

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2016*

ISSN 2465-2059

**Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come  
esempio di coordinamento a scala regionale**

Marta De Marchi

Call for instant papers  
INNOVATION STORIES.0  
luglio 2016

## Abstract

Negli ultimi dieci anni si sono moltiplicate le esperienze di strategie e programmi per rendere i sistemi alimentari delle grandi città maggiormente resilienti e sostenibili, costruendo un sapere intorno al concetto di Pianificazione Alimentare. Tuttavia molti studiosi iniziano a riconoscere i sintomi delle principali disfunzioni del *Food System*, prima considerati un problema unicamente nelle grandi aree metropolitane, anche in quei territori caratterizzati da bassa densità insediativa. L'esperienza in corso nel Galles, Regno Unito, può essere un esempio di programma di scala regionale in un territorio a bassa densità, caratterizzato da una struttura urbana policentrica. Il paper intende contestualizzare il tema del *Food Planning* all'interno della disciplina urbanistica e individuare le ragioni di una sempre maggiore urgenza nella sperimentazioni di nuove strategie di sviluppo sostenibile. Un approfondimento del caso della *Food Strategy* del Galles diventa strategico per aprire la strada a nuovi approcci di gestione del Sistema Alimentare nei territori italiani a bassa densità. Il caso studio, tuttavia, viene analizzato in modo critico e valutato nella sua efficacia e adattabilità al contesto italiano.

*Over the last decade we can see an increase of experiences in strategies and programs dealing with the question of resilience and sustainability of global cities food systems. These panorama leads to a growing knowledge around the concept of Food Planning. Nevertheless, a number of scholars recognizes some symptoms of Food System dysfunctions, not only in the big and dense metropolitan areas, but also in territories characterized by urban low density. The ongoing experience of Welsh, in the United Kingdom, could be an example of a regional scale program in a low density territory, with a polycentric urban structure. This paper aim to contextualize the Food Planning issue inside the discipline of Urbanism*

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

*and to identify the reason of this growing urgency in experimenting new strategies of sustainable development. An in-depth analysis of Wales Food Strategy is strategic in order to find new approaches in the Food System management of low density Italian territories. The case study is examined in a critical way and evaluated from the point of view of its efficiency and adaptability in the Italian context.*

3

**Parole chiave/Keywords**

Pianificazione Alimentare, Sistema Alimentare, paradossi, Metabolismo Urbano, scala regionale/*Food Planning, Food System, paradoxes, Urban Metabolism, regional scale*

**Di che cosa parliamo quando parliamo di Pianificazione Alimentare?**

La seconda metà del XX secolo è stata caratterizzata da profondi cambiamenti territoriali, sviluppatasi in modo progressivo ma costante, che hanno modificato in modo sostanziale l'assetto urbano precedente (Sassen, 1994), influenzando i principali sistemi urbani: acqua, energia, cibo, rifiuti (Wolman, 1965). Tuttavia all'inizio del XXI secolo, a differenza degli altri flussi urbani, il sistema alimentare era ancora quasi totalmente assente nelle discipline della pianificazione e dell'urbanistica (Pothukuchi, Kaufman, 2000).

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

Negli ultimi dieci anni l'interesse per la questione urbana legata al cibo è cresciuto sia nella ricerca accademica che nella pratica professionale e degli attori pubblici. Da un lato, infatti, alcuni studiosi e professionisti hanno iniziato a parlare di *Sustainable Food Planning* (APA, 2007; AESOP, 2007); dall'altro emergono sempre più numerose le sperimentazioni nell'ambito del governo del territorio relativamente a programmi e strategie per migliorare il sistema alimentare urbano (Fig.1).

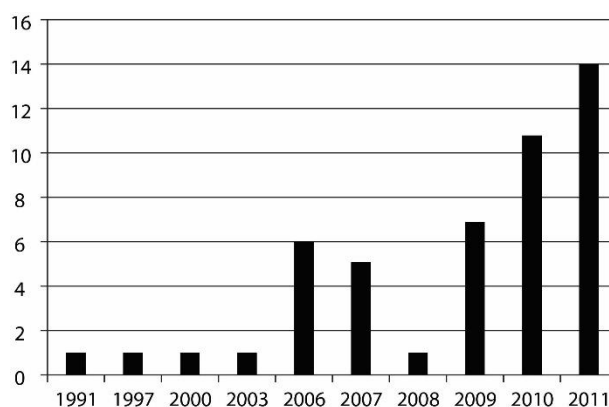


Fig. 1 – Aumento delle esperienze di strategie e piani per *Food System* urbani e regionali (Fonte: Ilieva, 2013).

Il sistema alimentare - *Food System* (APA, 2009; Food Alliance, 2012) nella letteratura anglosassone<sup>1</sup> - riguarda uno dei flussi più importanti per la sopravvivenza dei territori e dei suoi abitanti e, coinvolgendo non solo risorse e spazi, ma anche politiche ed economie, è uno dei sistemi urbani più complessi (Fig.2). Il cibo, dunque, è questione trasversale a diversi temi che fino ad ora hanno interessato la disciplina urbanistica: risorse energetiche, di suolo e di acqua; occupazione del territorio e uso del suolo; produzioni ed economie locali e globali; diritti e giustizia sociale; politiche territoriali e iniziative private.

<sup>1</sup> In questo paper con il termine *Food System* si intende la catena di attività, dalla produzione allo scarto, legate al flusso del cibo depositata su un territorio e quindi riferita ad un particolare ambito geografico, sociale, economico e politico.

## Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare. La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a scala regionale

5

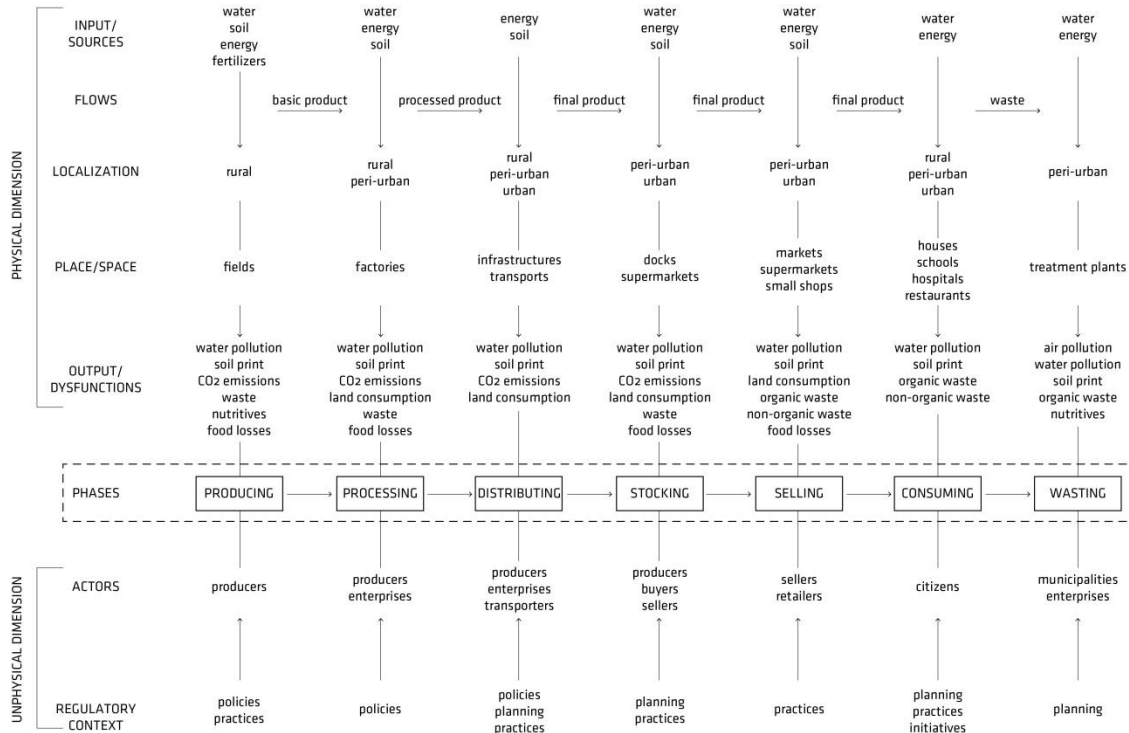


Fig. 2 – Matrice tipo di un *Food System* di scala territoriale. A ciascuna fase corrispondono non solo risorse utilizzate e spazi interessati, ma anche attori coinvolti, strumenti di pianificazione depositati e pratiche attuate (Fonte: elaborazione dell'autrice, 2015).

### Perché c'è bisogno di pianificare il *Food System* e perché la Pianificazione Alimentare (in Italia) ha bisogno di innovazione?

Attualmente i territori, tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo, sono affetti da disfunzioni riconducibili in modo diretto o indiretto al proprio *Food System*, e che interessano ambiti cruciali quali la salute pubblica (Morgan e Sonnino, 2010), la questione ambientale (FAO, 2011; Stoessler e al., 2012; Vanham e al., 2013), le condizioni socio-economiche (OECD e FAO, 2009; Glanz e al., 2005).

Accanto a queste disfunzioni, che caratterizzano i sistemi alimentari a scala globale, si possono riconoscere questioni specifiche dei territori osservati. Se consideriamo il panorama europeo, ad esempio, è possibile individuare alcuni paradossi in atto: la scarsa autonomia di territori a

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

vocazione agricola (Marsden e Morley, 2014); un sistema produttivo che è tra le principali cause di inquinamento (FAO, 2011); la reale scala, spesso globale, di alcune filiere considerate “corte” (De Schutter, 2014); un sempre maggiore divario tra costo di produzione e prezzo di mercato ai danni dei produttori (De Schutter, 2012; Lang, 2012); un sistema di controllo tra i più rigidi del mondo che non sempre è in grado di tutelare i consumatori (de Lange, 2013).

Alla luce di questo scenario problematico, il ruolo delle amministrazioni pubbliche e dei progettisti, siano essi urbanisti o pianificatori, diventa cruciale. Una sinergia tra questi due gruppi di attori è necessaria per coordinare i vari portatori di interesse (economico, sociale, politico) e per mettere a punto nuovi approcci e strategie per rendere i sistemi alimentari più resilienti e sostenibili (Tendall e al., 2015).

***Wales Food Strategy: un caso di coordinamento a scala regionale***

Negli ultimi anni, a partire dal 2000, si sono moltiplicate nel mondo le esperienze e le sperimentazioni per l’elaborazione di piani o strategie atte a migliorare le condizioni del *Food System* (Ilieva, 2013), in particolare per città globali come Londra e New York (Morgan e Sonnino, 2010). Tali esperienze hanno in comune la necessità di gestire le problematiche legate al flusso di cibo in un contesto urbano metropolitano denso ed esteso<sup>2</sup>.

Tuttavia oggi non sono solo le grandi città ad essere affette da disfunzioni a livello del *Food System*: anche i territori a bassa densità insediativa presentano problemi analoghi, proprio in virtù della scala globale dei mercati e dei sistemi alimentari. Anche lontano dalle grandi aree metropolitane, infatti assistiamo ad una sempre crescente dipendenza dall’approvvigionamento esterno delle risorse, all’inefficienza delle produzioni agricole, alla difficoltà di accesso ai sistemi infrastrutturali e logistici, all’incapacità di competere sul mercato globale. La scala minore e la configurazione territoriale dispersa suggeriscono, però, modi diversi per costruire strategie di resilienza e sostenibilità.

---

<sup>2</sup> Per approfondire questo aspetto si rimanda alla lettura di alcune tra le più interessanti strategie prodotte negli ultimi anni tra le quali quella di Londra (Reynolds, 2009), della regione di Victoria (*Food Alliance and National Heart Foundation of Australia*, 2012), e di Parigi (Marie de Paris, 2014).

## Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare. La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a scala regionale

7

Il caso del Regno Unito è particolarmente interessante in quanto, dopo l'esperienza pionieristica di Londra, molte altre città britanniche di medie e piccole dimensioni hanno affrontato la questione del sistema alimentare urbano, dando vita a numerosi *Food Council* interni ai governi locali, e costruendo una rete a livello sovranazionale, chiamata "*Sustainable Food Cities*", per promuovere campagne di formazione, scambiare esperienze e programmi di sviluppo, mettere in competizione costruttiva città e quartieri virtuosi (Fig. 3).

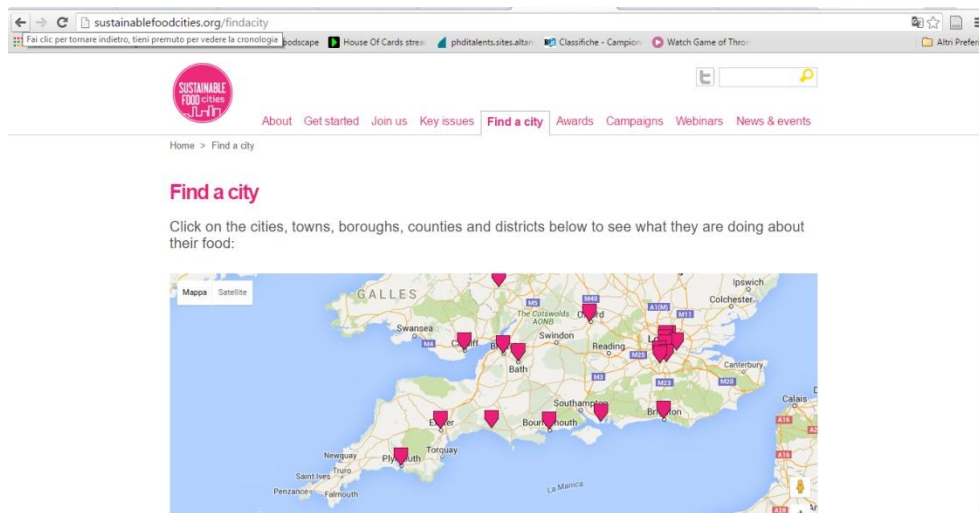


Fig. 3 – Pagina del sito dove è possibile consultare la mappa con le città e i quartieri che partecipano al programma *Sustainable Food Cities* (Fonte: <http://sustainablefoodcities.org>).

In questo contesto il Galles offre la possibilità di studiare un'esperienza territoriale particolarmente vicina ad alcuni contesti regionali italiani. Il Galles, infatti, con la sua estensione di circa 20 chilometri quadrati ha una scala geografica vicina ad alcune regioni italiane, come il Veneto. In secondo luogo è un territorio a vocazione agricola, seppur concentrato quasi esclusivamente sull'allevamento all'aperto di bovini e ovini. In terzo luogo la configurazione urbana è costituita da una costellazione di città di medie dimensioni in stretto contatto con il centro principale Cardiff, ma ciascuna dotata di una propria autonomia economica e di caratteri produttivi e sociali specifici.

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.**  
**La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

A livello nazionale il Galles ha sviluppato un programma chiamato *Wales Food Strategy*, promosso e coordinato dal governo nazionale, e costruito insieme ad esperti e ricercatori degli ambiti della sociologia, dell'economia e della pianificazione.

Le ragioni che hanno spinto alla formulazione della strategia sono in primo luogo la necessità di avere una visione condivisa del ruolo e dell'identità del Galles nel panorama produttivo sovranazionale; in secondo luogo la volontà di guardare al lungo periodo rispetto ad eventuali vulnerabilità del *Food System* nazionale. Altri aspetti importanti sono la ricerca di una cornice entro cui discutere possibili politiche con investitori e portatori di interesse quali attori economici e sociali, e la volontà di promuovere nuovi sistemi di collaborazione tra Governo ed attori economici in modo da costruire le basi per nuove spinte ed opportunità di sviluppo (*Wales Food Strategy*, 2010, pag. 16).

La spinta principale del programma, quindi, è soprattutto economica e rivolta all'industria alimentare ed alle produzioni locali, interpretando la questione del cibo soprattutto come un'opportunità di crescita economica. Con il motto "*Building Connections and Capacities*", la strategia intende costruire scambi vantaggiosi a partire da dualità territoriali (città-campagna), sociali (produttori-consumatori), economiche (produttori-distributori).

Le principali linee guida della strategia sono cinque: 1) sviluppare la competitività attraverso la promozione di brand territoriali, un migliore accesso al mercato locale e regionale, la promozione dell'iniziativa privata; 2) definire e promuovere una *Food Culture* locale per sensibilizzare i cittadini-consumatori; 3) migliorare la sostenibilità del sistema alimentare regionale, sviluppando filiere e produzioni ecologicamente efficienti; 4) aumentare l'efficienza del sistema di approvvigionamento supportando le imprese, l'innovazione e la collaborazione tra gli attori economici; 5) integrare la strategia a tutti i livelli governativi ed amministrativi, applicando un approccio "soft" ai cambiamenti a livello di politiche territoriali (ibid. pag. 8).

Il ruolo cruciale del coordinamento tra le politiche ai diversi livelli amministrativi nasce a partire dal riconoscimento del Cibo come tema centrale degli strumenti regolatori, in grado di influenzare diversi ambiti quali la salute pubblica, l'economia, lo sviluppo delle comunità, il turismo (ibid. pag. 35). A tale scopo la *Wales Food Strategy* è costruita a partire da altri programmi e strategie, di scala locale, che hanno rilevanza diretta con il sistema Cibo (Fig. 4). In particolare i programmi, e quindi gli ambiti, che



## Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare. La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a scala regionale

9

strutturano gli obiettivi della *Wales Food Strategy* sono tre: per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile, il programma *One Wales, One Planet* è una strategia per ridurre l'impronta ecologica del sistema alimentare in tutte le fasi della filiera; in merito allo sviluppo rurale, il programma *Farming, Food and Countryside* intende essere elemento complementare alla *Food Strategy*, da un lato supportando il settore primario nella competitività sul mercato, dall'altro mettendo al centro il ruolo del cittadino-consumatore; infine, per quanto riguarda l'aspetto della salute pubblica, il programma *Our Healthy Future*, più indirettamente connesso alla questione del cibo, mira ad attuare misure per migliorare la qualità della vita e la longevità dei cittadini.

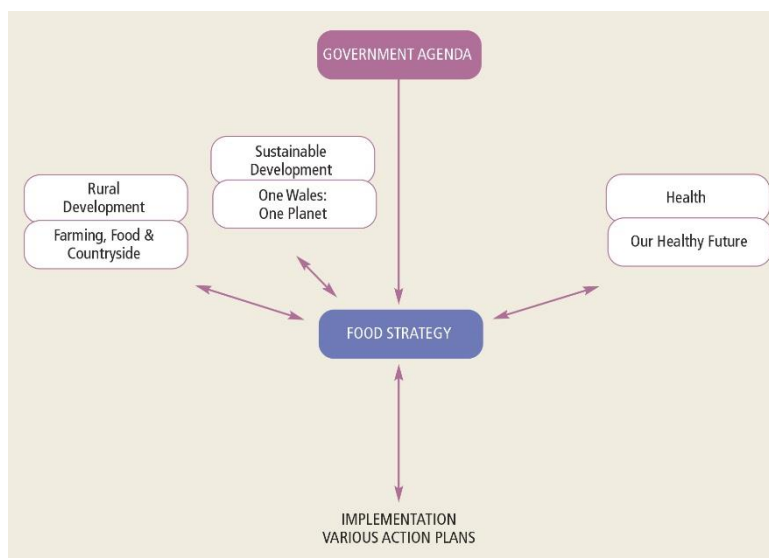


Fig. 4 – La posizione della Food Strategy rispetto alle principali strategie legate al sistema alimentare ed ai piani alimentari specifici del Welsh Assembly Government (Fonte: Welsh Food Strategy, 2010).

Sul piano temporale l'implementazione della strategia, programmata su un arco di dieci anni, è elemento fondamentale dell'approccio strategico. La *Food Strategy*, infatti, è elemento omnicomprensivo di un sistema ampio di strumenti di governo del settore alimentare in fase di programmazione (Fig. 5). Sono previste da un lato alcune azioni attuabili nel breve termine al fine di rendere solide le basi su cui costruire ed implementare la strategia, per renderla rilevante ed

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.**  
**La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a scala regionale**

efficace; dall'altro delle revisioni annuali per monitorare ed aggiornare eventualmente la strategia. Per il medio termine sono previsti piani specifici per i vari settori economici, produttivi e sociali coinvolti, nonché dei programmi inter-settoriali con lo scopo di coordinare i diversi attori in un dialogo che supporti l'apparato decisionale dell'attore pubblico. Sul lungo termine è attesa una concretizzazione di quella che oggi è una *vision* che intende indicare la direzione verso la quale lavorare. La *Food Strategy*, dunque, non è qualcosa che si chiude nella fase di progettazione, ma piuttosto il risultato di un programma a lungo termine.

10

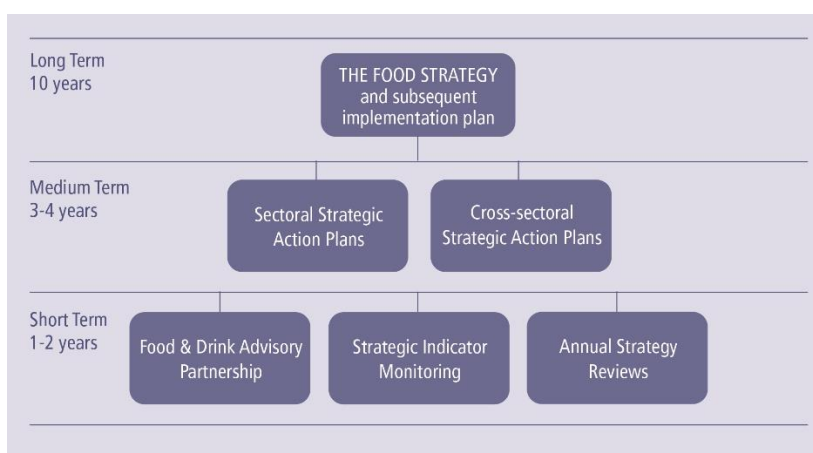


Fig. 5 – Schema del programma di implementazione della Food Strategy nell'arco di dieci anni ed in relazione ad ulteriori e più specifiche politiche per il settore alimentare (Fonte: Welsh Food Strategy, 2010).

Riassumendo, quattro sono gli aspetti che rendono innovativa questa esperienza nel panorama europeo, e alla luce di un possibile *policy transfer* in alcuni territori italiani. In primo luogo il carattere del territorio di partenza, non una metropoli globale, ma una regione a vocazione agricola, a bassa densità insediativa, con un sistema infrastrutturale dove domina il trasporto su rete stradale, tanto per le merci quanto per le persone. In secondo luogo la scala geografica di approccio alla questione del cibo, quella della regione, che permette di tenere insieme gli aspetti molteplici di produzione, lavorazione, distribuzione e consumo, nonché le aree d'azione ed interesse di una costellazione di diversi centri abitati in connessione tra loro. In terzo luogo l'ideazione di una strategia intesa non solo come programma di azione e sistema di linee guida di sviluppo, ma

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

come nodo di coordinamento tra diversi programmi nell'ambito della sanità pubblica, dell'educazione, della promozione turistica e del rilancio economico, direttamente o indirettamente interessati dalle dinamiche del *Food System*. Infine, un approccio strategico su tre diverse scale temporali, breve, medio e lungo termine, che tiene insieme alcune azioni immediatamente necessarie e una visione più ampia di implementazione della strategia.

11

### **Trasferibilità e raccomandazioni per i casi italiani**

La *Wales Food Strategy* può essere uno spunto interessante per quelle regioni italiane che intendono integrare la questione del sistema alimentare urbano negli strumenti di governo del territorio, e che aspirano ad un rilancio delle economie legate al settore primario.

Un primo elemento da considerare nella costruzione di una strategia del Cibo è certamente un'analisi approfondita delle condizioni esistenti, che nella strategia gallese occupa un'ampia parte del programma. Risulta fondamentale, infatti, per la definizione di un programma efficace e specifico, una profonda conoscenza dei caratteri del territorio, gli aspetti critici, le potenzialità, i possibili motori di sviluppo e gli attori trainanti.

Nel caso gallese, tuttavia, l'attenzione alla fase analitica è stata posta quasi esclusivamente agli aspetti economici, con un'analisi quantitativa dei vari settori produttivi e dell'evoluzione del mercato locale negli ultimi anni. Mancano un'osservazione ed una descrizione del territorio dal punto di vista geografico, sociale, ambientale e identitario, necessaria per una progettazione completa ed integrata.

Il caso descritto va quindi inteso come riferimento di buona pratica, ma il trasferimento nel contesto italiano non dovrebbe svolgersi per emulazione, bensì reinterpretando e adattando gli aspetti più innovativi, cioè quelli legati al processo di formulazione e di implementazione del programma. La *Welsh Food Strategy*, infatti, fa riferimento ad un territorio con caratteri analoghi a molti dei contesti regionali italiani, pertanto l'approccio gallese può ispirare alcuni governi locali nella sperimentazione di strategie alimentari. Occorre ricordare, però, che il contesto normativo e di governo del Galles, un'autonomia nazionale, è profondamente diverso da quello di una regione italiana, sebbene la scala geografica possa essere analoga. Ciò significa che il trasferimento di questo tipo di politiche non può prescindere da una attenta verifica delle condizioni del contesto

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

“esportatore” e da uno studio della adattabilità del processo trasferito nel contesto “importatore”, tanto dal punto di vista della normativa e del governo del territorio, quanto da quello dello scenario socio-economico esistente. L'attore pubblico, attraverso politiche territoriali mirate, può comunque svolgere il ruolo di coordinamento tra gli attori e tra i settori coinvolti, nonché tra programmi trasversali alle questioni legate al sistema del Cibo, integrando il tema nella pianificazione del territorio e nella programmazione di azioni ed interventi riguardanti lo sviluppo economico, la salute pubblica, l'educazione, la tutela dell'ambiente e del territorio.

La possibilità di trasferire l'esperienza del Galles in alcuni territori italiani, dunque, rimane valida, soprattutto per quanto riguarda la costruzione di politiche integrate tra i vari livelli di governo del territorio, mettendo il cibo al centro di un chiaro programma di rilancio e valorizzazione territoriale, purché completato da una strategia di tutela del territorio e degli attori più vulnerabili. Un progetto di questo tipo risulta oggi cruciale per migliorare il livello di resilienza e sostenibilità dei territori italiani a bassa densità.

12

## BIBLIOGRAFIA

AESOP – Association of European School of Planning  
2007 *Sustainable Food Planning Thematic Group. First Conference.*  
[online] [http://www.aesop-planning.eu/blogs/en\\_GB/sustainable-food-planning](http://www.aesop-planning.eu/blogs/en_GB/sustainable-food-planning)

American Planning Association.  
2007 *Food System Planning – Why is it a Planning Issue?* [online]  
[www.planning.org/resources/ontheradar/food/whyplanningissue.htm](http://www.planning.org/resources/ontheradar/food/whyplanningissue.htm)

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

American Planning Association  
2009 *Planning, Special Issue: The Food Factor*. Chicago, August/September.

de Lange, E.  
2013 *Draft Report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof*. Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, European Parliament.

De Schutter, O.  
2014 *Notre modèle agricole mondiale est à bout de souffle*, in «LeMonde.fr» del 30 aprile 2014. [online]  
[http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/olivier-de-schutter-notre-modele-agricole-est-a-bout-de-souffle\\_4408689\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/olivier-de-schutter-notre-modele-agricole-est-a-bout-de-souffle_4408689_3244.html)

FAO  
2011 *The state of the world's land and water resources for food and agriculture. Managing systems at risk*. Roma, FAO.

Food Alliance and National Heart Foundation of Australia (Victorian Division)  
2012 *Towards a prosperous, resilient and healthy food system through Victoria's Metropolitan Planning Strategy*. Melbourne, Food Alliance.

Glanz K., Sallis J., Saelens B., Frank L.  
2005 *Healthy nutrition environments: Concepts and measures*, in «American Journal of Health Promotion», 19: 330-3.

Ilieva, R. T.  
2013 *Growing Food-Sensitive Cities for Tomorrow*. Tesi di Dottorato, Politecnico di Milano.

Lang, T.  
2012 *Un approccio integrato ai sistemi alimentari*. [online]  
<http://www.sicurezzaalimentare.it/sicurezza-produttiva/Pagine/Unapprocciointegratoaisistemialimentaridall%E2%80%99OCSEilcontributodiTimLang.aspx>

Mairie de Paris, Direction des Espaces Verts et de l'Environnement, Agence de l'Ecologie Urbaine  
2014 *Plan Alimentation Durable de Paris*. Paris, Mairie de Paris.

**Ti Prospettive di Pianificazione Alimentare.  
La strategia alimentare del Galles come esempio di coordinamento a  
scala regionale**

Marsden, T. e Morley, A.

2014 *Current Food Questions and their Scholarly Challenges. Creating and Framing a Sustainable Food Paradigm*, in Marsden, T., Morley, A. (a cura di), *Sustainable Food System. Building a New Paradigm*. London & New York, Routledge.

Morgan K. e Sonnino, R.

2010 *The urban foodscape: world cities and the new Food Equation*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2010, 3, 209–224.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO)

2009 *Agricultural Outlook 2009-2018*. OECD/FAO.

Potukuchi, K. e Kaufman, L.

2000 *The food System: A stranger to planning field*, in «Journal of the American Planning Association», Spring 2000; 66,2.

Reynolds, B.

2009 *Feeding a World City: the London food strategy*, in «International Planning Studies», 14:4, 417-424.

Sassen, S.

1994 *Cities in a World Economy*. London, Pine Forge Press.

Stoessel, F., Juraske R., Pfister, S., Hellweg, S.

2012 *Life cycle inventory and carbon and water footprint of fruits and vegetables: application to a Swiss retailer*, in «Environmental Science and Technology», 46, pp.3253-3262.

Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M. e Six, J.

2015 *Food system resilience: Defining the concept*. Elsevier.

Vanham, D., Mekkonen, M., Hoekstra, A.Y.

2013 *The water footprint of the EU for different diets*, in «Ecological indicators», 32: 1-8.

Welsh Assembly Government

2010 *Food for Wales, Food from Wales 2010/2020*. Food Strategy for Wales.

Wolman, A.

1965 *The Metabolism of Cities*, in «Scientific American», 213(3), 179-190.