). Subpolitics: Ecology and the disintegration of institutional power. *Organization e Environment*, 10(1), 52–65.
- BÉNÉ, C., Bakker, D., Chavarro, M. J., Even, B., Melo, J., & Sonneveld, A. (2021). Global assessment of the impacts of COVID-19 on food security. *Global Food Security*, 31, 100575.

- BÉNÉ, C., Oosterveer, P., Lamotte, L., Brouwer, I. D., de Haan, S., Prager, S. D., Talsma, E. F., e Khoury, C. K. (2019). When food systems meet sustainability—Current narratives and implications for actions. *World Development*, 113, 116–130.
- BENSON, D., e Jordan, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political studies review*, 9(3), 366–378.
- BERTI, G., e Rossi, A. (2019). La capacità di governance democratica del cibo a livello locale: Le esperienze di Livorno e Pisa. *Lo Spazio delle Politiche Locali del Cibo: Temi, Esperienze e Prospettive*; Dansero, E., Marino, D., Mazzocchi, G., Nicolarea, Y., Eds, 93–105.
- BEVIR, M. (2010). *The SAGE handbook of governance*. SAGE Publications Ltd.
- BLAKE, O., Glaser, M., Bertolini, L., e te Brömmelstroet, M. (2021). How policies become best practices: A case study of best practice making in an EU knowledge sharing project. *European Planning Studies*, 29(7), 1251–1271.
- BLAY-PALMER, A. (2009). The Canadian pioneer: The genesis of urban food policy in Toronto. *International planning studies*, 14(4), 401–416.
- BLAY-PALMER, A., Halliday, J., Santini, G., Taguchi, M., e van Veenhuizen, R. (2020), *City Region Food Systems to cope with COVID-19 and other pandemic emergencies* (<https://ruaf.org/news/city-region-food-systems-to-cope-with-covid-19-and-other-pandemic-emergencies/>)
- BORN, B., e Purcell, M. (2006). Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research. *Journal of planning education and research*, 26(2), 195–207.
- BORRELLI, N., e Mela, A. (2017). Cibo e città. Un tema di ricerca per la sociologia spazialista. *Rassegna italiana di sociologia*, 58(3), 637–660.
- BÖRZEL, T. A. (1998). Organizing Babylon—On the different conceptions of policy networks. *Public administration*, 76(2), 253–273.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- BREUER, A., Janetschek, H., e Malerba, D. (2019). Translating sustainable development goal (SDG) interdependencies into policy advice. *Sustainability*, 11(7), 2092.
- BRICAS, N., Soulard, C.-T., e Arnal, C. (2019). Reconciling sustainability issues and urban policy levers. In *Designing Urban Food Policies* (pagg. 107–122). Springer, Cham.
- BROUWER, I. D., McDermott, J., e Ruben, R. (2020). Food systems everywhere: Improving relevance in practice. *Global Food Security*, 26, 100398.
- BROWN, K. H., e Jameton, A. L. (2000). Public health implications of urban agriculture. *Journal of public health policy*, 21(1), 20–39.
- BULKELEY, H. (2006). Urban sustainability: learning from best practice?. *Environment and planning A*, 38(6), 1029–1044.
- BUSACCA, M. (2013). Oltre la retorica della Social Innovation. *DOPPIOZERO*, 1, 1–1.

- BUSETTI, S. (2020). *Le politiche del cibo: Trasformazione e rinascita tra incrementalismo, emergenze e finestre di policy*.
- BUTZIN, A., e Terstriep, J. (2018). *Actors and roles in social innovation. Atlas of Social Innovation–New Practices for a Better Future*, TU Dortmund University, Dortmund.
- CALORI, A., Dansero, E., Pettenati, G., e Toldo, A. (2017). Urban food planning in Italian cities: A comparative analysis of the cases of Milan and Turin. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 41(8), 1026–1046.
- CALORI, A., e Magarini, A. (2015). *Food and the cities: Politiche del cibo per città sostenibili*. Edizioni Ambiente.
- CAMPBELL, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 28(1), 21–38.
- CAREY, R., Murphy, M., & Alexandra, L. (2021). COVID-19 highlights the need to plan for healthy, equitable and resilient food systems. *Cities & health*, 5(sup1), S123-S126.
- CASELLI, D. (2020). *Esperti. Come studiarli e perchè*. Il Mulino.
- CENSIS E CONFCOOPERATIVE. (2020). *COVID, baratro povertà assoluta per oltre 2,1 milioni di famiglie*. (<https://www.confcooperative.it/LInformazione/Notizie-Quotidiano/censisconfcooperative-covid-baratro-povert224-assoluta-per-altra-21-milioni-di-famiglie>).
- Centro Studi della Camera dei Deputati. (2022) *Politica agricola comune e Piano nazionale di ripresa e resilienza*. (https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1208011.pdf?_1660770753955).
- CHAND, R. (2008). The global food crisis: Causes, severity and outlook. *Economic and Political Weekly*, 115–122.
- CHEN, J. (2007). Rapid urbanization in China: A real challenge to soil protection and food security. *Catena*, 69(1), 1–15.
- CHILDS, N. W., e Kiawu, J. (2009). *Factors behind the rise in global rice prices in 2008*. US Department of Agriculture, Economic Research Service.
- CHRISTIANSEN, F. (2009). Food security, urbanization and social stability in China. *Journal of Agrarian Change*, 9(4), 548–575.
- CLANCY, K., e Ruhf, K. (2010). Is local enough? Some arguments for regional food systems. *Choices*, 25(1).
- CLAPP, J. (2014). Food security and food sovereignty: Getting past the binary. *Dialogues in Human Geography*, 4(2), 206–211.
- CLAYTON, M. L., Frattaroli, S., Palmer, A., e Pollack, K. M. (2015). The role of partnerships in US food policy council policy activities. *PloS one*, 10(4), e0122870.
- CORBETTA, P. (2014). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. il Mulino.
- CREA. (2021). *L'Agricoltura italiana conta 2021*. (https://cnbbsv.palazzochigi.it/media/2429/itaconta-2021_ita_web.pdf).
- D'ALBERGO, E. (2014). *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*. Carocci.

- d'ALBERGO, E. (2019). Attori economici e depoliticizzazione nelle agende urbane: il ruolo delle idee. In d'Albergo, E., & Moïni, G. (Eds.). (2019). *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione: Attori, pratiche e istituzioni* (Vol. 48). Sapienza Università Editrice.
- DANSERO, E., e Nicolarea, Y. (2016). Dalle pratiche alle politiche: Costruire gli spazi del cibo. *Dalle pratiche alle politiche: costruire gli spazi del cibo*, 19–26.
- DANSERO, E., Marino, D., Mazzocchi, G., e Nicolarea, Y. (2019). Lo spazio delle politiche locali del cibo: Temi, esperienze e prospettive. *Lo spazio delle politiche locali del cibo*, 1–322.
- DANSERO, E., Pettenati, G., e Toldo, A. (2014). Alimentare la resilienza urbana: Nuove prospettive verso un'agenda locale del cibo. *Memorie Geografiche Vol. XII*, 117-120.
- DE FREITAS NETTO, S. V., Sobral, M. F. F., Ribeiro, A. R. B., & Soares, G. R. D. L. (2020). Concepts and forms of greenwashing: A systematic review. *Environmental Sciences Europe*, 32(1), 1-12.
- DE JONG, M., e Edelenbos, J. (2007). An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. *European Planning Studies*, 15(5), 687–706.
- DE LUCA, P. (2006). *Il consumo critico: Una ricerca esplorativa sulla dimensione sociale del comportamento del consumatore*. 5th International Congress Marketing Trends, 1–20.
- DEACON, B. (2016). Assessing the SDGs from the point of view of global social governance. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 116–130.
- DEKEYSER, K., Korsten, L., e Fioramonti, L. (2018). Food sovereignty: Shifting debates on democratic food governance. *Food Security*, 10(1), 223–233.
- DELLA PORTA, D. (2014). *L'intervista qualitativa*. Gius. Laterza e Figli Spa.
- DI IACOVO, F. P., Brunori, G., e Silvia, I. (2013). Le strategie urbane: Il piano del cibo. *Agriregionieuropa*, 9(32).
- DIRECTORATE-GENERAL FOR RESEARCH AND INNOVATION (EUROPEAN COMMISSION), e Group of Chief Scientific Advisors (European Commission). (2020). *Towards a Sustainable Food System: Moving from food as a commodity to food as more of a common good : independent expert report*. Publications Office of the European Union.
- DOERNBERG, A., Horn, P., Zasada, I., & Piorr, A. (2019). Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments. *Food Policy*, 89, 101782.
- DOLOWITZ, D., e Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343–357.
- DRESCHER, A. W. (2002). Food for the cities: Urban agriculture in developing countries. *International Conference on Urban Horticulture 643*, 227–231.
- DRESCHER, A. W., Jacobi, P., e Amend, J. (2000). Urban Food Security. Urban agriculture, a response to crisis. *UA Mag*, 1, 8-10.
- DUBBELING, M., Bucatariu, C., Santini, G., Vogt, C., e Eisenbeiß, K. (2017). *City region food systems and food waste management: Linking urban and rural areas*

- for sustainable and resilient development*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- DUBBELING, M., Carey, J., e Hochberg, K. (2016). *The role of private sector in city region food systems*. RUAF Foundation.
- DUPUIS, E. M., e Goodman, D. (2005). Should we go “home” to eat?: Toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, 21(3), 359–371.
- DURY, S., Bendjebbar, P., Hainzelin, E., Giordano, T., & Bricas, N. (2019). *Food Systems at Risk. New trends and challenges*.
- DUTKO, P., Ver Ploeg, M., e Farrigan, T. (2012). *Characteristics and influential factors of food deserts*. Economic Research Report Number 140.
- ECKARDT, F., e Elander, I. (2009). *Urban governance in Europe* (Vol. 2). BWV Verlag.
- ENTHOVEN, L., e Van den Broeck, G. (2021). Local food systems: Reviewing two decades of research. *Agricultural Systems*, 193, 103226.
- EUROPEAN COMMISSION (2020), *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system* (https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_it)
- EUROPEAN COMMISSION. (2020). FARM TO FORK STRATEGY: FOR A FAIR, healthy and environmentally-friendly food system. DG SANTE/Unit ‘Food information and composition, food waste’.
- FABBRI, M. (2006). “Enjoy Capitalism”: Strategie e repertorio di azione nella protesta sul consumo. *Consumi e partecipazione politica. Tra azione individuale e mobilitazione collettiva*, Franco Angeli.
- FABRIS, G. (2010). *La società post-crescita. Consumi e stili di vita*. Egea.
- FAO E RUAF (2015), *A vision for City Region Food Systems* (<https://www.fao.org/3/i4789e/i4789e.pdf>)
- FAO, (2021) *The world is at a critical juncture*. (<https://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/2021/en/>).
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2020). *The state of food security and nutrition in the world 2020: Transforming food systems for affordable healthy diets*. FAO.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, FAO.
- FAO. (2018). *Sustainable food systems. Concept and framework*. (<https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1160811/>)
- FAO. (2018). *The Future of Food and Agriculture—Alternative Pathways to 2050*. (<https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1259562/>)
- FAO. (2018). *Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers*. (<https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1140709/>)
- FAO. (2019). *FAO Framework for the Urban Food Agenda*. FAO. (<https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3151EN/>)

- FAO. (2020). *Cities and local governments at the forefront in building inclusive and resilient food systems: Key results from the FAO Survey "Urban Food Systems and COVID-19", Revised version*. (<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0407en/>)
- FAO. (2020b). *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency*. (<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8600en>).
- FAO. (2021). *Transforming food and agriculture to achieve the SDGs | FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (s.d.). (<https://www.fao.org/publications/transforming-food-agriculture-to-achieve-sdg/en/>)
- FEAGAN, R. (2007). The place of food: Mapping out the 'local' in local food systems. *Progress in human geography*, 31(1), 23–42.
- FEENSTRA, G. W. (1997). Local food systems and sustainable communities. *American journal of alternative agriculture*, 12(1), 28–36.
- FERGUSON, P. R. (1988). The structure-conduct-performance paradigm. In P. R. Ferguson (Eds.), *Industrial Economics: Issues and Perspectives* (pagg. 7–22). Macmillan Education UK.
- FILIPPINI, R., Mazzocchi, C., e Corsi, S. (2019). The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach. *Sustainable Cities and Society*, 47, 101506.
- FOOD, I. P. E. S. (2020). *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*. Comunicato IPES-Food, Rome.
- FORNO, F., e Graziano, P. R. (2016). *Il consumo critico: Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*. Il Mulino.
- FORNO, F., e Maurano, S. (2016). Cibo, sostenibilità e territorio. Dai sistemi di approvvigionamento alternativi ai food policy councils. *Rivista geografica italiana*, 123(1), 1–20.
- FORNO, F., Maurano, S., e Vittori, F. (2020). Costruire processi partecipativi attorno al cibo: Le esperienze di Bergamo e Trento. In E. Dansero, D. Marino, G. Mazzocchi, Y. Nicolarea (Eds.) *Lo Spazio delle Politiche Locali del Cibo: Temi, Esperienze e Prospettive* (pagg. 73-84), Celid.
- FORSTER, T., Egal, F., Renting, H., Dubbeling, M., e Getz Escudero, A. (2015). *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*.
- FRANTZESKAKI, N., e Rok, A. (2018). Co-producing urban sustainability transitions knowledge with community, policy and science. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 29, 47-51.
- FRASCARELLI, A. (2017). Una Pac per lo sviluppo imprenditoriale competitivo o per il sostegno a beni pubblici? *Una Pac per lo sviluppo imprenditoriale competitivo o per il sostegno a beni pubblici?*, 35–61.
- GARRETT, J. L. (2000). Overview. In J.L. Garrett e M.T. Ruel (Eds,) *Achieving urban food and nutrition security in the developing world. 2020 Vision Focus 3*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- GERMANÒ, A. (2003). *Manuale di diritto agrario*. G. Giappichelli, Torino.

- GIAMBARTOLOMEI, G., Forno, F., e Sage, C. (2021). How food policies emerge: The pivotal role of policy entrepreneurs as brokers and bridges of people and ideas. *Food Policy*, 102038.
- GIL, J. D. B., Reidsma, P., Giller, K., Todman, L., Whitmore, A., e van Ittersum, M. (2019). Sustainable development goal 2: Improved targets and indicators for agriculture and food security. *Ambio*, 48(7), 685–698.
- GOODMAN E GOODMAN, 2009, *Alternative Food Networks*, Elsevier Inc. (https://www.researchgate.net/publication/258498106_Alternative_Food_Networks)
- GUPTA, C., Campbell, D., Munden-Dixon, K., Sowerwine, J., Capps, S., Feenstra, G., e Kim, J. V. S. (2018). Food policy councils and local governments: Creating effective collaboration for food systems change. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 8(B), 11–28.
- HAAS, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1–35.
- HANSSON, S., Arfvidsson, H., & Simon, D. (2019). Governance for sustainable urban development: the double function of SDG indicators. *Area Development and Policy*, 4(3), 217-235.
- HARPER, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A., e Lambrick, F. (2009). *Food policy councils: Lessons learned*. Citeseer.
- HAWKES, C., e Halliday, J. (2017). *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.
- HENDERSON, E. (1998). Rebuilding local food systems from the grassroots up. *Monthly Review*, 50(3), 112.
- HENKE, R. (2002). Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: Il processo di greening della Pac. *Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000*, 1000–1036.
- HINRICHS, C. C. (2000). Embeddedness and local food systems: Notes on two types of direct agricultural market. *Journal of rural studies*, 16(3), 295–303.
- HLPE. (2020). *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic* (<https://www.fao.org/3/cb1000en/cb1000en.pdf>).
- HOLCOMB, R. B., Neill, C. L., Lelekacs, J., Velandia, M., Woods, T. A., Goodwin Jr, H. L., e Rainey, R. L. (2018). A local food system glossary: A rose by any other name. *Choices*, 33(3), 1–8.
- HOWE, J. (2002). Planning for urban food: The experience of two UK cities. *Planning Practice and Research*, 17(2), 125–144.
- HOWLETT, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian public administration*, 52(2), 153-175.
- HOWLETT, M., e Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press.
- HULME, R. (2005). Policy transfer and the internationalisation of social policy. *Social policy and society*, 4(4), 417–425.
- HUOVILA, A., Bosch, P., & Airaksinen, M. (2019). Comparative analysis of standardized indicators for Smart sustainable cities: What indicators and standards to use and when?. *Cities*, 89, 141-153.

- IFPRI, (2022). *How will Russia's invasion of Ukraine affect global food security?*. (<https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>).
- ILBERY, B., e Maye, D. (2005a). Alternative (shorter) food supply chains and specialist livestock products in the Scottish–English borders. *Environment and planning A*, 37(5), 823–844.
- LIEVA, R. T. (2017). Urban food systems strategies: A promising tool for implementing the SDGs in practice. *Sustainability*, 9(10), 1707.
- INGLEHART, R. (1998). *La società postmoderna*. Editori Riuniti.
- JÄNICKE, M., e Wurzel, R. K. (2019). Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system. *Environmental politics*, 28(1), 22–42.
- JANN, W., e Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G.J. Miller e M.S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- JAROSZ, L. (2011). Defining world hunger: Scale and neoliberal ideology in international food security policy discourse. *Food, culture e society*, 14(1), 117–139.
- JESSOP, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452–472.
- JESSOP, B. (2007). *State power*. Polity.
- JESSOP, B. (2011). Imagined recoveries, recovered imaginaries: A cultural political economy perspective. *Economy and Society*, 319–246.
- JOHNSON, R., Aussenberg, R. A., e Cowan, T. (2012). *The role of local food systems in US farm policy*. Congressional Research Service.
- KAZEPOV, Y. (2008). The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts: some reflections on the Italian case from a European perspective. *European Societies*, 10(2), 247–273.
- KEINER, M., e Kim, A. (2007). Transnational city networks for sustainability. *European Planning Studies*, 15(10), 1369–1395.
- KERN, K. (2019). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: Embedded upscaling of local experiments in Europe. *Environmental Politics*, 28(1), 125–145.
- KERN, K., e Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 309–332.
- KINGDON, J. W., e Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45). Little, Brown Boston.
- KLOPP, J. M., & Petretta, D. L. (2017). The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. *Cities*, 63, 92–97.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- LANG, T., e Barling, D. (2012). Food security and food sustainability: Reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), 313–326.

- LASSWELL, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- LE GALÈS, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International journal of urban and regional research*, 22(3), 482–506.
- LEE, T., e Van de Meene, S. (2012). Who teaches and who learns? Policy learning through the C40 cities climate network. *Policy Sciences*, 45(3), 199–220.
- LEONINI, L., e Sassatelli, R. (2008). *Il consumo critico. Significati, pratiche e reti*. Gius. Laterza e Figli Spa.
- LIZZI, R., e Righettini, M. S. (2018). *Food Policy in Italy*. In Reference Module in Food Science, Elsevier.
- LOCKIE, S. (2009). Responsibility and agency within alternative food networks: Assembling the “citizen consumer”. *Agriculture and human values*, 26(3), 193–201.
- LOEWE, M. (2012). *Post 2015: How to reconcile the millennium development goals (MDGs) and the sustainable development goals (SDGs)?* Briefing paper.
- MACMILLEN, J., & Stead, D. (2014). Learning heuristic or political rhetoric? Sustainable mobility and the functions of ‘best practice’. *Transport Policy*, 35, 79–87.
- MACMILLEN, J., e Stead, D. (2014). Learning heuristic or political rhetoric? Sustainable mobility and the functions of ‘best practice’. *Transport Policy*, 35, 79–87.
- MARINO, D., Mazzocchi, G., Rossi, A., Antonelli, M., & Pettenati, G. (2020). COVID-19 e Politiche Locali del Cibo: una prima analisi degli impatti e delle soluzioni adottate in Italia. *Rete Italiana Politiche Locali del Cibo: Italy*.
- MARSDEN, G., Frick, K. T., May, A. D., e Deakin, E. (2011). How do cities approach policy innovation and policy learning? A study of 30 policies in Northern Europe and North America. *Transport policy*, 18(3), 501–512.
- MARSDEN, T., e Sonnino, R. (2012). Human health and wellbeing and the sustainability of urban–regional food systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(4), 427–430.
- MARTINEZ, S. (2010). *Local food systems; concepts, impacts, and issues*. Diane Publishing.
- MATACENA, R. (2016). Linking alternative food networks and urban food policy: A step forward in the transition towards a sustainable and equitable food system. *International Review of Social Research*, 6(1), 49–58.
- MATUSCHKE, I. (2009). *Rapid urbanization and food security: Using food density maps to identify future food security hotspots*.
- MAVROT, C. (2017). Concerted horizontal policy transfer: How local action can drive national compliance to international norms. In M. Hadjiisky, L. A. Pal e C. Walker (Eds.) *Public Policy Transfer: Micro-dynamics and macro-effects*. Edward Elgar Publishing.
- MAYE, D., e Kirwan, J. (2010). Alternative food networks, Sociology of agriculture and food entry for Sociopedia. Isa. *Published online < <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/AlternativeFood-Networks.pdf>*.

- MAZZOCCHI, G., & Marino, D. (2020). Rome, a policy without politics: The participatory process for a metropolitan scale food policy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(2), 479.
- MCGANN, J. G. (2020). 2019 Global Go To Think Tank Index Report.
- MCGUIRE, S. (2015). FAO, IFAD, and WFP. *The state of food insecurity in the world 2015: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. Rome: FAO, 2015. *Adv Nutr* 6 (5): 623–624.
- MEULEMAN, L. (2019). Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals. *Public Sector Economics*, 43(1), 109–113.
- Ministero della Salute. (2010). *Linee di Indirizzo Nazionale per la Ristorazione Scolastica*. (https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1248_allegato.pdf).
- MINOTTI, B., Affinita, V., Calori, A., & Federici, F. (2022). The integration of food policies in a local administration system: the case of the Milan food policy. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 46(7), 1087-1109.
- MITTAL, A. (2009). *The 2008 food price crisis: Rethinking food security policies*. UN.
- MOINI, G. (2012). *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*. Ed. Franco Angeli.
- MORAGUES-FAUS, A. (2021). The emergence of city food networks: Rescaling the impact of urban food policies. *Food Policy*, 103, 102107.
- MORAGUES-FAUS, A., e Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 47(7), 1558–1573.
- MORAGUES-FAUS, A., e Sonnino, R. (2019). Re-assembling sustainable food cities: An exploration of translocal governance and its multiple agencies. *Urban Studies*, 56(4), 778–794.
- MORGA, C. (2021) Covid-19 e progettualità straordinaria, in Volpi, F., *Il buono che avanza*. Rubettino, Soveria Mannelli.
- MORGAN, K. (2009). *Feeding the city: The challenge of urban food planning*. Taylor e Francis.
- MORGAN, K. (2013). *The rise of urban food planning*. Taylor e Francis.
- MORGAN, K. (2015). Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, 52(8), 1379–1394.
- MORGAN, K., e Sonnino, R. (2010). The urban foodscape: World cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2), 209–224.
- MOUNT, P. (2012). Growing local food: Scale and local food systems governance. *Agriculture and Human Values*, 29(1), 107–121.
- MUFPP. (2015). Milan urban food policy pact. *Milan: MUFPP*. (<https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>)
- MUFPP. (2019). *Milan Pact Awards 2019*. (<https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/milan-pact-awards/milan-pact-awards-2019/>)

- MULGAN, G., Tucker, S., Ali, R., e Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What it is, why it matters, how it can be accelerated*. Oxford Said Business School, Skoll Center for Social Entrepreneurship, Working Paper. (<http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Social-Innovation-what-it-is-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated-March-2007.pdf>.)
- OLSSON, E. G. A. (2018). Urban food systems as vehicles for sustainability transitions. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 40, 133–144.
- OOSTERLYNCK, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Sarius, T., e Wokuvitsch, F. (2015). Local social innovation and welfare state restructuring: Analysing their relationship. *Citeseer*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Food supply chains and COVID-19: impacts and policy lessons*. OECD Publishing.
- PARNELL, S. (2016). Defining a global urban development agenda. *World development*, 78, 529–540.
- PARSONS, W. (2002). From muddling through to muddling up—evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public policy and administration*, 17(3), 43–60.
- PAYRE, R. (2010). The importance of being connected. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990–2005). *International journal of urban and regional research*, 34(2), 260–280.
- PECK, J., e Theodore, N. (2015). *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. U of Minnesota Press.
- PÉREZ-ESCAMILLA, R. (2017). Food security and the 2015–2030 sustainable development goals: From human to planetary health: Perspectives and opinions. *Current developments in nutrition*, 1(7), e000513.
- PETERSON, J. (2003). «Policy Networks» (IHS Series N. 90). Institut für Höhere Studien.
- PETRIKOVA, I., Cole, J., & Farlow, A. (2020). COVID-19, wet markets, and planetary health. *The Lancet. Planetary Health*, 4(6), e213.
- PIMBERT, M. (2009). *Towards food sovereignty*. International Institute for Environment and Development London.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. (2009). Food security: Definition and measurement. *Food security*, 1(1), 5–7.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P., Pandya-Lorch, R., e Rosegrant, M. W. (2001). Global food security: A review of the challenges: 2020 Vision. *Washington, IFPRI*.
- POTHUKUCHI, K., e Kaufman, J. L. (1999). Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and human values*, 16(2), 213–224.
- POTHUKUCHI, K., e Kaufman, J. L. (2000). The food system: A stranger to the planning field. *Journal of the American planning association*, 66(2), 113–124.
- Provincia di Pisa. (2010). *Il Piano del Cibo della Provincia di Pisa*. (s.d.). (<https://www.provincia.pisa.it/it/provincia/49111/II-Piano-del-Cibo-della-Provincia-di-Pisa.html>)

- RADAELLI, C. M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(8).
- REBUGHINI, P. (2008). Costruire nuovi spazi di consumo: I Gruppi di acquisto e il sogno della trasparenza. In L. Leonini e R. Sassatelli (Eds.), *Il consumo critico. Significati, pratiche e reti* (pagg. 34-61). Gius. Laterza e Figli Spa.
- REIN, M., e Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. F. Fischer and J. Forester. London, Duke University Press.
- RENTING, H., Marsden, T. K., e Banks, J. (2003). Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and planning A*, 35(3), 393–411.
- RHODES, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243–1264.
- RICOTTA, G. (2022). Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19: società del rischio e sociabilità coloniale. In (a cura di) Millefiorini, A., & Moini, G., *Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità*.
- RIVERA-FERRE, M. G., López-i-Gelats, F., Ravera, F., Oteros-Rozas, E., di Masso, M., Binimelis, R., & El Bilali, H. (2021). The two-way relationship between food systems and the COVID19 pandemic: causes and consequences. *Agricultural Systems*, 191, 103134.
- ROSE, D., Bodor, J. N., Swalm, C. M., Rice, J. C., Farley, T. A., e Hutchinson, P. L. (2009). Deserts in New Orleans? Illustrations of urban food access and implications for policy. *Ann Arbor, MI: University of Michigan National Poverty Center/USDA Economic Research Service Research*.
- ROSE, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of public policy*, 11(1), 3–30.
- ROSEGRANT, M. W., e Cline, S. A. (2003). Global food security: Challenges and policies. *Science*, 302(5652), 1917–1919.
- ROSSET, P. (2008). Food sovereignty and the contemporary food crisis. *Development*, 51(4), 460–463.
- ROSSI, A., & Brunori, G. (2015). *Towards a new food governance: Exploring the development of an integrated urban food strategy*.
- ROSSI, U., e Vanolo, A. (2015). Urban Neoliberalism. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social e Behavioral Sciences (Second Edition)* (pagg. 846–853). Elsevier.
- SACHS, J. D. (2012). From millennium development goals to sustainable development goals. *The lancet*, 379(9832), 2206–2211.
- SANDERSON, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22.
- SANTO, R., e Moragues-Faus, A. (2019). Towards a trans-local food governance: Exploring the transformative capacity of food policy assemblages in the US and UK. *Geoforum*, 98, 75-87.
- SASSEN, S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

- SAVITCH, H. V., e Kantor, P. (2002). *Cities in the Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, NJ: University Press.
- SCHERB, A., Palmer, A., Frattaroli, S., e Pollack, K. (2012). Exploring food system policy: A survey of food policy councils in the United States. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 2(4), 3–14.
- SCHIFF, R. (2008). The role of food policy councils in developing sustainable food systems. *Journal of Hunger e Environmental Nutrition*, 3(2–3), 206–228.
- SHATTUCK, A., e Holt-Giménez, E. (2010). Moving from Food Crisis to Food Sovereignty. *Yale Hum. Rts. e Dev. LJ*, 13, 421.
- SHAW, H. J. (2006). Food deserts: Towards the development of a classification. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 231–247.
- Slow Food International. (2021). *New Policy Brief: What do the EU Farm to Fork and Biodiversity Strategies mean for Slow Food?* (<https://www.slowfood.com/new-policy-brief-what-do-the-eu-farm-to-fork-and-biodiversity-strategies-mean-for-slow-food/>).
- SONNINO, R. (2009a). Feeding the city: Towards a new research and planning agenda. *International Planning Studies*, 14(4), 425–435.
- SONNINO, R. (2009b). Quality food, public procurement, and sustainable development: The school meal revolution in Rome. *Environment and Planning A*, 41(2), 425–440.
- SONNINO, R. (2016). The new geography of food security: Exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2), 190–200.
- SONNINO, R. (2019). The cultural dynamics of urban food governance. *City, Culture and Society*, 16, 12–17.
- SONNINO, R., e Coulson, H. (2021). Unpacking the new urban food agenda: The changing dynamics of global governance in the urban age. *Urban Studies*, 58(5), 1032–1049.
- SONNINO, R., e Marsden, T. (2006). Beyond the divide: Rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of economic geography*, 6(2), 181–199.
- SONNINO, R., e Spayde, J. J. (2014). 9 The ‘new frontier’? *Sustainable Food Systems*, 186.
- STOKER, G. (1998). Public-private partnerships and urban governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance* (pagg. 34–51). Springer.
- STONE, D. (2000). Non-governmental policy transfer: The strategies of independent policy institutes. *Governance*, 13(1), 45–70.
- STONE, D. (2005). Knowledge networks and global policy. In S. Maxwell e D. Stone (Eds.), *Global knowledge networks and international development* (pagg. 109–125). Routledge.
- STONE, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy studies*, 33(6), 483–499.
- STONE, D. (2017). Understanding the transfer of policy failure: Bricolage, experimentalism and translation. *Policy e Politics*, 45(1), 55–70.

- SUM, N.-L. (2010). A cultural political economy of transnational knowledge brands: Porterian “competitiveness” discourse and its recontextualization in Hong Kong/Pearl River Delta. *Journal of language and politics*, 9(4), 546–573.
- SUM, N.-L., e Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy*. Edward Elgar Publishing.
- SWINNEN, J., & McDermott, J. (2020). COVID-19 and global food security. *Euro-Choices*, 19(3), 26-33.
- TAKAYAMA, K., Lewis, S., Gulson, K., & Hursh, D. (2017). Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 38(2), 292–316.
- TECCO, N., Bagliani, M., Dansero, E., e Peano, C. (2017). Verso il sistema locale territoriale del cibo: Spazi di analisi e di azione. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 10(1–2).
- TOSI, S. (2006). *Consumi e partecipazione politica: Tra azione individuale e mobilitazione collettiva (Vol. 2)*. Franco Angeli.
- TREGGAR, A. (2011). Progressing knowledge in alternative and local food networks: Critical reflections and a research agenda. *Journal of rural studies*, 27(4), 419–430.
- UN, (2020). *COVID-19 in an Urban World*. United Nations: New York, NY, USA, 1-30.
- United Nations. (2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*. (<http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1287907/>).
- VOLPI, (2021). *Il buono che avanza*. Rubettino, Soveria Mannelli.
- VON BRAUN, J., Afsana, K., Fresco, L., Hassan, M., e Torero, M. (2020). *Food Systems—definition, concept and application for the UN food systems summit*.
- WOLMAN, H., e Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information–theory approach. *Governance*, 15(4), 577–501.
- WOLMAN, H., Hill, E. W., & Furdell, K. (2004). Evaluating the success of urban success stories: Is reputation a guide to best practice?. *Housing Policy Debate*, 15(4), 965-997.
- World Health Organization. (2021). *WHO-convened global study of origins of SARS-CoV-2: China Part*.
- WRIGHT, C., & Nyberg, D. (2015). *Climate change, capitalism, and corporations*. Cambridge University Press.
- WRIGLEY, N. (2002). «Food deserts» in British cities: Policy context and research priorities. *Urban studies*, 39(11), 2029–2040.
- Xu, H., & Tuts, R. (2022). *Five years on, taking stock of the New Urban Agenda*. (https://www.undp.org/blog/five-years-taking-stock-new-urban-agenda?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=CjwKCAjww8mWBhABEiwAl6-2RaLoyF2-bvEgJu5QzomPVqE5ue4jr-2naYJPZtawSF8_MlzAOTX3eZRcCm5QQAvD_BwE).

CONSIGLIO SCIENTIFICO-EDITORIALE
SAPIENZA UNIVERSITÀ EDITRICE

Presidente

UMBERTO GENTILONI

Membri

ALFREDO BERARDELLI
LIVIA ELEONORA BOVE
ORAZIO CARPENZANO
GIUSEPPE CICCARONE
MARIANNA FERRARA
CRISTINA LIMATOLA

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui volumi precedenti della collana, consultare il sito:
www.editricesapienza.it | *For information on the previous volumes included
in the series, please visit the following website: www.editricesapienza.it*

82. Dialoghi sull'Architettura I
Dottorato di Ricerca in Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura
a cura di Simone Lucchetti, Sofia Menconero, Alessandra Ponzetta
83. Archivi digitali di Sapienza
Itinerari culturali per la conoscenza
Atti del Seminario, Roma, 18-19 marzo 2021
*a cura di Sara Colaceci, Alekos Diacodimitri, Giulia Pettoello, Francesca Porfiri,
Federico Rebecchini*
84. Il disagio giovanile oggi
Report del Consiglio Nazionale dei Giovani
a cura del Consiglio Nazionale dei Giovani
85. Corso interdisciplinare "Scienze della Sostenibilità"
Sintesi dei contributi (20/21)
a cura di Livio de Santoli, Fausto Manes, Gianluca Senatore
86. Palazzo Corsini e il suo giardino ad Albano Laziale
Rilievo, storia, indagini termografiche e restauro
Gilberto De Giusti e Marta Formosa
87. Casi di marketing Vol. XVI
Quaderni del Master Universitario in Marketing Management
a cura di Michela Patrizi
88. Giuseppe Sardi
Architetto e Capomastro nel territorio romano del XVIII secolo
Marta Formosa e Gilberto De Giusti
89. Oltre gli stereotipi sulla violenza di genere
Approcci, teorie e ricerche
a cura di Giovanna Gianturco e Giovanni Brancato
90. Annuario 2022
Osservatorio Giuridico sulla Innovazione Digitale
Yearbook 2022
Juridical Observatory on Digital Innovation
a cura di Salvatore Orlando e Giuseppina Capaldo
91. Le politiche urbane del cibo tra sostenibilità e crisi
La governance dei percorsi italiani
Giorgio Giovanelli

I sistemi del cibo interessano le economie nazionali e locali, generano impatti su ambiente e risorse naturali, si relazionano con aspetti culturali e influiscono sulla salute delle persone e sul benessere animale. La governance del cibo è un campo multiscalare dove attori istituzionali, imprese, attivisti ed esperti intervengono, ciascuno con le proprie risorse, nella conduzione di politiche e progetti. Tali iniziative si inseriscono nel policy-frame della sostenibilità, formalmente condiviso dagli attori e apparentemente a-conflittuale, che delimita il campo delle politiche (desiderabili) e fornisce obiettivi e principi per l'azione.

Nel volume è analizzato il tema emergente delle politiche urbane del cibo, un fenomeno di azione collettiva e pubblica, osservando i percorsi di sette sperimentazioni italiane da una prospettiva sociologica che interpreta i rapporti tra politica e società nella risoluzione di questioni di interesse collettivo. La ricerca fornisce risposte circa: l'ingresso e la permanenza nelle agende pubbliche e politiche del tema; i rapporti tra istituzioni e attori non-istituzionali; l'interdipendenza tra risorse politiche, cognitive e finanziarie; i processi di trasferimento di idee, concetti e soluzioni di policy. Nelle conclusioni è proposta un'interpretazione circa il *meta-frame* delle politiche urbane del cibo, loro perimetro valoriale e normativo, e le tensioni tra i suoi elementi e le crisi che hanno riguardato i sistemi del cibo.

Giorgio Giovanelli è Dottore di ricerca in Scienze Sociali Applicate – Sociologia dei Fenomeni Politici e si occupa di politiche urbane e sistemi di governance locale.

ISBN 978-88-9377-257-0



9 788893 772570

