

## La Food Policy di Milano: preistoria e evoluzione organizzativa

di Andrea Calori

*L'articolo descrive due tipi di processi. Il primo legato alla "preistoria" della Food Policy di Milano cioè quell'insieme di attività che hanno portato alla definizione dell'approccio, degli obiettivi e del metodo in base ai quali è stato impostato il processo avviato formalmente nel 2014. Il secondo focalizzato sulle evoluzioni degli aspetti organizzativi che hanno consentito l'implementazione del processo e il suo radicamento all'interno delle diverse componenti del Comune. Il testo offre elementi di discussione in merito al rapporto tra strumenti e meccanismi organizzativi e di governance e i campi di applicazione delle politiche locali del cibo a scala urbana.*

*The article describes two types of processes. The first refers to the "prehistory" of the Milan Food Policy, that is the set of activities that led to the definition of the approach, objectives and method on the basis of which the process formally launched in 2014 was set up. The second focused on evolutions of the organizational aspects that have allowed the implementation of the process and its rooting within the various components of the Municipality. The text offers elements for discussion on the relationship between organizational and governance tools and mechanisms and the fields of application of local food policies on an urban scale.*

**Parole chiave/keywords:** Politica del cibo; Governance; Integrazione Organizzazione, Milano / Food Policy; Governance; Integration; Organization; Milan.

### 1. Una storia fatta di tante storie

#### 1.1 Dalla preistoria alla storia

Il percorso della Food Policy di Milano è arrivato in questi mesi al suo ottavo anno, se si considera che risale alla primavera del 2014 il Protocollo d'Intesa quinquennale con il quale il Comune di Milano e La Fondazione Cariplo hanno definito gli obiettivi e i reciproci compiti per

avviare una serie di attività, fra loro indipendenti ma anche connesse, per costruire sia una strategia locale sul cibo<sup>1</sup>.

Questa distanza temporale è l'occasione per fare qualche riflessione su alcune vicende e ragioni che hanno portato alla nascita e allo sviluppo di questo percorso prima della firma del Protocollo e per provare a identificare alcuni elementi caratteristici che ne hanno caratterizzato le fasi evolutive principali. Più che nella descrizione dei progetti e delle attività della Food Policy di Milano, questo testo sottolinea soprattutto

---

<sup>1</sup> Nel corso degli anni l'evoluzione della Food Policy di Milano è stata scritta in diversi articoli che sono richiamati in bibliografia e a cui questo testo ha parzialmente attinto. Per i

contributi contenuti in questi articoli si ringraziano in particolare Valentino Affinita, Francesca Federici, Francesca La Rocca, Andrea Magarini, Marta Maggi e Bianca Minotti.

alcuni passaggi decisionali e organizzativi che hanno segnato le tappe fondamentali di questi otto anni, dedicando una parte rilevante alla "preistoria della Food Policy di Milano". Questa scelta è motivata sia dal fatto che la descrizione di questa fase manca nella letteratura scientifica e divulgativa, sia dall'osservazione che il recente sviluppo di diverse esperienze in tutta Italia sta avvenendo proprio a partire dal rafforzamento e dall'integrazione di percorsi sociali e istituzionali preesistenti rispetto a ciò che viene identificato come "processo verso una politica del cibo". Un percorso che è stato vissuto anche nel contesto milanese e che, quindi, può fornire qualche spunto di riflessione sia sul piano metodologico, sia su quello dello stimolo all'azione.

Questa preistoria è composta da vicende in larga parte fra loro indipendenti dal punto di vista operativo e che, certamente, non sono frutto di un disegno coerente o istituzionalmente indirizzato. Si tratta piuttosto di una "storia fatta di tante storie" il cui collante sono state le idee scambiate da una serie di attori-chiave che si sono mosse in modo fluido e, in larga parte, auto committente. Però si possono rintracciare alcuni fili, in parte nascosti e in parte evidenti, che uniscono molte di queste storie e che hanno influito in misura significativa sulla struttura e sugli obiettivi generali dati alla Food Policy milanese.

Alcuni di questi fili comuni riguardano questi elementi: il progressivo passaggio della diffusione di sensibilità per il cibo locale di qualità, verso

forme organizzate di rapporto tra produzione e consumo; la moltiplicazione di scambi tra esperienze concrete locali e le istanze di movimenti legati al ruolo del cibo nella promozione di alternative di sviluppo a scala globale; la presenza di attività di ricerca-azione che hanno facilitato la crescita e la connessione tra esperienze sociali e mondi istituzionali; la presenza stabile di un soggetto in grado di garantire e sostenere nel tempo gli sviluppi culturali e operativi di attori innovativi diffusi sul territorio; l'esistenza di reti di scambio e di progetti tra dimensione locale e contesti internazionali.

La firma del Protocollo di Intesa tra Comune e Fondazione Cariplo è stata preceduta da alcuni mesi di dialogo per la co-definizione dei contenuti di questo documento: attività che erano state facilitate da ESTà, centro di ricerca e formazione indipendente e non profit che, nei primi mesi del 2014, aveva proposto al Comune e alla Fondazione una strategia generale sul cibo per la città di Milano. La proposta non era legata ad un "progetto", ma ad un percorso da sviluppare nel corso di diversi anni che avrebbe dovuto prevedere alcuni ingredienti di base: il coinvolgimento potenzialmente di tutte le componenti politiche, tecniche e amministrative dell'Amministrazione e delle sue società partecipate, un'interazione strutturata con gli attori della città, una connessione strutturata con diversi strumenti di pianificazione e programmazione,

l'integrazione di progetti di diverso tipo e sistemi di analisi e monitoraggio specificatamente dedicati.

Il periodo intercorso tra la prima proposta fatta al Comune e alla Fondazione fino alla firma del Protocollo è stato quindi relativamente breve se si considera che il percorso proposto era molto complesso, che non c'erano esperienze compiute e articolate con tutti questi elementi e che questa proposta non nasceva da una domanda specifica o da un'esigenza espressa dal Comune e dalla Fondazione.

### *1.2 I primi "spazi pubblici" tra sperimentazioni sociali e ricerca*

Il fatto che questa fase preliminare sia stata abbastanza breve, circa quattro mesi, nasce anche dal fatto che esistevano già diversi ambiti che avevano contribuito a costruire un terreno fertile per questa proposta con intensità, attori, focalizzazioni tematiche e grado di attuazione fra loro diversi. Questo retroterra era stato esplicitamente definito come patrimonio da inserire in un quadro unitario in modo da potenziarlo rendendo fra loro sinergiche le diverse azioni già in campo.

Nel decennio precedente, infatti, si era sviluppata un'ampia serie di progettualità sociali legate soprattutto alla ridefinizione dei rapporti tra produzione e consumo a scala metropolitana e connessi a nuove attenzioni nei confronti del Parco Agricolo Sud Milano. Il Parco è un ampio

territorio di 46.000 ettari che occupa buona parte della metà sud della Città Metropolitana di Milano e che è stato costituito nel 1991 come primo esempio di territorio in cui gli obiettivi di protezione ambientale propri dell'area protetta erano legati alla qualificazione delle attività agricole. Le alterne vicende del Parco Agricolo non sono oggetto di questo testo (Calori A., 2009), ma va ricordato che, nel corso degli anni duemila, una serie di processi di carattere politico-culturale avevano portato a nuovi interessi, a nuovi cicli produttivi e a un rinnovato interesse per la valorizzazione delle specificità agricole di questo territorio, che è largamente caratterizzato da monoculture cerealicole. Gli attori principali di questi progetti erano in larga parte i soggetti delle economie solidali (GAS, produttori biologici, mondo della finanza etica, cooperative sociali, ecc.) che avevano poi dato origine diverse forme di coordinamento e di reti tra cui, nel 2008, il Distretto di Economia Solidale Rurale del Parco Agricolo Sud (DESR).

In quegli anni una parte significativa delle progettualità relative ai GAS, ai nascenti mercati contadini, all'agrobiodiversità e al rapporto tra agricoltura e ambiente erano state sostenute da una serie di bandi della Fondazione Cariplo e ciò aveva consentito il consolidamento diffuso di una serie di idee, relazioni, competenze oltre che realizzazioni concrete che hanno variamente incrociato, e tutt'ora continuano a connettere,

attività di piccoli gruppi, enti locali, organizzazioni ambientaliste e agricole nazionali, laboratori universitari e altri attori del territorio.

In rapporto a questo mondo variegato, per diversi anni si sono sviluppate diverse attività di ricerca-azione che sono state condotte dal Laboratorio di Progettazione Ecologica del Dipartimento di Scienze del Territorio (divenuto poi DASTU) del Politecnico di Milano. Alcune di queste attività hanno consentito nel corso degli anni sia di approfondire il lavoro di elaborazione teorica e metodologica nella direzione della costruzione di strategie alimentari generale per le città, sia di supportare concretamente alcune azioni che, anno dopo anno, hanno contribuito a fornire le basi per la nascita della Food Policy (Calori A., Sanvito D., 2009; Calori A., 2009). Tra le diverse ricerche-azione su questi temi che erano state sostenute da diverse istituzioni (Provincia, MIUR, CNR, ecc.) che andavano in quella direzione, il riferimento è soprattutto a tre progetti pluriennali.

Il primo è il progetto UE-Equal NuoviStiliDiVita che, per primo, supportò in maniera consapevole lo sviluppo di distretti di economia solidale (DES) unitamente all'individuazione di alcune politiche per gli enti locali, e lo sviluppo di alcune attività di supporto alla costruzione di nuove imprese (2008-2010) Il secondo è a parte di ricerche MIUR che, nel 2008-2009 hanno consentito di elaborare in modo partecipato uno scenario a scala metropolitana per mostrare la connessione tra circuiti di produzione e consumo locale e la generazione di qualità ambientale (Ferraresi G.,

2009). Questo scenario venne presentato è discusso nell'ambito di un convegno nel 2009 a cui, nell'arco di due giorni, parteciparono circa 300 persone e in cui era presente una larga parte delle reti sociali e delle istituzioni metropolitane e regionali implicate nei processi sopra descritti oltre che una delegazione dell'iniziativa Food for the Cities della FAO che, proprio in quegli anni, stava prendendo forma, studiosi e referenti di alcune città che stavano lavorando su temi analoghi a livello italiano ed europeo.

Un'ulteriore ricerca-azione sviluppata dal Laboratorio di Progettazione ecologica del Politecnico su alcuni dei tempi poi confluiti nella Food Policy milanese è stata il progetto Bioregione (2011-2013) (Corsi S., Porro A., Scudo G., Spigarolo R., 2014), realizzato insieme a ricercatori del Dipartimento di Produzione Vegetale della Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Milano e a ricercatori del dipartimento BEST del Politecnico. Il progetto, pensato su scala regionale ma con un focus specifico su Milano, aveva come obiettivo principale quello di studiare la fattibilità di filiere di produzione e consumo a scala territoriale incentrate principalmente sulla riorganizzazione dei meccanismi di procurement delle mense scolastiche. In particolare, si volevano verificare aspetti come la disponibilità di prodotti; la possibilità di gestire gli appalti; soddisfare i fabbisogni con la produzione del territorio; individuare gli impatti in termini di produzione di biodiversità e di CO2 e gestire gli scarti e i rifiuti

alimentari come parte integrante di un “ciclo alimentare”. Il progetto aveva inizialmente costruito un partenariato che comprendeva il Comune di Milano; Milano Ristorazione (la società pubblica partecipata al 100% dal Comune che gestisce tutte le mense scolastiche della città), associazioni di agricoltori; l'AMSA (società pubblica partecipata che gestisce la raccolta dei rifiuti milanesi) e associazioni di consumatori.

### *1.3 L'agricoltura va in città e la città va in campagna*

Negli stessi anni, su altri piani di lavoro culturalmente connessi con quelli delle ricerche-azione appena descritte ma separati sul piano operativo, presero forma alcune strutture organizzate a scala territoriale che vedevano come protagonisti una parte del mondo agricolo del Parco Sud e la città di Milano. Alcuni degli attori sociali che erano protagonisti di queste nuove attenzioni per i rapporti tra campagna e città diedero infatti vita a due percorsi di valorizzazione delle cascine agricole esistenti all'interno del Comune di Milano. Il primo, fu sostenuto direttamente dal Comune e diede origine al Distretto Agricolo Milanese (DAM): costituito ai sensi della legge regionale sui distretti agricoli e focalizzato principalmente sulle dimensioni produttive e di qualificazione ambientale. Il secondo nacque soprattutto da relazioni di rete tra una varietà di soggetti sociali che utilizzavano alcune cascine sia a scopo produttivo, sia di animazione sociale (educazione, formazione,

inserimenti lavorativi, attività culturali, ecc.) e che diede origine all'Associazione Cascine Milano.

Il periodo della campagna elettorale per le elezioni comunali del 2011 diede l'opportunità a molti dei soggetti variamente coinvolti nelle attività sopra sintetizzate, di partecipare alla scrittura dei programmi per le primarie di Stefano Boeri e di Giuliano Pisapia e, successivamente al programma elettorale dello stesso Pisapia. Quest'ultimo poi vinse le elezioni, individuando Stefano Boeri come assessore alla Cultura. Boeri assunse il neonato DAM e l'Associazione Cascine Milano come due elementi qualificanti una nuova stagione progettuale comunale che vedeva per la prima volta l'agricoltura assumere un ruolo più evidente e a cui era connessa anche la costituzione di un nuovo Ufficio Agricoltura appositamente definito. Questa assunzione di responsabilità politica e progettuale rispetto ai temi dell'agricoltura portò tra il 2011 e il 2013 anche alla definizione di un Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), anch'esso inquadrato da un'apposita legge regionale, e denominato a Milano Metropoli Agricola. L'Accordo vedeva come partner il Comune, la Provincia, la Regione e i quattro Distretti agricoli distribuiti sul territorio provinciale che, in quegli anni, avevano parallelamente avviato il loro percorso di costituzione a seguito anche dell'esperienza del DAM. L'AQST era nato come uno degli sviluppi di una lunga vicenda iniziata all'inizio degli anni '90 con il progetto di “Qualificazione e

Valorizzazione Ambientale dei bacini dei fiumi Lambro e Seveso Olona” che, nel corso dei decenni, aveva direttamente o indirettamente stimolato un'ampia serie di ricerche, piani, programmi e politiche nel contesto milanese e lombardo. Data questa origine, la formulazione originaria dell'AQST non poneva in primo piano il tema del sistema alimentare metropolitano così come successivamente è stato definito nell'ambito della Food Policy di Milano. Ma, da parte del gruppo che aveva ispirato e supportato sul piano tecnico-scientifico prima le attività sui tre bacini fluviali e, poi, la costituzione dell'AQST, era stato ben sempre ben chiaro ed esplicito il ruolo dell'agricoltura e delle filiere tra città e campagna come chiave strategica per una più ampia prospettiva di costruzione di nuove economie in grado di incorporare la produzione di servizi ecosistemici a scala metropolitana.

#### *1.4 Milano, il cibo e il mondo*

Quanto descritto finora rappresenta solo una sintesi, certamente non esaustiva, delle azioni che hanno generato un contesto fertile per la promozione della Food Policy di Milano. La citazione di queste azioni,

però, è utile per capire sia come essa è nata, sia come essa si è sviluppata nel corso degli anni focalizzandosi su alcuni temi piuttosto che altri.

A marzo del 2008 Milano fu proclamata vincitrice del concorso per la candidatura a città ospitante l'Esposizione Universale del 2015; grazie anche alla focalizzazione tematica intorno a temi del cibo (“Nutrire il pianeta energie per la vita”) che, in quegli anni, stavano suscitando ma sempre maggiore attenzione in più contesti. E' interessante notare come tutti i percorsi sopracitati siano stati toccati in misura marginale dal processo che ha portato dal 2008 al 2015 alla progettazione e all'apertura di Expo, che è nato in larga parte da idee e spinte di carattere nazionale e non da un'evoluzione di un dibattito pubblico locale. Fanno eccezione, in parte, la promozione da parte del Comune sia del percorso che ha reso possibile la nascita del Distretto Agricolo Milanese <sup>2</sup>, sia di una serie di bandi promossi dal Comune di Milano in partnership con alcune banche e fondazioni - con un ruolo di primo piano di Fondazione Cariplo - e mirati a sostenere progetti di cooperazione internazionale connessi al cibo. Alcuni di questi progetti furono realizzati in partnership con ONG milanesi, in particolare ACRA, anche in connessione con alcuni dei percorsi sociali, istituzionali e scientifici sopra menzionati e legati al rapporto tra cibo e città tra enti locali dell'area metropolitana milanese e

---

<sup>2</sup> Fu infatti il Comune che finanziò la redazione del Piano di Distretto con il supporto tecnico-scientifico di un gruppo di lavoro coordinato dal Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano [www.consorziodam.com](http://www.consorziodam.com) (ultima consultazione 13.06.2022)

città del Sud del mondo. Il riferimento, ad esempio, è alla Costituzione della Rete delle Autorità Locali per Sicurezza Alimentare (REALSAN) con la quale furono sviluppati diversi progetti di Cooperazione con il Centro America, e a progetti di agricoltura urbana realizzati a Dakar, Ouagadougou, e altra città africane.

Negli stessi anni era nato il fondo Provinciale Milanese per la Cooperazione Internazionale (FPMCI): un'esperienza innovativa di cooperazione decentrata tra comuni dell'area Milanese e fondi simili operanti in altri paesi europei e del Sud del mondo prevalentemente in Centro e Sud America e in Medio Oriente. Il Fondo Provinciale promosse e gestì diversi progetti di sviluppo locale sostenibile e partecipato su temi legati a sistemi alimentari territoriali nell'ambito del programma ART dello UNDP (United Nation Development Program) che furono realizzati anche con il supporto scientifico del Laboratorio di Progettazione Ecologica del Politecnico di Milano <sup>3</sup>.

In tutti questi progetti internazionali un ruolo importante fu giocato dall'Ufficio Cooperazione Internazionale del Comune di Milano che, per diversi anni, dedicò una parte rilevante del suo lavoro alla costruzione di relazioni internazionali con città interessate ai temi del cibo; il tutto in

vista di un posizionamento significativo della città di Milano a livello internazionale in preparazione di Expo. Va osservato che, negli stessi anni, il Comune di Milano, che pure collaborava con ONG, associazioni e gruppi di ricerca sui temi cibo città in progetti di cooperazione internazionale, a livello locale non promuoveva azioni analoghe con questo tipo di attori. Pure lo stesso percorso di costituzione del Distretto Agricolo Milanese nasceva da altri percorsi, con attori differenti e con obiettivi parzialmente diversi e non connessi ad attività internazionali.

#### *1.5 La condensazione delle preistorie*<sup>4</sup>

Il principale punto di connessione tra percorsi sociali e istituzionali e fra la dimensione locale e quella internazionale è stato il progetto Food Smart Cities for Development. Il progetto era stato finanziato dal programma EU DEAR (Development Education and Awareness Raising) e permise di esplicitare, da un lato, il rapporto tra cibo, città e sviluppo e, dall'altro, la necessità di lavorare in questa direzione attraverso alleanze tra società civile organizzata e enti locali.

---

<sup>3</sup> Fra tutti si segnala il progetto Pull Down The Line (2011-2014) che sviluppò strumenti di analisi e pianificazione di attività economiche legate a sistemi alimentari sostenibili a scala territoriale <http://www.cooperazionemilanese.org/pull-down-the-line/obiettivi.html> (ultima consultazione 13.06.2022)

<sup>4</sup> Da questo punto del testo, i documenti relativi alle decisioni del Comune e a tutti i progetti e iniziative citate sono disponibili sul sito istituzionale [www.foodpolicymilano.org](http://www.foodpolicymilano.org) (ultima consultazione 13.06.2022)

L'origine e i contributi che costituirono la base di questo progetto furono diversi. Vale la pena qui ricordare sia il ruolo dell'ufficio Cooperazione del Comune di Milano che, come abbiamo visto, stava lavorando da qualche anno sul rapporto cibo città, sia il ruolo di diverse delle ONG sopracitate e che erano già molto connesse con contesti internazionali. Il progetto fu presentato in riferimento esplicito all'Anno Europeo dello Sviluppo (il 2015), legando il tema del cibo a quello dello sviluppo, come richiamato anche dal titolo e come condiviso dalle ONG partner che avevano questo come loro tema fondativo.

Nell'arco di tempo trascorso dalla formulazione del progetto DEAR fino alla sua approvazione e partenza, passò un tempo abbastanza lungo nel quale EStà propose al Comune e a Fondazione Cariplo un percorso per la costituzione di una "Strategia Generale sul cibo per la città di Milano". La formulazione originaria della proposta, infatti, utilizzava questa definizione per segnare la differenza rispetto alla traduzione italiana del termine *policy* utilizzata nei contesti anglosassoni e per rimarcare il carattere sistemico e strategico della proposta che, di per sè, non è necessariamente implicito nel termine *policy*.

Sul piano teorico e metodologico questa proposta nasceva prima di tutto come evoluzione delle già citate ricerche-azione che il Laboratorio di Progettazione Ecologica del Politecnico aveva realizzato sia nel territorio milanese, sia nei vari progetti di cooperazione internazionale cui avevano

partecipato alcuni dei membri di EStà prima della fondazione di quest'ultima. Pur sviluppandosi in modo indipendente, la proposta di strategia locale si integrava anche con il progetto DEAR; dal momento che quest'ultimo nasceva in parte dall'interazione di persone che si erano variamente intrecciate in molte delle vicende locali e internazionali sopra menzionate (Ufficio Cooperazione Internazionale del Comune, ONG, ecc.).

Ancora una volta, quindi, la connessione tra progetti puntuali e percorsi di medio lungo periodo nasceva e si sviluppava non in virtù di un disegno istituzionalmente definito ma più per la somma di azioni condotte all'interno di un contesto di scambio di idee e di persone cresciute con sensibilità affini e operanti in diversi contesti istituzionali e non istituzionali.

Ciascuno di questi progetti e percorsi meriterebbe un commento perché, come in ogni processo a più voci, ci sono visioni differenti ma anche ricadute che possono essere osservate e misurate in tempi fra loro anche molto diversi.

Tra tutti vale però la pena di ricordare il percorso di Expo dei Popoli che si sviluppò nell'ambito del progetto DEAR. Expo dei Popoli nasceva come percorso parallelo alle iniziative legate a Expo 2015 e incentrato su attività e temi caratteristici della società civile nelle sue diverse articolazioni: movimenti del cibo, ONG, reti sociali, ecc. Oltre al grande rilievo mediatico

che ebbero le iniziative pubbliche e i dibattiti organizzati da Expo dei Popoli in diverse città italiane, il progetto mirava a promuovere la costruzione di un luogo strutturato di dialogo tra Comuni e società civile a livello locale e, parallelamente, a stimolare il confronto con altri analoghi percorsi nelle altre città partner. Il tutto per collegare questo confronto ai vari processi esistenti tra movimenti sociali a livello europeo e internazionale sui temi della sovranità alimentare e del diritto al cibo e che, negli anni immediatamente precedenti, avevano portato alla riforma del Comitato Mondiale sulla Sicurezza Alimentare anche con l'istituzionalizzazione della presenza della società civile nel Comitato stesso.

## 2. La Food Policy tra dimensione locale e internazionale

### 2.1 L'avvio del processo

L'avvio quasi contemporaneo del progetto DEAR e del breve percorso di definizione del protocollo di Intesa tra Comune e Fondazione Cariplo portò, nella stesura del Protocollo, ad una distinzione piuttosto esplicita tra un percorso locale i cui indirizzi metodologici e operativi erano affidati alla Fondazione e un percorso internazionale prevalentemente centrato sul Comune di Milano e sostenuto da un riorientamento significativo delle attività originariamente previste all'interno del progetto DEAR. Dal punto

di vista della programmazione operativa il coordinamento tra le due parti era garantito da un allegato tecnico da rinnovare e definire annualmente per implementare gli indirizzi definiti su un arco dei cinque anni all'interno del protocollo.

Il fatto che questi due percorsi, locale e internazionale, abbiano preso forma contemporaneamente - e, per certi versi, anche in modo temporalmente casuale - è anche il motivo per cui il percorso locale della Food Policy di Milano sia stato incardinato fino dall'inizio all'interno dell'Ufficio Relazioni Internazionali del Comune che, dal punto di vista delle filiere decisionali e tecnico-amministrative di un ente locale, ad uno sguardo esterno costituisce un elemento piuttosto inusuale. In realtà questa collocazione nell'organigramma del Comune si è recentemente replicata anche in altre città che, negli ultimi anni, hanno avviato dei processi per la definizione di una politica locale del cibo appoggiandosi a progetti europei. Ciò è dovuto al fatto che, spesso, questi progetti vengono costruiti in misura significativa da uffici che si occupano di relazioni internazionali e progetti europei e non dai diversi settori dell'Amministrazione che si occupano di temi specifici sul piano tecnico. Nel caso milanese questa coincidenza è stata data dal fatto che l'ufficio responsabile delle relazioni internazionali era incardinato nella Gabinetto del Sindaco e che la proposta di una strategia locale tra Comune e Fondazione era stata fatta proprio al Gabinetto del Sindaco al fine di

favorire la trasversalità della responsabilità politiche all'interno del Comune come garanzia di un approccio sistemico all'intero processo.

La combinazione di questi eventi ha dato forma concretamente al percorso della Food Policy di Milano che fu lanciata pubblicamente il 14 luglio 2014 nel corso di un evento pubblico in cui l'accordo tra Comune e fondazione venne comunicato rispettivamente dal Sindaco Pisapia e dal presidente Guzzetti e la sintesi del percorso fu descritta da EStà in quanto supporto tecnico scientifico previsto dallo stesso Protocollo.

### *2.2 L'impostazione tecnico-metodologica e le prime attività tra delega tecnica e interazione con gli attori attivi*

Da questo punto si può dire che il percorso ebbe, nello stesso momento, una forte accelerazione, una spinta organizzativa e anche una distinzione significativa rispetto ad alcuni temi e processi che si erano sviluppati in quella che qui è stata chiamata "la preistoria della Food Policy di Milano". Infatti, fino a quel momento gli attori che sulla scena milanese avevano variamente spinto verso un sistema alimentare cittadino erano sostanzialmente legati agli attori e alle reti della produzione e del consumo consapevole, del commercio equo e ad alcune componenti della cooperazione internazionale. Come è stato richiamato, molti di questi attori si erano mossi sia sul piano concreto dei progetti sul territorio sia su quello del dibattito culturale e politico cittadino e

metropolitano intervenendo anche in alcune arene politiche nelle fasi elettorali.

Diversamente, la distinzione tra le responsabilità operative tra il percorso locale e quello internazionale, la separazione tra le attività di Expo dei Popoli e quelle del Comune (fatta eccezione per il coinvolgimento dell'Ufficio Cooperazione Internazionale) e l'incardinamento nel percorso locale all'interno dell'Ufficio Relazioni Internazionali sono alcuni dei fattori chiave che hanno fatto sì che, per i primi due anni, l'implementazione del Protocollo d'Intesa delle attività abbiano avuto un connotato prevalentemente tecnico e che siano state in larga parte affidate al supporto tecnico-scientifico esterno fornito da Fondazione Cariplo.

L'impostazione "sistemica e strategica" che era stata data alla Food Policy di Milano fino dalle sue prime formulazioni e, successivamente, ai contenuti del Protocollo quinquennale e agli allegati tecnici annuali, nasceva dagli approcci e dalla strumentazione tecnica tipica degli *approcci strategici* alle politiche derivanti soprattutto dai mondi dell'analisi delle politiche e dell'institutional design. In rapporto a questi approcci, l'impostazione prevedeva un approccio processuale basato sulla compresenza di forme di consultazione aperta sulle priorità e di partecipazione orientata ai progetti; di documenti di indirizzo sottoposti all'approvazione di Giunta, Consiglio e Commissioni consiliari; di un apposito ufficio e di gruppi di lavoro interni all'Amministrazione; di analisi

qualitative e quantitative da elaborare e utilizzare nelle diverse fasi del processo (analisi iniziali, comunicazione, argomentazione degli obiettivi, supporto progettuale, ecc.); di strumenti di monitoraggio nel tempo degli obiettivi e di coinvolgimento di diversi livelli istituzionali.

Fino dall'inizio questo coinvolgimento non è stato inteso solo come costruzione di spazi politici, 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. Le prime fasi del lavoro si concretizzarono principalmente in 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 fu 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 che coinvolsero un centinaio di persone (ricercatori, personale di Fondazione Cariplo, membri di associazioni e fondazioni milanesi, esperti, attori sociali rilevanti).

Il prodotto di questo lavoro fu sintetizzato in un documento molto sintetico chiamato "Le 10 questioni della Food Policy di Milano" (Governance, Educazione, Sprechi, Accesso, Benessere, Ambiente, Agroecosistema, Produzione, Finanza, Commercio) che, fino dal titolo, era stato pensato per stimolare la discussione su alcune questioni rilevanti. Da parte del gruppo di lavoro, infatti c'era l'intenzione, da un lato, di tenere alto il livello dell'obiettivo ("sistemico e strategico") e, dall'altro, di rendere fruibile e trattabile questa complessità enucleando alcuni punti chiave.

Nel corso di un incontro con l'intera Giunta Comunale vennero esplicitate le connessioni tra la "10 Questioni" e le competenze dei diversi assessori e vennero date alcune indicazioni preliminari sulle 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.

### *2.3. L'approvazione istituzionale*

A partire dal documento delle "10 Questioni" e dalle indicazioni preliminari della Giunta furono promossi due incontri con la Commissione consiliare Expo e una consultazione pubblica per contribuire a individuare le priorità di lavoro e raccogliere contributi attivi

per l'implementazione pratica. La consultazione, che avvenne anche attraverso una piattaforma on line, fu organizzata tramite incontri avvenuti nelle 9 Zone di Milano (poi denominate Municipi), incontri con alcune tipologie specifiche di attori (soggetti del Terzo Settore, una selezione di aziende e di start up, associazioni di migranti, ecc.). La fase di consultazione si concluse il 14 giugno 2015 con un evento ad inviti chiamato Electronic Town Meeting, durante il quale 150 partecipanti lavorarono anch'essi sull'individuazione di priorità.

Al termine delle consultazioni le indicazioni emerse, ridiscusse all'interno del Comune e connesse agli esiti delle analisi condotte in precedenza, diedero vita al documento "Linee di Indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020" che fu approvato il 5 ottobre 2015 dal Consiglio Comunale dopo una seduta di discussione. Il documento descrive 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 venne poi aggiunta una quinta, legata alla promozione della ricerca in campo agroalimentare.

Le Linee di Indirizzo contengono anche indicazioni per 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 venne 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 il 15 ottobre da parte di 120 Città del mondo.

In tutta questa fase la comunicazione della Food Policy da parte del Comune su diversi media fu legata soprattutto alla figura del Sindaco e il tema della lotta allo spreco di cibo come tema di giustizia sociale fu di gran lunga quello più comunicato in tutte le sedi sia locali sia internazionali. Gli altri temi, che hanno fortemente caratterizzato la preistoria del processo e che erano presenti sia nell'analisi, sia nel documento delle "10 Questioni" e nelle stesse Linee di Indirizzo approvate da Giunta e Consiglio, apparvero nei diversi canali comunicativi trattate in maniera decisamente minore.

### **3. Il processo di strutturazione interna al Comune**

#### *3.1 La definizione della governance e lo sviluppo progettuale*

La fase di realizzazione e di implementazione di progettualità coerenti con le Linee di Indirizzo della Food Policy 2015-2020, cambiò in modo rilevante a maggio 2016 quando una delibera di Giunta diede 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, parallelamente, di istituire il Segretariato del MUFPP nell'ambito del settore Relazioni Internazionali.

Questo consolidamento della governance è avvenuto sul finire della Consiliatura Pisapia per consolidare un lascito tecnico-istituzionale oltre che politico. Si tratta di un passaggio rilevante perché la delibera indicava la volontà di procedere da una fase sperimentale durata due anni, nella quale una parte rilevante delle attività di gestione del processo furono affidate ad un supporto tecnico-scientifico esterno, ad una fase di costruzione e consolidamento di competenze interne al Comune. La delibera permise 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.

Dall'approvazione della delibera all'avvio della sua piena attuazione passò circa un anno, durante il quale ci furono le elezioni comunali e la relativa fase riorganizzativa legata alla consiliatura del Sindaco Sala. Nella primavera 2017 la responsabilità politica della Food Policy fu assegnata alla Vicesindaca Anna Scavuzzo che, nella consiliatura precedente, aveva

seguito da vicino tutta la prima fase dei lavori in veste di consigliere comunale e che, in quanto vicesindaca, poteva svolgere un ruolo di garanzia di trasversalità rispetto ai diversi temi e deleghe assessorili. Sotto questa responsabilità e in attuazione della delibera organizzativa dell'anno precedente, nel mese di settembre venne insediato l'Ufficio Food Policy di cui inizialmente fecero parte due persone: una con compiti più tecnici e l'altra più dedicata alla comunicazione.

Delle cinque priorità indicate nelle "Linee di Indirizzo 2015-2020" su cui si concentrò la maggior parte delle attività rimase quello della lotta allo spreco di cibo e, da una fase basata soprattutto sulla promozione di accordi di carattere istituzionale (ad esempio l'accordo "Milano a zero sprechi: smart city e food sharing" tra il Comune e Assolombarda, l'associazione lombarda di Confindustria), prese forma anche una fase realizzativa. Nel giro di alcuni mesi si avviarono diversi progetti di recupero del cibo nelle scuole e viene approvata la riduzione fiscale della TARI per le utenze non domestiche che donano le eccedenze, in attuazione e potenziamento della Legge Gadda appena approvata. Il Comune cominciò ad agire anche come piattaforma progettuale, facilitando ad esempio 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 una serie di filiere di ortofrutta per le

mense di Milano Ristorazione, la società partecipata del Comune che serve le scuole di Milano <sup>5</sup>.

Come ulteriore consolidamento della governance e della strumentazione tecnica a servizio del processo, nell'autunno 2017 è stato avviato un aggiornamento dell'analisi realizzata nel 2014 per il documento delle "10 Questioni della Food Policy di Milano", anche al fine di impostare la base per un sistema di monitoraggio della Food Policy. Il risultato, presentato a giugno 2018, è stato un report in due volumi, uno dei quali è stato dedicato agli approfondimenti tematici sul ciclo alimentare e sul contesto di riferimento secondo l'impostazione data nel 2014. Il secondo volume contiene una sorta di "narrativa delle cinque priorità della Food Policy" che è stata costruita riaggregando intorno a ciascuna della priorità sia le parti più significative degli approfondimenti tematici, sia le mappature dei progetti locali e internazionali del Comune e degli attori della città (100 progetti esemplificativi), con una particolare attenzione a quelli supportati da Fondazione Cariplo. Il secondo volume contiene anche l'impostazione di un sistema di monitoraggio della Food Policy costruito in riferimento al Monitoring Framework del MUFPP. Questo monitoraggio è stato impostato sia per verificare lo stato di alcuni temi oggetto di politiche locali, sia per 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.

### *3.2 Il potenziamento dell'Ufficio Food Policy e il legame locale/nazionale/internazionale*

A partire dal suo insediamento l'Ufficio Food Policy si caratterizza come un soggetto dedicato prevalentemente allo sviluppo progettuale. Il suo incardinamento presso il Gabinetto del Sindaco ha garantito fin dall'inizio la possibilità di operare in modo trasversale. Esso è stato dedicato alla costruzione di progetti ed iniziative senza sovrapporsi agli uffici dei vari settori del Comune che sono già istituzionalmente preposti ad attività specifiche (es. gestione mense scolastiche, agricoltura, rifiuti, commercio, ecc.). L'ufficio Food Policy si è piuttosto caratterizzato come soggetto tecnico che affianca agli uffici di settore per lo sviluppo di progetti innovativi e che, ove possibile, facilita l'integrazione tra i diversi settori per facilitare un approccio progressivamente sempre più sistemico ai temi del cibo nelle politiche del Comune.

Un aspetto interessante è che, da questa fase, il consolidamento e lo sviluppo delle attività dell'Ufficio si caratterizza per uno stretto legame tra

---

<sup>5</sup> <https://foodpolycymilano.org/19-filiere-parco-sud-mense/> (ultima consultazione 13.06.2022)

azione locale e connessioni internazionali. Viene infatti data un'impostazione per la quale, ove possibile per i tempi e i temi di lavoro, ogni attività locale viene connessa anche ad un progetto internazionale o ad attività di scambio con altre città italiane. Questa modalità di lavoro produce diversi effetti e risultati. Prima di tutto si rende concreta la connessione tra le attività che Milano realizza localmente e quelle che riguardano lo sviluppo del MUFPP e, in secondo luogo, si esplicita il ruolo di snodo di esperienze innovative legate alle politiche del cibo che Milano intende giocare. Questo consente anche la promozione di una serie di progetti europei che rafforzano sia le reti di scambio tra le città a più livelli, sia la comunicazione locale.

Questi progetti europei forniscono anche risorse per ampliare progressivamente lo staff dell'Ufficio, creando un effetto moltiplicatore sul piano delle capacità operative; fermo restando il suo ruolo di soggetto tecnico che affianca uffici di settore per l'attivazione di progetti e che lavora per la facilitazione di attività trasversali. Questi sviluppi reinterpretano e finalizzano maggiormente la collocazione originaria della Food Policy all'interno delle relazioni internazionali del Comune, esplicitando maggiormente una direzione che parte dai bisogni e dalle azioni locali e che costruisce a partire da esse le attività internazionali.

Nel dare progressivamente corpo a questa dinamica tra locale e sovralocale il Comune di Milano coordina il gruppo di lavoro legato al cibo

all'interno di Eurocities; il network che raggruppa circa 200 grandi città Europee. Questo gruppo di lavoro si configura come luogo di scambio sia di carattere istituzionale, sia tra i diversi funzionari impegnati sui temi del cibo e diventa anche un contesto chiave per l'elaborazione di progetti dell'ambito di diversi programmi europei.

Parallelamente il Comune opera sul piano tecnico e istituzionale costruendo relazioni con diversi contesti europei, consolidando anche un ruolo di interlocutore 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 Salute e Sicurezza Alimentare della Commissione Europea, ecc.).

Questo approccio di governance multilivello molto esposto a livello europeo e internazionale consente, nel corso degli anni, anche di legittimare e accreditare sempre di più le attività locali. Questo avviene sia nell'ambito delle attività di relazione e di scambio propriamente intese (Annual Gathering MUFPP e Fora regionali del MUFPP; incontri tematici tra tecnici; ecc.) sia per il fatto che il reperimento di fondi europei facilita un potenziamento dell'Ufficio che, attraverso i tradizionali percorsi interni, avrebbe probabilmente avuto un iter più lento sia sul piano della legittimazione, sia su quello operativo.

### 3.3 L'estensione del campo di azione

Come si diceva sopra questo processo di crescita è reciprocamente connesso con l'aumento delle azioni che l'Ufficio ha progettato e implementato nel corso del tempo. Il sito della Food Policy di Milano contiene l'elenco aggiornato di questi progetti, che testimoniano una Estensione dei campi di intervento <sup>6</sup>. Il tema della lotta allo spreco di cibo nelle sue diverse declinazioni risulta comunque essere il tema dominante con diversi progetti rivolti alle scuole, ai mercati, alla ristorazione pubblica privata, ecc. ma, a questo tema, si affiancano progressivamente progetti sull'educazione, sugli orti, sulla produzione agricola urbana e periurbana, sul procurement locale delle mense scolastiche, sull'integrazione tra sistema alimentare e rigenerazione urbana, ecc.

Su alcuni di questi progetti vengono attivate delle forme di interazione strutturata con gli attori della città che il Comune chiama "Comunità di pratica". Si tratta di incontri della durata di circa 2 ore in cui alcuni esperti propongono in modo sintetico il tema in oggetto (es. orti didattici; riduzione della plastica monouso nella ristorazione; lotta allo spreco alimentare; filiere corte per la ristorazione scolastica; ecc.) per poi raccogliere commenti, integrazioni e proposte da parte dei soggetti invitati. Questi incontri costituiscono la modalità privilegiata di confronto

tra il Comune e la città e, nel caso della lotta allo spreco alimentare, sono diventati anche un appuntamento periodico di verifica condivisa delle azioni e di ulteriore rilancio progettuale. E' in questo contesto che matura, ad esempio, l'esperienza dell'Hub alimentare per il recupero e la redistribuzione del cibo a scala del quartiere, che merita una menzione particolare non solo per i contenuti ma anche per le modalità della sua definizione e implementazione. L'idea dell'Hub di quartiere era stata proposta fino dalle prime fasi della Food Policy, ma trova la sua attuazione a partire da gennaio 2019 nel quartiere Isola e la sua esperienza risulta determinante per la rapida moltiplicazione e organizzazione di esperienze analoghe fino dai primissimi giorni del lockdown del 9 marzo 2020. A partire dal 16 marzo, infatti, il Comune dà vita all'organizzazione di analoghi hub in ciascuno dei Municipi di Milano, arrivando a costituirne 10 e coordinando sia l'azione di una serie di attori chiave già impegnati su questi temi (es. Caritas, Banco Alimentare, Croce Rossa, IBVA, Fondazione Cariplo, ecc.), sia le società partecipate del Comune (Milano Ristorazione, AMAT, ATM e SoGeMi), sia diversi settori dello stesso Comune sia un'ampia serie di volontari.

---

<sup>6</sup> <https://foodpolicymilano.org/progetti/> (ultima consultazione 13.06.2022)

### 3.4 Integrazione sistemica e organizzazione: dall'Ufficio Food Policy all'Area Food Policy

A seguito del rinnovo del mandato del Sindaco Sala, dall'autunno 2021 viene avviata anche una riorganizzazione complessiva degli uffici comunali che porta un profondo cambiamento e una ricollocazione dell'Ufficio Food Policy. Nell'ambito di questa riorganizzazione ad Aprile 2022 viene creata l'Area Food Policy, coordinata da un direttore appositamente nominato ed organizzata in sei strutture che, oltre agli aspetti amministrativi, si occupano, rispettivamente, di agricoltura, del coordinamento e controllo di Milano Ristorazione (mense scolastiche); di povertà alimentare, delle partnership e del MUFPP, con il relativo trasferimento delle conoscenze.

Si tratta di un passaggio fondamentale perché dà compimento sia all'approccio dato nelle fasi iniziali di tutto il processo, sia alla delibera di indirizzo del 2016 le cui parti organizzative e di governance erano state solo parzialmente implementate. È presto non tanto per dare una valutazione degli effetti di questa organizzazione (cosa che esula dai fini di questo testo), ma anche per descriverne le modalità pratiche di azione. Si può comunque dire che questo sia un passo fondamentale perché, in questo modo, si riconosce sul piano formale e organizzativo e si istituzionalizza il carattere trasversale dell'approccio dato all'intero processo; facilitando in questo modo sia la connessione orizzontale di

diversi ambiti, sia l'integrazione verticale tra l'azione locale e le connessioni nazionali ed internazionali, costituendo in sé un processo di innovazione istituzionale non comune anche in altri campi di policy di più lunga tradizione.

### Bibliografia

Minotti, B., Affinita, V., Calori, A., & Federici, F. (2022). The integration of food policies in a local administration system: the case of the Milan food policy. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 46(7), 1087-1109.

Calori A., Federici F., Coronavirus and beyond: empowering social self-organization in urban food systems, *Agriculture and Human Values*, Springer, 37 (3), 2020.

Calori A., Federici F., Maggi M., Cibo come politica urbana: l'esperienza della Food Policy di Milano, *Urban@it*, 2/2018.

Calori A., Sustaining Grassroots Initiatives and Institutional Roles in the Urban Food Policy of Milan, *Urban Agriculture Magazine* n.28, May 2015

Calori A., Do an Urban Food Policy needs new institutions? Lesson learned from the Food Policy of Milan toward Food Policy Councils, in: *7th International Aesop Sustainable Food Planning*, Conference Proceedings, Torino, 7-9 October 2015, edited by Giuseppe Cinà and Egidio Dansero, Torino, Politecnico di Torino, 2015

Porro A., Corsi S., Scudo G., Spigarolo R., Il contributo della ricerca Progetto Bioregione allo sviluppo di sistemi agroalimentari locali sostenibili, *Scienze del Territorio*, 2/2014

Calori A., "Innovazione sociale e economie territoriali nel Parco Agricolo Sud Milano", in Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di) *Patto Citta' Campagna. Un Progetto*

*di Bioregione Urbana per la Toscana Centrale*, Florence University Press, Firenze 2009.

Ferraresi G. (a cura di), *Produrre e Scambiare Valore Territoriale. Dalla Città Diffusa allo Scenario di Forma Urbis et Agri*, Alinea, Firenze 2009.

Calori A., Sanvito D. ,“Esperienze europee di filiere agro-alimentari alternative locali e di qualità: verso politiche pubbliche di radicamento territoriale”, in Ferraresi G. (a cura di), *Produrre e Scambiare Valore Territoriale. Dalla Città Diffusa allo Scenario di Forma Urbis et Agri*, Alinea, Firenze 2009.

Calori A. (a cura di), *Coltivare la città*, Terre di Mezzo-Altroeconomia, 2009, Milano.