

# **Le Urban Food Policies**

## **La governance urbana e il ruolo degli esperti nei percorsi italiani**

**Tesi di dottorato in Scienze Sociali Applicate**

XXXIV ciclo

**Università degli Studi di Roma "La Sapienza"**

Ottobre 2021

**Candidato**

Giorgio Giovanelli

**Advisor**

Prof. Ernesto d'Albergo



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA



## Abstract

Nella ricerca è stato analizzato un fenomeno emergente nel panorama delle politiche e della governance locali/urbane, consistente nell'avvio di percorsi di costruzione di urban food policies (UFPs) in Italia. Osservare un oggetto un processo di azione collettiva e azione pubblica locale che si trova ancora nelle sue fasi iniziali ha consentito di coglierne le caratteristiche tuttora in divenire e i fattori che ne stanno favorendo e ostacolando la diffusione.

La ricerca ha guardato a questi percorsi da una prospettiva sociologica, che interpreta i rapporti tra politica e società nella risoluzione di questioni di interesse collettivo ponendo attenzione alle dimensioni politica, culturale ed economica dell'azione sociale e di governo e ai rapporti fra di loro. Sulla base di un approfondimento della letteratura sui processi di policy-making, sulla governance urbana, l'inclusione degli attori non-istituzionali, e il ruolo degli esperti nei processi di trasferimento di idee, conoscenze e soluzioni di policy tra contesti urbani diversi, le domande della ricerca hanno riguardato i fattori che favoriscono l'ingresso e la permanenza del tema nelle agende pubbliche e politiche, i rapporti tra istituzioni locali e attori non-istituzionali, le risorse politiche, cognitive e finanziarie necessarie a questi processi, e gli agenti e gli strumenti di trasferimento tra contesti diversi.

Da questa angolazione stati analizzati i percorsi delle UFPs di Milano, Torino, Roma, Bergamo, Trento, Livorno e dei comuni toscani della "Piana del Cibo" (Lucca, Capannori, Altopascio, Villa Basilica e Porcari), oltre al ruolo della "Rete Italiana Politiche Locali del Cibo". La ricerca è stata condotta nel periodo 2019-2021 mediante l'analisi di documenti di vario tipo di organizzazioni internazionali, nazionali e locali, l'osservazione partecipante ad eventi pubblici (svolti in presenza e online durante i mesi della crisi pandemica da COVID-19) e 21 interviste con referenti dei percorsi locali, membri della Rete PLC e altri attori rilevanti nel panorama italiano.

I principali risultati della ricerca mostrano una interdipendenza tra gli attori dei processi basata sul possesso di risorse necessarie all'evoluzione di questi percorsi dalla fase di individuazione dei problemi di policy a quella delle azioni. In particolare, si è mostrata la rilevanza del ruolo del settore della ricerca pubblica e privata sia nella fase di ingresso del tema nelle agende pubbliche e politiche che nei processi di trasferimento di idee, conoscenze e soluzioni di policy (un ruolo condiviso in Italia con la Food Policy di Milano). Tuttavia, l'evoluzione da problemi ad azioni richiede una legittimazione pubblica da parte di imprenditori politici che esercitano una leadership sul processo, una condizione che, quando assente, rallenta e ostacola gli sforzi degli attori non-istituzionali. La ricerca evidenzia poi i limiti delle UFPs italiane in termini di congruenza tra la scala del problema (il sistema del cibo) e la scala delle risposte di policy (le competenze amministrative delle istituzioni locali) e di assenza di attori pubblici e privati nei processi. In conclusione, la ricerca delinea i principali elementi del meta-frame delle politiche locali urbane del cibo come cornice condivisa per l'azione di policy.

## Ringraziamenti

Nessuna tesi (triennale, magistrale o di dottorato) può prescindere da una pagina di ringraziamenti, perché sebbene porti una sola firma, è (quasi) sempre un lavoro collettivo. A contribuire a questo lavoro imperfetto è stato un lungo elenco di persone, chi direttamente e nel merito, chi più sullo sfondo.

I primi a cui vanno i miei ringraziamenti sono mio padre e mia madre, Carlo e Stefania, le gambe senza le quali non avrei mai potuto nemmeno immaginare di muovere i miei passi. Cosa dire di chi ti ha sempre messo nelle condizioni di “provare a fare” ciò che volevi?

Il secondo ringraziamento va a Ludovica, un ringraziamento “olistico” per una persona non replicabile, unica, che mi ha (termine abusato ma vero) sopportato, supportato, consigliato, suggerito, ascoltato, senza lasciarmi mai intravedere la stanchezza nello starmi accanto.

C'è poi il tutor di questa tesi, per alcuni EdA, per i più il Prof. d'Albergo. Sebbene non sia mai riuscito a insegnarmi come si prendano gli appunti, è stato fondamentale per tutto il mio percorso di tesi e di dottorato. Dalle singole virgole ai tempi verbali, dal disegno della ricerca alle teorie da approfondire, non ha smesso per un minuto di essere un tutor sempre presente e attento a cercare di prevenire i miei errori.

Ringrazio Leonardo e Cecilia, due amici e colleghi un passo avanti rispetto alla mia strada ma sempre con la mano tesa all'indietro per non farmi perdere nel percorso.

Ringrazio poi chi ha contribuito a questo lavoro con la propria disponibilità a concedermi un'intervista, un confronto, e Bianca, una collega e amica incontrata per caso ma fondamentale per questo lavoro.

In conclusione ci sono i miei compagni di corso, ed in particolare Marta, con i quali avrei di certo sperato un percorso diverso, ostacolato da questa simpatica pandemia, ma che mi hanno aiutato soprattutto nei primi mesi a orientarmi in questo “mondo”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Per chi volesse, il monologo di Mattia Torre “Gola” sul rapporto tra l'Italia e il cibo (parte 1 <https://www.youtube.com/watch?v=P7HoMSUMEJk> e parte 2 <https://www.youtube.com/watch?v=oe34Al2tos8>)

# Indice

<b>Lista delle Figure</b> .....	<b>8</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>9</b>
<b>Nota di revisione</b> .....	<b>14</b>
<b>Sezione 1 – L’oggetto della tesi</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Il sistema globale del cibo e la sostenibilità</b> .....	<b>16</b>
<i>Introduzione</i> .....	16
1.1 <i>Il sistema globale del cibo - una definizione normativa</i> .....	17
1.2 <i>L’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i Sustainable Development Goals</i> .....	23
1.3 <i>L’obiettivo della Food Security</i> .....	29
1.4 <i>L’Unione Europea, la sostenibilità, la Politica Agricola Comune e la strategia Farm to Fork</i> .....	34
<b>2. La costruzione della prospettiva locale e urbana del cibo</b> .....	<b>40</b>
<i>Introduzione</i> .....	40
2.1 <i>I sistemi locali del cibo</i> .....	41
2.2 <i>Il fenomeno degli Alternative Food Networks e l’azione dei consumatori</i> .....	45
2.3 <i>Nuovi bisogni, nuove forme di azione politica. Il consumo critico</i> .....	48
2.4 <i>Il settore dell’Urban Food Planning</i> .....	51
2.5 <i>Gli anni Duemila, il processo di urbanizzazione, la scala urbana e la nuova “equazione del cibo”</i> .....	53
<b>3. Le Urban Food Policies o politiche locali/urbane del cibo</b> .....	<b>59</b>
<i>Introduzione</i> .....	59
3.1 <i>La FAO ed il concetto di “City Region Food System”</i> .....	59
3.2 <i>Expo 2015 e il Milan Urban Food Policy Pact</i> .....	64
3.3 <i>Le politiche locali e urbane del Cibo/Urban Food Policies</i> .....	69
3.4 <i>L’inclusione di attori non-istituzionali e gli strumenti di governance delle UFP</i> .....	74
<b>Sezione 2 – La prospettiva teorica e gli strumenti concettuali</b> .....	<b>78</b>
<b>4. I processi di urban governance</b> .....	<b>79</b>
<i>Introduzione</i> .....	79
4.1 <i>Le policy, il policy-making e il concetto di governance</i> .....	80
4.2 <i>La prospettiva dei policy networks</i> .....	84

4.3 <i>La scala urbana, le nuove politiche urbane, le azioni e gli attori dell'innovazione sociale</i>	87
4.4 <i>La scala urbana, le sfide di policy delle città e il concetto di urban governance</i>	91
4.4 <i>Coordinare e governare la governance, il concetto di metagovernance</i>	95
<b>5. Governare le città apprendendo lezioni</b>	<b>99</b>
<i>Introduzione</i>	99
5.1 <i>Il policy transfer framework</i>	100
5.2 <i>Il ruolo degli esperti</i>	105
5.3 <i>Trasferire immaginari, obiettivi e soluzioni di policy su scala urbana</i>	110
<b>Sezione 3 – Presentazione e discussione dei risultati</b>	<b>115</b>
<b>6. Il disegno della ricerca</b>	<b>116</b>
<i>Introduzione</i>	116
6.1 <i>La scelta dell'oggetto della ricerca, le ipotesi, le domande, il campo d'analisi e la metodologia</i>	116
6.2 <i>La scelta dei casi</i>	124
<b>7. L'ingresso nelle agende pubbliche e politiche delle UFP</b>	<b>130</b>
<i>Introduzione</i>	130
7.1 <i>Il Milan Urban Food Policy Pact come frame per i percorsi italiani</i>	131
7.2 <i>Il percorso della food policy di Milano</i>	134
7.3 <i>Il percorso di Torino</i>	137
7.4 <i>La Food Policy di Roma</i>	141
7.5 <i>I percorsi di Bergamo, Livorno, Trento e della Piana del Cibo</i>	145
<b>8. La governance delle UFPs</b>	<b>149</b>
<i>Introduzione</i>	149
8.1 <i>Gli strumenti di e per la governance delle UFPs – I consigli del Cibo</i>	149
8.2 <i>La mutua dipendenza tra gli attori e le risorse politiche e finanziarie nelle UFPs</i>	155
8.3 <i>Limiti e criticità del modello delle UFPs. I rapporti tra scale del potere politico e le assenze nei processi</i>	161
<b>9. La circolazione delle idee e delle soluzioni</b>	<b>167</b>
<i>Introduzione</i>	167
9.1 <i>Il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i processi di costruzione di UFPs</i>	167
9.3 <i>Le città come agenti di trasferimento. Il ruolo di Milano</i>	179
<b>10. Le risposte alle domande della ricerca</b>	<b>186</b>

<i>Introduzione</i> .....	186
<i>10.1 L'ingresso delle UFPs nelle agende pubbliche e politiche del cibo delle città</i> .....	186
<i>10.2 La governance non gerarchica delle UFPs, i rapporti tra pubblico, privato e terzo settore</i> .....	192
<i>10.3 L'interdipendenza tra gli attori delle UFPs</i> .....	196
<i>10.4 La riflessività degli attori, adattare e sperimentare localmente la governance delle UFPs</i> .....	199
<i>10.5 La circolazione delle idee, gli agenti di trasferimento, canali e strumenti</i> .....	203
<b>Conclusioni</b> .....	<b>207</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>216</b>
<b>Allegato A</b> .....	<b>232</b>



## Lista delle Figure

Fig. 1 I passaggi della costruzione di una definizione condivisa di sistema globale del cibo. Elaborazione propria.

Fig. 2 Le tre fasi della PAC. Elaborazione propria su fonte Buseti (2020), Frascarelli (2017).

Fig. 3 Gli elementi della contrapposizione ideal-tipica tra i sistemi convenzionale e alternativo del cibo. Elaborazione propria.

Fig. 4 I fattori della New Food Equation. Elaborazione propria su fonte Morgan e Sonnino (2010).

Fig. 5 La rappresentazione grafica del City Region Food System. Fonte FAO 2019.

Fig. 6 I punti d'ingresso di una politica integrata del cibo. Fonte IPES FOOD 2017.

Fig. 7 Le fasi del percorso di costruzione di una Urban Food Policy. Elaborazione propria su fonte Atlante del Cibo di Torino Metropolitana (2017).

Fig. 8 Come si fa una food policy. Fonte: Una Food Policy per Roma (2019: 36).

Fig. 9 Localizzazioni delle città candidate e vincitrici Milan Pact Awards. Fonte: (MPA, 2019).

Fig. 10 Le risorse cognitive, politiche ed economiche nelle fasi di una UFPs. Elaborazione propria.

## Lista delle tabelle

Tabella 1 Codifica delle interviste anonime.

Tabella 2 Città italiane firmatarie del MUFPP distinte per gruppi. Elaborazione propria.

Tabella 3 Gli obiettivi per la Food Policy di Roma. Fonte "Una Food Policy per Roma" (2019).

Tabella 4 Gli elementi del meta-frame dei sistemi locali/urbani del cibo. Elaborazione propria.

## Introduzione

Nel 2015 la città di Milano (Rho) ha ospitato l'esposizione universale - EXPO intitolata "Nutrire il Pianeta, Energie per la Vita". 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 era dunque 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 (FAO, 2015). Sfide globali che in occasione dell'esposizione universale divenivano obiettivi di policy anche per le città e le metropoli del mondo, 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 & Magarini, 2015: introduzione). Questa proposta venne 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).

Questa ricerca si origina dunque dall'interesse e dalla curiosità che questo Patto ha suscitato, in termini politici e scientifici. La sottoscrizione del MUFPP può essere intesa come evento che ha aperto la strada a una nuova prospettiva di regolazione dei sistemi del cibo, basata sulla scala locale e urbana. Una prospettiva che vede gli attori che operano nelle città diventare protagonisti nella conduzione di politiche che hanno per oggetto la produzione, la distribuzione, il consumo di cibo e la gestione degli scarti del settore agroalimentare. Questa prospettiva è stata accolta favorevolmente da alcune città italiane, in particolare Milano e Torino, che hanno intrapreso con esiti finora diversi i propri percorsi di costruzione di una politica locale/urbana del cibo già nel 2015. Ad esse si sono aggiunte negli ultimi anni altre realtà come Roma, Bergamo, Trento, Livorno e i 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". La scelta di analizzare questi percorsi, riassunti dall'etichetta di urban food policy (UFPs), è stata dunque motivata dal cogliere l'occasione per 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 governance urbana. Tuttavia, le UFPs possono essere intese sia come percorsi che si sono originati con la sottoscrizione del MUFPP, che come processi che 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 del cibo nella gestione dei problemi connessi con le diverse fasi del sistema del cibo.

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 a i rapporti fra dimensioni politica, culturale ed economica dell'azione sociale e di governo. In particolare, la letteratura scientifica e i contributi provenienti dalla sociologia politica, urbana, dall'analisi delle politiche pubbliche e più in generale delle scienze sociali citati in questo lavoro, hanno analizzato i mutamenti nei processi di produzione di politiche pubbliche (policy-making) e nella conduzione di azioni. Negli ultimi tre decenni questi studi hanno evidenziato il ruolo crescente degli attori non-istituzionali nel policy-making, l'interdipendenza tra attori pubblici e privati in possesso di risorse politiche, economiche e cognitive necessarie alla formazione di agende e alla conduzione di politiche urbane e il ruolo dei saperi esperti nella identificazione dei problemi di policy e nell'elaborazione di soluzioni. Adottando questa prospettiva, sono dunque stati analizzati gli aspetti relativi alla governance delle UFPs, al trasferimento di elementi importanti della policy, con la circolazione di idee e di conoscenze tra contesti urbani diversi. In particolare, questo lavoro è stato condotto nel periodo 2019-2021 e ha analizzato i percorsi di costruzione di UFPs nelle città italiane sopracitate. La ricerca si è concentrata poi sul ruolo della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo (Rete PLC), che è emersa come attore centrale nello sviluppo di questo settore di policy urbana nel contesto italiano. Sul piano metodologico la ricerca è stata realizzata attraverso l'analisi di documenti e report di organizzazioni internazionali, nazionali e locali, la conduzione di osservazione partecipante ad eventi pubblici (svolti in presenza e online durante i mesi della crisi pandemica da COVID-19) sul tema delle politiche locali/urbane del cibo e di 21 interviste a referenti dei percorsi, a membri della Rete PLC e di altri attori rilevanti nel panorama italiano.

La tesi è suddivisa in tre sezioni principali e in dieci capitoli. La prima sezione si occupa di introdurre l'oggetto della ricerca e comprende tre capitoli. Nel primo è proposta una breve ricostruzione del dibattito sulle criticità e le sfide del sistema globale del cibo con particolare riferimento al tema della sostenibilità – perno dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite – e al problema della food security. Nel secondo capitolo è approfondito il processo che ha portato alla costruzione della prospettiva locale del cibo, un percorso che ha mosso i primi passi nelle sperimentazioni locali di governance nel Nord-America e che ha visto il protagonismo di accademici e attivisti delle reti degli *alternative food networks* nella ri-localizzazione delle fasi del sistema alimentare. Il terzo capitolo è dedicato alla genesi della prospettiva delle UFPs, dapprima con un approfondimento del ruolo della FAO nella valorizzazione della scala urbana – con l'approccio basato sul concetto di City Region Food System (2012) e successivamente con la Urban Food Agenda (2019) – e poi del MUFPP. Sono poi presentate e descritte le caratteristiche delle politiche locali/urbane del cibo, i loro obiettivi, gli strumenti di governance e le fasi del loro processo di costruzione.

La seconda sezione presenta la prospettiva teorica e interpretativa impiegata nell'analisi delle UFPs italiane. In tal senso, il quarto capitolo presenta una ricognizione critica e mirata agli obiettivi della ricerca degli studi sul policy-making contemporaneo, sull'evoluzione del concetto di governance e sulle forme di inclusione di attori non-istituzionali nella produzione di politiche pubbliche. Sono poi ricostruiti i contributi che si sono occupati di analizzare i processi di costruzione di sistemi di urban governance e, in conclusione, le riflessioni sulle forme di metagovernance. Il quinto capitolo si occupa dei processi di trasferimento di politiche secondo l'approccio del policy transfer framework. Nel capitolo sono presi in considerazione gli oggetti del trasferimento – idee, conoscenze, progetti e politiche – gli agenti di trasferimento e gli strumenti

impiegati nella circolazione. È inoltre presente un paragrafo sul ruolo delle città, sia come destinatarie, sia come agenti di trasferimento di progetti, pratiche e policy.

I risultati della ricerca svolta, come viene chiarito nella terza sezione, consentono di integrare e aggiornare il quadro delle conoscenze esistenti e delle rappresentazioni esistenti di agende, politiche e governance urbane attraverso l'analisi di processi relativi a questi tre oggetti in uno stadio di sviluppo iniziale. La terza sezione, che presenta e discute questi risultati, è suddivisa in cinque capitoli. Nel sesto è riportato il disegno della ricerca, le domande a cui intendeva rispondere, le ipotesi interpretative, la metodologia e i criteri per la selezione dei casi. Nel settimo capitolo sono esaminati i fattori che hanno favorito l'ingresso nelle agende pubbliche e politiche del tema delle UFPs nei contesti osservati. L'ottavo approfondisce i temi della governance delle politiche locali/urbane del cibo ponendo l'attenzione sullo strumento dei Consigli del Cibo, l'interdipendenza di risorse politiche, economiche e cognitive che caratterizza la governance delle UFPs e i limiti emersi in queste esperienze. Il capitolo nove si occupa dei processi di trasferimento di idee, conoscenze, pratiche e politiche tra i diversi contesti. In particolare, sono analizzati il ruolo degli esperti, il caso della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo, il ruolo della food policy Milano come agenti di trasferimento. In conclusione, il decimo e ultimo capitolo si occupa di fornire le risposte alle domande della ricerca rispetto ai diversi temi analizzati, riconducendole anche al più ampio panorama delle conoscenze presente nella letteratura di ricerca sul policy making urbano entro il quale questo lavoro ambisce a collocarsi.

## Nota di revisione

Questa versione finale della tesi tiene conto delle osservazioni e dei suggerimenti forniti in sede di valutazione rispettivamente dai Professori Luca Raffini e Giacomo Pettenati, ai quali va il mio più sentito ringraziamento. In particolare, sono stati redatti nuovi paragrafi per approfondire: il rapporto tra nuovi bisogni, riflessività nelle pratiche di consumo e il tema del consumo critico come nuova forma di azione politica nell'ambito delle pratiche di sub-politica (par. 2.3); il riorientamento nelle priorità di policy dei governi locali nel contesto del paradigma neoliberista e l'emergere di pratiche di innovazione sociale come risposta alla riduzione (erosione) dei sistemi di welfare urbano (par. 4.3). Sono poi stati aggiornati alcuni contributi provenienti dalla letteratura sul rapporto tra la scala urbana e sistemi translocali. Per specificare meglio il rapporto tra ipotesi e domande della ricerca è stato sottoposto a modifica il paragrafo 6.1. Altre revisioni hanno riguardato da un lato il sistema di codifica delle interviste anonime (Tab. 1) e dall'altro precisazioni circa l'analisi del ruolo, ed in particolare del tipo di coinvolgimento, delle università, dei ricercatori e dei docenti universitari nei percorsi analizzati (par. 7.3; 7.5; 9.1).

## Sezione 1 – L'oggetto della tesi



# 1. Il sistema globale del cibo e la sostenibilità

## *Introduzione*

In una 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 ovunque<sup>2</sup>. Questa affermazione evidenziava come il cibo sia presente in tutti gli aspetti della vita sociale, dalla dimensione culturale a quella economica, dalla vita degli individui alle configurazioni spaziali delle città. Questa presenza comporta anche un insieme di problemi 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).

Le politiche pubbliche del cibo si presentano come un complesso campo dove attori, che operano su diverse scale del potere politico, intervengono e concorrono, ciascuno con le proprie competenze, alla gestione del sistema (globale) del cibo. *Cosa indica l'espressione "sistema del cibo"? Quali elementi fanno parte di questo sistema? Esistono, a livello globale, obiettivi e priorità di policy condivise relative alla sua gestione?* Il primo capitolo 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, formalmente condiviso dagli attori istituzionali, che delimita il campo delle politiche (desiderabili) del cibo. Il perimetro valoriale è importante perché

---

<sup>2</sup> L'intervista integrale è disponibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=P-vgAEXIOXM>

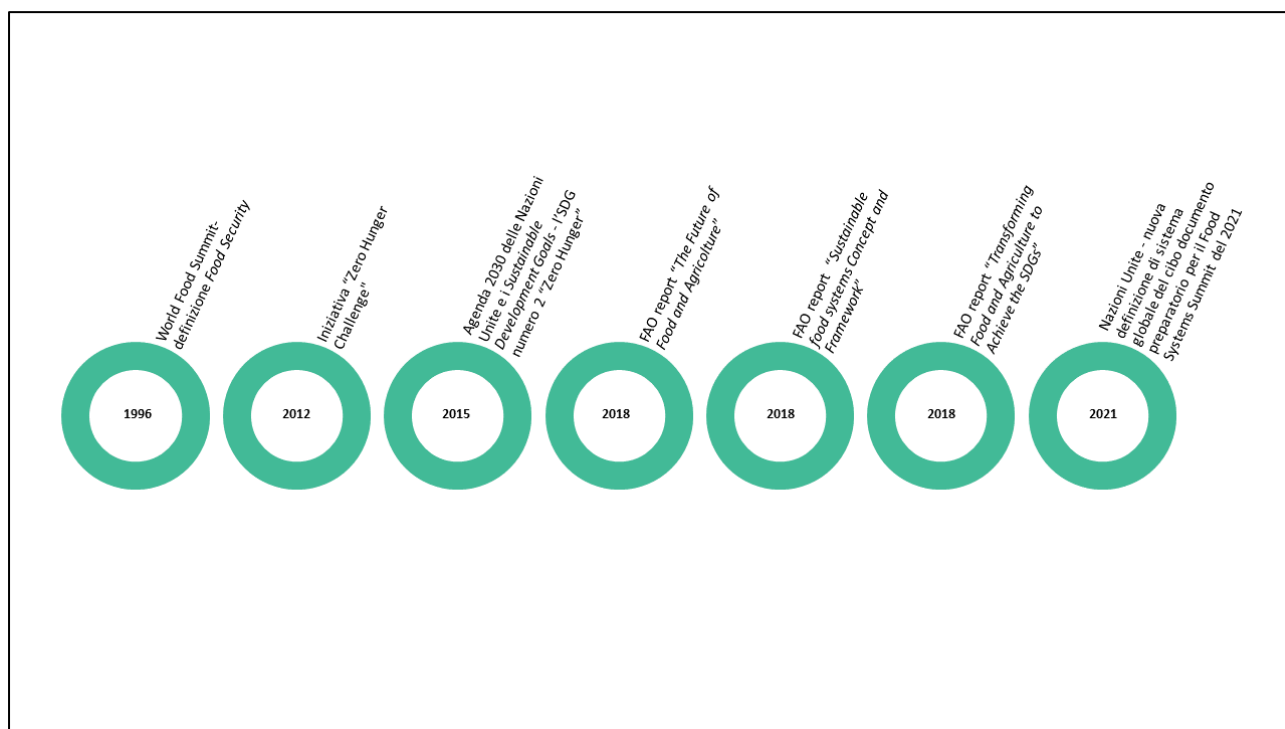
fornisce ai diversi attori pubblici e privati coinvolti nella gestione del sistema del cibo gli obiettivi e i principi che possono orientarne l'azione.

Il primo paragrafo è dedicato alla definizione del sistema del cibo, delle sue componenti e delle sue implicazioni. Il paragrafo riporta una visione normativa ispirata al concetto di sostenibilità, circa cosa dovrebbe essere un sistema del cibo. Questa prescrizione è finalizzata a indirizzare l'azione di attori pubblici e privati. Il secondo paragrafo 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. In particolare, sono approfonditi i target di policy dell'obiettivo numero 2 "Zero Hunger". L'ultimo paragrafo (1.3) introduce il tema della sicurezza alimentare, riassunto dal concetto di *food security*, che è il principale oggetto del dibattito, dei discorsi e delle policy del cibo.

### *1.1 Il sistema globale del cibo - una definizione normativa*

Il primo passaggio di questo lavoro di ricerca ha previsto la selezione di alcuni passaggi, come iniziative, documenti e report di organizzazioni internazionali, che hanno contribuito alla formulazione di una concettualizzazione di sistema globale del cibo condivisa, sul piano transnazionale, tra gli attori che intervengono nella sua regolazione. I passaggi di questa formulazione individuati (Fig. 1) saranno presentati in ordine non-cronologico nei primi due paragrafi di questo lavoro per mostrare i diversi aspetti che si accompagnano alla definizione normativa del sistema globale del cibo.

Figura 1 I passaggi della costruzione di una definizione condivisa di sistema globale del cibo. Elaborazione propria.



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 2021<sup>3</sup>, 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. Un sistema di sistemi, di cui il lavoro di 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),

<sup>3</sup> 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.

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 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. 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 indica cinque linee di azione per la costruzione di un sistema desiderabile del cibo: «1. ensuring access to safe and nutritious food for all; 2. shifting to sustainable consumption patterns; 3. boosting nature-positive production at sufficient scale; 4. advancing equitable livelihoods and value distribution; 5. building resilience to vulnerabilities, shocks and stresses» (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<sup>4</sup>.

Nelle riflessioni 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

---

<sup>4</sup> Il frame di una politica, definito e approfondito concettualmente nel capitolo 5 di questo lavoro, si configura come un elemento fondamentale per la legittimazione delle politiche e delle azioni da esse derivate.

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*. Per fare questo è possibile fare riferimento al prezioso articolo *“When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions”* (Béné, et al, 2019), il quale 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 rileva una visione condivisa nelle analisi su due aspetti principali. Da un lato, il termine fallimento ricorre in numerosi articoli che auspicano la transizione verso un sistema sostenibile del cibo, la quale richiede una nuova concettualizzazione che «enfatizzi la multicausalità dei *food systems*, risultato dell’interazione tra componenti interdipendenti» (127, trad. mia)<sup>5</sup>.

Sul piano degli attori transnazionali 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. Due documenti pubblicati nel 2018, rispettivamente intitolati *“The Future of Food and Agriculture”* e *“Sustainable food systems Concept and Framework”*, hanno contribuito a tracciare un’agenda globale di policy del cibo orientata alla sostenibilità. Nel primo report, si rivendica l’esigenza di operare una transizione a livello globale da un sistema del cibo in cui si rileva una diffusa povertà e disoccupazione tra i lavoratori del settore agricolo, la scarsità di risorse come la terra e l’acqua e gli impatti della produzione sul cambiamento climatico (FAO, 2018). Per la transizione la FAO indica 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

---

<sup>5</sup> A pagina 125 gli autori propongono 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.

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, trad. mia). Il raggiungimento di questi obiettivi è presentato come il prerequisito per un processo di transizione verso un sistema del cibo sostenibile.

L'analisi della FAO prevede la costruzione di tre possibili scenari per il futuro del sistema del cibo, presentati mediante la formula delle *narratives* di scenario<sup>6</sup>. I tre scenari, costruiti su modelli storici e scelte alternative, indicano tre orizzonti di policy: «business as usual (BAU), towards sustainability (TSS), and stratified societies (SSS)»<sup>7</sup> (2018a: 44). Il secondo scenario descrive un sistema desiderabile del cibo capace di presentare i vantaggi in termini ambientali, economici e sociali di una transizione ispirata al principio di sostenibilità.

Il secondo documento FAO preso in esame propone un *framework* per rendere operativa la transizione alla sostenibilità. La pubblicazione si apre con la definizione di sistema 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, trad. mia)<sup>8</sup>. È su questa definizione che numerosi report istituzionali e contributi della letteratura

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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 diseguaglianze tra gli strati sociali.

<sup>8</sup> 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».

scientifiche 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 muove da una critica all'attuale assetto delle politiche del cibo. In particolare, il limite dell'approccio tradizionale alla regolamentazione del cibo risiede in un modello di intervento settoriale che si traduce nell'eccessivo peso al sostegno della produzione. In risposta alla critica mossa, la FAO suggerisce 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, trad. mia).

In questa prospettiva si inserisce la proposta FAO di *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)<sup>9</sup>. 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 ai singoli attori del sistema alimentare (es. imprese, agricoltori, consumatori) la capacità di incidere sulle performance complessive e

---

<sup>9</sup> 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.

di conseguenza di contribuire ai cambiamenti<sup>10</sup>. Il concetto di sostenibilità offre quindi agli attori coinvolti nella regolamentazione del cibo un potente immaginario in grado di orientare scelte e progettualità nel campo della regolamentazione 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. La definizione citata in precedenza è coerente 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. L'Agenda declina questo programma in impegni ambiziosi: la lotta alle forme di diseguaglianza, 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 primo passaggio del programma di lavoro ed è inteso come una conduzione propedeutica per il

---

<sup>10</sup> Questo approccio valorizza il ruolo di attori non-istituzionali nel processo di transizione alla sostenibilità, un tema che sarà approfondito nei prossimi capitoli di questo lavoro dedicati ai sistemi di governance locale/urbana del cibo.



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 riporta 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*<sup>11</sup>, intesi e proposti 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: p.13). 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.

Come sostenuto da Loewe, la redazione dei MDGs ha avuto il merito fornire agli stati obiettivi comprensibili di cui era facilmente riconoscibile la direzione; allo stesso tempo però essi hanno attirato numerose critiche, in particolare dai sostenitori degli SDGs, per il loro riferirsi a obiettivi di breve o medio termine, poco compatibili con l'idea di uno sviluppo sostenibile (2015). Gli SDGs, ancora

---

<sup>11</sup> Per ragioni di spazio il tema degli SDGs sarà trattato limitatamente al secondo 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>

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 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).

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". 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, 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 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). 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*).

I target dell'obiettivo numero 2 indicano dunque un percorso di cambiamento a tutti gli attori e portatori di interesse coinvolti nelle fasi di produzione, distribuzione, consumo e waste management del sistema del cibo. L'idea di una sfida collettiva di policy si ritrovava già nell'iniziativa "Zero Hunger Challenge"<sup>12</sup> promossa, nel 2012, dalle Nazioni Unite in coerenza con quello che sarebbe

---

<sup>12</sup> Un approfondimento è disponibile al link: <https://www.un.org/zerohunger/content/pathways-zero-hunger>

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 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<sup>13</sup>.

L'Agenda 2030 propone un sistema – obiettivo, 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 propone 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

---

<sup>13</sup> 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.

principi identificati dalla FAO bilanciano le dimensioni sociale, economica e ambientale della sostenibilità: 1. increase productivity, employment and value addition in food systems; 2. protect and enhance natural resources; 3. improve livelihoods and foster inclusive economic growth; 4. enhance the resilience of people, communities and ecosystems; 5. adapt governance to new challenges (2018c: 8). Questi principi sono alla base di un set di 20 azioni<sup>14</sup> che la FAO propone agli stati 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.

---

<sup>14</sup> 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. 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.

### 1.3 L'obiettivo della Food Security

Come mostrato nel precedente paragrafo, l'SDG numero 2 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 nel proseguo del lavoro, delle politiche, delle azioni e dei progetti su scala locale. 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 può essere tradotta nel concetto di *Food Security*, quando si riferisce al tema della disponibilità di cibo. Dall'altro, la sicurezza alimentare può indicare la salubrità e la qualità del cibo ed essere tradotta con il concetto di *Food Safety*. Entrambi i concetti indicano due dei principali obiettivi, distinti ma complementari, connessi con le politiche del cibo sia su scala globale che 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 tra la sicurezza alimentare e la sovranità alimentare.

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 consentono di tracciare la dimensione, i trend e le conseguenze del problema dell'accesso al cibo a livello globale<sup>15</sup>. I rapporti distinguono due principali condizioni di mancato

---

<sup>15</sup> 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/>

accesso al cibo delle persone, lo stato denutrizione e la condizione di *severe food insecurity*. In particolare, per l'anno 2019 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 di salute delle due condizioni di insicurezza alimentare, essa incide negativamente sullo sviluppo psicologico, emozionale e sociale delle persone (Pérez-Escamilla, 2017). La FAO evidenzia come la prevalenza del problema riguardi 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 di questa ricerca, 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 riemersa 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 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 connesse 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 dalle importazioni di cibo con il rafforzamento delle riserve nazionali (Mittal, 2009).

Come mostrato dalla crisi dei prezzi 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 diseguaglianze di genere o la connessione con il tema dei diritti umani. Come sostenuto da Per Pinstrup-Andersen, questo concetto aveva, originariamente, lo scopo di valutare la disponibilità e la capacità, a livello nazionale, di produrre cibo a sufficienza (2009). 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 (p. 5). 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 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»<sup>16</sup>.

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

---

<sup>16</sup> Il testo integrale è disponibile al link: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>



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). Il lavoro di ricostruzione si basa 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*). I “vecchi” discorsi sulla *Food Security* prediligevano un’impostazione fortemente centrata sull’aumento della produzione di cibo per rispondere alla sottoproduzione, la quale è alla causa di malnutrizione e di un sottoconsumo che ha ripercussioni negative sul reddito degli agricoltori. Le azioni “preferite” riguardavano il coordinamento tra paesi sui livelli di produzione ed il potere della regolamentazione è collocato a livello dei governi nazionali. All’opposto, gli approcci considerati dagli autori come emergenti si concentrano sul mismatch tra produzione e consumo, ricercano 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. Dal punto di vista della concezione della salute, gli approcci emergenti considerano prioritario il contrasto alla diffusione di non-communicable disease, e pongono l’attenzione al consumo inteso sia come under-consumption, over- e mal-consumption. Gli approcci ispirati al concetto di sostenibilità propongono quindi un’idea di costruzione di una governance globale per rispondere alle preoccupazioni circa i rapporti tra attori privati, istituzioni e governi. Uno dei meriti indiscussi del lavoro di Lang e Barling, è stato quello di aver elaborato due approcci ideal-tipici al tema della *Food Security* che consentono di intravedere la contrapposizione tra policy issues, preoccupazioni di policy, soluzioni e priorità di intervento.

Da un lato, la crisi dei prezzi del 2007-2008 ha mostrato le vulnerabilità mercato del cibo, dall'altro, ha rappresentato per i sostenitori del paradigma della *Food Sovereignty* l'occasione per rilanciare la critica alle dinamiche di governo del sistema del cibo. Il paradigma della sovranità alimentare si è affermato nel dibattito globale nel 1996 per l'azione del movimento contadino internazionale "La Via Campesina"<sup>17</sup>, 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»<sup>18</sup>.

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)<sup>19</sup>. In questa prospettiva, i due concetti sono posti in contrapposizione in un dibattito che, tuttavia rischia di

---

<sup>17</sup> 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/>

<sup>18</sup> 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/>)

<sup>19</sup> Come vedremo nel prossimo capitolo, questa proposta incontra il tema degli *Alternative Food Networks*.

contrapporre un concetto fortemente normativo quale quello di sovranità ad un altro che nasce come 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 Bosia, 2011; Dekeyser, et Al., 2018). Sebbene sia riportata in maniera sintetica, la contrapposizione tra la sicurezza e la sovranità alimentare mostra come sussistano forti differenze nel dibattito internazionale sulla definizione dei problemi e delle loro cause, sulle soluzioni di policy da adottare e sui percorsi da intraprendere. Tuttavia, nei prossimi capitoli si proverà a mostrare come alcuni concetti stiano contribuendo su scala globale e di conseguenza locale alla costruzione di un'agenda comune (e condivisibile) del cibo.

#### *1.4 L'Unione Europea, la sostenibilità, la Politica Agricola Comune e la strategia Farm to Fork*

L'Unione Europea gioca un ruolo fondamentale nella produzione di politiche e strategie che regolano il sistema del cibo alle quali i governi nazionali e locali devono fare riferimento. Da un lato, l'UE ha competenze dirette sulla

regolamentazione del settore e si occupa di produrre politiche che intervengono nei singoli contesti nazionali dei paesi membri. Dall'altro, contribuisce a indirizzare il dibattito 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 politiche non deviano dalle agende globali sul rapporto tra sostenibilità e cibo.

Il riferimento principale circa il ruolo dell'UE è alla Politica Agricola Comune (PAC)<sup>20</sup>, 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: 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 consumatori<sup>21</sup>. La Politica Agricola Comune ha attraversato diverse fasi di riforma andando incontro ad un percorso evolutivo verso un cambio di paradigma. Questo percorso è stato ricostruito con precisione da Angelo Frascarelli (2017), il cui lavoro aiuta ad identificare tre fasi della PAC (Fig. 2) corrispondenti a obiettivi di: produttività; competitività; sostenibilità. I primi trent'anni della PAC hanno collocato al primo posto 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 ebbe come conseguenza negativa di

---

<sup>20</sup> Presso le istituzioni europee è attualmente in atto la fase di revisione della nuova PAC 2021-2027.

<sup>21</sup> Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/103/la-politica-agricola-comune-pac-e-il-trattato>

produrre eccedenze, le quali rappresentavano un costo per il bilancio della politica sia in termini di pagamenti che di spese per il loro smaltimento<sup>22</sup>. Questo aspetto ha comportato un riorientamento degli obiettivi introducendo alla fase della competitività (tra il 1992 e il 2000) iniziata con la riforma Mac Sharry<sup>23</sup>. Questa fase ha avuto l'obiettivo di riallineare il sistema dei prezzi garantiti ai livelli del mercato e di ridurre il numero delle eccedenze.

Figura 2 Le tre fasi della PAC. Elaborazione propria su fonte Busetti (2020), Frascarelli (2017).



Si è passati poi agli anni Duemila con l'avvento della priorità della sostenibilità ambientale dei sistemi del cibo. Con le parole di Busetti (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 PAC<sup>24</sup> corrispondente alle misure per lo

<sup>22</sup> Frascarelli ricorda l'introduzione delle "Quote Latte" nel 1984 come il primo esempio di intervento per contrastare il fenomeno della produzione di eccedenze.

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulla riforma si veda Roberto Henke (2002) "Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac".

<sup>24</sup> 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.

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 lavoro<sup>25</sup>. Le iniziative più importanti in termini di sostenibilità del settore riguardano, 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 2013<sup>26</sup>. Questo tipo di pagamenti diretti agli agricoltori prevedeva 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 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 criticato 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,

---

<sup>25</sup> Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/110/il-secondo-pilastro-della-pac-la-politica-di-sviluppo-rurale>

<sup>26</sup> Il testo integrale in lingua italiana è disponibile al link: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14753>

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 (UE, 2020). 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*<sup>27</sup> e stabilisce i nuovi obiettivi di sostenibilità per i sistemi del cibo, inclusi dunque quelli su scala urbana. Nella presentazione 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, trad. mia).

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 di consumo come

---

<sup>27</sup> 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](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

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.



## 2. La costruzione della prospettiva locale e urbana del cibo

### *Introduzione*

Tra gli anni Novanta del secolo scorso e il primo decennio dei Duemila si è assistito alla costruzione delle basi di una prospettiva locale/urbana per lo sviluppo di sistemi sostenibili del cibo. In questo capitolo è presentata una breve ricostruzione di questo processo, mediante il riferimento ai contributi al dibattito scientifico di sociologi, economisti, geografi, con una particolare attenzione al periodo 1990-2015. L'interesse per questi contributi è motivato dal ruolo che tali analisi, concettualizzazioni e riflessioni hanno avuto nella costruzione di questa prospettiva, talvolta con la partecipazione degli stessi ricercatori e accademici in progettualità locali.

Nel paragrafo 2.1 è approfondito un primo esempio del processo di costruzione della prospettiva locale, il quale è da ricercare nelle sperimentazioni locali negli Stati Uniti ed in Europa. Queste iniziative, condotte da attivisti, produttori e consumatori locali hanno avuto l'obiettivo di promuovere una ri-spatializzazione del sistema del cibo che ha interessato la produzione, la distribuzione ed il consumo. Sempre in quegli anni si sono poi sviluppate particolari nicchie di mercato, fondate sul rapporto diretto tra produttori e consumatori. Il secondo paragrafo è dedicato quindi al fenomeno degli *Alternative Food Network*, sostenuto da una volontà di azione politica, in particolare da parte dei consumatori, un fenomeno che ha evidenziato la contrapposizione tra il sistema convenzionale del cibo (globale) e il sistema alternativo (prevalentemente locale). Il terzo paragrafo propone una riflessione circa le forme di consumo critico e il loro rapporto con i nuovi bisogni immateriali e le nuove forme di azione politica condotte nell'ambito delle scelte di consumo.

Il paragrafo 2.4 si occupa del settore dell'*Urban Food Planning*, una disciplina che nasce nel dibattito tra accademici e professionisti del settore della pianificazione territoriale, il cui obiettivo era l'integrazione del sistema del cibo nella pianificazione urbana. L'ultimo paragrafo mette in relazione la costruzione delle basi della prospettiva locale/urbana e 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.

### 2.1 I sistemi locali del cibo

Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso il concetto di *local food system* (Feenstra, 1997; Henderson, 1998; Feagan, 2007; Martinez, et Al., 2010) ha rappresentato, specialmente negli Stati Uniti d'America, un ambito di sperimentazione di nuove forme di produzione, commercializzazione, consumo e regolamentazione del cibo. Nel 1997, Gail Feenstra ha ricostruito i due decenni di sperimentazioni, approfondendo gli studi sul tema dei sistemi regionali e locali del cibo negli USA. 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 (1997). L'elemento comune nei casi analizzati si ritrovava nell'idea 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*). L'impulso localista si è rafforzato agli inizi degli anni Novanta per la reazione di attivisti del cibo alla globalizzazione del settore agroalimentare ed alle politiche neoliberiste,

causa della perdita dei mezzi di sussistenza, pratiche agronomiche e conoscenze per i produttori locali (Allen, 2010).

Due domande consentono di approfondire le specificità della prospettiva locale: *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»<sup>28</sup>. 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, quando la sua commercializzazione avviene con canali specifici, quando 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).

In Italia, il primo criterio, eminentemente spaziale, è stato recentemente analizzato da Nadia Tecco, Marco Bagliani, Egidio Dansero, Cristiana Peano in un lavoro sul rapporto tra spazio e cibo che mostra l'eterogeneità di approcci<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Un approfondimento sul concetto di *local food system* è disponibile al link: <https://www.nal.usda.gov/afsic/local-food-systems>

<sup>29</sup> Per ragioni di spazio in questa sede non è stato possibile approfondire i singoli approcci e i concetti associati ai sistemi locali del cibo. Per la comprensione delle differenze tra gli approcci ispirati dai concetti di *Km Zero*, *Foodshed* e *Bioregione* si rimanda alla lettura dell'articolo citato.

che indirizzano le analisi e gli interventi di policy che conducono a processi di ri-spazializzazione dei sistemi del cibo. Nell'articolo, gli autori hanno impiegato nell'analisi i tre tipi di spazio identificati da David Harvey (2006, cit. in Tecco, *et Al.*, 2017): lo spazio assoluto, relativo e relazionale. Secondo gli autori, il primo tipo di spazio si riferisce alla distanza fisica. Ad esso è stata associata la retorica del *km zero*, il cui sovra utilizzo può rischiare: «di produrre visioni semplificate e banalizzanti» (p. 26) delle dinamiche e degli impatti ambientali. Un secondo concetto che approfondisce e aggiorna il rapporto tra spazio è cibo e quello di bacino alimentare (*foodshed*), il quale fa riferimento all'area in cui il cibo è prodotto e commercializzato. Gli autori considerano poi lo spazio dei flussi di materia ed energia in termini di metabolismo dei sistemi del cibo. Infine, l'analisi del rapporto tra spazio e cibo si estende al sistema di relazioni secondo l'approccio del bioregionalismo, un concetto che include nelle riflessioni sulle filiere agroalimentari lo spazio topografico e la dimensione culturale e sociale, enfatizzando le tradizioni locali (di produzione e consumo).

I processi di ri-spazializzazione del cibo sono avvenuti su diversi aspetti del sistema. Come mostrato da Robert Faegan, la ri-spazializzazione ha riguardato in primo luogo l'accorciamento delle catene di approvvigionamento, secondo il principio delle relazioni di prossimità (2007). Da un lato, questa prossimità è stata interpretata come un fattore positivo sulla visibilità del sistema di produzione e distribuzione con un conseguente riconoscimento dei prodotti, ai quali può essere dunque attribuita una certificazione di qualità. Dall'altro lato, le relazioni di prossimità costituiscono un elemento propedeutico alla «resurrezione della comunità» (2007: 27, trad. mia). In tal senso, Faegan riporta il caso delle *Community Supported Agriculture - CSA*<sup>30</sup> come esempio di costruzione di legami

---

<sup>30</sup> Le CSA prevedono 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. Nel 2015 il Dipartimento di Agricoltura USA ha censito circa 7000 CSA

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 & Van der Broek, 2021: 2, trad.mia). Diversi autori hanno discusso criticamente questa visione, ponendo l'attenzione sul rischio di incorrere in una trappola locale<sup>31</sup> nell'analisi, valutazione e progettazione di un sistema del cibo. 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 (Clancy & Ruhf, 2010). Come mostrato dalla sociologa Clare Hinrichs che ha analizzato politiche e tattiche dei processi di ri-localizzazione, essi possono avvenire sia mediante impulsi difensivi ed escludenti rispetto a ciò che è esterno al locale, sia attivando processi più vocati all'apertura alla diversità e all'inclusione (2003). Si tratta quindi di processi non

---

(<https://www.nal.usda.gov/afsic/community-supported-agriculture>). In Italia, al 2020, sembrano essere presenti solo quattro CSA a Bologna, Siena, Trento e Roma.

<sup>31</sup> Branden Born e Mark Purcell definiscono la *local trap* come la: «tendenza degli attivisti e dei ricercatori del cibo a presumere qualcosa inerente alla scala locale. Si 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, trad. mia).

esenti da tensioni tra una visione che ne legittima la desiderabilità e le difficoltà nella loro realizzazione e conduzione.

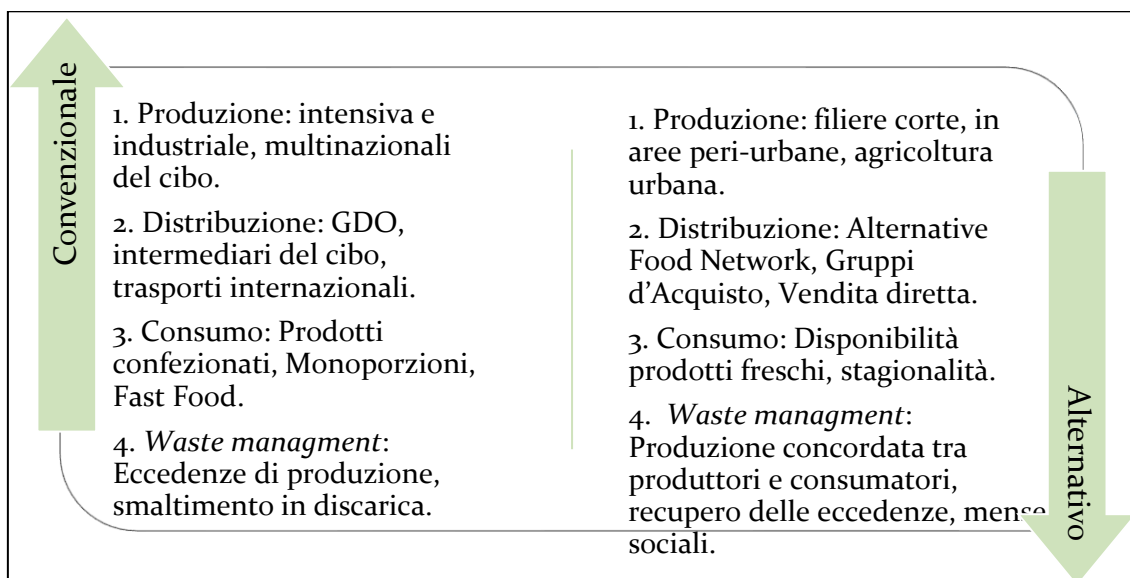
## 2.2 Il fenomeno degli *Alternative Food Networks* e l'azione dei consumatori

Come mostrato nel paragrafo precedente, la dimensione locale ha aperto la possibilità di ripensare la produzione agricola ed il consumo in termini di comunità e relazioni dirette tra gli attori, o 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 & Kirwan, 2010), distribuiti mediante canali paralleli a quelli convenzionali, come le botteghe solidali, i mercati contadini o le *Community Supported Agriculture* – CSA (Goodman & Goodman, 2009). Sebbene i circuiti alternativi siano stati interpretati nelle prime fasi del loro sviluppo come una possibile soluzione ai problemi delle aree rurali più svantaggiate, nel tempo essi sono emersi in forme innovative in aree urbane caratterizzate da un sistema agroalimentare globalizzato per la crescente attenzione dei consumatori alla salute ed all'ecologia (Renting, *et Al.*, 2003).

Nei primi anni del fenomeno si è fondato sulla contrapposizione delle reti alternative al sistema convenzionale e globale del cibo. Brian Ilbery e Damian Maye 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 (2005). Gli autori hanno

evidenziato che nella letteratura sugli AFN siano stati 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 lascia intravedere un criterio valutativo che distingue i due sistemi, i cui termini possono essere distinti sulla base delle quattro fasi del sistema del cibo: produzione, distribuzione, consumo, *waste management* (Fig. 3). 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 ed il recupero delle eccedenze alimentari.

Figura 3 Gli elementi della contrapposizione ideal-tipica tra i sistemi convenzionale e alternativo del cibo. Elaborazione propria.



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 le relazioni competitive che avvengono tra i due sistemi in contesti rurali intesi come «*competitive spaces*» (2006: 197). Secondo gli autori in questi spazi i circuiti alternativi possono crearsi micro-geografie del cibo in cui gli AFN possono assumere diverse forme, creare nicchie di mercato e competere con il sistema convenzionale.

Sebbene in questa sede non sia opportuno né possibile per ragioni di spazio approfondire il dibattito sui circuiti alternativi del cibo è possibile approfondire le implicazioni politiche del fenomeno. Angela Tregear ha ricostruito le principali prospettive teoriche che hanno osservato il fenomeno AFN, ciascuna delle quali ha fornito un'interpretazione circa le implicazioni dei circuiti alternativi del cibo: la *political economy*, la sociologia rurale, le teorie sulla governance e la *networks theory* (2011). Se ci si sofferma sulla prospettiva della *political economy*, si può evidenziare come gli studi che hanno applicato all'analisi questa lente teorica si siano concentrati sull'analisi dei rapporti di forza interni ai sistemi del cibo (*Ibidem*). Essi hanno quindi interpretato i circuiti AFN come uno strumento potenziale di contrasto alla globalizzazione del sistema del cibo. Una potenzialità che secondo Melanie DePuis e David Goodman è tendenzialmente stata ignorata dagli studi sulle esperienze di localismo, nelle quali è prevalente la dimensione politica:

«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).



### *2.3 Nuovi bisogni, nuove forme di azione politica. Il consumo critico*

In riferimento all'azione politica degli Alternative Food Networks è opportuno proporre un breve approfondimento circa il fenomeno del consumo critico e l'interpretazione fornita delle scienze sociali e dagli studi sulle nuove forme di partecipazione politica.

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 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 assume 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, in uno degli spazi che Beck definiva come regni della subpolitica, esterni alle sedi istituzionali, dove nuovi attori possono divenire protagonisti di nuovi tipi di conflitto (1997). Come sostenuto da Simone Tosi, siamo 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 luogo di rivendicazioni politiche si può parlare 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» (Fabri, 2006: 69). Sebbene queste forme si basassero quindi su un'azione di contrapposizione evidenziata dal rifiuto di consumare determinati prodotti<sup>32</sup>, 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 nelle reti AFN. Questa azione può svolgersi come singoli individui/famiglie di consumatori o in forma collettiva come nel caso dei Gruppi d'Acquisto Solidale (GAS): 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. I 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. Tuttavia,

---

<sup>32</sup> 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>

L'impegno politico mediante l'esercizio di scelte di consumo è stato criticato da autori come Stewart Lockie, il quale 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 particolare, secondo l'autore essi rischiano di promuovere ancora una volta il primato della responsabilità individuale, in questo caso esercitata sottoforma di individui consumatori (2009).

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 & 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 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* sul sistema locale/urbano del cibo?

#### 2.4 Il settore dell'*Urban Food Planning*

Lo sviluppo di un sistema locale/urbano del cibo prevede la costruzione di un sistema di relazioni tra produttori e consumatori, istituzioni locali e privati, movimenti, attivisti ed esperti, e la connessione tra le sue parti e le sue fasi. Come mostrato nei paragrafi precedenti, riferiti in particolare ai casi del Nord America e dell'Europa, tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso sono stati condotti diversi tentativi in questa prospettiva animati da attivisti del cibo, amministratori locali e reti tra produttori e consumatori. Questa sfida ha avuto un nuovo impulso agli inizi del Duemila quando esperti del settore della pianificazione urbana hanno aperto la strada dell'*Urban Food Planning*.

In questa direzione possono essere citati i lavori dei pianificatori statunitensi Kameshwari Pothukuchi e Jerome L. Kaufman, i quali hanno fornito un contributo fondamentale nel dibattito evidenziando la rilevanza del tema del cibo, e degli aspetti ad esso collegati, nell'ambito della pianificazione urbana (1999). 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, i cittadini e la qualità della vita nei quartieri» (217, trad. mia). Approfondendo il loro punto di vista, il sistema del cibo incide sull'economia urbana riguardando il settore della ristorazione dalle piccole taverne ai grandi fast food, dalla grande distribuzione organizzata ai piccoli rivenditori di prodotti alimentari. Allo stesso tempo, la pianificazione di un sistema locale del cibo è da considerarsi come una leva per il contrasto al fenomeno dell'*urban sprawl* (e del consumo di suolo). Non da ultimo, la disponibilità di cibo sano rappresenta una precondizione per la qualità della vita nelle città, ed è un ambito in cui sono evidenti le differenze tra le diverse categorie sociali<sup>33</sup>. Per tali ragioni gli autori

---

<sup>33</sup> In particolare, gli autori si riferivano alle differenze nelle diete delle minoranze etniche che popolano le città americane.

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 & Kaufman, 2000).

Joe Howe ha condotto nel 2002 uno studio empirico sulle città di Leeds e Bradford con l'obiettivo di analizzare i primi interventi di pianificazione urbana del cibo nel Regno Unito. L'autore ha mostrato come nei casi analizzati, l'intento della pianificazione fosse 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 (2002). Questo studio, citato a titolo di esempio, consente di comprendere come la pianificazione del cibo possa agire sulla dimensione spaziale delle città, prevedere concessioni e agevolazioni, l'imposizione di divieti e altri strumenti normativi.

Come sostenuto da Kevin Morgan, le riflessioni di Pothukuchi e Kaufman del primo decennio del Duemila hanno accresciuto la consapevolezza degli esperti sulle potenzialità del *food planning* e sui loro compiti: «la comunità della pianificazione ora sta iniziando svolgere un ruolo importante nel tentativo di creare un sistema del cibo nuovo e più sostenibile, uno che sia meglio allineato con gli obiettivi sociali di salute pubblica, integrità ecologica e giustizia sociale (2013: 1, trad. mia). Un settore che doveva lavorare a stretto contatto con le istituzioni locali sfruttando una contingenza positiva:

«i governi della città stanno iniziando a rendersi conto che, mentre i loro poteri sul sistema alimentare sono circoscritti, l'uso concertato della pianificazione e poteri di approvvigionamento possono fare una differenza significativa per la qualità del *foodscape* urbano, soprattutto nelle mense pubbliche e negli spazi pubblici» (Morgan, 2015: 1389, trad. mia).

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 Pettenati e Alessia Toldo, 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 (2014).

L'*urban food planning* è quindi da considerarsi come uno dei tasselli concettuali che hanno direzionato le riflessioni del dibattito scientifico sulla valenza della scala locale e urbana del cibo. Questo dibattito ha sostenuto una visione che intende il *food system* non come un settore economico o un tratto culturale ma come un fattore territoriale che lega aspetti economici, sociali ed ambientali (Calori, et Al., 2017). A questo compito sono stati chiamati dunque gli esperti del settore, le amministrazioni locali e gli operatori del sistema, secondo un modello di politica urbana approfondito nel prossimo capitolo.

### *2.5 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 dalle analisi sui processi di urbanizzazione di inizio secolo. Nel 2000 la pubblicazione

dell'*International Food Policy Research Institute (IFPRI)*<sup>34</sup> "*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 testi<sup>35</sup>, divenuti punti di riferimento nel dibattito del tempo. 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 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

---

<sup>34</sup> 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/>)

<sup>35</sup> 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 Brouckhoff; 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>)

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, trad. mia).

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 & Jameton, 2000; Drescher, 2002). Questo tema fu approfondito nel primo numero della rivista "The Urban Agriculture Magazine" della RUAF Foundation<sup>36</sup>, 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, trad. mia). 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 non solo come luogo di consumo ma anche di produzione di cibo.

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 anche ad un cambiamento nelle preferenze alimentari (Per Pinstrup-Andersen, *et Al.*, 2001). La crescita di

---

<sup>36</sup> 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 studio e singole città. (<https://ruaf.org/>)



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).

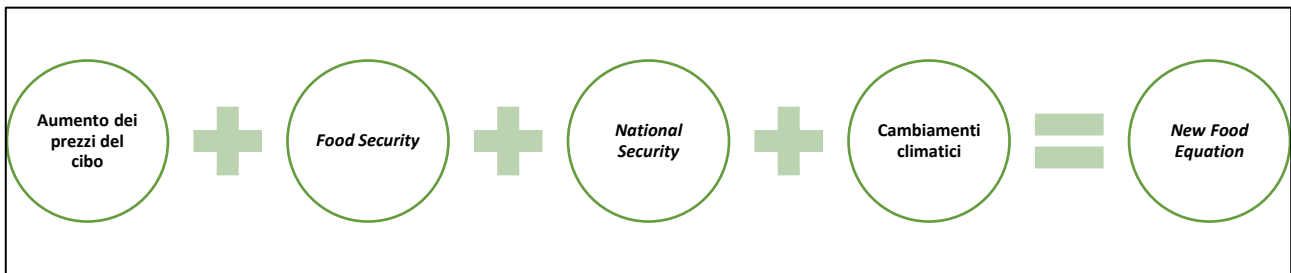
La rilevanza della scala urbana sulla risoluzione dei problemi connessi al cibo è stata approfondita da un importante articolo del 2010 di Kevin Morgan and Roberta Sonnino dal titolo "*The urban foodscape: world cities and the new food equation*". Nell'articolo gli autori tematizzavano l'avvento di una 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: la crisi dei prezzi del cibo del 2007-2008 (Cfr. Cap.1); gli oltre 6 milioni di persone in condizione di insicurezza alimentare (2010). Da un lato, la crisi dei prezzi aveva comportato proteste politiche in circa 60 paesi del mondo, rivelando una minaccia per la sicurezza nazionale dei singoli paesi. Dall'altro lato, 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 (Fig. 4) 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, trad. mia).

Figura 4 I fattori della New Food Equation. Elaborazione propria su fonte Morgan e Sonnino (2010).

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*<sup>37</sup> e *food swamps*<sup>38</sup> 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"<sup>39</sup> (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

<sup>37</sup> 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, trad. mia).

<sup>38</sup> 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, trad. mia).

<sup>39</sup> Per un approfondimento si rimanda all'articolo di Neil Wrigley 'Food Deserts' in British Cities: Policy Context and Research Priorities (2002).

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 del cibo, sia delle possibili soluzioni alla scala urbana. Problemi evidenti tanto nelle megalopoli del sud, interessate da rapidi processi di urbanizzazione, quanto nei grandi, medi e piccoli e medi centri urbani dei paesi del nord alle prese con problemi connessi con le diseguaglianze interne di accesso di cibo sano.

### 3. Le *Urban Food Policies* o politiche locali/urbane del cibo

#### *Introduzione*

Il tema delle *Urban Food Policies* (UFPs), o politiche locali/urbane del cibo, si è affermato su scala globale dopo un lungo percorso decennale di legittimazione della scala locale come livello privilegiato per la gestione dei problemi della *food security* e del cibo. A questo percorso hanno contribuito le azioni di grandi organismi transnazionali, il dibattito condotto in occasione di eventi internazionali, e il lavoro, spesso sul campo, di esperti, accademici e attivisti del cibo.

Questo capitolo, ed in particolare i primi due paragrafi, si concentra su 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) della *Food and Agriculture Organization* (par 6.1); la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP) da parte di oltre 100 governi cittadini in occasione di EXPO 2015 (par. 6.2). Nei paragrafi 6.3 e 6.4 è riportata una breve descrizione delle UFPs sulla base di una breve 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.

#### *3.1 La FAO ed il concetto di “City Region Food System”*

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. Come accennato nel precedente capitolo, le preoccupazioni circa il rapido processo di

urbanizzazione di inizio secolo hanno costituito per l'organizzazione la convinzione alla base del rafforzamento degli interventi a livello urbano. In particolare, tale convinzione si è basata sulla stima, al 2050, di una popolazione mondiale al 70% residente in aree urbane. 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 cibo<sup>40</sup>. Per l'oggetto di questo lavoro, 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. Il riferimento è quindi al 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, *et Al.*, 2017). Questo dibattito ha condotto ad una definizione che evidenzia la dimensione sistemica dell'approccio di policy suggerito dalla nozione di CRFS (Fig. 5), 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 hinterland<sup>41</sup>» (FAO, 2019).

La definizione spaziale di un sistema del cibo su scala urbana e peri-urbana, introdotta dal CRFS, rappresenta un primo elemento di innovazione sul piano

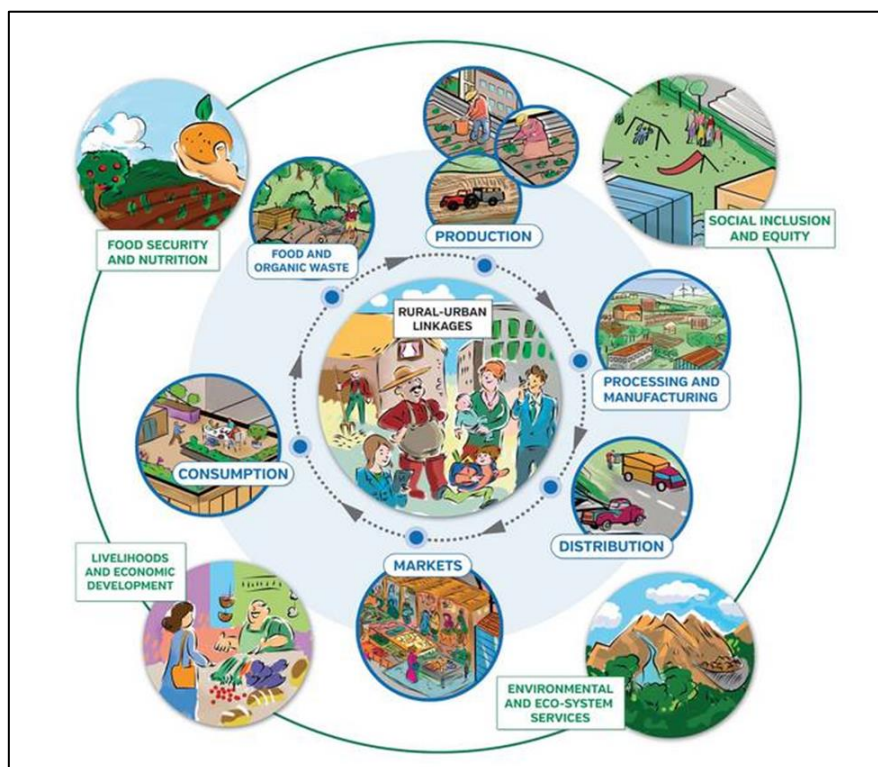
---

<sup>40</sup> 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/>).

<sup>41</sup> "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" (Trad. mia).

delle azioni e delle politiche del cibo. 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.

Figura 5 La rappresentazione grafica del City Region Food System. Fonte FAO 2019.



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, riportate in nota, del mondo – capitali e non del sud e del nord del mondo – nel periodo 2015-2019<sup>42</sup>. Il programma, condotto dalla FAO e dalla RUAF Foundation, ha previsto un intervento di pianificazione per i sistemi locali del

<sup>42</sup> 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).

cibo delle dieci regioni urbane<sup>43</sup> individuate. Come accennato nel terzo capitolo di questo lavoro, la definizione di sistema del cibo promuove una visione normativa, e spesso supportata da immaginari condivisi, su ciò che dovrebbe essere o divenire, un passaggio da cui non è esente il CRFS. In tal senso, il programma propone 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 & RUAFF, 2015: 6, trad. mia).

Il *CRFS programme* si è svolto seguendo una scaletta che prevedeva 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 programmazione<sup>44</sup>. 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 RUAFF Foundation ha individuato un set di attori privati che richiederebbero un maggiore coinvolgimento nella progettazione e nella governance di un CRFS:

---

<sup>43</sup> 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 (trad. mia). Fonte: <https://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/defining-the-crfs/en/>

<sup>44</sup> Un approfondimento sul *toolkit* del programma è disponibile al link: <http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/introduction/moreinfo/en/>

«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, trad. mia)».

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”, stavolta per il percorso di questo lavoro, è rappresentato dalla pubblicazione “*FAO framework for the Urban Food Agenda*”. Il documento si propone di fornire all’organizzazione la linea guida nel:

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

L’Agenda Urbana del Cibo indica le città come il luogo deputato al raggiungimento di una sostenibilità sul piano della *food security*. Come mostrato nel capitolo precedente, le ragioni di questa scelta 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 l’Agenda Urbana del Cibo trova 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-urbane, 2) inclusione



sociale e equità, 3) resilienza e sostenibilità, e 4) (inter)connessioni del sistema alimentare» (p. 12, trad. mia). In particolare, il quarto principio mostra la grande attenzione dell'organizzazione nella costruzione di una visione sistemica del sistema del cibo e dei suoi problemi e impatti. Adottando questo 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, trad. mia).

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 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 era 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 i governi cittadini si sono proposti 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 rivendicava 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 tentativo di costruire un *framework* condiviso su scala globale per i governi locali intenzionati a condurre azioni e

politiche del cibo<sup>45</sup>. Contestualmente, la sottoscrizione del Patto è stata il punto di partenza per la costruzione di un network urbano sulle politiche del cibo che al 2021 conta 211 città aderenti<sup>46</sup>. 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. Il network promuove l'organizzazione di forze globali e regionali<sup>47</sup> 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»<sup>48</sup>. Il network 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:

---

<sup>45</sup> Questo processo ha fatto leva sull'espressione *Urban Food Policy* alla quale saranno dedicati i prossimi paragrafi del capitolo.

<sup>46</sup> 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/#>

<sup>47</sup> 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/>)

<sup>48</sup> Trad. mia, fonte: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/award/>

«politiche alimentari, programmi e iniziative delle città partecipanti (compresi 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) quadro d'azione» (Forster, *et Al.*, 2015: 16, trad.mia).

Come mostrato nel capitolo 5, l'aggregazione di città nell'ambito di networks urbani non è un fenomeno nuovo ma si configura come una forma consolidata di strutturazione di relazioni tra istituzioni locali. Tuttavia, il campo delle politiche urbane del cibo si mostra come un ambito particolarmente favorevole sia per la costruzione di reti a livello nazionale che transnazionale sia per la formazione di reti tra gruppi locali. In tal senso, Raychel Santo e Ana Moragues-Faus hanno recentemente analizzato l'azione dei local food policy groups (LFPGs) nella sua dimensione 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 (2019). Sebbene diverse in termini di 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 dati sulla *food security* urbana, l'azione di *advocacy* e la formazione di esperti e policy-making sul tema delle politiche alimentari<sup>49</sup>;

---

<sup>49</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link <https://www.afsun.org/>

- (scala transnazionale) il “*C-40 Network*” riunisce 96 città globali impegnate in politiche per il contrasto al cambiamento climatico. Il C-40 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»<sup>50</sup>. Il C-40 è promotore del “*Food System Network*”<sup>51</sup>, 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 sostenibili<sup>52</sup>.
- (scala nazionale) Il “*Food Policy Network*” (FPN), operante negli Stati Uniti, è un progetto del *Johns Hopkins Center for a Livable Future* (John 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»<sup>53</sup>.

Questa breve ricostruzione del MUFPP e della rete di città da esso promossa ha come scopo mostrare come tali organizzazioni, spesso sostenute da saperi esperti secondo la configurazione di *knowledge network* (cfr. cap. 5), stiano giocando un

---

<sup>50</sup> Un approfondimento sulle attività di ricerca del C-40 Network è disponibile al link: <https://www.c40.org/research>

<sup>51</sup> ([https://www.c40.org/networks/food\\_systems](https://www.c40.org/networks/food_systems))

<sup>52</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.sustainablefoodplaces.org/>

<sup>53</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: <http://www.foodpolicynetworks.org/about/>

ruolo rilevante nella diffusione di idee, soluzioni e azioni di policy del cibo, contribuendo anch'esse alla co-costruzione della prospettiva urbana.

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

La costruzione della prospettiva locale e urbana del cibo si è compiuta con l'apporto di diversi attori, percorsi, sperimentazioni e programmi che hanno perseguito il comune obiettivo di ripensare il sistema del cibo, o una sua declinazione su scala locale. Come mostrato nei paragrafi precedenti, l'approccio indicato dal concetto di CRFS e gli obiettivi indicati dal MUFPP hanno favorito la diffusione a livello globale delle *Urban Food Policies* (UFPs) intese come ambito d'azione prerogativa dei governi locali. Ma cosa si intende con questa espressione?

Proprio a ridosso dell'esposizione universale Andrea Calori e Andrea Magarini hanno proposto una definizione delle UFPs che enfatizza il rapporto tra regolamentazione del cibo e sviluppo urbano: «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. Come sostenuto da Roberta Sonnino, tali interventi sono generalmente preceduti dalla formulazione di un documento guida che può assumere le denominazioni di "Piano", "Carta", o "Strategia" del cibo nella quale sono indicate la visione, gli obiettivi e gli indicatori per valutare i progressi ottenuti (2016). 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 ha evidenziato come, a pochi anni da EXPO 2105, il campo delle UFP si trovasse ancora in una

condizione di incertezza su cosa si intenda per una strategia di intervento su un sistema locale del cibo (2017). 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 fornire un quadro politico integrato che colleghi programmi, istituzioni, e corsi di azione» (p. 3, trad. mia). Coerentemente con le concettualizzazioni sui sistemi locali e urbani del cibo (*cf.* cap. 2), questa definizione si concentra 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 UFP: «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, le UFP 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 (2015).

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 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 (2009). 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 & 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 & Halliday, 2017). Il lavoro ha poi evidenziato i diversi possibili punti d'ingresso per la costruzione di una politica integrata del cibo urbana (Fig. 6)<sup>54</sup>, 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 locale del cibo. Gli obiettivi degli interventi di una UFP sono quindi molteplici e si riferiscono a diverse *issues* connesse con il sistema urbano del cibo. 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).

---

<sup>54</sup> I punti di ingresso di una UFP rappresentati in figura riguardano: la *food security*, l'accesso al cibo, la salute pubblica, il cambiamento climatico, lo spreco alimentare, l'economia locale, la salubrità del cibo.



Figura 6 I punti d'ingresso di una politica integrata del cibo. Fonte IPES FOOD 2017.



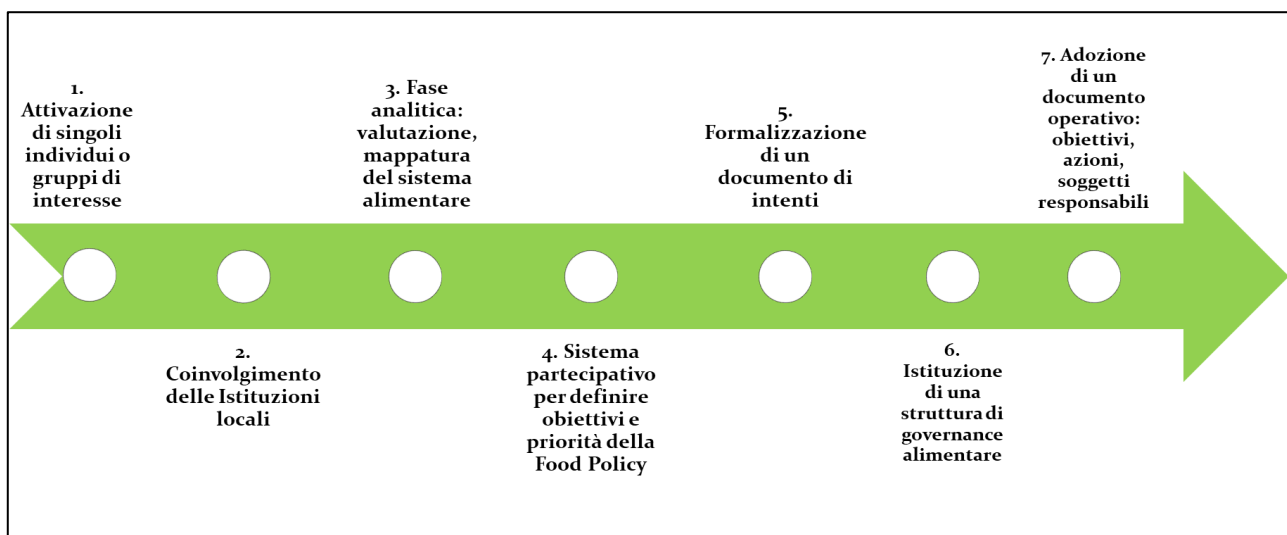
Il passaggio dall'entrata in agenda di una UFP alla realizzazione di una politica integrata del cibo prevede però delle fasi intermedie. Queste ultime sono state descritte dall'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana<sup>55</sup>, pubblicato nel 2017, che individua sette passaggi per la costruzione di una politica integrata (Fig. 7). Il primo passo consiste nell'attivazione istituzionale o da parte di gruppi di interesse locali che introducono il tema nell'agenda 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

---

<sup>55</sup> 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 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/>

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).

Figura 7 Le fasi del percorso di costruzione di una Urban Food Policy. Elaborazione propria su fonte Atlante del Cibo di Torino Metropolitana (2017).



Queste fasi consentono di intravedere alcuni degli aspetti caratteristici che lasciano intravedere quindi un modello di costruzione di una UFP che questa ricerca proverà ad approfondire. 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. Questi aspetti, a cui si aggiunge la successione delle sette fasi indicate nell'Atlante, configurano quindi un modello di *urban food policy*.

### 3.4 L'inclusione di attori non-istituzionali e gli strumenti di governance delle UFP

Una delle principali poste in gioco del processo di costruzione di una *urban food policy* risiede nel realizzare un modello di governance integrata e partecipata del cibo. In tal senso, le UFPs perseguono 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). La costruzione di una politica integrata richiede innanzitutto una capacità di coordinamento politico da parte dei governi cittadini (Matacena, 2016) rivolto sia alla armonizzazione delle modalità di produzione di policy del (e sul) cibo 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, nei percorsi decisionali, di attori non-istituzionali. Roberta Sonnino ha mostrato come le narrative prevalenti sulla governance delle UFPs evidenzino l'enfasi sui concetti di inclusione, partecipazione, riflessività e collaborazione (2019). 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 & Nicolarea, 2016), e i movimenti del cibo e dei consumatori (Sonnino & 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 & 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 UFPs?* Un percorso di costruzione di una UFPs 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, trad. mia).

Alethea Harper e colleghi 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 (2009). 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 FPC nel nord America<sup>56</sup> 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 (Bassarab, *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 dei 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, 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 (2008). 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 dei FPCs e i rappresentanti della politica locale (Clayton, *et Al.*, 2015). Tuttavia, recenti studi hanno interpretato l'indipendenza

---

<sup>56</sup> 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>

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 nuove forme di inclusione degli attori del sistema alimentare e strumenti di coordinamento della politica locale, su cui si tornerà nel proseguo del lavoro.

## Sezione 2 – La prospettiva teorica e gli strumenti concettuali

## 4. I processi di *urban governance*

### *Introduzione*

Sin dagli anni Settanta del secolo scorso le scienze sociali hanno osservato i mutamenti che si stavano producendo nei processi di regolazione pubblica e gestione dei problemi di rilevanza collettiva contribuendo, mediante l'elaborazione di concetti, teorie e approcci, ad analizzare i cambiamenti nella produzione e conduzione di politiche pubbliche. Questi cambiamenti hanno riguardato innanzitutto i rapporti tra attori pubblici e privati, istituzionali e non-istituzionali, in favore di una sempre maggiore interdipendenza tra di essi nei processi di ideazione, decisione e implementazione di azioni di policy. Questa interdipendenza nella produzione di politiche si manifesta poi anche fra poteri istituzionali situati sulle diverse scale transnazionale, nazionale e locale.

Il primo capitolo di questa sezione si occupa di introdurre i principali riferimenti concettuali utili per capire i processi suddetti e che ho impiegato nell'analisi empirica delle politiche locali/urbane del cibo. Il primo paragrafo introduce brevemente il concetto di politiche pubbliche (policy), mediante alcune definizioni e interpretazioni, e descrive le fasi del "ciclo di vita" del policy-making. Sempre nel primo paragrafo si fa riferimento al concetto di governance come strumento analitico per analizzare i processi di policy. Il secondo paragrafo si concentra sull'approccio conoscitivo ispirato al concetto di policy-networks, il quale pone l'attenzione sul tema dell'interdipendenza tra gli attori nei processi di policy-making, basata a sua volta sul possesso delle risorse politiche, economiche, cognitive impiegate. Il terzo introduce il rapporto tra il riorientamento delle priorità dei governi locali, l'erosione del welfare istituzionale e il tema dell'innovazione sociale nella fornitura di servizi sociali di



contrasto alla povertà. Il paragrafo 4.4 propone un breve approfondimento sul concetto specifico di urban governance e sul rapporto tra il governo delle città e le nuove sfide urbane dettate dai cambiamenti della globalizzazione e dall'affermazione del paradigma economico e politico del neoliberismo. Infine, l'ultimo paragrafo riflette sul concetto di metagovernance come strumento per interpretare i processi di coordinamento della governance che si rendono necessari a seguito dei suoi fallimenti, o per la volontà di gestire le sue criticità e di rendere più efficaci la sua azione.

#### *4.1 Le policy, il policy-making e il concetto di governance*

Osservare il campo delle politiche locali/urbane del cibo richiede innanzitutto una breve riflessione su cosa si intenda, in questo caso, con l'espressione politica (e successivamente politica del cibo). In questo lavoro si adatterà prevalentemente il termine inglese *policy*, che trova il suo corrispettivo in lingua italiana nel concetto di politica pubblica. La letteratura delle scienze sociali e politiche ne ha fornito numerose definizioni, consolidate e riconosciute nel tempo, che hanno contribuito alla comprensione condivisa dei vari aspetti e significati connessi a questa espressione. Una delle prime definizioni è stata coniata da Thomas Dye, che considerava una *policy* quello che i governi decidono di fare o di non fare (1972). Tuttavia, diversi autori hanno mostrato come le politiche pubbliche non siano una questione esclusiva dei governi, anche se ad essi sono deputate le scelte finali, ma come esse coinvolgano numerosi attori privati organizzati, ad esempio in gruppi di interesse. Le politiche pubbliche sono quindi un sistema di decisioni interrelate tra loro prese da un gruppo di attori (Jenkins, 1978) per la gestione di un problema o di una questione di interesse collettivo (Anderson, 1984). Le politiche pubbliche però per essere tali

devono essere condotte da attori che posseggano un'autorità legittima, sia nel prendere decisioni su interventi norme, che nello stanziare risorse finanziarie pubbliche (Regonini, 2001). Queste interpretazioni restituiscono un'idea di politica pubblica come una decisione, operata da parte di attori che esercitano un potere politico legittimo, che possono utilizzare, esercitando potere, strumenti normativi, finanziari, etc, per risolvere un problema di interesse collettivo, di concerto o in conflitto con un gruppo di attori portatori di interessi e competenze in quel preciso settore.

Secondo Luca Lanzalaco e Andrea Prontera le politiche pubbliche, nelle loro diverse declinazioni e interpretazioni, non esistono però come qualcosa di "oggettivo" ma sono espressione di: «un costrutto politico-istituzionale e analitico» (2012: 30). In particolare, sebbene una politica pubblica presenti elementi costitutivi oggettivi (es. decisioni, uffici, stanziamenti finanziari, etc.) rimane soggetta ai significati attribuiti dagli attori che le conducono e dai ricercatori (*ivi*). Analizzare una politica pubblica richiede quindi sia di guardare ai fatti oggettivi, sia di ricercare quegli elementi che, pur essendo meno tangibili, li hanno determinati, favoriti o ostacolati.

In questa stessa direzione, Gilberto Capano e Alessandro Natalini (2020) hanno evidenziato più recentemente come le politiche pubbliche siano il risultato di una combinazione dell'azione di tre elementi: attori, idee, strumenti. Gli autori, pur riconoscendo la centralità degli elementi strutturali e culturali nell'influenza sulle decisioni di policy, si sono soffermati sulla rilevanza del ruolo dei tre elementi sopracitati nella comprensione di una politica pubblica. Da un lato, sottolineano come gli attori siano i veri protagonisti del processo per la loro capacità di interpretare secondo la propria visione le politiche. Dall'altro, identificano nelle idee, nelle credenze e nei valori, i drivers fondamentali per l'azione. Infine,

considerano gli strumenti di policy messi in campo come una stretta derivazione delle idee e delle credenze che gli attori si fanno di essi (p. 15).

Porre lo sguardo al processo del policy-making richiede quindi una prospettiva teorica per poter osservare le interazioni tra i diversi attori che intervengono nella produzione delle politiche pubbliche. Questo processo ha assunto nella letteratura la denominazione di ciclo di vita<sup>57</sup> delle politiche, il quale presenta cinque fasi poste in successione: l'agenda setting, la formulazione della policy, la fase decisionale, l'implementazione e la valutazione (Howlett & 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 & Wegrich, 2007). Occorre poi che si apra quella che John Kingdon 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 (Kingdon, 1984). Seguono poi le fasi di formulazione e decisione in cui sono stabiliti gli obiettivi e le azioni delle politiche (Jann & Wegrich, 2007). Ad esse segue la fase dell'implementazione, nella quale possono entrare in gioco diversi livelli di governo, le amministrazioni pubbliche e gli stakeholder, ossia organizzazioni che riuniscono appartenenti a categorie sociali, imprese, enti del terzo settore, che intervengono nel processo (Lippi, 2007). L'ultima fase riguarda la valutazione dei risultati, la quale assume una particolare importanza per

---

<sup>57</sup> 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).

l'effetto di *feedback* che può esercitare rispetto agli obiettivi e alle condizioni iniziali del problema di policy, o dare luogo a nuove decisioni.

Osservare il processo, o ciclo di vita, del policy-making richiede quindi di includere nell'analisi gli attori non-istituzionali per comprendere il loro ruolo nelle sue fasi. A questo proposito, dagli anni Settanta del secolo scorso le scienze sociali hanno analizzato i mutamenti nei processi di produzione delle politiche pubbliche evidenziando il passaggio dal governo inteso come *government*, ossia l'insieme di regole e modalità di produzione delle politiche impiegate dalle istituzioni, alle forme di governo descritte e interpretate dal concetto di governance. 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).

Il concetto di governance può essere inteso come un costrutto «*double face*» (d'Albergo, 2014: 186). Da un lato, può avere fini di tipo analitico ed essere applicato all'analisi delle relazioni tra politica e società, dall'altro, può veicolare messaggi di carattere normativo nei confronti degli attori sociali. Il riferimento qui è al concetto (e alle ricette) di *good governance*, il cui compito è fornire modelli e soluzioni capaci di garantire la governabilità e l'efficacia dell'azione pubblica (*ivi*). Perseguire una buona governance è quindi una condizione altamente desiderabile nelle forme contemporanee di governo, la quale si basa su alcuni principi per certi versi inderogabili. Henk Addink ha recentemente approfondito

L'evoluzione del concetto di *good governance* mostrando l'integrazione dei suoi principi nei sistemi legali degli stati: accountability; correttezza; diritti umani; efficacia; partecipazione; trasparenza (2019). Il carattere normativo della governance è evidente quando è aggettivato dal concetto di partecipazione, di cui ne condivide lo spazio semantico, attraverso il richiamo retorico all'inclusione di attori sociali in questi stessi processi (Moini, 2012). Esistono quindi numerose teorie, approcci e concettualizzazione della governance che consentono di rilevare i diversi elementi ed esiti delle nuove forme di governo. In tal senso, Christopher Ansell e Jacob Torfing hanno sostenuto come questo concetto, sin dagli anni Novanta, abbia saputo imporsi nelle scienze sociali arrivando a evolversi in un vero e proprio paradigma (2016).

#### *4.2 La prospettiva dei policy networks*

Se è vero che il concetto di governance è arrivato a definire un paradigma di concetti, teorie e strumenti, diviene necessario selezionare i contributi che possono consentire di analizzare l'oggetto di questa ricerca. Il riferimento qui è alle cinque affermazioni di Gerry Stoker 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 (1998).

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 interazione tra attori istituzionali e non-istituzionali e, più in generale, tra politica e società. 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, trad. mia). 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. Secondo gli autori, in particolare, queste interazioni avvengono in reti, con rapporti stabili e frequenti, dove si consolidano le relazioni e il coordinamento tra attori con interessi simili (*Ibidem*).

Circa dieci anni fa, Henrik Enroth ha ricostruito l'evoluzione nel tempo del concetto individuando due fasi di sviluppo, rispettivamente il periodo tra il 1978 e il 1990 e l'intervallo tra gli inizi degli anni Novanta e il primo decennio del Duemila. Enroth ha identificato la sua origine negli studi nordamericani e inglesi di fine anni Settanta, i quali si sono concentrati sull'analisi di gruppi di individui coinvolti nella produzione di politiche pubbliche in particolari aree di policy (2011). Da un lato, questi lavori hanno interpretato il policy-making come un processo controllato da "triangoli di ferro" di attori con interessi e competenze su un determinato settore di policy. Dall'altro, citando la proposta concettuale elaborata da Hugh Hecllo di *issue network* (1978), il processo di produzione di policy è stato descritto come un ambito flessibile in cui gruppi di attori possono organizzarsi in reti ad hoc per la gestione di un problema. Come ricostruito da Enroth le prime ricerche si sono occupate prevalentemente delle relazioni interpersonali per poi passare, agli inizi dei Novanta, all'analisi delle relazioni

tra organizzazioni. Tuttavia, sebbene molti lavori in quel periodo si fossero concentrati sulle relazioni intergovernative, già nel 1991 Bernd Marin e Renate Mayntz mettevano in guardia dal considerare il ruolo degli attori statali come sempre predominante nelle reti (1991). Secondo gli autori la maggior parte dei primi network analizzati era connotata dalla presenza di attori pubblici e privati, segno di un processo di creazione di una “società senza centri” in cui non è possibile identificare a priori un attore egemonico con un ruolo determinante dei processi di policy-making (*Ibidem*).

Un aspetto particolarmente rilevante approfondito dalla scuola inglese, il cui capofila può essere considerato il già citato Rhodes, riguardava e riguarda tuttora l'interdipendenza nei policy networks. Riferendosi al caso del Regno Unito, l'autore evidenziava come le nuove forme di governance fossero funzionalmente basate sulla dipendenza tra livelli di governo e attori (Rhodes, 1997). Proprio questa mutua dipendenza rappresentava il motore dei policy networks ed era la diretta conseguenza della ineguale distribuzione di risorse e potere tra gli attori statali (*Ibidem*). L'attenzione al tema dell'interdipendenza tra attori di governo, non-istituzionali e privati ha rappresentato un contributo particolarmente rilevante fornito da questo approccio all'analisi dei sistemi di governance. Un tema per certi versi da considerare come “inevitabile” nell'analisi di sistemi di governance sempre più congruenti con una realtà sociale prodotta da relazioni di mutua dipendenza piuttosto che da gerarchie e indipendenze (Peterson, 2003).

In questa prospettiva già nel lavoro di Tanja Börzel, pubblicato nel 1998, erano state ricostruite le diverse interpretazioni e gli usi del concetto di policy network. L'autrice ha mostrato come il concetto sia stato impiegato negli studi sulla governance come strumento analitico per interpretare le relazioni tra gli attori. In particolare, Börzel ha evidenziato come fin dagli inizi questo concetto 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 (1998). 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, trad. mia). Ancora, l'autrice ha rilevato l'attenzione dei primi studi sulle reti di policy, ed in particolare della scuola tedesca (es. autori come Renate Mayntz), sul ruolo crescente dei privati nell'ideazione e formulazione delle politiche pubbliche, motivato dal possesso di risorse (finanziarie e cognitive) da immettere in tali processi.

Le riflessioni provenienti dalla letteratura degli anni Novanta circa le mutue dipendenze nei processi di policy-making mostra dunque come gli attori statali/governativi/istituzionali<sup>58</sup> abbiano da tempo dovuto condividere il processo di produzione di politiche pubbliche ad ogni scala e per ogni settore di policy. 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, come suggerisce l'approccio dei policy networks, 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).

#### *4.3 La scala urbana, le nuove politiche urbane, le azioni e gli attori dell'innovazione sociale*

---

<sup>58</sup> Questo processo è stato definito da Rhodes come svuotamento dello stato, dovuto alle crescenti interdipendenze dello stesso con le organizzazioni internazionali, il mercato e le diverse agenzie para-statali (2007).



Negli ultimi decenni la scala urbana ha assunto una crescente centralità nel dibattito scientifico sugli studi sulle politiche, la governance, i policy networks. Questa centralità si è incontrata negli studi sulla globalizzazione dei processi economici, sociali e culturali, che vede nelle città 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 sulle città globali, che ha mostrato il ruolo di città come New York, Londra e Tokyo nel controllo dei processi finanziari ed economici globali (2001). Le città e le grandi metropoli del mondo hanno quindi visto ridefinito il proprio ruolo e sono state interessate dalle trasformazioni nei processi di produzione di politiche pubbliche e nella gestione dei problemi collettivi interpretate dal concetto di governance.

Agli inizi degli anni Duemila diversi autori hanno attribuito queste trasformazioni al processo di affermazione del paradigma neoliberista divenuto, nel decennio successivo, un'arte egemonica di governo delle città contemporanee (Rossi & Vanolo, 2015). Bob Jessop ha mostrato come all'inizio del nuovo secolo le interpretazioni neoliberali circa il futuro delle città attribuissero ad esse la responsabilità sul proprio destino economico, auspicando lo sviluppo autonomo di mercati del lavoro locali, infrastrutture, all'oggi, la crescita dell'attrattività e della qualità della vita (2002). In questa prospettiva, si è diffuso a livello globale un modello competitivo di gestione dello sviluppo urbano votato alla crescita economica (Peck & Tickell, 2002) che ha contribuito a riorientare le priorità di spesa e di regolazione dei governi locali (e nazionali). In particolare, il processo di neoliberalizzazione ha mutato profondamente il tipo e le modalità di conduzione delle politiche urbane, passate da una prevalente opera di gestione dei servizi a livello territoriale alla necessità di perseguire strategie di sviluppo economico.

Queste trasformazioni e i conseguenti riorientamenti delle priorità delle amministrazioni locali si sono accompagnate ai processi di “erosione” dei sistemi di welfare che hanno interessato in particolare la scala comunale, deputata alla fornitura di servizi connessi con i problemi della disabilità, dell’abitare e del supporto delle famiglie (Busacca & Masiero, 2019). Tuttavia, non sono scomparse le condizioni di vulnerabilità delle popolazioni urbane concentrate spesso nei quartieri più periferici. Nuovi attori sono emersi nel campo della fornitura di servizi e nella conduzione di progetti sui temi della povertà, l’inclusione sociale dei migranti, del sostegno ai minori.

Dunque, parte dei processi di ristrutturazione del welfare è stato lo sviluppo 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). Sebbene non sia possibile in questa sede approfondire il dibattito sulle pratiche di innovazione sociale, questo concetto consente di apprezzare il nuovo ruolo attribuito a soggetti non-istituzionali nella fornitura di servizi che vedono una contrazione nella spesa da parte delle istituzioni locali impegnate in nuove sfide urbane connesse con la competizione economica.

Questo processo si colloca quindi 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). Nel contesto delle pratiche e delle azioni di innovazione sociale trovano quindi spazio e legittimazione un’ampia varietà di attori – imprese, fondazioni, organizzazioni

non-governative – compresa, secondo un’impostazione normativa, la società civile considerata essa stessa attore della innovazione (Butzin & Terstriep, 2018). Nell’ambito dell’innovazione sociale si è affermato quindi il ruolo della cittadinanza attiva e degli enti del terzo settore, in un contesto che vede la compresenza di cittadini destinatari e cittadini fornitori di servizi (De Leonardis, 2011). Le azioni di innovazione sociale non possono tuttavia essere analizzate solamente per ricostruire il tipo di attori, di attività e dei destinatari dei servizi, quanto piuttosto per comprendere, da un lato, se e come consentono una innovazione sul piano istituzionale, portando nelle istituzioni nuove forme di concepire ed erogare i servizi, dall’altro, di legittimare temi e includere attori ritenuti marginali o fonti di disturbo sociale (Vitale, 2009).

Tuttavia, l’innovazione sociale e il modello di welfare che ne consegue hanno incontrato numerose critiche proprio per il loro rapporto con le prescrizioni del paradigma neoliberista. La riduzione dei servizi pubblici in favore dell’iniziativa privata contribuisce a ridimensionare il ruolo delle istituzioni comprese quelle locali: «l’attore pubblico assume un ruolo vieppiù laterale e sfumato: non più decisore ed erogatore di servizi, non appare ormai neanche come regista e controllore, ma come un attore tra gli altri, spesso coinvolto in progetti e iniziative altrui, in un ruolo secondario» (Alteri *et Al.*, 2019: 42).

Questo dibattito, di cui qui si è proposto solo un breve accenno, consente dunque di rilevare due condizioni che caratterizzano il welfare nei contesti locali: a) il depotenziamento delle istituzioni nel fornire servizi alle categorie più fragili per la contrazione nelle possibilità di spesa pubblica; b) la presenza di azioni di innovazione sociale condotte da attori eterogenei (da soggetti provenienti dai movimenti urbani a fondazioni e imprese private), in grado di innovare e mettere in discussione le modalità di erogazione, finanziamento e di selezione dei soggetti destinatari dei servizi.

#### 4.4 *La scala urbana, le sfide di policy delle città e il concetto di urban governance*

Come accennato nel paragrafo precedente, 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 hanno iniziato ad operare come entità politiche (Savitch & Kantor, 2002) impegnate su scala globale nella competizione<sup>59</sup> con altri contesti per l'attrazione di risorse, imprese, grandi eventi e occasioni di crescita economica. Dall'altro, esse hanno assunto (e rivendicato) un maggiore potere nella risoluzione di problemi collettivi un tempo di esclusiva competenza dello stato (Le Galès, 2006). In particolare, quest'ultimo aspetto è stato agevolato dai processi di *rescaling* del potere politico analizzati da Neil Brenner, i quali hanno comportato un trasferimento di poteri e competenze dal livello statale ad altre scale, compresa quella locale e urbana (2004). Questi studi hanno avuto il merito di porre l'attenzione sulla nuova condizione delle città e delle metropoli contemporanee, poste di fronte a sfide quali la competitività economica, la necessità di collaborare con altri contesti a livello nazionale e globale, la gestione in semi-autonomia di settori di policy e la valorizzazione economica delle proprie risorse spaziali e culturali.

In questa nuova condizione si è reso necessario aggiornare gli strumenti concettuali a disposizione delle scienze sociali. In tal senso, la prospettiva teorica introdotta dal concetto di governance, e in particolare da quello di urban governance, ha offerto nuovi strumenti per l'analisi delle forme emergenti di governo delle città. Patrick Le Galès (1998) ha definito la governance come un processo di coordinamento degli attori, gruppi sociali e istituzioni per

---

<sup>59</sup> E collaborazione, un tema affrontato nel prossimo capitolo in riferimento al tema dei networks di città.

raggiungere obiettivi particolari, discussi e definiti collettivamente in ambienti frammentati e incerti. Più in generale guardare alla governance significa per Gerry Stoker (1998) porre l'attenzione sulla distribuzione di potere interna e esterna allo stato e alle sue interdipendenze con gli attori non-governativi. Jon Pierre (2016) ha rivendicato le potenzialità di questo approccio anche nell'analisi della scala urbana, basate su alcune sue caratteristiche distintive e fondative<sup>60</sup>. Da un lato, questo approccio evidenzia l'impossibilità per gli attori pubblici locali di affrontare in autonomia le nuove sfide urbane, con particolare riferimento alle sfide del mondo globalizzato accennate in precedenza. Dall'altro, osserva come gli attori non-istituzionali possano esercitare una leadership a livello locale, anche a discapito del ruolo dell'attore pubblico, aumentando la loro influenza sul policy-making (Denters 2010).

Dunque, sin dalla fine degli anni Novanta questo concetto è stato impiegato in numerosi studi di cui Eugene McCann (2017) ha identificato due fasi, una prima in cui gli autori si sono occupati del fenomeno dell'urbanizzazione e del perseguimento dello sviluppo economico e una seconda più incentrata sulle implicazioni dei sistemi di governance su come sono realmente decisi e governati i diversi aspetti della vita urbana. Più recentemente Nuno da Cruz e colleghi (2019) hanno ricostruito i temi e le priorità su cui si sono concentrati gli studi sulla governance urbana. Gli autori hanno rilevato venti "sfide della governance urbana" riscontrando una prevalenza di analisi sul tema della partecipazione dei cittadini e il coinvolgimento della società civile, il quale costituisce un topic ricorrente, a cui segue l'interesse per il ruolo dei privati e per le ristrutturazioni e riforme nella governance (*Ibidem*). Diversi autori si sono poi occupati di comprendere i mutamenti nell'esercizio del potere politico e dei suoi attori

---

<sup>60</sup> Pierre ha rilevato gli elementi distintivi dell'approccio e del concetto di urban governance dal confronto con la teoria sugli *urban regimes* (Stone, 1989).

all'interno dei sistemi di governance urbana, a partire dalla figura del sindaco. In particolare, a mutare sono le forme di elezione, gli stili di governo e la propensione dei Sindaci a rivolgersi verso l'esterno, sia in termini di ricerca di visibilità (del sindaco e della città che rappresenta) che di partecipazione a networks di città (Greasley & Stoker, 2008; Beal & Pinson, 2014; Sweeting & Hambleton, 2020).

L'approccio della governance ha consentito quindi di osservare proprio come i diversi gruppi di attori che operano nelle città esercitino la capacità politica di guidare, condurre e cambiare le società urbane e resistere alle pressioni esterne quali le politiche statali o le logiche competitive del mercato (Le Galès, 2011). In questa prospettiva emergono domande quali: *Chi governa le città? Quali attori guidano i processi di policy-making su scala urbana? Come si esercita un potere d'influenza in un sistema di governance urbana?* Il tema del potere è da tempo al centro delle riflessioni di diversi autori che hanno sostenuto come nei sistemi di governance, compresi quelli su scala urbana, si attivino processi di dispersione e redistribuzione di questo potere tra attori pubblici e privati e fra livelli istituzionali di governo (Hajer, 2003; Swyngedouw, 2005). Nei sistemi di governance urbana né il potere, né le posizioni di leadership possono essere stabilite a priori ma si definiscono sulla base di un sistema di interazioni (Lukas, 2019). Si tratta dunque di processi che possono condurre ad esiti mutevoli nel tempo, anche a seconda delle poste in gioco e dei settori di policy sui cui i sistemi di governance si strutturano e configurano.

I contributi qui citati consentono di comprendere alcuni degli aspetti più significativi oggetto delle analisi condotte secondo l'approccio della governance urbana. Da un lato, emerge la consapevolezza della necessità di ricercare i modelli di governance (Pierre, 1999), le forme e gli strumenti più o meno formali di coordinamento tra gli attori che operano su scala urbana, dall'altro, la

riconfigurazione e la redistribuzione del potere nei processi decisionali e di implementazione di azioni pubbliche. Tuttavia, Patrick Le Galès e Tommaso Vitale (2015) hanno ravvisato, nello studio della governance urbana di città e metropoli, il rischio di concepire la governance secondo un'interpretazione positivista e razionale che non considera come essa muti nel tempo, non sia mai del tutto completa e continua.

#### *4.4 Coordinare e governare la governance, il concetto di metagovernance*

Nei primi paragrafi di questo capitolo si è cercato di mostrare come il concetto di governance abbia fornito uno strumento per interpretare e analizzare le forme di interazione tra politica e società nei processi di produzione e conduzione di azioni e politiche pubbliche. Tuttavia, i diversi approcci che guardano ai sistemi di governance non descrivono contesti statici, privi di problemi, dove è possibile sempre riscontrare il raggiungimento degli obiettivi che gli attori hanno posto all'azione pubblica. In tal senso, il dibattito sulla governance si è interrogato sulle criticità che possono intercorrere nelle relazioni e nelle forme di coordinamento tra attori istituzionali localizzati su scala globale, nazionale e locale e tra attori pubblici e privati. Si è dunque di fronte a quelli che Bob Jessop definisce come fallimenti della governance (2000), fallimenti, che secondo l'autore, possono essere attribuiti a divergenze su obiettivi e visioni tra i diversi attori a cui le istituzioni non riescono a fornire una sintesi condivisa. In un simile contesto si ravvisa la necessità di pensare a soluzioni che possano evitare tali fallimenti e garantire ai sistemi di governance un funzionamento efficace al raggiungimento degli obiettivi (di policy) prefissati. In altre parole, si ha necessità di un realizzare un processo di meta-governance. Come sostenuto da Jessop:

«la metagovernance non deve essere confusa con un qualche livello di governo sovraordinato di controllo di tutti gli accordi di governance né con l'imposizione di un unico modello di governo. Piuttosto, implica la gestione della complessità, della pluralità e dell'intreccio gerarchico caratteristici delle modalità prevalenti di coordinamento. Si tratta di definire nuovi ruoli e funzioni oltre i confini, creare dispositivi di collegamento, sponsorizzare nuove organizzazioni, identificando le organizzazioni capofila appropriate per coordinare altri partner, progettare istituzioni e generare visioni per facilitare l'auto-organizzazione in diversi campi» (2000: 13, trad. mia).



La consapevolezza circa il bisogno di analizzare fallimenti e forme di coordinamento dei processi di governance ha attirato l'attenzione di numerosi studiosi che hanno contribuito a sviluppare il concetto di meta-governance. Come sostenuto da Eva Sørensen e Jacob Torfing (2007) questo concetto svolge una funzione di ombrello ed è impiegato dalle scienze sociali per analizzare le diverse forme di organizzazione delle forme di governance. Più precisamente l'autrice ha individuato nel dibattito scientifico quattro forme di metagovernance. Una prima, definita "senza mani", si svolge definendo il campo politico, economico e organizzativo in cui avviene la governance. Una seconda forma si svolge mediante la costruzione di narrazioni che possono indirizzare gli attori sulla base interessi comuni, contrapposizioni con amico-nemico o visioni sul futuro degli individui e della società. Esistono poi forme basate sul sostegno pratico ma non assertivo agli attori della governance e una forma in cui l'attore che si occupa dell'organizzazione è interno al processo. Le diverse forme di metagovernance descritte da Sørensen indicano una pratica che prevede quindi bassa o alta assertività e un controllo interno o esterno sui processi di governance. Tuttavia, l'approccio ispirato al concetto di policy networks, suggerisce un'interpretazione della metagovernance come un processo di guida e facilitazione piuttosto che di controllo, proprio per la natura dei networks, in cui si trovano attori con risorse diverse che non possono essere facilmente controllati (Klijn & Edelenbos, 2007).

Un altro elemento del dibattito sulla metagovernance riguarda l'identità dell'attore che svolge questa funzione. Da un lato, lo Stato, e più in generale gli attori pubblici, sono chiamati a svolgere la funzione di metagovernor. Questo perché lo Stato ha il compito di definire l'ordine normativo in cui i sistemi di governance possono operare (Jessop 2000; 2011). Teoricamente ed empiricamente le pratiche di metagovernance possono coinvolgere diverse scale del potere

politico, con i metagovernor situati a diversi livelli (nazionale, regionale e locale), configurando pratiche di multi-level metagovernance (Jessop, 2004; Damgaard & Torfing, 2010). Dall'altro, l'azione di meta-governance può essere condivisa tra attori pubblici e privati, in un processo basato sulla discussione di valori, norme e principi che conduce alle scelte sul sistema di governance (Kooiman & Jentoft, 2009).

Jonna Gjaltema e colleghi (2020) hanno condotto di recente un prezioso studio sull'evoluzione del concetto di metagovernance, "accusato" di essere troppo astratto e teorico. Per tale ragione gli autori hanno ricostruito i lavori empirici che hanno analizzato le pratiche di metagovernance fornendo risposte circa il chi, il cosa, il perché e il come di questi processi. Rispetto al chi, la letteratura analizzata dagli autori attribuisce il ruolo di metagovernor a singoli attori, prevalentemente pubblici, situati su più scale. Rispetto al cosa viene governato, l'azione di metagovernance si rivolge più frequentemente a reti miste con attori pubblici privati e della società civile. Il perché non è sempre analizzato nei lavori presi in considerazione dagli autori, tuttavia, nei casi dove è esplicito si riferisce alla necessità di favorire il coordinamento, ridurre le frammentazioni e creare coesione. Infine, lo studio ha evidenziato come la metagovernance richieda spesso l'esercizio di autorità mediante strumenti politici, economici, e informativi: gli strumenti politici si riferiscono alla definizione delle regole e dei compiti delle reti di governance; i secondi prevedono l'erogazione di contributi e finanziamenti a progetti; gli strumenti informativi riguardano la produzione di conoscenza, lo scambio di informazioni e la costruzione di narrazioni e cornici valoriali. Il lavoro di Gjaltema e colleghi, qui riepilogato brevemente, ha il grande merito di aver mostrato come questo concetto abbia implicazioni in termini di rapporti tra scale, ridefinizione del ruolo degli attori pubblici, adozione e sperimentazione di strumenti autoritativi di gestione dei sistemi di governance.

Il concetto di metagovernance è stato messo in relazione da Louis Meuleman (2019) al tema dello sviluppo sostenibile e della governance globale per il raggiungimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Secondo l'autore, la gestione e l'implementazione degli SDGs richiede una «governance su misura» adattabile a più livelli e capace di combinare diversi stili fondati su gerarchia, networks o provenienti dal mercato. In tal senso, è possibile analizzare i limiti e le potenzialità della metagovernance nella costruzione della governance globale della sostenibilità. Questa intuizione mostra la capacità analitica di questo concetto di guardare a processi globali che implicano una gestione simultanea di un set di sistemi di governance, su *issues* diverse ma interconnesse e tra scale del potere politico coinvolte, ognuna secondo le proprie competenze, nel perseguimento di un'agenda di policy globale.

Riassumendo, le riflessioni introdotte dal concetto di metagovernance hanno rilevato, da un lato, la necessità di analizzare i fallimenti e i problemi dei sistemi di governance, dall'altro cogliere la componente di riflessività interna ed esterna di tali processi. Analizzare i sistemi di governance, anche in uno specifico settore di policy o livello di governo, richiede dunque di guardare a come gli attori intervengono nella sua (auto)regolazione e progettazione e, quindi, a come possano diffondersi e imporsi modelli organizzativi riconosciuti e presentati dagli attori come più efficaci.

## 5. Governare le città apprendendo lezioni

### *Introduzione*

Nella prima sezione di questa ricerca si è cercato di mostrare come concetti, analisi, idee veicolati da attori istituzionali, esperti e accademici e attivisti abbiano contribuito alla costruzione della prospettiva locale/urbana del cibo. Le scienze sociali hanno analizzato con diversi approcci teorici e metodologici la circolazione di idee, conoscenze e obiettivi e soluzioni di policy con particolare riferimento ai cambiamenti nei processi di policy-making. Il trasferimento di questi ingredienti delle politiche rappresenta un possibile fattore esplicativo dei processi esogeni di policy change, di cui possono essere ricostruiti gli attori (e le forme di inclusione nella governance), le modalità di realizzazione e le implicazioni sui processi decisionali.

Il quinto capitolo si concentra dunque su questi aspetti, adottando la prospettiva teorica del *policy transfer framework* (o modello) sviluppata da David Dolowitz e David Marsh tra gli anni Novanta e gli inizi del Duemila. Il primo paragrafo propone una definizione del concetto di policy transfer, una breve ricostruzione delle basi concettuali del modello e delle domande a cui intende rispondere. Il secondo paragrafo si concentra sui processi di trasferimento di idee, concetti e obiettivi di policy in quello che Diane Stone ha definito come *soft policy transfer* (2012). Si riporta poi una riflessione sul dibattito che riguarda il rapporto tra conoscenza (e sua produzione), esperti e policy-making con un riferimento al ruolo dei *Knowledge Networks* e delle comunità epistemiche. L'ultimo paragrafo si occupa di approfondire i processi di policy transfer a livello locale/urbano, evidenziando il ruolo delle reti di città come strutture che promuovono il trasferimento di soluzioni, idee e *best practices*.

### 5.1 Il *policy transfer framework*

Le scienze sociali si sono interrogate sui processi di trasferimento di politiche tra contesti diversi per comprenderne e analizzarne le ragioni, le modalità, i fattori che li favoriscono o li ostacolano e le implicazioni sul policy-making. In questa ricerca ci si concentrerà su un particolare approccio teorico, sviluppato da David Dolowitz e David Marsh alla fine degli anni Novanta, che prende il nome di *policy transfer framework*. Come sostenuto da Luca Lanza-Lico e Andrea Prontera, questo particolare approccio ha avuto il merito di sviluppare una conoscenza circa i processi di trasferimento di politiche, privilegiando la conduzione di ricerche su studi di caso e applicando disegni di ricerca comparativi (2012).

Prima di approfondire il concetto di *policy transfer* è opportuno fare riferimento alle concettualizzazioni sviluppate agli inizi degli anni Novanta, che per prime hanno posto l'attenzione sul fenomeno della convergenza di policy e dell'apprendimento tra contesti diversi. Colin Bennett<sup>61</sup> ha associato l'idea di convergenza di policy a cinque elementi delle politiche pubbliche: gli obiettivi (o policy goals), i contenuti, gli strumenti, i criteri di valutazione e gli stili di conduzione (1991). Come sostenuto dallo stesso Bennett studiare i processi di convergenza di policy richiedeva un'impostazione dinamica all'oggetto di studio, secondo la consapevolezza della varietà di processi, determinanti e forme ad essa connessi. Un compito particolarmente arduo risiedeva, e risiede tuttora, proprio nella comprensione di quali circostanze possono condurre alla emulazione di una politica ideata, sviluppata e implementata in altri contesti. In risposta a questo interrogativo, Richard Rose ha indicato nella comunanza di

---

<sup>61</sup> Nel suo lavoro, Bennett ha approfondito i diversi strumenti della convergenza: l'emulazione, l'azione delle *Policy Community*, l'armonizzazione, i "processi di penetrazione" operati da attori esterni.

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, trad. mia).

I processi di apprendimento analizzati da Rose, mediante il concetto di *lesson-drawing*, prevedevano quindi una volontà da parte dei responsabili politici di imparare da altri quali soluzioni adottare per le politiche educative, sociali, sanitarie, ambientali. Sempre in quegli anni David Brian Robertson ha interpretato l'apprendimento di policy come uno strumento per esercitare potere nelle conflittualità di politics (1991). Più nello specifico, osservare i successi e gli insuccessi perseguiti in contesti diversi può fornire alle parti politiche in competizione gli argomenti per avvalorare le proprie soluzioni o per screditare le proposte degli avversari (*Ibidem*).

È nel 1996 che David Dolowitz e David Marsh propongono una definizione del concetto di *policy transfer*: «(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» (1996: 344, trad. mia)<sup>62</sup>. Tuttavia, gli autori hanno fin da subito evidenziato come i processi di trasferimento non possano essere intesi come unidirezionali, o riferiti a una

---

<sup>62</sup> In lingua originale: « [PT is a] process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place».

singola modalità d'azione. La concettualizzazione sui processi di trasferimento si è quindi arricchita con l'elaborazione del modello alla base del *policy transfer framework*, sviluppato dagli stessi autori, con l'intento di rispondere a sei domande su: *perché gli attori si impegnano nel trasferimento delle politiche? chi sono i principali attori coinvolti*<sup>63</sup>? *cosa viene trasferito? da dove vengono le "lezioni"? quali sono i diversi gradi di trasferimento? cosa ostacola il processo di trasferimento?* (Dolowitz & Marsh, 2000: 8).

Il motivo del trasferimento di politica è stato riportato dagli autori in un continuum che va dalla massima coercizione alla massima volontarietà. Da un lato, il trasferimento delle politiche può essere indotto in modo coercitivo da altri governi e istituzioni (Dolowitz e Marsh, 1996; Evans e Davies, 1999); dall'altro, come mostrato da Rose con il concetto di *lesson-drawing*, i governi possono essere attratti dalla ricerca di una soluzione e attivare un processo di apprendimento volontario da altre istituzioni. Ad essere trasferiti sono quindi politiche (gli strumenti amministrativi), programmi e talvolta lezioni negative, allo stesso tempo sono oggetto di trasferimento gli stessi obiettivi di policy e le idee che intervengono nella loro legittimazione. Come sostenuto da David Benson e Andrew Jordan, gli studi sul *policy transfer* hanno mostrato dapprima un interesse sulla componente *hard* delle policy, per poi concentrare lo sguardo su aspetti *soft* come conoscenze e idee (2011), un tema sui si tornerà nel prossimo paragrafo.

Il modello approfondisce poi l'aspetto della scala del potere politico, mostrando le possibili relazioni tra livelli di governo: possono essere apprese lezioni provenienti dal livello internazionale, nazionale e locale (Dolowitz & Marsh, 2000). Il trasferimento può essere osservato anche nei suoi esiti o gradi. Come riassunto con efficacia da Lanzalaco e Prontera si può osservare: un livello

---

<sup>63</sup> Il secondo paragrafo di questo capitolo propone un approfondimento sugli attori del trasferimento.

massimo di trasferimento (copying); un trasferimento di alcune idee o specifici programmi (*emulation*); un mix tra politiche differenti (*combination*) e una ispirazione che però conduce ad esiti divergenti rispetto al contesto di riferimento (*inspiration*) (2012). Mark Evans ha aggiornato il modello originario in riferimento agli ostacoli che i processi di trasferimento possono incontrare, indicandone tre principali tipi: ostacoli cognitivi, ambientali, connessi al ruolo dell'opinione pubblica (2009). I primi fanno riferimento al processo di riconoscimento e definizione dei problemi di policy nella fase di pre-decisione, in cui la cultura organizzativa di un contesto può ostacolare il processo di ricezione di idee e proposte. Gli ostacoli ambientali si evidenziano nella fase di implementazione del trasferimento e possono includere una mancanza di mobilitazione da parte degli agenti di trasferimento, vincoli istituzionali, politici, economici e sociali e problemi di attuazione tecnica. Sussistono in aggiunta ostacoli connessi con le opinioni delle élite politiche economiche e burocratiche e le opinioni sostenute dal sistema dei media (*Ibidem*).

Il *policy transfer framework* ha offerto quindi un contributo fondamentale a cui si sono ispirate numerose ricerche per analizzare, a livello globale, nazionale e locale, i processi esogeni di *policy change*. Tuttavia, negli ultimi anni si è aperta nel dibattito sui processi di policy transfer una nuova prospettiva di analisi basata sulla proposta concettuale, elaborata da Jamie Peck, Nik Theodore e colleghi, presentata nella pubblicazione "*Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*" del 2015. In questa occasione gli autori hanno evidenziato l'esigenza di sviluppare un nuovo approccio analitico muovendo una critica alla letteratura ortodossa sul policy transfer, "colpevole" di concentrarsi prevalentemente sui processi razionali di trasferimento. Questo perché: «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, trad mia). 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*).

Già nel 2002 Peck rifletteva su questi aspetti nell'analisi dei processi di ristrutturazione dei modelli di *welfare* su scala globale in favore del modello neoliberista di *welfare*. L'analisi dell'autore approfondiva il rapporto tra le modalità di trasferimento e la costruzione di modelli di policy facilmente esportabili la cui applicazione era ridotta ad una semplice "clonazione" amministrativa (Peck, 2002). In primo luogo, queste modalità di trasferimento favorivano dunque l'emergere di modelli di policy disancorati dai luoghi e diffusi da agenti della persuasione operanti nel promuovere continui processi tecnocratici di emulazione e riforma. In secondo luogo, l'autore rilevava una nuova riconfigurazione dei canali di trasferimento, i quali erano: «sempre più strutturati in modo transnazionale e, più in particolare, translocali, (per questo soggetti) nuovi come knowledge communities, agenzie intermedie, agenzie globali di consulenza e valutazione, e partnership multilaterali sono stati istituiti per facilitare e favorire un processo rapido di trasferimento di policy» (p. 349).

L'attenzione alle strutture di trasferimento di politiche ha costituito dunque la base per l'elaborazione della prospettiva basata sul concetto di *fast policy* il cui compito è l'analisi delle pratiche e delle strutture sociali che rendono possibile la trasformazione delle lezioni apprese da un luogo in riforme in un altro (Peck & Theodore, 2015). Questa prospettiva intende analizzare l'attuale *fast-policy regime*, il quale identifica un policy-making contemporaneo connotato da due

caratteristiche principali. Da un lato, travalica i confini giuridici, dall'altro, riduce i tempi dei suoi cicli con una continua sperimentazione, valutazione e revisione delle sue politiche (Jessop, 2008, cit. in Peck & Theodore, 2015). In 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).

## 5.2 Il ruolo degli esperti

Una delle domande alla base del *policy transfer framework* riguarda gli attori che attivano i processi di trasferimento. Il modello individua in tal senso nove categorie di attori agenti di trasferimento: «funzionari eletti, partiti politici, burocrati/funzionari pubblici, gruppi di pressione, imprenditori politici ed esperti, transnational corporations, think tanks, istituzioni sovranazionali e consulenti governativi e non governativi» (Dolowitz & Marsh, 1996: 10, trad. mia). Coesistono quindi attori che operano su scala nazionale e internazionale con un ruolo sempre più rilevante delle organizzazioni internazionali come l'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), l'International Monetary Fund (IMF), l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) o l'Unione Europea stessa, le quali negli ultimi decenni sono divenute interlocutori frequenti nei processi di policy transfer (Evans, 2019).

In questo paragrafo si guarda agli attori che si occupano del trasferimento degli elementi precedentemente definiti come "morbidi" – idee, conoscenze, concetti, obiettivi di policy – da Benson e Jordan sulla base dell'espressione elaborata da Diane Stone di *soft policy transfer*, condotto dagli agenti di trasferimento mediante l'esercizio di un'autorità intellettuale (2012). Le scienze sociali hanno posto grande attenzione al rapporto tra la produzione di conoscenza e l'intervento di

attori non-istituzionali nel policy-making. Da un lato, la conoscenza nel policy-making può 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, le scelte di policy intraprese mediante dati e risultati empirici.

In riferimento al primo tipo di conoscenze, le idee normative, 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 & Schön, 1993). Tuttavia, tali conoscenze hanno bisogno di strumenti per imporsi nei processi di policy-making. In tal senso, la prospettiva teorica delle *cultural political economy*<sup>64</sup>, sviluppata da Bob Jessop e Ngai-Ling Sum, ha rilanciato l'attenzione sul 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 di Davide Caselli, questo approccio ha fornito preziosi elementi per comprendere come proprio i sistemi di expertise agiscano in termini di costruzione di un'egemonia (2020) e ha poi

---

<sup>64</sup> 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 and political relations and their social embedding» (Sum & 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.

evidenziato come la produzione (e diffusione) di immaginari, intesi come sistemi semiotici in grado di dare significato a un campo d'azione, costituisca un potente strumento di intervento nei processi di policy-making, specialmente in favore del rafforzamento di una posizione egemonica (*Ibidem*). Rafforzamento che avviene mediante l'impiego reiterato di quelli che Ngai-Ling Sum definisce "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 & Jessop, 2013: 305, trad mia). 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. Tuttavia, tali marchi per essere efficaci devono essere tradotti da organizzazioni internazionali 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, i quali consentono, mediante punteggi e dati scientificamente prodotti, di collocare i paesi (e di conseguenza i rispettivi governi) in classifiche valutative (Sum & Jessop, 2013).

Come accennato in precedenza, la produzione di conoscenza applicata (e immediatamente applicabile) rappresenta un altro mezzo mediante il quale le idee (stavolta direttamente espresse mediante risultati scientificamente prodotti) possono influenzare il policy-making. Le analisi, prodotte da accademici e università, centri di ricerca, organizzazioni internazionali, possono poi andare incontro a quei processi di trasferimento che rendono gli stessi autori/ricercatori "agenti di trasferimento". In questa prospettiva, Diane Stone ha aperto la strada allo studio sul ruolo degli attori non-governativi della conoscenza nei processi di policy transfer. Le prime riflessioni di Stone si sono concentrate sul ruolo dei *think*

*tanks*<sup>65</sup>, mostrando la loro capacità di condurre il trasferimento di idee, programmi e conoscenze. Secondo l'autrice, l'approccio dei *think tanks* ai processi di *policy transfer* è prevalentemente fondato sulla produzione di conoscenza scientifica, analizzando impatti ed adattabilità delle politiche che intendono sostenere e diffondere (Stone, 2000). La produzione di conoscenza come strumento di legittimazione delle politiche rileva il carattere non coercitivo dell'azione di questo tipo di attori, i quali possono condurre il processo di trasferimento della politica sino al suo ingresso in agenda. In tal senso essi sono «dipendenti» (p. 66) dagli attori politici per l'implementazione, rendendoli di fatto imprenditori di processi di *policy transfer*, con un'indubbia capacità di disseminare idee a livello internazionale ma non necessariamente capaci di diffondere programmi concreti (Ladi, 2000). Successivamente, le riflessioni di Stone hanno riguardato il caso dei Knowledge Networks (KN), intesi come: «organismi professionali, gruppi di ricerca, accademici e comunità scientifiche che si organizzano attorno a un argomento o problema» (2005: 9, trad. mia). Anche in questo caso, è stato evidenziato il rapporto tra la produzione di conoscenza scientifica – report, ricerche, banche dati – e l'influenza sul potere politico e le sue decisioni. Essi svolgono due tipi di funzioni relative alla produzione e circolazione della conoscenza:

«la comunicazione transnazionale e la diffusione della conoscenza (le quali) possono avvenire in modo coordinato con i KNET che fungono da intermediari all'interno e tra le comunità scientifiche/intellettuali (sociali) nazionali e locali. (La creazione di) infrastrutture comuni per la comunicazione tramite siti web,

---

<sup>65</sup> James G. McGann ha recentemente (ri)definito i *think tanks* 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, trad. mia).

newsletter, rapporti e altre pubblicazioni nonché tramite incontri e conferenze»  
(Stone, 2005: 13, trad. mia).

Il punto di forza dei KN nei processi di policy-making risiede nel possesso di una legittimità di fronte ai decisori politici che li rende dei: «reputational intermediar(ies)» (p. 13). I KN sono descritti quindi come attori centrali nei processi di trasferimento delle politiche, capaci di produrre linee guida di policy su questioni specifiche per i governi nazionali e locali e di definire le questioni prioritarie per le agende politiche.

Il rapporto tra conoscenza, policy transfer e influenza sul policy-making è stato oggetto di numerose analisi teoriche ed empiriche che, sin dagli anni Novanta del secolo scorso, si sono concentrate sul caso delle comunità epistemiche<sup>66</sup>, secondo la convinzione che il controllo su conoscenze, informazioni e idee sia una forma di potere (Haas, 1992). Studi che secondo Claire Dunlop hanno avuto il compito di comprendere come i decisori politici ricevono le idee dai gruppi di esperti e che hanno consentito di cogliere la dimensione culturale del policy transfer (2012). In particolare, la conoscenza scientifica, fornita dalle comunità epistemiche, divenendo “consensuale” può raggiungere l’obiettivo di definire i problemi e modellare le risposte a disposizione dei governi (Hulme, 2005). Tuttavia, questo rapporto non può essere inteso come lineare e privo di ostacoli, come mostrano alcuni recenti lavori empirici che si sono interrogati sui fattori che intervengono negativamente sulla domanda di conoscenza rivolta alle comunità epistemiche da parte dei policy-makers (Löblová, 2018).

Questo breve accenno all’approccio della *cultural political economy*, ai concetti di *knowledge networks* e di comunità epistemiche consente di rilevare come il

---

<sup>66</sup> Secondo la definizione fornita da Peter Haas: «una comunità epistemiche è una rete di professionisti con competenze e 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, trad. mia).

dibattito, recente e passato, sui processi di (*soft*) *policy transfer* riservi una grande attenzione all'azione dei networks di esperti per la loro capacità di costruire immaginari, proporre soluzioni basate su dati, definire criteri valutativi delle politiche. Risorse cognitive che possono esercitare un potere sui decisori politici, in un'interdipendenza irrisolvibile tra esperti e i loro pubblici (Caselli 2020).

### 5.3 *Trasferire immaginari, obiettivi e soluzioni di policy su scala urbana*

Un terzo aspetto che questo paragrafo intende approfondire riguarda il rapporto tra processi di *policy transfer* e la scala locale/urbana. Il *policy transfer framework* nella sua formulazione originaria mostrava già come i processi di trasferimento potessero riguardare i governi locali e le *policy issues* urbane. Seguendo questa prospettiva diversi studi si sono occupati di osservare e ricostruire i percorsi di diffusione, apprendimento e trasferimento di soluzioni di *policy* destinate alla scala locale. In questa direzione, Eugene McCann ha sostenuto l'importanza per gli studi sul *policy transfer* di guardare alla scala urbana perché, citando Neil Brenner e Nik Theodore, le città sono da tempo target e laboratori istituzionali di esperimenti di *policy* (Brenner & Theodore, 2002, cit. in McCann, 2011). Pertanto, l'analisi della scala urbana consente di rilevare gli effetti dei processi di trasferimento e della ricezione di idee e soluzioni di *policy* (*Ibidem*) sulle politiche intraprese a livello urbano. In tal senso, diverse ricerche hanno approfondito i meccanismi di trasferimento di modelli e soluzioni su diversi settori di *policy* urbane, quali, ad esempio, la mobilità, lo sviluppo dell'economia locale o i progetti di rigenerazione urbana (Wolman & Page, 2002; Hoyt, 2006; Timms, 2011).

Da un lato, osservare la scala locale significa analizzare il processo di contestualizzazione delle soluzioni trasferite, dall'altro consente di analizzare

come avvengono realmente gli scambi. Spesso lo scambio di idee può essere favorito da rapporti informali tra i responsabili locali piuttosto che dai canali formali quali conferenze e seminari (Wolman & Page, 2002). Talvolta, le città intraprendono percorsi di ricerca di idee e pratiche che risultano essere 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). Allo stesso tempo, la scala urbana è un contesto privilegiato per comprendere il ruolo delle reti e delle comunità di esperti e di come esse contribuiscano a scambiare conoscenza tra contesti diversi (De Jong & Edelenbos, 2007). 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 & 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. Céline Mavrot ha evidenziato recentemente queste potenzialità analizzando il caso delle norme anti fumo in Svizzera e mostrando come le sperimentazioni locali possano favorire il rispetto della *compliance* di norme internazionali (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



& van de Meene, 2012: 217, trad. mia). 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. Renaud Payre 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 (2010). In riferimento al caso di Eurocities<sup>67</sup>, l'autore ha evidenziato come: «più una città si fa un nome in una rete transnazionale e acquisisce una posizione nella sua struttura, tanto maggiore è l'accesso alle autorità sovranazionali che fungono da supporto al governo cittadino» (p. 276, trad. mia). 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 & Kim, 2007), attirando l'attenzione di numerosi studiosi. In particolare, parte di essi si è concentrata sul concetto di *transnational municipal networks* (TMN) che operano nell'ambito delle policy urbane sul cambiamento climatico. Sebbene in questa sede non sia possibile entrare nel merito di tali studi, sia per ragioni di spazio che di pertinenza rispetto al tema dei processi di trasferimento di policy, si considera opportuno fare riferimento alle caratteristiche dei TMN come un modello di strutturazione dei networks di città. Kristine Kern e Harriet Bulkeley hanno fornito un importante contributo per la comprensione delle implicazioni e delle

---

<sup>67</sup> 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. Il network si pone come obiettivi: promuovere un'azione di advocacy e rappresentare la voce delle città a livello dell'UE; monitorare e comunicare alle città degli ultimi sviluppi dell'UE, le opportunità di finanziamento e le tendenze che le riguardano; condividere le migliori pratiche (al fine di) facilitare lo scambio di conoscenze ed esperienze tra le città per sviluppare soluzioni urbane; (promuovere la) formazione per costruire capacità per affrontare le sfide urbane attuali e future. (<https://eurocities.eu/about-us/a-better-quality-of-life-for-all-eurocities-strategic-framework/>)

caratteristiche dei TMN, approfondendo il caso dei networks operanti nell'ambito delle politiche sul *climate change*<sup>68</sup>. Le autrici hanno proposto una interpretazione che considera lo sviluppo di tali networks come parte del processo di europeizzazione<sup>69</sup> delle politiche, svolgendo essi un compito fondamentale nella diffusione di obiettivi, politiche e metodi di lavoro tra i governi locali. Secondo Kern e 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 policentriche, 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, trad. mia). Rispetto alla struttura di questo tipo di networks le autrici hanno individuato una distinzione di ruoli tra le città aderenti: un segretariato internazionale, presidenza, un board e un'Assemblea generale (p. 314-315). In particolare, compito delle città del board è quello di favorire i rapporti con l'esterno con l'intento di promuovere azioni di *lobbying* presso le arene decisionali europee (*Ibidem*). Altri studi hanno poi confermato le intuizioni di Kern e Bulkeley sulla possibilità di distinguere all'interno dei TMN tra città maggiormente attive nello scambio e nella conduzione di policy e città passive che non modificano le proprie politiche a seguito dell'ingresso nei networks (Hakelberg, 2014). Recentemente Kern ha aggiornato le proprie riflessioni sui processi di *upscaling* delle sperimentazioni urbane sulle policy del clima, mostrando l'integrazione delle città aderenti ai

---

<sup>68</sup> In particolare, le autrici hanno ricostruito i casi dei networks: "*Climate Alliance*", "*Cities for Climate Protection*" e "*Energie-Cités*".

<sup>69</sup> Claudio Radaelli ha definito il processo di europeizzazione la: «costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole informali, di procedure, paradigmi di policy, stili, modi di fare, nonché di credenze condivise e norme che sono inizialmente definite e consolidate nella formazione delle politiche e della politics dell'Unione Europea e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica del discorso, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche» (2000: 4, trad. mia).

diversi networks all'interno del sistema di governance multilivello dell'Unione Europea. Una integrazione che vede allo stesso tempo processi orizzontali di scambio volontario tra le città e processi verticali e gerarchici che coinvolgono i livelli più alti di governo (2019).

Un particolare strumento mediante il quale possono avvenire i processi di trasferimento di policy è la promozione di *best practices*. Questo concetto, impiegato originariamente nel settore del business privato, ha visto un sempre più largo impiego dopo l'affermazione di inizio anni Novanta del policy-making *evidence-based* (Blake, et. Al., 2021). Si tratta di un concetto e di una pratica dal forte connotato normativo che possiede la forza di mostrare agli attori istituzionali nazionali e locali le migliori soluzioni di policy possibili legittimate da risultati positivi comprovati. Da un lato, esse rappresentano un potente strumento per i governi per comunicare all'esterno le soluzioni di policy intraprese e per rendere visibili i risultati delle proprie azioni. Dall'altro, possono essere esempi concreti a disposizione di amministrazioni locali, attori istituzionali e non-istituzionali alla ricerca di soluzioni ad un problema. Come sostenuto da James Macmillen e Dominic Stead, il loro sviluppo costituisce un mezzo efficace per intraprendere processi di trasferimento e apprendimento di policy (2014). 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). Pertanto, la selezione, promozione, diffusione di migliori pratiche diviene una leva a cui guardare per comprendere in quale modo può avvenire il trasferimento di idee e soluzioni, con particolare riferimento alla scala locale dove l'attributo di *best practice* può essere più facilmente attribuito a policy, specifici progetti e programmi, i quali possono essere premiati nell'ambito delle reti di città.

## Sezione 3 – Presentazione e discussione dei risultati

## 6. Il disegno della ricerca

### *Introduzione*

Il capitolo 6 presenta il disegno della ricerca sul tema delle politiche urbane/locali del cibo. In particolare, il capitolo espone le motivazioni che hanno guidato la scelta dell'oggetto della ricerca come campo in cui analizzare le caratteristiche nei processi di produzione di policy su scala locale, nei rapporti tra attori istituzionali e non istituzionali e sul ruolo degli esperti nella circolazione delle idee, concetti e soluzioni di policy. Nel paragrafo 6.1 sono riportate le domande della ricerca, le ipotesi interpretative iniziali, il campo d'analisi e la metodologia applicata. Il paragrafo 6.2 è dedicato alle motivazioni della scelta dei tre oggetti empirici della ricerca e alla loro descrizione: i casi di UFPs in Italia, il percorso della Food Policy di Roma e la "Rete Politiche Locali del Cibo".

### *6.1 La scelta dell'oggetto della ricerca, le ipotesi, le domande, il campo d'analisi e la metodologia*

Nelle sezioni precedenti di questo lavoro sono stati introdotti rispettivamente il caso delle politiche locali/urbane del cibo, oggetto della ricerca, e le prospettive teoriche che sono state adottate per analizzarlo. L'interesse per questo oggetto di ricerca è dovuto ad alcune sue caratteristiche peculiari, che lo rendono un rilevante oggetto di studio per le scienze sociali, la sociologia politica e urbana e l'analisi delle politiche pubbliche. Tali caratteristiche riguardano:

- a) la dimensione globale del fenomeno - come anticipato nella prima sezione del lavoro, l'azione, più o meno congiunta, di organizzazioni che operano su scala transnazionale, di esperti e accademici del cibo, attivisti

e amministratori locali ha operato nella direzione di costruire una visione condivisa circa l'opportunità di gestire i problemi del cibo – quali l'accesso al cibo/*food security*, la sovranità alimentare, la qualità del cibo – anche su scala locale/urbana;

b) la governance urbana - questa prospettiva ha contribuito all'affermazione su scala globale di un modello di gestione dei sistemi locali del cibo, le *urban food policies*, la cui realizzazione nei diversi contesti locali rappresenta una sfida per attori istituzionali e non-istituzionali;

c) la rilevanza dei temi delle UFPs per le città - in primo luogo, la letteratura scientifica ha evidenziato come i problemi del cibo rappresentino sfide di portata globale, ma i cui esiti e impatti sono sempre più visibili all'interno delle città. Il riferimento qui è al problema dell'accesso al cibo (sano) per le categorie più vulnerabili, e alla necessità per i piccoli produttori di trovare spazi di mercato che assicurino loro un reddito adeguato.

Gli aspetti menzionati in precedenza descrivono quindi un settore di policy urbana emergente, del quale è possibile analizzare il rapporto con i più ampi mutamenti nei processi di regolazione e gestione di questioni di interesse collettivo, interpretati attraverso i concetti e le teorie presentate nella seconda sezione del lavoro. In tal senso, la ricerca propone un approfondimento di alcuni aspetti connessi, con particolare riferimento, ai temi della governance urbana e dei processi di policy transfer tra città e contesti locali. Da un lato, infatti, osservare il caso delle UFPs consente di verificare in un nuovo campo di analisi i concetti e gli elementi distintivi dei sistemi di governance, quali l'inclusione nei processi di produzione di politiche pubbliche di attori non-istituzionali, la presenza di un sistema di relazioni fondato sulla mutua dipendenza tra attori di

governo, privati e del terzo settore, la possibilità per gli attori coinvolti di valutarne, ripensarne e adattarne configurazioni e modalità di funzionamento.

#### *Le ipotesi della ricerca*

La prospettiva delle UFPs propone di costruire una politica integrata del cibo, alla scala locale, rispetto alla quale gli attori istituzionali ambiscono ad assumere un maggiore controllo di ognuna delle fasi del sistema del cibo. In secondo luogo, le UFPs prevedono il coinvolgimento di un panorama diversificato di attori – governi locali, produttori agricoli, imprese della distribuzione, movimenti del cibo, esperti, associazioni del terzo settore – mediante la costituzione di strumenti di governance *ad hoc* quali 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 e solo di recente raggiunti dal dibattito globale sulle UFPs. 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 esperienza alla costruzione di una politica locale/urbana del cibo.

Dunque, 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.

Non da ultimo, 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 organizzazioni internazionali. La diffusione di questi concetti è dunque 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<sup>70</sup>. Questi attori sembrano svolgere una funzione fondamentale non solo nella circolazione di tali idee e ma 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 che nelle esperienze analizzate i processi di soft-policy transfer (Stone, 2012) 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.

#### *Le domande di ricerca*

Per verificare le ipotesi elaborate sulla governance urbana delle UFPs, la ricerca intende rispondere alle seguenti domande:

- a) *Quali fattori hanno favorito l'ingresso nelle agende pubbliche e politiche delle UFPs?*
- b) *Quali fattori incidono nella permanenza delle UFPs nelle agende pubbliche e politiche? Quali incidono nel passaggio a una fase di azioni di policy, misure, progetti?*
- c) *Le UFPs stanno riconfigurando i rapporti tra istituzioni locali, attori privati e del terzo settore promuovendo nuove arene non-gerarchiche di governance?*

---

<sup>70</sup> Come nel caso dei *Sustainable Food Places Networks* e il *Food Policy Networks* (cfr, par 6.2).



- d) *Il contesto delle UFPs contribuisce a rafforzare la condizione di interdipendenza tra attori istituzionali e non-istituzionali nella gestione dei problemi del cibo? Su quali risorse si fonda questa interdipendenza?*
- e) *Quali sono i limiti e le potenzialità della governance delle UFPs secondo le interpretazioni degli attori?*

Dunque, per le ipotesi sui processi di policy transfer sono poste le seguenti domande:

- a) *Quali attori (e con quali strumenti) favoriscono i processi di circolazione delle idee, dei concetti e delle soluzioni del modello delle UFPs?*
- b) *Il contesto delle UFPs sta mutando il ruolo dei saperi esperti nei sistemi di governance urbana?*

#### *Il campo d'analisi*

La ricerca ha analizzato le politiche locali/urbane del cibo in Italia nel periodo 2020-2021. La scelta di concentrarsi sull'Italia è derivata da motivazioni di tipo metodologico e da ragioni contingenti. Sul piano metodologico, l'analisi di percorsi di costruzione di UFPs nello stesso contesto nazionale comporta due vantaggi, un primo atteso e un secondo rilevato a posteriori. In primo luogo, consente di analizzare percorsi che si svolgono nello stesso contesto di policy e dunque maggiormente comparabili. Questo perché 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 consente 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 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 rappresenta uno dei casi empirici del lavoro. Tuttavia, la scelta di analizzare un singolo contesto nazionale presenta svantaggi in termini di possibile generalizzazione dei risultati e di conoscenza generale sul fenomeno.

Il campo della ricerca e la scelta dei casi hanno subito però una riconfigurazione rispetto alle scelte iniziali conseguentemente all'avvento della pandemia da COVID-19<sup>71</sup> e l'adozione delle misure di contenimento da parte del Governo italiano. Originariamente, la ricerca prevedeva un disegno comparativo in cui confrontare le UFPs in tre grandi città italiane, nel particolare Roma, Milano e Torino. Questa scelta rispondeva all'esigenza di osservare tre contesti urbani nei quali era stato intrapreso, all'anno 2019, un percorso di costruzione di una propria politica locale/urbana del cibo. La ricerca prevedeva quindi periodi di soggiorno presso le città identificate per condurre un approfondimento mediante la partecipazione ad eventi pubblici, riunioni e altre occasioni di incontro e la conduzione di numerose interviste a un'ampia varietà di attori coinvolti nei processi locali. Tuttavia, la pandemia ha posto forti vincoli e imprevisti al lavoro. Da un lato, ha ridotto la mobilità sul territorio nazionale, con la conseguente impossibilità di condurre il lavoro sul campo nelle città di Milano e Torino. Dall'altro, il periodo pandemico ha ridotto lo stesso numero di eventi pubblici (svolti in presenza) connessi con il tema delle politiche locali/urbane del cibo e ha complessivamente reso più difficile l'accesso al campo, che è stato quindi operato

---

<sup>71</sup> La dichiarazione dello stato di emergenza risale alla data del 31 gennaio 2020, mentre i primi provvedimenti di restrizione alla mobilità sul territorio nazionale sono stati adottati a partire dal febbraio 2020. Questo periodo ha coinciso con il secondo anno del percorso del dottorato, in cui era prevista la conduzione del lavoro di ricerca sul campo nelle tre città individuate come caso di studio.

quasi esclusivamente mediante strumenti e canali virtuali. Pertanto, si è reso necessario operare una riformulazione, oltre che del campo, della metodologia del lavoro al fine di garantire un adeguato approfondimento empirico.

#### *La metodologia della ricerca*

La ricerca è stata condotta in due fasi, parallele e complementari, rispettivamente la costruzione dell'oggetto e della prospettiva teorica e la fase di rilevazione empirica. La prima fase, iniziata nel 2019, ha riguardato l'analisi della letteratura scientifica, di documenti di policy e di report di organizzazioni e istituzioni che si sono occupati, da diverse prospettive disciplinari, del rapporto tra policy del cibo e la scala locale/urbana. Questa fase ha consentito di ricostruire le caratteristiche, i concetti, gli elementi distintivi dell'oggetto della ricerca, sulla cui base è stata impostata la parte di rilevazione. In particolare, la seconda fase di rilevazione empirica, condotta tra il 2020 e il 2021, ha previsto l'impiego di due tecniche di ricerca: l'osservazione partecipante; la conduzione di interviste a testimoni privilegiati.

L'osservazione partecipante:

- ha riguardato i casi della "Rete Politiche Locali del Cibo" e del comitato promotore per la Food Policy di Roma nel periodo 2020-2021. In questa fase è stato possibile prendere parte ad eventi, incontri e riunioni dei due gruppi, presentandosi in modo palese come dottorando. Queste occasioni hanno consentito di apprendere il lessico delle UPFs, di ascoltare le argomentazioni degli attori e di rilevare gli elementi al centro del dibattito tra esperti e attivisti del cibo. Tuttavia, come accennato al punto precedente, questa attività ha incontrato le maggiori difficoltà dovute alle restrizioni per il contenimento della pandemia che hanno comportato la possibilità di assistere ad un numero ridotto di eventi svolti in presenza,

in favore della più frequente partecipazione ad eventi virtuali. Questo aspetto ha reso più difficile instaurare un rapporto personale (Corbetta, 2003) con un numero elevato di membri dei rispettivi gruppi che avrebbe consentito un maggiore approfondimento dei diversi aspetti presi in esame.

La conduzione di interviste:

- ha riguardato testimoni privilegiati individuati per ciascuno dei casi analizzati. In particolare, sono state realizzate 21 interviste anonime (Tab. 1) a referenti dei percorsi delle 7 UFPs italiane, a membri della “Rete Italiana Politiche Locali del Cibo” e del comitato promotore per la Food Policy di Roma, della FAO, della Fondazione Cariplo, della Fondazione Barilla, del progetto FUSILLI Roma e del progetto Ricibo Genova. La scelta di interrogare testimoni privilegiati ha risposto all’esigenza di rivolgersi a persone con esperienza e interesse rispetto al tema empirico (Della Porta, 2010), una condizione resa necessaria soprattutto per il ridotto numero di potenziali interlocutori. Con essi, è stata condotta un’intervista semi-strutturata<sup>72</sup>. Questo tipo di intervista ha previsto la redazione di una traccia in cui sono stati inseriti i temi oggetto del colloquio 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.

---

<sup>72</sup> Le interviste hanno una durata media di circa un’ora e sono state svolte prevalentemente online.

Tabella 1 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

## 6.2 La scelta dei casi

In questo paragrafo sono riportati i criteri per la scelta dei tre referenti empirici della ricerca: il caso di Roma, le esperienze di *urban food policy* di 7 città italiane, la “Rete Politiche Locali del Cibo”. Gli oggetti analizzati rispondono ad un requisito di congruenza rispetto agli obiettivi della ricerca (Lanzalaco & Prontera, 2012). I primi due referenti hanno consentito di approfondire gli elementi connessi con la strutturazione di sistemi di governance urbana del cibo. La “Rete”, invece, ha rappresentato il caso mediante cui analizzare il ruolo degli esperti nella circolazione di idee, concetti e conoscenze tra i diversi contesti italiani di UFPs. Le motivazioni della scelta:

- la scelta del caso della Food Policy di Roma è motivata dalla presenza di alcune caratteristiche peculiari che lo rendono particolarmente rilevante sul piano dell'analisi dei processi di ingresso nell'agenda e sul ruolo degli attori non-istituzionali. Allo stesso tempo, la scelta di Roma è stata motivata da criteri di opportunità rispetto al problema dell'accesso al campo, emerso con forza durante la fase pandemica;
- l'opportunità di ampliare l'analisi a sette città italiane ha consentito l'acquisizione di informazioni su percorsi differenziati, che si trovano in diverse fasi del percorso di costruzione di una UFP esposto nel paragrafo 3.4. Le città oggetto di approfondimento sono state selezionate sulla base di due criteri connessi con il Milan Urban Food Policy Pact. Ciascuna di esse: risulta essere firmataria del Patto; presenta progetti attivi sul tema del cibo ed è stata riconosciuta come UFP, e talvolta premiata, dalla rete del MUFPP;
- la "Rete" è stata selezionata per la sua rilevanza nel campo delle politiche locali/urbane del cibo. Come mostrato successivamente tale rilevanza si evidenzia nei numeri dei suoi aderenti, nella partecipazione degli stessi nei progetti italiani di costruzione di UFPs e nei rapporti della Rete con organizzazioni sovranazionali e nazionali.

#### *I casi di UFPs in Italia*

In Italia, al 2021, risultano essere 27 le amministrazioni locali firmatarie del MUFPP. Esse fanno riferimento a 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 hanno fatto seguito concrete azioni di policy (Tab. 2). Tra esse possono dunque essere distinti tre gruppi: Comuni che hanno intrapreso percorsi espliciti di costruzione di UFPs; 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, per comprendere ricorrenze e specificità dei percorsi che hanno portato a esiti più concreti. Il primo gruppo include 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.

Tabella 2 Città italiane firmatarie del MUFPP distinte per gruppi. Elaborazione propria.

Gruppo 1		Gruppo 2		Gruppo 3	
Città	Nome del percorso	Città	Progetto/Iniziativa	Città	
Bergamo	Food Policy Bergamo - dal 2019	Bologna	Metropolitan Agriculture and Circular Economy – 2017, in corso	Bari	Lecco
Capannori, Lucca	Piana del Cibo - dal 2018	Chieri	Reciprocamenta - 2020	Ancona	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	

Per ciascuna delle città sono stati individuati testimoni privilegiati quali coordinatori, responsabili istituzionali, referenti progettuali, che potessero fornire informazioni il più complete possibili sui progetti locali. Ad essi è stata proposta un'intervista semi-strutturata circa il percorso e le specificità dell'esperienza locale e sulle criticità e le potenzialità del modello delle politiche locali/urbane del cibo. Tuttavia, non tutti i referenti individuati hanno risposto positivamente alla richiesta.

#### *Il caso di Roma*

Il Comune di Roma è stato tra i primi ad aver aderito al MUFPP in occasione di EXPO 2015. Negli ultimi anni nella città si segnalano numerose iniziative promosse da attori istituzionali e da parte della società civile sul rapporto tra cibo e città che fanno di Roma un contesto particolarmente vitale su questo tema. In particolare, il percorso di costruzione della UFP ha avuto inizio formalmente nel 2018 su iniziativa di un gruppo di ricercatori dell'Università di Roma Tre e dell'Università del Molise, dell'associazione "Terra!", e di attivisti delle reti solidali. Il percorso ha portato alla redazione del manifesto politico programmatico "Una Food Policy per Roma. Perché alla Capitale d'Italia serve una politica del cibo" (2019) a cui hanno aderito oltre 50 organizzazioni. Nel



documento, su cui si tornerà nei prossimi capitoli, era indicato come primo obiettivo promuovere l'impegno da parte delle istituzioni locali ad adottare una food policy urbana (p.35). Recentemente questo impegno è stato accolto dal consiglio comunale di Roma mediante l'approvazione della Delibera n.38 del 27 aprile 2021<sup>73</sup> concernente le azioni e gli strumenti per l'adozione di una politica del cibo per la Capitale.

Parallelamente a questo percorso, il Comune di Roma<sup>74</sup> ha definito una propria strategia di policy sul cibo con il progetto "Agrifood Roma 2030". Il progetto, realizzato in collaborazione con la Camera di Commercio, ha condotto alla redazione, nel maggio 2021, del piano strategico per il settore agroalimentare di Roma per il periodo 2020-2030. In aggiunta a queste iniziative, la città di Roma ospiterà, assieme a Torino, il progetto europeo FUSILLI<sup>75</sup> che coinvolge 12 centri urbani di 11 paesi europei. Il progetto ha come obiettivo lo sviluppo di politiche urbane per raggiungere la transizione verso sistemi del cibo sostenibili, resilienti e inclusivi. FUSILLI prevede la costituzione di dodici *living labs* il cui scopo è di individuare le migliori pratiche del cibo per costruire una conoscenza comune sulle policy da condividere tra i contesti urbani partner del progetto.

#### *La Rete Politiche Locali del Cibo*

La "Rete Politiche Locali del Cibo"<sup>76</sup> è attiva in Italia dal 2018. La Rete riunisce oltre quattrocento membri che comprendono esperti e accademici (geografi, sociologi, economisti, pianificatori, urbanisti, nutrizionisti) che si occupano del

---

<sup>73</sup> Il testo integrale della delibera è disponibile al link: <https://www.associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/04/Deliberazione-Assemblea-Capitolina-n.-38-2021.pdf>

<sup>74</sup> Promotori del progetto sono gli assessorati allo Sviluppo Economico, Turismo e Lavoro e all'Urbanistica. Fonte: <https://www.comune.roma.it/web/it/dipartimento-sviluppo-economico-attivita-produttive-progetti.page?contentId=PRG660710>

<sup>75</sup> "Fostering the Urban food System Transformation through Innovative Living Labs Implementation". Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://fusilli-project.eu/>

<sup>76</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.politichelocalicibo.it/>

tema del cibo e include diversi amministratori locali coinvolti nei percorsi italiani di *urban food policies*. Obiettivo della Rete: «è quello di fornire indicazioni in termini di policy-making per guidare le scelte verso sistemi alimentari sostenibili»<sup>77</sup>. Perno delle attività della Rete sono la produzione di ricerca scientifica sui sistemi locali del cibo, la circolazione di conoscenza e saperi tra gli aderenti, il dialogo con le reti internazionali nell'ambito delle politiche del cibo. In questa direzione, promuove l'organizzazione di seminari, incontri, la conduzione di ricerche e progetti editoriali. Significative in tal senso la pubblicazione "Lo spazio delle politiche locali del cibo: temi, esperienze e prospettive" (2020) e la proposta, condivisa con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e il Centro nazionale di studi per le politiche urbane – Urban@it, di costituire un cluster a livello nazionale per la ricerca applicata sulle politiche locali del cibo. Dunque, la Rete ha assunto in pochi anni un ruolo rilevante nella produzione di conoscenza applicata al campo delle policy del cibo e nella diffusione di soluzioni di policy tra contesti locali interessati a promuovere azioni per la gestione dei rispettivi sistemi alimentari. Essa ha avuto un ruolo importante nella produzione di ricerca anche durante la fase pandemica. In particolare, la Rete si è occupata della mappatura delle risposte di policy delle realtà locali, della conduzione di survey e ricerche e di alimentare il dibattito scientifico raccogliendo articoli scientifici, pubblicazioni e report di organizzazioni internazionali e centri di ricerca sul rapporto tra COVID-19 e sistemi locali del cibo<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Fonte: <https://www.politichelocalicibo.it/obiettivi/>

<sup>78</sup> Il dettaglio delle attività svolte dalla Rete durante la crisi pandemica è disponibile alla pagina: <https://www.politichelocalicibo.it/aggiornamenti-2/>

## 7. L'ingresso nelle agende pubbliche e politiche delle UFP

### *Introduzione*

Come nasce un percorso di costruzione di una politica locale/urbana del cibo in Italia? Come entra nelle agende pubbliche e politiche il tema del cibo? Alla comprensione di questo aspetto sono dedicate le prime domande che sono state poste agli attori incontrati e intervistati durante questo lavoro di ricerca. 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. Queste domande si accompagnano però ad una considerazione preliminare circa l'identificazione dei percorsi italiani che possano rientrare sotto l'etichetta di UFPs. A questo aspetto è dedicato il primo paragrafo del capitolo in cui la sottoscrizione del MUFPP è considerata come il criterio per la selezione dei casi successivamente analizzati.

I paragrafi 7.2, 7.3 e 7.4 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. In corrispondenza con EXPO 2015, Milano e Torino, sono state le prime città a intraprendere percorsi di costruzione di politiche locali/urbane del cibo. Nei due contesti, accomunati dalla volontà dei protagonisti di raggiungere lo stesso obiettivo, sono state seguite strade diverse, che hanno condotto finora ad esiti divergenti. Di contro, il percorso di Roma è stato avviato solamente nel 2019, per l'attivazione di un Comitato promotore che riunisce associazioni, ricercatori, cooperative agricole e attivisti locali. 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.

### *7.1 Il Milan Urban Food Policy Pact come frame per i percorsi italiani*

Prima di presentare le risposte a queste domande è però necessaria una considerazione preliminare circa l'identificazione dei percorsi italiani che possano rientrare sotto l'etichetta di UFPs. In primo luogo, 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. Questa idea deriva con tutta evidenza dall'ispirazione proveniente dall'evento EXPO 2015, e nello specifico dal MUFPP, che può essere inteso come un potente strumento nella costruzione di un frame condiviso per la creazione di un nuovo settore di policy urbana. Sebbene l'adesione al Patto non sia stata garanzia di un successivo impegno da parte delle amministrazioni firmatarie, il MUFPP ha segnato dunque 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 & Righettini, 2018). La sola sperimentazione di una politica locale del cibo antecedente al Patto di Milano è individuabile nell'esperienza della Provincia di Pisa<sup>79</sup>, la quale si è dotata di un Piano del Cibo<sup>80</sup> nel 2010. L'amministrazione provinciale è stata il primo governo

---

<sup>79</sup> 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/>)

<sup>80</sup> Il Piano del Cibo della Provincia di Pisa rappresenta: «l'atto di pianificazione coordinata attraverso cui comprendere e mappare le specifiche problematiche [...], assicurare adeguati livelli

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 ha rappresentato quindi per le esperienze italiane un momento di 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 evidenziava con efficacia l'opportunità di reinterpretare le diverse azioni 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

---

di coordinamento tra i diversi interlocutori nell'uso integrato delle politiche e delle azioni quotidianamente intraprese» (Di Iacovo, et. Al, 2013: 9).

paradigma importante sul tema dell'agricoltura urbana e della sostenibilità e dell'accesso al cibo»<sup>81</sup>.

Come accennato nel precedente capitolo, la sottoscrizione del Patto rappresenta dunque l'elemento comune e, ai fini di questa ricerca, il criterio per identificare i più significativi percorsi di costruzione di politiche locali del cibo attivi su scala nazionale. Tuttavia, questo criterio presenta un limite interpretativo di cui bisogna tenere conto nell'analisi, che deriva da due considerazioni emerse dall'interlocuzione con gli attori interpellati nel corso del lavoro. In primo luogo, l'adesione formale al Patto non tiene conto della vitalità del contesto italiano in merito alle politiche del cibo:

«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 Sud<sup>82</sup> [...] lì c'è una ricchezza che una food policy se la sognerebbe. Ecco, Napoli non ha una food policy istituzionale». (intervista 3)

In secondo luogo, non tutte le città che hanno aderito formalmente al MUFPP a partire dal 2015 hanno poi dato seguito con azioni concrete verso la costruzione di politiche integrate del cibo. Questo è stato probabilmente dovuto all'entusiasmo generato dall'evento in sé (EXPO) e da una certa facilità da parte delle amministrazioni ad aderire a reti che promuovono obiettivi di policy condivisibili (intervista Food policy Trento).

---

<sup>81</sup> Fonte: [https://old.comune.bergamo.it/servizi/notizie/notizie\\_fase02.aspx?ID=24476#](https://old.comune.bergamo.it/servizi/notizie/notizie_fase02.aspx?ID=24476#)

<sup>82</sup> 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.

## 7.2 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. La sua genesi e conduzione presenta caratteristiche interessanti sia dal punto di vista dell'attivazione iniziale che di come essa può divenire un progetto strutturale di un'amministrazione pubblica locale. Nel 2014, durante la consiliatura di centro-sinistra guidata dal sindaco Giuliano Pisapia, 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, ospitato proprio da Milano, un aspetto che ha conferito fin da subito al percorso un importante elemento di visibilità su scala globale, da sfruttare con azioni di policy riconoscibili. In tal senso, la food policy milanese nasce formalmente con l'impegno dell'amministrazione comunale meneghina e della Fondazione Cariplo<sup>83</sup> esplicitato mediante un Protocollo d'intesa<sup>84</sup> siglato nel 2014. Nel protocollo, il Comune di Milano esprimeva:

«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).

---

<sup>83</sup> 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>

<sup>84</sup> A questo atto è seguita la sottoscrizione del MUFPP mediante l'approvazione della Delibera di Consiglio comunale n. 25/2015.

Il Protocollo ha rappresentato un atto formale che ha dato inizio ad una partnership pubblico-privata come strumento di regolazione della governance del percorso. 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).

Nei primi anni del percorso milanese, un attore rilevante è stato il centro di ricerca "Està – Economia e Sostenibilità"<sup>85</sup>, 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

---

<sup>85</sup> 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/>



dell'ufficio 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).

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, 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»<sup>86</sup>.

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 l'istituzione di un ufficio dedicato. Nel 2016, con il passaggio alla sindacatura di Giuseppe Sala, le deleghe sulla food policy sono state attribuite alla vice sindaca Anna Scavuzzo mantenendo stretto il legame tra il vertice politico e l'ufficio. Allo stesso tempo, nell'ufficio del Sindaco di Milano è inserito il Segretariato della rete del MUFPP. Questo aspetto ha consentito alla food policy milanese di ottenere una posizione di privilegio nell'ambito delle relazioni con le città estere e italiane firmatarie, come approfondito nel paragrafo 9.3 di questo lavoro.

### *7.3 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 del percorso, tuttora in itinere, di costruzione della food policy. Il primo passo del percorso torinese può essere individuato nel Tavolo di discussione "Torino Capitale del Cibo" promosso dall'associazione Torino Strategica<sup>87</sup>. Il dibattito, svolto nel 2014 in occasione dell'evento "Terra Madre Salone del Gusto" organizzato dall'associazione no-profit Slow Food, ha rappresentato un primo momento per inserire il tema del cibo nell'agenda urbana torinese. In

---

<sup>86</sup> Fonte: <https://foodpolicymilano.org/comune-di-milano-e-fondazione-cariplo-firmato-il-protocollo-di-intesa-per-potenziare-azioni-sulle-politiche-alimentari/>

<sup>87</sup> 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 5 Stelle.

particolare, il tavolo ha promosso il dibattito 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»<sup>88</sup>.

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

«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 su in altre direzioni» (intervista 7).

Sebbene queste due iniziative ponessero il cibo al centro dell’agenda urbana torinese e mirassero alla costruzione di una food policy, il percorso di Torino è andato incontro ad una fase di stallo, specialmente nei primi anni della consiliatura Appendino. Tuttavia, l’Università di Torino ha operato in favore della permanenza del tema nell’agenda torinese, e in particolare i docenti del Dipartimento di Culture, Politica e Società<sup>89</sup> promotori del progetto dell’Atlante

---

<sup>88</sup> Fonte: <http://www.torinostrategica.it/il-piano-strategico-al-salone-del-gusto-2/>

<sup>89</sup> Il riferimento principale qui è al Prof. Egidio Dansero, geografo economico e politico (<https://www.didattica-cps.unito.it/do/docenti.pl/Alias?egidio.dansero#tab-ricerca>)

del Cibo di Torino Metropolitana<sup>90</sup>, nato nel 2017 con l'obiettivo di analizzare il sistema alimentare del capoluogo piemontese e fornire dati e informazioni ai decision-makers e condotto con l'Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo e il Politecnico di Torino.

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 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 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

---

<sup>90</sup> 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 Matera e Roma, dove l'Atlante del Cibo rappresenta la base conoscitiva per la redazione del Piano del Cibo di Roma Metropolitana, parte del Piano Strategico Metropolitano. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://atlantedelcibo.it/>

capitoli di questo lavoro, rappresenta in Italia una delle leve principali di questo settore di policy urbana.

Recentemente, la città di Torino è risultata vincitrice del progetto europeo FUSILLI (*cfr.* par. 6.2), 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 favorevole. 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.

Pertanto, il tema del cibo è entrato nell'agenda urbana torinese, già da prima di EXPO e del MUFPP, per le iniziative del mondo della ricerca e per alcuni impegni formali delle amministrazioni. 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 si è verificata perché a Torino:

«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.

#### 7.4 La Food Policy di Roma

Il percorso della food policy di Roma presenta caratteristiche ancora diverse rispetto alle esperienze delle due 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 del tipo di attori che hanno operato in questa direzione. 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 UFPs<sup>91</sup>. 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!<sup>92</sup> e da ricercatori e docenti universitari provenienti dalla disciplina dell'economia agraria<sup>93</sup>:

---

<sup>91</sup> 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. In tal senso, Roberta Sonnino ha approfondito la "*meal revolution*" del Comune di Roma del periodo 2004-2007 in cui sono stati ridefiniti i criteri dei menù delle mense scolastiche sulla base di principi di qualità quali la stagionalità, la varietà, le certificazioni di qualità e gli apporti nutrizionali (2009).

<sup>92</sup> 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/>

<sup>93</sup> Il riferimento principale in questo caso è al Prof. Davide Marino ([https://phd.uniroma1.it/web/Davide-Marino\\_nC2058\\_IT.aspx](https://phd.uniroma1.it/web/Davide-Marino_nC2058_IT.aspx))

«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).

Il Comitato<sup>94</sup> 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)<sup>95</sup>. 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 (Tab. 3) 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.

Tabella 3 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

<sup>94</sup> Al settembre 2021 il Comitato riunisce circa 200 partecipanti tra organizzazioni e adesioni individuali.

<sup>95</sup> L'elenco completo degli aderenti è disponibile al link: <https://www.associazioneterra.it/food-policy/>

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"<sup>96</sup>. Come mostrato nel prossimo capitolo, la Delibera impegna l'amministrazione alla costituzione di una Consulta come strumento di governance della Politica del Cibo. Allo stesso tempo, indica come obiettivo della Giunta l'adozione 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, sebbene la food policy non sia stata ancora implementata<sup>97</sup>.

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 il settore

---

<sup>96</sup> Il testo integrale della Delibera è disponibile al link: <https://www.associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/04/Deliberazione-Assemblea-Capitolina-n.-38-2021.pdf>

<sup>97</sup> Alla data del Settembre 2021 l'amministrazione comunale non ha ancora costituito la Consulta del Cibo.



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. In tal senso, il Piano cita la pubblicazione dell'Associazione Terra! e valorizza l'esperienza del Comitato.

Parallelamente al piano Agrifood, anche il Comune di Roma ospiterà il progetto europeo FUSILLI, precedentemente citato nel caso di Torino. Da un lato, la partecipazione al progetto denota come la prospettiva di creazione di una politica locale/urbana del cibo si sia inserita nell'agenda politica della città e della sua giunta, sebbene uscente<sup>98</sup>. Dall'altro, la compresenza di queste tre linee di lavoro, concentrate nel biennio 2020-2021, lascia intravedere alcune possibili sovrapposizioni e potenziali ridondanze nella costruzione della food policy romana. Gli elementi di confusione si rilevano nella possibile presenza di più Piani del Cibo, la moltiplicazione di arene decisionali (Consulta, *living lab*, eventuali tavoli connessi con l'attuazione del Piano Agrifood), il passaggio alla nuova giunta comunale e le possibili conflittualità tra gli attori coinvolti. Come sostiene un aderente al Comitato:

«adesso inizia la fase più interessante. C'è un impegno politico e si vedrà come sarà concretizzato. [...] Vedremo ora chi amministrerà la città. [...] Ho visto anche

---

<sup>98</sup> A queste iniziative si aggiunge poi la redazione del Piano del Cibo della Città Metropolitana di Roma Capitale, parte del Piano Strategico Metropolitano.

che hanno fatto una conferenza stampa su questo tavolo Agrifood e sarà importante mettere a sistema questi due percorsi perché molte persone del Comitato promotore sono state coinvolte in questo processo e bisogna lavorare in maniera sinergica» (intervista 16).

### 7.5 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 hanno intrapreso percorsi formali di costruzione di UFPs. Di seguito sono riportate brevi descrizioni di questi processi che consentono di tracciare un profilo sintetico di queste sperimentazioni.

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 come la nascita del Bio-distretto dell'Agricoltura Sociale di Bergamo, il settore della distribuzione con l'apertura di mercati dei contadini, e il circuito degli *Alternative Food Networks*. Un ruolo rilevante e ricorrente in questi progetti è giocato da singoli ricercatori e docenti universitari<sup>99</sup> ed è dovuto in particolare ai lavori di ricerca-azione dell'Osservatorio Consumi, Reti e Pratiche di Economie Sostenibili (CORES). Il progetto Bergamo Green<sup>100</sup>, nato nel 2017, rappresenta una delle maggiori iniziative condotte nel capoluogo Lombardo negli ultimi anni e si

---

<sup>99</sup> Il riferimento principale qui è, come nel caso di Trento, alla Professoressa Francesca Forno (sociologa) (<https://webapps.unitn.it/du/it/Persona/PER0043124/Curriculum>)

<sup>100</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: <http://www.bergamogreen.net/it/il-progetto/>

presenta come uno dei primi passi per la costruzione della food policy. Il progetto è stato promosso dall'Università, 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 del MUFPP e la trasformazione del Tavolo permanente in Tavolo per la Food Policy, sul quale si tornerà nel prossimo capitolo, presieduto dal Sindaco Gori e coordinato dal delegato del Sindaco Raoul Tiraboschi dell'organizzazione Slow Food.

Il percorso di Trento inizia formalmente nel 2017 con l'istituzione del Tavolo Nutrire Trento su iniziativa del Comune e dell'Università. Il tavolo nasce nell'ambito del progetto Nutrire Trento<sup>101</sup> il cui obiettivo era ed è 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, il percorso di Trento è stato agevolato dall'esperienza di Bergamo (Forno, et al., 2020) 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

---

<sup>101</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.nutritrento.it/>

partecipativo “SALUTE - Strategia Alimentare di Livorno” (SAL)<sup>102</sup> condotto nel periodo 2017-2018 su iniziativa di Giaime Berti, ricercatore della Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa<sup>103</sup>. Il percorso ha portato alla costruzione della SAL adottata dal Comune di Livorno nel 2018. La SAL ha previsto la redazione di un Piano del Cibo, in cui sono indicati la visione e gli obiettivi della Strategia, e l’impegno da parte dell’amministrazione 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 & Rossi, 2020: 96). A questi tre strumenti si aggiunge il Consiglio del Cibo nel quale sono riuniti soggetti rappresentativi del sistema del cibo locale eletti al termine del processo partecipativo. La Strategia si completa con il Patto di Cittadinanza Alimentare sottoscritto dal Comune e dai partecipanti. La SAL rappresenta quindi una avanzata sperimentazione di costruzione di un sistema di governance che sta contribuendo a ridefinire le modalità di produzione delle politiche comunali in materia di cibo.

L’ultimo caso inserito nell’analisi è la Piana del Cibo promossa 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 delle UFPs su scala intercomunale. Intrapreso nel 2019, il progetto ha previsto la costruzione di diversi strumenti di partecipazione per gli attori del sistema 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

---

<sup>102</sup> Il testo integrale della Strategia Alimentare di Livorno è disponibile al link: <https://partecipa.toscana.it/documents/746433/0/Strategia+Alimentare+Livorno.pdf/f2fc36fb-4978-465d-a96d-cebafb09a933?t=1559820459441>

<sup>103</sup> (<https://www.santannapisa.it/it/giaime-berti>)

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 impegna 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)<sup>104</sup>. I quattro casi qui citati rappresentano dunque le sperimentazioni più avanzate in Italia di costruzione di UFPs che hanno consentito di ampliare l'analisi a contesti che stanno, spesso in collaborazione con il settore della ricerca accademica, sperimentando e innovando nuove forme di produzione di politiche e di inclusione di attori non-istituzionali.

---

<sup>104</sup> Il regolamento della Piana del Cibo è disponibile al link:  
<https://pianadelcibo.it/wp-content/uploads/2020/11/Regolamento-def.pdf>

## 8. La governance delle UFPs

### *Introduzione*

Questo capitolo si occupa di analizzare alcuni aspetti della governance dei percorsi di *urban food policies* analizzati. Queste sperimentazioni ambiscono all'inclusione di attori non-istituzionali nella produzione di politiche del cibo e nell'implementazione di progetti sulle diverse fasi del sistema. Per fare questo si dotano di strumenti per e di governance – i Consigli del Cibo – a cui è dedicato il primo paragrafo. Esso mostra come questi strumenti assumano diverse configurazioni, modalità di funzionamento, e compiti all'interno dei processi. I percorsi di costruzione di politiche locali/urbane del cibo risentono fortemente della mutua dipendenza di risorse possedute da attori istituzionali e non-istituzionali locali tanto nella conduzione di politiche e progetti che nella loro evoluzione in politiche integrate. Il paragrafo 8.2 si occupa pertanto del peso che gli attori intervistati attribuiscono alle risorse politiche ed economiche per il successo o insuccesso di questi percorsi. In conclusione, il paragrafo 8.3 si occupa di quelli che sono emersi dalla ricerca come i limiti delle UFPs, che riguardano le modalità di produzione di politiche sul sistema del cibo a livello comunale, le difficoltà nei rapporti tra istituzioni e tra le diverse scale locali del potere politico e le difficoltà nell'inclusione degli attori del sistema con conseguenti assenze di peso che si riscontrano nei processi italiani.

### *8.1 Gli strumenti di e per la governance delle UFPs – I consigli del Cibo*

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. In particolare, obiettivo degli attori che promuovono UFPs è la costruzione di nuovi spazi di deliberazione (Moragues-Faus & Morgan, 2015) per favorire l'incontro tra attori pubblici, privati e della società civile. Questi processi avvengono mediante la costruzione di strumenti di e per la governance, che possono assumere la configurazione introdotta nel capitolo 3.4 dei *Food Policy Councils* (Blay-Palmer, 2009; Harper, et al, 2009). Questa sfida si ripropone nei contesti italiani analizzati, dove la costituzione di un Consiglio del Cibo accompagna e talvolta precede la costruzione di una politica locale/urbana del cibo. Tuttavia, le evidenze raccolte in questo lavoro, oltre che i contributi della letteratura, 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, in corrispondenza della sottoscrizione del MUFPP nel 2019, 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 biodistretto. 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:

«spesso l'approccio a queste tematiche viene da ambienti alternativi, già organizzati tipo i GAS, che non hanno con l'amministrazione un rapporto così idilliaco. 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. 7.5), dovevano essere in possesso di criteri predefiniti<sup>105</sup> e sono stati eletti nell'ambito 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 che ha conferito 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 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. In particolare, i Compiti del Consiglio del Cibo sono: il supporto al coordinamento di tutti gli attori del sistema agro-ittico-alimentare locale; l'analisi del sistema alimentare; l'elaborazione di idee e proposte innovative per lo sviluppo del sistema del cibo livornese (SAL, 2018: 54). Dal lato delle esperienze

---

<sup>105</sup> Essi dovevano essere rappresentativi del sistema del cibo livornese e aver preso parte ad un numero minimo di incontri del processo di costruzione della SAL.

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. 7.5). Il Consiglio del Cibo è:

«una struttura che tiene insieme la rappresentanza territoriale dei cinque comuni e quindi individuava 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, (eletti durante la fase dell'Agorà dai partecipanti ai gruppi d'interesse)» (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 è 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, che paradossalmente non ha mai 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, ingolfava 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).

## 8.2 *La mutua dipendenza tra gli attori e le risorse politiche e finanziarie nelle UFPs*

Questo paragrafo risponde a due domande di ricerca attraverso informazioni ricavate attraverso le interviste circa le azioni effettive (*Cosa "fa" una urban food policy*) e le risorse (politiche, finanziarie, cognitive) di cui 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, promuove 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, il sistema di attori che partecipa alla politica ed è incluso nei Tavoli o Consigli del Cibo promuove progetti e azioni concrete. Per comprendere il "cosa" di una UFP si può fare riferimento a ciò che possono fare le amministrazioni locali in materia

di cibo. I Comuni italiani posseggono alcune competenze che gli consentono di intervenire in maniera più o meno indipendente sulla regolamentazione del cibo. Sebbene non esistano “assessorati al cibo”, le amministrazioni possono già intervenire in diversi ambiti del sistema del cibo senza necessariamente aver attivato una politica locale/urbana del cibo:

«le tre cose che fanno di più (i comuni): orti che si produce, mercati che si vende, mense che si mangia e spreco alla fine. Queste cose ci sono già» (intervista 5);

«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).

Questo lungo elenco di competenze mostra alcuni degli ambiti di azione amministrativa sui cui i Comuni posseggono un controllo maggiore e che una food policy può orientare secondo obiettivi e priorità concertati con gli attori del sistema del cibo riuniti in un Tavolo, Consulta o Consiglio del Cibo. Tuttavia, caratteristica di una politica locale del cibo è l'inclusione degli attori del sistema del cibo, non solo in fase partecipativa e deliberativa ma anche nella conduzione di azioni trasformative del sistema. In particolare, si tratta dell'ideazione<sup>106</sup>,

---

<sup>106</sup> Come mostrato nel paragrafo precedente, spesso l'ideazione dei progetti proviene dai tavoli e dai Consigli del cibo, dove esperti, associazioni, attivisti propongono nuove linee di lavoro che rientrano negli obiettivi della food policy. A titolo di esempio, la recente costituzione del progetto

finanziamento<sup>107</sup>, implementazione e talvolta della valutazione dei progetti. 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, l'educazione alimentare, il recupero e redistribuzione di eccedenze alimentari o l'elettrificazione del sistema della logistica del cibo. 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<sup>108</sup>, 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 attori. 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

---

di costituzione di una Community Supported Agriculture (vedi par. 2.1) è stata ideata nell'ambito dal Tavolo Nutrire Trento.

<sup>107</sup> A titolo di esempio, a Parma il progetto di educazione alimentare Giocampus, premiato dalla rete del MUFPP nel 2018, ha potuto contare sul supporto finanziario della Fondazione Barilla.

<sup>108</sup> Nel 2021 il progetto è giunto alla sua terza fase e si è esteso a nuovi soggetti del terzo settore. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://foodpolicymilano.org/milano-aiuta-un-pasto-per-tutti/>

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 *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 come una condizione che può favorire il percorso. In tal senso gli intervistati, testimoni privilegiati della costruzione delle UFPs italiane, hanno fornito la loro opinione circa le risorse necessarie per 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<sup>109</sup>. Nelle interpretazioni degli intervistati le risorse politiche assumono una particolare importanza per la costruzione di una UFP, 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

---

<sup>109</sup> Su questo ultimo aspetto in particolare si tornerà nel prossimo capitolo dedicato al ruolo dei saperi esperti nella circolazione delle idee e nell'apporto di competenze tecniche alla costruzione delle UFPs.

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 importante» (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 della policy in termini di legittimazione dalle Istituzioni locali. Questa risorsa è quindi al primo posto tra i fattori che possono favorire o sfavorire i processi nel loro sviluppo da singoli progetti a più compiute UFPs. Contrariamente all'ipotesi iniziale, le risposte di diversi intervistati hanno consentito di ridefinire il peso delle risorse finanziarie nella conduzione delle politiche locali/urbane del cibo. 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 in quanto: «la Fondazione è leggera, i Comuni sono carrozzoni» (intervista Fondazione Cariplo). Questo aspetto si è mostrato con evidenza nel caso del progetto Ricibo<sup>110</sup> a Genova, città che sta proprio in questi mesi 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

---

<sup>110</sup> La Rete "Ricibo – un bene in comune" è attiva a Genova dal 2017 e coinvolge 69 associazioni con il sostegno economico della Fondazione Compagnia San Paolo e della Fondazione Carige. Ricibo si occupa di recuperare e ridistribuire le eccedenze alimentari a circa 29 mila persone mediante l'utilizzo dell'applicazione "Bring the Food". Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://ricibo.org/>

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.

### *8.3 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 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 incide sulle modalità con le quali queste politiche sono condotte che hanno un limite rispetto alla prospettiva promossa dal concetto di una politica locale/urbana del cibo. Questo perché l'approccio strategico di cui questa prospettiva si fa promotrice ambisce all'integrazione di più temi e più strumenti (Calori & 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 mettono in atto strategie di due tipi. Da un lato, come nel caso del PIC della Piana del Cibo, possono essere redatti documenti che riassumono i valori della UFP 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, le amministrazioni possono dotarsi di organi 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 la scala comunale rimane un livello capace di intervenire efficacemente su buona parte delle fasi del sistema del cibo, 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 un tu come Sindaco. Se vuoi andare un po' oltre il livello del progetto pilota, il livello piccolino 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 finanziati 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. 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 e 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<sup>111</sup>, 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 nazionali, 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).

---

<sup>111</sup> Il caso di Roma presenta un'eccezione con un coinvolgimento di diverse realtà produttive dell'area peri-urbana, sebbene esso sia da ricondurre al carattere politico delle cooperative agricole romane.

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 e 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.

## 9. La circolazione delle idee e delle soluzioni

### *Introduzione*

Questo capitolo si concentra 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 paragrafo 9.1 approfondisce il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i processi 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, o knowledge networks (Stone, 2005) che operano mediante la produzione di conoscenza e l'interlocazione 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 9.3.

### *9.1 Il ruolo della ricerca accademica e privata nei e tra i processi di costruzione di UFPs*

Nel capitolo precedente si è mostrato il diverso peso attribuito dagli intervistati alle risorse politiche ed economiche nella costruzione di una *urban food policy*. Tuttavia, un ruolo centrale nella evoluzione di questi percorsi è rappresentato dalle risorse cognitive apportate dai saperi esperti. Questa categoria include ricercatori, accademici, consulenti privati, che operano quindi in ambito accademico o della ricerca privata, come nel caso dei centri di ricerca appartenenti a Fondazioni di Origine Bancaria (FOB). Questi attori, portatori di idee, conoscenze teoriche e competenze tecnico-metodologiche stanno esercitando un ruolo ricorrente nel panorama delle esperienze italiane di



costruzione di politiche locali/urbane del cibo. Questo impegno si rileva sia all'interno dei singoli processi locali, sia nel collegare tra loro tali processi. Nelle interpretazioni degli intervistati la ricerca viene addirittura descritta come enzima, scintilla, per la diffusione delle UFPs:

«in tutti e tre i casi (Milano, Torino, Piana del Cibo) ma anche a Roma la ricerca è stata la scintilla. Questa secondo me è una caratteristica molto interessante anche andando a guardare le altre food policy in Europa e nel mondo, dove spesso sono le associazioni o la società civile che da un po' la scintilla per far partire questo motore. In realtà, in Italia dal mio punto di vista la ricerca ha un ruolo molto importante di portare l'innovazione all'interno dell'istituzione pubblica, innovazione intesa non solo nuove tematiche ma anche nuove forme di politiche e di governance» (intervista 2).

Tuttavia è bene specificare come dall'analisi dei casi emerge il peso di singoli ricercatori come attivatori e promotori di questi percorsi. L'impegno dei ricercatori, talvolta già inseriti in reti di movimento delle reti AFN o delle lotte sulle terre pubbliche (es. Bergamo, Trento e Roma), si ritrova quindi nelle fasi di attivazione dei percorsi analizzati, che spesso trovano la loro origine da attività di ricerca-azione, ed in particolare, dalla 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 questo caso la funzione e la leva impiegata dei ricercatori è la produzione di una conoscenza da mostrare alla politica locale come supporto informativo per la proposta di regolamentazione del sistema alimentare locale. 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. La ricerca accademica e privata assume quindi il compito di fornire elementi concreti su cui iniziare e, per certi aspetti, indirizzare la riflessione politica. In altri casi i

ricercatori, come singoli o nell'ambito di progetti delle università, 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.

In altri casi il percorso di costruzione di una UFPs origina in parte dall'evoluzione di progetti di ricerca-azione di ricercatori che riescono a coinvolgere la politica locale e i funzionari dell'amministrazione comunale. In particolare, le linee di lavoro sui circuiti alternativi di Bergamo e Trento sono divenute l'occasione per considerare la possibilità di promuovere politiche in favore della localizzazione delle filiere del cibo, secondo i principi di quella che nei capitoli precedenti è stata definita come prospettiva localista. A Bergamo, il progetto “Bergamo Green” nasce in ambito accademico e rapidamente si evolve 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).

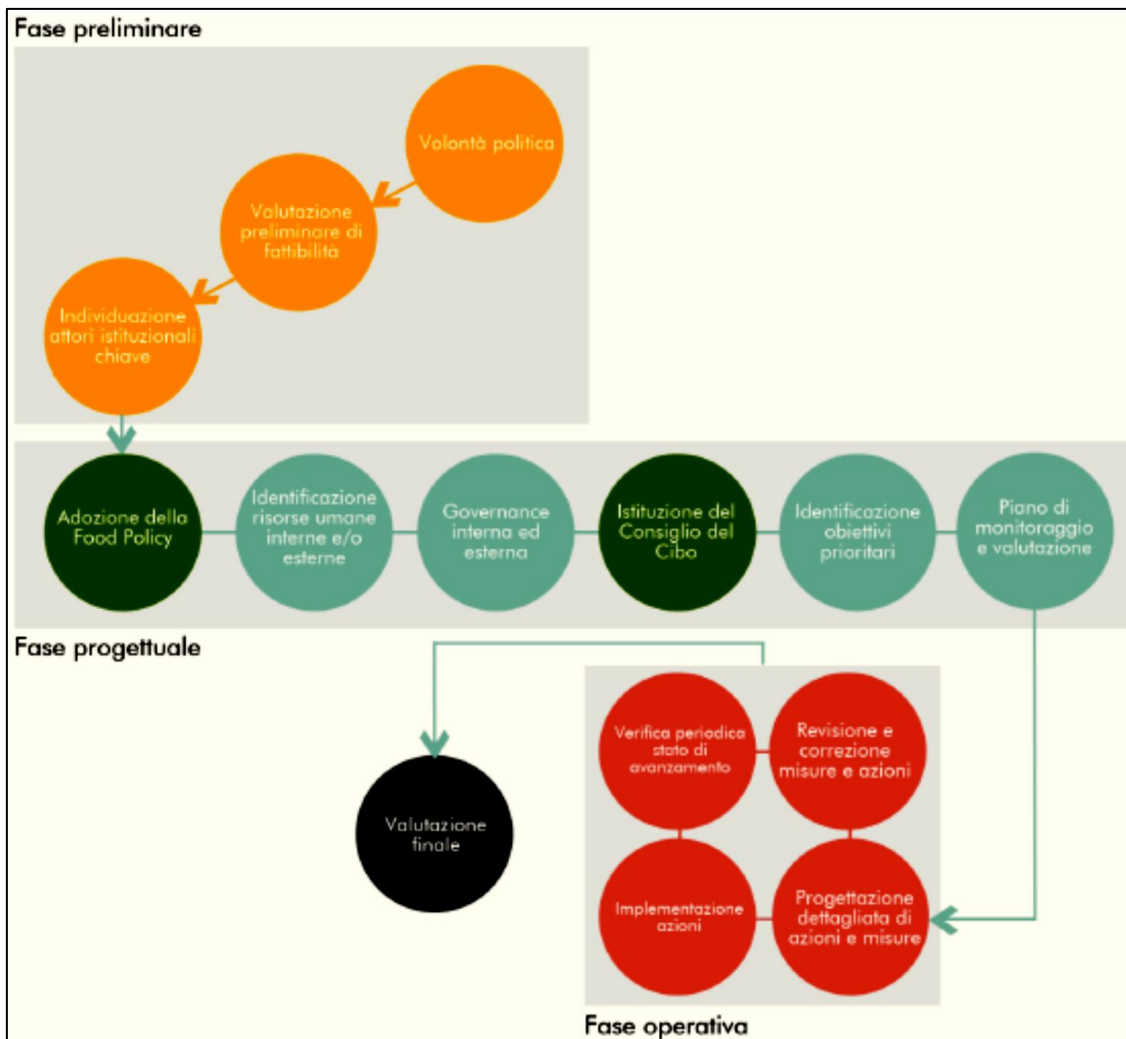
Diversa la genesi del percorso di Trento dove il progetto “Nutrire Trento” rientra in una più ampia collaborazione tra il Comune e l'Università:

«è stato siglato nel 2016 un protocollo d'intesa che si chiama UniCittà, dove sono stati individuati una serie di ambiti nei quali lavorare assieme, quindi unire l'aspetto della ricerca con quello dell'azione e quindi dell'applicazione concreta.

Gli ambiti su cui migliorare l'interazione con la città sono stati individuati sugli aspetti giuridici della sicurezza, gli strumenti di partecipazione, aspetti sociali ed economici, smart-cities e mobilità. Nell'ambito degli aspetti sociali ed economici è nato il progetto Nutrire Trento» (intervista 9).

Sebbene non si tratti di un percorso di ricerca-azione, il caso di Roma ribadisce il peso di singoli esperti provenienti dall'accademia e dalle reti di movimento locali e da tempo impegnati nella ricerca sui sistemi locali del cibo, l'agricoltura peri-urbana e i servizi ecosistemici. In questo caso tra le motivazioni dell'impegno si ritrova anche: «un posizionamento che il gruppo di ricerca ha voluto costruirsi e quindi legittimarsi presso la politica come gruppo che si occupa questi temi» (intervista 3). In questa direzione, nel report "Una Food Policy per Roma" il Comitato Promotore non si è limitato all'analisi del sistema ma ha proposto ai decisori politici un iter per la realizzazione della UFP (Fig. 8).

*Figura 8 Come si fa una food policy. Fonte: Una Food Policy per Roma (2019: 36).*



Le Università, come dipartimenti o singoli ricercatori, sono quindi presenti in quasi tutti i percorsi italiani analizzati, che, allo stesso tempo, possono contare sul supporto della ricerca “privata”. Centri di ricerca privati appartenenti talvolta a FOB assumono infatti un ruolo rilevante sia internamente, che nelle relazioni tra i processi locali. Il riferimento qui è al Centro ESTà – Economia e Sostenibilità che ha fornito il suo supporto tecnico – con compiti quali la mappatura degli stakeholders e l’analisi del sistema del cibo – dapprima al percorso milanese ed ora all’implementazione del progetto europeo FUSILLI a Torino. Nel caso di Milano poi, il settore ricerca della Fondazione Cariplo è di fatto un attore pari all’amministrazione comunale, come stabilito dal Protocollo d’Intesa, nella intera conduzione del percorso e delle sue azioni.

Il supporto della ricerca privata non si esaurisce quindi all'apporto di competenze tecniche ma contribuisce a quella circolazione di idee, concetti e soluzioni tra contesti diversi. Questo è 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 BCFN:

«studia la complessità degli attuali sistemi agro-alimentari e con le sue iniziative promuove il cambiamento verso uno stile di vita più sano e sostenibile, per il raggiungimento degli Obiettivi sanciti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (SDGs). Con le sue iniziative pubbliche e le sue ricerche scientifiche, BCFN fornisce raccomandazioni ai decisori pubblici, dialoga con i suoi stakeholder fornendo studi multidisciplinari connessi al cibo»<sup>112</sup>.

Il Centro negli anni ha sviluppato due strumenti molto importanti nella costruzione di discorsi e conoscenze sulla sostenibilità e la nutrizione. Il primo è il Food Sustainability Index<sup>113</sup>, sviluppato sui temi della nutrizione, agricoltura urbana e sicurezza alimentare. L'indice è stato sviluppato su 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).

---

<sup>112</sup> Fonte: [https://www.barillacfn.com/it/chi\\_siamo/mission\\_vision/](https://www.barillacfn.com/it/chi_siamo/mission_vision/)

<sup>113</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al link: [https://www.barillacfn.com/it/food\\_sustainability\\_index/](https://www.barillacfn.com/it/food_sustainability_index/)

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"<sup>114</sup> firmato con la rete del MUFPP e in collaborazione con l'ufficio della Food Policy Milano e la Fondazione Cariplo. La pubblicazione riporta un'analisi del contesto globale sul rapporto tra cibo e città, indicatori per il monitoraggio del raggiungimento degli SDGs, l'analisi di casi studio e si conclude 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 contribuisce quindi mediante il proprio lavoro di ricerca e divulgazione alla creazione di quel frame delle UFPs su cui si tornerà nelle conclusioni di questo lavoro:

«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).

---

<sup>114</sup> La pubblicazione ha raccolto i contributi di 71 autori italiani e stranieri afferenti ad Università, Centri di ricerca privati, Fondazioni, Reti di città, che analizzano o sono in prima persona impegnati in percorsi di costruzione di UFPs.

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).

La presenza della ricerca accademica e privata rappresenta dunque un fattore chiave per lo sviluppo delle politiche locali/urbane del cibo in Italia. Da un lato, la ricerca contribuisce alla costruzione di politiche locali/urbane del cibo mediante un supporto tecnico e metodologico come servizio di consulenza o nell'ambito di accordi istituzionali, dall'altro, il suo coinvolgimento si sovrappone all'attivismo civile dei singoli o dei gruppi di ricercatori sui temi della rilocalizzazione delle filiere, il contrasto agli sprechi alimentari e della sicurezza alimentare.

## *9.2 Il ruolo della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo*

Nel paragrafo precedente si è mostrata la presenza ricorrente del settore della ricerca accademica e privata nei processi di costruzione delle UFPs italiane. Questa presenza può assumere però una configurazione diversa nell'ambito dei Knowledge Networks analizzati da Diane Stone (2005) e approfonditi nel quinto capitolo di questo lavoro. In Italia, a tale configurazione appartiene il caso della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo, attore rilevante nella diffusione della prospettiva delle UFPs su scala nazionale. La Rete, 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 anche amministratori locali e attivisti nel campo del cibo.

Guardare al ruolo della Rete consente dunque di rilevare come le idee del modello delle UFPs circolano su scala nazionale e alcune delle modalità di lavoro degli esperti nei processi di trasferimento di soluzioni di policy. 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»<sup>115</sup>, 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<sup>116</sup>.

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,

---

<sup>115</sup> Fonte: <https://www.politichelocalicibo.it/obiettivi/>

<sup>116</sup> Fonte: <https://www.politichelocalicibo.it/attivita/gruppi-di-lavoro-tematici/>



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 si motiva nella 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 sospenso (tra movimenti e istituzioni)”. L’incontro, uno dei quali in cui è stata fatta osservazione, 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 basato 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:

«per me la Rete dovrebbe essere lei ad insegnare perché è in tutta Italia, perché ci sono persone di tutti i settori, persone di tutte le età, abbiamo diverse facoltà dentro, siamo dentro i progetti europei, nazionali, locali. Potremmo coinvolgere la società civile che già ci parla...la realtà è che per quanto la ricerca spinga le food policy, c'è una cultura primordiale sul fatto che la ricerca sia inutile. Per cui noi diamo il là ma poi ognuno fa come vuole e noi non veniamo mai coinvolti» (intervista 2).

È mediante questa interlocuzione con gli attori locali che la prospettiva delle UFPs si muove 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 stakeholder. 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 con alcuni dei membri della Rete e dalle interviste emerge però come questo scambio avvenga ancora attraverso canali informali, spesso su iniziativa di singoli 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 Rete PLC 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 po' 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 un elemento di debolezza nella circolazione di idee e temi tuttora sconosciuti alla politica locale che fatica, nella maggior parte dei casi, a concepire l'esistenza di un sistema integrato del cibo su cui promuovere politiche coordinate rispetto alle diverse fasi. Nel prossimo paragrafo vedremo che, lo scambio di conoscenze e di soluzioni di policy avviene anche nell'ambito dei rapporti tra istituzioni locali impegnate nella costruzione di UFPs.

### *9.3 Le città come agenti di trasferimento. Il ruolo di Milano*

Nel secondo capitolo di questo lavoro sono state introdotte le caratteristiche dei processi di trasferimento di policy che negli ultimi decenni interessano più direttamente le città e i loro decisori politici. In particolare, le città sono destinatarie di idee e soluzioni di policy per far fronte a problemi comuni, e questi processi sono condotti da agenti di trasferimento quali istituzioni sovranazionali, esperti e amministrazioni locali stesse. In tal senso, nell'ambito delle esperienze italiane di costruzione di UFPs è possibile osservare il ruolo delle città o per meglio dire dei referenti delle UFPs come agenti di trasferimento. Nel contesto italiano questo ruolo sembra essere assunto con particolare evidenza

dalla Food Policy di Milano, la quale è 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 ruoli formalmente diversi ma di fatto complementari. Milano è al tempo stesso sede del segretariato della rete di città transnazionale del MUFPP che prima città/metropoli italiana ad aver istituito un ufficio di food policy.

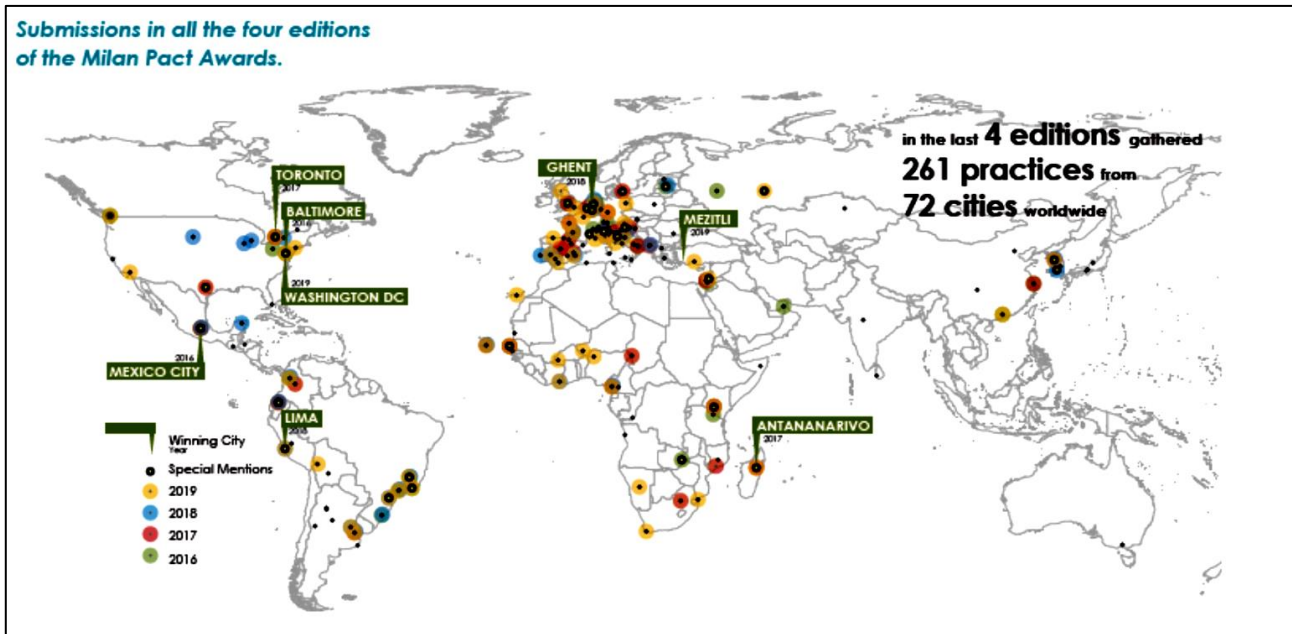
Nell'ambito del segretariato del MUFPP, il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo sono i promotori dei Milan Pact Awards (MPA). I MPA, nati nel 2016, rappresentano un premio, monetario e non, che ha l'obiettivo di riconoscere le migliori pratiche condotte nelle città firmatarie nell'ambito delle sei linee d'intervento individuate dal Patto. Dal 2016 sono state candidate e segnalate 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, fig. 9) 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<sup>117</sup> ed è basata sull'attribuzione di un punteggio su quattro criteri quali l'impatto della pratica, l'innovazione, l'inclusione promossa e le avversità.

*Figura 9 Localizzazioni delle città candidate e vincitrici Milan Pact Awards. Fonte: (MPA, 2019).*

---

<sup>117</sup> Nel dettaglio sono riportati i membri del comitato di valutazione del 2019: Carlo Mango, Cariplo Foundation, Research Area Director; Andrea Magarini, City of Milan, Food Policy Coordinator; Adam Freed, Bloomberg Associates, Principal; Gunhild A. Stordalen, EAT Foundation, Founder and Executive Chair; Marcela Villarreal, FAO, Director Partnership Division; Clementine Schouteden, Ellen MacArthur Foundation, Executive Lead of the Food Initiative;

Karen Fabbri, European Commission, Head of Sector FOOD 2030; Nicholas You, Guangzhou Institute for Urban Innovation, Executive Director; Sharelle Polack, GAIN, Programme Lead Urban Governance for Nutrition. (Milan Pact Awards, 2019: 8).



Nel 2020, anno della pandemia, la rete del MUFPP ha promosso una nuova edizione dei MPA denominata “Milan Pact Talks” finalizzata espressamente alla condivisione di conoscenza sulle misure che i diversi contesti hanno intrapreso per adattare e mitigare gli shocks dei sistemi del cibo<sup>118</sup>. 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 Fondazione Cariplo). 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

<sup>118</sup> Fonte: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/milan-pact-awards/milan-pact-awards-2020/>

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. A titolo di esempio, in occasione di EXPO, il MUFPP fu accompagnato dalla pubblicazione "Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities" che selezionava 49 buone pratiche del cibo di 28 città del mondo. 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 qui 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 premiazione di una buona pratica del cibo diviene uno strumento esplicito di trasferimento come mostra il caso dei MPA, dall’altro, è una modalità di diffusione della conoscenza in grado di 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. Lo scambio di esperienze è una delle principali linee di lavoro del MUFPP, condivisa tuttavia dall’ufficio di Food Policy di Milano che utilizza altri strumenti diversi dai MPA. In tal senso, si rilevano due iniziative significative promosse e condotte da Milano. La prima riguarda un ciclo di seminari promossi e coordinati dall’ufficio milanese nel 2020 durante la crisi pandemica. Il ciclo ha previsto quattro incontri, il primo sulle iniziative promosse dalle UFPs durante la crisi sanitaria, il secondo dedicato alle esperienze delle città lombarde, e gli ultimi due su temi specifici, rispettivamente interventi sulla valorizzazione del settore gastronomico e sull’analisi dei sistemi marini. L’organizzazione di webinar<sup>119</sup> con rappresentanti delle UFPs italiane, amministratori ed esperti contribuisce a legittimare il ruolo di leadership dell’esperienza milanese nei confronti degli altri contesti italiani che stanno muovendo i propri passi in questo ambito.

Particolarmente rilevante in questo senso 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

---

<sup>119</sup> Questo tipo di azione è condiviso da altre reti di città come il “Food Policy Networks” (USA) o il “Sustainable Food Places Network” (UK) operanti in ambito internazionale, le quali durante la crisi pandemica hanno fatto ricorso a questo strumento per favorire lo scambio di conoscenze e informazioni tra amministratori locali e referenti di Food Policy Councils.



di lavoro su 7 moduli: 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<sup>120</sup>. L'iniziativa della scuola si pone come un interessante caso in cui osservare l'azione della food policy di Milano nei processi di trasferimento di policy:

«la scuola era destinata prevalentemente alle amministrazioni ma anche alle Fondazioni di Comunità. Noi volevamo con quel tipo di esperienza aprire un po'... 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).

Nell'ambito dell'organizzazione della scuola è possibile cogliere un cambiamento nel ruolo di Milano, e più nello specifico dei suoi amministratori e degli attori della ricerca coinvolti nella food policy, non più da intendersi come semplice facilitatore dei processi di scambio di idee e soluzioni, bensì come un attore che propone formazione per altre amministrazioni, una evoluzione che sembra condurre sempre di più al consolidamento di una posizione di leadership nell'ambito italiano. Sebbene alcuni intervistati si siano espressi, non direttamente, ma in modo più critico nei confronti di questo ruolo, che rischia di porre Milano su di un "pedistallo", altri ne riconoscono la funzione di guida. Un

---

<sup>120</sup> Il programma completo della scuola è disponibile al link: <https://foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2020/11/WS-programma-11-11-20201.pdf>

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 per le città lombarde. 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).

Dalle interviste e dagli incontri a cui si è preso parte emerge quindi il ruolo di Milano di agente di trasferimento, esercitato come sede del segretariato del MUFPP e come Ufficio di Food Policy, un ruolo che trova la sua legittimazione nel gap di competenze e conoscenze che riguarda i percorsi di altre città, che non hanno ancora raggiunto una istituzionalizzazione delle proprie UFP.

## 10. Le risposte alle domande della ricerca

### *Introduzione*

L'ultimo capitolo di questo lavoro intende rispondere alle domande della ricerca, riassumendo le principali evidenze riscontrate, rilevate mediante la partecipazione ad incontri, in presenza od online, l'analisi di documenti e la conduzione di interviste ad esperti delle UFPs e referenti dei percorsi italiani analizzati. In particolare, trovano risposta le domande sui fattori che hanno favorito l'ingresso del tema delle UFPs nelle agende pubbliche e politiche delle città (par. 10.1). I paragrafi 10.2, 10.3, 10.4 si concentrano su diversi aspetti della governance delle UFPs come il ruolo della politica locale, i rapporti tra attori pubblici e privati, l'interdipendenza tra gli attori e le risorse che immettono nei processi, le criticità e le potenzialità delle politiche locali/urbane del cibo. L'ultimo paragrafo risponde alle domande relative alla circolazione delle idee, i processi di policy transfer, gli agenti di trasferimento, gli strumenti e i canali di questi processi.

### *10.1 L'ingresso delle UFPs nelle agende pubbliche e politiche del cibo delle città*

I percorsi italiani di costruzione di *urban food policies* analizzati in questo lavoro consentono di rilevare alcuni elementi ricorrenti ed alcune specificità circa ai fattori che hanno favorito dapprima l'ingresso della prospettiva delle UFPs nelle agende pubbliche e nelle agende istituzionali delle città, e successivamente la transizione a vere e proprie azioni di policy. Questo passaggio non può essere dato per scontato, per la difficoltà incontrate sia nella permanenza nell'agenda, sia nelle successive fasi del ciclo di policy.

*Quali fattori hanno favorito l'ingresso nelle agende pubbliche e politiche delle UFPs?*

In primo luogo, l'attivazione di attori non-istituzionali nei contesti locali sembra essere la condizione necessaria per consentire al tema della regolamentazione dei sistemi locali di essere "conosciuto" dalle amministrazioni. Questo ruolo è assunto prevalentemente da ricercatori e docenti universitari (spesso membri della Rete PLC) che hanno il compito di sensibilizzare la politica locale e gli attori del sistema alimentare sulle potenzialità di una regolazione locale del cibo. Tuttavia, gli attori della ricerca condividono questo compito con altri soggetti non-istituzionali, quali, ad esempio, attivisti dei circuiti degli *alternative food networks* (es. il Tavolo dell'Economia Solidale Trentina - Trento), enti del terzo settore impegnati in progetti di recupero e nella distribuzione di eccedenze alimentari (es. Rete Ricibo - Genova). Ricercatori e attivisti posseggono una consapevolezza circa il flusso di problemi connessi, ad esempio, con le difficoltà di accesso al cibo di alcune categorie di popolazione, conoscono i problemi dei piccoli produttori locali o si occupano di analizzare e intervenire i problemi dell'alimentazione e della nutrizione. La presenza di questo tipo di attori con competenze tecniche ed esperienza nel campo di progetti sui sistemi locali alimentari ha consentito la ridefinizione dei problemi del cibo e del loro rapporto con la scala urbana, l'individuazione di un modello di policy per la loro soluzione e (non sempre efficacemente) la creazione di un clima di consenso politico, aprendo finestre d'opportunità (Kingdon, 1984) per le UFPs a livello locale.

Nel caso di Torino questo ruolo può essere attribuito in primo luogo all'Università di Torino e all'organizzazione Slow-Food, coordinatrice del primo tavolo "Torino Capitale del Cibo" e promotrice dell'evento annuale "Terra Madre Salone del Gusto". A Milano, la Fondazione Cariplo rappresenta tuttora l'attore non-istituzionale "forte" in grado di accompagnare l'attore pubblico nel percorso mediante l'elaborazione di analisi (definizione dei problemi),

l'individuazione di soluzioni e l'interlocuzione con gli attori del sistema. A Roma, l'ingresso nell'agenda è avvenuto a seguito dell'attivazione dell'Associazione Terra!, e di singoli ricercatori accademici, che hanno saputo evidenziare criticità e potenzialità del sistema locale alimentare, fornire un modello di policy del cibo (e obiettivi) all'amministrazione e creare un consenso sulla prospettiva di possibili politiche locali/urbane del cibo, precedentemente ignorata dal Comune di Roma.

In secondo luogo, la partecipazione a progetti europei è un fattore che facilita l'attivazione degli attori istituzionali e non-istituzionali nella costruzione di una UFPs. Il ruolo dei progetti europei nella costruzione dell'agenda è visibile sia antecedentemente ad EXPO 2015, sia dopo. In tal senso, le città di Milano e Torino, già prima della sottoscrizione del MUFPP, avevano attivato le prime azioni per la costruzione di una food policy nell'ambito del progetto europeo "Food Smart Cities for Development"<sup>121</sup> (2014-2016). EXPO ha poi rafforzato questi intenti, con le due città che hanno rilanciato, seppure con esiti diversi, due espliciti percorsi per la realizzazione di una UFPs secondo le indicazioni del Patto. Questo aspetto non si è verificato per la città di Roma, dove il tema è stato recepito dall'amministrazione comunale solo nel 2020 con l'approvazione della delibera n.38, a 5 anni di distanza dalla sottoscrizione del MUFPP. Ad essa non erano seguite significative iniziative istituzionali, con la sola eccezione delle attività sul tema della ristorazione nelle mense scolastiche. Solo recentemente la partecipazione al progetto europeo FUSILLI lascia intravedere la creazione di un contesto favorevole che possa consentire alla food policy romana, entrata in agenda su iniziativa del Comitato Promotore, di progredire nelle fasi successive

---

<sup>121</sup> Il progetto Food Smart Cities for Development è stato promosso dal programma di educazione e sensibilizzazione allo sviluppo della Commissione europea (DEAR). Il progetto aveva come obiettivi la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e il rafforzamento del ruolo delle città europee sui temi dello sviluppo sostenibile e della sicurezza alimentare. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <http://en.foodpolicymilano.org/food-smart-cities-for-development-2/>

del suo ciclo di vita. Tuttavia, questo fattore è percepito da alcuni intervistati come un elemento di debolezza delle UFPs italiane, le quali rischiano di essere troppo dipendenti nel loro percorso da risorse economiche esterne al bilancio dell'istituzione locale. Da un lato, dunque, la partecipazione a progetti europei consente ai percorsi locali di avere finanziamenti per condurre le azioni previste della UFPs, come sta avvenendo anche a Bergamo e Milano con il progetto "Food Trails"<sup>122</sup>. Dall'altro, questi progetti offrono un orizzonte temporale ridotto a questi percorsi, che secondo alcuni intervistati, necessitano di una programmazione decennale e di essere inserite nel bilancio comunale: «la food policy la fai quando diventa una politica ordinaria, sennò quando finisce il progetto finisce la food policy» (intervista food policy Torino).

*Quali fattori incidono nella permanenza delle UFPs nelle agende pubbliche e politiche?  
Quali incidono nel passaggio a una fase di azioni di policy, misure, progetti?*

La partecipazione a progetti europei sullo sviluppo di sistemi locali del cibo e la presenza di attori non-istituzionali con sensibilità e competenze nel settore rappresentano quindi due fattori che favoriscono l'ingresso nell'agenda urbana delle UFPs. Ad essi si aggiunge la spinta offerta da EXPO 2015, che ha rappresentato un'occasione di visibilità e di connettività internazionale per le idee, i concetti, gli obiettivi delle UFPs. In particolare, i promotori del MUFPP hanno saputo ordinare questi elementi in un quadro coerente, costruendo un policy frame (Rein & Schön, 1993) per la legittimazione pubblica della prospettiva delle politiche locali/urbane integrate del cibo. Il Patto ha rappresentato quindi per le città italiane un potente strumento per entrare a conoscenza di obiettivi, poli, concetti e parole chiave che hanno consentito agli

---

<sup>122</sup> Il progetto Food Trails: «intende sviluppare e rafforzare le azioni di food policy nelle città partner: capofila il Comune di Milano altre 18 città partner, con Bergamo ci sono le città di Copenaghen, Varsavia, Tirana, Birmingham, Grenoble, Groningen, Salonicco, Funchal (Portogallo) e Bordeaux». Fonte: <https://www.comune.bergamo.it/node/210989>

attori istituzionali e non-istituzionali di immaginare la costruzione di un nuovo settore di policy urbana. Il MUFPP ha poi incoraggiato i governi locali ad assumere un impegno che, tuttavia, non sempre si è tradotto in concrete azioni per la creazione e l'implementazione di politiche locali/urbane del cibo.

In altri termini, la spinta del Patto da sola non basta per dare forza a questi percorsi. 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). 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. Come mostrano i casi osservati, questi atti possono giungere anche a distanza di anni dalla sottoscrizione del Patto. Secondo alcuni degli intervistati questo ritardo ha rappresentato una delle maggiori criticità del percorso Torinese, dove è mancata una leadership politica che assumesse un impegno formale. Il percorso di Roma mostra come un percorso ideato fuori dal contesto istituzionale possa ambire, come requisito imprescindibile per la transizione verso azioni di policy concrete, ad un atto formale da parte della giunta, arrivato dopo una lunga interlocuzione con esponenti della maggioranza e dell'opposizione. Tuttavia, il caso di Milano, mostra come l'impegno formale possa assumere una forma diversa da quella della delibera di giunta. In tal senso, la scelta del Comune di Milano (Settore Gabinetto del Sindaco) di sottoscrivere un Protocollo d'intesa con un soggetto (privato) attuatore si è dimostrata una soluzione efficace nel conferire stabilità al percorso, con un impegno divenuto di recente decennale. 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 indicato dagli

attori come lo strumento per mantenere alta la salienza del tema. Questo perché dopo il tema delle politiche locali/urbane del cibo sta iniziando a risentire negativamente della distanza temporale da EXPO 2015. Sebbene a questo problema abbiano risposto con efficacia le azioni di comunicazione e sensibilizzazione condotte dalle reti di città e dagli esperti, proprio quest'ultima categoria evidenzia come questi compiti non possano gravare esclusivamente sulle loro spalle. Come mostrato nel paragrafo 9.1, molto spesso interi processi si reggono sull'impegno e sulle risorse di tempo di singoli docenti e ricercatori che non possono da soli sopperire alla mancanza di impegni formali da parte della politica locale.

Di contro, la permanenza in agenda del tema e la sua transizione in azioni è resa incerta dai cambiamenti della politica a seguito, ad esempio, delle elezioni amministrative locali, le cui priorità 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, 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 in maggioranza e delle priorità politiche rappresenta quindi una preoccupazione costante degli attori coinvolti nelle UFPs, ed in particolare, nel periodo attuale, del Comitato per la food policy di Roma. Proprio nel settembre 2021, durante il periodo elettorale appena trascorso, il Comitato ha indirizzato una lettera ai candidati a Sindaco di Roma circa le proposte per la costruzione di una politica alimentare, senza tuttavia ricevere risposte. Il caso milanese mostra però una efficace soluzione per conferire maggiore stabilità a questi percorsi e per metterli al riparo dall'andamento dei cicli elettorali. L'Istituzione di un ufficio di food policy all'interno dell'organigramma dell'amministrazione comunale e la definizione di un protocollo d'intesa



decennale con la Fondazione, rinnovata nei mesi precedenti alle elezioni dell'autunno 2021, stanno consentendo a questo percorso di assumere una prospettiva di lungo raggio, che supera la durata di un singolo mandato elettorale e mette il processo almeno in parte al riparo dalle conseguenze di possibili cambiamenti della politica locale.

### *10.2 La governance non gerarchica delle UFPs, i rapporti tra pubblico, privato e terzo settore*

I percorsi di costruzione di politiche locali/urbane del cibo osservati in questo lavoro hanno consentito di analizzare alcuni aspetti connessi con i sistemi di governance delle UFPs. Questi sistemi, in alcuni casi più strutturati, in altri in fase di costruzione, presentano interessanti caratteristiche sul piano dei rapporti tra attori pubblici, privati e del terzo settore oltre che tra le diverse scale del potere politico. Nel capitolo 3 di questo lavoro si è mostrato come la prospettiva delle *urban food policies* persegua un modello di governance basato sulla retorica dell'inclusione (Sonnino, 2019) dei soggetti dei sistemi del cibo nelle azioni di ideazione, conduzione e valutazione di politiche e progettualità su produzione, distribuzione, consumo e gestione degli scarti. L'analisi svolta ha permesso di controllare empiricamente l'ipotesi iniziale del lavoro, secondo la quale questo modello di governance promuovesse un sistema formalmente non gerarchico in cui attori pubblici, privati e del terzo settore potessero essere collocati sullo stesso livello. Si tratta tuttavia di un'interpretazione che si è dimostrata errata, per quel che riguarda innanzitutto il ruolo delle istituzioni locali come mostrato nelle risposte alla domanda:

*Le UFPs stanno riconfigurando i rapporti tra istituzioni locali, attori privati e del terzo settore promuovendo nuove arene non-gerarchiche di governance?*

In tal senso, nelle interviste emergono due aspetti che confermano la predominanza del ruolo dell'attore pubblico nella gestione di questi percorsi. Il primo aspetto, come mostrato nel primo paragrafo di questo capitolo, riguarda il ruolo degli attori pubblici nella "presa in carico" di questi processi che, se privi di un riconoscimento da parte delle istituzioni locali, rischiano di essere ridimensionati nella loro capacità trasformativa dei sistemi locali del cibo. Laddove l'attore pubblico fornisce legittimazione ai percorsi delle UFPs, si ottiene un coinvolgimento del maggior numero possibile degli attori del sistema.

Le istituzioni locali mantengono un ruolo rilevante anche rispetto al piano delle azioni concrete che possono essere condotte per perseguire gli obiettivi di un Piano del Cibo, o di una Strategia Alimentare. In particolare, i Comuni italiani posseggono già competenze di policy in grado di incidere nelle diverse fasi del sistema. Essi possono condurre azioni di valorizzazione delle pratiche di agricoltura urbana – mediante l'assegnazione di spazi verdi e orti urbani – intervenire nel settore della distribuzione – disciplinando il settore dei mercati rionali o favorendo l'apertura di mercati contadini a vendita diretta – promuovere le produzioni locali nell'ambito del *public procurement* – emanando bandi per la ristorazione collettiva in mense pubbliche, scuole, ospedali – favorire le pratiche di recupero delle eccedenze alimentari intervenendo sulla riduzione delle imposte locali sui rifiuti per gli esercizi commerciali che promuovono la donazione di alimenti.

La prospettiva delle UFPs, nella sua applicazione nei percorsi italiani, non sembra quindi prevedere o ambire ad una riconfigurazione nei rapporti gerarchici tra pubblico e privato, poiché riconosce e valorizza le prerogative degli attori pubblici. Piuttosto, l'elemento di riconfigurazione nei rapporti tra pubblico e privato nelle UFP riguarda la creazione di nuove arene che si occupano dell'individuazione dei problemi di policy e dell'elaborazione delle risposte. La

dotazione di strumenti di e per la governance delle UFPs come Tavoli (Bergamo, Trento), Consigli del Cibo (Livorno, Piana del Cibo) o Consulte del Cibo (Roma), risponde proprio alla necessità espressa dagli attori non-istituzionali di aprire spazi per l'individuazione, da un lato, dei problemi dei sistemi locali del cibo, dall'altro di consigliare alle amministrazioni locali obiettivi e soluzioni di policy. Si tratta quindi di arene dove esercitare un potere delle idee (Blay-Palmer, 2009), le quali però devono essere accolte dalle istituzioni per tradursi poi in azioni. Diversi intervistati hanno sottolineato questa esigenza, nella consapevolezza che gli attori non-istituzionali possono condurre pratiche e progetti pilota, talvolta in collaborazione con gli enti pubblici, i cui risultati però non possiedono una reale capacità trasformativa dei processi del sistema locale del cibo nel suo complesso.

Un elemento di particolare interesse sul tema dei rapporti gerarchici fra pubblico e privato e della loro riconfigurazione nell'ambito degli strumenti della e per la governance delle UFPs riguarda il tentativo di armonizzare gli interessi dei diversi *stakeholders* del cibo. Le indicazioni del MUFPP richiamano gli attori istituzionali al coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nel sistema alimentare (Art. 4), i quali tuttavia non hanno interessi sempre convergenti tra loro. Nei sistemi locali convivono sia attori più prossimi alle dinamiche del sistema convenzionale del cibo (vedi par. 2.2), come grandi produttori e aziende della grande distribuzione organizzata, sia attori appartenenti ai circuiti alternativi, come piccoli produttori, "gasisti" e attivisti delle reti solidali, che spesso assumono posizioni critiche nei confronti dei primi. Sebbene non si possano considerare come generalizzabili o indicative dei singoli casi, le evidenze di questo lavoro rilevano una certa difficoltà nel conciliare questi interessi e nel far incontrare i due tipi di attore. Nelle interviste e nei colloqui con gli amministratori locali emergono aspettative circa la capacità delle istituzioni di coinvolgere in questi percorsi i grandi attori privati del sistema alimentare.

Questi tentativi generano però delle criticità. Nella maggior parte dei casi è emersa una difficoltà nel favorire la stabilità nella partecipazione dei grandi attori del settore privato ai Tavoli e ai Consigli. La causa della presenza discontinua è probabilmente da attribuire al ridotto interesse che questi tipi di attore hanno sui temi di cui si discute in queste arene, come lo sviluppo delle filiere corte o la promozione di pratiche solidali del cibo. Tuttavia, alcuni intervistati ipotizzano che questa mancanza di interesse, e talvolta vera e propria assenza nei percorsi, sarà superata quando le UFPs arriveranno a trattare temi rilevanti per i grandi attori dei sistemi locali che trovano, soprattutto nelle grandi città, spazi di mercato per le proprie produzioni e clienti nel caso della ristorazione. Questa presenza, desiderata e auspicabile secondo la prospettiva delle UFPs, tuttavia lascia intravedere delle possibili conflittualità con gli attori più vicini ai sistemi alternativi che, nella maggior parte dei casi, sono i più presenti e attivi in questi percorsi. Le idee delle UFPs:

«nascono dalle reti sociali e solidali. Dentro lì si sono formate le idee...ma da tempo. I concetti sono nati lì, la conoscenza anche delle esperienze è nata lì. La pratica delle cose. Orti urbani, mercati contadini e mense chi le fa? Soggetti che vengono da lì. Continuano a girare in quei mondi lì» (intervista 5).

Secondo alcuni degli intervistati, temi quali la localizzazione delle filiere, la promozione di produzioni locali coltivate in regime biologico o biodinamico, la vendita diretta nell'ambito dei mercati contadini o dei GAS, mal si conciliano con la presenza dei grandi attori della distribuzione e del consumo che, tradizionalmente, non si rivolgono a questo tipo di produzioni e canali di approvvigionamento. Emerge quindi nel racconto dei testimoni una difficoltà nel condurre questa inclusione, che rimane una delle principali sfide nella costruzione di una politica locale/urbana del cibo.

### 10.3 L'interdipendenza tra gli attori delle UFPs

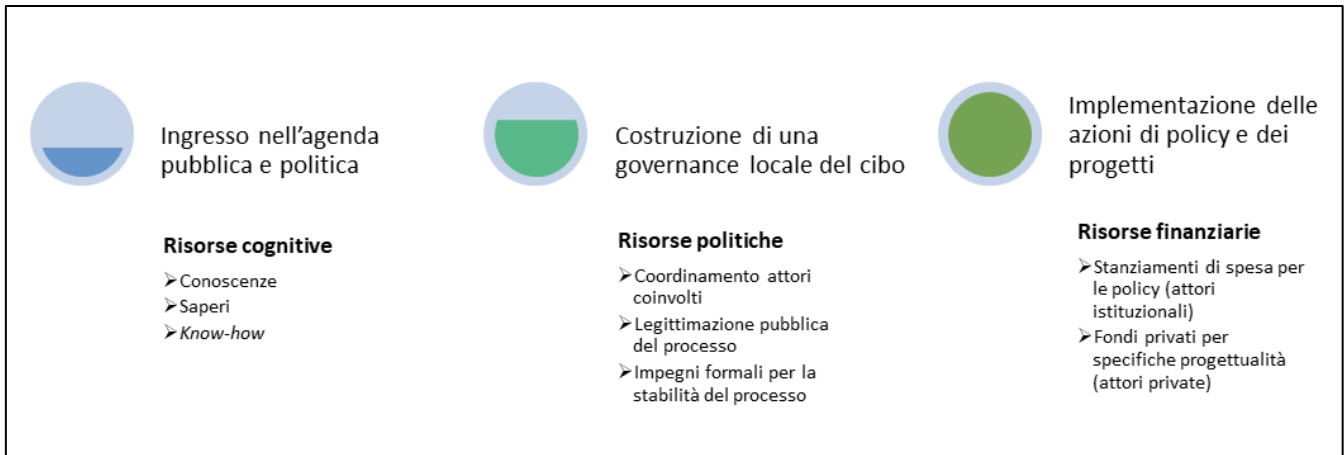
La seconda ipotesi interpretativa di questo lavoro sosteneva che la governance delle UFPs fosse caratterizzata da una interdipendenza di risorse che legittima e rafforza il ruolo di attori non-istituzionali nei percorsi locali e nella soluzione dei problemi del cibo. Questa interdipendenza riguarda una combinazione delle risorse di tipo politico, economico e cognitivo necessarie allo sviluppo di questi processi. Nell'impostazione di questa ricerca, 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 alla permanenza del tema nell'agenda pubblica. 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, oltre che al pagamento di eventuali servizi di consulenza, ad esempio nella conduzione della fase di mappatura degli attori o nel coordinamento dei Tavoli e dei Consigli del cibo. Le risorse cognitive fanno riferimento al possesso di conoscenze, saperi e *know-how* direttamente spendibile nei percorsi e nella conduzione delle azioni. Emergono quindi due domande specifiche:

- *Il contesto delle UFPs contribuisce a rafforzare la condizione di interdipendenza tra attori istituzionali e non-istituzionali nella gestione dei problemi del cibo?*
- *Su quali risorse si fonda questa interdipendenza?*

In questo caso l'ipotesi interpretativa ha trovato conferma nell'analisi sul campo e nei racconti degli intervistati:

«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).



Dal campo emergono due aspetti, con riferimento particolare alle risorse finanziarie e cognitive. Questi aspetti riguardano, da un lato, il tipo di attori che portano le risorse finanziarie e cognitive nei processi, dall’altro, il peso che queste ultime hanno nelle diverse fasi del ciclo di vita di una UFPs (Fig. 10).

Fig. 10 Le risorse cognitive, politiche ed economiche nelle fasi di una UFPs. Elaborazione propria.

Ad eccezione delle risorse politiche, le altre sono frequentemente immesse nei processi da attori esterni, che sopperiscono alle mancanze delle istituzioni. Particolarmente importanti sono le risorse finanziarie, su cui ho rilevato due opinioni, la prima delle quali inaspettata all’inizio della ricerca: la prima ne ridimensiona il peso specifico; la seconda ritiene che gli attori privati siano i soggetti più indicati ad apportare questo tipo di risorse. Da un lato, quindi, 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. Come sarà

mostrato nel prossimo paragrafo, la stessa riconfigurazione delle modalità di produzione di politiche sul sistema del cibo, in modo coordinato e condiviso tra i diversi assessorati e uffici delle amministrazioni, non richiede finanziamenti attraverso spesa pubblica. Dall'altro lato, le progettualità che nel tempo si originano nell'ambito di una UFPs necessitano di finanziamenti che possono non essere ricercati obbligatoriamente presso le istituzioni pubbliche. In tal senso, le Fondazioni di Origine Bancaria sono individuate come gli attori più indicati al finanziamento di progetti ed iniziative, poiché presentano una maggiore disponibilità, "agilità" e velocità di spesa rispetto alle istituzioni locali. Sono quindi considerati da alcuni intervistati come un tipo di attore necessario alla conduzione di azioni. Questo è particolarmente evidente nella food policy milanese, dove le risorse economiche disponibili sono spesso riconducibili alla Fondazione Cariplo con stanziamenti di alcuni milioni di euro. Di contro, a Torino l'assenza di FOB è stata interpretata talvolta come una delle cause dell'insuccesso del percorso. Allo stesso tempo, le risorse finanziarie impiegate nello sviluppo delle UFPs possono essere reperite esternamente al sistema di governance locale nell'ambito di progetti europei – es. FUSILLI (Torino, Roma), Food Trails (Milano, Bergamo). La scala europea assume in tal senso una particolare rilevanza, sia nella fase di ingresso nell'agenda pubblica del tema che nell'implementazione delle azioni previste, ma non attuate dalla politica del cibo.

Nel caso delle risorse cognitive, gli attori non istituzionali ne rilevano la mancanza nelle istituzioni pubbliche locali, che vengono accusate di non essere in possesso di competenze tecniche necessarie all'analisi dei sistemi alimentari, ad esempio, né di essere a conoscenza del dibattito internazionale sulle innovazioni in ambito di politiche locali/urbane del cibo. Le risorse cognitive, viceversa, risiedono nel settore della ricerca, il quale si incarica, da un lato, di "portare" temi delle UFPs all'interno delle amministrazioni e di sensibilizzare le

cariche politiche, dall'altro di spendere i propri saperi al servizio della città (es. il protocollo UniCittà di Trento). 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. Questo ruolo è giocato quindi dai cosiddetti soggetti tecnici, a proposito dei quali è stato notato che «operano come agenti di sviluppo per conto dell'istituzione o del soggetto promotore, sia fornendo supporti tecnico-metodologici al processo di costruzione e implementazione delle politiche, sia gestendo direttamente azioni in forma delegata» (Calori & Magarini, 2015: 136). Tuttavia, questa spiegazione rischia di proporre una interpretazione eccessivamente neutra di questo tipo di soggetti. Come mostrano i casi di Bergamo, Trento e Roma, invece, sono spesso figure che oscillano dal ruolo di ricercatori a quello di attivisti dei temi del cibo. Dunque, nell'ambito delle UFPs i saperi esperti, e più nello specifico ricercatori, accademici e consulenti della ricerca privata, sembrano incontrare un contesto di legittimazione pubblica e politica in cui il possesso di risorse cognitive e tecnico-metodologiche assegna loro un ruolo rilevante. Uno spazio che, oltre a fornire incarichi di tipo tecnico, può consentire alle università e ai centri di ricerca di indirizzare i processi di ideazione di soluzioni di policy, mediante la loro presenza stabile nelle sedi di e per la governance locale del cibo. Un contesto per alcuni aspetti simile a quello della politica per le periferie francese, ricostruito da Davide Caselli (2020), che può favorire l'emergere di: «un'expertise caratterizzata da una particolare sintesi tra militatismo e professionalismo» (113).

#### *10.4 La riflessività degli attori, adattare e sperimentare localmente la governance delle UFPs*



Il paragrafo 4.4 di questo lavoro si è soffermato sulla concettualizzazione della metagovernance, relativa ai tentativi, operati da attori pubblici o privati di porre rimedio ai fallimenti dei sistemi di relazione tra pubblico-pubblico e pubblico-privato. Sebbene la governance delle UFPs sia ancora un campo in costruzione, è stato utile valutare quale sia stata sinora la riflessività degli attori sui problemi che hanno incontrato nella costruzione degli strumenti di e per la governance locale, i tentativi per la loro risoluzione e le criticità che intravedono per l'evoluzione dei percorsi.

*Quali sono i limiti e le potenzialità della governance delle UFPs secondo le interpretazioni degli attori?*

La governance delle politiche locali/urbane del cibo presenta alcune criticità che sono rinvenibili nei racconti degli intervistati (*cfr.* par. 8.3). Queste criticità riguardano due aspetti principali, da un lato, la difficoltà nell'inclusione di attori pubblici e privati nei processi, dall'altro, la presenza di politiche fortemente settorializzate a livello comunale. Su entrambe le criticità si rilevano nei diversi contesti analizzati tentativi di adattamento della governance operati dagli attori locali. Come mostrato in precedenza, il primo aspetto riguarda l'assenza dei grandi attori dei sistemi del cibo. L'assenza di Città Metropolitane e Regioni dalle UFPs sembra essere però quella che più può incidere nella efficacia di questi percorsi. Questa criticità è avvertita maggiormente dagli esperti che lavorano nei e tra i processi. In questo caso il limite delle UFPs si evidenzia in un problema di scala, che incide negativamente sulla portata e l'efficacia di questi processi di regolamentazione. Questo è dovuto alla mancata coincidenza tra la scala del problema e la scala d'intervento delle amministrazioni comunali che non posseggono le competenze di policy per intervenire in piena autonomia sul settore della produzione e della logistica. Ad esempio, la gestione dei fondi

europei dei Programmi di Sviluppo Rurale spetta alle Regioni, le quali attraverso questo strumento hanno una maggiore capacità di orientare il settore produttivo.

L'analisi sul campo ha consentito dunque di rilevare la presenza di un processo che parte dalla scala urbana e che, secondo gli alcuni intervistati, dovrebbe ambire a riconfigurare le relazioni tra le istituzioni locali che si sovrappongono nella gestione dei sistemi alimentari. Il MUFPP propone un coinvolgimento delle città come protagoniste nel raggiungimento di obiettivi di sostenibilità, inclusione e resilienza. In questo modo configura politiche del cibo fondate sulla scala urbana, la quale tuttavia, presenta dimensioni e caratteristiche diverse oltre che una diversa distribuzione delle competenze istituzionali nei diversi contesti nazionali. I percorsi che si originano nell'ambito delle città firmatarie possono incidere solo su singoli aspetti del sistema del cibo e necessiterebbero di sistemi di governance che possano coinvolgere, nel caso italiano, le città metropolitane e le Regioni, superando così la centralità della scala urbana nella risoluzione dei problemi del cibo. Questo aspetto è particolarmente sentito dagli intervistati appartenenti alla Rete Italiana Politiche Locali del Cibo, che insistono proprio nella riconfigurazione, anche istituzionale, e sulla valorizzazione dei rapporti tra città ed aree rurali. Questo tema è emerso anche nell'ambito di una intervista condotta per questo lavoro con una referente della *Urban Food Agenda* della FAO:

«La scala idealmente non dovrebbe essere solo urbana perché il food system per definizione va oltre la scala urbana [...] “is beyond administrative boundaries”, non gli puoi dare un limite perché esistono tanti sistemi alimentari e non hanno un limite geografico. E comunque spesso si rischia di fare confusione dando un limite che può essere una Regione, che può essere una città. E poi che tipo di città? Intermedia, piccola, grande?» (intervista 21);

«ora noi parliamo di *territorial approach*, che significa praticamente che l'accordo di governance, se voglio facilitare il passaggio dei limoni da (la città di) Piura a Lima

lo faccio con Piura che non è nella regione di Lima che non è City Region (Food System)» (intervista 21).

Tuttavia, a fronte della consapevolezza sui problemi di scala, in questa ricerca non sono emersi significativi tentativi di coinvolgimento di altre istituzioni locali, come le regioni. Si tratta di un tema che sarà probabilmente affrontato dai singoli percorsi solo in una fase successiva alla loro istituzionalizzazione. Il problema della scala però non è l'unica criticità su cui si esercita una continua riflessività da parte degli attori coinvolti nei processi, i quali si interrogano anche sui limiti interni all'azione amministrativa dei comuni. Come accennato in precedenza, essi lamentano, non tanto la mancanza di politiche "sul" cibo quanto piuttosto la tendenza delle amministrazioni comunali a trattare i singoli aspetti del sistema del cibo singolarmente e in modo non coordinato. Questa è probabilmente la maggiore sfida connessa con i percorsi di costruzione di politiche integrate. Per condurre a questa integrazione, nei diversi contesti analizzati si rilevano tentativi di intervento fondati su strumenti che mirano alla definizione di un'agenda politica comune per più assessorati e le direzioni amministrative. Questi strumenti sono rappresentati dai Piani del Cibo, redatti nei diversi contesti locali con i diversi attori del sistema alimentare, quando non dal MUFPP stesso.

In tal senso due esperienze presentano i tentativi più avanzati, rispettivamente il percorso di Livorno e della Piana del Cibo, entrambi nati nell'ambito dei processi partecipativi che hanno dato origine ai percorsi. La Strategia Alimentare di Livorno ha previsto l'adozione da parte dell'amministrazione comunale di un documento denominato "Politica Integrata del Cibo". Questo documento impegna l'amministrazione al recepimento del Piano del Cibo come documento di indirizzo per l'azione politica, e più nello specifico, promuove l'integrazione degli interventi di policy «istituendo un Gruppo Intersectoriale di Lavoro, come organismo di coordinamento tra gli uffici rispondenti ai diversi assessorati»

(Berti, 2020: 113). Particolarmente interessante la sperimentazione di armonizzazione delle politiche di cinque comuni condotta nell'ambito della Piana del Cibo. In questo caso, il Piano Intercomunale del Cibo stabilisce un coordinamento formale tra le cinque amministrazioni comunali nella ideazione e progettazione delle politiche sul sistema del cibo.

Questi tentativi e le riflessioni che li hanno accompagnati, oltre alle diverse configurazioni sperimentate per la costituzione dei Tavoli/Consigli del Cibo, mostrano una consapevolezza degli attori circa i possibili difetti nel coordinamento, nell'inclusione e nella strutturazione delle governance delle UFPs. Questa consapevolezza si traduce in prime pratiche di metagovernance operate nei diversi percorsi locali, che cercano di superare le criticità incontrate nel processo e previste nella sua evoluzione, in cui la figura di metagovernor può essere attribuita talvolta ai comuni (es. la scelta del Comune di Trento di non istituzionalizzare il Consiglio del Cibo), ad attori privati (la scelta di Cariplo di non formare un Consiglio) o ai saperi esperti che stanno sperimentando nuove forme di integrazione delle politiche (Livorno, Piana del Cibo).

#### *10.5 La circolazione delle idee, gli agenti di trasferimento, canali e strumenti*

Questo paragrafo intende rispondere a due domande ricorrenti di questo lavoro, che fanno riferimento ai processi di circolazione delle politiche, delle idee e delle pratiche del cibo tra le città firmatarie del MUFPP:

- *Quali attori (e con quali strumenti) favoriscono i processi di circolazione delle idee, dei concetti e delle soluzioni del modello delle UFPs?*
- *Il contesto delle UFPs sta mutando il ruolo dei saperi esperti nei sistemi di governance urbana?*

Rispondere a queste domande richiede una riflessione sul tipo di elementi che circolano tra i diversi contesti, gli agenti del trasferimento, i loro strumenti e canali e i tipi di destinatari. Da un lato, il riferimento è alle idee, ai concetti e agli obiettivi di policy che connotano la prospettiva delle UFPs. Dall'altro, si può parlare del trasferimento delle politiche del cibo nel loro complesso tra contesti diversi. Nel primo caso i processi di *soft policy transfer* (Stone, 2012) avvengono su una scala transnazionale, con un ruolo evidente della FAO nella costruzione di una nuova scala urbana/locale di policy per la regolamentazione dei sistemi del cibo (il programma *City Region Food System*). Ad essa si accompagna, coerentemente con le prescrizioni dell'Agenda 2030, la definizione di un'Agenda di policy (Urban Food Agenda) che fornisce idee, obiettivi e strumenti agli stati nazionali per la valorizzazione della scala urbana nella risoluzione dei problemi connessi con la sostenibilità, la resilienza dei sistemi del cibo e la sicurezza alimentare. Tuttavia, queste idee hanno raggiunto i decisori politici dei governi locali solo in occasione di EXPO con il MUFPP, il quale tuttora rappresenta il principale strumento in cui sono riassunti i principi e le indicazioni di policy per le città interessate ad intraprendere un percorso di costruzione di una politica locale/urbana del cibo. È proprio nell'ambito della Rete del MUFPP che avviene un processo di trasferimento di soluzioni di policy, pratiche e progetti mediante, ad esempio, il meccanismo dei *Milan Pact Awards* (MPA) (vedi par. 9.3). I MPA, assegnati dal Comune di Milano e dalla Fondazione Cariplo, rappresentano premi attribuiti alle città che hanno condotto le migliori politiche/pratiche/progetti coerenti con gli obiettivi del Patto. Questi premi prevedono meccanismi di condizionalità, nel caso le città vincitrici ottengano il contributo economico, il cui obiettivo è il trasferimento della politica/pratica/progetto in un'altra città firmataria del Patto. Nel contesto delle UFPs il ruolo della valorizzazione e condivisione delle "buone pratiche" è al

centro dei processi volontari di policy transfer. Dalle interlocuzioni con gli intervistati emerge il bisogno degli amministratori locali di apprendere soluzioni a problemi che precedentemente non pensavano di dover o poter risolvere. Essi hanno dunque la necessità di apprendere come operare una regolamentazione locale delle diverse fasi del cibo, come risolvere i problemi della sicurezza alimentare o dell'obesità infantile, intervenendo sui bandi di ristorazione scolastica per ridefinire i criteri nutrizionali dei menù. Si configura quindi la presenza di contesti che hanno necessità di apprendere da contesti che hanno acquisito esperienza sul campo. Si evidenzia in tal senso il ruolo della food policy milanese nell'iniziativa della *winter school* sulle politiche del cibo. Condotta nel 2020 con Fondazione Cariplo e il Centro ESTà, la scuola ha rappresentato una prima occasione in cui una UFP italiana ha promosso un processo di apprendimento per le amministrazioni locali (e solo in parte di trasferimento) su come si costruisce una politica locale/urbana del cibo. Emerge quindi un ruolo di leadership dell'esperienza milanese, che unitamente al ruolo giocato nell'ambito del segretariato del MUFPP, rappresenta un agente di trasferimento riconosciuto, e talvolta criticato, dagli attori dei percorsi italiani.

Sul piano nazionale, gli esperti appartenenti al settore della ricerca accademica e privata stanno assumendo il ruolo di agenti di trasferimento in particolare degli elementi *soft* tra i diversi contesti. Questo ruolo è svolto sia con il proprio coinvolgimento nei processi, si pensi in tal senso al caso di Livorno, ideato da un ricercatore e condotto con l'amministrazione e gli stakeholder locali, sia nel connettere le diverse esperienze. In tal senso, i membri della Rete Italiana Politiche del Cibo hanno una presenza ricorrente nelle esperienze italiane e, contestualmente, alcuni degli amministratori locali coinvolti nelle UFPs fanno a loro volta parte della Rete. Dunque, il contatto tra ricerca e amministrazioni si svolge spesso in occasioni di confronto come dibattiti, convegni, seminari

promossi dalla Rete. Una particolare importanza tuttavia risiede nei canali informali che consentono di mantenere una interlocuzione continua tra mondo della ricerca ed esponenti delle istituzioni locali. Una catena di trasmissione che rende possibile a quest'ultimi di essere aggiornati sul dibattito scientifico sui temi della sicurezza alimentare, della sostenibilità ambientale e della nutrizione. Esistono però due tipi di destinatari di questa interlocuzione che si rivolge ai decisori politici, sindaci e assessori, e ai funzionari inseriti nelle organizzazioni amministrative locali. Quando si rivolge ai decisori politici e ai rappresentanti istituzionali ha prevalentemente l'obiettivo di consentire l'ingresso delle UFPs nell'agenda politica (es. il caso di Roma), mentre nel secondo caso favorisce il trasferimento di competenze tecniche necessarie per condurre l'azione di policy. Inoltre, dal campo è emerso un ruolo ricorrente nei percorsi italiani svolto dall'organizzazione Slow Food, che con i suoi eventi, in primo luogo "Terra Madre Salone del Gusto"<sup>123</sup> propone occasioni di incontro tra attori istituzionali e non-istituzionali. Come nel caso della Rete, diversi appartenenti all'organizzazione sono promotori e coordinatori dei percorsi italiani. In particolare, membri dell'organizzazione hanno il ruolo di coordinatore del Tavolo di Food Policy di Bergamo e la presidenza del Consiglio del Cibo della Piana. Sebbene ai fini di questa ricerca non sia stato possibile ottenere una interlocuzione con gli attori dell'organizzazione, se ne segnala il ruolo in ciascuna delle fasi del ciclo delle UFPs, dall'ingresso nelle agende pubbliche e politiche alla conduzione di progetti, e nella circolazione di idee e temi.

---

<sup>123</sup> Significativo in tal senso è stato l'incontro "Sistemi territoriali per contrastare la povertà alimentare in tempo di COVID-19: uno sguardo al futuro", svolto in occasione del Salone 2020 tra i Sindaci di Genova, Torino e Milano e promosso da Slow Food Italia e dalla Fondazione Compagnia di San Paolo. Oggetto dell'incontro è stata la promozione di un'alleanza tra le tre città per il contrasto alla povertà alimentare. La registrazione completa dell'incontro è disponibile al link: <https://terramadresalonedelgusto.com/evento/sistemi-territoriali-per-contrastare-la-poverta-alimentare/>

## Conclusioni

Questa ricerca si colloca nell'ambito degli studi sui rapporti tra politica, istituzioni e società nella gestione di problemi di interesse collettivo attraverso la produzione di policy e azioni. Il primo passaggio di questa ricerca è consistito nella ricostruzione di due principali filoni di contributi teorici ed empirici provenienti prevalentemente dalla sociologia, dalla sociologia politica, dalla scienza politica e dell'analisi delle politiche pubbliche e della geografia urbana. In particolare, sono state approfondite le riflessioni e le ricerche degli ultimi tre decenni incentrate rispettivamente sui concetti di *governance* e *policy transfer*. Come mostrato nei capitoli della seconda sezione, questi contributi delineano un metodo di produzione di politiche e di gestione di problemi collettivi basato su rapporti sempre più stretti tra politica e società, con un ruolo crescente degli attori non-istituzionali nella conduzione di azioni pubbliche. Inoltre, il policy-making contemporaneo si può comprendere solo a condizione di analizzare anche i processi di trasferimento di idee, conoscenze e soluzioni che intercorrono tra i diversi contesti. Questi processi sono fattori esplicativi dei fenomeni di *policy change* esogeno, nei quali assumono una particolare rilevanza le lezioni apprese da altri contesti. Tali processi hanno assunto già da tempo una dimensione transnazionale (Peck, 2002), per l'opera di soggetti non-istituzionali come agenzie di consulenza e comunità di esperti che si occupano di rendere trasferibili e appetibili le soluzioni di policy impiegate in altri contesti. Tuttavia, guardare a questi processi richiede di includere nell'analisi la scala urbana, riconoscendo in tal senso alle città il ruolo sempre più rilevante che esse hanno assunto nella gestione di problemi di interesse pubblico.



Per poter analizzare empiricamente questi aspetti si è scelto di analizzare il fenomeno delle *urban food policies*, un tema emergente nelle agende pubbliche e politiche delle città del Nord e del Sud del mondo. In particolare, la scelta di concentrarsi sul caso delle UFPs rispondeva a tre esigenze, sia di tipo conoscitivo che di interesse personale. Da un lato, le politiche locali/urbane del cibo sono un ambito privilegiato nel quale analizzare il ruolo degli attori-non istituzionali – privati (fondazioni, imprese), terzo settore (organizzazioni no-profit, associazioni), esperti (università, centri di ricerca privati), movimenti (attivisti dei circuiti degli *alternative food networks* e delle economie solidali) – nella formazione delle agende urbane, nella identificazione dei problemi di policy e nella elaborazione e conduzione di soluzioni. Dall’altro, il contesto delle UFPs promuove la 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, analizzare le politiche locali/urbane del cibo si presentava come una sfida di ricerca per il fatto che si tratta, tuttora, di un fenomeno emergente specialmente in Italia, dove sono poche le realtà locali nelle quali è stato intrapreso questo tipo di percorsi. Dunque, osservare questi casi ha consentito di comprendere le caratteristiche degli strumenti di e per la governance delle UFPs, il ruolo degli esperti della ricerca accademica e privata, le competenze, le potenzialità e i limiti dell’azione di policy delle amministrazioni comunali sui temi del cibo (*cfr.* Cap. 10).

Tuttavia, i risultati di questa ricerca risentono negativamente dei limiti e dei vincoli che hanno caratterizzato il lavoro e la sua conduzione in questi tre anni. I limiti più evidenti fanno riferimento alle attività di approfondimento empirico e al rischio, conosciuto ma solo in parte evitato, di non considerare il contesto più

ampio in cui i percorsi di UFPs italiani sono inseriti. In primo luogo, i limiti dell'approfondimento empirico sono da ricondurre ad un esame ridotto dei singoli contesti analizzati, dovuto principalmente alle restrizioni conseguenti alla crisi pandemica evidenziate nel sesto capitolo. In secondo luogo, non si sono potute cogliere le relazioni e in taluni casi le mutue dipendenze tra i diversi contesti analizzati, rimanendo così troppo concentrati sugli aspetti distintivi dei singoli percorsi. Questi vincoli hanno inciso dunque sulla generalizzabilità delle risposte alle domande che la ricerca si era posta.

Allo stesso tempo però la ricerca lascia intravedere come questi percorsi locali si configurino 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* come la *food security*, la nutrizione e la sostenibilità dei sistemi produttivi. Come mostrato nel capitolo, 2 i primi passi di questo processo sono stati fatti agli inizi degli anni novanta, in particolare nei paesi del Nord del mondo, attraverso le sperimentazioni di forme di governance dei sistemi locali del cibo (Feenstra, 1997). Queste sperimentazioni, fondate sul principio della ri-spatializzazione 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). A inizio degli anni Duemila grandi organizzazioni internazionali, tra tutte la FAO, hanno individuato nella gestione del rapporto tra il processo di urbanizzazione e il tema della *food security* la principale sfida per i governi del Nord e del Sud del mondo. Questa consapevolezza ha rafforzato presso istituzioni ed esperti la visione circa il ruolo della scala locale e urbana come il contesto privilegiato, e per alcuni aspetti obbligato, in cui ripensare le forme di produzione, distribuzione e consumo del cibo. Sono seguiti dunque i primi programmi internazionali come

L'iniziativa "Food For The Cities" (2001) e il programma di intervento sulle regioni urbane basato sul concetto di *City Region Food System*. Entrambi questi programmi hanno operato nella direzione della costruzione di una nuova scala di regolazione dei sistemi del cibo fondata su un rafforzamento nei rapporti tra le aree urbane e rurali, superando così la dicotomia tra città e campagna rispettivamente nelle funzioni di luogo del consumo e della produzione. Questo programma è stato recentemente rilanciato nella consapevolezza che l': «approccio e toolkit CRFS [...] fornisce 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, trad. mia). Tuttavia, il protagonismo delle città è emerso su scala globale in occasione di EXPO 2015 con il *Milan Urban Food Policy Pact*. Un impegno fondato su obiettivi di sostenibilità e resilienza coerenti con le prescrizioni dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, e sul principio del coinvolgimento di tutte le componenti della società – autorità locali, enti tecnici ed accademici, società civile, piccoli produttori e settore privato – nella progettazione di politiche ed interventi sul sistema del cibo. Il Patto ha aperto dunque la stagione delle *urban food policies* come nuova prospettiva di intervento sui sistemi locali del cibo.

Secondo l'interpretazione conclusiva di questo lavoro nell'etichetta UFP trova la sua sintesi in un *meta-frame*<sup>124</sup> per la regolazione dei sistemi locali/urbani del cibo, il quale indica 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. Il

---

<sup>124</sup> Per d'Albergo, il concetto di meta-frame significa «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).

*meta-frame* riassume in un quadro coerente obiettivi di policy – sostenibilità, resilienza, sicurezza alimentare – valori – inclusione, partecipazione – elementi cognitivi – idee, teorie, conoscenze, competenze tecnico-metodologiche – e strumenti e modelli di governance urbana del cibo – Urban Food Policy, Food Policy Councils, partenariati pubblico-privato (Tab. 4).

Tabella 4 Gli elementi del meta-frame dei sistemi locali/urbani del cibo. Elaborazione propria.

Il meta-frame dei sistemi locali/urbani del cibo	Obiettivi di policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sostenibilità,</li> <li>- resilienza,</li> <li>- sicurezza alimentare</li> </ul>
	Valori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inclusione di attori non-istituzionali nei processi di policy-making,</li> <li>- partecipazione</li> </ul>
	Elementi cognitivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- idee,</li> <li>- teorie,</li> <li>- conoscenze,</li> <li>- competenze tecnico-metodologiche</li> </ul>
	Strumenti e modelli di governance urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urban Food Policy,</li> <li>- Food Policy Councils,</li> <li>- partenariati pubblico-privato</li> <li>- Scambi di pratiche e di conoscenze</li> </ul>

Da un lato, questa cornice sta fornendo ai diversi attori istituzionali che operano nella scala urbana una nuova prospettiva per ripensare le proprie modalità di produzione di policy e riconfigurare i propri obiettivi. Dall'altro, essa legittima il ruolo di attori privati e della società civile nella risoluzione di problemi che non possono trovare risposte esaustive solo nel quadro degli interventi istituzionali, ma che necessitano della formazione di partnership pubblico-privato. Una condizione già analizzata nell'ambito di diverse generazioni di studi sui processi

di governance (Koiman, 2003; Adam & Kriesi, 2007; Pierre, 2016) che si ripropone oggi anche in questo settore emergente di policy. Questo processo sembra dunque rafforzare le esperienze di innovazione sociale (*cf.* par. 4.3), in particolare nell'ambito della distribuzione delle eccedenze alimentari e della lotta allo spreco, i cui attori (privati e del terzo settore) si trovano ad agire in un contesto ancora poco strutturato sul piano delle istituzioni locali, una condizione che consente agli attori non-istituzionali di contribuire con maggiore efficacia all'innovazione delle politiche del cibo. Un aspetto rilevante di questa cornice rimane, tuttavia, la centralità della scala locale e urbana nella progettazione di sistemi del cibo sostenibili e resilienti. Tuttavia, recenti contributi del dibattito sulla concettualizzazione della scala urbana (del cibo) hanno sostenuto come si debba superare una concezione dell'urbano inteso come contenitore spaziale, evidenziando quindi l'importanza di valorizzare la sua dimensione relazionale di spazio di dibattito politico e cambiamento sociale (Sonnino & Coulson, 2021). Una scala nella quale è possibile raggiungere tali obiettivi di cambiamento a condizione che siano presenti strumenti per includere stabilmente gli attori non-istituzionali, una delle principali sfide che, più generalmente, si pone per la governance urbana (Da Cruz, et al., 2019). Questa inclusione però non è esente da forme di conflittualità, che possono emergere nella concreta applicazione locale di questi strumenti, conflittualità che sono generate, come in parte mostrato in questo lavoro, dalla difficoltà di far coincidere gli obiettivi generali del *meta-frame* – sostenibilità, resilienza e sicurezza alimentare – con gli interessi materiali e specifici dei diversi attori dei sistemi locali/urbani del cibo.

Altro elemento chiave del *meta-frame* riguarda il ruolo degli esperti e le modalità, gli strumenti e i canali con cui favoriscono la circolazione dei suoi elementi cognitivi sia su scala transnazionale che nei diversi contesti nazionali. Le idee, le conoscenze e financo le competenze tecnico-metodologiche che caratterizzano

questa cornice, sono veicolate da esperti che operano in organizzazioni internazionali su scala transnazionale (es. FAO, RUAF Foundation, IPES FOOD) o appartenenti a *knowledge networks* (Stone, 2005) del cibo e che lavorano anche nei singoli contesti nazionali nel coordinamento e nella costruzione delle sperimentazioni locali (es. Food Policy Networks - USA, Sustainable Food Places Network - UK, Rete Italiana Politiche Locali del Cibo - Italia). L'Unione Europea sta recentemente assumendo un particolare rilievo nella circolazione delle idee e delle conoscenze di *policy* delle UFPs favorendo lo scambio di conoscenze tra le città europee. Questo sta avvenendo, in particolare, mediante il progetto FUSILLI che ambisce alla produzione di una conoscenza comune, a partire dalle sperimentazioni nei 13 contesti urbani (*cfr.* par. 6.2), dove esso sarà implementato. Dunque, è possibile provare a analizzare le eventuali tensioni nelle applicazioni locali dei modelli di UFPs veicolati su scala transnazionale, un aspetto di interesse prioritario negli studi sul fenomeno delle *fast policies* (Peck & Theodore, 2015).

La crisi pandemica ha messo alla prova la tenuta di questa cornice, dei suoi obiettivi e degli strumenti da essa promossi. Come sottolineato dall'*High-Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF), la crisi ha fortemente minacciato il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile Zero Hunger, registrando la "rottura" delle catene di approvvigionamento e il conseguente aumento del numero delle persone in forte condizione di insicurezza alimentare (2020). Durante la crisi pandemica le città si sono mostrate particolarmente vulnerabili a causa della loro elevata densità di popolazione e per la concentrazione di persone economicamente svantaggiate. Tuttavia, la FAO ha rivendicato il ruolo che le città hanno avuto nel contrastare la crisi alimentare conseguente alle misure per il contenimento della pandemia. Questo è stato reso possibile dalla presenza di strumenti di coordinamento della governance

locale/urbana del cibo, ed in particolare dei *Food Policy Councils*, i quali hanno saputo sviluppare strategie creative per il sostegno ai piccoli produttori, garantire la distribuzione di cibo e l'accesso ai soggetti più vulnerabili (FAO, 2020). Guardando ai percorsi italiani analizzati in questa ricerca, si può evidenziare come la pandemia ne abbia solamente ritardato alcuni passaggi senza tuttavia mettere in discussione i principi alla base di queste sperimentazioni di governance. Proprio nell'emergenza la Food Policy Milano ha saputo fornire risposte concrete al problema della sicurezza alimentare mediante il progetto "Dispositivo Aiuto Alimentare" (*cf.* par. 8.2), mostrando l'efficacia di questi strumenti nell'ideare e condurre azioni anche nei periodi di crisi.

Più in generale, l'analisi dei percorsi delle UFPs italiane ha confermato alcune delle caratteristiche del *policy-making* urbano contemporaneo. Gli elementi del *meta-frame* delle politiche locali/urbane del cibo, quali gli obiettivi di policy, i valori, l'importanza delle idee e delle conoscenze e i modelli di governance, si ritrovano nell'ambito di diversi settori di policy urbana. Il perno comune di queste politiche è nel riferimento ricorrente al concetto di sostenibilità come obiettivo condiviso sul quale far confluire gli interessi e l'azione di soggetti istituzionali, privati e del terzo settore in un'agenda comune da applicare ai diversi problemi riconfigurati nell'ambito degli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030. Dunque, nelle UFPs trovano conferma le caratteristiche di un *policy-making* urbano che non può non essere partecipato, un tema che diversi studi contemporanei sulle politiche urbane analizzano per comprendere il ruolo delle istituzioni nel plasmare questa partecipazione (Kaufmann & Sidney, 2020). Il *policy-making* urbano vede un nuovo protagonismo del settore dalla ricerca pubblica e privata, che, sebbene nel caso delle UFPs analizzate preveda spesso un coinvolgimento di singoli ricercatori, assume un ruolo sia nelle fasi dell'ingresso delle soluzioni di policy nelle agende pubbliche e politiche, sia

nell'intera conduzione dei processi diventando un partner stabile per la politica locale (Frantzeskaki & Rok, 2020; Giambartolomei, et Al., 2021). Non da ultimo, le politiche urbane si producono e si riproducono nell'ambito di continue interazioni formali, mediate ad esempio nell'ambito di progetti europei e internazionali, e informali tra contesti urbani impegnati nella risoluzione di problemi comuni. Queste interazioni favoriscono dunque lo scambio di conoscenze, anche mediante la condivisione di dati (Pinna, et Al., 2017), necessarie alla conduzione di azioni. Si tratta dunque di processi orizzontali tra città che, come evidenziato da recenti studi, possono favorire innovazioni di policy a scale superiori (Mavrot, 2017; Kern, 2019).

Il contesto delle *urban food policies* apre dunque una ricca agenda di ricerca per le scienze politiche e sociali che muove verso due direzioni complementari, la prima relativa all'analisi dei singoli processi, la seconda alle loro implicazioni sui processi di *policy-making* urbano e contemporaneo accennate in precedenza. Da un lato, è possibile provare a specificare meglio il rapporto tra gli elementi di questo ipotetico *meta-frame* e le relazioni che essi hanno con le sperimentazioni in atto nei singoli contesti locali. In tal senso, Ana Moragues-Faus e Roberta Sonnino (2019) sono tra le prime autrici ad aver analizzato e approfondito il rapporto tra le agenzie trans-scalari e la governance locale del cibo, mostrando la capacità trasformativa di questi attori nella costruzione di sistemi più sostenibili. Allo stesso tempo, sarà possibile ricercare possibili elementi di conflittualità che tali policy goals, apparentemente a-conflittuali e socialmente desiderabili, possono generare nell'implementazione di azioni di policy e progetti su scala locale. Dall'altro, sono auspicabili contributi empirici sugli esiti e gli impatti che queste sperimentazioni avranno o potranno ottenere nella loro evoluzione.



## Bibliografia

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). El enfoque de redes. *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 139–348.
- Addink, H. (2019). *Good governance: Concept and context*. Oxford University Press.
- Allen, P. (2010). Realizing justice in local food systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2), 295–308.
- Alteri, L., Cirulli, A., & 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.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policy and politics in America*. Harcourt Brace.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Arcuri, S., Minotti, B., & 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-Klimesu, M. (2000). Urban agriculture and food security, nutrition and health. *Growing cities, growing food. Urban agriculture on the policy agenda*, 99–118.
- Ayres, J., & Bosia, M. J. (2011). Beyond global summitry: Food sovereignty as localized resistance to globalization. *Globalizations*, 8(1), 47–63.
- Baker, L., & de Zeeuw, H. (2015). Urban food policies and programmes: An overview. *Cities and Agriculture*, 44–73.
- Bassarab, K., Santo, R., & Palmer, A. (2019). Food policy council report 2018. *Johns Hopkins Center for a Liveable Future*.
- Beal, V., & Pinson, G. (2014). When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 302–317.
- Beck, U. (1997). Subpolitics: Ecology and the disintegration of institutional power. *Organization & Environment*, 10(1), 52–65.
- Béné, C., Oosterveer, P., Lamotte, L., Brouwer, I. D., de Haan, S., Prager, S. D., Talsma, E. F., & Khoury, C. K. (2019). When food systems meet sustainability—Current narratives and implications for actions. *World Development*, 113, 116–130.
- Bennett, C. J. (1991). What is policy convergence and what causes it? *British journal of political science*, 21(2), 215–233.

- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275–294.
- Benson, D., & Jordan, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political studies review*, 9(3), 366–378.
- Berti, G., & 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., & 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., & 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., & 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., & 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.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349–379.
- Breuer, A., Janetschek, H., & Malerba, D. (2019). Translating sustainable development goal (SDG) interdependencies into policy advice. *Sustainability*, 11(7), 2092.
- Bricas, N., Soulard, C.-T., & 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., & Ruben, R. (2020). Food systems everywhere: Improving relevance in practice. *Global Food Security*, 26, 100398.
- Brown, K. H., & Jameton, A. L. (2000). Public health implications of urban agriculture. *Journal of public health policy*, 21(1), 20–39.

- Busacca, M. (2013). Oltre la retorica della Social Innovation. *DOPPIOZERO*, 1, 1–1.
- Busacca, M., & Masiero, N. (2019). Il welfare territoriale tra contrazione delle risorse e imperativo di innovazione. Il welfare territoriale tra contrazione delle risorse e imperativo di innovazione, 15–30.
- Busetti, S. (2020). *Le politiche del cibo: Trasformazione e rinascita tra incrementalismo, emergenze e finestre di policy*.
- Butzin, A., & 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., & Magarini, A. (2015). *Food and the cities: Politiche del cibo per città sostenibili*. Edizioni Ambiente.
- Calori, A., Dansero, E., Pettenati, G., & 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.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 28(1), 21–38.
- Capano, G., & Natalini, A. (2020), *Le politiche pubbliche in Italia*. Il Mulino.
- Caselli, D. (2020). *Esperti. Come studiarli e perchè*. Il Mulino.
- 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., & 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., & 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., & Pollack, K. M. (2015). The role of partnerships in US food policy council policy activities. *PloS one*, 10(4), e0122870.
- Corbetta, P. (2003). *La ricerca sociale: Metodologia e tecniche. Le tecniche qualitative*. Il Mulino.
- Corbetta, P. (2014). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. il Mulino.
- d’Albergo, E. (2014). *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*. Carocci.

- d'Albergo, E., & Moini, G. (2019). *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione: Attori, pratiche e istituzioni* (Vol. 48). Sapienza Università Editrice.
- da Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1–19.
- Damgaard, B., & Torfing, J. (2010). Network governance of active employment policy: The Danish experience. *Journal of European Social Policy*, 20(3), 248–262.
- Dansero, 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., & 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., & Toldo, A. (2014). Alimentare la resilienza urbana: Nuove prospettive verso un'agenda locale del cibo. *Memorie Geografiche Vol. XII*, 117–120.
- De Jong, M., & Edelenbos, J. (2007). An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. *European Planning Studies*, 15(5), 687–706.
- de Leonardis, O. (2011). 7. Dividing or combining citizens. In *Participation, Responsibility and Choice* (pagg. 127–146). Amsterdam University Press.
- 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., & 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 & Figli Spa.
- Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance* (pagg. 313–329). SAGE Publications Ltd.
- Di Iacovo, F. P., Brunori, G., & Silvia, I. (2013). Le strategie urbane: Il piano del cibo. *Agriregionieuropa*, 9(32).
- Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), & 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.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5–23.
- Dolowitz, D., & 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., & 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., & 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., & Hochberg, K. (2016). *The role of private sector in city region food systems*. RUAF Foundation.
- Dunlop, C. A. (2009). Policy transfer as learning: Capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy studies, 30*(3), 289–311.
- Dunlop, C. A. (2012). *Epistemic communities*. Routledge.
- DuPuis, E. M., & Goodman, D. (2005). Should we go “home” to eat?: Toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies, 21*(3), 359–371.
- Dutko, P., Ver Ploeg, M., & Farrigan, T. (2012). *Characteristics and influential factors of food deserts*. Economic Research Report Number 140.
- Dye, T. (1972). Policy Analysis and Political Science: Some Interface Problems. *Policy Studies Journal, 1*(2), 103.
- Eckardt, F., & Elander, I. (2009). *Urban governance in Europe* (Vol. 2). BWV Verlag.
- Enroth, H. (2011). Policy network theory. *The Sage handbook of governance*, 19–35.
- Enthoven, L., & 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](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’*.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy studies, 30*(3), 243–268.
- Evans, M. (2019). International policy transfer: Between global and sovereign and between global and local. In K. Moloney & D. Stone (Eds.) *Oxford Handbook on Global Policy and Transnational Administration* (pagg. 94–110). Oxford University Press Oxford.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public administration, 77*(2), 361–385.
- 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 & RUAF (2015), *A vision for City Region Food Systems* (<https://www.fao.org/3/i4789e/i4789e.pdf>)
- 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. (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. (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/>)
- Farro, A., & Rebughini, P. (2008), *Europa alterglobal. Componenti e culture del «movimento dei movimenti» in Europa*, Ed. Franco Angeli.
- 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., & 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.
- Forno, F., & Graziano, P. R. (2016). *Il consumo critico: Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*. Il Mulino.
- Forno, F., & 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., & 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., & Getz Escudero, A. (2015). *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*.
- Frantzeskaki, N., & 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 & 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).
- Giambartolomei, G., Forno, F., & 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., & van Ittersum, M. (2019). Sustainable development goal 2: Improved targets and indicators for agriculture and food security. *Ambio*, 48(7), 685–698.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: A systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760–1780.
- Goodman & Goodman, 2009, *Alternative Food Networks*, Elsevier Inc. ([https://www.researchgate.net/publication/258498106\\_Alternative\\_Food\\_Networks](https://www.researchgate.net/publication/258498106_Alternative_Food_Networks))
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008). Mayors and urban governance: Developing a facilitative leadership style. *Public Administration Review*, 68(4), 722–730.
- Gupta, C., Campbell, D., Munden-Dixon, K., Sowerwine, J., Capps, S., Feenstra, G., & 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.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175–195.

- Hakelberg, L. (2014). Governance by diffusion: Transnational municipal networks and the spread of local climate strategies in Europe. *Global Environmental Politics*, 14(1), 107–129.
- Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A., & Lambrick, F. (2009). *Food policy councils: Lessons learned*. Citeseer.
- Harvey, D. (2006). *Space as a keyword*. In N. Castree & D. Gregory (Eds.), *David Harvey: A Critical Reader* (pagg. 70–93). John Wiley & Sons, Ltd.
- Hawkes, C., & Halliday, J. (2017). *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. *The new American political system*.
- 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.
- Holcomb, R. B., Neill, C. L., Lelekacs, J., Velandia, M., Woods, T. A., Goodwin Jr, H. L., & 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., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press.
- Hoyt, L. (2006). Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy. *Intl Journal of Public Administration*, 29(1–3), 221–243.
- Hulme, R. (2005). Policy transfer and the internationalisation of social policy. *Social policy and society*, 4(4), 417–425.
- Ilbery, B., & 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.
- Ilbery, B., & Maye, D. (2005b). Food supply chains and sustainability: Evidence from specialist food producers in the Scottish/English borders. *Land use policy*, 22(4), 331–344.
- Ilieva, 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.
- Ingram, J. (2011). A food systems approach to researching food security and its interactions with



- global environmental change. *Food security*, 3(4), 417–431.
- Jänicke, M., & 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., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G.J. Miller & 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 & society*, 14(1), 117–139.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. Wiley-Blackwell.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), *The New Politics of British Local Governance*, (pagg. 11–32). Basingstoke: Macmillan.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452–472.
- Jessop, B. (2004). Multilevel governance and multilevel metagovernance. Changes in the EU as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. *Multilevel governance*, 2, 49–74.
- Jessop, B. (2011). Imagined recoveries, recovered imaginaries: A cultural political economy perspective. *Economy and Society*, 319–246.
- Johnson, R., Aussenberg, R. A., & Cowan, T. (2012). *The role of local food systems in US farm policy*. Congressional Research Service.
- Kaufmann, D., & Sidney, M. (2020). Toward an urban policy analysis: Incorporating participation, multilevel governance, and “seeing like a city”. *PS: Political Science & Politics*, 53(1), 1-5.
- 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., & 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., & 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., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45). Little,

- Brown Boston.
- Klijin, E.-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as network management. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pagg. 199–214). Palgrave Macmillan UK.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818–836.
- Ladi, S. (2000). Globalization, think-tanks and policy transfer. *Banking on knowledge: The genesis of the Global Development Network*, 203–220.
- Lang, T., & Barling, D. (2012). Food security and food sustainability: Reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), 313–326.
- Lanzalaco, L., & Prontera, A. (2012). *Politiche pubbliche comparate: Metodi, teorie, ricerche*. Il Mulino.
- 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.
- Le Galès, P. (2006). *Le città europee*. Il Mulino.
- Le Galès, P. (2011). Urban governance in Europe: What is governed? *The new Blackwell companion to the city*, 747–758.
- Le Galès, P., & Vitale, T. (2015). Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli: Un'agenda di ricerca. *Territorio*, 74 (3), 7–17.
- Lee, T., & 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., & Sassatelli, R. (2008). *Il consumo critico. Significati, pratiche e reti*. Gius. Laterza & Figli Spa.
- Lippi, A. (2007). *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Lizzi, R., & 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.
- Lukas, M. (2019). Urban governance. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional*

- Studies*, 1–11.
- Macmillen, J., & Stead, D. (2014). Learning heuristic or political rhetoric? Sustainable mobility and the functions of ‘best practice’. *Transport Policy*, 35, 79–87.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Marsden, G., Frick, K. T., May, A. D., & 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., & 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 & C. Walker (Eds.) *Public Policy Transfer: Micro-dynamics and macro-effects*. Edward Elgar Publishing.
- Maye, D., & 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>.
- McCann, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107–130.
- 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.
- 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., & 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., & Sonnino, R. (2019). Re-assembling sustainable food cities: An exploration of translocal governance and its multiple agencies. *Urban Studies*, 56(4), 778–794.
- Morgan, K. (2009). *Feeding the city: The challenge of urban food planning*. Taylor & Francis.
- Morgan, K. (2013). *The rise of urban food planning*. Taylor & 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., & 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., & 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., & Wokuvitsch, F. (2015). Local social innovation and welfare state restructuring: Analysing their relationship. *Citeseer*.
- Patel, R. (2009). Food sovereignty. *The journal of peasant studies*, 36(3), 663–706.
- 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. (2002). Political economies of scale: Fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic geography*, 78(3), 331–360.
- Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. U of Minnesota Press.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380–404.
- 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.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372–396.
- Pierre, J. (2016). *Partnerships in urban governance: European and American experiences*. Springer.
- Pimbert, M. (2009). *Towards food sovereignty*. International Institute for Environment and Development London.
- Pinna, F., Masala, F., & Garau, C. (2017). Urban policies and mobility trends in Italian smart cities. *Sustainability*, 9(4), 494.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: Definition and measurement. *Food security*, 1(1), 5–7.
- Pinstrup-Andersen, P., Pandya-Lorch, R., & Rosegrant, M. W. (2001). Global food security: A review of the challenges: 2020 Vision. *Washington, IFPRI*.
- Pothukuchi, K., & 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., & 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/Il-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 & R. Sassatelli (Eds.), *Il consumo critico. Significati, pratiche e reti* (pagg. 34-61). Gius. Laterza & Figli Spa.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Rein, M., & 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., & 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. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8),

1243–1264.

- Robertson, D. B. (1991). Political conflict and lesson-drawing. *Journal of public policy*, 11(1), 55–78.
- Rose, D., Bodor, J. N., Swalm, C. M., Rice, J. C., Farley, T. A., & 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., & 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, U., & Vanolo, A. (2015). Urban Neoliberalism. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & 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.
- Santo, R., & 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., & 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., & 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 & Environmental Nutrition*, 3(2–3), 206–228.
- Shattuck, A., & Holt-Giménez, E. (2010). Moving from Food Crisis to Food Sovereignty. *Yale Hum. Rts. & 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., & 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., & 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., & Spayde, J. J. (2014). 9 The ‘new frontier’? *Sustainable Food Systems*, 186.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical Approaches to Metagovernance. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pagg. 169–182). Palgrave Macmillan UK.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan UK.
- Stoker, G. (1998). Public-private partnerships and urban governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance* (pagg. 34–51). Springer.
- Stone, C. (1989). Regime politics. *Lawrence: University Press of Kansas*, 64, 251–261.
- 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 & 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 & Politics*, 45(1), 55–70.
- Stone, D., Porto de Oliveira, O., & Pal, L. A. (2020). Transnational policy transfer: The circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, 39(1), 1–18.
- 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., & Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy*. Edward Elgar Publishing.
- Sweeting, D., & Hambleton, R. (2020). The dynamics of depoliticisation in urban governance:

- Introducing a directly elected mayor. *Urban Studies*, 57(5), 1068–1086.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991–2006.
- 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., & Peano, C. (2017). Verso il sistema locale territoriale del cibo: Spazi di analisi e di azione. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 10(1–2).
- Timms, P. (2011). Urban transport policy transfer: “bottom-up” and “top-down” perspectives. *Transport policy*, 18(3), 513–521.
- Tosi, S. (2006). *Consumi e partecipazione politica: Tra azione individuale e mobilitazione collettiva (Vol. 2)*. Franco Angeli.
- Tregear, A. (2011). Progressing knowledge in alternative and local food networks: Critical reflections and a research agenda. *Journal of rural studies*, 27(4), 419–430.
- Vara-Sánchez, I., Gallar-Hernández, D., García-García, L., Alonso, N. M., & Moragues-Faus, A. (2021). The co-production of urban food policies: Exploring the emergence of new governance spaces in three Spanish cities. *Food Policy*, 102120.
- Vitale, T. (2009). L’impatto istituzionale dell’innovazione sociale. In S. Vicari Haddock (a cura di) *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*. Il Mulino.
- von Braun, J., Afsana, K., Fresco, L., Hassan, M., & Torero, M. (2020). *Food Systems—definition, concept and application for the UN food systems summit*.
- Wolman, H., & Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information–theory approach. *Governance*, 15(4), 577–501.
- Wrigley, N. (2002). «Food deserts» in British cities: Policy context and research priorities. *Urban studies*, 39(11), 2029–2040.



## Allegato A

---

### Traccia di intervista per referenti dei percorsi

#### 1. La nascita del percorso della *urban food policy*:

- Come è nato il percorso
- I problemi di policy a cui intendeva rispondere
- Gli attori promotori
- L'ingresso nell'agenda politica della città

#### 2. I modelli e le reti:

- Percorsi nazionali e stranieri a cui si sono ispirati gli attori
- Le collaborazioni con altre città
- Le parole chiave dei percorsi

#### 3. Le risorse del processo:

- 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

#### 4. Il ruolo degli attori pubblici:

- Le competenze di policy delle amministrazioni locali
- Le richieste alla politica
- I limiti delle amministrazioni comunali

#### 5. La pandemia da COVID-19:

- L'impatto della pandemia
- Nuove priorità/problemi
- Le risposte e le azioni condotte

---

## Traccia di intervista per esperti

### 1. Le caratteristiche delle UFPs:

- Di quali aspetti si occupa una politica locale/urbana del cibo
- Quali sono gli attori di una UFPs
- L'impegno dell'intervistato nei percorsi analizzati

### 2. Le risorse dei processi:

- 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

### 3. La circolazione delle idee e delle conoscenze

- Gli attori che favoriscono lo scambio tra le città
- I canali e gli strumenti
- La funzione delle buone pratiche
- Il ruolo degli esperti

### 4. I limiti delle UFPs:

- Cosa non possono fare i Comuni
- I rapporti pubblico-pubblico
- I rapporti pubblico-privato
- Le assenze nei processi italiani