

Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini



Collana Materiali e documenti 81

SCIENZE SOCIALI

Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Copyright © 2022

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-211-2

DOI 10.13133/9788893772112

Pubblicato nel mese di aprile 2022



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0 IT
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: foto di Tim Hüfner (Unsplash)

Indice

Introduzione	7
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	

PARTE I – LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DEI PARADIGMI DELL’AZIONE PUBBLICA

1. Politica e crisi economico-sociali di inizio millennio. Lo scenario in Italia	15
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	
2. Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19: società del rischio e sociabilità coloniale	29
<i>Giuseppe Ricotta</i>	
3. La governance urbana transnazionale di fronte alla crisi Covid-19: il caso dell’ <i>International Urban Cooperation</i> <i>Programme</i> dell’Unione europea	43
<i>Ernesto d’Albergo, Tommaso Fasciani e Federica Rossi</i>	
4. Nulla sarà più come prima? Azione pubblica post-Covid nei discorsi di un free market think tank	61
<i>Edoardo Esposto e Francesca Serafini</i>	

PARTE II – I SAPERI ESPERTI E LA DECISIONE POLITICA NELL’EMERGENZA

5. “Deve esserci una finestra che posso aprire senza rimanere accecato”.	
Reinventare comunità scientifiche allargate	83
<i>Davide Caselli</i>	

6. Il rapporto tra decisori politici ed esperti in Italia durante i primi mesi della pandemia. Un'indagine esplorativa 101
Fiorella Vinci
7. Alle radici della crisi democratica: tra disuguaglianze sociali e derive identitarie 117
Vito Marcelletti

PARTE III – LA CRISI MIGRATORIA COME LABORATORIO
DELLA GOVERNANCE EMERGENZIALE

8. Razzializzare la pandemia: verso il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo 135
Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo
9. L'evoluzione dei discorsi "esperti" della destra sovranista e identitaria: dalla crisi migratoria a quella pandemica 155
Francesca Messineo

PARTE IV – LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'AZIONE PUBBLICA

10. Una pandemia di protocolli: governare attraverso dispositivi tecnico-amministrativi 175
Enrico Gargiulo
11. Il lavoro agile nella PA come "nuova normalità" dopo la crisi pandemica. L'esperienza dell'Agenzia delle Entrate 191
Laura Franceschetti
12. Saperi esperti e governance locale del cibo. Trasferire soluzioni di policy nella crisi pandemica 205
Giorgio Giovanelli
13. Le politiche di austerità nel Servizio sanitario nazionale. Il ruolo della governance economica europea (2008-2021) 221
Costanza Galanti
- Autori 239

12. Saperi esperti e governance locale del cibo. Trasferire soluzioni di policy nella crisi pandemica

Giorgio Giovanelli

Governare e risolvere problemi collettivi richiede alla politica, nazionale e locale, di ideare azioni, soluzioni di policy e specifiche progettualità. Il governo inteso come governance, aperto quindi all'inclusione di soggetti non-istituzionali, può consentire ai saperi esperti – singoli o gruppi di ricercatori, università, centri di ricerca pubblici o privati – di esercitare il proprio ruolo nei processi ideativi di policy e azioni pubbliche. Allo stesso tempo i saperi esperti possono incoraggiare e favorire percorsi di trasferimento di politiche, soluzioni e azioni, ideate e condotte in altri contesti da applicare nel proprio.

La crisi pandemica da Covid-19 ha accentuato tali processi e necessità, sollecitando i sistemi di governance locali nella rapida ricerca di soluzioni ai problemi connessi all'emergenza sanitaria. In questa prospettiva, il capitolo approfondisce il coinvolgimento dei saperi esperti e delle reti di esperti nella gestione dei sistemi locali/urbani del cibo precedentemente e conseguentemente alla crisi pandemica. In particolare, il contributo intende fornire alcune risposte preliminari alle seguenti domande: quale ruolo assumono esperti e reti di esperti nei percorsi di costruzione delle politiche locali del cibo? Quali azioni hanno intrapreso durante la pandemia nel supporto alla governance locale? Come si articola il rapporto tra saperi esperti, politica locale e policy del cibo?

Il contributo esplora il rapporto tra esperti e governance locale del cibo con la lente teorica del *policy transfer framework*, approfondendo il ruolo degli esperti come agenti di trasferimento. Nel secondo paragrafo sarà descritto il coinvolgimento dei saperi esperti nei percorsi di *urban food policies*, mentre nel terzo saranno descritte le azioni delle reti di esperti durante la crisi sanitaria. Nelle conclusioni saranno proposte

prime riflessioni sul rapporto tra saperi esperti e politica, proponendo domande e ipotesi di lavoro per future ricerche empiriche.

12.1. Policy transfer, knowledge networks e scala urbana

Nel suo recente lavoro, *Esperti*, Davide Caselli propone una dettagliata ricostruzione del rapporto tra le funzioni della conoscenza scientifica e le fasi del processo politico. L'autore, analizzando il dibattito scientifico sul tema, approfondisce la distinzione tra la funzione simbolica del sapere e la funzione strumentale (Caselli 2020). La prima funzione enfatizza il ruolo della conoscenza nei processi di legittimazione delle scelte politiche, mentre la seconda fa riferimento al rapporto tra il bisogno di conoscenza espresso dalla politica e la capacità di analisi dei problemi e di produzione di azioni e soluzioni da parte degli esperti (*Ivi*: 63-66). Caselli esplora quindi lo stretto legame tra saperi esperti e decisori pubblici, il quale si poggia sulla produzione di conoscenza scientifica, preferibilmente applicata alla soluzione e gestione di problemi collettivi. Sebbene in questa sede non sia possibile produrre un'analisi adeguata di tale rapporto, è tuttavia opportuno cercare di approfondire il coinvolgimento dei produttori di conoscenza – esperti, università, centri di ricerca – nell'ideazione e conduzione di azioni pubbliche. Questo coinvolgimento accade su due ambiti: da un lato con l'impegno situato nei contesti in cui gli esperti agiscono mediante, ad esempio, il coordinamento dei progetti nel territorio; dall'altro con la costituzione di reti più o meno formalizzate tra esperti per diffondere le conoscenze e le competenze di policy in altri contesti.

L'azione degli esperti può essere osservata secondo la prospettiva teorica del policy transfer framework, la quale, mediante il metodo comparativo, indaga i processi di trasferimento delle politiche (Lanzalaco e Prontera 2012). D. P. Dolowitz e D. Marsh (1996) definiscono il concetto di policy transfer (PT) come un processo in cui la conoscenza sulle policy e le disposizioni amministrative e istituzionali adottate in un luogo e in un tempo vengono impiegate nello sviluppo di policy in altri luoghi e momenti. I processi di PT possono assumere diverse direzioni e contenuti e avere un carattere coercitivo o volontario, nel caso di un apprendimento razionale da parte dei destinatari (Dolowitz e Marsh 2000). Questo avviene, in particolare, quando di fronte a problemi comuni i *policy-makers* dei governi locali e nazionali cercano di apprendere come altre controparti hanno risposto (Rose 1991).

Il PT di idee e soluzioni di policy può essere veicolato con efficacia mediante la costituzione di reti di attori deputati ai processi di trasferimento. In questa prospettiva, i lavori di D. Stone (2000; 2003) pongono l'attenzione sul ruolo dei networks di esperti come attori e agenti del trasferimento. In particolare, Stone attribuisce un ruolo chiave all'azione di attori non-governativi approfondendo dapprima il ruolo dei *think tanks*¹ (TT) e successivamente delle reti di esperti. L'autrice mostra le modalità con le quali i TT contribuiscono al trasferimento di politiche, con una azione che si articola su diversi livelli. Essi possono agire sul piano discorsivo legittimando le politiche, contribuendo e intervenendo nell'agenda di policy, diffondendo idee e conoscenze. Allo stesso tempo, intervengono sul piano della valutazione degli impatti delle politiche che intendono sostenere. L'analisi di Stone (2003: 9) si concentra sul caso dei *knowledge networks* (KNET) – gruppi di ricerca accademici e comunità scientifiche specializzate su una *issue* – e sul loro rapporto con le politiche. Stone sottolinea come il compito esplicito dei KNET, la produzione di conoscenza scientifica, applicabile e spendibile, faciliti la costruzione di una legittimità reputazionale che garantisce ai KNET l'accesso ai processi di *decision-making* e *policy-making*. Come sostenuto da Stone, i networks possono quindi superare la condizione di esperti e assumere un'autorità pubblica e politica. L'autorità politica può essere svolta con diversi stili e strumenti più o meno direttivi, come la circolazione di idee e la costruzione dell'agenda pubblica, o la definizione di rapporti formali con i governi. Queste azioni consentono ai KNET di giungere a esercitare una influenza, e quindi una forma di potere, sulle decisioni politiche.

I saperi esperti attivano e supportano processi di *policy learning* e *policy transfer* nell'ambito di specifici progetti anche su scala urbana. In questa prospettiva, M. De Jong e J. Edelenbos (2007) hanno condotto un approfondito studio che analizza il ruolo e le modalità di azione degli esperti come attori di trasferimento di policy su scala urbana nel progetto europeo *Pegasus*², finalizzato alla diffusione di un approccio di pianificazione urbana. Gli autori, osservando le modalità di azione degli "agenti di trasferimento", hanno evidenziato come la struttura-

¹ Per un approfondimento sul ruolo dei think tanks si veda il capitolo di Esposto e Serafini in questo volume.

² Progetto *Planning, Environment, Governance And Sustainability – Pegasus* promosso dalla rete Europea Eurocities e finalizzato alla diffusione di un approccio di pianificazione urbana. Il progetto coinvolgeva sette città europee.

zione di un network stabile di rappresentanti cittadini, e il ricorso negli incontri a concetti accattivanti come “partecipazione” e “approccio integrato” (*Ivi*: 702), si siano rivelati strumenti efficaci per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

I governi cittadini non assumono esclusivamente il ruolo di destinatari di processi di trasferimento ma possono divenire essi stessi protagonisti di processi di policy transfer. T. Lee e S. van de Meene (2012) hanno analizzato il ruolo dei *transmunicipal networks* nei processi di PT urbano. In particolare, secondo gli autori, questi network si pongono l’obiettivo di agevolare l’apprendimento di *best practices* e la collaborazione tra le città per la risoluzione di problemi comuni (*Ivi*). Mediante l’analisi del caso del C-40 networks³ gli autori hanno disvelato però l’ineguale inserimento delle città in queste reti, condizionato da fattori quali la presenza nelle città di comitati interni *multistakeholder*, il livello di conoscenza sul tema e la condivisione della lingua con le altre città partecipanti.

I tre articoli citati mostrano come la configurazione di rete possa assumere una particolare efficacia nella promozione di processi di PT. I networks, formalizzati o meno, possono dunque agire riunendo esperti e accademici in networks tematici (KNET), o promuovendo la connessione tra esperti e amministratori coinvolti in singoli progetti. Come vedremo nei prossimi paragrafi, il settore delle politiche urbane del cibo si mostra come un campo dove osservare da vicino il coinvolgimento dei saperi esperti nel governo di questioni collettive urbane e nella produzione di conoscenza applicata (par. 12.2) e nel connettere contesti locali diversi in una fase di crisi come quella pandemica (par. 12.3).

12.2. I saperi esperti e le politiche locali del cibo

Nel Duemila Kameshwari Pothukuchi e Jerome L. Kaufman, docenti di pianificazione urbana, pubblicarono un articolo intitolato *The Food System, a Stranger in the Planning Field*. Nell’articolo si lamentava la scarsa attenzione da parte dei pianificatori urbani negli Stati Uniti nei confronti del sistema del cibo, inteso come l’insieme delle attività connesse con la produzione, distribuzione, consumo e gestione degli scarti del cibo. In particolare, gli autori ponevano alcuni interrogativi sull’opportunità di spendere la propria competenza professionale

³ Il C-40 Networks è una rete transnazionale di circa 100 città impegnate nelle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, <https://www.c40.org/networks>.

in favore della soluzione e gestione di problemi del cibo quali la produzione, la distribuzione e il raggiungimento della *food security*⁴. Nel decennio successivo questa prospettiva ha incoraggiato lo sviluppo di processi di *urban food planning* soprattutto nelle città nordamericane, processi che coinvolgono un cocktail di esperti provenienti dal mondo delle professioni, dai movimenti del cibo e dalle istituzioni locali (Morgan 2013). La pianificazione su scala locale di un sistema del cibo si presenta dunque come un campo aperto dove combinare competenze tecniche e portati valoriali. Da un lato, questo coinvolgimento prevede l'analisi dei sistemi, il loro funzionamento, le interazioni con gli altri sistemi urbani. Ai professionisti è richiesto quindi di contribuire alla costruzione di una conoscenza scientifica a disposizione dei decisori politici (Sonnino 2009). Dall'altro, questi compiti consentono agli esperti di acquisire un ruolo propositivo per la risoluzione dei problemi connessi al cibo.

L'idea di coinvolgere esperti, società civile e movimenti del cibo, come i gruppi di acquisto solidale o le alleanze locali tra produttori e consumatori, non è esclusiva del campo della pianificazione, ma trae la sua origine nell'esperienza dei *Food Policy Councils* (FPCs). I consigli del cibo includono attori pubblici, privati, del terzo settore ed esperti del sistema alimentare, e hanno il compito di favorire il dibattito sulle questioni alimentari, coordinare i settori del sistema alimentare, influenzare le politiche e promuovere e supportare progetti (Harper *et al.* 2009). Il primo esempio di consiglio cittadino del cibo può essere identificato nel FPC di Toronto, nel 1990, in Canada. Nato su iniziativa del Dipartimento della Salute pubblica cittadina, il FPC canadese ha rappresentato un modello per le forme di inclusione di esperti nella governance delle issues del cibo. Nel caso canadese, la composizione eterogenea (produttori locali, ambientalisti, pianificatori, ecc.), ha garantito al consiglio di assumere una posizione credibile e autorevole nella formulazione di input di policy (Blay-Palmer 2009). I consigli del cibo presentano differenze in termini di strutturazione, modalità di funzionamento e relazioni con i governi locali. Ad esempio, essi possono essere organismi con compiti più o meno formalizzati,

⁴ La FAO intende per Food Security: «disponibilità di cibo, stabilità dell'approvvigionamento alimentare e accesso al cibo» (<http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>). Pertanto, in questo capitolo si adotterà questa espressione per indicare i problemi di accesso al cibo e non quella in lingua italiana di sicurezza alimentare, la quale si riferisce alla salubrità del cibo.

essere convocati occasionalmente dalle amministrazioni locali o possedere un'autonomia organizzativa e gestionale. In particolare, sono state identificate cinque principali configurazioni organizzative dei FPC: espressione di progetti di organizzazioni non-profit, affidati a enti no-profit, gestiti da coalizioni di attori locali del sistema del cibo, incorporati nel governo locale o incorporati in università o centri di ricerca (Bassarab *et al.* 2018). Quest'ultima configurazione, sebbene minoritaria rispetto alle altre, consente di cogliere l'integrazione del mondo accademico in questo campo. Un impegno accademico che si sostanzia in due direzioni: l'apporto di competenze e la proiezione o la ricezione di modelli di policy verso e dall'esterno. Come vedremo nel terzo paragrafo, gli esperti e le università hanno giocato un ruolo rilevante nel supporto ai consigli durante la crisi pandemica da Covid-19.

Con Expo Milano 2015, *Nutrire il Pianeta*, il tema dello sviluppo di sistemi urbani del cibo e dei relativi strumenti di governance si è affermato su scala globale, con la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), o Carta di Milano, da parte di oltre cento governi cittadini⁵. Il documento prevedeva sette *commitments* per i governi urbani firmatari, tra i quali la promozione di sistemi alimentari sostenibili, di coerenza tra le politiche locali in materia di alimentazione e del coinvolgimento di altre città⁶. In primo luogo, il Patto impegnava i governi urbani firmatari nella realizzazione di *Urban Food Policies* (UFPs): «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» (Borrelli e Mela 2017: 650). In secondo luogo, il Patto riconosceva una centralità ai saperi esperti, obbligando i governi locali a coinvolgere «enti tecnici ed accademici» (2015, Art. 4) nello sviluppo e progettazione dei sistemi locali del cibo sostenibili e resilienti.

Come nel caso dei FPCs, i percorsi di costruzione di politiche locali del cibo impegnano gli esperti (università locali, centri studi privati) su più livelli. Ad esempio, si occupano della gestione dei processi partecipativi nelle fasi di ideazione e implementazione delle strategie alimentari, e intervengono nella mappatura degli attori e nell'analisi dei sistemi locali/urbani del cibo. Paradigmatici in questo senso i casi

⁵ Al giugno 2021 le città firmatarie sono 211, per il dettaglio è possibile consultare il link: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/#>

⁶ Il testo completo del MUFPP è disponibile al link: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>

della stesura del Piano del Cibo di Pisa⁷ nel 2009 e della creazione del percorso della urban food policy di Milano nel 2015. Nel primo caso l'Università di Pisa e il Laboratorio di Studi Rurali Sismondi hanno contribuito al progetto della Provincia mediante la formazione di: «gruppi di discussione, [...] per far circolare informazioni e aumentare le conoscenze sul tema, [...] per giungere a definire le tematiche da trattare insieme agli operatori istituzionali e alla società civile» (Forno e Maurano 2016: 14). Nel secondo caso il Comune di Milano ha affidato con un protocollo d'intesa le attività di mappatura del sistema del cibo milanese alla privata Fondazione Cariplo⁸, con un coinvolgimento successivo del centro studi Està⁹.

Come approfondito nel terzo paragrafo, l'impegno degli esperti non si esaurisce nella gestione dei singoli progetti ma si amplia con la funzione di connessione delle esperienze locali. Gli esperti possono strutturare reti sul modello dei knowledge networks e promuovere collaborazioni con e tra i contesti urbani. Di seguito, sono riportati sinteticamente e in chiave descrittiva tre esempi di reti di esperti del cibo che operano nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Italia.

Il primo caso riguarda il *Sustainable Food Places* network (SFPn) attivo nel Regno Unito dove coinvolge quarantotto città di medie e piccole dimensioni. Il SFPn nasce nel 2010 con l'intento di promuovere partnership tra contesti locali attivi in azioni per la promozione di diete sane e pratiche del cibo sostenibili. Il secondo esempio riguarda il caso del *Food Policy Networks* (FPN) promosso negli Stati Uniti dal Johns Hopkins Center for a Livable Future¹⁰, afferente alla John Hopkins University. Il progetto nasce con l'obiettivo di supportare 307 *Food Policy Councils* delle città nordamericane nei processi di riforma dei sistemi locali del cibo. In Italia è possibile identificare un terzo esempio dell'azione delle reti di esperti del cibo. Si tratta della Rete Italiana

⁷ Per la ricostruzione dettagliata del processo è possibile consultare l'articolo di Di Iacovo, Brunori e Innocenti disponibile al link: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/32/le-strategie-urbane-il-piano-del-cibo>

⁸ L'incarico è stato affidato mediante la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo, il testo integrale è disponibile al link: <https://www.foodpolicymilano.org/eventi/intesa-comune-cariplo/>

⁹ Il centro studi *Economia e Sostenibilità* ha l'obiettivo di porsi: «tra la conoscenza scientifica, le politiche (pubbliche e private) e la cittadinanza attiva» (<http://assesta.it/chi-siamo/#intro>).

¹⁰ Per un approfondimento sul centro studi della John Hopkins University consultare il link: <https://clf.jhsph.edu/>

Politiche Locali del Cibo¹¹, attiva dal 2018, la quale riunisce oltre quattrocento esperti e accademici del cibo e include diversi amministratori locali coinvolti nei percorsi italiani di costruzione di food policies su scala locale.

12.3. La pandemia e le reti di esperti del cibo, azioni e supporto alla governance locale

La crisi pandemica da Covid-19 ha evidenziato le criticità del sistema del cibo su scala globale, consentendo a istituzioni, organizzazioni transnazionali, centri di ricerca ed esperti di tematizzare e analizzare gli elementi di debolezza e le vulnerabilità dei sistemi alimentari. L'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems¹² ha rilanciato la necessità di agire su scala globale per trasformare un sistema del cibo connotato da forti diseguaglianze e da una scarsa resilienza alle crisi (IPES-Food 2020). Le misure di contenimento della pandemia, adottate pressoché dalla maggior parte dei Paesi del mondo, hanno comportato ricadute negative sulle catene di approvvigionamento e distribuzione del cibo. Le Nazioni Unite hanno stimato in tal senso un impatto negativo per circa 2 miliardi di produttori, lavoratori stagionali e migranti, coltivatori di piccole aziende a conduzione familiare, addetti alla distribuzione e vendita (UN 2020). Da un lato, quindi, l'impatto pandemico si è rivelato particolarmente gravoso per le categorie sociali coinvolte nella produzione e distribuzione del cibo incidendo sulle condizioni economiche delle persone. Dall'altro, come sottolineato dall'High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), la pandemia ha determinato la rottura delle catene di approvvigionamento di cibo con un conseguente forte aumento delle persone in condizione di insicurezza alimentare (2020).

La crisi pandemica ha quindi rilanciato su scala globale il problema della food security. In Italia, primo Paese in Europa a introdurre misure per il contenimento della pandemia, l'emergenza sanitaria si è accompagnata a una forte riduzione della food security. L'organizzazione no-profit Banco Alimentare ha rilevato un aumento del 40% delle

¹¹ Per maggiori informazioni consultare il link: <https://www.politichelocalicibo.it/>

¹² Dal sito di IPES-Food: «The International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) is an independent panel of experts with a mission to promote transition to sustainable food systems around the world» (<http://www.ipes-food.org/about/>).

persone assistite durante i primi mesi della crisi per un totale di circa 2,1 milioni di persone¹³. Una situazione che ha richiesto interventi di tipo emergenziale, su scala nazionale, come l'erogazione di buoni spesa per l'acquisto alimentare e di beni di prima necessità (ActionAid 2020).

La food security è un problema collettivo che si rende più visibile nei contesti urbani dove si concentra un elevato numero di persone in condizione di forte deprivazione materiale e alimentare e si manifestano i fenomeni descritti rispettivamente dai concetti di *food desert* e *food swamp*¹⁴. La pandemia ha quindi esacerbato le strutturali fragilità urbane in termini di sicurezza alimentare, costringendo i governi cittadini ad attivare risposte immediate. Come ha rilevato la Food and Agriculture Organization (FAO), i governi locali sono intervenuti su quattro linee di azione: distribuzione di cibo mediante partnership pubblico-private; implementazione di Food Hubs per la raccolta e distribuzione di cibo; azioni di miglioramento dei sistemi alimentari locali; promozione di campagne di educazione sulla riduzione degli sprechi alimentari (FAO 2020a). In particolare, la *survey* condotta dalla FAO nel 2020 in 800 città del mondo ha rilevato un impegno diretto nel supporto alla food security – il 45.2% dei governi locali ha provveduto all'acquisto diretto di cibo per la popolazione vulnerabile (FAO 2020b).

La pandemia ha rappresentato quindi un banco di prova per i governi locali, gli attori dei sistemi locali del cibo e le esperienze di UFPs. Come accennato nel primo paragrafo, attori istituzionali e non, di fronte a problemi comuni, possono apprendere soluzioni di policy e azioni adottate in altri contesti. La necessità di trovare risposte immediate alla crisi sanitaria e alimentare ha richiesto l'attivazione delle reti di esperti del cibo, amministratori e città, in direzione della condivisione di azioni e soluzioni. Un impegno sollecitato dalla stessa FAO che ha incoraggiato i governi locali a favorire il dialogo intercomunale nell'ambito di networks e alleanze come quella promossa dal MUFPP (FAO 2020a).

Di seguito è riportata una breve descrizione delle azioni intraprese dai tre networks di esperti presentati nel paragrafo precedente per mostrare le modalità di azione dei KNET del cibo nel supporto ai con-

¹³ Fonte: <https://www.bancoalimentare.it/it/dicono-di-noi>

¹⁴ I concetti di *food desert* e *food swamp* indicano rispettivamente aree geografiche con un limitato accesso a cibo sano e con una sovrabbondanza di disponibilità di *less healthy food* (Gregg e Chen 2017).

testi locali impegnati in iniziative di gestione delle criticità dei sistemi locali del cibo.

Durante la pandemia il *Sustainable Food Places* network ha svolto un importante ruolo nel connettere le esperienze locali del proprio network. Questa azione si è compiuta su due livelli: l'analisi e la produzione di conoscenza applicata, la connessione tra i soggetti del network, l'organizzazione di forum settimanali online e la pubblicazione di *Digest*¹⁵. La produzione di conoscenza applicata ha previsto l'analisi delle azioni condotte delle città del network, presentandone le caratteristiche e gli attori, le modalità organizzative e gli obiettivi. La pubblicazione di brevi report sui casi studio si è accompagnata alla divulgazione di diciassette *Covid-19 digests* nel periodo marzo-giugno 2020. I comunicati avevano la funzione di aggiornare i partner del SFPn sulla gestione della pandemia del governo centrale, censire le iniziative locali, diffondere pubblicazioni scientifiche, segnalare eventi, bandi e finanziamenti per progetti per l'emergenza sanitaria e alimentare. Il terzo strumento promosso dal SFPn è stata l'organizzazione di forum settimanali online mediante i quali far dialogare gli attori coinvolti nelle azioni di risposta all'emergenza. Gli incontri, destinati ai membri della rete e ai coordinatori dei progetti, erano finalizzati all'analisi dei problemi comuni incontrati durante la pandemia e la condivisione di soluzioni indicate come buone pratiche da emulare.

Come nel caso precedente, il *Food Policy Networks* ha accompagnato l'azione dei FPCs statunitensi nei primi mesi della crisi pandemica. Il lavoro ha previsto due linee di intervento, la prima incentrata sulla conduzione di una survey presso i FPCs, la seconda finalizzata allo scambio di soluzioni e pratiche tra i consigli del cibo. La survey ha approfondito il tipo di risposte alla crisi alimentare perseguite dai consigli del cibo, mostrando come i principali sforzi siano stati finalizzati alla connessione tra i produttori locali e gli attori dei sistemi alimentari locali, e allo scambio di informazioni in tempo reale sullo status dei sistemi del cibo (Santo *et al.* 2021). La survey ha consentito poi di rilevare priorità di policy e issue su cui indirizzare l'azione di riforma dei sistemi locali del cibo. Allo stesso tempo, gli incontri virtuali organizzati dal FPN hanno favorito lo scambio di esperienze tra le urban food policy nordamericane. Gli incontri, aperti ad amministratori, coordinato-

¹⁵ Per un approfondimento consultare il link: <https://www.sustainablefoodplaces.org/coronavirus/>

ri e referenti dei consigli, hanno contribuito a legittimare i FPCs come lo strumento più efficace per la gestione dei sistemi locali del cibo.

In Italia, questo ruolo è stato svolto dalla *Rete Italiana Politiche Locali del Cibo*, la quale, in occasione della pandemia da Covid-19, ha rilanciato la propria funzione di produttrice di conoscenza. La Rete ha promosso una survey presso esperti, amministratori locali e accademici del cibo a cui è stato richiesto di analizzare gli impatti e di individuare i possibili cambiamenti indotti dalla crisi sui sistemi locali del cibo. La Rete si è occupata poi di raccogliere e condividere sul proprio portale dati, articoli scientifici, documenti di attori transnazionali sul rapporto tra emergenza sanitaria e sistemi locali del cibo. Tali conoscenze sono state messe a disposizione degli amministratori e degli attori delle UFPs italiane. Allo stesso tempo, i gruppi di lavoro della Rete hanno censito le iniziative di contrasto allo spreco alimentare condotte nelle città italiane nei mesi del lockdown¹⁶. Come nei due casi precedenti l'azione del network italiano ha contribuito a fornire visibilità alle buone pratiche da promuovere come esempi di intervento da esportare in altri contesti.

12.4. Conclusioni e domande aperte

In questo breve capitolo è stata proposta una riflessione preliminare sul ruolo dei saperi esperti nei processi di governance dei sistemi urbani del cibo. Il coinvolgimento degli esperti – singoli o gruppi di ricercatori, università, centri di ricerca pubblici o privati – può essere osservato internamente ai processi di costruzione di politiche locali del cibo o nella costruzione di knowledge networks del cibo. I saperi esperti intervengono nei processi di costruzione di politiche urbane del cibo mediante le proprie competenze professionali, impiegate, ad esempio, nell'ambito della mappatura delle componenti dei sistemi locali del cibo. Allo stesso tempo promuovono e supportano la creazione dei consigli del cibo, dove assumono un ruolo propositivo nell'ideazione di politiche, azioni e progettualità. Questa azione però non si limita all'intervento nei singoli contesti locali e urbani ma attiva processi di trasferimento di idee, concetti, conoscenze e di conseguenza

¹⁶ La rete ha pubblicato una mappa interattiva con il dettaglio delle pratiche censite, disponibile al link: umap.openstreetmap.fr/it/map/metamappatura-cibo_499085#5/43.757/12.656

soluzioni di policy tra contesti diversi sugli aspetti della gestione del sistema del cibo. Questo avviene frequentemente mediante l'azione di networks di esperti che si rivolgono ad amministratori locali, privati e enti del terzo settore, spesso riuniti in consigli del cibo.

L'attuale fase pandemica sembra aver rilanciato l'azione degli esperti, e in particolare dei KNET, nella gestione di questioni collettive, quali l'accesso al cibo. La pandemia ha mostrato con forza come il problema della food security rappresenti una delle principali vulnerabilità per le popolazioni urbane. Assicurare alle categorie più fragili l'accesso al cibo, garantirne la distribuzione capillare, sostenere i produttori locali, sono state alcune delle sfide a cui i governi locali sono stati chiamati a rispondere in particolare nel periodo della crisi sanitaria. Tuttavia, nelle esperienze di Urban Food Policy le risposte a queste sfide non sono di pertinenza esclusiva della politica e degli attori pubblici ma richiedono l'intervento di soggetti privati e associativi che operano, ad esempio, mediante il finanziamento o la gestione di progetti e iniziative solidali. In questo contesto quindi gli esperti del cibo (appartenenti a università, centri di ricerca, associazioni, fondazioni, ecc.) possono rivendicare il proprio ruolo di soggetti in grado di fornire strumenti di analisi e intervento alla politica locale.

Sebbene il caso dei KNET necessiti di un maggiore approfondimento empirico, osservare le azioni condotte dai tre networks durante la crisi pandemica consente di mostrare alcuni primi elementi alla base della rilevanza del loro ruolo nel favorire processi di apprendimento (rapido) e di trasferimento di conoscenze. In particolare, le riflessioni preliminari riguardano i fattori che determinano la domanda di supporto da parte dei contesti locali, le modalità di azione dei KNET nei processi di trasferimento e le risorse da essi messe in campo. I diversi contesti urbani si sono trovati di fronte alle criticità dovute alle restrizioni per il contenimento della pandemia. Questo ha comportato la necessità di interrogare altri contesti alla ricerca di soluzioni o idee per far fronte ai problemi comuni. A questo aspetto hanno saputo rispondere i KNET per via della loro capacità di strutturare reti di collegamento più o meno formali tra consigli del cibo, città e amministratori locali. Nell'ambito di queste relazioni i KNET hanno fornito un sostegno che sembra poggiare su tre attività complementari. In primo luogo, le reti di esperti hanno mostrato la capacità di produrre rapidamente ricerca applicata sulle criticità che i sistemi urbani del cibo stavano affrontando. Questo lavoro ha incluso la produzione di dati sullo status del problema della food security, mappa-

ture di azioni di policy e di progetti, ricostruzioni del quadro normativo delle misure di contenimento della pandemia a livello locale e nazionale, la redazione di brevi report disponibili per i soggetti appartenenti alle reti. In secondo luogo, i KNET hanno consentito l'interlocuzione continua tra esperti e policy-makers mediante l'adozione di nuovi canali online. In questa interlocuzione sono stati diffusi e condivisi i risultati dell'attività di ricerca e analisi sia dal lato dei problemi rilevati che dal lato delle prime iniziative di attori privati e pubblici. Una terza attività è stata rappresentata dalla "pubblicità" di best-practices di gestione dei problemi del cibo (ad esempio, la creazione di hub per la raccolta e distribuzione di prodotti alimentari) presso i partner delle reti. La selezione di migliori pratiche ha fornito agli attori locali e quindi alla politica esempi concreti per l'azione. Questa attività lascia ipotizzare un vantaggio competitivo per gli attori pubblici in termini di una riduzione dei tempi per l'ideazione autonoma di risposte ai problemi da parte dei decisori politici. In questo senso le reti di esperti sembrano aver rilanciato il loro ruolo di rapidi agenti di "trasferimento" di conoscenze e soluzioni di policy prodotte nei singoli contesti locali e condivise nell'ambito delle proprie reti di relazioni. La capacità di produrre conoscenza applicata e di diffonderla mediante canali informativi diversificati sono risorse e competenze che possono consentire a questi networks di rafforzare la propria reputazione presso i decisori politici e di accreditarsi come partner affidabili delle istituzioni locali nell'ideazione e conduzione di azioni di policy (del cibo). Questo processo lascia quindi intravedere lo sviluppo di un rapporto funzionale tra conoscenza, politica e produzione di politiche locali del cibo, basato sull'interdipendenza di risorse caratterizzante i sistemi di governance urbana (Stoker 1998).

In conclusione, è opportuno porre alcune domande di ricerca e ipotesi di lavoro a cui futuri contributi empirici potranno provare a dare risposta. Quali ragioni muovono l'azione del KNET del cibo? Quali rapporti di forza si configurano nella gestione dei sistemi locali del cibo? Da un lato l'azione di supporto dei KNET del cibo può essere intesa come una efficace modalità per indirizzare le politiche adottate in contesti locali eterogenei. Dall'altro, le reti di esperti esercitano nei rapporti con la politica una duplice condizione di vantaggio. In primo luogo, gli esperti hanno minori vincoli in materia di produzione e condivisione di conoscenza, funzioni che non trovano, almeno in Italia, un'adeguata attenzione da parte delle amministrazioni locali. In secondo luogo, i KNET possono sottarsi alle conflittualità derivanti dalle

competizioni politiche e partitiche, potendo dunque veicolare concetti e soluzioni a-conflittuali, basati su evidenze scientifiche, da presentare come desiderabili orizzonti per l'azione pubblica e collettiva.

Bibliografia

- ACTIONAID (2020), *La Pandemia che Affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.actionaid.it/informati/press-area/poverta-alimentare>
- BASSARAB K., Santo R. e Palmer A. (2018), *Food Policy Council Report 2018*, John Hopkins Centre for a Livable Future, Food Policy Networks. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/?resource=1263>
- BLAY-PALMER A. (2009), The Canadian Pioneer: The Genesis of Urban Food Policy in Toronto, *International Planning Studies*, 14(4): 401-416.
- BORRELLI N., Mela A. (2017), *Cibo e Città, Un tema di ricerca per la sociologia spazialista*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, LVIII(3): 637-660.
- CASELLI D. (2020), *Esperti. Come Studiarli e Perché*, Bologna: Il Mulino.
- CHEN T., Gregg E. (2017), *Food Deserts and Food Swamps: a Primer*, National Collaborating Centre for Environmental Health. Disponibile online (06/12/2021): <https://ncceh.ca/documents/evidence-review/food-deserts-and-food-swamps-primer>
- DE JONG M., Edelenbos J. (2007), An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks, *European Planning Studies*, 15(5): 687-706.
- DOLOWITZ D. P., Marsh D. (1996), Who learns from whom: A review of the policy transfer literature, *Political Studies*, 44(2): 23-42.
- DOLOWITZ D. P., Marsh D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1): 5-24.
- FAO (2020a), *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8600en>
- FAO (2020b), *Cities and Local Governments at the Forefront in Building Inclusive and Resilient Food Systems*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0407en/>
- FORNO F., Maurano S. (2016), *Cibo, Sostenibilità e Territorio. Dai sistemi di approvvigionamento alternativi ai Food Policy Councils*, *Rivista Geografica Italiana*, 123: 1-20.
- GREGG E., Chen T. (2017), Understanding healthy food environments in public health practice, *Environmental Health Review*, 60(4): 88-92.
- HARPER A., Shattuck A., Holt-Giménez E., Alkon A. e Lambrick F. (2009), *Food Policy Councils: Lessons learned*, Oakland: Food First Institute for Food and Development Policy.

- HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2020), *Building better after COVID-19 and acting where we will have the greatest impact on the SDGs*. Disponibile online (06/12/2021): <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEM – IPES-FOOD (2020), *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.ipes-food.org/pages/covid19>
- LANZALACO L., Prontera A. (2012), *Politiche Pubbliche Comparete*, Bologna: Il Mulino.
- LEE T., van de Meene S. (2012), Who teaches and who learns? Policy learning through the C40 cities climate network, *Policy Sci*, 45: 199–220.
- MORGAN K. (2013), The Rise of Urban Food Planning, *International Planning Studies*, 18(1): 1-4.
- MUFPP (2015), Milan Urban Food Policy Pact. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>
- 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.
- ROSE R. (1991), What is lesson-drawing?, *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30.
- SANTO R., Misiaszek C., Bassarab K., Harris D. e Palmer A. (2021), *Pivoting Policy, Programs, and Partnerships: Food Policy Councils' Responses to the Crises of 2020*, John Hopkins Centre for a Livable Future, Food Policy Networks. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/index.html?resource=1394>
- SONNINO R. (2009), Feeding the city: Towards a new research and planning agenda, *International Planning Studies*, 14(4): 425-435.
- STOKER G. (1998), Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.
- STONE D. (2000), Non-Governmental Policy Transfer: the Strategies of Independent Policy Institutes, *Governance*, 13(1): 45–62.
- STONE D. (2003), Knowledge Networks and Global Policy, *CEEISA/ISA conference*, Central European University Budapest, Hungary, 28th June 2003.
- UNITED NATIONS – UN (2020), *The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*, Policy Brief. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1287907/>