

Sottomisura 1.2/annualità 2022 PSR 2014/2022



Filiere agroalimentari sostenibili: nuovi modelli di food policies

*Dalla governance locale del cibo al Tavolo delle
politiche locali del cibo della Toscana*



Giaime Berti



La qualità e la sostenibilità di quel che mangiamo sono sempre più all'attenzione dei cittadini, delle imprese, dei governi locali e nazionali, dell'Unione Europea. Già da qualche anno Anci Toscana ha intercettato e fatto propria questa tendenza, che è diventata ormai necessità, attraverso la costituzione del Tavolo delle politiche locali del cibo, strumento strategico a sostegno dei Comuni per fornire strumenti concreti di governance e favorire lo scambio di buone pratiche. Ed è proprio da questa preziosa esperienza che scaturisce oggi "CibiAmo la Toscana", un ambizioso progetto che vede Anci Toscana capofila con due partner diretti, l'Associazione nazionale città dell'olio e Qualità e Servizi. Numerosi e prestigiosi sono anche i partner indiretti tra i quali la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Slowfood, la rete dei parchi nazionali e regionali toscani, solo per citarne alcuni. E con il supporto del Comitato scientifico costituito dall'Accademia dei Georgofili (con cui continuiamo la fruttuosa collaborazione), il Centro Ricerche per la Comunicazione Generativa SaU e il Consorzio RE-CORD: tutte eccellenze nel loro campo.

Il nostro obiettivo è chiaro: vogliamo promuovere l'informazione e la conoscenza per diffondere una maggiore consapevolezza sulla sostenibilità dei processi agroalimentari in Toscana. Perché sulle nostre tavole a casa, al ristorante, nelle mense, possano arrivare prodotti frutto della conoscenza, della sostenibilità ambientale, di una tradizione che sposata all'innovazione garantisca qualità, genuinità, rispetto.

È un progetto che ci porterà ad incontrarci, a confrontarci, a studiare, a individuare strade condivise. Sono sicura che la partecipazione e l'impegno di tutti ci porteranno ad essere orgogliosi di questo percorso, che ha come primo e ultimo obiettivo il benessere dei nostri cittadini.

Roberta Casini

Sindaco di Lucignano, Referente Agricoltura Anci Toscana



Introduzione

Attualmente il sistema alimentare industriale globale è tra le maggiori cause del superamento delle soglie di sostenibilità ambientale del pianeta, in quanto non riesce a soddisfare le esigenze nutrizionali necessarie ad un'alimentazione salutare delle popolazioni, è caratterizzato da un insostenibile spreco alimentare e non è in grado di garantire la sopravvivenza delle aziende produttrici (agricole e della pesca) soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni. Situazione questa ulteriormente aggravata dalla pandemia covid-19.

Di fronte alla consapevolezza di questa inadeguatezza, negli ultimi anni si sono moltiplicate le iniziative dal basso, dalle mense scolastiche ai gruppi di acquisto solidale, dalle comunità del cibo ai biodistretti e ai distretti rurali, dalle iniziative contro lo spreco a quelle per la distribuzione dei prodotti alimentari ai gruppi più disagiati, fino alle iniziative comunali e sovracomunali per sviluppare strategie per la sostenibilità dei sistemi alimentari. Da queste risulta sempre più evidente il ruolo che le amministrazioni locali, e in particolare i comuni, svolgono e potrebbero svolgere, soprattutto nella creazione delle cosiddette politiche urbane/locali del cibo, che si stanno diffondendo sempre più anche in Italia grazie all'esperienza della Food Policy di Milano e al Milan Urban Food Policy Pact che è un patto internazionale sottoscritto da 260 città di tutto il mondo (più di 30 città italiane) che impegna i sindaci a lavorare per rendere sostenibili i sistemi alimentari, garantire cibo sano e accessibile a tutti, preservare la biodiversità, lottare contro lo spreco.



Le politiche urbane/locali del cibo

I sistemi alimentari sono riconosciuti come complessi sistemi socio-ecologici che vanno dalla produzione al consumo e approcciare la governance alimentare da una prospettiva sistemica mette in evidenza l'inadeguatezza dei tradizionali meccanismi di governo costruiti intorno a politiche settoriali frammentate e imposte dall'alto da parte dello Stato (nei suoi diversi livelli istituzionali). E' quindi necessario generare innovazione istituzionale in una duplice direzione: da un lato, promuovere un'integrazione settoriale delle politiche e, dall'altro, coinvolgere tutti gli attori del sistema alimentare (dai produttori ai consumatori) in meccanismi organizzativi collaborativi.

Negli ultimi anni le città sono diventate importanti attori di innovazione istituzionale attraverso la promozione di due strumenti di governance del cibo strettamente connessi tra loro: le politiche urbane del cibo e i consigli del cibo.

In termini generali le politiche del cibo interessano decisioni e atti politici e/o amministrativi formali indirizzati a trasformare o a regolare il sistema alimentare in uno spettro che va dalle singole politiche tematiche o settoriali a quelle integrate. Nel caso delle politiche urbane del cibo si parla di politiche settoriali messe in atto dalle città – in termini istituzionali dai comuni – in riferimento ad interventi che riguardano specifici ambiti d'azione, ad esempio le diete salutari e sostenibili a cui fanno riferimento gli interventi riguardanti tra gli altri le mense scolastiche, l'approvvigionamento alimentare pubblico

e l'educazione alimentare, oppure la lotta allo spreco alimentare, nell'ambito del quale rientrano la redistribuzione di eccedenze alimentari, campagne di comunicazione, l'educazione e incentivi fiscali per le donazioni di eccedenze (vedere tabella 1). Le politiche urbane integrate del cibo, che sono etichettate con nomi diversi come food policy (es. Food Policy di Milano, di Roma, di Bergamo, della città metropolitana di Bari, di Lecce etc.), piani del cibo (es. Piano del Cibo della Piana di Lucca), strategie alimentari (es. Strategia Alimentare di Livorno), sono da considerarsi invece delle meta-politiche, delle strategie che spesso prendono la forma di documenti di indirizzo e di un corrispondente piano delle azioni in cui le singole politiche del cibo settoriali sono armonizzate e indirizzate all'interno di un quadro strategico unico e coerente. Hanno una valenza comunale anche se nel caso più unico che raro della Piana di Lucca il Piano del Cibo è intercomunale e coinvolge 5 comuni. Le politiche urbane del cibo sono sviluppate secondo la prospettiva della domanda alimentare e quindi dei cittadini/consumatori e si focalizzano su interventi indirizzati a modificare l'ambiente alimentare a promuovere diete sostenibili e l'educazione alimentare, a favorire l'accesso al cibo a tutti, a promuovere le filiere corte a ridurre lo spreco alimentare etc. (vedere tabella 1).

TABELLA 1 - AMBITI DI INTERVENTO DELLE POLITICHE DEL CIBO SETTORIALI

Aree tematiche/settoriali di intervento	Azioni
Diete salutari e sostenibili	<ul style="list-style-type: none"> - Mense scolastiche - Approvvigionamento alimentare pubblico - Educazione Alimentare - Orti scolastici - Orti urbani
Turismo e commercio	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuzione alimentare - Promozione del territorio ed eventi - Logistica
Spreco alimentare	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribuzione alimentare - Campagne comunicazione - Educazione - Incentivi fiscali
Inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Aiuto alimentare - Mense pubbliche - Ridistribuzione surplus alimentare - Orti urbani
Distribuzione alimentare: mercati e filiere corte	<ul style="list-style-type: none"> - Mercati pubblici all'ingrosso - Mercati di strada - Mercati contadini - CSA -Community Support Agriculture
Urbanistica	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione suolo agricolo - Infrastrutture - Ambiente alimentare
Produzione alimentare	<ul style="list-style-type: none"> - Agricoltura urbana - Agricoltura periurbana - Orti urbani

Tipicamente, lo sviluppo delle politiche integrate del cibo prevede il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholders del sistema alimentare nella loro co-costruzione (fase di elaborazione e decisione) e co-implementazione. La partecipazione multiattoriale all'elaborazione delle politiche pubbliche da parte dei cittadini e di tutti gli stakeholders connessi al sistema agro-alimentare è identificata come il tratto distintivo del nuovo sistema di governance alimentare urbana.

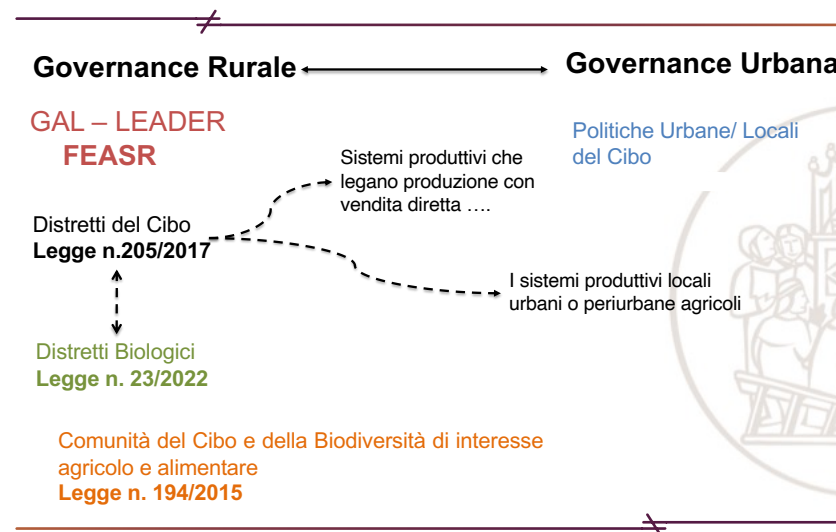
Le città possono adottare diversi modi di coinvolgimento dal basso. I consigli del cibo rappresentano il meccanismo principale della governance urbana del cibo partecipativa. Attraverso i consigli del cibo si costruisce una alleanza strategica tra le diverse componenti del sistema alimentare e servono da arena per promuovere, sostenere ed essere coinvolti dai governi locali nello sviluppo delle politiche alimentari urbane. Così come descritto ad esempio in relazione al consiglio del cibo di Livorno o della Piana di Lucca, i consigli del cibo svolgono le funzioni di:

- servire da forum di discussione partecipativo per favorire il dialogo tra tutti gli attori coinvolti nel settore agro-alimentare locale, dibattere questioni ed avanzare proposte che riguardano l'approvvigionamento e l'accesso ad un'alimentazione sostenibile da parte dei cittadini
- sostenere il coordinamento tra tutti gli attori del sistema agro-alimentare locale e tra le diverse azioni, progetti e iniziative che sono sviluppate singolarmente;
- elaborare idee e identificare proposte innovative per sostenere lo sviluppo del sistema agro-alimentare locale e garantire un'alimentazione sostenibile e salutare a tutti i cittadini;
- analizzare il funzionamento del sistema alimentare e servire da banca della conoscenza del sistema agro-ittico-alimentare locale e promuovere attività di ricerca interdisciplinare, informazione e di educazione alimentare;
- supportare le amministrazioni locali nell'elaborare, aggiornare, monitorare e valutare le politiche del cibo urbane.
- essere destinatari della gestione di progetti, programmi e azioni che riguardano lo sviluppo del sistema del cibo locale e l'accesso ad un'alimentazione sostenibile da parte dei cittadini per conto dell'Amministrazione locale o di altri soggetti pubblici e privati.

La governance del cibo locale nelle aree rurali

Oltre alle politiche urbane/locali del cibo esistono anche delle forme di governance locale del cibo delle aree rurali (figura 1) come i distretti del cibo, le comunità del cibo e i GAL.

FIGURA 1 LA GOVERNANCE LOCALE DEL CIBO NEL CONTINUUM URBANO-RURALE



I distretti del cibo sono l'evoluzione dei distretti agroalimentari di qualità e rurali nati più di vent'anni fa con il dlgs 218/2001 come strumento di politica economica indirizzato a sostenere i sistemi produttivi locali: da un lato, quelli caratterizzati dall'interazione tra imprese agricole e agroalimentari legate a una o più produzioni certificate o da produzioni tradizionali o tipiche. Dall'altro lato, nel caso dei distretti rurali, quelli contraddistinti dall'integrazione fra

attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi rurali di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del sistema locale rurale. Con la legge n.205/2017 le categorie di distretti si sono ampliate tenendo conto delle evoluzioni che si sono sviluppate negli anni a partire dal discorso sulle filiere corte, gli *alternative food networks* e il rafforzamento delle relazioni città-campagna ed in tal senso rientrano nei distretti del cibo sia i sistemi produttivi locali localizzati in aree urbane o periurbane caratterizzati dalla significativa presenza di attività agricole sia i sistemi produttivi di filiera corta¹. Inoltre, la legge riconosce l'importanza dei sistemi produttivi legati alla produzione biologica e quindi i biodistretti e i distretti biologici.

Le comunità del cibo sono una forma di governance del cibo tipicamente rurale anche se, come dimostra la Comunità del Cibo "Bio-diversamente Piana" nata per sostenere il Parco Agricolo della Piana fiorentina, possono avere una connotazione urbana. Le comunità del cibo hanno una portata più specifica rispetto ai distretti, sono realtà territoriali, istituite per promuovere la salvaguardia della biodiversità autoctona e delle tradizioni agricole. Come stabilito dalla legge 194/2015 le Comunità del Cibo sono tutti quegli ambiti locali derivanti da accordi tra diversi soggetti a partire dalle aziende agricole, agricoltori e allevatori custodi e coinvolgono GAS, istituti scolastici, enti di ricerca, enti locali, etc., aventi come obiettivo: lo studio, il recupero e la trasmissione di conoscenze sulle risorse genetiche, la realizzazione di forme di filiera corta, lo studio e la diffusione di pratiche proprie dell'agricoltura biologica, lo studio, il recupero e la

1. Con i sistemi produttivi di filiera corta intendiamo ai sensi della legge i sistemi produttivi locali caratterizzati dall'interrelazione e dall'integrazione fra attività agricole, in particolare quella di vendita diretta dei prodotti agricoli, e le attività di prossimità di commercializzazione e ristorazione esercitate sul medesimo territorio, delle reti di economia solidale e dei gruppi di acquisto solidale.

trasmissione dei saperi tradizionali relativi alle colture agrarie e alla corretta alimentazione. Le Comunità del Cibo emergono così come soluzione condivisa alla necessità dei piccoli agricoltori di valorizzare e preservare la biodiversità agroalimentare tipica del territorio, di promuovere contemporaneamente prodotti di alta qualità, ed infine di sostenere un modello di produzione e consumo sostenibili ed anche la valorizzazione turistica dei territori.

Tra le forme di governance rurale locale occorre anche ricordare i GAL (gruppi di azione locale). Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Community Led Local Development, CLLD) denominato L.E.A.D.E.R. è lo strumento più importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali. LEADER, acronimo di *Liaison Entrée Actions de Développement de la Economie Rural* (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), si basa sul cosiddetto approccio "bottom-up" e pone al centro dell'attenzione i GAL, costituiti da un partenariato pubblico - privato, che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata.

Le politiche urbane, i distretti e le comunità del cibo e i GAL sono forme di governance locali del cibo differenti con caratteristiche diverse e ambiti di intervento specifici. E' tuttavia importante cercare di comprendere quali possono essere gli ambiti attraverso cui sviluppare interconnessioni tra questi diversi sistemi di governance territoriale per promuovere una riconnessione tra città e campagna. Un esempio concreto su cui sviluppare la relazione tra governance del cibo locale urbana e rurale sono le mense scolastiche che fanno riferimento al c.d. green public procurement e quindi all'intervento pubblico. Negli ultimi decenni le città si sono disconnesse dalla

base delle risorse naturali dei loro dintorni periurbani e rurali e dai sistemi produttivi ad essi associati. Con l'indebolirsi delle relazioni città campagna fino quasi alla loro scomparsa, le città sono diventate sempre più dipendenti dai sistemi alimentari industriali globali. I distretti e le comunità del cibo possono essere i soggetti che organizzano la produzione non tanto per soddisfare la domanda dei tradizionali canali di filiera corta come i mercati contadini, le CSA, i GAS o la vendita diretta che sono accessibili individualmente dalle piccole imprese locali, ma possono essere gli interlocutori per soddisfare la domanda dei consumatori intermedi come i ristoranti e le mense che invece necessitano grandi quantitativi e un sistema di distribuzione e logistica organizzati. Le mense scolastiche costituiscono il punto di collegamento diretto tra le politiche urbane del cibo, che intervengono attraverso la somministrazione (diretta o indiretta) del servizio mensa o la sua regolazione tramite i capitolati d'appalto, e i distretti e le comunità del cibo, che sono il luogo di governance dei sistemi produttivi e che attraverso modelli innovativi come le piattaforme digitali di filiera corta controllate dal basso (food hub digitali locali) possono aggregare, organizzare e distribuire alle mense il prodotto proveniente dalle piccole imprese familiari locali che per motivi strutturali non sono in grado di accedere direttamente ai consumatori intermedi.



Il tavolo delle politiche locali del cibo della Toscana

Per supportare lo sviluppo delle politiche locali del cibo e anche far fronte al problema della frammentazione e disarticolazione dei soggetti del sistema alimentare, ANCI si è fatta promotrice del Tavolo delle politiche locali del cibo della Toscana, una “comunità del cibo discorsiva” che coinvolge a livello regionale e a livello locale la società

politica, ossia le istituzioni pubbliche nella loro articolazione politica e tecnico-amministrativa, la società civile organizzata intesa come l'insieme degli stakeholders del sistema alimentare (rappresentanze sindacali e di categoria, associazioni caritatevoli e altre associazioni, movimenti del cibo, organizzazioni non formalizzate etc), le imprese, la cittadinanza e il mondo della ricerca.

Il Tavolo delle politiche locali del cibo della Toscana è finalizzato a sviluppare una piattaforma di discussione, confronto, coordinamento e proposta tra gli attori del sistema alimentare regionale al fine di:

- fare rete tra i comuni e gli altri soggetti territoriali che si stanno impegnando in politiche locali del cibo. Il tavolo intende coinvolgere tutti i Comuni già coinvolti in forme strutturate di governance locale (Strategie Alimentari Locali, Distretti del Cibo, Distretti Biologici, Comunità del Cibo, GAL) e quelli che si stanno impegnando con specifiche politiche progetti o iniziative legate ai temi delle mense scolastiche, lotta allo spreco alimentare e alla povertà alimentare, agricoltura sociale, lotta al caporalato, filiere corte etc. La rete è finalizzata allo scambio di informazioni, conoscenze ad allo sviluppo di cooperazione tra i vari attori territoriali e a supportare lo sviluppo di strategie e sistemi di governance alimentare locale.
- Il secondo obiettivo è di trasformare tutte queste esperienze, conoscenze e politiche locali in un Piano del Cibo Regionale. Infatti, a livello europeo stanno nascendo dei Politiche regionali del Cibo si pensi alla strategia alimentare e consiglio del cibo in Catalogna, oppure al Belgio, dove tra il 2021 e il 2022 sia la Regione delle Fiandre sia la Vallonia hanno sviluppato delle strategie alimentari e si sono anch'esse dotate di un consiglio del cibo.

Per raggiungere questi obiettivi il Tavolo delle politiche locali del Cibo della Toscana si presenta come una piattaforma multiattoriale articolata su tre assi (fig.2):

a) Piattaforma di conoscenza: volta a promuovere di conoscenza, formazione comunicazione e animazione:

Conoscenza

- a) Sviluppo linguaggio comune e condivisione dei significati dei concetti chiave (cibo, sostenibilità ambientale, biodiversità, equità, giustizia sociale sovranità alimentare, etc...) ed una visione condivisa di sviluppo sostenibile
- b) Piattaforma delle buone pratiche (Comuni, sistemi di gov.ce locale, società civile)
- c) Sistema di conoscenza sul sistema alimentare toscano
- d) Ricerca-Azione da parte dell'Università

Formazione per amministratori, cittadini, dipendenti pubblici sulle tematiche del cibo

Comunicazione e animazione

- a) Diffusione delle conoscenze (tematiche, pratiche, sistema alimentare, politiche)
- b) Mobilitazione comunità locale attorno alle tematiche del cibo
- c) Promuovere le eccellenze locali, le pratiche e i saperi tradizionali

b) Piattaforma di relazione: volta a costruire la rete degli attori (pubblici, privati, terzo settore, associazioni, cittadini, rappresentanze) dei sistemi alimentari locali e a promuovere:

Integrazione:

- a) degli attori territoriali attraverso il confronto e contaminazione e la condivisione delle buone pratiche e delle conoscenze
- b) Spingere affinché le amministrazioni locali promuovano tra l'integrazione tra le politiche settoriali (trasporti, infrastrutturali, energia, commerciali, sociali, pianificazione, educative e agricole)

Aggregazione favorire l'aggregazione dei vari attori per sviluppare azioni congiunte.

- a) tra tutti gli attori della filiera e dei territori per lo sviluppo di progetti integrati
- b) per l'azione congiunta di più comuni (politiche congiunte, convenzioni, gestione associata)

c) Piattaforma di governance del cibo: volta a creare un forum di discussione partecipativo che non si limita alle rappresentanze ma aperto a tutti gli attori per:

- a) Favorire l'interconnessione tra i territori, ANCI e la Regione che promuova le varie istanze di tutti gli attori e territori
- b) Aiutare i comuni a sviluppare politiche e strategie alimentari locali che integrino i vari settori
- c) Proporre alla Regione Toscana un Piano del Cibo Regionale capace di integrare i diversi settori e di supportare le politiche locali del cibo

FIGURA 2 GLI ASSI DI INTERVENTO DEL TAVOLO DELLE POLITICHE LOCALI DEL CIBO DELLA TOSCANA

