

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018

ISSN 2465-2059

Cibo come politica urbana: l'esperienza della *Food policy* di Milano

Andrea Calori

Francesca Federici

Marta Maggi

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018

IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE

ottobre 2018

Andrea Calori
Francesca Federici
Marta Maggi

EStà - Economia e Sostenibilità
andrea.calori@assesta.it
francesca.federici@assesta.it
marta.maggi@assesta.it

Abstract

Nel 2014 il Comune di Milano e fondazione Cariplo hanno siglato un Protocollo di intesa per definire e attuare una strategia generale finalizzata a governare il sistema urbano del cibo mediante specifiche politiche comunali e le proprie prerogative politico-istituzionali. Si tratta della prima esperienza di questo tipo in Italia e il processo verso la sua definizione è avvenuto promuovendo anche un dialogo altre città del mondo che hanno già costruito o sono interessate ad avviare delle politiche urbane del cibo. Questo dialogo ha portato al *Milan Urban Food Policy Pact* che, attualmente, è stato sottoscritto da più di 160 città e che costituisce il principale riferimento internazionale per diversi livelli istituzionali in materia di politiche urbane del cibo.

La *Food policy* di Milano è stata fino dall'inizio impostata a partire da un approccio strategico, che risponde meglio alla necessità di comprendere e governare il sistema del cibo nel suo complesso interagendo anche con gli attori sociali ed economici della città. A distanza di quattro anni è possibile analizzare l'evoluzione di questa esperienza sia in termini di comprensione del ruolo delle città nei sistemi alimentari, sia in termini di focalizzazione di specifici ambiti di *policy*, sia per quanto riguarda il contributo della *Food policy* di Milano nell'innovare le competenze interne e le modalità di lavoro dell'ente locale anche in rapporto agli attori sociali ed economici della città.

In 2014 the Municipality of Milan and the Cariplo Foundation signed a Memorandum of Understanding to define and implement a general strategy aimed at governing the urban

food system through specific municipal policies and its own political-institutional prerogatives. This is the first experience of this kind in Italy and the process towards its definition has also been promoted by a dialogue with other cities in the world that have already defined or are interested in promoting urban food policies. This dialogue has led to the Milan Urban Food policy Pact which, at present, has been signed by more than 160 cities and which is the main international reference for different institutional levels in the field of urban food policies. The Food policy of Milan has been set up from the beginning by adopting a strategic approach, which responds better to the need to understand and govern the food system as a whole, interacting also with the social and economic actors of the city. After four years it is possible to analyze the evolution of this experience both in terms of understanding the role of cities in food systems, in terms of focusing on specific policy areas, and in terms of the contribution of the Milan Food policy in improving the internal skills and working methods of the local authority, also in relation to the social and economic actors of the city.

Parole chiave/Keywords

Politiche urbane del cibo, Sostenibilità, Pianificazione strategica, Monitoraggio /
Urban food policies, Sustainability, Strategic planning, monitoring

Le ragioni di un approccio strategico alla politica del cibo di Milano

La *Food policy* di Milano nasce come una delle progettualità strategiche che il Comune di Milano ha attivato negli ultimi anni per caratterizzare i percorsi di cambiamento nel governo della città.

La *Food policy* è una politica volontaria che interpreta questo carattere strategico non solo dal punto di vista politico, cioè come indirizzo e quadro di senso generale, ma anche per la presenza di un metodo e di una strumentazione tecnica tipica degli approcci strategici alle politiche: un approccio processuale; forme di consultazione aperta sulle priorità e di partecipazione orientata ai progetti; l'elaborazione di un documento di obiettivi sottoposto all'approvazione di giunta, consiglio e commissioni consiliari; la costituzione di un apposito ufficio e di gruppi di lavoro; l'utilizzo di analisi qualitative e quantitative con funzioni diverse a seconda

dello stadio di evoluzione del processo (analisi iniziale, comunicazione, argomentazione degli obiettivi, supporto progettuale, ecc.); la strutturazione del monitoraggio nel tempo degli obiettivi e il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali.

Anche questo coinvolgimento non è stato inteso solo come costruzione di canali politico-istituzionali, ma anche come progetto esplicito di una *governance* multilivello finalizzata alla realizzazione di obiettivi locali: dalla co-progettazione di politiche, alla cattura di opportunità di finanziamento, all'*advocacy* istituzionale e al consolidamento nel tempo di reti italiane, europee e internazionali di città operanti su temi analoghi.

La scelta di questo approccio è nata da una serie di riflessioni circa il ruolo del cibo nelle città nella consapevolezza che, per comprenderne e governarne la complessità, fosse necessario sperimentare un approccio strategico in quanto più aderente alla natura dell'oggetto di lavoro, e ciò anche in assenza di una tradizione italiana e in presenza di poche esperienze significative anche a livello internazionale.

Il cibo, infatti, è un elemento importante di una città e di un territorio sebbene, in quanto tale, solo recentemente esso sia diventato un oggetto di studi e di politiche che ne colgano a tutto tondo i ruoli e le dinamiche specificatamente urbane. Il ciclo alimentare, infatti, intreccia una parte significativa dei campi di intervento del governo delle aree urbane, in quanto il cibo ha strette interdipendenze con il governo della terra, le infrastrutture e l'organizzazione dei trasporti e della logistica, le regole del commercio, i servizi sociali e le mense scolastiche, la gestione dei rifiuti, le politiche per l'attrattività di imprese e persone, e altro ancora.

Leggere questi ambiti di politiche dal punto di vista del cibo e in un'ottica sistemica è un buon modo per esplicitare le connessioni tra ciascuno di questi ambiti, cui corrispondono specifiche politiche di settore di diversi livelli istituzionali che agiscono alla scala urbana.

La *Food policy* di Milano: impostazione e fase di analisi (luglio 2014/febbraio 2015)

Nel mese di luglio 2014 il Comune di Milano e fondazione Cariplo siglano un Protocollo d'intesa *Per lo sviluppo della Food policy del Comune di Milano*, con un orizzonte temporale al 2020, ispirato dall'idea di connettere l'Expo 2015 di Milano,

dedicata al cibo, con la successiva Expo 2020 di Dubai. Si tratta di un programma di lavoro che ha come obiettivo principale la produzione di un documento di *policy* per la città di Milano e, in parallelo, l'avvio di un dialogo per definire e sottoscrivere un patto internazionale sulle politiche urbane del cibo. Questo patto, denominato in seguito *Milan Urban Food Policy Pact* (Mufpp) e attualmente sottoscritto da 167 città e metropoli del mondo, costituisce la cornice culturale di una serie di processi e reti nazionali diffuse in tutto il mondo, ma non è oggetto di trattazione in questo articolo.

La dotazione finanziaria iniziale messa a disposizione da fondazione Cariplo è destinata alla fornitura di un supporto tecnico-scientifico dedicato alla progettazione del percorso e alla regia dell'intero processo di costruzione e di implementazione della politica.

Come prima operazione si produce un'analisi del sistema del cibo milanese, funzionale a costruire le basi conoscitive a supporto delle fasi successive (consultazione e decisione), a stimolare la discussione tecnico-scientifica, politica e pubblica, a capire le principali azioni, progetti e politiche già messi in campo dal Comune e da altri attori della città in relazione ai temi del cibo e a definire i contenuti e la prospettiva di lavoro della *Food policy*. L'analisi prodotta è articolata su due livelli: quello relativo al ciclo alimentare - produzione, trasformazione, logistica, distribuzione, consumo, gestione di eccedenze, scarti e rifiuti - e quello costituito dal contesto in cui questo ciclo è collocato, ovvero componenti ambientali (uso dell'acqua e del suolo, gas climalteranti, impatti del trasporto, ecc.) e componenti socio-economiche (composizione della popolazione, economie urbane legate al cibo, povertà e alcuni aspetti della salute).

La ricerca viene condotta in larga parte lavorando su dati e informazioni secondari pubblicati da istituzioni, contenuti in ricerche scientifiche e provenienti da letteratura grigia. La scala geografica per ciascuna tematica viene adattata da un lato, alla natura dei problemi analizzati e, dall'altro, all'effettiva possibilità di intervento su quei temi da parte del Comune, variando da una scala infraurbana a una subregionale.

L'analisi viene condotta discutendone metodo e contenuti generali con un primo nucleo di *testimoni della città*: interviste con assessori e dirigenti del Comune e alcuni workshop strutturati coinvolgendo un centinaio di persone che, a vario titolo, producono conoscenze formalizzate sui temi del cibo a Milano; si tratta di docenti universitari, ricercatori, personale tecnico di fondazione Cariplo, membri di associazioni e fondazioni milanesi. Questa impostazione dialogica permette anche di arricchire con testimonianze dirette le mappature sia di progetti e politiche del

Comune, sia di progetti realizzati da attori della città. Si tratta di mappature speditive che, senza voler avere un carattere esaustivo o valutativo, hanno l'obiettivo di evidenziare come la *Food policy* non possa essere ricondotta ad un solo assessorato o limitarsi al solo campo dell'azione istituzionale propriamente intesa; dal momento che molti attori non istituzionali operano nella prospettiva di un interesse generale o integrano l'azione comunale.

Sulla base delle informazioni raccolte, a febbraio 2015 si pubblica il report *Le 10 questioni della Food policy di Milano*, che sintetizza in modo comunicativo la complessità dei principali temi che caratterizzano il mondo del cibo a Milano, per facilitare la lettura delle sue molte articolazioni ed evidenziare alcuni ambiti che coinvolgono in modo specifico le competenze del Comune e che, potenzialmente, possono evolvere in obiettivi generali e specifici: *governance, educazione, sprechi, accesso, benessere, ambiente, agroecosistema, produzione, finanza, commercio*. Il report costituisce anche la base per la condivisione di un orizzonte di senso che unisce quanto è stato detto in premessa e, cioè, un approccio sistemico ai temi del cibo, la prospettiva della sostenibilità e della circolarità e un approccio di *policy* che vede l'ente locale sia come attore diretto, sia come attivatore delle forze della città che già operano nella direzione espressa dalla strategia in corso di costruzione.

Un workshop organizzato con la giunta comunale porta sia ad una prima esplicitazione delle connessioni tra le *10 questioni* e le competenze assessorili, sia a indicazioni preliminari su alcune priorità di lavoro, accompagnate dall'intenzione di coinvolgere il settore privato, di promuovere l'integrazione tra le attività dei settori dell'amministrazione, di rafforzare le capacità comunicative e di esplicitare le "componenti cibo" nel bilancio comunale.

Fase di consultazione: marzo/giugno 2015

Le *10 questioni* e le indicazioni preliminari della giunta costituiscono la base di conoscenza sulla quale impostare due incontri con la commissione consiliare Expo e una consultazione pubblica per dare visibilità al progetto della *Food policy*, contribuire a individuare le priorità su cui orientarla, raccogliere contributi attivi per la sua definizione e implementazione pratica. La consultazione, che avviene anche attraverso una piattaforma on-line, coinvolge da un lato cittadini interessati mediante le 9 zone di Milano (poi denominate municipi), e dall'altro alcune tipologie specifiche di attori -

soggetti del terzo settore, una selezione di aziende e di start up e associazioni di migranti - mediante appositi workshop. La fase di consultazione si conclude con un evento ad inviti chiamato *Electronic Town Meeting*, durante il quale i 150 partecipanti lavorano sull'individuazione di priorità per la *Food policy* cittadina.

Fase decisionale: luglio/ottobre 2015

Al termine delle consultazioni, le indicazioni emerse, ridiscusse all'interno del Comune e connesse agli esiti delle analisi condotte in precedenza, danno vita al documento *Linee di indirizzo della Food policy di Milano 2015-2020*, approvato nell'ottobre 2015 dal consiglio comunale. Si tratta dell'esplicitazione di quattro priorità - garantire cibo sano per tutti, promuovere la sostenibilità del sistema alimentare, educare al cibo, lottare contro gli sprechi - accompagnate da alcuni elementi di contesto e dall'indicazione di tipologie di azioni. Alle priorità indicate, in seguito ad un ulteriore input della giunta, ne viene poi sommata una quinta, legata alla promozione della ricerca in campo agroalimentare.

Nelle *Linee di indirizzo* vengono anche indicati due strumenti di supporto all'implementazione delle priorità: il Consiglio metropolitano del cibo e il Sistema di monitoraggio delle azioni e degli indirizzi della *Food policy*.

Parallelamente viene approvato anche il testo del *Milan Urban Food Policy Pact* (Mufpp), precedentemente discusso con un gruppo di 45 città attive sui temi delle politiche urbane del cibo, coordinate dal Comune di Milano e sottoscritto, sempre nel mese di ottobre, a Milano da parte di circa 120 città del mondo.

Fase di sviluppo progettuale e consolidamento della *governance*: novembre 2015/ottobre 2017

La fase di realizzazione e di implementazione di progettualità coerenti con gli indirizzi della *Food policy* - intesa sia come sviluppo di nuovi progetti, sia come messa a sistema e potenziamento di progetti esistenti - e iniziata subito dopo la fase decisionale, subisce un'accelerazione a maggio 2016 quando una delibera di giunta dà mandato al gabinetto del sindaco, in collaborazione con la direzione centrale, di istituire un gruppo di lavoro permanente sulla *Food policy* (successivamente denominato Ufficio

Food policy), di costituire il Tavolo di coordinamento delle Direzioni centrali impegnate nell'attuazione della *Food policy* e di istituire nell'ambito del settore Relazioni internazionali il segretariato del Mufpp.

Questo consolidamento della *governance*, iniziata a ridosso della chiusura della consiliatura che ha dato avvio al Protocollo di intesa, costituisce un passaggio rilevante perché esplicita la volontà di procedere da una fase sperimentale durata due anni, nella quale una parte delle attività di gestione del processo sono affidate ad un supporto tecnico-scientifico, ad una fase di costruzione e consolidamento di competenze interne al Comune che permette al Comune di gestire direttamente il processo di integrazione delle funzioni interne e della *governance* multilivello e di potenziare le proprie capacità progettuali in rapporto agli attori della città.

Molte delle azioni e dei progetti esplicitamente generati dalla *Food policy* riguardano il contenimento dello spreco e delle eccedenze alimentari anche attraverso recupero e redistribuzione a favore delle fasce più a rischio; a titolo di esempio si citano i progetti di *Milano ristorazione* (la partecipata del Comune che gestisce la ristorazione nelle scuole), il Protocollo di intesa *Milano a zero sprechi: smart city e food sharing* tra il Comune e Assolombarda (l'associazione lombarda di Confindustria), la riduzione fiscale della Tari per le utenze non domestiche che donano le eccedenze. Il Comune agisce anche come piattaforma progettuale, facilitando l'accesso di alcune decine di agricoltori dell'area metropolitana milanese ai fondi del Piano di sviluppo rurale della regione al fine di consolidare le loro organizzazioni distrettuali e renderle in grado di coprire le forniture di 19 filiere di ortofrutta per le mense di Milano ristorazione.

In rapporto ai diversi progetti locali, il Comune ha attivato progetti europei sia per finanziare parte delle attività locali stesse, sia per consolidare rapporti con città italiane ed europee del Mufpp. Questi progetti sono costruiti anche utilizzando Eurocities (il network delle principali città europee), nel quale il Comune ha costituito un gruppo di lavoro dedicato alle politiche urbane del cibo: gruppo che, fino dalla sua costituzione nel 2016, è diventato interlocutore privilegiato della Commissione europea per la definizione e l'implementazione della declinazione urbana di alcune politiche europee (Food 2030, Pacchetto sulla Circular Economy, politiche della Dg Sante, ecc.). Tra i progetti europei il principale è *OpenAgri*, finanziato dal bando Uia (*Urban innovative action*), con il quale si stanno riqualificando aree di frangia della periferia sud-ovest di Milano mediante la promozione di attività economiche innovative che operano sull'intero ciclo alimentare e che andranno insediate nei terreni e in alcuni immobili rurali dismessi o sottoutilizzati.

Gli ultimi sviluppi: lavorare per obiettivi (a partire da novembre 2017)

9

Come ulteriore consolidamento della *governance* e della strumentazione tecnica a servizio del processo, nell'autunno 2017 è stato avviato un aggiornamento dell'analisi preliminare realizzata nel 2014, anche al fine di impostare la base per il sistema di monitoraggio della *Food policy*. Il risultato, presentato a giugno 2018, è stato un report in due volumi, contenenti uno gli approfondimenti tematici sul ciclo alimentare e sul contesto di riferimento secondo l'impostazione data nel 2014, l'altro la narrativa delle cinque priorità della *Food policy* costruita riaggregando intorno a queste cinque priorità sia le parti più significative degli approfondimenti tematici, sia le mappature dei progetti del Comune (circa 60 attività locali e 12 progetti internazionali) e della Città (100 progetti esemplificativi), con una particolare attenzione a quelli supportati da fondazione Cariplo. Il report contiene anche l'impostazione di un sistema di monitoraggio della *Food policy*, una delle sperimentazioni che alcune città del mondo firmatarie del *Milan Pact* stanno facendo come parte del *Monitoring framework* del patto stesso. Questo monitoraggio consente sia di verificare lo stato di alcuni temi oggetto di politiche locali, sia di esplicitare il contributo del sistema alimentare locale (e in particolare delle cinque priorità della *Food policy*) al raggiungimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) definiti nel 2015 in ambito Onu.

BIBLIOGRAFIA

- 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*, in «Agroecology and Sustainable Food Systems», June 2017.
- Calori, A. e Magarini, A
2015 *Food and the Cities. Food policies for sustainable cities*. Milano, Edizioni Ambiente.
- Calori, A.
2015 *Sustaining Grassroots Initiatives and Institutional Roles in the Urban Food Policy of Milan*, in «Urban Agriculture Magazine», 28.
2010 *Network alimentari locali e politiche urbane. Agende istituzionali ed esperienze*, in «Territorio», 1.