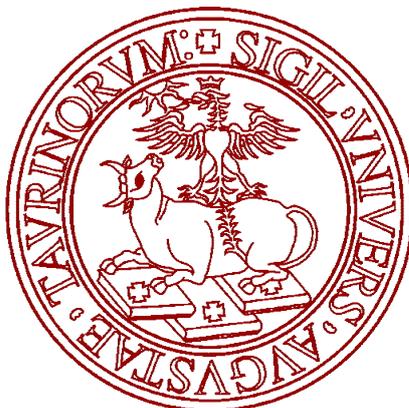


Università degli Studi di Torino

Dipartimento di Culture, Politica e Società

Corso di laurea magistrale in Scienze del Governo



**RECUPERO E REDISTRIBUZIONE SOCIALE DELLE
ECCEDENZE ALIMENTARI: IL PROGETTO REPOPP DI
TORINO**

Relatore: Chiar.mo Prof. Egidio Dansero

Correlatrice: Prof.ssa Alessia Toldo

Candidato:

Vittorio Sabatini

Matricola 779715

Anno Accademico 2020/2021

Indice

Introduzione	6
Ringraziamenti	8
Capitolo 1: Gli impatti delle perdite e degli sprechi alimentari	9
1.1 Il paradosso della scarsità nell'abbondanza	9
1.2 La sicurezza alimentare e il problema dell'accesso al cibo	11
1.3 La tutela (violata) del diritto al cibo	14
1.4 Perdite e sprechi lungo la filiera agroalimentare	16
Capitolo 2: Gli indirizzi di policy sullo spreco alimentare	20
2.1 Il tema del <i>food waste</i> nel dibattito internazionale	20
2.2 La <i>Farm to Fork Strategy</i> (F2F) europea	24
2.3 Lo spreco alimentare nel sistema normativo italiano	30
2.4 La legge Gadda: circuiti del dono e del recupero	32
2.5 La legge francese 2016-138	37

Capitolo 3: Le strategie urbane di contrasto allo spreco alimentare	40
3.1 L’eredità di EXPO 2015: il Milan Urban Food Policy Pact	40
3.2 Linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020	42
3.3 Il ruolo delle <i>urban food policies</i>	46
3.3.1 Definizioni, contenuti, strumenti	48
3.3.2 <i>Food Policy Council</i>	51
3.3.3 <i>Food Governance</i>	55
3.4 La gestione dell’ <i>urban food waste</i>	57
Capitolo 4: L’approccio all’<i>Urban Food Policy</i> della Città di Torino	63
4.1 La pianificazione del sistema del cibo a Torino	63
4.1.1 Il III Piano Strategico: “Torino Metropoli 2025”	65
4.1.2 Nutrire Torino Metropolitana	68
4.1.3 L’Atlante del Cibo di Torino metropolitana	70
4.2 Raccolta e redistribuzione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale: le risposte locali	72
4.3 <i>Case study</i> : il progetto RePoPP (<i>Re-design Project of Organic waste in Porta Palazzo market</i>)	78
Conclusioni	89
Appendice	93

Bibliografia

97

Siti consultati

103

Introduzione

*Adesso è tutto finito, e dev'essere stato il rapido inaridimento di questa regione a spingere i suoi abitanti a riversarsi oltre la Porta di Zungaria, fino ai bassopiani del Balqaš e dell'Ob', allontanando i precedenti abitanti, e causando le grandi migrazioni e invasioni dell'Europa avvenute durante i primi secoli della nostra era.*¹

La pandemia generata dal SARS-CoV-2 è stata senza dubbio un evento spartiacque, di portata storica. Essa ha incrinato l'attuale paradigma economico *mainstream* neoliberale e ha messo in evidenza problemi ecologici e sociali rimasti in parte latenti, tra cui la povertà alimentare. Tale problema pubblico rientra nelle cosiddette *food policy*, politiche adottate da governi, enti locali e organizzazioni non profit per indirizzare la produzione, la trasformazione, la distribuzione, il consumo di cibo, il suo recupero e la gestione dei rifiuti organici. Si tratta, quindi, di decisioni trasversali che riguardano non solo la lotta allo spreco alimentare e la redistribuzione delle eccedenze a scopi caritatevoli ma anche, per esempio, la promozione di diete sostenibili e l'utilizzo di sistemi logistici a basso impatto ambientale (Dezio e Marino 2016; BCFN e MUFPP 2018; Fattibene 2018; Capano et al. 2019).

È importante evidenziare che, nel 2020, il cibo ha ormai assunto un ruolo di primo piano nelle vicende globali e locali, creando contrapposizioni tra nazional-sovrani favorevoli a dazi e autarchia alimentare e globalisti che si dimenticano delle diseguaglianze generate dal libero mercato (Martina 2020). Inoltre è stato assegnato il Premio Nobel per la pace al WFP (*World Food Program*) delle Nazioni Unite «per i suoi sforzi nel combattere la fame, per il suo contributo al miglioramento delle condizioni per la pace in aree colpite da conflitti e per il suo agire come forza trainante per prevenire l'uso della fame come arma di guerra e di conflitto»². È fondamentale sottolineare come i conflitti armati siano ancora oggi la principale causa della fame nel mondo.

A Torino, città finalista insieme a Dijon, Grenoble e Tallin per il titolo di *European Green Capital* del 2022³, il dibattito sul cibo continua a essere molto vivace e approfondito. L'ultima edizione di Terra Madre – Salone del Gusto, intitolata *Our food, our planet, our future*, ha ibridato il proprio formato con una ricca versione “onlive” lunga sei mesi, fino al congresso

¹ Kropotkin, P., *The Desiccation of Eur-Asia*, in «The Geographical Journal», vol. 23, no. 6, giugno 1904, pp. 722-734. La citazione è stata ripresa nel breve saggio di Mike Davis, *Il deserto che verrà. Kropotkin e la scoperta del cambiamento climatico*, Luiss University Press, Roma, 2020.

² *L'assistenza alimentare: un passo verso la pace e la stabilità*, (2020), <https://it.wfp.org/fame%20e%20conflitti>.

³ Il prestigioso riconoscimento, assegnato ogni anno dalla Commissione Europea alla città con più di 100mila abitanti che riesca a distinguersi come esempio virtuoso nella tutela dell'ecosistema urbano, è stato poi conferito al comune di Grenoble. Le città finaliste e la vincitrice entreranno, inoltre, a far parte dell'*European Green Capital Network*, una rete esclusiva che darà loro la possibilità di condividere le migliori pratiche ambientali.

internazionale di Slow Food fissato per l'aprile 2021. L'Assemblea Popolare Torino, inoltre, ha organizzato vari tavoli di lavoro virtuali sul tema della giustizia alimentare. La Rete 29 settembre di Food Pride (rete di enti e associazioni che si è costituita per fornire una risposta concreta allo spreco alimentare sul territorio della Città di Torino), il cui nome richiama la neoinstituita giornata internazionale sulla "consapevolezza sugli sprechi e le perdite alimentari"⁴, sta invece portando avanti un'importante mappatura nazionale dei gruppi formali e informali, operanti nella valorizzazione delle eccedenze e nel loro riutilizzo sociale⁵.

La domanda di ricerca che mi sono posto nel realizzare la tesi di laurea magistrale è stata quella di indagare, attraverso una ricerca qualitativa con interviste semistrutturate ad attori qualificati del settore, il problema dello spreco alimentare utilizzando come *driver* privilegiato RePoPP, progetto nato nel mercato all'aperto di Porta Palazzo. Avendo quest'ultimo già ottenuto importanti riconoscimenti a livello nazionale e internazionale, può fungere da modello di solidarietà sociale replicabile anche in altri contesti urbani? Oltre alla riduzione del surplus, è possibile infatti combattere lo spreco alimentare anche con la distribuzione di cibo agli indigenti, il cui numero è salito a causa del protrarsi dell'emergenza sanitaria. Una volta terminata la fase inedita scaturita dal Covid-19, verrà infatti potenziato e reso strutturale il sistema di aiuto predisposto a favore delle persone in condizione di fragilità, come nel caso di Torino Solidale? Al momento si assiste a una frammentazione dei modelli di intervento, spesso legati al settore privato, a cui corrispondono differenti approcci al tema della povertà alimentare.

In quest'ottica sarebbe auspicabile istituire, nel contesto torinese, un Consiglio metropolitano del cibo (ed eventualmente anche una *Food Commission*⁶) e redigere un'agenda alimentare condivisa, multilivello e *multi-stakeholder*, all'interno di una complessa governance pubblico-privato. In questo modo potrebbero essere maggiormente favorite la replicabilità e la scalabilità

⁴ Partecipazione, Recupero, Inclusione, Distribuzione e Educazione sono le cinque parole chiave della rete Food P.R.I.D.E., il cui Manifesto contro lo spreco alimentare è stato presentato il 5 febbraio 2021 a Torino. In precedenza il 19 dicembre 2019 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva designato il 29 settembre come Giornata internazionale della consapevolezza della perdita e dello spreco alimentari (IDAFLOW), riconoscendone la valenza come mezzo per sensibilizzare sull'importanza del problema e sulle possibili soluzioni, a tutti i livelli e in ogni fase della filiera alimentare. Lo slogan scelto per la giornata, *Stop food loss and waste. For the people. For the planet*, riassume l'importanza della tutela dell'ambiente e dell'equità di accesso al cibo.

⁵ La mappatura, in cui sono state schedate oltre 50 realtà, è reperibile al seguente link: https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1OunsGcILZo2Xz3omnZUyd5DKNHX_yJrn&ll=43.20358951295236%2C12.613555050000016&z=6.

⁶ Nel capitolo B.21 del terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino, denominato "Torino Metropoli 2025", si legge: «La Food Commission sarà un tavolo molto ampio, di carattere non istituzionale, ma in grado di cooperare con le istituzioni per promuovere approcci alle politiche alimentari che favoriscano le istanze emerse dal confronto con gli attori del settore. Pensata come struttura agile e snella, dotata di un piccolo nucleo operativo e autonomia finanziaria, la Food Commission dovrà funzionare come luogo di aggregazione e catalizzatore di competenze, saperi, attività e progetti».

delle buone pratiche di *food sharing*. A questo proposito, sono di fondamentale importanza gli studi compiuti dall'Atlante del Cibo di Torino⁷, progetto avviato nel 2016, di natura transdisciplinare e inter-ateneo (Politecnico di Torino, Università di Torino e Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo), al fine di mappare il sistema alimentare metropolitano torinese. Tali ricerche accademiche possono essere di utile supporto tanto per le pubbliche amministrazioni locali quanto per gli altri attori inseriti nel sistema territoriale del cibo, cittadini inclusi (Quaglia et al. 2019).

La tesi si suddivide in quattro capitoli.

Nel primo capitolo, verrà presentato al lettore il paradosso che intercorre fra livelli crescenti di povertà alimentare e di spreco di risorse ancora edibili ma non più vendibili. Tali tematiche rientrano fra gli ambiziosi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'ONU da raggiungere entro il 2030 (data di non ritorno per il contrasto ai cambiamenti climatici). Verranno fornite anche delle chiavi di lettura teoriche, come la sicurezza alimentare e il diritto al cibo (entrato nello Statuto della Città di Torino nel 2016⁸), importanti per comprendere le future strategie dell'ONU contro la fame in vista del prossimo *Food Systems Summit 2021*. Infine, verrà fatta chiarezza dal punto di vista semantico tra perdite e sprechi alimentari, riconducibili a diverse fasi della filiera agroalimentare.

Nel secondo capitolo, si prenderà in esame il tema del *food waste* sul piano internazionale ed europeo, con particolare attenzione alla nuova strategia UE *Farm to Fork*, per poi discutere criticamente la legge n. 166/2016, altrimenti nota come “legge Gadda”, sugli sprechi alimentari, ed effettuare un breve confronto con l'analoga legge francese.

Nel terzo capitolo, si approfondiranno il mega evento internazionale di EXPO e le ricadute generate sul tema delle politiche urbane del cibo e, in particolar modo, sugli aspetti relativi alla governance di questo. Oltre al MUFPP (Milan Urban Food Policy Pact) sono stati creati il Milan Center for Food Law and Policy, l'Ufficio Food Policy di Milano, gli obiettivi di Milan Food

⁷ La Giunta comunale di Torino ha approvato il 30 luglio 2019 una deliberazione sul progetto “Torino città del cibo”, con un protocollo per costruire azioni e conoscenza sul sistema del cibo di Torino e del territorio metropolitano. Tale protocollo di intesa è stato poi siglato il 7 febbraio 2020, con l'ingresso di quattro nuovi attori all'interno dell'Atlante del Cibo: il Comune di Torino e la Città Metropolitana di Torino, IRES Piemonte e Urban Lab.

⁸ La lettera o) dell'articolo 2 dello Statuto afferma che la Città di Torino intende “promuovere l'attuazione del diritto a un cibo adeguato, inteso come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, nutriente, sano accettabile da un punto di vista culturale e religioso, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna”.

Policy 2015-2020 e la Carta di Milano. Verrà inoltre fornito un modello di gestione dei rifiuti alimentari applicabile alla scala urbana, tripartito fra attori, aree di intervento e politiche pubbliche esistenti (con un focus sulle iniziative di *food sharing*).

Nel quarto capitolo, dopo aver illustrato gli eventi salienti relativi alla politica locale del cibo torinese, verrà presentato il progetto RePoPP, grazie al quale dall'inizio del 2017 al primo semestre 2021 sono stati recuperati 450 tonnellate di cibo ancora edibile e si è espanso durante la fase 1 della pandemia in altri mercati ortofrutticoli, in seguito alla chiusura prolungata del mercato di Porta Palazzo. RePoPP, avviatosi nel novembre del 2016 in occasione della Settimana europea per la riduzione dei rifiuti, è il proseguimento del precedente PoPP (Progetto Organico Porta Palazzo) ed è promosso dall'Assessorato all'Ambiente del Comune di Torino, Amiat (Gruppo Iren), Novamont ed Eco dalle Città, con il coordinamento scientifico dell'Università di Scienze Gastronomiche. L'attività è caratterizzata da obiettivi molteplici e interconnessi, come il miglioramento della raccolta differenziata facendo leva sull'integrazione sociale dei volontari richiedenti asilo, e, contestualmente, il contrasto allo spreco alimentare attraverso azioni di recupero e redistribuzione *in loco* delle derrate alimentari ancora edibili a fini di solidarietà sociale. RePoPP presenta un modello multi-attore all'interno di una *partnership* pubblico-privato e dimostra come un approccio circolare, compatibile con i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, possa essere il punto di svolta nella creazione di nuove food policy, allo stesso tempo locali e sostenibili.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare in primo luogo il prof. Dansero e la prof.ssa Toldo per il supporto alla stesura del presente elaborato. Ringrazio inoltre in ordine sparso il prof. dell'Università di Torino Giacomo Pettenati, il prof. del Politecnico di Torino Simone Mangili, le community manager di Planet Smart City Elena Fabris e Imma di Santo, Maurizio Vico e Roberta Molinar di Fondazione Mirafiori, il team di Eco dalle Città (in particolare il presidente Paolo Hutter, il project manager Giulio Baroni, Margherita Boaro, Alice Lavagno), la rete Food Pride, il team Change For Planet.

Capitolo 1

Gli impatti delle perdite e degli sprechi alimentari

1.1 Il paradosso della scarsità nell'abbondanza

Sebbene l'attuale capacità produttiva di beni alimentari sia sufficiente, in via potenziale, a soddisfare il fabbisogno nutritivo della popolazione mondiale, questo non impedisce il permanere e l'amplificarsi di enormi sperequazioni nell'accesso al cibo. Basti pensare che attualmente esistono nel mondo circa settecento milioni di persone denutrite a fronte di quasi due miliardi di persone in sovrappeso o obese (Giacomelli 2018). Tale "paradosso alimentare", invece di ridursi, ha continuato ad accrescere nel corso del tempo. Dal 1980, quando meno di una persona su dieci era obesa, il tasso di ipernutrizione (la differenza tra la quantità di cibo che una persona consuma e quello di cui avrebbe realmente bisogno) è pressoché raddoppiato, se non triplicato, in molti paesi OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), con impatti economici e sociali considerevoli. Questa incongruenza (l'esistenza di una larga fetta di popolazione mondiale denutrita a fronte di una produzione agricola sovrabbondante) mette in luce le contraddizioni della visione classica, secondo la quale il problema dell'insicurezza alimentare è una questione di natura agricola, risolvibile con un semplice aumento della produzione. Esso, infatti, non è da considerarsi come un problema a sé stante e circoscritto ma può essere influenzato da molti fattori quali la mancanza di educazione, di cure mediche o la presenza di altri ostacoli che impediscono il raggiungimento del benessere degli individui. Anche la FAO, istituto specializzato dell'ONU, ha evidenziato che la questione non è tanto se, a livello globale, il tasso di produzione agricola aumenterà come nei tempi recenti ma se alcune regioni particolarmente depresse e impoverite, come l'Africa subsahariana, saranno in grado di ridurre la povertà alimentare⁹.

Alla base della sperequazione nell'accesso al cibo (si veda il paragrafo successivo) vi sono alcuni motivi di carattere strutturale. In primo luogo, la prima causa di denutrizione è la povertà. Gli aspetti più importanti della lotta a tale fenomeno sono perciò rappresentati dall'aumento della ricchezza e da una sua più equa distribuzione. È interessante considerare come la crescita economica, potenziando il settore agricolo, sia una delle più rilevanti leve con cui fronteggiare il problema, dal momento che la maggior parte delle persone che non hanno risorse sufficienti

⁹ Negli ultimi anni sono state fornite diverse definizioni di povertà alimentare, più o meno articolate, anche se non si è ancora giunti a una sua definizione comunemente accettata, influenzando perciò di pari passo anche i modelli di misurazione del fenomeno. In linea di massima, le statistiche ufficiali (Istat ed Eurostat) considerano una persona o famiglia povera, dal punto di vista alimentare, se non è in grado di mangiare un pasto con carne, pesce, pollo (o equivalenti vegetariani) per due giorni consecutivi (ActionAid 2020).

per un adeguato accesso al cibo sono piccoli agricoltori insediati in zone rurali (cfr. capitolo 2.1). Questo approccio però, di maggior specializzazione agricola, non è sostenibile nel lungo periodo, perché

la strategia, spesso sostenuta, di concentrarsi esclusivamente sull'espansione dell'agricoltura - e specificamente sulle colture alimentari - è come mettere tutte le uova nello stesso paniere, e i pericoli di una tale politica possono essere davvero grandi (Sen 2000)¹⁰.

L'importanza del settore agricolo nella lotta alla povertà deriva da due fattori principali: l'alta incidenza della povertà nei paesi in via di sviluppo, in cui l'agricoltura rappresenta la principale fonte di reddito e di lavoro, e il fatto che la popolazione rurale, siccome dispone di un basso livello di scolarizzazione, sia impossibilitata ad avere fonti di reddito alternative, nel settore industriale o nei servizi. Ciò non vuol dire un semplice aumento della produttività agricola *tout court* ma richiede una più ampia distribuzione della ricchezza e favorire, specie nelle aree rurali, l'espansione di attività extra-agricole che offrano alle popolazioni più povere fonti diversificate e complementari di reddito e di occupazione. In caso contrario, l'agricoltura di molti paesi poveri o in via di sviluppo è destinata a rimanere in una condizione di pura sussistenza. In secondo luogo, tra gli elementi che influenzano in modo decisivo la facilità nell'accesso al cibo vi sono la crescente competizione per i terreni agricoli e le risorse idriche, spesso condotta tramite acquisizioni di grandi estensioni di terra da parte di investitori stranieri, in accordo con i soggetti locali, e la loro riconversione economica a scopi esclusivamente commerciali. Anche la produzione di biocarburanti, in risposta alla sfida della transizione energetica, ha determinato lo sviluppo di colture alternative rispetto a quelle destinate al consumo umano.

Oltre ai fattori strutturali menzionati bisogna tenere conto di aspetti di carattere congiunturale. La difficoltà nel prevedere l'evoluzione dei mercati agricoli è influenzata da fenomeni complessi e instabili che si verificano su scala globale, quali la crescita economica e demografica e il parallelo aumento della domanda mondiale di cibo; gli effetti dei cambiamenti climatici; la finanziarizzazione dei prodotti agricoli in derivati con cui limitare il rischio di perdite di liquidità. L'ultimo caso menzionato risulta preoccupante e ancora sottovalutato dall'opinione pubblica, perché l'oscillazione dei prezzi delle *commodities* agricole dipende da meccanismi speculativi, estranei alle logiche economiche di natura reale dei beni.

Secondo il rapporto del 2018 dell'*Oxford poverty & Human development initiative* le persone in stato di povertà nel mondo sono circa 1,3 miliardi, di cui quasi la metà versa in condizioni

¹⁰ Considerare la povertà secondo il *capability approach* proposto dall'autore sopra menzionato implica che la scarsità di *capabilities*, cioè la povertà "sostanziale" o deprivazione di capacità, è influenzata non solo dalla scarsità di reddito ma anche da altri fattori, poiché il reddito è solo uno degli strumenti che possono generare *capabilities*.

estremamente gravi. Tale centro di ricerca economica ha elaborato insieme all'*United Nations Development Programme (Undp)* un nuovo strumento per poter misurare lo stato di povertà, il *Global Multidimensional Poverty Index (GMPI)*, in un'ottica multidimensionale. Quest'ultimo non considera solo la dimensione economica. Esso tiene conto di ben 10 indicatori, di cui 3 sono ritenuti particolarmente rilevanti: la salute, l'educazione e il tenore di vita. Una persona è considerata povera, dunque, se risulta deprivata in almeno un terzo degli indicatori ponderati. Nel 2020, si evidenziano alcune tendenze di miglioramento delle condizioni di povertà multidimensionale in 65 paesi, in particolare tra i paesi a maggior basso reddito. In particolare, l'India ha dimezzato la popolazione, per lo più bambini, in stato povertà multidimensionale. A discapito di questi buoni risultati, in un terzo dei paesi analizzati la condizione di povertà multidimensionale risultano ancora stabili.

In Italia, gli ultimi dieci anni hanno registrato un aumento della povertà assoluta e relativa della popolazione italiana, a causa della crisi economica e finanziaria e dei debiti sovrani a cui sono succedute le politiche di austerità. In base ai dati ISTAT (2018) sulla povertà, si stima che, nel 2017, gli individui in uno stato di povertà assoluta siano stati 5 milioni e 58mila, con un leggero aumento dello 0,5% rispetto al 2016. Considerando che l'intensità della povertà viene calcolata in base ai consumi, l'equazione povertà/alimentazione carente e/o scorretta risulta manifesta. Tra i soggetti considerati poveri dalle statistiche (sia assoluti sia relativi) gli stranieri, i giovani e le donne rappresentano le tre sottocategorie maggiormente colpite dalle conseguenze dirette dello stato di povertà, dall'emarginazione sociale e dalla malnutrizione, con ripercussioni dirette sul diritto alla vita (Cavicchi 2015).

1.2 La sicurezza alimentare e il problema dell'accesso al cibo

La sicurezza alimentare è un concetto di fondamentale importanza per le tematiche legate al cibo ed è stato introdotto nella Dichiarazione di Roma, all'interno del celebre *World Food Summit (WFS)* del 1996. Essa, nello specifico, sussiste quando

tutta la popolazione - in qualsiasi momento - ha accesso fisico ed economico ad alimenti sicuri, in quantità sufficienti e nutrienti, in modo tale da soddisfare i propri bisogni nutrizionali e condurre una vita attiva e salutare (FAO, 1996).

Tale definizione di *food security* presuppone al suo interno quattro dimensioni, o per meglio dire pilastri, i quali sono inevitabilmente interrelati fra loro e non possono essere slegati l'un l'altro. In primo luogo, la disponibilità di cibo (*availability*), da intendere come quantità sufficiente di cibo sano e nutriente per i propri bisogni facilmente raggiungibile in un determinato contesto. In secondo luogo, l'accesso al cibo (*access*), ovvero se gli individui o le

famiglie dispongono dei mezzi necessari per procurarsi beni alimentari. In terzo luogo, l'utilizzo del cibo (*utilization*) in maniera corretta, nel caso sia disponibile e accessibile in quantità e qualità sufficienti, e in quarto luogo la stabilità (*stability*) temporale del sistema alimentare per tutte le persone.

È importante sottolineare che l'accesso al cibo è la componente più rilevante della sicurezza alimentare perché essa va analizzata a livello familiare e individuale, non a quello aggregato. Tale fattore riguarda essenzialmente la possibilità per una famiglia o un individuo di ottenere una quantità e qualità di cibo adeguata ai propri bisogni e preferenze. Ciò dipende normalmente dal potere di acquisto della famiglia o dell'individuo, oppure da quanto e quale cibo la famiglia è in grado di produrre per l'autoconsumo. Siccome, in linea teorica, la disponibilità di cibo a livello mondiale è ormai da molto tempo più che sufficiente per tutti, l'accesso al cibo per la grande maggioranza delle famiglie dipende dal proprio potere d'acquisto, ossia da due variabili nel breve periodo: il proprio reddito e il prezzo relativo del cibo, ossia le ragioni di scambio del cibo con le altre merci (il rapporto in base al quale due beni si scambiano tra loro, ossia il prezzo dell'uno in termini dell'altro). L'accesso al cibo non è un problema esclusivamente legato ai paesi in via di sviluppo ma riguarda anche i paesi industrializzati, dove il numero di individui denutriti è aumentato nel periodo successivo alla crisi economica del 2007-2008. Nelle società in cui la disponibilità è abbondante e l'accessibilità al cibo è garantita, invece del fenomeno della denutrizione si assiste all'aumento dello spreco alimentare, anche sotto forma di eccessiva nutrizione. Il numero delle persone che assumono un quantitativo calorico superiore al necessario è, infatti, in aumento, concorrendo all'intensificarsi del problema dell'obesità¹¹. Si stima, pertanto, che la prevalenza della denutrizione per il Nord America e l'Europa sia meno del 2,5 per cento.

¹¹ Dallo studio da parte di FAO e SIK del 2011 emerge che la quantità di cibo che finisce nella pattumiera nei Paesi industrializzati (222 milioni di tonnellate) è quasi pari alla produzione alimentare disponibile nell'Africa sub-sahariana (230 milioni di tonnellate).

FIGURE 47.
PREVALENCE OF UNDERNOURISHMENT BY REGION

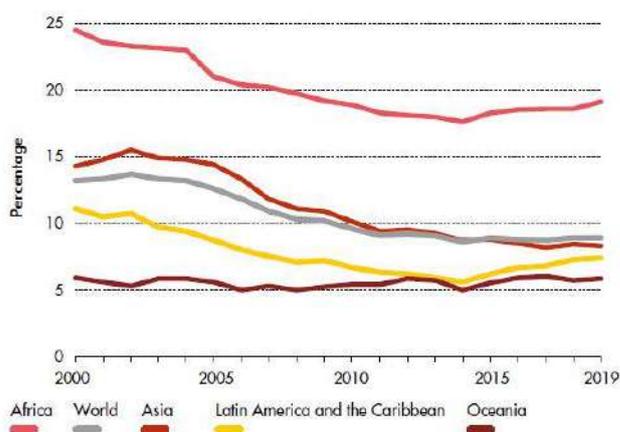


FIGURE 48.
NUMBER OF PEOPLE UNDERNOURISHED BY REGION

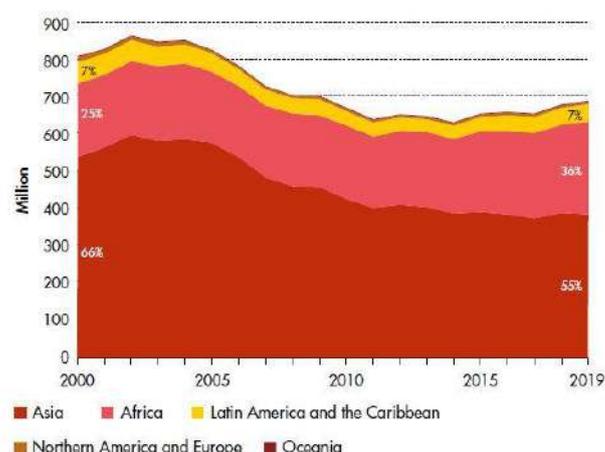


Figura 1: Fonte: FAOSTAT 2020. I valori per il 2019 sono proiezioni.

La gravità del problema della sicurezza alimentare nel mondo risulta preoccupante se si considerano i dati (si veda la figura 1). Oggi il numero di persone denutrite, le quali non sono in grado di consumare cibo sufficiente per condurre uno stile di vita sano, sono circa 700 milioni. La malnutrizione e la sottanutrizione (in inglese *undernourishment*), inoltre, danneggiano il sistema immunitario e la loro predisposizione a essere esposti a contrarre le malattie. Tale relazione è rafforzata da un insieme di altre condizioni che generalmente si associano alle situazioni di denutrizione, come la precarietà igienico-sanitaria e la difficoltà di accesso all'acqua potabile e ai farmaci di base. Tale cifra è però in leggero calo rispetto a quella risalente agli anni 2000. Intervenire perciò sulla sicurezza alimentare è uno degli aspetti fondamentali dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU al fine di contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici (BCFN 2016).



L'importanza crescente dell'aspetto nutrizionale legato al cibo ha fatto emergere il concetto di *food and nutrition security*, ovvero quella condizione che si verifica quando la sicurezza alimentare è soddisfatta insieme alla sicurezza nutrizionale. Quest'ultima diverge dalla prima, in quanto «considera anche gli aspetti relativi ad adeguate pratiche di cura, di salute e di igiene in aggiunta all'adeguatezza dietetica» (FAO et al. 2017). La condizione di insicurezza nutrizionale, e in particolare della fame occulta (*hidden hunger*), si può verificare anche nei casi di carenza di micronutrienti (minerali e vitamine), in virtù di una dieta alimentare non qualitativamente equilibrata. È da sottolineare infine, onde evitare una possibile confusione lessicale, una sottile distinzione all'interno della lingua inglese fra *food security* e *food safety*. La prima fa riferimento a un profilo più quantitativo e indica il dato della disponibilità-sicurezza degli approvvigionamenti di cibo, mentre con il secondo termine si fa riferimento tradizionalmente all'aspetto della sicurezza igienico-sanitaria e alla qualità degli alimenti (*ibid.*).

1.3 La tutela (violata) del diritto al cibo

Riconosciuto già dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, all'articolo 25, e poi divenuto parte integrante del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, il diritto al cibo è stato oggetto di un'importante evoluzione interpretativa dal punto di vista giuridico. Questa ha permesso di andare oltre il concetto della mera garanzia di accesso a una quantità di cibo sufficiente per sopravvivere (visione del cibo come un bisogno), per arrivare a incorporare concetti come il rispetto dei "limiti del pianeta", i diritti delle generazioni future e la giustizia sociale, in virtù della definizione di adeguatezza del cibo, ovvero l'idoneità degli alimenti nel soddisfare le necessità alimentari delle persone dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Grazie al lavoro del Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite¹², nel 1999, si è arrivati a un chiaro inquadramento giuridico di questo diritto, definendo gli obblighi che ne scaturiscono e distinguendolo in modo fermo dalla sicurezza alimentare (Pomodoro e Bettanini 2015). Se, dunque, con la sicurezza alimentare ci si riferisce alla mera disponibilità, all'accessibilità e all'uso del cibo, senza alcuna connotazione rispetto al "come" o "da chi" il cibo sia stato prodotto, il diritto al cibo ha come corollario una pluralità di diritti, come il diritto all'informazione e all'educazione (il diritto a nutrirsi consapevolmente,

¹² Le norme del diritto al cibo adeguato sono descritte nei Commenti Generali (*General comments*) elaborato da tale organo. Per approfondire, si veda *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR), Commento Generale n. 12, 1999.

e, dunque, la possibilità di accedere a informazioni sulla produzione o sull'allocazione delle risorse), in particolare per i soggetti più vulnerabili. Quest'ultimo inoltre contiene un contenuto normativo vincolante, non di *soft law*, regolato su scala globale e avente come obiettivo specifico la tutela della dignità umana. Inoltre, il diritto al cibo è strettamente interconnesso, in un quadro di indivisibilità dei diritti umani, al diritto alla salute e ai diritti delle donne, dei lavoratori e dei piccoli agricoltori (*ibid.*). Il rispetto, la protezione e la realizzazione del diritto al cibo adeguato vengono garantiti da obblighi giuridici in capo agli Stati e da chiare prerogative in favore di individui, o gruppi, spingendosi anche oltre il rapporto tra Stato e individuo per coinvolgere l'azione di soggetti terzi.

Si può affermare, quindi, che l'evoluzione del concetto di diritto al cibo ha incorporato un'analisi approfondita dei problemi da rimuovere per raggiungerlo, mettendo in luce i limiti strutturali di un intero paradigma di sviluppo economico. Diventa evidente che non si può pensare di realizzare totalmente il diritto al cibo senza allargare la riflessione all'intero sistema di accesso, mantenimento e rinnovamento delle risorse naturali necessarie a produrre. Occorre affrontare le implicazioni sui diritti di accesso alle risorse come acqua, terra, semi, biodiversità ma anche sui sistemi di centralizzazione del potere e sull'appropriazione del valore attraverso i luoghi, i movimenti e le relazioni che determinano la produzione, trasformazione, distribuzione agroalimentare. In sostanza, parlare di diritto al cibo oggi vuol dire dibattere della formazione di un sistema alimentare maggiormente equo e sostenibile, in cui i concetti di diritto al cibo e sicurezza alimentare tendono a convergere fra loro. Infatti, tendenzialmente, il primo concetto si realizza più facilmente nei casi in cui il secondo sia presente (Pettenati e Toldo 2018).

Pur essendo il diritto al cibo un pilastro fondamentale del diritto alla vita, esso viene sistematicamente violato nei confronti di centinaia di milioni di persone (821 milioni, secondo il rapporto FAO del 2018). Quest'ultime sono intrappolate nella morsa della fame, non avendo sufficiente accesso economico e fisico a un'alimentazione adeguata. Perché quindi nell'attuale sistema alimentare il cibo viene sprecato in così larghe quantità? La Rivoluzione Verde¹³, con il suo insieme tecnologico di sementi, fitofarmaci e sistemi di irrigazione, viene presentata come elemento fondamentale della lotta alla fame nel mondo e del recupero dell'autosufficienza alimentare dell'Europa post-bellica. In quest'ottica una produzione maggiore di derrate alimentari avrebbe dovuto rispondere ai bisogni della domanda alimentare della popolazione in

¹³ Rivoluzione Verde: termine usato per la prima volta nel 1968 per indicare il fortissimo aumento nella produzione di cereali (come riso e grano) grazie all'introduzione di varietà altamente produttive, pesticidi e tecniche di gestione agricola.

aumento nei contesti nazionali, senza però considerare il tema dell'accesso fisico alle risorse prodotte.

Pertanto, l'applicazione di un modello "fordista" alle produzioni agricole ha richiesto un aumento di efficienza, e questo si basava sulla forte meccanizzazione, la riduzione del numero di operatori per unità di superficie, l'omogeneizzazione e la standardizzazione dei processi produttivi, con una selezione sempre più spinta di monoculture ad alta resa, da coltivare grazie a immissioni massicce di fertilizzanti e pesticidi di sintesi. Aree sempre più vaste si sono specializzate per dare una produzione infinitamente maggiore di quella necessaria sul posto, mettendola a disposizione di catene di trasformazione industriali che la diffondevano tramite la grande distribuzione organizzata (GDO), in un processo di scala crescente. I luoghi della produzione si sono separati da quelli del consumo, fino a perdere ogni relazione tra provenienza e marchio commerciale degli alimenti. Le reti infrastrutturali hanno permesso la commercializzazione di prodotti trasformati e materie prime a distanze sempre maggiori, rendendo possibile la concentrazione di allevamenti intensivi a migliaia di chilometri da dove veniva prodotto il cibo. Per oltre sessant'anni questo paradigma produttivista ha dominato lo sviluppo agricolo del pianeta, anche perché la concorrenza di alimenti industriali prodotti in altri continenti ha indebolito i sistemi produttivi dei Paesi non aderenti allo stesso modello, costringendoli presto ad adeguarsi o a soccombere.

1.4 Perdite e sprechi lungo la filiera agroalimentare

La FAO propone una prima distinzione tra perdite e sprechi alimentari in base allo stadio della filiera agroalimentare in cui avviene il fenomeno (Parfitt et al. 2010). Le perdite alimentari, o *food losses*, sono quelle riconducibili alle principali fasi produttive della filiera: semina, coltivazione, raccolto, immagazzinamento, trasporto e trasformazioni agroalimentari. A valle della filiera, diversamente, si hanno gli sprechi alimentari, altrimenti definiti come *food waste*, causati da ostacoli e deficit logistici e infrastrutturali nella distribuzione oppure da fattori comportamentali nelle fasi di vendita e consumo. Nel 2015 l'obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 dell'Agenda ONU 2030 distingue, infatti, gli sprechi nella vendita al dettaglio e nel consumo dalle perdite nelle precedenti fasi delle filiere (si veda in dettaglio la figura 3). Nel principale studio quantitativo di riferimento (FAO 2011) le perdite precedenti il raccolto, in semina e coltivazione, non vengono affrontate. Per la FAO perdite e sprechi alimentari fanno riferimento unicamente ai "prodotti commestibili per il consumo umano". Anche gli alimenti originariamente indirizzati al consumo umano che fortuitamente escono dalla filiera vengono considerati perdita o spreco nel caso ne venga fatto un uso diverso dall'alimentazione umana.

A livello comunitario, il progetto FUSIONS del 2014 ha lavorato alla costruzione di un quadro unitario per armonizzare l'attuale definizione di spreco alimentare. Questo progetto non ha operato al suo interno particolari distinzioni tra perdite e sprechi alimentari. Nella sua definizione esso include anche i componenti non commestibili che escono dalle catene agroalimentari ed esclude quelli recuperati per mangime animale, biomateriali, processi biochimici e altri usi industriali.

A livello nazionale, la nuova legge italiana sugli sprechi alimentari (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica 2016) presenta le seguenti definizioni all'art. 2:

- a) «Eccedenze alimentari»: i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda.
- b) «Donazione»: cessione di beni a titolo gratuito; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione.
- c) «Spreco alimentare»: l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti.

Secondo lo studio di tre ricercatori del Politecnico di Milano pubblicato nel 2012, dal titolo *Dar da mangiare agli affamati*, le eccedenze alimentari in Italia ammontano a circa sei milioni di tonnellate annue, pari a 101 kg di eccedenza alimentare pro-capite. Di queste solo il 9% viene recuperato. La maggior parte dell'eccedenza alimentare (il 58,1%) viene generata nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e ristorazione, il resto invece dai consumatori finali. In particolare, si evidenzia che il 66,5% dell'eccedenza viene prodotta dal settore primario, il 5,2% dalla trasformazione, il 22,3% dalla distribuzione e il 6% dalla ristorazione. Per valutare il peso di ogni stadio della filiera sul valore complessivo dell'eccedenza si segnala che bisogna considerare sia la difficoltà di produrre tali scarti in ciascuno stadio sia la rilevanza dei flussi gestiti (Garrone et al. 2012).



Figura 3: Situazioni che generano spreco di cibo e perdite di alimenti lungo la filiera alimentare. Fonte: European Court of Auditors.

È inoltre possibile considerare come spreco alimentare anche la destinazione di coltivazioni edibili per l'uomo (quali cereali, semi oleaginosi, leguminose da granella) al fine di nutrire con mangimi gli animali da allevamento (CoopNoSpreco 2016). Anche altre risorse vegetali impiegate nell'allevamento animale possono essere considerate potenzialmente commestibili per l'uomo (alcuni cereali, leguminose o erbe per foraggi e pascoli). Al di là delle enormi risorse di vario tipo impiegate, la produzione di derivati animali comporta una notevole perdita netta nella disponibilità alimentare di energia (calorie) e di massa rispetto al consumo diretto di prodotti coltivati o prelevati. Un altro elemento non ancora adeguatamente considerato, a mio avviso, è quello relativo agli usi industriali ed energetici di prodotti edibili, ad esempio per la produzione di biocarburanti, il quale non viene per ora contabilizzato nelle misurazioni dello spreco. Benché la produzione di biocarburanti sia, negli ultimi anni, diminuita in seguito alla messa in evidenza della questione specifica e ad una generale sensibilizzazione, il tema più ampio degli usi industriali ed energetici di prodotti edibili non viene ancora associato adeguatamente a quello dello spreco alimentare.

In generale, la letteratura scientifica disponibile sullo spreco alimentare evidenzia una diffusa propensione tra i ricercatori e i *decision makers* a usare indifferentemente espressioni quali “rifiuto alimentare” oppure “spreco alimentare”. Ciò è in minor parte attribuibile all'uso generico dell'espressione inglese *food waste*, in cui il termine *waste* può riferirsi tanto al

“rifiuto” quanto al concetto più ampio di “spreco”, in parte maggiore all’affermarsi di una tendenza riduzionista che analizza il fenomeno concentrando l’attenzione sulle fasi finali dei processi piuttosto che sull’intera complessità dell’oggetto in esame. La risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012¹⁴, unico atto istituzionale europeo sul tema dello spreco alimentare, assumendo l’esistenza di tale confusione, nel testo inglese introduce una distinzione tra *food waste* (definito similmente a quanto ripreso dalla futura legge italiana n. 66/2016) e *bio-waste*, usato in riferimento ai rifiuti alimentari.

Gli studi esistenti non risultano, quindi, ancora del tutto adeguati al fine di affrontare con efficacia la problematica degli sprechi alimentari¹⁵. Ciò può essere dovuto in parte anche all’eccessiva attenzione posta sulla quantificazione dei fenomeni al posto di una loro corretta definizione (Vulcano 2018). È evidente che la definizione di spreco alimentare e il relativo perimetro lessicale hanno un impatto sul modo in cui sono formulate le politiche pubbliche e sul modo in cui lo spreco alimentare è quantificato all’interno delle diverse fasi del sistema alimentare, dalla produzione alla trasformazione, dalla distribuzione al consumo (Lombardi e Costantino 2020). In conclusione, si ritiene che l’approccio orientato all’alimentazione (*food-focused approach*) affronti la questione in modo più completo e maggiormente strutturale rispetto all’approccio orientato *in primis* ai rifiuti (*waste-focused approach*).

¹⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_IT.html

¹⁵ Il rapporto del 2021 *Food Waste Index*, preparato dagli analisti dell’UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente) e della ONG britannica WRAP, può essere considerato la più completa raccolta, di analisi e modellizzazione dei dati sui rifiuti alimentari elaborata fino ad oggi. Gli autori hanno classificato tutti i paesi del mondo (anche se riconoscono che solo circa 50 di loro hanno dati di buona qualità). Secondo le loro stime, ogni abitante del Pianeta ha sprecato in media 121 chili di cibo nel 2019, con 931 milioni di tonnellate di cibo hanno finito per essere sprecate in tutto il Pianeta. Solo nelle famiglie, la cifra pro-capite ammonta a 74 chili di cibo; in Italia questa quantità è un po’ più bassa, 67 kg, ed è definita tra i paesi di spreco “medio”. Lo studio pone la Nigeria, con 189 kg pro capite, come il paese in cui più cibo pro-capite finisce nella spazzatura domestica.

Capitolo 2

Gli indirizzi di policy sullo spreco alimentare

2.1 Il tema del *food waste* nel dibattito internazionale

Il tema degli sprechi alimentari ha acquisito negli ultimi anni un'importanza crescente all'interno del dibattito internazionale sulla sostenibilità dei modelli di produzione e consumo. La necessità e l'urgenza di ridurre le perdite lungo la filiera agroalimentare si basano sugli stessi presupposti di carattere sociale, ambientale ed economico che hanno ispirato nel corso degli ultimi quarant'anni il vasto dibattito sulla tenuta di un modello economico fondato sulla crescita continua e sullo sfruttamento illimitato delle risorse naturali. Tale discussione, a partire dalla pubblicazione nel 1972 del famoso rapporto *The Limits to Growth* (Meadows D.H. et al. 1972), ha attraversato diversi stadi e ha ispirato la definizione di una molteplicità di strategie, agende, programmi, piani di azione, scelte progettuali volte a riconnettere lo sviluppo al tema della sostenibilità, o meglio, alle «*diverse accezioni di sostenibilità*¹⁶, riferite al patrimonio ambientale, territoriale, antropico» (Magnaghi 2010).

L'attenzione crescente riguardo il tema degli sprechi alimentari è dovuta soprattutto dalla portata assunta dal fenomeno a livello globale¹⁷. Il report realizzato dallo *Swedish Institute for Food and Biotechnology* (SIK) nel 2011 per conto della FAO, dal titolo *Global Food Losses and Food Waste*, stima che gli sprechi e le perdite alimentari lungo la filiera siano di circa 1,3 miliardi di ton/anno, pari quindi a un terzo della produzione totale di cibo destinato al consumo umano (Gustavsson, J. et al. 2011). Gli impatti correlati in termini di consumo di acqua, suolo, emissioni di gas serra e perdita di biodiversità sono stati stimati per la prima volta nell'ambito del progetto *Food Wastage Footprint* del Dipartimento per l'Ambiente e la Gestione delle Risorse Naturali della FAO. Lo studio (FAO 2013a e 2013b) ha stimato il consumo di acqua imputabile agli sprechi e alle perdite alimentari, nei processi di conservazione, trasformazione, distribuzione e consumo a livello globale in 250 km³, in 1,4 miliardi di ettari il consumo di suolo (pari a circa il 30% del suolo agricolo disponibile sul pianeta), in 3.3 miliardi di tonnellate le emissioni di CO₂eq (se lo spreco alimentare fosse un paese sarebbe il terzo emettitore mondiale di gas serra dopo Cina e Stati Uniti), quantificato in 750 miliardi di dollari il valore

¹⁶ Corsivo dell'autore.

¹⁷ Uno dei primi tentativi di calcolare le perdite e gli sprechi alimentari su scala globale è il *Global Food Losses Index* varato dalla FAO. Per ulteriori informazioni, si rinvia al sito web della FAO: *Technical Platform on the Measurement and Reduction of Food Loss and Waste*. [online] Reperibile presso: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-loss/food-loss-measurement/%20en>.

economico dei prodotti persi o sprecati. I numeri citati, anche se influenzati da un certo grado di incertezza dovuto alla complessità delle metodologie di stima utilizzate e alla carenza di dati affidabili in molti paesi, restituiscono però in maniera chiara l'importanza e l'ampiezza del tema trattato¹⁸.

In una fase successiva, attraverso il report *Food wastage footprint - Full-cost accounting* (FAO 2014), la FAO ha esteso l'ambito di valutazione degli impatti dello spreco alimentare, fornendo una prima stima a livello economico delle ricadute socio-ambientali del consumo di risorse e dell'inquinamento generato dai processi (deterritorializzati) a monte dello spreco. Sono stati considerati nell'analisi aspetti del tutto nuovi, come i costi imputabili ai conflitti legati al controllo delle risorse naturali, al trattamento di patologie legate all'impiego di pesticidi in agricoltura, alla depurazione delle acque, alla perdita di habitat naturali e dei relativi servizi ecosistemici, agli effetti dei cambiamenti climatici e della riduzione della disponibilità di acqua, ai processi di erosione e di riduzione dello stato di salute dei terreni agricoli, ai sussidi pubblici alla produzione alimentare. La stima che ne deriva (2.600 miliardi di dollari) tiene conto solo in parte dei "costi nascosti" dello spreco alimentare a livello globale.

Al dibattito riguardante gli sprechi e le perdite alimentari si intreccia di pari passo la discussione intorno ai grandi temi della sicurezza alimentare, dell'accesso all'acqua e, più in generale, della sostenibilità dell'intera filiera agroalimentare. Il progressivo degrado e la crescente scarsità delle terre e delle risorse idriche globali stanno mettendo a rischio molti sistemi di produzione alimentare chiave in tutto il mondo (Fassio e Tecco 2018). Anche in questo caso i dati disponibili forniscono un quadro preoccupante. A fronte di quasi un miliardo di persone malnutrite e di altrettante che non hanno accesso all'acqua potabile, circa un terzo della produzione alimentare globale è destinato alla nutrizione di animali da allevamento, con una perdita netta in termini di calorie disponibili per la nutrizione umana di circa il 70% (BCFN 2016). L'irrigazione utilizza ormai un quantitativo prossimo al 70% di tutta l'acqua dolce disponibile per l'uso umano, arrivando a oltre il 95% nei paesi in via di sviluppo. Non è un caso che negli ultimi 15 anni si è sviluppata una corsa senza precedenti, ma formalmente lecita, verso l'acquisto (o il *leasing*) di enormi estensioni di terreno coltivabile nei paesi in via di sviluppo (il fenomeno conosciuto come *land grabbing*) a scapito della sicurezza e della sovranità alimentare delle popolazioni locali (Fondazione Giangiacomo Feltrinelli 2019). A partire da questa situazione, già fortemente critica in termini di disponibilità, accesso e modalità di

¹⁸ Per calcolare l'impatto ambientale di un alimento è necessario considerare il suo intero "ciclo di vita", percorrendo tutte le fasi della filiera alimentare. Gli indicatori che possono essere considerati sono tre: *Carbon Footprint*, *Ecological Footprint* e *Water Footprint*.

utilizzo delle risorse naturali globali, le prospettive di crescita della popolazione mondiale (FAO 2018), la rapida espansione delle economie dei cosiddetti paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa) secondo il modello economico e gli standard di vita “occidentali” e gli impatti dei cambiamenti climatici sulla fertilità dei suoli e sulla produzione agricola, sono destinati ad accendere una competizione allarmante per l’accumulo delle risorse della Terra dalle conseguenze per lo più imprevedibili sul piano ambientale e sulla disponibilità di cibo a livello globale¹⁹.

Nel 2015 il tema degli sprechi e delle perdite alimentari è stato al centro del *meeting* di Istanbul dei Ministri dell’Agricoltura del G20, tenutosi fra il 6 e l’8 maggio 2015. Nel comunicato finale²⁰, nello specifico, si stabilisce:

- la priorità delle misure di prevenzione volte al recupero delle eccedenze alimentari per alimentazione umana;

We recognize that while specific actions to combat food loss and waste may vary by country and food system, priority of action should be based on prevention and recovery of safe and nutritious otherwise wasted food to feed people rather than repurposing it for other uses.

- la necessità di migliorare le conoscenze sull’entità e sui principali *proxy* del fenomeno e sugli impatti ambientali, sociali ed economici ad esso collegati, al fine di un’ottimale identificazione delle misure di contrasto;

To better target interventions to reduce food loss and waste, there is a need for better estimates of the economic and physical magnitude of food loss and waste and a shared understanding of their economic, social and environmental impacts and their underlying drivers.

- la necessità di un quadro di riferimento comune per la definizione e la quantificazione delle perdite alimentari;

There is value in a common definitional and measurement framework that G20 members can consider in order to establish coherent estimates of food loss and waste against which they can monitor progress in the reduction of food loss and waste.

- l’esigenza di dotarsi di una piattaforma comune, per la condivisione di informazioni ed esperienze nel campo della misurazione e degli strumenti di lotta agli sprechi alimentari.

¹⁹ Considerando che l’agricoltura è la seconda causa di emissioni di anidride carbonica nell’atmosfera, è possibile ipotizzare che lo spreco di prodotti agricoli sia uno dei fenomeni maggiormente responsabili delle emissioni di CO₂ nell’ambiente. Segrè, A. e L. Falasconi (2011), *Il libro nero dello spreco in Italia: il cibo*, Edizioni Ambiente.

²⁰ Comunicato finale della riunione di Istanbul dei Ministri dell’Agricoltura del G20 (6-8 maggio 2015), <http://www.g20.org/English/Documents/PastPresidency/201512/P020151228315892536897>.

“[...] Sharing country experiences in reducing food loss and waste, including through policy incentives, infrastructure investments, market innovations, consumer education, recovery and redistribution of otherwise lost or wasted food for people to eat, business incentives and private sector investments, will also facilitate global efforts to tackle this issue. [...] We take note of the Global Initiative for Food Loss and Waste Reduction (SaveFood) and invite FAO together with IFPRI²¹ and other relevant international organizations to establish a platform, building on existing systems, for sharing information and experiences in measuring and reducing food loss and waste. This platform should include experiences of G20 members and other countries and also focus on low-income developing countries.

Come in precedenza già affermato, nel settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta formalmente i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*), nell'ambito dell'Agenda 2030²². Tra gli obiettivi specifici del Goal n °12, *Ensure sustainable consumption and production patterns*, emerge infatti il dimezzamento dello spreco alimentare pro-capite, nelle fasi di distribuzione e consumo, e la riduzione delle perdite alimentari nelle fasi iniziali della filiera. Si legge, infatti, «*by 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses*» (United Nations 2015).

A partire da questo momento, per la prima volta in assoluto, il tema dello spreco e delle perdite alimentari entra formalmente nell'agenda politica internazionale. Il 26 settembre 2015, nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Viceministro dell'Agricoltura olandese propone ufficialmente l'iniziativa *Champion 12.3*, una coalizione composta fra governi, imprese, organizzazioni internazionali, enti di ricerca e società civile, unita dall'impegno condiviso verso il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli sprechi alimentari individuati dal Goal 12.3 (Segrè e Azzurro 2016). In questo quadro appena descritto, sebbene non ancora vincolante per i singoli stati, Stati Uniti, Unione Europea e Unione Africana hanno formalmente adottato impegni di riduzione degli sprechi alimentari in linea con gli obiettivi sovranazionali prefissati. Si considerino, in particolare, gli obiettivi adottati, nel settembre 2015, dal Dipartimento dell'Agricoltura (USDA) e dall'Agenzia di Protezione Ambientale (EPA) americani; gli impegni della Commissione Europea, in materia di *food waste*, contenuti all'interno dell'ambizioso pacchetto sull'economia circolare e nella direttiva 2018/851²³; l'impegno a diminuire del 50% le perdite post-raccolto, entro il 2025, inserito nella Dichiarazione di Malabo del 2014.

²¹ *International Food Policy Research Institute*.

²² <http://www.unric.org/it/agenda-2030>.

²³ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm.

2.2 La *Farm to Fork Strategy* (F2F) europea

Il principale strumento di policy per il sistema alimentare europeo è la Politica Agricola Comune (PAC), la terza voce di spesa del bilancio dell'Unione Europea dopo la politica di coesione e quella di competitività. Nata con lo scopo di contrastare le crisi alimentari che avevano interessato alcuni paesi europei durante la Seconda Guerra Mondiale e resa operativa istituzionalmente nel 1962, la PAC ha svolto un ruolo chiave nello sviluppo economico comunitario (Dendena 2018). Nel corso della sua pluridecennale storia, tale politica è stata sottoposta a numeri interventi di riforma, di tipo incrementale, in ognuno dei quali sono prevalsi obiettivi diversi. Alla prima fase della PAC, corrispondente agli anni '60-80 e caratterizzata dal concetto di sicurezza alimentare, è seguita la prima grande riforma durante gli anni '90, la quale ha avuto come scopo principale la competitività dei prezzi dei prodotti agricoli europei sul mercato internazionale²⁴. In seguito, la seconda ondata di riforma della PAC è stata realizzata durante i primi anni Duemila, con la cosiddetta Riforma Fischler del 2003 (dal nome dell'allora commissario all'agricoltura), improntata sui concetti di coesione, sostenibilità e sviluppo rurale. Essa ha introdotto forti condizionalità all'accesso ai sussidi (dai tratti distributivi) e un nuovo approccio basato sullo sviluppo delle aree rurali. A tal fine, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) è stato sostituito con un regolamento del 2005 da due fondi distinti: il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), dedicato ai pagamenti diretti alle aziende agricole, e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Regionale (FEASR), dedicato ai programmi di sviluppo rurale degli stati membri. È importante ricordare anche il cambiamento della procedura decisionale della PAC con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009²⁵, dal modello intergovernativo alla "procedura legislativa ordinaria", che introduce un ruolo (co)decisionale e non più solo consultivo del Parlamento Europeo.

Di recente, la PAC è stata sottoposta nuovamente a un processo di riforma per il periodo 2021-2027. Nell'ambito di questa nuova riforma, la Commissione Europea ha individuato tre principali obiettivi: la produzione alimentare sostenibile, la gestione delle risorse naturali e lo sviluppo territoriale. Resta però ancora da decidere quale direzione la nuova PAC dovrà intraprendere in futuro.

²⁴ Dal momento della sua creazione nel 1962, e prima della riforma del 1992, la PAC generò un volume enorme di eccedenze a causa di una politica di sostegno ai prezzi, molto più elevati rispetto a quelli del mercato globale. Il divario tra domanda e offerta venne parzialmente sanato grazie alla riforma del 1992 e alla sostituzione del sistema di protezione basato sui prezzi con un sistema di aiuti compensativi slegato dalla produzione e a sostegno del reddito (Attinà F. e Natalicchi G. 2010).

²⁵ È importante ricordare che, con il Trattato di Lisbona, la Politica Comune della Pesca (PCP), insieme alla PAC, entra nelle competenze concorrenti, come la maggior parte delle politiche strutturali e di coesione.

La politica europea per la sicurezza alimentare si concentra oggi principalmente sulla prevenzione e riduzione di contaminazioni e truffe del settore agroalimentare, e si avvale di diversi strumenti, sviluppatisi nel corso degli anni. Un esempio è rappresentato dalla tracciabilità, grazie alla quale si può tracciare la storia di un alimento, dai campi alla tavola. Vi è poi il sistema di etichettatura, che permette ai sempre più attenti ed esigenti consumatori europei di ottenere importanti informazioni inerenti ai valori nutrizionali e i metodi di produzione. Un altro strumento che mira alla sicurezza alimentare dal punto di vista qualitativo è rappresentato dai marchi che valorizzano talvolta le specialità locali (DOP e IGP), e talaltra i metodi di produzione (agricoltura biologica o *OGM free*). L'organo di controllo preposto alla sicurezza alimentare degli alimenti consumati all'interno dell'Unione e alla collaborazione con le altre istituzioni europee in materia di politiche alimentari è l'EFSA, l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare, istituita nel 2002 e dotata di una commissione di tecnici e scienziati indipendenti con sede a Parma²⁶.

A questo proposito, il recentissimo regolamento UE n. 2021/382 introduce nuove importanti regole che modificano il precedente reg. UE 852/2004, in fatto di gestione degli allergeni, donazione di alimenti e cultura della sicurezza alimentare. Vengono inoltre indicati una serie di nuovi adempimenti per gli operatori del settore alimentare, che si collegano alle normative sullo spreco, a quelle sull'autocontrollo e sulla *food safety*, nell'ambito della nascente strategia «dal produttore al consumatore». La riduzione degli sprechi alimentari è di fatto una componente fondamentale della strategia di sostenibilità all'interno del *Green Deal* europeo e ha come punto cardine il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari. Una possibile strada è quella delle donazioni alimentari che, tuttavia, devono essere gestite anche per quanto concerne l'igiene e la sicurezza alimentare, in modo tale che «non siano dannose per la salute e siano adatte al consumo umano»²⁷, considerando elementi importanti come il termine minimo di conservazione o la data di scadenza, l'integrità dell'imballaggio, le corrette condizioni di magazzinaggio e trasporto, la data di congelamento, le condizioni organolettiche e la garanzia di rintracciabilità. È infatti proprio sulla crisi della PAC e, in particolare, sulle inefficienze eccedentarie che la politica di *food security* europea ha vissuto una trasformazione radicale, da politica agricola di sostegno ai produttori finalizzata ad aumentare la produzione a una politica di sostegno ai soggetti economicamente fragili. Nel 1987 Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea, istituì il Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD), finalizzato alla distribuzione di derrate alimentari prelevate dalle scorte

²⁶ L'interfaccia nazionale dell'EFSA è il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare.

²⁷ Capitolo V bis, Ridistribuzione degli alimenti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0382&qid=1614876135049&from=IT>.

pubbliche di intervento, ovvero le eccedenze di prodotti agricoli immagazzinate nel periodo in cui produzione superava la domanda comunitaria: il focus viene dunque spostato dalla semplice produzione e disponibilità di cibo alla sua distribuzione. Nel 2014 il PEAD è stato sostituito dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), il cui obiettivo specifico, invece, è quello di alleviare le peggiori forme di povertà fornendo un'assistenza non economica (prodotti alimentari e/o beni di consumo di base) alle persone indigenti e in condizioni di deprivazione materiale.

È in corso, perciò, un cambiamento di paradigma rispetto alle precedenti politiche agricole europee? La strategia *A 'Farm to Fork' Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system* (F2F)²⁸, presentata il 21 maggio 2020, è il piano decennale messo a punto dalla Commissione UE Von der Leyen per guidare la transizione ambientale verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, riducendo l'impatto sui Paesi terzi. È la prima volta che l'Unione europea cerca di progettare una politica alimentare che proponga misure e obiettivi per coinvolgere l'intera *food chain*, dalla produzione al consumo, passando per la distribuzione. L'obiettivo di fondo è rendere i sistemi alimentari europei più sostenibili di quanto lo siano oggi. Ogni Stato membro dell'UE dovrà adottarla, prevedendo norme a livello nazionale che consentano di contribuire a raggiungere gli obiettivi stabiliti in ambito comunitario. I Paesi membri godranno di eventuali misure di sostegno aggiuntive nel corso dell'implementazione della strategia.

La strategia *Farm to Fork*, in italiano “dal produttore al consumatore”, dovrebbe essere in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati in precedenza a livello internazionale e il suo intento è anche quello di indirizzare un miglioramento degli standard a livello globale, attraverso la cooperazione internazionale e le politiche commerciali che coinvolgono i Paesi terzi. Il tentativo dell'UE, pertanto, è, da un lato, quello di dare avvio alla propria transizione ecologica attraverso una politica agroalimentare realmente integrata, dall'altro, evitare che nel resto del mondo vengano messe in atto pratiche non sostenibili. Inoltre, l'intera filiera alimentare sarà resa più trasparente. Fin qui, infatti, le politiche adottate sono state per lo più settoriali, centrate su agricoltura, ambiente, salute o commercio, rivelandosi sinora incompatibili. Da diversi anni è emersa, da più parti, la richiesta che venga messa a punto una politica alimentare comune, perché si ritiene che per giungere a un cambiamento radicale sia essenziale un approccio olistico. Non mancano però i detrattori dell'attuale riforma della PAC,

²⁸ https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en.

perché considerata ancora troppo inadeguata e insufficiente rispetto agli accordi di Parigi del 2015²⁹.

Quali sono gli obiettivi principali della strategia F2F? Secondo la coalizione di associazioni “CambiamoAgricoltura” essi sono rappresentati dall’impegno alla riduzione del 50% del rischio e della quantità dei pesticidi utilizzati in agricoltura, così come l’impegno al raggiungimento del 25% della superficie agricola europea (SAU) in biologico entro il 2030. Risulta essere molto importante favorire una filiera alimentare sostenibile dalla lavorazione alla vendita (sia all’ingrosso sia al dettaglio), inglobando anche i servizi accessori, come l’ospitalità e la ristorazione. Un focus specifico merita la riduzione degli sprechi alimentari, poiché si valuta che ogni anno nell’UE vengano prodotti circa 88 milioni di tonnellate di rifiuti alimentari, pari al 20% del cibo prodotto nell’UE, con conseguenti costi stimati in 143 miliardi di euro³⁰. Bisogna infatti considerare che, per quanto concerne lo spreco alimentare del consumatore finale, ciascun cittadino UE produce in media ogni anno circa 58 kg di rifiuti alimentari e ciò genera il 6% delle emissioni totali di GHG (Gas a effetto serra) dell’UE. La Commissione si è pertanto impegnata a dimezzare entro il 2030 gli sprechi alimentari pro capite, sia a livello di vendita al dettaglio che del consumo, in base all’obiettivo 12.3 degli SDG³¹.

Molto rilevanti, ai fini della redistribuzione del surplus di cibo, sono le *EU Guidelines for Food Donation* (linee guida europee sulla donazione di cibo) del 2017, sebbene risulti ancora del tutto assente una definizione univoca di “spreco alimentare” che permetta la definizione di un quadro di riferimento organico per le politiche europee di prevenzione e recupero del *food wastage* (l’ammontare totale fra *food losses* e *food waste*). Proprio per questi motivi, nel maggio 2019 la Commissione europea ha presentato la nuova metodologia comune per misurare le perdite e gli sprechi alimentari a partire dal 2020. Lo scopo è di spingere gli stati membri a predisporre, in modo flessibile, un quadro di monitoraggio e fornire nuovi dati sui livelli di spreco alimentare, entro la metà del 2022, al fine di pubblicare un primo rapporto europeo (si veda nel dettaglio la figura 4). L’UE non ha definito un unico metodo di misurazione, quanto piuttosto un elenco da cui gli stati membri sceglieranno la soluzione che meglio si adatta al proprio contesto e di cui forniranno una spiegazione dettagliata. Pertanto, la metodologia comune è una misura decisiva per almeno due ragioni. Anzitutto, consentirà alla Commissione europea di

²⁹ Basti pensare alla petizione *Withdraw the Cap*, la quale mentre scrivo ha raggiunto la quota di 70mila firme.

³⁰ *Estimates of European food waste levels*, FUSIONS (marzo 2016).

³¹ Nel 2016 è stata istituita *EU Platform on Food Losses and Food Waste (FLW)*, che riunisce le istituzioni dell’UE, gli esperti dei paesi membri dell’UE e gli stakeholder rilevanti. La piattaforma, il cui mandato è stato esteso fino alla fine del 2021, mira a supportare tutti gli attori nella definizione delle misure necessarie per prevenire lo spreco alimentare, per la condivisione delle migliori pratiche e per valutare nel tempo i progressi compiuti.

pubblicare una relazione accompagnata, eventualmente entro la fine del 2023, da una proposta di fissare un target di riduzione degli sprechi alimentari in tutta l'UE. Secondariamente, è probabile che produca un effetto *spillover*, influenzando altri paesi o organizzazioni regionali a adottarla (Fondazione Barilla 2021). Risulta però essere carente, al momento, un forte coordinamento tra le politiche europee che dovrebbero interessarsi di spreco, come quelle agricole, della pesca e dell'ambiente.

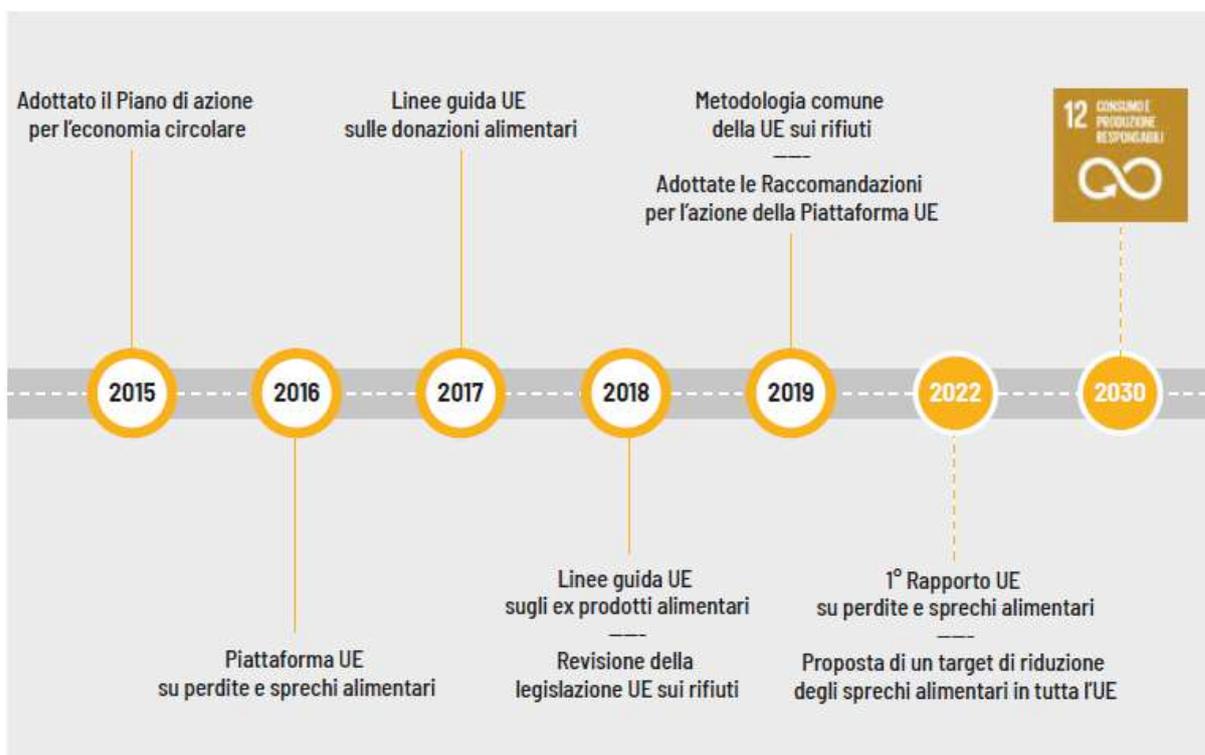


Figura 4: Le principali tappe nella lotta dell'UE contro le perdite e gli sprechi alimentari. Fonte: Unione europea (2019).

Tra gli obiettivi fondamentali del F2F alcuni che si riflettono anche nella strategia per la Biodiversità 2030. A titolo esemplificativo: aggiungere una quota di almeno il 30% delle aree rurali e marine europee protette; recuperare almeno 25mila km di fiumi a scorrimento libero; piantumazione di almeno 3 miliardi di alberi, nel pieno rispetto dei principi ecologici, proteggendo le foreste primarie e antiche ancora esistenti; trasformare il 10% delle superfici agricole in aree ad alta biodiversità. Bruxelles punta anche al ripristinare gli ecosistemi degradati che versano in condizioni precarie e invertire il declino degli impollinatori.

La strategia del F2F non è però vincolante di per sé. Tuttavia, i Paesi membri, nel momento in cui implementeranno norme e leggi o quando dovranno allinearsi a politiche comunitarie già esistenti (come la PAC), saranno vincolati a rispettare gli obiettivi stabiliti dalla Commissione fissando target nazionali espliciti per tali obiettivi. Per questa ragione, la strategia include proposte di modifica delle politiche attualmente in vigore, come la revisione della direttiva

sull'uso sostenibile dei pesticidi e del regolamento sul benessere degli animali. Inoltre, i nuovi obiettivi stabiliti dalla F2F dovranno trovare un corrispettivo anche nella Politica Agricola Comune e nei piani strategici nazionali attualmente in fase di sviluppo. Entro il 2023 la Commissione presenterà una proposta legislativa che delinea un quadro di riferimento in materia di sistemi alimentari sostenibili: tale proposta contribuirà a rendere più omogenee tra loro le singole politiche nazionali, garantendo perciò una maggiore coesione a livello dell'UE.

La strategia F2F propone, inoltre, alcune misure per facilitare l'accesso al cibo sano e sostenibile, sia dal punto di vista economico che fisico. Le istituzioni pubbliche, come le scuole e gli ospedali, dovranno rispettare standard più rigorosi in materia di appalti pubblici per la fornitura dei pasti. Anche le aziende dovranno adottare misure per ridurre il proprio impatto ambientale e rivedere l'offerta di alimenti seguendo le linee guida per una dieta sana e sostenibile.

Da un lato, dunque, la strategia F2F mira a premiare come attori chiave gli agricoltori, i pescatori e gli altri soggetti attivi lungo la filiera alimentare che hanno già cominciato la transizione verso pratiche sostenibili. Dall'altro essa intende facilitare lo stesso percorso per chi non l'ha ancora avviato, creando opportunità favorevoli per le imprese agricole. Peraltro, al momento, non sono chiari quali saranno concretamente i passi che i produttori dovranno compiere per ottenere il supporto economico dell'UE, dato che i pilastri della riforma sono rappresentati dagli eco-schemi, incentivi a favore delle imprese agricole che attuano dei regimi volontari per il clima e per l'ambiente. Rimangono, inoltre, inalterati i sussidi agli allevamenti intensivi di bestiame, e dubbia la revisione del comparto zootecnico per il suo contributo alle emissioni climalteranti, non fissando obiettivi di riduzione vincolanti. A mio giudizio, si dovrebbero valorizzare i sistemi agricoli di prossimità, in una prospettiva di riduzione delle eccedenze alimentari nel lungo periodo e di sostegno alle pratiche solidali. Resta vago anche il modo in cui ogni programma stabilirà gli obiettivi di sostenibilità e incerti sono gli strumenti pratici che permetteranno la transizione verso l'agroecologia³². In conclusione, il processo di riforma della PAC è decisamente complesso: a esso partecipano diversi attori istituzionali, portatori di interesse ed esperti, situati a diverse scale territoriali. Di fronte alla sfida epocale della sostenibilità ambientale il rischio è che quest'ultimo tema venga messo in secondo piano rispetto all'importanza degli effetti distributivi della politica (chi paga e chi riceve), generando un ridimensionamento della svolta verde.

³² La Commissione ha anche pubblicato un documento di analisi dal titolo *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, il quale specifica i contenuti dei regolamenti proposti per la programmazione PAC 2021-2027 in funzione dei contenuti delle strategie.

2.3 Lo spreco alimentare nel sistema normativo italiano

Le prime norme ad aver introdotto alcuni aspetti specifici per il tema dello spreco alimentare risalgono alla fine degli anni Novanta, ma già in precedenza alcune imprese avevano riconosciuto il valore sociale del cibo, oltre quello economico, e avevano deciso di donarlo pur in assenza di qualsiasi norma specifica. Il 4 dicembre 1997 viene approvato il decreto legislativo n. 460 “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”³³ che regola le donazioni alle ONLUS e al quale verranno apportate delle modifiche con la futura legge Gadda 166/2016. In materia di cessione gratuita di derrate alimentari, il comma 2 dell’articolo 13 recita:

Le derrate alimentari e i prodotti farmaceutici, alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, che, in alternativa alla usuale eliminazione dal circuito commerciale, vengono ceduti gratuitamente alle ONLUS, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Un’importante passo avanti viene raggiunto in seguito con l’approvazione della legge n. 155/2003, denominata “Legge del Buon Samaritano” e promossa dalla Fondazione Banco Alimentare Onlus (FBAO)³⁴. La norma è stata progettata per incoraggiare sia la donazione delle eccedenze alimentari, seguendo l’esempio del *Good Samaritan Act* statunitense, da parte del settore della ristorazione collettiva, sia per facilitare il lavoro delle organizzazioni che si occupano della redistribuzione di generi alimentari agli indigenti. Il provvedimento, infatti, equipara le organizzazioni non profit che effettuano la distribuzione gratuita di prodotti alimentari ai “consumatori finali”, sollevandole da molti vincoli burocratici. In questo modo si tutela, al contempo, la salute delle persone e il rispetto delle norme igienico sanitarie (il cosiddetto “pacchetto igiene” europeo del 2004), ma la responsabilità civile e penale ricade su tutti i soggetti coinvolti qualora il prodotto donato in buona fede causi danni al destinatario. Infatti, l’equiparazione al consumatore finale non comprende la fase di produzione e trasformazione del prodotto, ma comprende la fase di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo dei prodotti alimentari. Rientrano perciò nel campo di applicazione della legge n. 155/03 solo le organizzazioni ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale) che

³³ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/8_D.LGS460_1997.pdf

³⁴ [http://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/oldfiles/Legge_155_2003\(2\).pdf](http://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/oldfiles/Legge_155_2003(2).pdf). La FBAO è stata fondata in Italia nel 1989 ed è membro della Federazione Europea dei Banchi Alimentari (FEBA) dal 1990. L’esperienza dei banchi alimentari nasce nel 1967 negli Stati Uniti e nel 1984 in Europa. La *mission* dei Banchi Alimentari, che appartengono alla Rete Banco Alimentare, consiste nel recupero quotidiano delle eccedenze alimentari dalla filiera agro-alimentare e nella redistribuzione a 8.898 strutture caritative che assistono quasi 2 milioni di indigenti in Italia.

prevedano espressamente nei loro statuti o atti costitutivi la “beneficenza”. La legge ha un unico articolo che recita così:

Le organizzazioni riconosciute come organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell’articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti.

Dal 2011 l’impegno nella lotta contro lo spreco alimentare si è reso più evidente attraverso azioni concrete da parte del Ministero dell’Ambiente e delle Politiche Agricole e delle organizzazioni locali. Nel 2011 è infatti nata la Carta Spreco Zero, sottoscritta da oltre 800 Comuni che si impegnano a implementare politiche attive in materia. Essa è stata generata dalla campagna di sensibilizzazione “Spreco Zero” promossa da Last Minute Market³⁵, diventando un vero e proprio strumento di azione riguardo il tema dello spreco alimentare. Sotto il profilo istituzionale, la campagna aveva già contribuito in maniera determinante all’approvazione della Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 gennaio 2012 sugli sprechi di cibo e, a livello locale, al coinvolgimento di centinaia di enti locali nella lotta allo spreco alimentare attraverso la “carta per una rete di enti territoriali a spreco zero” che impegnava i Comuni firmatari ad attuare dieci azioni contro lo spreco alimentare al fine di rendere operative, sul territorio, le indicazioni contenute nella Risoluzione del Parlamento Europeo. È importante sottolineare che nel 2020 si è registrato, per la prima volta, un calo nello spreco alimentare di circa il 25 % nelle case degli italiani. Secondo gli ultimi dati dell’Osservatorio Waste Watcher³⁶, infatti, lo spreco settimanale medio ammonta a € 4,9 per nucleo familiare, per un totale a livello nazionale di circa € 6,5 miliardi complessivi e un costo annuale di circa € 10 miliardi, includendo gli sprechi di filiera produzione/distribuzione (Waste Watcher 2020).

Nel dicembre del 2013 viene approvata la legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014)³⁷, la quale sottolinea, al comma 236 dell’articolo 1, l’importanza dell’aspetto igienico sanitario, e la necessità di garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo, da parte delle ONLUS e degli operatori del settore alimentare, ognuno per la parte che gli compete. Per il raggiungimento di questi obiettivi, la legge afferma che verranno predisposti appositi manuali nazionali di corretta prassi operativa in conformità del Regolamento UE n. 852/2004. Il 7 ottobre del 2013 il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il cosiddetto Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR), individuando i rifiuti

³⁵ Last Minute Market è una società *spin-off* accreditata dell’Università di Bologna che nasce, nel 1998, come ricerca coordinata dal prof. Andrea Segrè.

³⁶ Nel 2021 l’Osservatorio ha assunto anche una nuova denominazione: *Waste Watcher International Observatory on Food and Sustainability (WWIO)*.

³⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg>.

biodegradabili tra i flussi prioritari di intervento, e ha identificato un set di misure specifiche, finalizzate, in primo luogo, alla riduzione degli sprechi alimentari. Si consideri, in particolare, la misura II per la prevenzione dei rifiuti biodegradabili, riguardante in maniera esplicita il recupero e la cessione gratuita delle eccedenze alimentari della GDO a fini di solidarietà sociale.

Nel 2014 è arrivato il primo Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare (PINPAS)³⁸. Essendo parte integrante della politica nazionale dei rifiuti, il piano prevede dieci misure per battere lo spreco in Italia. Esse spaziano dalle vendite con ribasso del cibo prossimo a scadenza alla donazione dei prodotti invenduti, dagli accordi volontari con le imprese della ristorazione/distribuzione all'introduzione di criteri premianti negli appalti pubblici dei servizi di ristorazione collettiva, per chi distribuisce gratuitamente le eccedenze. Il PINPAS prevede sessioni periodiche di verifica dei risultati raggiunti attraverso la Consulta composta da enti, associazioni, organizzazioni e imprese. Grazie al PINPAS, tra l'altro, il 5 febbraio 2014, si è celebrata la prima Giornata nazionale di prevenzione dello spreco.

2.4 La legge Gadda: circuiti del dono e del recupero

Come si è visto nel paragrafo sul contesto europeo, l'impegno dell'UE ad affrontare il problema dello spreco alimentare è in continua crescita. L'Italia, in questo ambito, rappresenta uno dei pochi Paesi ad aver adottato un'importante legge che mira ad incentivare la donazione e la redistribuzione delle eccedenze alimentari al fine di ridurre gli sprechi³⁹. Si tratta della legge n.166/2016, dal titolo "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi", entrata in vigore ufficialmente il 14 settembre 2016 e conosciuta come "legge Gadda", dal nome dell'onorevole Maria Chiara Gadda. Come viene esplicitato anche nella risoluzione parlamentare del 16 maggio del 2017, l'Italia è il primo Paese ad aver adottato una legge che presenta un approccio strategico sul tema dello spreco alimentare, fornendo una definizione chiara di eccedenza in linea con la *food waste hierarchy*⁴⁰ adottata a livello internazionale (Toia 2018). Risale, infatti, alla fine degli anni Ottanta l'idea che i principi che guidano la gestione dei rifiuti possono essere catalogati in una scala di priorità (*waste hierarchy*) distinta nei

³⁸ <http://sprecoalimentare.anci.it/ristorazione-scolastica/documenti/pinpas-piano-nazionale-di-prevenzione-degli-sprechi-alimentari-le-azioni-prioritarie-per-la-lotta-allo-spreco/>.

³⁹ Anche la Regione Piemonte promuove e sostiene progetti e attività di recupero, valorizzazione e distribuzione dei beni invenduti, in base al Regolamento attuativo della legge regionale 12/2015.

⁴⁰ Non vi è attualmente alcuna normativa od orientamento specifico dell'UE su come applicare la gerarchia dei rifiuti dell'UE agli alimenti. L'immagine nella figura 5 è basata sulle seguenti gerarchie esistenti, in particolare la scala di Moerman (Ladder van Moerman) dell'Università di Wageningen, la *Food Waste Pyramid for London* e le gerarchie elaborate dall'OVAM (agenzia pubblica delle Fiandre che si occupa di rifiuti), dalla FEVIA (Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) e dall'EPA (agenzia per la protezione dell'ambiente degli Stati Uniti).

seguenti livelli: prevenzione, recupero e, infine, smaltimento come *extrema ratio* qualora nessuna delle due opzioni precedenti possa essere perseguita.

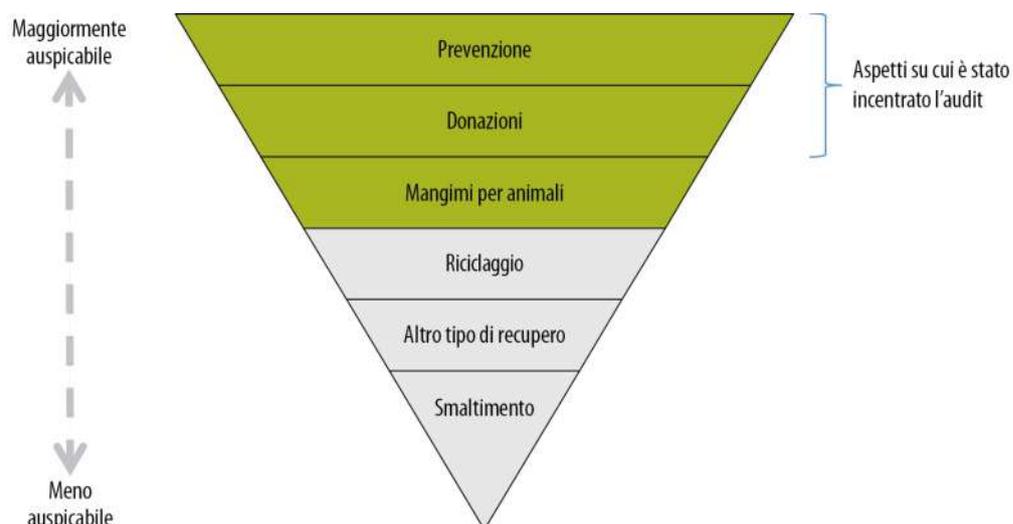


Figura 5: Gerarchia dei rifiuti applicata allo spreco alimentare.

La legge Gadda si pone perfettamente nel quadro europeo di transizione ecologica verso un'economia più circolare, in quanto stabilisce l'obiettivo di gestire in maniera efficiente le materie prime, di prevenire la produzione di rifiuti alimentari dai campi alle case dei cittadini, di promuovere la raccolta diretta dei prodotti scartati sui terreni e dei prodotti della panificazione (*ibid.*).

La legge Gadda è stato il risultato di un lavoro di rete, che ha visto coinvolti tutti i soggetti, donatori e donatari, i quali avrebbero poi dovuto quotidianamente utilizzarla. Si è visto come le prime norme ad aver introdotto prescrizioni specifiche per il tema dello spreco alimentare risalgano alla fine degli anni Novanta, ma già prima della loro introduzione alcune imprese avevano riconosciuto il valore sociale del cibo, oltre a quello economico, e avevano deciso di donarlo anche in assenza di qualsiasi norma a favore della donazione. La legge Gadda ha, quindi, anche il merito di "riorganizzare" il quadro normativo che regolava la donazione degli alimenti invenduti e di valorizzare l'esperienza e le *best practice* già esistenti nel nostro paese (CREA e MIPAAFT 2019; Toia 2018). La legge Gadda, quindi, semplifica e snellisce le procedure burocratiche amministrative previste dal precedente iter di donazione e riconosce e istituzionalizza il Tavolo di Coordinamento del MIPAAF per la consultazione di tutti i soggetti coinvolti nella lotta allo spreco e alla povertà alimentare (enti caritativi e del terzo settore, mondo produttivo e distribuzione), con l'obiettivo dichiarato di recuperare un milione di tonnellate di cibo all'anno. La legge 166 promuove, infine, l'utilizzo di contenitori che consentano ai clienti l'asporto degli avanzi di cibo nella ristorazione (impropriamente detti

doggy bag). La legge 166 ha, pertanto, posto all'attenzione il tema dello spreco di cibo nel nostro Paese e del suo possibile recupero, anzitutto come tema culturale ed educativo, oltre che economico e di sostenibilità, rappresentando uno strumento normativo unico in cui vengono armonizzate le leggi già esistenti sulla cessione delle eccedenze alimentari in tema di:

1. agevolazioni fiscali, sia in termini di IVA che di IRES;
2. responsabilità civile, perché il donatario, essendo equiparato al consumatore finale, non è soggetto ai controlli sanitari;
3. procedure per la sicurezza igienico-sanitaria.

Grazie al provvedimento normativo in questione, i prodotti freschi possono essere recuperati anche se hanno superato il termine minimo di conservazione (art. 4 comma 1). Infatti, la dicitura “da consumarsi preferibilmente entro” è un’indicazione di consumo di tipo commerciale che non riguarda la salubrità del prodotto, a differenza della data di scadenza⁴¹. Quindi la legge pone le basi per un linguaggio comune in materia di eccedenze alimentari e della loro donazione. Essa ribadisce il valore prioritario del consumo umano come scopo del recupero delle eccedenze alimentari, in alternativa alla loro distruzione. Qualora, poi, non fosse possibile l'utilizzo umano, la legge valorizza il recupero alimentare per uso zootecnico o energetico.

In breve, vengono elencati i punti salienti della legge n.166/2016:

1. creazione di un quadro normativo all'interno del quale inserire le norme già vigenti, in tema di agevolazioni fiscali (L. 460/97, L. 133/99), responsabilità civile (L. 155/03) e procedure per la sicurezza igienico-sanitaria (L. 147/13);
2. definizione chiara di operatore del settore alimentare, soggetti cedenti, eccedenze alimentari, spreco alimentare, donazione, termine minimo di conservazione (TMC) e data di scadenza, ecc;
3. possibilità per le autorità di donare gli alimenti oggetto di confisca alle organizzazioni non profit;
4. agevolazioni amministrative per i donatori attraverso la semplificazione delle procedure di donazione rispetto alla distruzione;

⁴¹ I cittadini tendono a non conoscere la differenza tra le diciture “da consumarsi entro il” e “da consumarsi preferibilmente entro il” presenti sulle confezioni dei prodotti alimentari. “Da consumarsi entro” indica la data fino alla quale il prodotto si può consumare, pertanto è un indicatore di sicurezza. La dicitura “da consumarsi preferibilmente entro il”, invece, si riferisce alla qualità dell'alimento, dal momento che indica che il prodotto può ancora essere consumato, benché sapore e consistenza possano risultare alterati.

5. incentivazione del valore prioritario del recupero di alimenti per il consumo umano per evitarne la distruzione e qualora non fosse possibile l'utilizzo umano valorizzarne l'impiego per uso zootecnico o energetico;
6. riconoscimento del Tavolo Coordinamento del MIPAAF (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) per la consultazione di tutti i soggetti coinvolti nella lotta allo spreco e alla povertà alimentare. Vi è anche un aumento di 2 milioni di euro della dotazione 2016 del Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, per l'acquisto di alimenti a loro destinate;
7. programmazione di campagne di comunicazione sui canali RAI per incentivare le donazioni da parte delle aziende e sensibilizzare i consumatori sul tema dello spreco;
8. incoraggiamento dei rapporti con il mondo agricolo per la raccolta in campo;
9. introduzione della possibilità per i Comuni di incentivare chi dona alle organizzazioni non profit con una riduzione della tassa dei rifiuti.

La logica alla base della riforma è semplice. Se i donatori sostengono meno costi burocratici, aumenteranno le donazioni, si recupereranno più eccedenze e si produrranno di conseguenza meno rifiuti (Busetti 2019). Questa logica sembra quasi ovvia ed è riportata in tutti i commenti alla legge, sia da parte dei suoi promotori che dai media. Sebbene appaia come una sequenza causale abbastanza lineare, sono necessarie diverse precisazioni, per quanto riguarda ogni passaggio dell'ipotesi causale riportata sopra: i costi delle donazioni, la reazione dei donatori e l'aumento del recupero. Innanzitutto, si dovrebbe considerare che donare è costoso, non solo a causa della burocrazia. I donatori devono modificare le proprie procedure per lo smaltimento dei prodotti, stipulare un accordo con un'organizzazione senza scopo di lucro (o organizzare le donazioni caso per caso), fornire uno spazio per la conservazione delle donazioni e avere alcuni dipendenti che lavorano al processo di donazione (*ibid.*). Inoltre, per godere dei benefici fiscali esistenti, devono registrare le loro donazioni e inviare comunicazioni all'autorità fiscale. In poche parole, dovrebbe essere introdotta una procedura aggiuntiva a quella di smaltimento, e gli oneri burocratici sono solo una minima parte della struttura dei costi. In secondo luogo, la convenienza delle donazioni non sarà considerata di per sé, ma rispetto ai relativi costi di smaltimento dei rifiuti. Purtroppo, il mix italiano di incentivi finanziari, esenzioni IVA e detrazioni fiscali, non sembra produrre uno speciale vantaggio fiscale rispetto alla cessione. Inoltre, le tariffe per i rifiuti sono decise a livello locale e si basano in gran parte sulla dimensione degli spazi commerciali e produttivi e non sull'effettiva produzione di rifiuti. In terzo luogo, l'aumento delle donazioni, se verificato, aumenterà i costi per gli enti di

beneficenza perché quest'ultimi non sono stati considerati nella progettazione della politica, fornendo loro un supporto logistico e fondi per far fronte a maggiori scorte di cibo, e quindi è improbabile aspettarsi che abbiano una capacità illimitata di raccolta, lavorazione e redistribuzione del cibo.

Un ulteriore aspetto da analizzare riguarda l'ampliamento del numero di beni alimentari ammissibili alla donazione, in particolare ammettendo il cibo oltre il TMC (in inglese *best-before date* o BBD). La legge aumenterà le donazioni perché le aziende alimentari possono donare una gamma più ampia di beni, e quindi nuovi potenziali donatori possono iniziare a donare i loro prodotti (anche medicinali, vestiti etc.) in precedenza destinati allo smaltimento (*ibid.*). La norma, ammettendo donazioni di cibo oltre il BBD, potrebbe invece affrontare forti limiti nella sua attuazione, perché il presunto meccanismo causale non è supportato da comportamenti congruenti da parte della maggior parte dei soggetti attuatori. A causa dei rischi reputazionali, infatti, parte dei donatori, in particolare i produttori, non cederà il proprio cibo che ha superato la BBD e parte degli enti di beneficenza lo rifiuterà, per paura di ricevere donazioni di qualità inferiore. Per rafforzare la politica, sarebbe necessario un cambiamento di tipo culturale. Parte dei rischi reputazionali legati alle donazioni di cibo BBD sono infatti legati alla percezione generalizzata che la BBD non sia una soglia flessibile e meramente indicativa, ma un confine rigido tra cibo di prima e seconda classe. Se tale *shift* culturale non si realizza, la distribuzione di cibo BBD sarebbe sempre percepita come un'offerta di cibo scadente a cittadini di seconda classe, e quindi ampiamente contrastata sia dai potenziali donatori che dalle associazioni di beneficenza.

In conclusione, la situazione in Italia è sensibilmente migliorata grazie all'approvazione della legge Gadda perché ha prodotto un cambiamento culturale notevole. Bisogna però in primo luogo rimarcare che la mole di spreco alimentare ancora sussiste, e che non sono stati individuati, all'interno della legge in esame, dei target nazionali specifici di riduzione degli sprechi. Infatti, spesso si rischia di appiattire tale complessa questione con la semplice donazione delle eccedenze a valle, senza intervenire con la prevenzione a monte della filiera, seguendo un circolo vizioso che si autoalimenta. Se sono aumentate le donazioni delle eccedenze ciò è dovuto al fatto che è aumentata, di pari passo, la quantità di spreco alimentare⁴²?

⁴² La Fondazione Banco Alimentare ha calcolato che, nei primi tre anni della sua attuazione, la legge Gadda abbia contribuito a generare un aumento del 60% delle donazioni alimentari, registrando performance significative tra i grandi commercianti al dettaglio e le industrie alimentari. Tuttavia, non è possibile sapere cosa ha realmente determinato tale aumento, se esso sia imputabile direttamente o indirettamente alla legge o se, nel frattempo, siano intervenuti altri fattori determinanti. Inoltre, sarebbe interessante sapere se tale aumento è avvenuto in modo costante ed omogeneo su tutto il territorio di riferimento o solo nei territori in cui determinate condizioni lo hanno reso possibile.

Risulta essere perciò una problematica cruciale la mancanza di strumenti efficaci che possano quantificare gli sprechi e monitorare le misure adottate nel corso del tempo, anche a causa di una mancata armonizzazione con la pianificazione regionale e comunale in materia di prevenzione dei rifiuti. Anche la questione della TARI (la tassa sui rifiuti) è piuttosto controversa, in quanto, anziché renderla un meccanismo funzionale su tutto il territorio nazionale, ha prodotto delle disparità di trattamento tra i Comuni per ottenere tale agevolazione fiscale, per quanto concerne le imprese che donano le proprie eccedenze. Per gli enti del terzo settore che si occupano della redistribuzione delle eccedenze, invece, non sono state stanziare risorse economiche adeguate o degli sgravi fiscali, nonostante queste sia considerate generalmente l'anello "debole" nel rapporto donatore-beneficiario. La capacità di recupero delle eccedenze da parte di tali organizzazioni dipende, in gran parte, dalla disponibilità di mezzi e attrezzature idonei per il trasporto e la corretta conservazione degli alimenti. Nell'ambito della ristorazione collettiva si registra, inoltre, una scarsa integrazione fra *Green Public Procurement* (GPP) e riduzione degli sprechi alimentari, perché nei bandi di gara viene lasciata come opzione facoltativa la possibilità di assegnare punteggi premiali per chi effettua la redistribuzione delle eccedenze. Dal punto di vista comunicativo, infine, la legge Gadda, come riportato sopra, prevede la programmazione di campagne di comunicazione per promuovere comportamenti consapevoli ma risultano ancora esserci dei settori produttivi in cui è poco utilizzata e conosciuta, forse a causa di una scarsa attività di informazione e condivisione delle buone pratiche (ad esempio nei reparti ortofrutta dei supermercati dati in subappalto). Sarebbe, quindi, auspicabile la creazione di una filiera integrata *food waste free*, all'interno della quale gli operatori possono unire le forze per sviluppare soluzioni innovative e per indurre cambiamenti nei comportamenti dei consumatori, ad esempio siglando accordi con gli agricoltori per ridurre le perdite e gli sprechi alimentari che si verificano nelle primissime fasi della filiera alimentare. Il monitoraggio dei risultati ha, a mio avviso, una funzione fondamentale, non solo per cogliere l'impatto ottenuto dalla performance nazionale, ma anche per coinvolgere i diversi stakeholder, per stabilire le priorità di volta in volta più idonee e per rinnovare gli obiettivi in base alle nuove scoperte⁴³.

2.5 La legge francese 2016-138

Qual è invece la situazione negli altri stati membri UE? Nella tabella 1 viene fornito un quadro sinottico comparativo, da cui si evince una sostanziale disomogeneità normativa. Andando a

⁴³ Concordo con l'analisi proposta dalla ricercatrice Maria Stella Righettini, secondo la quale la difficoltà di distinguere tra *output*, *outcome* e impatto può influenzare la formulazione della politica e condizionare in modo irrimediabile anche il processo di implementazione (Dansero et al. 2020).

esaminare le legislazioni dei vari Paesi membri dell'Unione europea, in materia di donazioni di eccedenze alimentari, l'Italia si pone senza dubbio all'avanguardia, poiché è intervenuta su tutte le tematiche specifiche connesse alla questione della donazione: l'ultimo step è stato compiuto con la legge 166/2016, analizzata in precedenza. Non a caso anche la Francia, nel febbraio del 2016, ha promulgato la legge 2016-138 relativa alla lotta contro lo spreco alimentare. La Germania ha una strategia per dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2030, ma non dispone di una legge, mentre Belgio, Regno Unito, Malta, Paesi Bassi, Polonia e Svezia già nel 2014 avevano fissato obiettivi sulla riduzione degli sprechi alimentari.

Analisi comparativa UE28								
Paese	Responsabilità civile	Igiene e sicurezza alimentare	Durata ed etichettatura alimenti	Recupero IVA per donazione	Credito d'imposta	Deduzioni e detrazioni fiscali	Gerarchia dei rifiuti	Legge per promozione delle donazioni di alimenti
BELGIO				X			X	
DANIMARCA		X				X	X	
FRANCIA				X	X			
GERMANIA				X		X		
GRECIA			X	X		X		
ITALIA	X	X	X	X	X	X	X	X
POLONIA		X		X		X		
PORTOGALLO				X		X		
REGNO UNITO				X			X	
SPAGNA			X		X			
SVEZIA			X				X	
UNGHERIA			X	X		X		

Tabella 1: Comparazione normative europee. Fonte: Toia 2018. Rielaborazione di Bio by Deloitte, European Economic and Social Committee, Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donation, June 2014.

In Francia, per esempio, la legge in vigore si basa sul principio dell'obbligo, secondo un modello sanzionatorio e non incentivante, ed è focalizzata soprattutto sull'attività dei supermercati e meno sul ruolo delle famiglie e dei cittadini (Fondazione Barilla 2021). La responsabilità dello spreco alimentare si è spostata dalla filiera alle organizzazioni non profit. Queste ultime dovranno affrontare le conseguenti difficoltà logistiche e la necessità di investimenti importanti per l'acquisto di celle frigorifere e veicoli per il recupero dei prodotti alimentari invenduti. La *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* (legge sulla lotta allo spreco

alimentare)⁴⁴, presentata dal deputato Bruno Le Roux, insieme ad altri 300 deputati, prevede una gerarchia di azioni da implementare per evitare lo spreco alimentare: prevenzione, recupero degli invenduti per il consumo umano, per l'alimentazione animale o per utilizzo a fini energetici. Viene, altresì, impedito alla GDO di gettare o rendere non più consumabili gli alimenti invenduti. Infine, la legge chiederà a tutti gli esercizi di commercio al dettaglio, la cui superficie sia superiore ai 400m², di proporre un accordo di donazione dei prodotti alimentari invenduti a una o più associazioni a titolo gratuito. La LOI n° 2016-138, tuttavia, obbligando a donare, non tiene in considerazione che recuperare prodotti alimentari richiede dotazioni idonee per il rispetto delle norme, in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, e non prevede alcun finanziamento adeguato che possa sostenere i futuri sforzi che verranno richiesti ai Banchi Alimentari. Un altro limite è che la legge riguarda solo i grandi supermercati e commercianti al dettaglio, mentre sarebbe necessario estenderla a negozi più piccoli, mense scolastiche e ospedali e impegnarsi maggiormente per educare le persone ad adottare stili di vita diversi, facendo anche chiarezza su temi come l'etichettatura degli alimenti. Per concludere, nonostante questi cambiamenti notevoli brevemente descritti, è importante notare che né la legge francese né quella italiana hanno introdotto traguardi vincolanti da raggiungere entro il 2030.

⁴⁴ Assemblée Nationale et Sénat, (2016), *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, [online] Reperibile presso: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte>.

Capitolo 3

Le strategie urbane di contrasto allo spreco alimentare

3.1 L'eredità di EXPO 2015: il Milan Urban Food Policy Pact

Milano, Expo 2015⁴⁵. Il lascito più importante di questo evento internazionale dedicato al cibo è senza dubbio il Milan Urban Food Policy Pact (MUFFP), primo protocollo internazionale delle città firmato dai rappresentanti di più di cento centri urbani di tutto il mondo, i quali si impegnano a sviluppare azioni e strategie per migliorare il proprio sistema urbano del cibo. Ancora una volta i firmatari, spinti dalla consapevolezza che la rapida urbanizzazione, la crescita dell'insicurezza alimentare e la disuguaglianza per quanto riguarda disponibilità, accesso e distribuzione alimentare sono minacce per la concezione tradizionale delle città, in quanto rappresentanti delle stesse, si pongono come innovatori e promotori, al fine di «sviluppare sistemi alimentari sostenibili, inclusivi, resilienti, sicuri e diversificati, per garantire cibo sano e accessibile a tutti in un quadro d'azione basato sui diritti, allo scopo di ridurre gli scarti alimentari e preservare la biodiversità e, al contempo, mitigare e adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici»⁴⁶.

La realizzazione del protocollo è avvenuta sotto la guida di un *advisory group* costituito da diverse organizzazioni internazionali attive nei settori dello sviluppo sostenibile per il pianeta e giusto per i suoi abitanti, facendo in modo di allinearli con le altre iniziative internazionali descritte nei paragrafi precedenti. Il coordinamento del progetto è stato invece affidato dalla città di Milano ad una squadra tecnica, un *panel* di esperti attivi nel campo del cibo. Lo scopo del Patto è stato quello di creare una rete di città unite dall'obiettivo comune di sviluppare ed implementare sistemi del cibo sostenibili, anche tramite lo scambio di buone pratiche e idee su come risolvere problematiche comuni (Busetti e Dente 2018). Le città firmatarie provengono da stadi diversi di pianificazione urbana, alcune con la propria strategia del cibo già creata, altre ancora in fase di ideazione e progettazione, soprattutto di iniziative inerenti alla sicurezza

⁴⁵ Durante Expo 2015 la Commissione Europea ha lanciato FOOD2030, una politica per rispondere alle sfide legate alla sostenibilità del sistema alimentare, fondata su quattro priorità (nutrizione, clima, circolarità, innovazione). Per approfondire: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/environment/bioeconomy/food-systems/food-2030_en.

⁴⁶ MUFFP (2015), Milan Urban Food Policy Pact. Disponibile all'URL: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/text/>. In Italia sono 19 le città che hanno firmato il patto e molte di queste stanno sviluppando azioni innovative contro lo spreco alimentare.

alimentare, la lotta alla fame e all'obesità, l'educazione dei giovani, il commercio solidale. È importante sottolineare che cosa si intende con l'espressione "strategia del sistema urbano del cibo": essa indica il processo attraverso il quale una città si immagina il cambiamento all'interno del proprio sistema del cibo, e come questa si muova in tale direzione (Moragues et al. 2013). Tramite la creazione di una strategia, si vuole introdurre il tema del cibo nell'agenda urbana, cercando di enfatizzare gli sforzi già intrapresi da attori esistenti e di creare effetti di sinergia collegando gruppi di diversi stakeholder.

Strutturalmente, il MUFPP è suddiviso in una premessa, che illustra il ruolo delle città nella promozione di sistemi alimentari urbani sostenibili, e in un quadro d'azione, il quale elenca una serie di 37 azioni volontarie suddivise in 6 diverse categorie: Governance, Diete e nutrizione sostenibili, Giustizia sociale ed economica, Produzione alimentare, Approvvigionamento e distribuzione del cibo e Sprechi alimentari. All'interno della sesta categoria del quadro d'azione del MUFPP si consiglia di:

34. Riunire gli operatori del sistema alimentare al fine di valutare e monitorare la riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari in tutte le fasi della filiera alimentare cittadina/regionale (produzione, trasformazione, imballaggio, preparazione alimentare sicura, presentazione e gestione, riuso e riciclo), garantendo una pianificazione e progettazione olistica, trasparenza, responsabilità e l'integrazione delle politiche.

35. Aumentare la consapevolezza in materia di sprechi e scarti alimentari attraverso eventi e campagne mirate; identificare punti focali quali istituzioni nel settore dell'istruzione, mercati sociali, negozi aziendali e altre iniziative di solidarietà o di economia circolare.

36. Collaborare con il settore privato, enti di ricerca, di istruzione e le organizzazioni del territorio per sviluppare e riesaminare, a seconda dei casi, politiche e normative comunali (per esempio procedimenti, criteri di decorazione e classificazione, date di scadenza, ecc.) per la prevenzione degli sprechi alimentari o per recuperare in modo sicuro alimenti e imballaggi mediante un sistema che promuova l'utilizzo e non lo spreco del cibo.

37. Favorire, qualora applicabile, il recupero e la redistribuzione di alimenti sicuri e nutritivi destinati al consumo umano, soggetti a rischio di perdita, scarto o spreco, provenienti dalla produzione, dalla fabbricazione, dalla vendita al dettaglio, dalla ristorazione, dal commercio all'ingrosso e dal settore ricettivo.

La governance del Patto di Milano è assicurata dal suo Comitato direttivo, composto da 13 città di diversi continenti (da San Paolo del Brasile ad Atene, da Nairobi a Toronto), e dal Segretariato del MUFPP, istituito all'interno dell'Ufficio del Sindaco di Milano, il quale garantisce il coordinamento di tutte le azioni riguardanti il patto, nonché il mantenimento dei rapporti con le città firmatarie e il collegamento con le altre istituzioni e organizzazioni internazionali. Le città partecipanti si riuniscono ogni anno in una città diversa firmataria del Patto di Milano, in occasione della Riunione annuale e del Summit dei Sindaci del Patto di Milano. In tale Riunione vi è la possibilità, per le città coinvolte e per gli altri attori, di

confrontarsi e di mettere in circolo idee e buone pratiche legate alle politiche alimentari urbane (BCFN 2016).



Figura 6: Le città firmatarie del MUFPP.

Il MUFPP e la FAO hanno sviluppato congiuntamente il programma quadro di monitoraggio del MUFPP per valutare i progressi compiuti dalle città nella realizzazione di sistemi alimentari più sostenibili. Ad oggi, 13 città pilota hanno contribuito a identificare una serie finale di 44 indicatori. Ciascun indicatore è correlato a obiettivi specifici degli SDG e metterà in raccordo la scala urbana a quella globale, per quanto riguarda la responsabilità degli SDG. Per facilitare l'utilizzo di questi indicatori misurabili da parte delle autorità comunali, è stato redatto un insieme di linee guida. Ogni linea guida contiene informazioni tese a facilitare l'impiego degli indicatori da parte delle autorità comunali e a evidenziare i nessi con gli SDG. Per quanto concerne gli sprechi alimentari, in particolare, sono stati elaborati quattro indicatori, dal 41 al 44: Volume annuale totale di perdite e sprechi alimentari; Numero di eventi e campagne organizzate annualmente allo scopo di ridurre le perdite e gli sprechi alimentari; Presenza di politiche o regolamenti incentrati sulla prevenzione degli sprechi alimentari, il recupero e la redistribuzione; Volume annuale totale di eccedenze alimentari recuperate e ridistribuite per il consumo umano diretto. A questo punto è fondamentale capire come le città aderenti possono trarre beneficio da questo quadro di monitoraggio innovativo a sostegno dell'attuazione del MUFPP. La cooperazione fra le città partecipanti al patto dovrebbe facilitare l'introduzione di questo sistema di monitoraggio e la raccolta dei dati sulla base dei comportamenti alimentari locali, così da consentire l'inserimento del cibo nell'agenda politica urbana e metropolitana e mobilitare, di conseguenza, gli stakeholder del sistema alimentare ai diversi livelli di governo.

3.2 Linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020

L'organizzazione dell'Esposizione Universale di Milano, dedicata al tema *Feeding the Planet, Energy for Life*, ha posto il cibo come tema centrale di policy nell'agenda politica del capoluogo milanese. Dal 2014, infatti, la città di Milano ha lavorato alla creazione della propria *food policy*, in modo tale da potersi qualificare come capofila credibile del network internazionale del MUFPP. Il percorso che ha portato proprio alla stesura delle “Linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020” (www.comune.milano.it), è dunque incominciato nel 2014, quando è stato firmato un protocollo d'intesa con la Fondazione Cariplo, sancendo la decisione di Milano di impegnarsi per rendere il suo sistema alimentare più equo e sostenibile dotandosi della propria strategia, che orienterà le politiche cittadine fino al 2020. Il percorso, iniziato con la firma del protocollo, è stato strutturato in quattro tappe complessive:

- l'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema del cibo della città;
- la definizione degli obiettivi della *Food Policy* tramite consultazione pubblica;
- l'adozione di una *Food Policy* da parte delle istituzioni cittadine;
- l'ideazione ed implementazione di progetti pilota.

La prima tappa di raccolta dati sul sistema alimentare urbano ha permesso di analizzare produzione, distribuzione e consumo del cibo in città, e di creare uno schema dei principali attori coinvolti, nonché dell'operato e comportamento di cittadini e istituzioni. L'analisi del sistema alimentare è stata condotta dall'associazione Està⁴⁷ e mette in luce alcuni dati su ciò che riguarda Milano ed il cibo. Parlando di agricoltura, ad esempio, è stato rilevato che il distretto agricolo milanese include 31 aziende che operano nel comune di Milano su una superficie di circa 1155 ettari e, inoltre, in città esistono più di 750 orti di zona, 13 giardini condivisi e 134 orti scolastici. Per quanto riguarda l'analisi dello spreco alimentare, in questo frangente è stato scoperto che, se, in media, una famiglia spende 442 euro al mese per l'acquisto di prodotti alimentari, il valore del cibo che viene sprecato annualmente è pari a circa 450 euro, per cui ogni anno una famiglia butta via l'equivalente di un mese di spesa.

La seconda fase ha avuto come scopo l'inclusione dei cittadini. Tramite consultazione pubblica, infatti, è stato possibile giungere all'elaborazione di obiettivi condivisi per la *Food Policy*. Consumatori, aziende, associazioni del terzo settore e *startup* hanno potuto esprimersi su quelle che sono le idee che ruotano intorno al cibo.

⁴⁷ Centro di ricerca e formazione con sede a Milano, attivo sulle tematiche di economia e sostenibilità integrata (www.Assesta.it).

La terza fase ha visto l'approvazione della *Food Policy* da parte della giunta milanese e poi da parte del consiglio comunale il 5 ottobre 2015. In breve, la *Food Policy* è un documento collettivo che tiene conto di diverse esigenze e aspira a rendere la città un posto più giusto e sostenibile.

Per quanto riguarda i progetti pilota, merita una menzione particolare la creazione di *hub* di quartiere contro lo spreco alimentare. Nel 2016 il Comune di Milano ha sottoscritto insieme ad Assolombarda e Politecnico di Milano il protocollo di intesa “ZeroSprechi”, con l'obiettivo di ridurre lo spreco di cibo e innovare le modalità di recupero degli alimenti da destinare agli indigenti, progettando e sperimentando un modello di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari basato su reti locali di quartiere. Il Comune ha infatti individuato uno spazio pubblico non utilizzato nel Municipio 9 e lo ha reso disponibile come *hub* del progetto per lo stoccaggio e la distribuzione degli alimenti recuperati alle ONLUS del territorio. Il Banco Alimentare della Lombardia invece, essendo vincitore del bando di assegnazione dell'*hub*, ha garantito la gestione operativa e quotidiana del modello elaborato dal Politecnico, recuperando le eccedenze alimentari e distribuendole alle strutture caritative del territorio. Come funziona in concreto tale modello? Il modello logistico elaborato prevede due diversi percorsi di recupero quotidiani. Al mattino vengono coinvolti i supermercati, con il recupero del cibo fresco e secco confezionato invenduto, di frutta sfusa e/o confezionata, pane in eccedenza dai supermercati milanesi. Il cibo recuperato viene stoccato presso l'*hub* di raccolta e smistamento di via Borsieri. Al pomeriggio, invece, vengono coinvolte le mense aziendali, attraverso il recupero del cibo cucinato non servito, di frutta sfusa e/o confezionata e pane in eccedenza dalle mense aziendali che viene direttamente consegnato alle ONLUS dotate di servizio mensa per le persone bisognose. Successivamente, le organizzazioni non profit, le quali offrono servizio mensa o distribuzione pacchi a favore delle persone bisognose, possono recarsi presso l'*hub* per ritirare con i propri mezzi gli alimenti di cui hanno bisogno.

È particolarmente interessante il fatto che l'*hub*, essendo dotato di una cella frigorifera, consenta di diversificare molto il cibo recuperato, permettendo, quindi, di donare un'offerta alimentare variegata, nutriente ed equilibrata alle persone in stato di bisogno e di agire su tutte le tipologie di cibo raccolto: cibo fresco, cucinato e secco, frutta e verdura, pane. Esso svolge, altresì, un importante ruolo di intermediazione, affiancandosi al contatto diretto già esistente tra supermercato e ONLUS.



Figura 7: Policy Brief – Hub di Quartiere contro lo spreco alimentare, 2019.

Parallelamente alla sottoscrizione del MUFPP, è stata creata una sala di controllo tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo (il più importante ente benefico italiano), con il compito di guidare la fase di implementazione della politica alimentare locale⁴⁸ ed è stato approvato il Documento di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020. Esso è articolato in 5 priorità complessive: 1) garantire cibo sano per tutti; 2) promuovere la sostenibilità del sistema alimentare; 3) educare al cibo; 4) lottare contro gli sprechi; 5) sostenere e promuovere la ricerca scientifica in campo agroalimentare. Analizzando nel dettaglio il quarto punto⁴⁹, si legge che sono state definite quattro linee guida, le quali prevedono la promozione a livello locale di azioni volte a: informare ed educare i cittadini e gli operatori locali, garantire il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari istituendo relazioni tra gli operatori locali (enti benefici e banche alimentari), utilizzare in modo più razionale gli imballaggi e gestire il sistema alimentare in modo circolare. L'obiettivo da conseguire, come affermato nei paragrafi precedenti, è sempre quello di dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2030.

Per far sì che venga raggiunto questo ambizioso target, l'ufficio Food Policy coordina una serie di azioni interconnesse tra loro, ognuno delle quali è orientata al conseguimento di un traguardo specifico. Le due più importanti azioni riguardano gli incentivi fiscali per la riduzione della tassa sui rifiuti⁵⁰, a vantaggio di tutte quelle imprese private che donano le loro eccedenze a enti caritatevoli, e la gestione delle mense scolastiche attraverso l'azienda municipalizzata "Milano Ristorazione". In conclusione, il buon esito della politica alimentare milanese è dovuto alla

⁴⁸ Per la prima volta è stata attribuita la delega alla Food Policy al Vicesindaco di Milano, Anna Scavuzzo.

⁴⁹ Specificato in «ridurre le eccedenze e lo spreco di cibo nelle diverse fasi del ciclo alimentare come forma di lotta alle diseguaglianze sociali ed economiche e come strumento di riduzione degli impatti ambientali».

⁵⁰ Dopo i primi sei mesi di attuazione, si calcola che sono state recuperate più di 840 tonnellate di cibo (BCFN e MUFPP 2018).

governance multilivello (amministrazione comunale, metropolitana e regionale) e alla partecipazione a molteplici reti e *network* di città per poter scambiare informazioni e iniziative ispiratrici (*Eurocities*, C40, *100 Resilient Cities*, Rete Città Sane). La città di Milano ha avuto bisogno di analizzare il proprio sistema alimentare per poter affrontare il tema delle perdite di cibo e questo le ha consentito di diventare un modello nella lotta contro le perdite e gli sprechi alimentari. Nel far ciò, l'amministrazione comunale ha assunto un ruolo di facilitatore delle *partnership*, favorendo le relazioni fra aziende municipali, banchi alimentari, università e grande aziende alimentari (Calori et al. 2018).

3.3 Il ruolo delle *urban food policies*

Il tema della pianificazione urbana del sistema del cibo, come visto nel paragrafo precedente, sta assumendo a livello internazionale rilevanza sempre maggiore (Dansero et al. 2017) andando a modificare il tradizionale approccio, settoriale e specializzato, alle questioni del cibo e della nutrizione in una direzione più strategica, coordinata e coerente, che si può definire con il termine *Urban Food Planning* (UFP) (Morgan 2009). Le città, infatti, risultano essere gli attori chiave delle relazioni internazionali, non solo in ambito di pianificazione urbana del sistema del cibo, ma anche per le sfide globali contemporanee a cui i sindaci dei centri urbani di tutto il mondo sembrano rispondere con maggior tempestività rispetto agli Stati di cui fanno parte. È in corso, infatti, un crescente processo globale di urbanizzazione il quale, con le sue complesse implicazioni in termini di distribuzione delle risorse, pone nuove sfide alla realizzazione del diritto al cibo⁵¹. Poiché gran parte della popolazione europea è attualmente concentrata nelle città, le aree urbane assumono una dimensione di grandissima rilevanza, per ciò che riguarda il sistema agroalimentare e il concetto di metabolismo urbano, determinando una sorta di organismo vivente in cui i flussi di materia, energia e conoscenza vengono scambiati tra vari attori (cit. in Calori e Magarini 2015). Infatti, i residenti urbani danno per scontato che ogni giorno potranno approvvigionarsi di cibo ovunque vadano (ristoranti, bar e supermercati), anche se la produzione di generi alimentari avviene quasi esclusivamente al di fuori dei confini cittadini. Ciò rende le città e i loro abitanti assolutamente vulnerabili a shock esterni, quali l'andamento dei prezzi del petrolio e dei generi alimentari di base (Marino et al. 2020b).

⁵¹ Le città rappresentano l'80% delle emissioni globali di CO2 e l'80% del PIL globale. Oggi oltre la metà della popolazione mondiale vive in insediamenti urbani (circa il 55%) e il trend è destinato ad aumentare per raggiungere circa l'80% nel 2050 (https://www.c40.org/networks/food_systems). Anche in Italia, tali insediamenti ospitano il 75% della popolazione, una cifra che è destinata a crescere nei prossimi 20 anni.

Il fenomeno di implementazione di strategie urbane del cibo, già ampiamente diffuso con diverse declinazioni di intervento in America Settentrionale, America Latina ed Europa del Nord, si sta dunque diffondendo anche nella penisola italiana. Seguendo la scia di esperienze pionieristiche come Toronto, San Francisco e New York, e a seguito del proliferare di contributi accademici, fra i quali spiccano quelli di Pothukuchi e Kaufman (1999) e Morgan (2009), tale tematica si sta concretizzando sempre di più, con risvolti teorici e pratici, in direzione di una trasformazione, a livello urbano, di sistemi alimentari più integrati, locali e sostenibili. Ciò che contraddistingue questa nuovo filone di ricerca rispetto all'approccio settoriale al mondo del cibo, generalmente applicato dalle città nei casi di normative e/o pratiche relative a mercati ortofrutticoli, mense pubbliche o orti urbani, consiste in un approccio integrato e multidimensionale nei confronti delle molteplici relazioni che il cibo porta avanti in ambito di politiche urbane (Toldo et al. 2015). Quindi esso si avvale di una prospettiva più ampia rispetto all'approccio puramente verticale che considera il cibo esclusivamente come insieme di nutrienti, o come *commodity* dal punto di vista economico, o ancora come elemento sociale, culturale, o identitario. Sempre più, infatti, il cibo viene considerato allo stesso tempo nella sua natura territoriale, economica, sociale e culturale, in virtù della sua natura intersettoriale e trasversale. Paradossalmente però, come osservano in modo acuto Pothukuchi e Kaufman (1999), il sistema del cibo appare essere come quello meno visibile rispetto agli altri sistemi urbani ed è rimasto per lungo tempo estraneo ad una attività di pianificazione e di inserimento nell'agenda politica urbana, lasciandolo, di fatto, gestito dal funzionamento del mercato.

Negli ultimi anni, anche nel contesto italiano, si sono potute osservare diverse iniziative intraprese con l'obiettivo di introdurre nei centri urbani il concetto di pianificazione urbana del sistema del cibo. Le città più all'avanguardia, in tal senso, sono state Pisa, Genova, Milano e Torino, anche per quanto riguarda il contrasto allo spreco alimentare⁵². Data l'importanza sia delle amministrazioni comunali come attori fondamentali in questo campo, sia quella dello scambio di buone pratiche e la creazione di reti e collaborazioni tra centri urbani europei ed extraeuropei per la condivisione di tecniche e strategie di pianificazione, sarebbe molto importante che venissero approvati ufficialmente dei piani riguardanti le politiche locali del cibo. La prima ricerca sulle Politiche Alimentari Urbane in Italia, realizzata da Ipsos per Fondazione Barilla e dal titolo "Urban Food Policy. Cibo e Città: il punto di vista della pubblica amministrazione locale", fornisce dei dati molti interessanti circa la trasformazione sostenibile

⁵² Si consideri ad esempio il report del 10 maggio 2018, *Città italiane contro lo spreco alimentare*, disponibile online al seguente link: https://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2019/10/2018_05_10-Report-citt--italiane-contro-lo-Spreco-Alimentare-light.pdf.

dei sistemi alimentari urbani⁵³. Gli amministratori locali intervistati, nel 2020, nel 94% dei casi hanno attuato politiche alimentari urbane settoriali, ma non integrate. Gli intervistati considerano prioritarie le attività che promuovono il consumo di prodotti di qualità locali / a km0 (42%). Altre aree di intervento prioritarie contemplate sono state la distribuzione di cibo di qualità / a km0 nelle mense scolastiche o comunali (27% del campione) e la distribuzione di generi alimentari a persone vulnerabili (18%). Quali sono gli ostacoli che si incontrano dunque nell'adozione di un approccio sistemico alle politiche alimentari urbane? Per un Comune su due sicuramente l'elemento cruciale è la mancanza di budget, oltre alla carenza di personale idoneo da dedicare al tema (43%). Altri fattori che incidono sull'assenza di politiche alimentari urbane sono le altre priorità che, di volta in volta, il Comune si trova a dover affrontare (31%) e la mancanza di formazione del personale (25%).

È importante evidenziare che nelle esperienze di pianificazione urbana in America Settentrionale e Regno Unito, la dimensione delle politiche è quella dell'area funzionale urbana (FUA), sia a livello di governo, affidato ad enti superiori a quelli comunali, (a tale grandezza corrisponde la città metropolitana⁵⁴ in Italia), che di governance, come è facile evincere dalle dimensioni delle politiche urbane, raramente limitate ai confini cittadini. La letteratura internazionale evidenzia perciò come una scala territoriale appropriata a vantaggio di una *food policy* locale debba riferirsi a una dimensione ampia che superi in linea di massima i confini comunali, anche se a mio avviso la scala d'azione più importante resta quella municipale. In particolare il riferimento che si sta affermando, sul piano teorico, è quello del *City Region Food System* (CRFS). Bisogna, infine, tenere conto che alcune questioni legate alla sfera del cibo (sanità, agricoltura, programmazione del territorio) rientrano nelle competenze dirette delle Regioni italiane, non tanto del livello comunale.

3.3.1 Definizioni, contenuti, strumenti

Quali differenze e quali connessioni è possibile cogliere tra *food policy*, *food planning* e *food strategy*? Le politiche alimentari sono, in linea di massima, l'insieme degli strumenti – in forma di piani, norme, incentivi, campagne di comunicazione o educazione – il cui fine è quello di incrementare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica dei sistemi urbani del cibo. Pervenire però a una definizione univoca di politiche alimentari urbane che tenga insieme una

⁵³ L'indagine, presentata al Festival ASviS 2020, ha coinvolto 100 tra sindaci, vicesindaci e amministratori locali per misurare il livello di familiarità con gli SDG e per analizzare le politiche alimentari urbane e il livello di interesse che generano tra gli amministratori, oltre a valutare l'impatto che il Covid-19 ha avuto proprio sui sistemi alimentari urbani dei Comuni italiani.

⁵⁴ Nuovo ente locale che, con la Legge 56/2014 (legge "Delrio") è andato a sostituire 9 delle ex province (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, Roma).

tale complessità non è affatto semplice. Per quanto concerne l'apporto del mondo scientifico, a dieci anni di distanza dalla pubblicazione dei già menzionati contributi di Pothukuchi e Kaufmann (1999), all'interno di un numero monografico di «International Planning Studies» (2009), si introduce per la prima volta il termine *Urban Food Planning* (Cavallo et al. 2017), definendo semanticamente l'insieme più generale, ampio e variegato di pratiche e politiche da tempo avviate con l'obiettivo di nutrire le città in maniera sostenibile, ossia in un modo ecologicamente compatibile, socialmente giusto ed economicamente efficace (Morgan 2009). In questo quadro, la diffusione della pianificazione alimentare urbana è certamente accompagnata, ma anche sostenuta e orientata, dalla strutturazione di una comunità scientifica internazionale multidisciplinare, molto attiva e coinvolta in progetti di ricerca, convegni, partenariati territoriali e reti tematiche (come la rete AESOP – *Sustainable Food Planning*, ma anche *Eating City*; RUAF – *Resources Centres on Urban Agriculture & Food Security*; IUFN – *International Urban Food Network*; oltre ai programmi FAO – *Food for the cities*; e *Meeting Urban Food Needs* – MUFS, etc.) e soprattutto fortemente coinvolta nelle pratiche, attraverso l'animazione e il supporto a progetti, esperienze, processi. Il dibattito scientifico riconosce, come principale denominatore delle diverse esperienze, l'approccio sistemico all'argomento del cibo (Moragues et al. 2013), che si traduce in politiche tese a integrare e connettere tra loro attori, risorse e strumenti, in termini di:

- molteplici dimensioni del cibo (ambiente, attività produttive, logistica e trasporti, educazione e formazione, sviluppo economico e occupazionale, salute e aspetti socio-assistenziali, cultura e turismo);
- diverse fasi della filiera agro-alimentare;
- scale geografiche e relativi livelli di governo del territorio;
- territori urbani e rurali;
- settore pubblico, privato e società civile (Dansero et al. 2017).

Alcuni autori, nel riferirsi, in particolare, alle *Urban Food Strategies* (UFS), le riconoscono come processi di cambiamento dei sistemi alimentari delle città (Moragues et al. 2013), poiché influenzano le modalità attraverso cui il cibo viene prodotto, acquistato, consumato e smaltito da coloro che vi abitano. Concretamente, le UFS capitalizzano esperienze e reti già esistenti e propongono strategie complesse che aggregano e forniscono un quadro coerente in settori diversi (agricoltura urbana, forme alternative di distribuzione, educazione alimentare, lotta allo spreco, ecc.), generalmente teso a garantire a tutti, e in particolare alle fasce più deboli, l'accessibilità a un cibo sano, nutriente e di qualità, socialmente giusto, ecologicamente compatibile e culturalmente appropriato (Sonnino 2014).

Anche se ogni città adotta un proprio particolare *framework* di definizione, adozione e implementazione di una politica locale del cibo, come illustrato poc'anzi, dato che il MUFFP considera il cibo come una questione di politica urbana, è possibile individuare alcune fasi comuni che contraddistinguono soprattutto le esperienze delle città nordamericane e nordeuropee (Dansero et al. 2017):

- **una fase iniziale, di tipo più informale**, avviata generalmente a partire dall'interesse di singoli individui in ambito istituzionale, o dall'impegno da parte di gruppi di interesse operanti a livello locale (associazioni, reti di economia solidale, ecc.);
- **una fase di istituzionalizzazione del processo** attraverso la sua adozione da parte del soggetto pubblico, ma anche di altri attori locali sufficientemente strutturati e organizzati tali da essere riconosciuti e legittimati all'azione;
- **una fase di tipo analitico**, condotta generalmente dalle istituzioni, dalle università o da altri centri di ricerca, finalizzata alla valutazione del sistema alimentare e alla mappatura dei suoi attori;
- **un processo partecipato**, secondo schemi e modalità differenti, che coinvolge attori e stakeholder del sistema nella definizione di obiettivi e priorità della futura *food policy*;
- **la costruzione e la successiva adozione di una prima dichiarazione di intenti**, formalizzata in una Carta, un'Agenda o un Manifesto del cibo (si veda, per esempio, la storica *food charter* di Toronto), talvolta sottoscrivibili da soggetti collettivi o singoli via web, come accade per diverse *food charter* inglesi (Durham, Oxford, Bristol, ecc.), anche se una strategia non implica necessariamente come *output* concreto un documento scritto;
- **l'istituzione di una nuova struttura di governance alimentare**, generalmente definita con il termine *Food Policy Council* (tipicamente in Nordamerica), ma anche *Food Board* (come quello di Londra), *Food Partnership* (come a Brighton) oppure con altri appellativi;
- **la produzione e l'adozione di un documento strategico** che, a seconda del grado di dettaglio e di operatività, può presentare la visione di sviluppo, gli obiettivi generali e quelli specifici, le singole azioni, i soggetti responsabili, le responsabilità e gli impegni di spesa, gli indicatori per il monitoraggio.

Parlando di pratiche, misure e azioni, ossia degli strumenti disponibili a livello urbano per raggiungere gli obiettivi prefissati dalla strategia, Foodlinks⁵⁵ descrive le forze che possono

⁵⁵ Foodlinks è un progetto biennale (2011-2013) di collaborazione finanziato dal Settimo Programma di Riferimento della Commissione Europea, allo scopo di valutare la conoscenza e le attività di mediazione per

influenzare il sistema del cibo, a partire dagli strumenti comunali normativi e finanziari, come ad esempio regolamenti, pianificazione, tasse, sussidi e gestione della spesa pubblica; strategie di comunicazione, come campagne di sensibilizzazione, programmi di formazione e consulenza; sviluppo di azioni concrete, iniziative e progetti, come ad esempio la promozione delle filiere corte del cibo, l'agricoltura urbana e le imprese sostenibili legate al cibo. Le città possono, inoltre, utilizzare il proprio potere d'acquisto per influenzare il sistema del cibo urbano verso la direzione auspicata. Si tratta del cosiddetto *public procurement*⁵⁶, tramite il quale è possibile promuovere un'alimentazione di volta in volta più sana, biologica, vegetariana, o culturalmente adeguata. Un altro modo con cui le amministrazioni comunali possono facilitare la produzione di cibo locale, l'accorciamento della filiera e la diversificazione della vendita alimentare riguarda la pianificazione territoriale, tramite cui è possibile assegnare porzioni di terreno all'agricoltura urbana e periurbana, nonché a business indipendenti di vendita di cibo e a mercati ortofrutticoli.

3.3.2 Food Policy Council

Per applicare i principi di collaborazione sopra descritti, governi locali e associazioni di tutto il mondo hanno iniziato ad utilizzare lo strumento del *food council*, in italiano traducibile con il consiglio del cibo. Quest'ultimo può essere definito come «una struttura che riunisce le parti interessate di diverse aree legate all'alimentazione per esaminare come funziona il sistema alimentare e proporre modi per migliorarlo» (Haysom 2015). Introdurre questo tipo di strumento di governance non vuol dire togliere in toto il potere al governo locale, ma accettare che sono necessari più livelli di azione per affrontare le complesse sfide del sistema alimentare. Questi nuovi organismi di supporto sono il frutto di esperienze partecipative, *bottom up* e multi-attoriali, e hanno avuto un ruolo importante anche nel creare quelle reti di *advocacy* che hanno richiesto al sistema istituzionale locale un approccio al cibo diverso, più sostenibile e integrato. È infatti raro che nei Comuni italiani vi sia una gestione integrata per quanto riguarda le azioni intraprese contro lo spreco alimentare, cioè che guardino veramente al cibo dal campo alla tavola, fino alla gestione del rifiuto, in maniera integrata, multisettoriale, e di conseguenza anche multi-attoriale (Fattibene et al. 2020). La partecipazione è il fulcro di questi nuovi strumenti di governance, tra aree rurali-urbane, territorio, cittadini, istituzioni, imprese, ridistribuendo possibilmente in modo più equo il potere. L'attuale sistema alimentare

promuovere una produzione e consumo alimentare sostenibili, creando scambio di competenze tra ricercatori, *policymaker* e organizzazioni della società civile (<http://www.foodlinkscommunity.net>).

⁵⁶ La traduzione letterale è “appalti pubblici”, ossia l'approvvigionamento da parte di un ente pubblico di beni o servizi; in ambito di *food policy*, anche nella letteratura italiana viene usato il termine originale nella versione inglese.

globalizzato è infatti caratterizzato da rapporti di forza squilibrati e da una marcata polarizzazione dei ruoli: tra produttori e consumatori, piccoli produttori e grandi società multinazionali, ricchi e poveri, aree rurali e urbane, sud e nord del mondo. I consigli del cibo cercano, dunque, di restituire il potere decisionale a ciascun attore inserito nella catena di approvvigionamento, a partire dal livello locale, usando l'esperienza del singolo individuo come leva per cambiare piccoli pezzi di un sistema più grande. Per avere un'idea precisa di cosa siano i *Food Policy Council* e come operino in concreto, è possibile fare riferimento al rapporto dell'*American Planning Association*⁵⁷ del 2011, il quale li descrive come enti che, tramite l'elaborazione di politiche e programmi strategici, assistono i governi locali, regionali o statali nel fronteggiare le sfide inerenti al sistema agroalimentare urbano (DiLisio 2011; Calori e Magarini, 2015). Secondo lo studio sui consigli del cibo presenti in Canada a opera di MacRae e Donahue (2013), intitolato *Municipal Food Policy Entrepreneurs: A preliminary analysis of how Canadian cities and regional districts are involved in food system change*, un *food council* può essere:

- Guidato da un governo locale: finanziato e diretto da personale del governo locale con l'aiuto di personale esterno. Questi *food council* sono ospitati all'interno dell'autorità pubblica e stabiliti da un mandato ufficiale che regola anche le relazioni con il resto degli stakeholder;
- A struttura ibrida con collegamenti diretti con il governo locale: finanziato del governo locale ma diretto dal governo e dalla società civile in modo congiunto. Ha ufficialmente sede all'interno delle strutture governative e viene creato attraverso un mandato ufficiale;
- A struttura ibrida con collegamenti indiretti con il governo locale: molto simile al secondo tipo ma con rapporti meno stretti con il governo;
- Associazione indipendente con collegamenti con il governo locale tramite terzi: può essere finanziato dal governo e quindi avere un mandato specifico su alcuni progetti ma diretto solo dalla società civile e quindi ospitato in uffici non governativi;
- Associazione indipendente con legami governativi limitati e informali: diretto dalla società civile e da alcuni membri del personale governativo, potrebbe essere finanziato con fondi governativi ma non ha un mandato o una posizione ufficiale;

⁵⁷ Organizzazione nata nel 1978 che rappresenta il campo della pianificazione urbana negli Stati Uniti. L'associazione pubblica il *Journal of the American Planning Association*.

- Associazione indipendente senza legami governativi: non ha relazioni con il governo locale ma potrebbe averne con altre fonti di potere (la regione, la provincia, il governo centrale etc.).

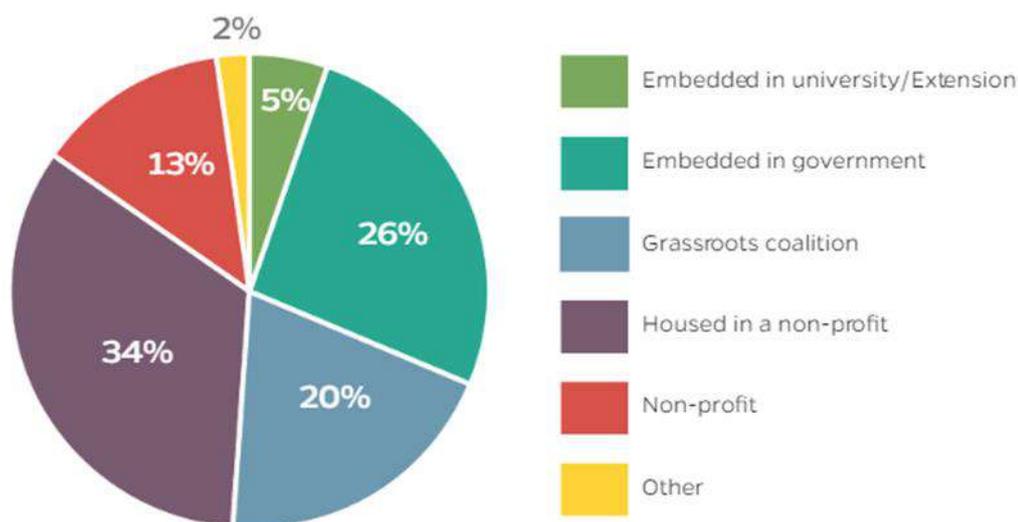


Figura 8: Struttura organizzativa dei food council (Dati: Bassarab et al. 2018).

Come spiegato da diversi studi sui *food council*, il legame con il governo locale è un argomento determinante per il loro ruolo e le loro funzioni⁵⁸. Statistiche del 2018, riportate nella figura 8, mostrano che, in Nord America, il 34% dei *food council* è ospitato da una associazione, il 26% è incorporato nel governo, il 20% è nato da movimenti spontanei di cittadini, il 13% è costituito da organizzazioni indipendenti, mentre il 5% è incluso all'interno di Università. Gli obiettivi specifici di ogni *Food Policy Council* (FPC) chiaramente variano in base alle esigenze e problematiche del comune in cui nascono, ma generalmente riguardano:

- sviluppare programmi che vadano a colmare le lacune all'interno del sistema del cibo della comunità;
- trovare soluzioni largamente applicabili all'interno del sistema cibo;
- condurre ricerche e analisi sulle condizioni presenti del sistema cibo della comunità;

⁵⁸ Le esperienze attuali, infatti, conoscono tipologie di *Urban Food council* molto diversificate, cui corrispondono una molteplicità di formule organizzative. I *Food council* nati per promuovere *advocacy*, quando non restano allo stadio di *network* informali e flessibili, sono spesso strutturati secondo formule privatistiche (omologhe alle nostrane fondazioni o associazioni), mentre quelli che esprimono rappresentanza sono strutturati secondo una logica pubblicistica (consulte). Un tentativo di superamento di questa polarità può essere rappresentato in Italia da "patti di amministrazione locale condivisa" i quali potrebbero tenere insieme i diversi aspetti (*advocacy* e rappresentanza, pubblico e privato) secondo una logica paritaria, pur nel rispetto delle differenze dei piani e dei ruoli (Ciaffi et al. 2016).

- comunicare le informazioni alla comunità e al governo;
- creare partenariati tra i membri dei diversi settori inseriti nel sistema del cibo della comunità;
- organizzare incontri che riuniscano i diversi stakeholder del sistema del cibo della comunità.

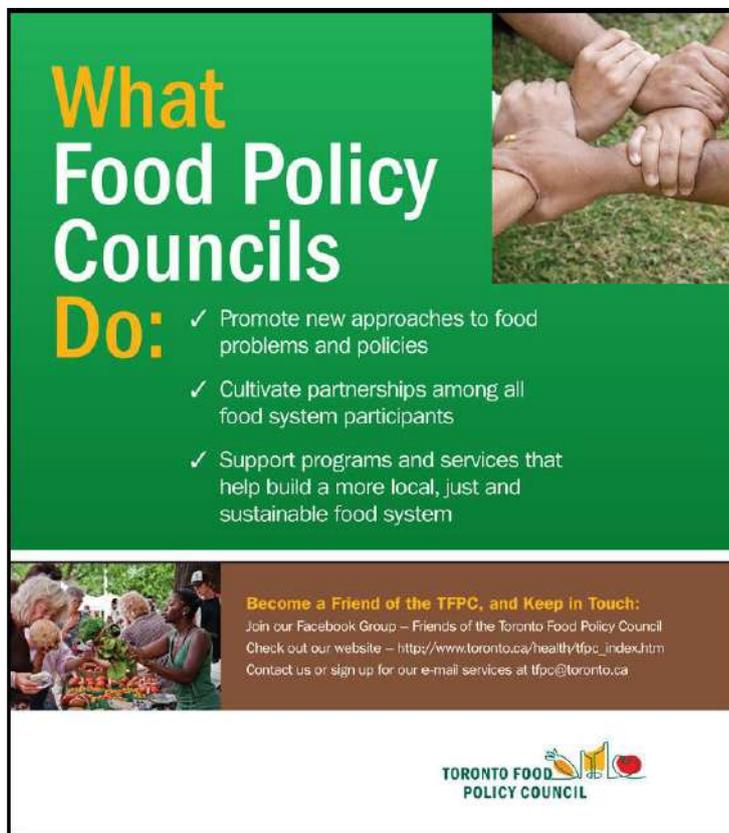


Figura 9: il Toronto Food Policy Council⁵⁹.

In base al contesto nel quale un centro urbano si situa, le priorità di una strategia possono variare, anche se in genere in ambito europeo si riscontrano tematiche simili. Nello specifico, possono concernere la salute pubblica, incluso il miglioramento della salute della popolazione e del benessere della società; l'ambiente, inteso come la riduzione degli effetti negativi causati dal sistema alimentare e la ricerca di una maggior efficienza economica; l'economia e lo sviluppo comunitario, con il perseguimento di un'economia locale vivace e sostenibile; sviluppo sociale e culturale, tramite il supporto a gruppi comunitari resilienti e uniti e la riscoperta della cultura alimentare tradizionale e le misure di educazione e formazione tese al cambiamento degli stili di vita alimentari. Inoltre, alcune città possono focalizzare i propri sforzi e strategie su sicurezza alimentare e giustizia sociale, ad esempio combattendo la povertà

⁵⁹ Il *Toronto Food Policy Council* (TFPC) nacque nel 1990, molto prima rispetto al boom della creazione di tali organi, avvenuto solo a partire dalla metà degli anni 2000, grazie all'operato di attivisti delle politiche del cibo come Wayne Roberts, che ne fu poi responsabile, capaci di costruire alleanze con altre organizzazioni interne o esterne ai confini urbani.

e facilitando l'accesso a cibo fresco, nutriente e culturalmente adeguato, ma anche soffermandosi sulle ingiustizie nei posti di lavoro inerenti nel complesso la filiera agroalimentare; ed infine sui collegamenti urbano-rurali, allo scopo di connettere città e campagna attraverso il cibo.

3.3.3 Food Governance

Una strategia del sistema del cibo può funzionare come strumento di governance che, secondo Rhodes (1997, cit. in Toldo et al. 2015), rappresenta un insieme di azioni collettive e forme di organizzazione governative, caratterizzate da (i) interdipendenza tra diverse organizzazioni, (ii) interazione tra i membri di una rete, (iii) definizione di regole accettate e condivise e, infine, (iv) un alto grado di autonomia della rete nei confronti delle autorità pubbliche. In azioni di governance, dunque, i risultati delle politiche non dipendono tanto dalle azioni di un singolo soggetto, o di un'imposizione dall'alto, bensì dall'interazione tra membri che possiedono diversi interessi e posizioni (*ibid.*). Data questa prospettiva, il successo di azioni di governance dipende perciò dalle caratteristiche specifiche della rete locale e dal capitale umano da cui è composta. Nel corso del loro lavoro, i ricercatori paragonano diverse città che hanno implementato una strategia del sistema del cibo, cercando di focalizzarsi su quali attori fossero coinvolti nel processo, la modalità di interazione col settore pubblico e quale forma assumessero di volta in volta le *partnership* e la partecipazione attiva. I risultati mostrano che, mentre in alcuni casi il soggetto pubblico principale è un nuovo ente creato appositamente, in altri si fa riferimento a soggetti già esistenti, come i già citati FPC. In ogni caso tali organi hanno solitamente il compito di coordinare, facilitare e persino promuovere l'interazione tra la moltitudine dei soggetti partecipanti, cercando di andare a conciliare i differenti punti di vista e interessi reciproci. È, dunque, importante organizzare i diversi attori, cosicché ognuno possa occupare il proprio spazio e ruolo. Come già visto, proprio con quest'ottica sono sorti i FPC, reti di diversi portatori di interesse, provenienti dal pubblico, dal privato e dalla società civile, accomunati dalla volontà di cambiare collettivamente il sistema urbano del cibo.

A questo proposito può essere utile richiamare, all'attenzione del lettore, un'efficace rappresentazione grafica (figura 10), la quale evidenzia i tre poli di regolazione che compongono nell'insieme la *Food Governance*⁶⁰. La pubblica amministrazione, il mercato e il

⁶⁰ Il termine governance ha moltissime definizioni e significati diversi ma, nell'ambito delle politiche locali del cibo, si riferisce a nuove forme collaborazione tra enti pubblici e cittadini che aiutino a migliorare la partecipazione delle parti interessate, integrare le iniziative locali in programmi e politiche al fine ultimo di sviluppare politiche locali del cibo sostenibili. Per questo motivo, la governance può essere considerata un approccio orizzontale rispetto alle attuali strutture governative, che risultano più verticali o dall'alto verso il basso.

crescente coinvolgimento attivo della società civile sono i componenti di questa dialettica triangolare, e possono costituire una rete di soggetti capace di auto-organizzarsi al fine di ridefinire e progettare il sistema locale territoriale del cibo. Si tratta dunque di una governance tanto “integrata”, perché vengono connessi i diversi elementi che compongono il sistema del cibo, quanto “territoriale” (Dansero e Nicolarea 2016), in quanto vengono connesse tra loro le specificità di ciascun attore territoriale locale e dove il territorio può assumere differenti declinazioni in una prospettiva territorialista (contesto spaziale delle relazioni tra gli attori, *hub* di potenziali risorse materiali e immateriali, attore collettivo locale).



Figura 10: La modalità integrata e territoriale della Food Governance (Wiskerke 2009)

Dallo stesso lavoro (*ibid.*) emerge come *fil rouge* delle strategie delle diverse città considerate, la forte attenzione verso il tema della ri-localizzazione del sistema del cibo. La rilocalizzazione è vista come funzionale per raggiungere gli obiettivi della strategia, siano questi di sviluppo dell’economia locale, di miglioramento della logistica del settore o di intervento alla salute pubblica. Dall’analisi delle strategie si può infatti evincere il tentativo di superare la separazione concettuale assoluta tra ciò che è globale oppure locale e accettare una dimensione multilivello del sistema del cibo (Tecco et al. 2017). La dimensione locale assume di volta in volta un significato distinto, focalizzandosi sul legame tra cibo prodotto localmente e sostenibilità, o sul

ruolo che questo può giocare nel contribuire alla riduzione dell'insicurezza alimentare urbana⁶¹, con una progressiva integrazione nel tempo fra i *food studies* e gli *urban studies*. In altri casi, la produzione locale di cibo viene sostenuta in quanto forza trainante per uno sviluppo dell'economia locale e dei posti di lavoro equi, e quindi verso un'ottica di maggiore giustizia sociale.

3.4 La gestione dell'*urban food waste*

Uno dei principali *entry-point* per le politiche del cibo risiede nelle iniziative legate allo spreco alimentare e il recupero delle eccedenze alimentari. Tale tema, per due ordini di ragioni, è quello che in assoluto trova maggiore applicazione in quest'ambito. In primo luogo, lo spreco alimentare è, anche in Italia, un fenomeno di assoluta rilevanza, perché tocca sfide etiche, ambientali ed economiche del tutto inedite rispetto al passato. In secondo luogo, lo spreco alimentare è un tema ben identificabile, il quale si manifesta in diverse fasi delle filiere (come analizzato nel primo capitolo), e che si presta all'individuazione di soluzioni di immediata applicazione. In particolare, nelle città si riscontra un notevole fermento di iniziative di varia natura. Nell'articolo scientifico del 2020, dal titolo *Urban Food Waste: A Framework to Analyse Policies and Initiatives*, scritto dai ricercatori e dalle ricercatrici Fattibene, Recanati, Dembska, Antonelli, vengono analizzate le principali iniziative legate all'*urban food waste*, prendendo in esame 40 città provenienti da 16 paesi europei. La prima dimensione del *framework* proposto riguarda le politiche pubbliche esistenti sul tema, le quali sono state suddivise in cinque diversi gruppi:

- Le politiche basate sull'informazione, il cui obiettivo è quello di accrescere la consapevolezza tra i diversi attori della catena alimentare, ad esempio attraverso campagne social;
- Le politiche basate sul mercato riducono la quantità di spreco alimentare attraverso gli strumenti di mercato, come ad esempio gli incentivi fiscali e la riduzione delle tasse, nonché i programmi di monitoraggio per garantire il rispetto degli accordi volontari;
- Le politiche di regolazione affrontano lo spreco alimentare attraverso un'ampia gamma di attività nelle quali le città risultano essere centrali, come le riforme delle mense scolastiche, la legislazione per facilitare le donazioni di cibo o per stabilire standard di

⁶¹ Si fa risalire l'attuale stato di insicurezza alimentare urbana al recente manifestarsi della cosiddetta *new food equation*, caratterizzata da aumento del prezzo delle materie prime, effetti dei cambiamenti climatici, conflitti, impatti di un'urbanizzazione rapida e massiccia, emergenze sanitarie legate a contaminazioni e alterazioni dei cibi. Cfr. Morgan, K., Sonnino, R., (2010), *The Urban Foodscape: World Cities and the New Food Equation*, in «Cambridge Journal of Regions Economy and Society», vol. 3, no. 2, pp. 209-224.

sicurezza alimentare, ma anche strategie, piani o documenti normativi lanciati a livello comunale o regionale al fine di indirizzare la governance alimentare. Vengono, inoltre, definiti degli obiettivi specifici da raggiungere (riduzione dello spreco alimentare di una certa percentuale entro un certo anno);

- Gli accordi volontari sono accordi che comportano l'impegno dell'industria alimentare a firmare un patto con le istituzioni per ridurre lo spreco alimentare. Questi accordi possono avere di differenti livelli di formalità e istituzionalizzazione, coinvolgere anche aziende private, enti di beneficenza, ONG, con alcune città che svolgono esclusivamente il ruolo di facilitatori;
- gli strumenti di spinta (*nudging tools*)⁶² sono suggerimenti indiretti che influenzano positivamente gli individui nel raggiungere un obiettivo non forzato, (ad esempio, mettere in evidenza il cibo più sano nelle mense pubbliche).

Per quanto riguarda la prima dimensione, il *framework* proposto dagli autori aggiunge due ulteriori tipologie di politiche che emergono come specifiche del contesto urbano: *food sharing* e la protezione sociale. Gli autori sono consapevoli che, per alcune iniziative, la classificazione del modello potrebbe risultare sottile. Ad esempio, alcune politiche riguardanti le donazioni di cibo sono state classificate come "condivisione del cibo", ma la differenza tra politiche di "condivisione del cibo" e politiche "basate sull'informazione" è molto limitata, così come tra le categorie "condivisione del cibo" e "protezione sociale". In questi casi, l'opzione "condivisione del cibo" è stata selezionata per due motivi. In primo luogo, la categoria ha permesso di valorizzare l'aspetto della condivisione delle eccedenze alimentari; in secondo luogo, ha consentito di evidenziare il ruolo crescente svolto dalle iniziative di condivisione del cibo per contrastare lo spreco alimentare alla scala urbana, in particolare nei periodi di emergenza alimentare (come è avvenuto, ad esempio, durante il Covid-19).

La seconda dimensione del quadro di valutazione, riportato nella figura 11, riguarda le aree di intervento implementate per affrontare lo spreco alimentare a livello urbano. L'elenco finale comprende:

- a) Donazioni alimentari: consentite attraverso accordi volontari firmati tra soggetti pubblici o privati e terze parti (es. ONG, enti di beneficenza, organizzazioni locali);
- b) Educazione: ampia gamma di iniziative di sensibilizzazione rivolte ai cittadini, enti di beneficenza, ONG, nonché agli attori privati (ad es. rivenditori, ristoranti) e pubblici

⁶² La categoria degli strumenti di *nudging* è stata poi esclusa perché non è emersa come rilevante nei principali casi studio presi in esame.

- (ad es. Comuni, scuole, ospedali). Esse mirano a sensibilizzare sullo spreco alimentare, ma comportano anche sviluppo delle capacità, formazione, attività nelle scuole, etc;
- c) Promuovere le filiere corte: iniziative volte al rafforzamento e all'accorciamento dei collegamenti urbano-rurale, per collegare meglio i produttori locali con i consumatori di cibo urbano, per esempio investendo nei mercati alimentari o nei mercati
 - d) degli agricoltori;
 - e) Economia circolare: ampia gamma di iniziative volte a trasformare lo spreco alimentare in nuovi prodotti (ad es. bio-fertilizzanti, mangime per animali ed energia pulita da rifiuti pubblici o privati);
 - f) Strumenti digitali: iniziative volte a contrastare lo spreco alimentare sfruttando le potenzialità degli strumenti digitali (ad es. app, piattaforme, siti web, etc.);
 - g) Incentivi fiscali: iniziative volte a incentivare un'ampia gamma di attori per ridurre lo spreco alimentare, per esempio riducendo le tasse per quegli attori privati che donano cibo in eccedenza;
 - h) Occupazione: iniziative volte a contrastare lo spreco alimentare impiegando cittadini di solito provenienti da gruppi emarginati (es. disoccupati di lunga durata);
 - i) Inoltre, la lotta allo spreco alimentare può essere una componente chiave di iniziative più ampie, basate sulla gestione integrata (*integrated management*) delle sfide urbane e che promuovono la collaborazione e il coordinamento dell'ecosistema urbano.

Infine, la terza dimensione del grafico riguarda gli attori dell'ecosistema urbano coinvolti nella lotta contro lo spreco alimentare. L'elenco comprende un insieme abbastanza esaustivo di attori descritti in letteratura e presenti nei casi studio analizzati nel corso del *paper*.

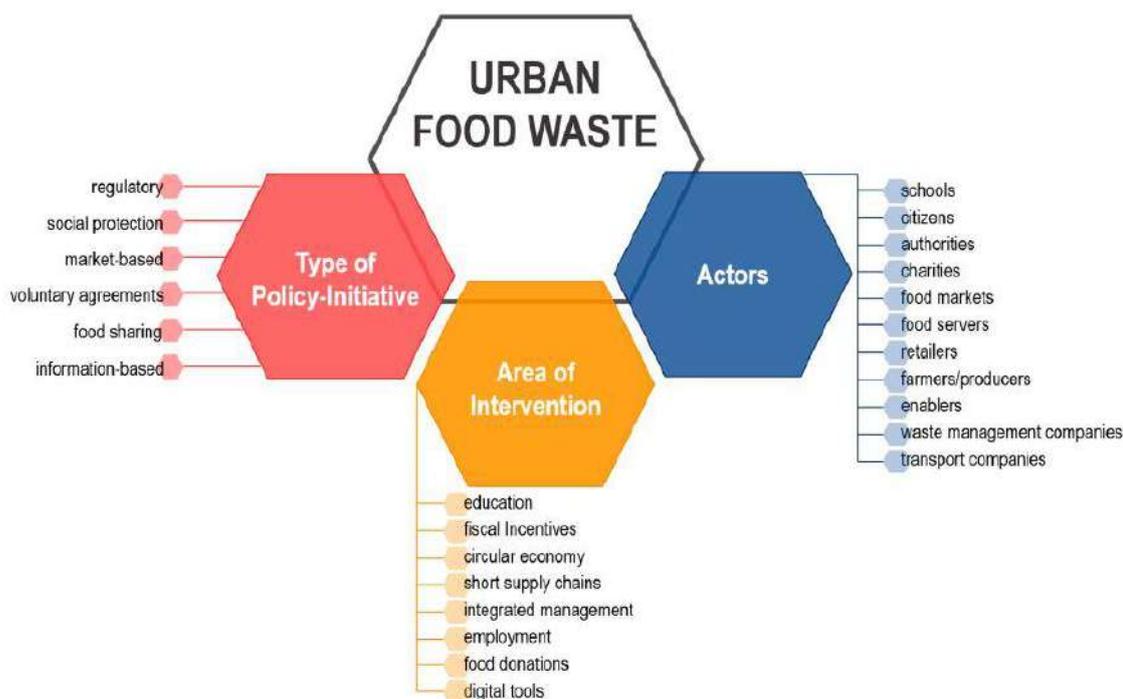
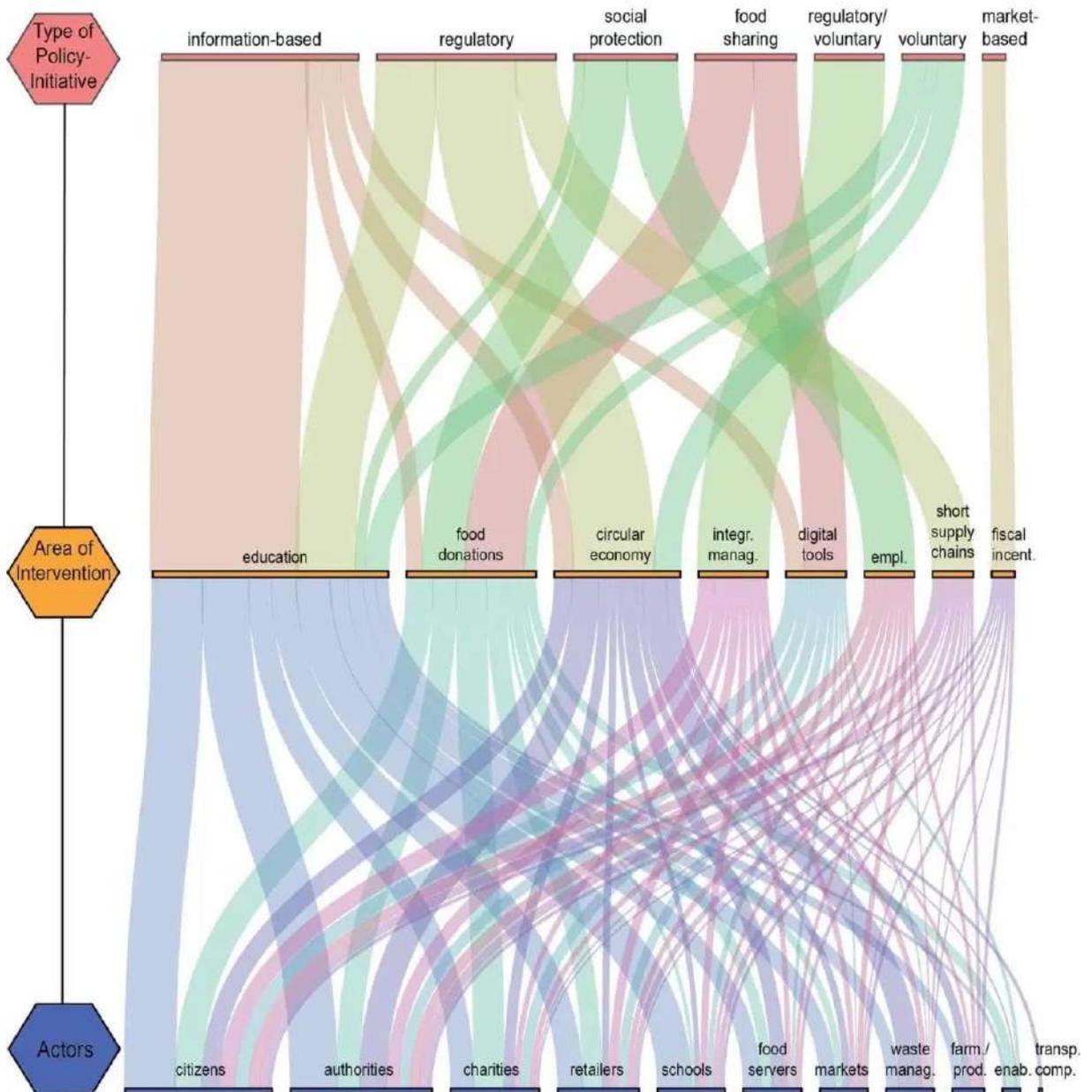


Figura 11: Quadro di valutazione per le politiche sull'urban food waste (Fattibene et al. 2020).

Attraverso un'approfondita analisi della letteratura del settore, gli autori dello studio hanno quindi voluto delineare una mappatura articolata di quelle che sono le maggiori iniziative realizzate a livello urbano in merito alla lotta allo spreco alimentare. Sono, inoltre, andati a indagare quale fosse la loro relazione con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, evidenziando il ruolo fondamentale che le città possono avere per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (*ibid.*). L'analisi mette in luce anche come molte città (in Italia, Bari, Bologna, Milano, Torino, Genova, Venezia e Cremona, con iniziative sia pubbliche che private) stiano utilizzando la lotta allo spreco per andare ad alleviare la povertà alimentare e l'esclusione sociale delle fasce più vulnerabili della popolazione, per esempio attraverso sistemi di donazione delle eccedenze di cibo o la creazione di nuove opportunità lavorative legate all'economia circolare (*social protection*). Le politiche di protezione sociale, infatti, riducono gli sprechi alimentari responsabilizzando i gruppi di cittadini più vulnerabili (ad esempio, anziani, famiglie più povere, disoccupati di lunga durata, migranti), attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro e l'integrazione culturale. Pertanto, possono includere donazioni di cibo quando gruppi specifici in condizione di fragilità socioeconomica (cioè le persone bisognose) sono esplicitamente identificati come i principali beneficiari.

Come si può notare nella figura 12, le iniziative di *food sharing* vengono implementate principalmente attraverso donazioni di derrate alimentari, con cibo spesso donato alle famiglie più emarginate da parte di organizzazioni profit (ad es. distributori, rivenditori, ristoranti),

oppure enti senza scopo di lucro. Queste iniziative sono solitamente coordinate da autorità pubbliche, ma, in alcuni casi, come ad Amsterdam, Bari, Bologna e Venezia, gruppi di cittadini indipendenti organizzano attività di condivisione del cibo, anche grazie all'impiego di strumenti digitali. Città, rivenditori, ONG o privati cittadini utilizzano infatti strumenti digitali (*digital tools*) più o meno sofisticati, come app, chat di gruppi WhatsApp, etc., per condividere informazioni sulle eccedenze alimentari che altrimenti andrebbero sprecate⁶³.



⁶³ Particolarmente interessante è il caso di Torino, città che verrà analizzata nel dettaglio nel capitolo successivo. Le politiche pubbliche (il che cosa) riscontrate in questa città sono state le *Information-Based Policies*, le *Regulatory Policies* e *Integration Based Policies*, le quali intervengono su due aree di intervento (il come) l'educazione e le donazioni di cibo, attraverso una molteplicità di attori (il chi): autorità comunali, mercati, cittadini, enti di beneficenza. Secondo l'analisi degli autori vengono coinvolti nel contesto torinese gli SDGs 1, 2, 4, 8, 11, 12, 17.

Figura 12: Applicazione del framework all'analisi delle 40 città europee leader nelle iniziative di urban food waste (Fattibene et al. 2020). Abbreviazioni: integr. manag. = integrated management; empl. = employment; fiscal incent. = fiscal incentives; waste manag. = waste management; farm. /prod. = farmers-producers; enab. = enablers; trasp. comp. = transportation company).

Lo studio sottolinea l'importanza di fornire, alle istituzioni comunali, strumenti efficaci per raccogliere i dati sui livelli di spreco alimentare urbano e per valutare, anche quantitativamente, l'entità del problema e l'efficacia delle politiche finora implementate. Al momento, infatti, le lacune in fatto di metriche e dati sono notevoli. Raramente le città usano gli obiettivi di sviluppo sostenibile come cornice politica di riferimento, e questo rende pertanto difficile una valutazione dell'impatto dei loro interventi sull'agenda della sostenibilità. L'analisi descritta nello studio potrà, a loro avviso, essere facilmente replicata e applicata ad altri contesti, eventualmente anche non europei, e in futuro potrebbe essere utilizzata dalle città di quei Paesi in via di sviluppo che stanno iniziando adesso ad affrontare sfide di tale portata. Ad esempio, una *city-to-city (C2C) cooperation* nazionale può essere una soluzione efficace per rafforzare il *network* già creato dal MUFPP, poiché si basa sull'uso dei punti di forza di una città al fine di risolvere i problemi di un'altra città attraverso un approccio integrato. Potrebbe coinvolgere più attori, più settori, più enti locali, più azioni, tutti uniti da un comune sistema di valori già definito dal Patto.

Capitolo 4

L'approccio all'*Urban Food Policy* della Città di Torino

4.1 La pianificazione del sistema del cibo a Torino

Il percorso sostenuto dall'amministrazione di Torino e dalla comunità accademico-scientifica verso la creazione di una strategia urbana del cibo ha affrontato alcuni momenti e tappe fondamentali che hanno generato successi di portata e risonanza diversi. Recentemente, ci sono stati, in particolare, alcuni fattori che hanno contribuito a dare impulso alla ricerca e alle pratiche inerenti alle politiche del cibo a Torino. *In primis*, la creazione istituzionale dell'Area Metropolitana di Torino, la quale ha avuto luogo nel gennaio 2015, trasformando la vecchia provincia, un "territorio di competenza", in un "territorio di progetto" (Toldo et al. 2015), che include e rende concettualmente più vicine la città e le aree circostanti. È opportuno considerare, infatti, che molti progetti hanno come focus specifico il rapporto tra cibo consumato in città e aree di produzione contigue. In secondo luogo, la vicinanza, spaziale e temporale, con l'evento globale Expo Milano 2015, Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita, ha fatto sì che potesse essere creata una cornice comune per diversi progetti, tutti inerenti al cibo, non solo nel capoluogo milanese, ma anche in tutto il Nord Italia.

Una terza, fondamentale, tappa nel processo di riconoscimento della centralità del cibo in diverse materie di politiche urbane è stata l'introduzione del diritto al cibo nello Statuto di Torino tramite Delibera di Consiglio n.2015 04117/072, approvata dalla Giunta Comunale il 29 settembre 2015 e dal Consiglio comunale il 7 marzo 2016. Con questo passaggio, Torino è diventata la prima realtà italiana a salvaguardare i diritti di coloro che soffrono la fame, a rendere il cibo un elemento di sviluppo territoriale, ambientale, economico e sociale, nonché a porre al centro del sistema locale del cibo non il cibo in quanto merce, ma in quanto bene comune (Bottiglieri et al. 2016). È importante ricordare che, in precedenza, un progetto che ha influito notevolmente sull'attuale *food policy* è stato quello denominato "Torino SMILE" (acronimo di *Smart Mobility Inclusion Life & Health and Energy*) del 2013. Esso ha coinvolto più di 350 persone, in rappresentanza di centri di ricerca, enti pubblici e commerciali ed enti operanti nel campo delle ICT. Il piano del progetto si poneva in linea con gli obiettivi del piano europeo "Horizon 2020" e puntava a implementare il comparto della *smart city* torinese.

All'interno dello Statuto del Comune di Torino è stata, dunque, espressa la volontà di «promuovere l'attuazione del diritto a un cibo adeguato, inteso come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a cibo di qualità, sufficiente, nutriente, sano, accettabile da un punto di vista culturale e religioso, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna» (Ciaffi et al. 2016).

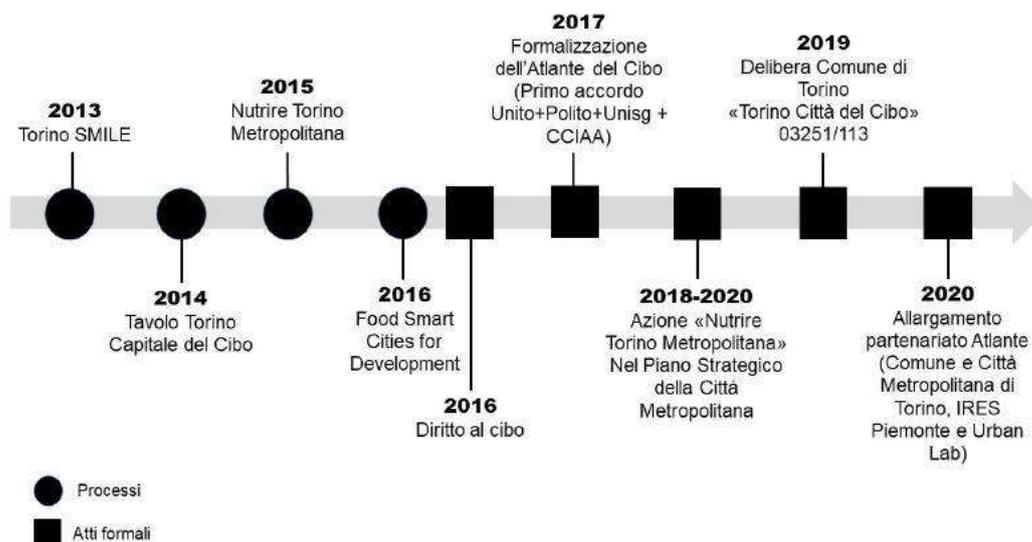


Figura 13: La successione temporale dei processi decisionali legati al cibo a Torino (Dansero et al. 2020)

Tale novità, oltre ad aver dato un fondamento normativo alle molteplici iniziative di carattere alimentare, potrebbe fungere da utile strumento per monitorare la cultura di un sistema del cibo più equo e sostenibile che sta venendosi a creare negli ultimi anni, così da sostenere e accompagnare un cambiamento duraturo e solido. La Giunta comunale di Torino ha, in seguito, approvato il 30 luglio 2019 una delibera sul progetto “Torino Città del Cibo”, con un protocollo per “costruire insieme azioni e conoscenza sul sistema del cibo di Torino e del territorio metropolitano”. Tale protocollo di intesa è stato poi siglato il 7 febbraio 2020, con l’ingresso di quattro nuovi attori all’interno dell’Atlante del Cibo (di cui si parlerà a breve): il Comune di Torino e la Città Metropolitana di Torino, IRES (Istituto di Ricerche Economico Sociali) Piemonte e Urban Lab. All’interno del percorso di creazione di una *food policy* cittadina risulta inoltre essere fondamentale la cornice di azioni e intenti fornita dal Milan Urban Food Policy Pact⁶⁴, a sua volta incluso nell’ambito del progetto europeo *Food Smart Cities for Development* (finanziato dal programma europeo DEAR⁶⁵). La vicinanza, la collaborazione e lo scambio di buone pratiche con città del pianeta che già dispongono di una *food policy*, insieme alle forze

⁶⁴ A Torino l’adesione al MUFPP è stata approvata con Delibera di Giunta 2015 03449/072 del 4 agosto 2015, avente come oggetto Urban Food Policy Pact, documento reperibile su www.comune.torino.it, nella sezione Ricerca Atti Amministrativi.

⁶⁵ *Development Education and Awareness Raising*.

endogene della città stessa, costituite da una società civile attiva e partecipe, un'università promotrice di cambiamento e da organizzazioni influenti, facilitano senz'altro la creazione di una *food policy* torinese *right to food oriented*. Sono stati coinvolti nei diversi incontri di partecipazione complessivamente circa 280 attori del sistema del cibo di Torino, i quali potenzialmente potrebbero costituire una sorta di “Assemblea del cibo”.

Nei prossimi sottoparagrafi, si intende descrivere tre momenti fondativi, tutti implementati nell'arco di tempo tra il 2014 e il 2017 e, come intuibile, tutti operanti nella formazione della politica del cibo della Città di Torino e della Città Metropolitana di Torino.

4.1.1 Il III Piano Strategico: “Torino Metropoli 2025”

L'Associazione Torino Strategica ha prodotto, dal 2000 fino alla fine del 2016, momento in cui è stata sciolta, tre piani strategici. Il primo di questi, adottato nel 2000, ha reso Torino la prima città italiana a disporre di un Piano Strategico, il secondo è stato redatto nel 2006, mentre il terzo, pubblicato nel 2012, è stato chiamato Piano Strategico Torino Metropoli 2025, la “Città delle Opportunità”. Se il primo piano si concentrava sulle strategie per far mantenere al capoluogo piemontese il proprio ruolo di creatore di ricchezza e innovazione e per rinnovare l'immagine di Torino, evento poi avvenuto soprattutto durante le Olimpiadi Invernali del 2006, il secondo ha avuto, invece, come pilastro fondamentale lo sviluppo dell'economia della conoscenza. Oltre all'elaborazione del Piano, l'Associazione si è da sempre occupata di favorire il dibattito locale e di sostenere la creazione di nuovi attori, temi e obiettivi.

La “Città delle Opportunità”, delineata dal terzo Piano Strategico, è una città di sviluppo e innovazione, un ambiente inclusivo ed efficiente, che permette di realizzare progetti e imprese. Sostenibilità, resilienza, flessibilità, accoglienza, dinamismo, sono tutte parole chiave del Piano, il quale si pone otto macro-obiettivi:

- Crescita degli investimenti locali, nazionali e internazionali;
- Mantenimento, insediamento e crescita di imprese e attività economiche;
- Crescita dell'occupazione a tutti i livelli;
- Incremento della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
- Efficientamento dei servizi pubblici;
- Crescita del capitale umano qualificato e attrazione di talenti;
- Valorizzazione della cultura, della creatività e del turismo;
- Incremento della qualità della vita e dell'inclusione sociale.

La realizzazione di tali obiettivi è affidata a due Strategie, le quali a loro volta includono svariati progetti. La prima strategia, denominata “Costruire la Governance Metropolitana”, ha la dimensione della Città Metropolitana come suo fulcro. Essa si realizza tramite progetti che puntano a rendere più efficiente, semplice, coesa la gestione dell’area metropolitana con l’obiettivo di raggiungere un alto livello di integrazione tra i Comuni minori ed il capoluogo. La scala metropolitana diventa teatro di politiche, pratiche, azioni e agenzie, affinché si possano evitare sprechi, eccedenze e sovrapposizioni di compiti. La seconda strategia, denominata “Abilitare il Sistema Economico”, include una grande quantità di progetti che hanno come scopo primario lo sviluppo economico, la crescita e l’inclusione, e, soprattutto, la creazione delle condizioni ideali per valorizzare ogni settore economico del sistema. Vengono inoltre rafforzati fattori quali la promozione del territorio, l’attrazione di investimenti per nuovi settori dell’economia, l’uso di nuove tecnologie per trasformare la città in maniera più intelligente e innovativa. Se questi fattori sono presenti e forti, significa che le risorse disponibili sono valorizzate e messe al servizio della popolazione.

I progetti concreti per lo sviluppo di Torino Metropolitana sono ventuno, uno dei quali riguarda la cosiddetta Food Commission-Torino Capitale/Città del cibo. La *vision* di questo progetto, contenuto nel paragrafo 10 del capitolo 7, consiste nel rafforzare l’identità di Torino come territorio di cultura e produzione di eccellenze alimentari, di cibo di qualità, sano e accessibile a tutti. Tale territorio, localmente ed internazionalmente, ha reso il cibo, non solo quello dei *gourmet* e delle stelle Michelin, ma anche quello prodotto e consumato in modo sostenibile e giusto, un suo punto di forza. A tale scopo viene proposta la realizzazione di una Food Commission (seguendo il modello della Film Commission Torino Piemonte) a carattere non istituzionale e in grado di coordinare e incubare proposte e politiche orientate alla realizzazione della *vision* menzionata sopra. Nel percorso non facile ed altamente innovativo nel panorama italiano verso la creazione di tale organo, il gruppo di lavoro del progetto descritto si è servito di due consulenze scientifiche. Wayne Roberts, attivista canadese ed esperto di politiche del cibo, nonché coordinatore del primo *Food Policy Council* al mondo, quello di Toronto dal 2000 al 2010, si è espresso sull’analisi dei modelli e la funzioni della futura Food Commission, la sua struttura, *mission* e governance. La seconda consulenza è stata fornita da Sergio Foà, professore di diritto amministrativo dell’Università di Torino, occupatosi della proposta delle possibili forme giuridiche e le loro praticabilità per la commissione in fase di creazione. In particolare, sono stati individuati i seguenti modelli alternativi: comitato di scopo, associazione e fondazione (Bottiglieri et al. 2016).

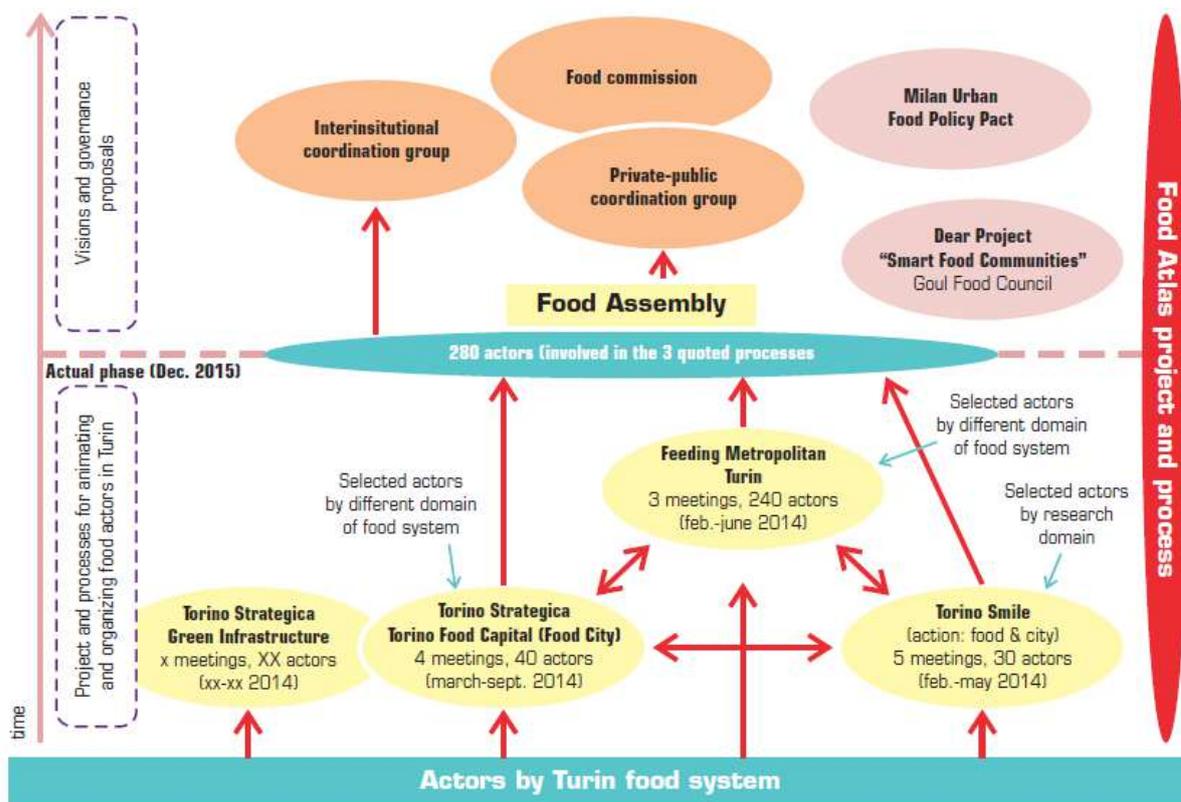


Figura 14: Gli attori coinvolti nella governance alimentare di Torino (Bottiglieri et al. 2016).

Gli altri soggetti coinvolti nella creazione della Food Commission sono stati l'Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo (UNISG), la Fondazione per la Biodiversità di Slow Food, la Città Metropolitana, la Città di Torino e, naturalmente, l'Associazione Torino Strategica, almeno nelle fasi iniziali. Fin dalle prime riunioni si è giunti alla decisione di creare un Tavolo di lavoro composto da leader ed esperti locali in ambito economico, culturale, sociale e ambientale, chiamati a realizzare il progetto "Torino Città del Cibo", a cui hanno partecipato oltre 40 attori pubblici e privati del sistema alimentare torinese nel 2014. Nell'aprile del 2015, l'ex sindaco Fassino ha presentato il Piano Strategico, enfatizzando la volontà di istituire la Food Commission, considerato un "progetto prioritario" perché avrà «il compito di far fare quel salto di qualità complessivo che consentirà a Torino di essere localmente e globalmente riconosciuta come una Città del Cibo» (pagina 175 del documento Torino Metropoli 2025). Nonostante il timore che con il cambiamento dell'amministrazione il progetto potesse subire una battuta di arresto, all'inizio del 2017, la giunta Appendino ha approvato la costituzione della Food Commission, segnando un passo fondamentale verso la creazione di un sistema alimentare metropolitano di qualità. A oggi, tuttavia, non è stato ancora formata questa importante struttura di missione, la quale avrebbe dovuto svolgere le veci di un FPC per

Torino⁶⁶. Nel maggio 2017, infine, è stato presentato il primo rapporto di un ambizioso progetto, l'Atlante del Cibo, strumento fondamentale nel supporto all'operato della futura Food Commission.

4.1.2 Nutrire Torino Metropolitana

Nutrire Torino Metropolitana (Ntm)⁶⁷ è il nome di un progetto, o meglio di un processo di governance alimentare (Dansero et al. 2016), nato dalla collaborazione fra la Città Metropolitana di Torino e l'Università di Torino, incentrato su tre appuntamenti di riflessione partecipativi, avvenuti nel corso del 2015. Questi ultimi hanno riunito cittadini e addetti del settore agroalimentare del territorio, con lo scopo di intraprendere insieme un percorso partecipativo e avviare uno scambio di idee e opinioni sul tema del diritto al cibo, il quale, come già affermato, è stato inserito all'interno dello Statuto della Città di Torino, e sulla sostenibilità del sistema del cibo alla scala metropolitana. Con questo progetto si ha un primo tentativo di strutturazione e pianificazione delle politiche del cibo in direzione inclusiva, poiché Ntm ha cercato di integrare ogni esperienza locale e sovralocale che ha avuto implicazioni con il sistema del cibo, tra cui il processo di governance alimentare Tavolo Torino Città del Cibo all'interno del III Piano Strategico della Città (vedasi la figura 14). L'obiettivo di questo ciclo di incontri è stato quello di porre le basi per costruire una vera e propria Agenda Metropolitana del Cibo, una strategia alimentare sistemica, condivisa e partecipata (Dansero et al. 2016). In questo modo essa si pone come un manifesto che esprime motivazioni, indicazioni, indirizzi progettuali, problemi da risolvere e scopi da raggiungere, in una visione il più inclusiva possibile, tanto da essere condivisa da operatori economici (agricoltori, artigiani, ristoratori, commercianti, ma anche dai grandi attori del sistema agroalimentare), cittadini ed esperti.

La prima bozza dell'Agenda, redatta nel corso dei tre incontri e focalizzata su otto macroaree fondamentali, dovrà essere ciò che stimola ulteriori riflessioni e guida le politiche future di Torino e della Città Metropolitana in tutti i settori di cui il cibo entra a far parte: dall'agricoltura all'ambiente, dal commercio alla sanità e così via⁶⁸. I tre incontri hanno cercato di seguire un *modus operandi* aperto e di dialogo tra i partecipanti, di essere un'occasione per presentare

⁶⁶ Si consideri l'interpellanza del consigliere Silvio Magliano (Moderati), presentata il 6 marzo del 2019, in cui si chiede: 1) quale sia il destino della "Food Commission" e del "Turin food policy"; 2) se, come e quando l'Amministrazione intenda riprendere il dossier relativo alla "Food Commission" per farlo divenire esperienza empirica e concreta; 3) quali e quante risorse (finanziarie, umane, strumentali) siano state destinate alla stesura del "Turin food policy" e se si intenda valorizzarle o destinarle all'oblio di una silenziosa archiviazione.

⁶⁷ "Nutrire Torino Metropolitana" nasce con l'ambizione di essere l'inizio di un processo che vuole far assumere agli attori del sistema alimentare la consapevolezza collettiva di esistere e di essere "irrimediabilmente" connessi gli uni agli altri, cfr. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/agri-mont/politiche-alimentari/nutrire-to-metro>.

⁶⁸ Può essere utile sottolineare che Chieri, nel marzo 2019, è diventata una delle città firmatarie del MUFPP.

esperienze innovative, ma anche per prendere atto e mettere a confronto le diverse posizioni e gli interessi degli stakeholder del sistema alimentare. Il primo incontro, a tema “Conoscersi”, ha avuto come obiettivo quello di spingere alla riflessione e all’interesse per quel che riguarda una politica del cibo e rivelare in seguito le esperienze innovative già attive sul territorio. Il secondo appuntamento, “Confrontarsi”, ha invece messo a confronto i diversi punti di vista sulle problematiche legate alla città in quanto consumatrice e ai territori produttori di cibo. Durante il terzo incontro, quello conclusivo, sono stati convalidati otto temi di lavoro, visti come settori concreti per lo sviluppo futuro della pianificazione urbana del cibo e come base per l’Agenda del Cibo Quotidiano della Città Metropolitana. In ordine di priorità essi sono: (1) educazione e formazione; (2) informazione e conoscenza; (3) nuove governance alimentari; (4) distribuzione e piattaforme logistiche; (5) pianificazione territoriale; (6) *public procurement*; (7) incentivi e premi; (8) semplificazione burocratica.

Questi temi fondamentali sono stati analizzati e hanno generato diverse proposte concrete per ognuno di essi. Tra gli aspetti più interessanti da menzionare, è stata enfatizzata la necessità di costruire una cultura/conoscenza del cibo, a partire dalle scuole, con la quale ognuno possa essere in grado di scegliere come nutrirsi in modo virtuoso; la possibile creazione di nuovi spazi di incontro tra domanda e offerta, sullo stampo dei *food hub* statunitensi⁶⁹, utili per accrescere il potere contrattuale dei piccoli produttori, per meglio integrarsi all’interno della grande distribuzione organizzata. Per quanto riguarda il *public procurement*, è stato notato come esso possa avere un enorme impatto sia per quanto riguarda l’educazione alimentare nelle scuole, sulla salute pubblica, ma anche sulla produzione e promozione dei prodotti locali. Un altro aspetto, emerso nel dibattito, riguarda la richiesta di una semplificazione normativa e burocratica, in particolare laddove si abbia a che fare con le procedure di certificazione volontaria (di produzione biologica *in primis*), così da rendere più agevoli e meno dispendiose tali pratiche. Anche nell’ambito del *public procurement* è stato enfatizzato il bisogno di aggiornare le norme nazionali ed europee in modo da premiare la qualità rispetto al prezzo in sede di gare di appalto. Infine, l’ultimo tema, relativo alle nuove forme di governance, ha evidenziato la richiesta collettiva di lavorare a un maggior coordinamento tra produttori, distributori, consumatori e autorità pubbliche in maniera il più possibile processuale ed inclusiva. Un processo decisionale che generi un sistema di governance policentrica dovrebbe favorire infatti il dialogo fra tutti gli stakeholder, appartenenti al pubblico e al privato. Per

⁶⁹ Secondo la *USDA’s Regional Food Hub Resource Guide*, un *Food Hub* è un’azienda o organizzazione che gestisce attivamente l’aggregazione, distribuzione e marketing di certi prodotti alimentari, principalmente prodotti da produttori locali e regionali, al fine di rafforzare la loro capacità di rispondere alla domanda di grande distribuzione, vendita al dettaglio e domanda istituzionale (<http://www.sustainableamerica.org/blog/what-is-a-food-hub/>).

sostenere tale collegamento potrebbe risultare utile la creazione di un *Food Policy Council*, inteso come punto di riferimento, «capace di mettere a sistema le diverse esperienze avviate nel contesto torinese, anche in un’ottica multiscalare e di dialogo tra le grandi aree urbane della Pianura Padana» (Dansero et al. 2016).

I risultati di Ntm sono poi stati inseriti nel primo Piano Strategico Metropolitano (in particolare nell’azione 63⁷⁰) per il triennio 2018-2020, e all’interno del documento sono state individuate le seguenti tre azioni programmatiche prioritarie. In primo luogo, l’attivazione di tavoli di approfondimento sulle otto macroaree individuate dall’Agenda di Ntm, in particolar modo per quanto riguarda il *public procurement* (scuole primarie e secondarie, ospedali). In secondo luogo, la valorizzazione delle produzioni locali, in quanto espressione di sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Infine, la promozione di una “comunità metropolitana del cibo”, ovvero gruppi di persone che producono, trasformano e distribuiscono cibo di qualità e sostenibile, e sono fortemente legati al proprio territorio dal punto di vista storico, sociale e culturale. Resta però da capire quale sia l’eredità effettiva del processo di Ntm e se ci sarà un’implementazione concreta delle azioni sopra menzionate⁷¹.

4.1.3 L’Atlante del Cibo di Torino metropolitana

Come descritto sopra, un ulteriore e importante passo verso la creazione di una *food policy* di Torino è stato realizzato in seno a Torino Strategica, e, segnatamente, nell’ambito del progetto per la creazione di una Food Commission. È stato, infatti, istituito un piano di lavoro multi-academico (Università di Scienze Gastronomiche, Università di Torino, Politecnico di Torino insieme alla CCIAA di Torino) che ha presentato nel maggio 2017, dopo due anni di lavoro, il progetto denominato “Atlante del Cibo di Torino metropolitana”. Grazie a esso si è voluto raccogliere, analizzare, rappresentare e comunicare il sistema territoriale del cibo esistente nella Torino metropolitana. Raccogliendo e sistematizzando i dati sulle componenti del rapporto cibo/territorio e proponendoli sotto forma di rappresentazioni, testi, mappe e video facilmente consultabili e comprensibili, questi possono essere utilizzabili in sede di progettazione e gestione del sistema alimentare metropolitano. L’obiettivo è quello di essere uno strumento aperto con il quale creare conoscenza condivisa e poi operare sul sistema urbano del cibo,

⁷⁰ http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/sviluppo-economico/dwd/psm/PSMTo_doc_triennale_2018_20.pdf.

⁷¹ Successivamente, è stato pubblicato il secondo PSM 2021-2023, denominato “Torino Metropoli Aumentata”, il quale ha l’ambizione di proporre una nuova visione per il futuro della Città Metropolitana di Torino. Il Piano si articola in 6 assi, che corrispondono ai 6 punti programmatici previsti dal programma *Next Generation Europe* e alle 6 missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Gli assi si articolano, a loro volta, in 24 strategie e 111 azioni concrete e puntuali. All’interno del documento è stata ripresa l’Agenda Nutrire Torino Metropolitana.

umentare la partecipazione e la consapevolezza di ogni cittadino, supportare la fase di pianificazione e implementazione di nuove politiche (non solo alimentari) e migliorare la cooperazione fra le iniziative e i progetti esistenti sul cibo. In occasione della presentazione del progetto, il prof. Egidio Dansero (Università di Torino), coordinatore del progetto, ha voluto sottolineare, citando Luigi Einaudi, come sia necessario “Conoscere per deliberare”, enfatizzando pertanto lo scopo tecnico-scientifico ed esplorativo dell’Atlante. È volontà di chi ha lavorato all’Atlante far sì che questo strumento possa essere utile a tutti gli attori del sistema, compreso il singolo cittadino interessato al tema del cibo, nel caso intenda partecipare in prima persona alla pianificazione delle future politiche del territorio.

Il primo rapporto rappresenta una descrizione dello stato dell’arte e descrive i principali elementi del sistema urbano del cibo e i rapporti che intercorrono tra cibo, territorio e attori locali, sovralocali, nazionali e globali. Si tratta di una prima versione, proprio perché lo scopo ultimo vuole essere quello di diventare “una sorta di osservatorio abilitante, uno strumento inclusivo di indagine, e allo stesso tempo di progetto, a sostegno delle future politiche del cibo” in continua crescita, seguendo un approccio multiscalare e multisetoriale (<http://atlantedelcibo.it>). Lo strumento dell’Atlante come sussidio alla pianificazione del cibo ha già avuto un certo riscontro in diverse città, in particolare nordamericane, soprattutto per quando riguarda la mappatura dei *foodshed*⁷², ovvero le zone in cui viene prodotto il cibo poi consumato in città (Peters et al. 2008), così da rivelare l’(in)efficienza di taluni sistemi e promuovere le azioni necessarie per migliorarli. Un altro scopo comune dello strumento delle mappe nei *food studies* riguarda la descrizione della distribuzione spaziale di domanda e offerta alimentare su scala locale, così da rendere facilmente individuabili gli effetti della povertà nei *food deserts*⁷³. In aggiunta, tramite l’uso di mappe, è possibile rappresentare le relazioni che intercorrono tra alcuni elementi di un territorio, come le politiche e le pratiche, gli attori e le risorse (Dansero et al. 2015). In tutti e tre i casi, la mappatura può fungere da supporto alle politiche di pianificazione del cibo in quanto fornisce le informazioni essenziali presenti sul territorio, grazie alla spazializzazione dei fenomeni, e accresce la conoscenza di questo.

L’Atlante, in quanto raccolta di rappresentazioni cartografiche e non, non intende solo fornire una rappresentazione (non esaustiva) delle dinamiche interne al sistema alimentare, ma soprattutto raccogliere, interpretare e rappresentare in modo dinamico dati e informazioni, e

⁷² Il termine è stato usato per la prima volta da Walter Hedden nell’avanguardistico libro *How Great Cities Are Fed* (1929) come strumento per descrivere le forze economiche che guidano il flusso di cibo, dai produttori ai consumatori. Recentemente, il termine è stato ripreso e usato in termini geografici, come la zona in cui viene prodotto il cibo destinato a nutrire le città (Peters et al. 2008).

⁷³ Area di una città parzialmente isolata nella quale gli abitanti sono sottoposti a barriere fisiche economiche per accedere a cibo sano, o aree urbane dove non è possibile trovare cibo nutriente ed economicamente accessibile.

può essere considerato uno strumento di fondamentale importanza nel processo per l'istituzione della Food Commission e, in generale, la creazione di politiche del cibo in città. I dati raccolti vengono presentati all'interno dell'Atlante e organizzati in due modi. Il primo collega mappe e rappresentazioni ai diversi livelli della filiera agroalimentare: su 37 schede specifiche vengono descritti temi quali le produzioni agricole, l'allevamento, i prodotti tipici e le eccellenze. Il secondo unisce le rappresentazioni inserite nell'Atlante alle varie dimensioni che il sistema agroalimentare incorpora: educazione, cultura, salute, ambiente, giustizia, sviluppo economico. Inoltre, vengono analizzate più dettagliatamente due dimensioni del sistema urbano del cibo. La prima è il "cibo locale", prodotto, distribuito e consumato secondo una logica di filiera corta. La seconda è invece il cibo della "ristorazione collettiva", distribuito nelle mense scolastiche, negli uffici pubblici e negli ospedali (Dansero et al. 2015). Quest'ultimo può contribuire enormemente a sostenere le economie locali, indirizzando l'offerta e la distribuzione locale, grazie a una domanda guidata (*ibid.*).

Nel progetto dell'Atlante, si è voluto dare fin da subito centralità alla partecipazione, un elemento cruciale nella cartografia moderna poiché è l'unico modo per integrare rappresentazioni provenienti dall'alto, fornite da studiosi ed esperti del settore, con informazioni reperibili solo dal basso, grazie al supporto e al coinvolgimento delle persone realmente interessate a certi fenomeni. Dato lo scopo ultimo di creare politiche efficienti e resilienti, tale approccio risulta essere di centrale importanza. Una sezione della pagina web dell'Atlante, infatti, offre la possibilità di contribuire a un processo di creazione di mappe partecipate e interattive, attraverso l'utilizzo del social network *First Life* (<http://firstlife.org>), piattaforma di *crowdsourcing//crowdmapping* creata da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Informatica dell'Università di Torino. Il fine è quello di condividere e scambiare le informazioni inerenti diverse attività e progetti tra gli operatori privati e pubblici, con l'obiettivo di trovare nuove forme di cooperazione per migliorare la vita in città.

4.2 Raccolta e redistribuzione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale: le risposte locali

All'interno del Secondo Rapporto dell'Atlante del Cibo di Torino Metropolitana (Pettenati et al. 2018) è stata pubblicata un'approfondita mappatura sulle modalità di recupero e distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti, all'interno del sistema alimentare torinese e metropolitano. A partire dalla quantificazione delle eccedenze e degli sprechi generati nelle diverse fasi della filiera agroalimentare (produzione, trasformazione, distribuzione, consumo, cfr. paragrafo 1.4) sono state censite e analizzate le differenti modalità di risposta

locali, in relazione al fenomeno considerato. Di fronte a un quadro complesso e variegato di insicurezza e povertà alimentare, la Città di Torino ha reagito, infatti, in maniera molto diversificata, cercando di implementare allo stesso tempo azioni di contrasto allo spreco alimentare e intercettare quel cibo ancora buono che, per motivi puramente estetici, viene scartato perché non più commerciabile. Il primo canale di redistribuzione è legato al Banco Alimentare del Piemonte Onlus, il quale come ente *back line* fornisce generi alimentari a circa 600 strutture caritative accreditate⁷⁴. Si tratta di enti assistenziali che forniscono aiuto alle persone in stato comprovata di fragilità economica (con ISEE inferiore o uguale a € 3.000 all'anno)⁷⁵, offrendo pacchi spesa o pasti nell'ambito di mense solidali. Le derrate vengono conferite al Banco da diversi donatori, sia pubblici che privati. Tra le maggiori fonti di approvvigionamento rientrano infatti l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), la quale gestisce le forniture dei prodotti agroalimentari provenienti dall'Unione Europea per aiuti alimentari e cooperazione economica, le industrie agroalimentari, il Centro Agro Alimentare Torino (CAAT), le mense aziendali o scolastiche. Particolarmente importante, a mio avviso, è la firma del "Protocollo Banco Alimentare", sottoscritto nel mese di luglio del 2020 tra CAAT, Comune di Torino, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Associazione Piemontese Grossisti Ortoflorofrutticoli (APGO), nell'ambito del progetto "Torino Città del Cibo"⁷⁶. Grazie a questa collaborazione sarà possibile ampliare e potenziare le attività di recupero, valorizzazione e redistribuzione, a fini solidali, delle eccedenze ortofrutticole. Tra gli elementi strutturanti del nuovo accordo, il Banco Alimentare stabilirà un presidio continuativo nell'arco della settimana, dotandosi anche di celle di refrigerazione per massimizzare le attività di recupero e valorizzazione. Si intende, inoltre, sperimentare l'attività di trasformazione delle eccedenze, aumentando in questo modo le modalità di conservazione e garantire una maggiore efficienza nella distribuzione.

Il secondo canale di assistenza è rappresentato dalle parrocchie (almeno 88), la cui collocazione geografica riflette la distribuzione spaziale della povertà urbana, misurata tramite alcune variabili come il livello di istruzione e il reddito. Esse offrono una forma di assistenza alimentare attraverso la distribuzione di pacchi alimentari composti da generi di prima necessità, non trasformati e a lunga conservazione (pasta, riso, latte, etc.) o l'offerta di un pasto nei locali parrocchiali. Il terzo canale è rappresentato dalle 18 mense benefiche di Torino, le quali forniscono un servizio gratuito di aiuto alimentare alle persone in condizione di

⁷⁴ <https://www.bancoalimentare.it/it/piemonte/che-cosa-facciamo>.

⁷⁵ <https://www.bancoalimentare.it/it/torino/news/norme-il-nuovo-accreditamento-feadagea-2017>.

⁷⁶ <https://www.bancoalimentare.it/it/torino/news/comune-di-torino-banco-alimentare-del-piemonte-caat-e-apgo-consolidare-e-ampliare-la>.

vulnerabilità socio-economica, tramite l'erogazione di un pasto accessibile (colazione, pranzo o cena) in un luogo destinato al consumo o fornendo cibo da asporto. Un quarto canale è composto dalle progettualità istituzionali, consistenti nel contesto torinese nel sostegno economico ad alcune mense benefiche e nella fornitura domiciliare di pasti per anziani non autosufficienti.

Infine, sono state prese in esame le progettualità del terzo settore. Esse, suddivise in una ventina fra associazioni e progetti, comprendono attività di recupero dell'ortofrutta nei mercati rionali per la redistribuzione diretta a persone in difficoltà, la raccolta del cibo non consumato nei congressi e negli eventi, empori solidali (piccoli supermercati che vendono prodotti alimentari e non a prezzo contenuto) e ristoranti sociali. Particolarmente importante, a mio avviso, è l'azione di recupero che si realizza nei mercati alimentari, in quanto importanti spazi economici e sociali di riconnessione dei territori di produzione e di consumo e di contaminazione tra culture, come si vedrà nel paragrafo successivo con il progetto RePoPP. L'attenzione alla componente "sociale" del cibo si realizza, pertanto, in modalità diverse, in base alla diversa tipologia di intervento introdotto. A titolo esemplificativo e non esaustivo, la rete informale *Food Not Bombs Augusta Taurinorum* fornisce un pasto condiviso, mentre nel caso della Locanda nel Parco della cooperativa Patchanka, viene allestito uno spazio di consumo non stigmatizzante in cui il pasto è offerto con un prezzo simbolico. Per quanto riguarda la tipologia di utenti a cui si rivolgono tali progetti, essi divergono in base al livello di povertà assistita (persone senza fissa dimora, con carriere di povertà di lungo corso o in stato di "nuova povertà") e per la possibilità di coinvolgimento diretto dei beneficiari, come nel caso del progetto Pane in Comune proposto dall'associazione Eufemia.

È necessario ricordare che il problema dell'accesso al cibo coinvolge un numero difficilmente quantificabile di persone, di cui almeno 52.000 assistite nel 2019 nel territorio metropolitano solo dal Banco Alimentare, per un totale di oltre 3.600 tonnellate di cibo distribuito nell'arco dello stesso anno⁷⁷. All'attività del Banco si affianca quindi un sistema sempre più strutturato e innovativo di organizzazioni e pratiche di raccolta e di redistribuzione delle eccedenze alimentari, in aggiunta alle più tradizionali mense benefiche e parrocchie.

Durante la pandemia del 2020 si è cercato di sopperire a una mancanza di regia e di coordinamento da parte della pubblica amministrazione, dovuta all'assenza di una food policy sistemica. Alcuni attori impegnati nel recupero di cibo hanno dovuto affrontare dei vincoli organizzativi e logistici, dovuti alla necessità di disporre di autorizzazioni al fine di consentire

⁷⁷ https://cdn3.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/files/ba2020_bassa.pdf.

gli spostamenti, e alcuni di loro sono rimasti bloccati. Si è verificato anche un afflusso di nuovi volontari, specialmente di giovane età, in sostituzione di coloro che non hanno più potuto garantire il servizio di recupero, creando altresì una rete informale (Torino Salvacibo). È importante sottolineare che, in questo periodo, si è verificato un generale aumento della percezione del valore e della centralità del cibo (Marino et al. 2020a), essendo stato riconosciuto quest'ultimo come “servizio essenziale” per la cittadinanza. Allo stesso tempo si è acuito il problema dell'emergenza alimentare. Secondo il recente rapporto di ActionAid (2020), sarà fondamentale adottare un *framework* strategico comune nel contrastare la povertà alimentare a livello nazionale e regionale, dato che si ipotizza un aumento, rispetto al dato del 2019, di circa il 50% del numero di famiglie che vivono sotto la soglia povertà assoluta, soggetti vulnerabili definiti come “acrobati della povertà”.

Qual è stata perciò la risposta territoriale in relazione a questo fenomeno in crescita? È emersa l'iniziativa di Torino Solidale, rete di organizzazioni promossa dal Comune di Torino (Assessorato alle Politiche sociali) che coinvolge le Case del Quartiere, Circoli Arci e altre associazioni che si occupano di welfare e assistenza su tutto il territorio del capoluogo piemontese. L'iniziativa è stata realizzata con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo, nell'ambito del bando “Insieme andrà tutto bene“. A partire da marzo 2020, in corrispondenza della prima fase di *lockdown*, la rete emergenziale ha organizzato e garantito un'attività di sostegno nella fornitura di beni alimentari di prima necessità ad un ampio numero di famiglie torinesi, circa 10.000 nuclei familiari, raggiungendo tra le 25.000 e le 30.000 persone complessive⁷⁸. I beneficiari sono stati in parte coloro che versavano già in condizioni di difficoltà economica prima dell'emergenza sanitaria e che hanno visto peggiorare la loro situazione (povertà cronica), in parte nuovi nuclei familiari, i quali, prima dell'emergere della crisi sanitaria, non avevano bisogno di ricorrere ai servizi sociali o ad altre forme di assistenza (nuove povertà).

⁷⁸ <https://www.secondowelfare.it/povert-alimentare/torino-solidale-una-rete-di-welfare-per-arginare-gli-effetti-collaterali-del-covid-19.html>.

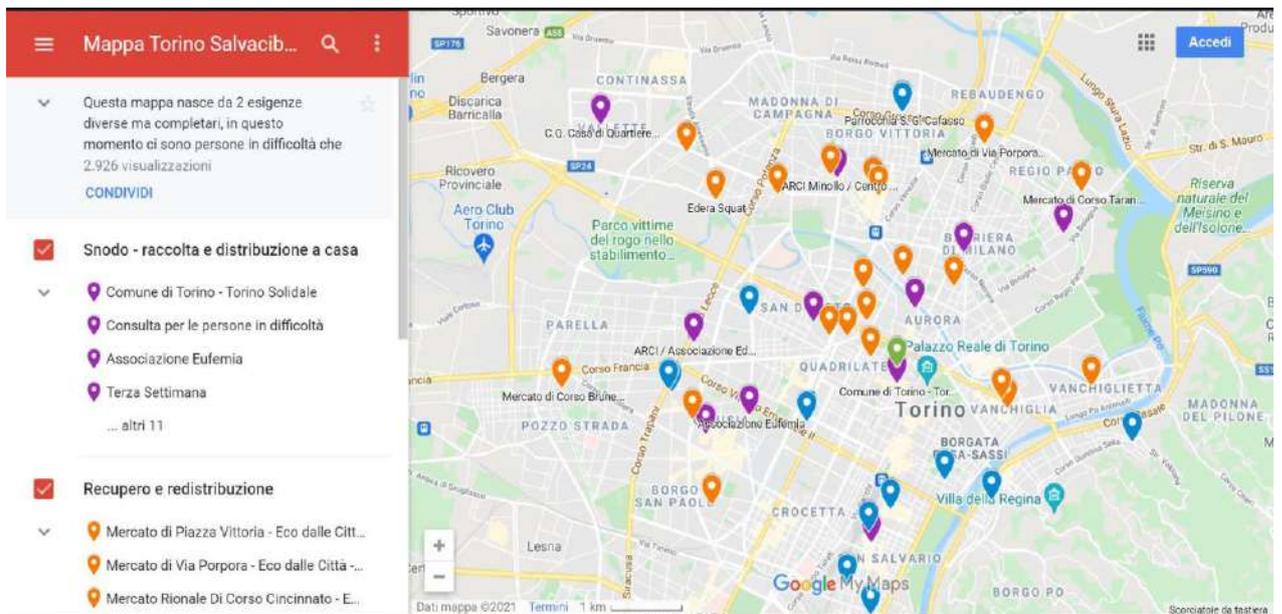


Figura 15: Mappatura delle esperienze di recupero di cibo a Torino durante l'emergenza Covid-19⁷⁹.

L'attività è stata fatta in modo continuativo nei 13 snodi territoriali grazie al supporto del Banco Alimentare, del Banco delle Opere di Carità e della Fondazione Cottino, oltre a donazioni con la "spesa sospesa" o in denaro attraverso piccole reti di *crowdfunding* locale, coinvolgendo cittadini e negozianti, e su un conto corrente "solidarietà" aperto dal Comune presso la Banca Unicredit. È interessante evidenziare che, tra gli snodi di immagazzinamento e distribuzione, figurano anche sei Case del Quartiere: Casa del Quartiere di San Salvario, Casa nel Parco e Cascina Roccafranca, Più Spazio Quattro, Bagni Pubblici di via Agliè e Casa di Quartiere Vallette. Le Case del Quartiere si sono impegnate insieme ad altri enti quali Associazione Edera, Centro Giovani Alkadia, Associazione Eufemia, Coop. Educare, Parrocchia S.G. Cafasso, Sermig, Terza Settimana. Durante il *lockdown*, il conferimento dei beni alimentari è stato effettuato a domicilio grazie al coinvolgimento di molti volontari, mentre, in seguito, la consegna è stata "diretta", ovvero le persone si recavano nei vari snodi della rete a prendere la fornitura. Sono anche stati erogati dei buoni spesa per tre mensilità, il cui valore è stato determinato sulla base del numero dei componenti il nucleo familiare.

Nel caso di Torino, la rete solidale che nei mesi scorsi ha permesso di raccogliere cibo nei centri di stoccaggio e di distribuirlo alla popolazione in difficoltà non sarà smantellata e si lavora per poterla potenziare in futuro, una volta terminate le misure di contenimento contro la diffusione del virus. È infatti indispensabile stabilizzare la gestione dei sistemi di aiuti sociali, anche

⁷⁹ La mappatura delle iniziative di Salvacibo a Torino e Milano è reperibile al seguente link: https://umap.openstreetmap.fr/it/map/metamappatura-cibo_499085#7/45.194/9.075. Consiglio di visionare anche la mappa realizzata da Food Pride su Torino con OpenStreetMap al seguente link: https://umap.openstreetmap.fr/it/map/azioni-e-luoghi-del-recupero-cibo-a-torino_462093#8/45.035/8.108.

attraverso una collaborazione costruttiva con i gruppi del terzo settore e formalizzare la politica di sostegno alimentare di beni di prima necessità per le persone in condizioni di fragilità economica, contrastando la percezione diffusa di fornire “scarti alimentari” agli “scarti sociali”. A questo fine, è particolarmente importante il lancio del bando “B2 = Il bene x bene. Sistemi di prossimità per contrastare la povertà” da parte della Fondazione Compagnia di San Paolo. L’obiettivo è quello di sviluppare sistemi territoriali (insieme di soggetti che insistono su uno stesso territorio e si comportano come un attore collettivo, riconoscendosi dentro una visione di sviluppo comune) per il recupero e la redistribuzione di eccedenze e donazioni di beni di prima necessità, non solo alimentari, avvalendosi di reti e presidi di prossimità.

Un altro progetto che merita di essere menzionato è “Mirafiori quartiere a spreco zero”, successivamente esteso da Mirafiori Sud a Mirafiori Nord con il nome “Mirafiori Quartieri Solidali”. Nato con l’obiettivo di coordinare il sistema locale di recupero di beni donati (tra cui le eccedenze alimentari e il cibo invenduto a fine giornata) e la successiva distribuzione a persone in difficoltà economica, tale progetto promuove la cultura del dono e il riutilizzo di beni materiali. Bisogna infatti considerare che qui, nel settembre del 2019, è nata la comunità Mirafood, prima comunità Slow Food in una città, avente come obiettivo la valorizzazione dell’identità e del territorio di Mirafiori Sud attraverso la cultura del cibo. In più si è diffusa da tempo quale attività rigenerativa l’orticoltura urbana e verrà inaugurato il Manufacturing Technology Center, *hub* di ricerca sulla mobilità sostenibile. L’11 giugno 2021 è stato firmato il Patto di comunità per il contrasto alla povertà socio-economica del quartiere di Mirafiori Sud, tra gli enti caritatevoli e le organizzazioni del terzo settore impegnati in quartiere nel sostegno alle persone in condizione di fragilità sociale.

Tre sono le direttrici interconnesse alla base di tale welfare di comunità *bottom up*⁸⁰. La prima di esse è di carattere ambientale e riguarda la lotta allo spreco alimentare e lo scambio delle eccedenze fra i 12 sottosodi della rete solidale, coordinata dalla Casa nel Parco. La seconda, di livello sociale, attiene l’attivazione civica dei cittadini del quartiere e l’inclusione delle persone più fragili: spesso risulta mancante un vero collegamento tra spreco e bisogno alimentare dei “poveri”, quando la distribuzione non raggiunge il target di persone che hanno maggiori difficoltà di accesso al cibo. Infine la terza, di direttrice geografica, concerne la

⁸⁰ I soggetti coinvolti nel Patto (l’Ass. Crescere insieme, la Fondazione Mirafiori, i Centri di ascolto Caritas Beati Parroc – San Barnaba – San Remigio e Santi Apostoli e la Confraternita di San Vincenzo di San Barnaba) si impegnano formalmente a creare un sistema locale di scambio e distribuzione di beni primari per persone del quartiere in difficoltà economica, a promuovere la cultura del dono all’interno della comunità territoriale, a individuare sistemi comuni di riconoscimento e valorizzazione dei volontari e a implementare un database digitale per la condivisione e sistematizzazione dei dati dei beneficiari e della tipologia di aiuti erogati. Per approfondire il caso di Mirafiori Sud si rimanda al seguente articolo, disponibile online al link: <https://www.universiteitleiden.nl/en/foodcitizens/news/urban-transformations-in-turin>.

sperimentazione di un sistema territoriale decentrato in un quartiere periferico e la promozione dei prodotti tipici locali in una visione di *marketing* e *branding* territoriale (come il dolce “Tronchetto di Caterina”).

4.3 Case study: il progetto RePoPP (*Re-design Project of Organic waste in Porta Palazzo market*)

Nato sul finire del 2016, grazie all’impegno della Città di Torino, di Novamont, Amiat Gruppo Iren, Eco dalle Città e ora anche del Mercato Centrale Torino, il progetto RePoPP (*Re-design Project of Organic waste in Porta Palazzo market*) ha come obiettivo principale quello di contrastare lo spreco alimentare e, contestualmente, migliorare le performance di raccolta differenziata e gestione rifiuti del mercato all’aperto più grande d’Europa⁸¹. Porta Palazzo è, infatti, il mercato all’aperto più grande di Torino e il Comune di Torino ha individuato questo mercato ortofrutticolo come il luogo di promozione dell’economia circolare, nel quale raccogliere e redistribuire le eccedenze alimentari alle persone indigenti. Attivo dal 1835, Porta Palazzo è infatti il mercato cittadino per eccellenza, una piazza multietnica di 51.000 m² in cui più di mille ambulanti, la maggior parte dei quali operanti nel settore alimentare, lavorano sei giorni su sette. Essendo un luogo d’incontro nel cuore della città e il fulcro chiassoso e colorato del commercio quotidiano, esso genera da sempre grandi quantità di rifiuti, dato che, da solo, conta quasi settecento banchi. Ogni anno, Porta Palazzo produce circa 4.000 tonnellate di spazzatura, per uno smaltimento che costa circa 1,8 milioni di euro alla collettività per la pulizia degli spazi.

Il progetto innovativo, vincitore di numerosi premi nazionali e internazionali come il *Milan Pact Awards* nel 2018⁸², è divenuto presto una *case history* di livello nazionale. Nell’ottobre 2018, ha ricevuto il premio “Separare fa la differenza” come il miglior progetto in termini di minimizzazione, recupero e incremento della raccolta differenziata, in particolar modo quella della frazione organica, all’interno dei mercati ortofrutticoli cittadini, nell’ambito “Cresco Award Città Sostenibili”⁸³. Ha, inoltre, ricevuto la menzione speciale per la dimensione

⁸¹ Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2016, mecc. 2016 06703/017, cui hanno fatto seguito vari provvedimenti di proroga e di ulteriore implementazione, come la Deliberazione della Giunta Comunale del 4 agosto 2020, mecc. 2020 01734/112. Il progetto RePoPP - Progetto Organico Porta Palazzo è nato in particolare su iniziativa dell’Assessorato all’Ambiente del Comune di Torino, Amiat Gruppo Iren, Associazione Eco dalle Città e Novamont, con la collaborazione scientifica dell’Università di Scienze Gastronomiche.

⁸² Il progetto di Torino ha vinto la menzione speciale per la categoria *Food Waste*.

⁸³ Premiazione dei migliori Comuni Italiani, promossa da Fondazione Sodalitas in collaborazione con Anci e realizzata con il supporto di Fondazione Italiana Accenture e Gfk e con il patrocinio del Ministero dell’Ambiente e della Commissione Europea.

“Rilevanza dell’attività” nell’Oscar della Salute 2018, organizzato da Città Sane, la rete italiana dell’Oms ed è risultato vincitore della settima edizione del Premio Vivere a Spreco Zero, promosso dalla campagna Spreco Zero di Last Minute Market con il progetto 60 SEI Zero promosso dall’Università di Bologna – Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroalimentari, insieme al Ministero dell’Ambiente. Nel corso della COP25, a Madrid, è stata tenuta una presentazione su RePoPP come *best practice* di economia circolare nel contrastare i cambiamenti climatici, dato che si focalizza sulla sensibilizzazione al corretto conferimento dei rifiuti nelle aree mercatali, sulla riduzione dello spreco alimentare e sull’aumento della frazione organica raccolta, sottraendola all’insieme dei rifiuti indifferenziati⁸⁴. È importante ricordare che l’obiettivo previsto dalla normativa nazionale e dal piano regionale rifiuti è quello di raggiungere il 65% di raccolta differenziata (la Città Metropolitana di Torino si è fermata al 58% nel 2019⁸⁵).

La prima fase del progetto è stata caratterizzata dalla distribuzione ai 260 ambulanti del settore ortofrutta di carrelli reggisacco e di una fornitura, gratuita e continuata nel tempo, di sacchi in bioplastica compostabile. A questa azione è stata affiancata quella del recupero delle eccedenze alimentari del mercato ancora edibili. Il duplice scopo è stato quello di ridurre gli sprechi alimentari e di garantire l’accesso al cibo in modo dignitoso con “un’azione antispreco solidale” a tutti coloro che, a fine mercato, frugavano tra i cumuli di rifiuti in cerca di cibo. La seconda fase è stata contrassegnata da azioni di sensibilizzazione e consapevolezza sulla corretta raccolta differenziata nei confronti degli ambulanti e delle persone abituali del mercato, stimate dalla Camera di commercio (CCIAA) di Torino in circa 100mila presenze a settimana, sulle buone pratiche per la riduzione degli sprechi alimentari (attraverso interviste e sondaggi a cadenza mensile). La terza fase ha visto l’inserimento di azioni volte a migliorare l’integrazione dei migranti richiedenti asilo attraverso il lavoro volontario, con un percorso formativo indirizzato a trasformare quest’ultimo in tirocini professionalizzanti e, in seguito, in contratti di lavoro. Al fine di aumentare la loro consapevolezza in campo civico e ambientale, i richiedenti asilo sono stati formati settimanalmente dagli operatori professionisti di Eco dalle Città, EduIren – settore educazione di Iren, Università di Scienze Gastronomiche e Slow Food sul ciclo integrato dei rifiuti e sul contrasto agli sprechi alimentari, oltre a seguire corsi di miglioramento sulla lingua italiana e di educazione civica.

⁸⁴ Nel mercato di Porta Palazzo si è ridotta la frazione indifferenziata da circa 54% a 40% e si è raggiunto un corrispettivo aumento della frazione organica da circa 8% a oltre 30%.

⁸⁵ <https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/raccolta-differenziata-dei-rifiuti-supera-63#:~:text=Nel%202019%20la%20raccolta%20differenziata,%C3%A8%20invece%20diminuito%20del%206.7%25.>

The project RePoPP



repopp

PROGETTO VALORIZZAZIONE
ORGANICO PORTA PALAZZO

Figura 16: Il logo del progetto “RePoPP – progetto valorizzazione organico Porta Palazzo”. Fonte: database UNISG, progetto RePoPP (2018).

La realizzazione del progetto è stata resa possibile grazie alla *partnership* mista fra attori pubblici e privati. Il Comune di Torino, tramite gli assessorati all’ambiente e al commercio, coordina il progetto e vigila sul suo corretto funzionamento, l’azienda municipale Amiat invece raccoglie i rifiuti e gestisce la raccolta differenziata, mentre la società Novamont finanzia il progetto e fornisce sacchi e trespoli. La volontà è quella di coniugare la lotta agli sprechi alimentari con percorsi di sollievo dalla povertà alimentare e dall’esclusione sociale e ha, come focus principale, il recupero dell’ortofrutta (prodotto molto deperibile) nei mercati per la redistribuzione diretta a cittadini con basso reddito (Taffuri et al. 2021)⁸⁶. Non bisogna, d’altro canto, dimenticare l’aspetto sociale e inclusivo del progetto che vede come protagonisti gli “ecomori”, migranti richiedenti asilo che operano nelle fasi finali del mercato, coordinati dall’associazione Eco dalle Città (il quarto attore chiave del progetto).

La Città di Torino, grazie al progetto “RePoPP – progetto valorizzazione organico Porta Palazzo”, si è aggiudicata nel 2020 l’importante riconoscimento “Cresco Award Città Sostenibili”, per la categoria “Comuni oltre 100mila abitanti”⁸⁷. Il *contest*, già menzionato in precedenza e giunto alla quinta edizione, premia in particolare l’impegno dei Comuni italiani

⁸⁶ Un progetto collaterale a RePoPP è rappresentato da ViviLibrôn, il cui scopo è quello di migliorare la sostenibilità e la raccolta differenziata del mercato di libero scambio del Balôn attraverso l’integrazione sociale. Tutti i sabati dalle ore 15 gli ecomori, le Sentinelle dei Rifiuti e le Associazioni Vivibalôn e Eco dalle Città, con il supporto di Fondazione Crt, recuperano i libri invenduti e abbandonati posizionandoli su di un banchetto, impedendo che questi libri usati finiscano nell’inceneritore.

⁸⁷ <https://www.sodalitas.it/conoscere/comunicati/cresco-award-premia-i-comuni-sostenibili>.

per lo sviluppo di una specifica *issue* di sostenibilità nei territori, in linea con gli obiettivi delineati dall'Agenda 2030 dell'ONU⁸⁸. La motivazione, riportata per esteso, è la seguente:

Dato l'accrescere della povertà alimentare durante l'emergenza Covid-19, l'Assessorato all'Ambiente ha esteso le attività del Progetto RePoPP (Progetto organico Porta Palazzo) ad altre 4 aree mercatali cittadine, attivando la collaborazione con il Mercato Centrale di Torino. Grazie ad essa, gli avanzi alimentari recuperati presso i banchi degli ambulanti del mercato vengono portati all'interno di una bottega del Mercato Centrale, dotato di celle frigorifere per la conservazione, di attrezzature per la lavorazione e trasformazione di cibi, originando piatti lavorati adatti alla distribuzione gratuita. Con questo progetto sono state distribuite una media di 1000 cassette di cibo recuperato al mese per almeno 3000 persone al mese; la raccolta differenziata al Mercato di Porta Palazzo è passata dal 45% del 2016 al 77% del primo semestre 2020; sono state recuperate 56 tonnellate di cibo nel 2017, 67 tonnellate nel 2018, 90 tonnellate nel 2019 e 34,5 tonnellate nel primo semestre 2020 (influenzato dal *lockdown*) per un totale di 250 tonnellate; oltre 50 richiedenti asilo hanno partecipato al progetto, attivati per loro due contratti a tempo determinato e 6 tirocini professionalizzanti.

RePoPP è, pertanto, un progetto che coinvolge una pluralità di attori impegnati nel contrasto allo spreco alimentare e dimostra come, applicando le linee guida dell'economia circolare, si possa trovare il punto di svolta nella creazione di nuove politiche alimentari urbane. Obiettivo dell'iniziativa è quello di implementare un efficiente sistema di raccolta dei rifiuti organici e dei prodotti ortofrutticoli eccedentari, ancora valorizzabili, nel mercato alimentare di Porta Palazzo, il più grande e culturalmente diversificato del capoluogo torinese, attraverso attività di sensibilizzazione ed educazione alla raccolta differenziata dell'organico, nonché di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari. Ogni giorno, dal lunedì al sabato, gli ecomori e le Sentinelle dei Rifiuti (i volontari del recupero di cibo) recuperano le eccedenze alimentari presso i banchi degli ambulanti del mercato. Queste ultime vengono poi redistribuite *in loco* alle persone bisognose attraverso l'uso di cassette riempite con un mix variegato di cibo volto a soddisfare, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo-nutrizionale, il fabbisogno di una famiglia per circa due giorni.

La raccolta viene supportata da un'attività di diffusione di buone pratiche e dalla distribuzione presso i banchi alimentari di trespoli con sacchi in bioplastica biodegradabile e compostabile Mater-Bi di Novamont. Nel corso del tempo, il progetto da sperimentale è divenuto sempre più strutturato e virtuoso, riscontrando anche importanti evoluzioni. Dopo l'avvento della pandemia nel 2020 e grazie a un format consolidato che garantisce una consistente quantità di cibo recuperato, il progetto RePoPP si è esteso a sei nuovi mercati rionali infrasettimanali: Foroni, Borgo Vittoria, Cincinnato, Porpora, Santa Rita e Mirafiori (Via Onorato Vigliani)⁸⁹.

⁸⁸ <https://www.amiat.it/servizi/progetti-speciali/repopp>.

⁸⁹ I risultati ottenuti nei quattro mercati oggetto della sperimentazione, partita nell'agosto scorso, hanno dimostrato una significativa riduzione della produzione dei rifiuti, contribuendo ad alimentare la distribuzione di

Un'estensione preziosa, dato che ha contribuito a sostenere la popolazione torinese durante l'emergenza alimentare e sociale. Infatti, solo nei nuovi mercati del progetto RePoPP sono stati recuperati, dall'inizio del 2021, quasi 50 tonnellate di cibo. Nello stesso tempo la raccolta differenziata a Porta Palazzo è salita dal 74% all'89%, nei primi cinque mesi dello stesso anno, mentre negli ultimi 12 mesi sono state recuperate complessivamente oltre 84 tonnellate di cibo, redistribuite *in loco* a fine mercato (vedasi la figura 18)⁹⁰.

Grazie ai risultati raggiunti da RePoPP hanno preso il via altre due importanti buone pratiche nel campo del recupero di cibo invenduto, entrambe presentate all'interno del IV incontro annuale (2021) della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo (PLC)⁹¹. La prima è il Sabato Salvacibo, iniziativa che vede il coinvolgimento di volontari e *food prider* di varie associazioni impegnate in venti mercati cittadini nella giornata di sabato⁹². Il Sabato Salvacibo è infatti un'attività a cui partecipano Eco dalle Città, RePoPP, Rete Ong, Arci Torino, Food Not Bombs, Mais Ong, Coordinamento CCT, Circolo Gramsci, FiVA Confcommercio di Torino, Proloco Torino, Fridays For Future, CNGEI Torino, Movimento Rangers GRMP, Circolo 1° Maggio, Gruppo Scout Agesci Milano 10, ReFoodgees – Roma SalvaCibo, Food Pride. L'iniziativa ha, nel frattempo, superato i confini regionali ed è sbarcata a Milano, al mercato di Via della Rondine e, a Roma, al mercato dell'Esquilino. Di recente è stata lanciata, all'interno dei mercati, anche la “spesa sospesa”, con cui i torinesi possono acquistare e donare dei beni di prima necessità, che poi vengono distribuiti a persone e famiglie in difficoltà. La seconda,

cibo ancora edibile, ma non più vendibile a favore dei soggetti più deboli e bisognosi, con diverse tonnellate di cibo recuperato e distribuito. In particolare, i risultati ottenuti dall'agosto 2020 al gennaio 2021 sono stati i seguenti:

- MERCATO PORPORA: 17.289 Kg di cibo recuperato e redistribuito a 258 beneficiari al mese, con un risparmio in CO2 equivalente di 43,22 tonnellate;
- MERCATO VITTORIA: 11.733 Kg di cibo recuperato e redistribuito a 141 beneficiari al mese, con un risparmio in CO2 equivalente di 29,33 tonnellate;
- MERCATO CINCINNATO: 12.787 Kg di cibo recuperato e redistribuito a 241 beneficiari al mese, con un risparmio in CO2 equivalente di 31,97 tonnellate;
- MERCATO FORONI: 6.001 Kg di cibo recuperato e redistribuito a 112 beneficiari al mese, con un risparmio in CO2 equivalente di 15 tonnellate.

⁹⁰https://torino.repubblica.it/cronaca/2021/06/06/news/porta_palazzo_mercato_sempre_piu_green_i_banchi_rici_clano_il_90_per_cento_dei_rifiuti-304488212/.

⁹¹ https://www.politichelocalicibo.it/wp-content/uploads/2021/05/RPLC-REPORT_IV_INCONTRO_NAZIONALE.pdf.

⁹² I mercati cittadini nei quali viene svolta l'attività di recupero, inizialmente 15, sono poi diventati 23, coinvolgendo anche i mercati di Collegno e Nichelino. Essi sono rispettivamente: Corso Taranto; Piazza Barcellona; Piazza Benefica; Casale-Borromini; Crocetta; Borgo Campidoglio; Don Grioli; Piazza Madama; Via Porpora; Piazza Santa Giulia; Corso Palestro; Corso Chieti/Belgio; Corso Cincinnato; Borgo Vittoria; Corso Brunelleschi; Piazza Foroni; S. Rita-Sebastopoli; Via Onorato Vigliani; Corso Racconigi; Corso Spezia; Piazza Dante Torello e Buttigliera Alta a Collegno; Via della Rondine a Nichelino. Per ulteriori dettagli sui mercati cittadini, rimando alla pagina web <http://mercati.comune.torino.it>. Al momento in cui scrivo risulta assente una mappatura completa esclusivamente dedicata a questa iniziativa di recupero nei mercati.

infine, è stata lanciata nel 2020 con la Carovana Salvacibo, sostenuta anche dai Servizi Sociali del Comune di Torino, la quale recupera quotidianamente l'ortofrutta con un furgone dai grossisti del Centro Agro Alimentare Torino (CAAT) e la consegna a più di 50 gruppi formali e informali sparsi in città. Dopo poche settimane, il progetto è approvato anche all'Ortomercato Milano, con cadenza bisettimanale⁹³.

L'esperienza di RePoPP ha assunto progressivamente tre diverse valenze tra loro strettamente interrelate: ambientale (*food sharing*), sociale (*social protection*) e comunicativa (*information-based*)⁹⁴. Da un punto di vista ambientale permette di evitare lo spreco di cibo, contribuendo così alla realizzazione di una vera e propria economia circolare in cui il rifiuto sia in progressiva riduzione. Inoltre, considerando che ogni chilogrammo di *food waste* produce tra i 2 e i 6 kg di CO₂, grazie al recupero si può risparmiare l'emissione in atmosfera di molte tonnellate di CO₂. Una piccola parte della verdura recuperata nei mercati dal progetto RePoPP viene inoltre destinata alla "cucina ecomora". Si tratta di un'iniziativa nata all'interno del Mercato Centrale Torino (piazza della Repubblica 25, Porta Palazzo) e che ora prosegue nelle cucine del Cecchi Point e di via Baltea, dal lunedì al venerdì. I pasti prodotti vengono, in seguito, regalati e consegnati, su prenotazione, a chi ne ha bisogno. Da menzionare anche l'avvio, nel giugno del 2018, di un corso di cucina antispreco per richiedenti asilo (8 volontari), svolto nelle Cucine Condivise di Edit con lo chef Paolo Ribotto della Condotta Slow Food di Torino. Da un punto di vista sociale, inoltre, questo progetto coinvolge, nell'attività di raccolta, persone richiedenti asilo che in questo modo hanno l'opportunità di lavorare e di integrarsi nel tessuto cittadino. Tale progetto ha, infine, un'importante componente comunicativa, nella misura in cui il personale che si occupa del recupero dell'invenduto in eccesso estende l'attività di sensibilizzazione a tutti gli ambulanti presenti per il corretto conferimento dei rifiuti secondo il regolamento comunale e per promuovere la conoscenza del regime sanzionatorio, il quale prevede anche la sospensione dell'attività dopo ripetute trasgressioni. Sono state lanciate diverse campagne di comunicazione sui principali social network (Facebook, Twitter, Youtube e Instagram) al fine di diffondere ulteriormente il progetto e vengono anche promossi degli incontri in diretta streaming a cadenza settimanale, ogni sabato alle ore 12 sulla pagina Facebook "Sentinelle Salvacibo Torino", nei quali vengono discussi diversi temi trasversali legati al cibo grazie all'intervento di numerosi ospiti qualificati. Il progetto, inoltre, è stato diffuso come buona pratica all'interno della pubblicazione del 2017 *Eurocities: Full Circle, Cities and the Circular Economy* e del Piano d'Azione denominato "Torino 2030 – Sostenibile,

⁹³https://milano.repubblica.it/cronaca/2021/02/04/news/giornata_spreco_alimentare_milano_hub_di_quartiere_ci_bo_recuperato-285949566/.

⁹⁴ Cfr. paragrafo 3.4.

Resiliente”, documento pubblicato nel 2019, ed è presente sul neonato portale Torino Vivibile⁹⁵.



Figura 17: Immagini della campagna di comunicazione sviluppata da UNISG. Fonte: database UNISG, progetto RePoPP (2018).

Secondo la ricercatrice Bianca Minotti e il prof. Franco Fassio, coordinatore del progetto RePoPP presso l’Università di Scienze Gastronomiche, il progetto RePoPP è in linea con quattro ambiti di analisi (Dansero et al. 2020), in cui i concetti di *food policy* e *circular economy for food* (CEFF), ovvero la salvaguardia del capitale naturale e di quello culturale associato alla produzione di cibo, risultano essere interdipendenti. *In primis*, l’attuale sistema di produzione, distribuzione e consumo del cibo risulta essere dannoso e insostenibile, poiché secondo l’autore l’estrazione continua di risorse naturali non è compatibile con i tempi di ripristino dell’ambiente naturale e occorre rivoluzionare il *food system* urbano, rendendolo il più possibile circolare e resiliente. In secondo luogo, è necessario un cambio di paradigma, affinché il metabolismo urbano non produca più solo rifiuti da scartare ma generi anche risorse economiche e sociali in equilibrio con gli ecosistemi naturali, sviluppando un modello cooperativo per le politiche inerenti al cibo, essendo quest’ultimo interconnesso con l’ambiente circostante. In terzo luogo, il cibo intende essere l’unità base di connessione per il cambiamento, poiché è l’unico vettore compatibile con tutti i 17 *Sustainable Development Goals* e rappresenta, di fatto, un diritto imprescindibile e basilare del cittadino. In quarto luogo, occorre una nuova struttura di governance, che sappia essere al suo interno partecipativa e inclusiva, in modo da implementare politiche di collaborazione per il benessere comune e la tutela della biosfera terrestre.

⁹⁵ <https://www.torinovivibile.it/il-mercato-di-porta-palazzo-tra-i-piu-sostenibili-in-italia-grazie-al-progetto-repopp/>.

Vengono perciò dimostrate quattro fondamentali strategie applicative (*ibid.*), sviluppate all'interno della *circular economy for food* e presenti nel progetto RePoPP, sulla base dei quattro ambiti in precedenza descritti:

- a) **adozione di un approccio sistemico a problematiche e soluzioni:** grazie all'analisi sistemica degli attori e delle relazioni, sviluppata dall'attività di ricerca da parte dell'Atlante del Cibo, è stato possibile intervenire sulle problematiche emerse nel sistema del cibo torinese;
- b) **progettazione transdisciplinare e integrata:** RePoPP ha creato un nuovo paradigma di raccolta e redistribuzione dei rifiuti, perché ha come obiettivi principali la valorizzazione delle eccedenze, l'accesso al cibo agli indigenti e garantire nuovi posti di lavoro;
- c) **uso del cibo come vettore di cambiamento cross-settoriale:** il cibo e i suoi sottoprodotti sono il centro delle molteplici attività proposte dal progetto (rifiuti, società, educazione);
- d) **adozione di una nuova forma di governance collaborativa ed integrata:** la collaborazione tra attori pubblici, privati e del terzo settore è stata resa possibile grazie all'individuazione di obiettivi comuni e condivisi (si veda la tabella 2 riportata di seguito).

Tabella 2: Scheda riassuntiva della progettualità analizzata. Fonte: Elaborazione propria.

OBIETTIVI, ATTORI E AZIONI DI REPOPP	Data di nascita del Progetto Organico	2016
	Porta Palazzo⁹⁶	
	Tipologia di attori coinvolti	Autorità pubbliche locali, società civile, settore privato, centri di ricerca universitari
	Dimensioni del progetto	Ambientale, sociale e comunicativa
	Elementi del sistema alimentare urbano coinvolti	Distribuzione, consumo, smaltimento dei rifiuti
<i>segue</i>	Interazione con i 17 SDGs (Sustainable Development Goals)	-2 Sconfiggere la fame -11 Città e comunità sostenibili

⁹⁶ Il progetto è stato avviato con il nome PoPP, mentre a partire da gennaio 2018 il nome è cambiato in RePoPP.

		<p>-12 Consumo e Produzione Responsabili (compostabilità del materiale in Mater-Bi)</p> <p>-13 Cambiamento climatico⁹⁷</p> <p>-17 Partnership per gli obiettivi (progetto <i>multi-stakeholder</i>)</p>
	<p>Azioni consigliate MUFPP (Milan Urban Food Policy Pact)</p>	<p>Aumentare la consapevolezza con eventi e campagne mirate (35), collaborare con le organizzazioni del territorio per riesaminare politiche e normative comunali (36), favorire il recupero e la redistribuzione di cibo per il consumo umano (37)</p>
<p>ASSOCIAZIONE ECO DALLE CITTÀ</p> <p><i>segue</i></p>	<p>Sostenibilità economica</p>	<p>Il progetto è stato coperto con fondi provenienti da Associazione Eco dalle Città (per 8 mila euro di risorse proprie), e con 40 mila euro divisi tra sponsorizzazioni (Novamont e Amiat-Gruppo Iren) e contributi provenienti da bandi (Fondazione Compagnia di San Paolo e Fondazione Crt)</p>

⁹⁷ Per la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) un kg di cibo salvato equivale a una riduzione di circa 2,5 kg di CO₂ = 1588 tonnellate di CO₂.

	Rapporto impiegati/volontari	15/50
CIBO	Cibo offerto (pacco o pasto)	Pietanze preparate con le eccedenze raccolte (progetto “cucina ecomora”) e pacchi
	Tipologia di alimenti raccolti	Ortofrutta, Pane
	Canali di recupero	Mercati rionali, Negozi al dettaglio
	Vendita, contributo simbolico o dono agli utenti finali?	Dono, Offerta libera
	Quantità di cibo raccolto (kg in un anno)	189.455 kg (giugno 2020-maggio 2021)
	Territori di azione e Frequenza della raccolta	Porta Palazzo, Piazza Foroni, Borgo Vittoria, Corso Cincinnato, Via Porpora (dal lunedì al venerdì); Santa Rita (mercoledì e venerdì); Campidoglio e Onorato Vigliani (martedì e giovedì) + mercati Sabato Salvacibo
UTENTI	Numero di beneficiari assistiti (singolo o nucleo familiare)	Media settimanale di 216 persone
	Tipologia di povertà assistita	Nuove povertà, povertà cronica
	Vincolo di accesso	Nessuno
	Profilo dell'utenza	50% stranieri, minori a seguito di alcune famiglie beneficiarie, studenti fuori sede
	<i>segue</i>	Ritmi e durata

	Restituzione (vincolante)/attivazione (non vincolante) per l'accesso al beneficio alimentare	Nessuna
--	---	---------



Figura 18: L'impatto sul recupero di eccedenze alimentari realizzato in un anno (da giugno 2020 a maggio 2021) da Eco Dalle Città nei Comuni di Torino e Milano.

In conclusione, come già menzionato in precedenza, nel settembre del 2020 è stato inaugurato “Il Banco Circolare – RePoPP”⁹⁸, un nuovo spazio che ospita attività di sensibilizzazione contro lo spreco e di promozione di esperienze innovative di recupero, di valorizzazione della materia organica e del suolo promosse dalla Città di Torino, con dibattiti culturali incentrati sui temi della sostenibilità dei sistemi alimentari urbani. Attraverso il Food Metrics⁹⁹, inoltre, si raccontano gli indicatori del sistema alimentare torinese. Nella bottega, dotata di celle

⁹⁸ <https://www.mercatocentrale.it/torino/artigiani/il-banco-circolare-repopp/>.

⁹⁹ L'approccio si basa sulle esperienze di varie città mondiali, tra le quali in particolare l'esperienza virtuosa delle città di New York che pubblica l'originale Food Metrics Report ogni anno dal 2012. Il monitoraggio annuale degli indicatori e dell'avanzamento di progetti e iniziative costituisce un bilancio del sistema del cibo urbano che permetterà di misurare gli impatti concreti sul territorio delle azioni implementate dall'Amministrazione. Nella seduta del 13 luglio 2021 la Giunta comunale ha infatti approvato, su proposta dell'assessore all'Ambiente Alberto Unia, il “Torino Food Metrics Report 2020” (consultabile sul sito www.torinovivibile.it).

frigorifere per la conservazione, di attrezzature per la lavorazione e trasformazione di cibi e spazi espositivi, prende forma la volontà di andare oltre la redistribuzione per valorizzare tutto ciò che viene recuperato ai banchi del mercato. Il “Banco Circolare” non ha alcuna finalità commerciale e permette, a chiunque ne abbia bisogno, di ritirare il cibo gratuitamente dal lunedì al venerdì dalle 15 alle 17, come nel caso della zuppa di Porta Palazzo, una pietanza calda cucinata con le stesse eccedenze. Ma lo spazio in questione non va visto solo come un progetto di natura sociale bensì più come un centro di scambio culturale fra le anime che rendono vivo il quartiere, capace di favorire il progetto di integrazione tra le diverse etnie di Porta Palazzo. In occasione dell’apertura del “Banco Circolare” il Mercato Centrale Torino è tornato a proporre l’appuntamento “Bontà contro lo spreco”, in cui vari cuochi e artigiani si alternano mensilmente nella preparazione di pietanze gustose da distribuire gratuitamente. L’intenzione è quella di celebrare la diversità delle comunità di Porta Palazzo, dimostrando che tutte le culture culinarie possono valorizzare le eccedenze alimentari e che, contribuendo alla diffusione di buone prassi di recupero e riuso dei beni, si stimola la cittadinanza a essere solidale, favorendo altresì un consumo consapevole e l’adozione di stili di vita sani e sostenibili.

È peculiare notare come, al momento, vi sia una collaborazione reciproca tra l’attività di recupero a Porta Palazzo e gli spazi del Mercato Centrale di Torino, sorto nel 2019 in sostituzione dell’edificio in disuso denominato Palafuksas, sebbene alcuni osservatori denuncino l’evoluzione di Porta Palazzo come luogo simbolico della *foodification* torinese. Il neologismo *foodification* unisce infatti i termini *food* e *gentrification* e corrisponde, quindi, a quello che nella letteratura scientifica viene definito come *food gentrification*, ovvero la gentrificazione del contesto urbano tramite il cibo, i suoi spazi e il suo consumo, producendo dinamiche di esclusione e di dislocazione (diretta o indiretta)¹⁰⁰.

Conclusioni

Il presente lavoro di ricerca ha voluto prendere le mosse dalla crescente rilevanza dello spreco alimentare nel dibattito pubblico, andando ad analizzare le cause che lo generano e le distorsioni che esso comporta a livello economico e sociale. Sono state in seguito presentate al lettore le principali novità in termini di legislazioni e di accordi, a partire dal contesto internazionale ed europeo fino a giungere a quello italiano. In Italia, più in generale, le politiche del cibo hanno subito una recente accelerazione. Applicando agli sviluppi della politica del cibo il modello di

¹⁰⁰ Bourlessas, P., Cenere, S., (2020), *Il cibo gentrifica? Note da Porta Palazzo a Torino*, 5 dicembre 2020, disponibile online: <https://www.politichelocalicibo.it/2020/12/05/il-cibo-gentrifica-note-da-porta-palazzo-a-torino/>.

analisi del *multiple stream*, sviluppato da John Kingdon, il processo di agenda viene rappresentato utilizzando la metafora dei tre flussi: quello della politica (l'insieme di quei fattori che possono intervenire direttamente sull'agenda di governo), quello delle politiche (l'identificazione di idee e proposte percorribili da parte degli attori di policy) e quello dei problemi (il riconoscimento di un problema che può richiedere un intervento di policy). Normalmente i tre flussi sono indipendenti ma, a volte, essi convergono in quelle che vengono definite "finestre di policy", per un periodo di tempo relativamente breve, nelle quali interviene per ultimo l'imprenditore di policy, un attore in grado di abbinare i problemi alle soluzioni. L'Esposizione Universale di Milano è stata un evento che è intervenuto nel flusso della politica perché ha avuto influenza diretta sull'agenda nazionale di governo e ha aperto una finestra di policy particolarmente favorevole, contribuendo all'approvazione di diverse norme attinenti allo spreco alimentare.

Si è dimostrato come la legge Gadda abbia sì favorito le donazioni di cibo ma non ha contribuito a evidenziare il fenomeno e, soprattutto, a modificare la mentalità diffusa connessa al consumo di cibo in surplus ma ancora edibile, non necessariamente dipendente da una condizione di necessità economica. Pur essendo consapevole dell'importanza che la redistribuzione delle eccedenze costituisce per l'attuale sistema di assistenza alimentare in Italia, vorrei sottolineare come questo modello non rappresenti di per sé né un efficace incentivo per le imprese del sistema alimentare che causano lo spreco a ridurlo invece di redistribuirlo, né un contributo ai programmi di assistenza alimentare come strumento di promozione del diritto al cibo, in quanto imperniato su una visione meramente quantitativa della povertà alimentare (di difficile misurazione peraltro), con scarsa o nulla attenzione alla qualità e all'adeguatezza dei prodotti. Identificare nella riduzione dello spreco alimentare, attraverso la redistribuzione delle eccedenze, uno strumento chiave per la diminuzione della povertà alimentare, oltre a non avere evidenze scientifiche comprovate, contribuisce a promuovere una visione distorta sul potenziale ruolo dell'attore pubblico nella promozione di politiche di contrasto al problema. È evidente che c'è ancora molta strada da percorrere prima di rendere il nostro sistema alimentare più equo e sostenibile. Proprio per questo è prioritario riorganizzare i sistemi territoriali locali al fine di contrastare la povertà alimentare, come è avvenuto nelle città di Genova, Milano e Torino durante l'emergenza Covid-19.

Nei paragrafi precedenti si è tentato, inoltre, di descrivere il percorso intrapreso dalla Città di Torino (ora inserita nel progetto europeo FUSILLI¹⁰¹), dalla società civile locale e dalla

¹⁰¹ Acronimo di *Fostering the Urban food System Transformation through Innovative Living Labs Implementation*.

comunità accademica in direzione di una pianificazione urbana del sistema del cibo. Tale processo, sotto molti aspetti decisamente pionieristico rispetto al panorama italiano, si inserisce perfettamente nell'Agenda Internazionale delle Nazioni Unite per il raggiungimento della sicurezza alimentare, e in quella Europea per la *smartness* delle città e dei loro sistemi di pianificazione alimentare. I processi implementati negli ultimi anni in ambito di *food governance* hanno agito su tre piani tra loro distinti e complementari: Torino Strategica sulla scala urbana e periurbana, Nutrire Torino Metropolitana sulla città metropolitana (la ex Provincia di Torino), e il progetto europeo *Food Smart Cities* a livello comunale. A mio avviso, la sovrapposizione (e la probabile confusione) fra diverse scale geografiche potrebbe non aver favorito l'emergere di una food policy sistemica, realmente integrata, e la sua promozione da parte di uno specifico imprenditore di policy. Le politiche locali del cibo implicano, come è stato più volte affermato, l'interazione tra una moltitudine di attori e di interessi contrapposti e si è argomentato come, nel caso torinese, possa essere utile l'istituzione di un *Food Policy Council* proprio per raggiungere una mediazione dei diversi punti di vista. Per implementare le food policy è necessaria una continua partecipazione da parte dei portatori di interesse impegnati nelle questioni legate al cibo e bisogna, pertanto, bilanciare le istanze spontanee provenienti dal basso con le decisioni dall'alto provenienti da una cerchia ristretta di soggetti istituzionali. Nonostante l'influenza economica esercitata dalle fondazioni bancarie nella creazione delle politiche urbane, resta indispensabile l'operato dell'amministrazione pubblica per dare continuità al cambiamento attraverso gli atti amministrativi del Comune e svolgere un ruolo di coordinamento e di facilitatore dei processi decisionali. Certamente l'esplosione e il perdurare dell'emergenza pandemica hanno rivoluzionato le priorità dell'agenda politica comunale e metropolitana ma, a mio giudizio, potrebbe essere utile riprendere gli otto punti prioritari individuati da Nutrire Torino Metropolitana (il flusso delle politiche) e aggiornarli alla situazione corrente.

In questo quadro *in fieri* è stata presa in esame l'esperienza di RePoPP, non solo come attività di donazione alimentare al servizio della collettività, ma anche come pratica di consumo alternativo e di integrazione sociale dei richiedenti asilo. Si è segnalato come sull'esempio di RePoPP sono nate due iniziative simili nelle città di Roma e Milano, mentre il progetto torinese si è esteso ulteriormente con l'acuirsi della pandemia, grazie all'ideazione della Carovana Salvacibo e della creazione della rete informale Torino Salvacibo. Tra i punti di forza del progetto, all'interno del quale, giova ribadirlo, è presente tra i partner il Comune di Torino, si possono senz'altro annoverare l'attività di redistribuzione e di fruizione delle eccedenze alimentari *in loco* e di sensibilizzazione su tematiche di forte impatto come l'ambiente,

l'ecologia e il contrasto alla povertà alimentare e allo spreco di cibo. Per quanto riguarda le problematiche sorte durante l'attuazione del progetto, sarebbe utile che l'iniziativa di recupero dell'ortofrutta venisse pubblicizzata maggiormente nei confronti della cittadinanza tramite un'attività di volantaggio e che venisse ampliata l'offerta delle iniziative collaterali al recupero nei mercati (come l'iniziativa di distribuzione gratuita al Parco Dora iniziata nel mese di agosto del 2021). Potrebbe anche essere proficuo prevedere un confronto costante con i soggetti attuatori del progetto, in modo da favorire una sua corretta valutazione nel corso del tempo. Sarebbe inoltre vantaggioso l'utilizzo parallelo di una piattaforma informatica per favorire la redistribuzione del cibo recuperato, seguendo l'esempio del gestionale spreco zero sperimentato da Planet Smart City all'interno della Planet App, e di un database digitale per monitorare la tipologia di utenza assistita, seguendo l'esempio del progetto Recup di Milano¹⁰². Se, da un lato, RePoPP è una buona pratica "antispreco" in via di progressiva diffusione, dall'altro essa si inserisce in uno scenario nazionale dove i margini di miglioramento sono ancora molto consistenti (Mari e Vasile 2020).

Tale progetto può costituire pertanto un modello di riferimento per la sua trasposizione in aree mercatali o ad esse assimilabili non solo della Città di Torino, ma anche dell'intero territorio nazionale e potrebbe favorire, nello stesso tempo, la diffusione di un nuovo paradigma di consumo alimentare. Coloro che vengono a ritirare la cassetta di alimenti non sono solo persone in stato di bisogno ma anche attivisti motivati da ragioni etiche e politiche di anticonsumo, poiché lo spreco di cibo implica un impatto diretto sull'ambiente. È possibile, pertanto, operare una critica al sistema insostenibile di (iper)produzione di cibo, intervenendo sugli ultimi tre segmenti della filiera agroalimentare, la distribuzione e il consumo e la conseguente produzione di rifiuti? Il recupero alimentare nei mercati richiama infatti per certi aspetti le pratiche *freegan*¹⁰³ diffuse in altri Paesi occidentali, specialmente d'oltreoceano, finalizzate all'appropriazione di prodotti alimentari al di fuori dalla dinamica classica di acquisto, per limitare il più possibile il proprio impatto ambientale e la propria partecipazione al mercato economico. Garantire l'accesso alla collettività a un cibo di qualità "sano, buono, pulito e giusto" è una questione di giustizia e di democrazia alimentare e non può essere slegata da una

¹⁰² Nata sulla scorta dell'esperienza vissuta in Francia da una delle sue fondatrici, Recup opera oggi con oltre 230 volontari, ha già aiutato circa 5mila unità familiari nell'ambito del programma della Food Policy del Comune "Milano aiuta". Attraverso una web app e una mobile app (sviluppata dalla *software house* brianzola Wwg) sarà più semplice mappare i mercati di Milano e periferia e gestire in maniera efficace le attività dei volontari sul territorio. Inoltre, l'attività di *data analysis* permetterà di analizzare e monitorare i kg di cibo salvati e distribuiti.

¹⁰³ La parola *freegan* è composta dai termini *free* (libero) e *vegan* (vegano). Per una trattazione più completa sull'argomento rimando al seguente articolo: Guazzo, C., (2020), *Per scelta o per necessità: il recupero alimentare al mercato tra rappresentazione di sé e resistenza allo stigma*, in Bertoni, F., Biddau, F., Sterchele, L., cur., «Territori e Resistenze, spazi in divenire, forme del conflitto e politiche del quotidiano», Manifesto Libri, Roma.

corrispondente logica di riduzione degli sprechi alimentari, una delle frontiere principali in cui si gioca la sfida ambientale e climatica attualmente in corso.

Appendice

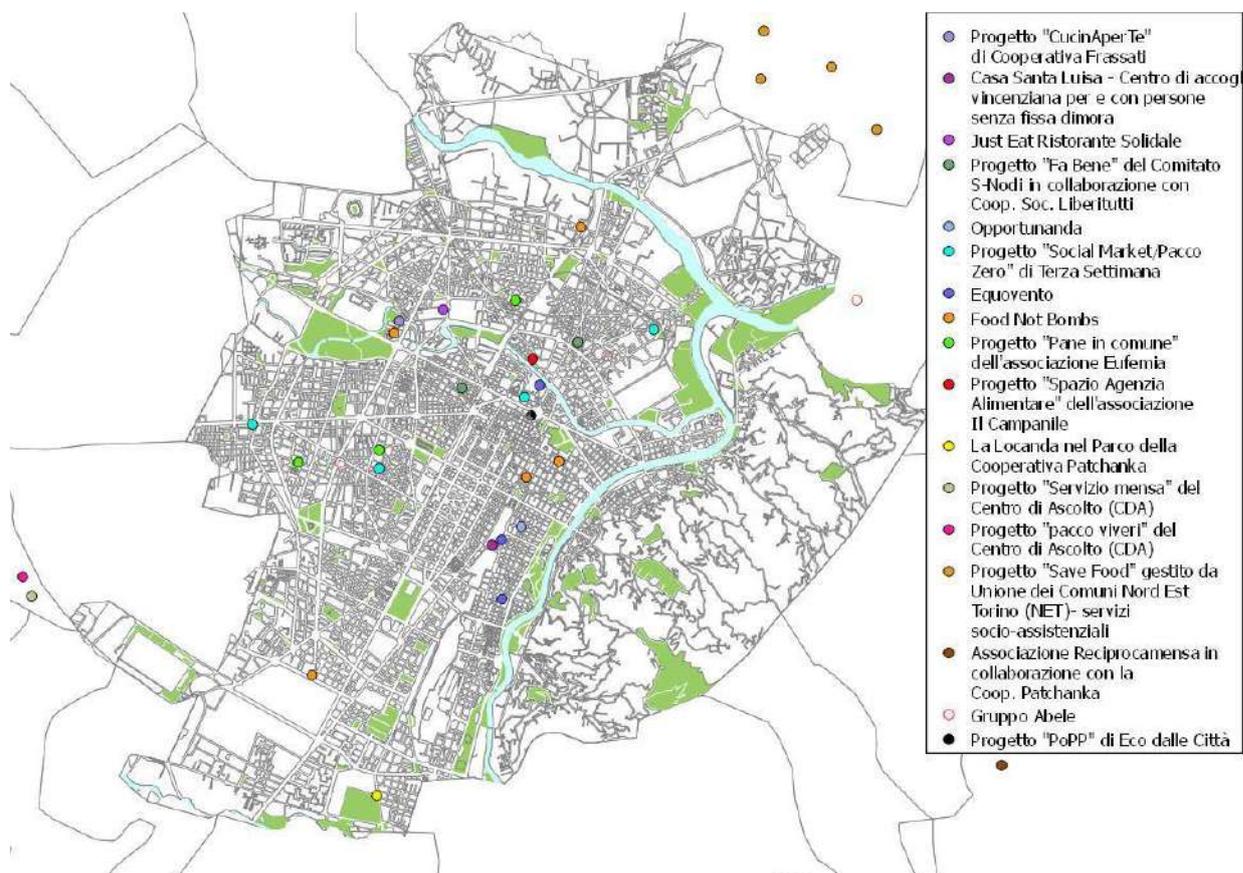


Figura 19: Mappatura dei luoghi di redistribuzione delle pratiche (Pettenati et al. 2018).

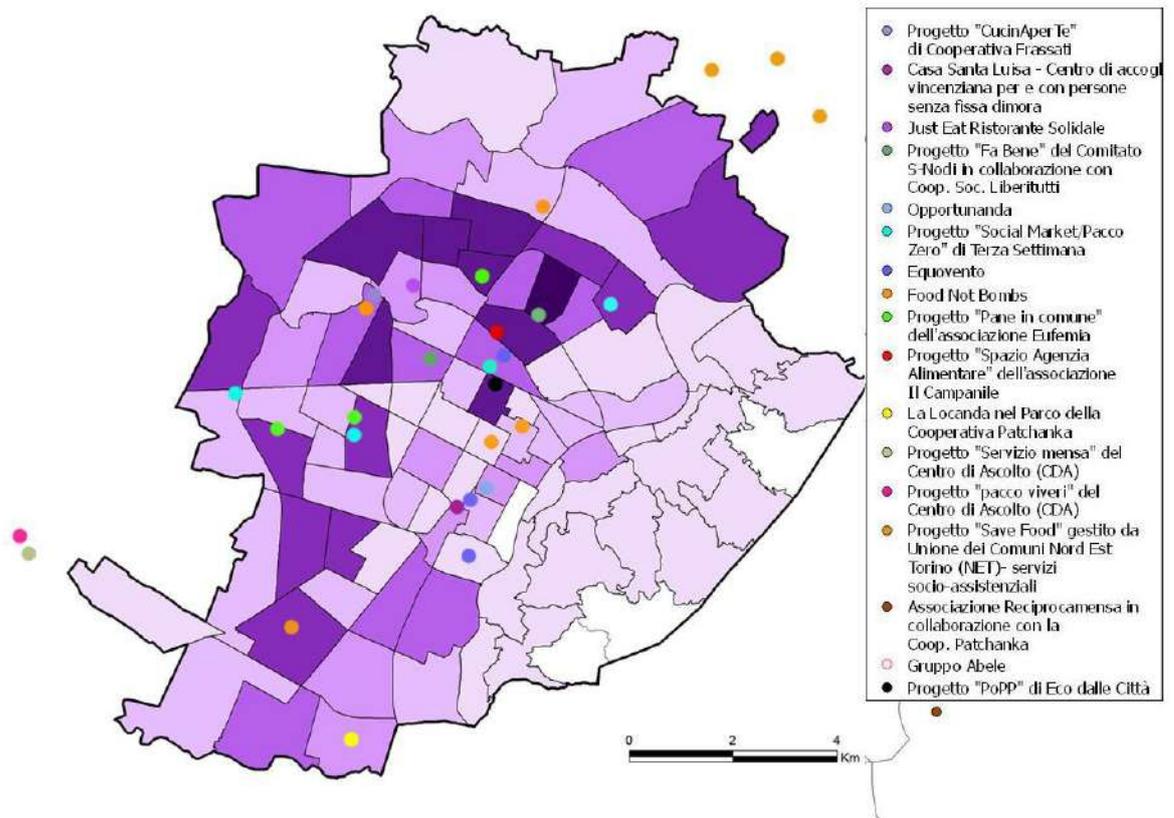


Figura 20: Sovrapposizione tra luoghi di assistenza e luoghi di redistribuzione delle progettualità per zona statistica (Pettenati et al. 2018).

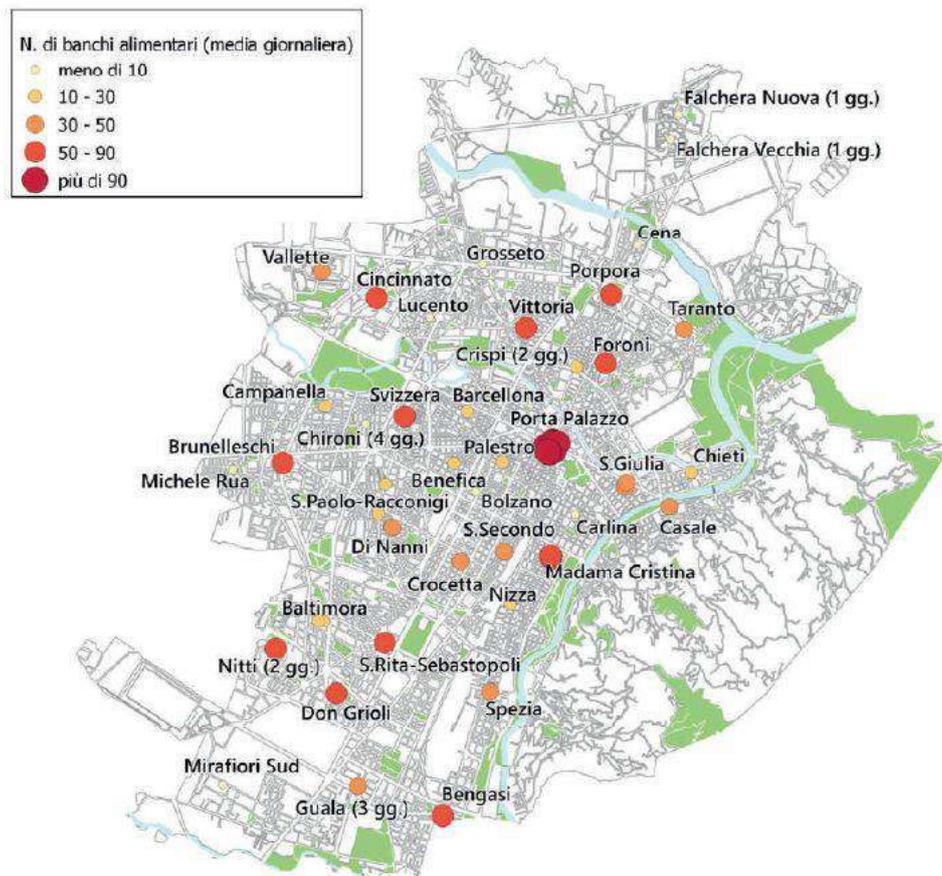


Figura 21: La distribuzione dei banchi alimentari nei mercati rionali torinesi. Fonte: Città di Torino 2019.

I mercati ambulanti sono 363, per un totale di 17.093 banchi e 74 posteggi singoli in Città Metropolitana (dati Regione Piemonte 2015). Nella Città Metropolitana di Torino esistono due tipologie principali di mercati dei contadini: i mercati municipali e i mercati periodici degli agricoltori o dei contadini (in inglese *farmers' market*). In relazione alla prima tipologia, Torino è infatti una delle città d'Italia con il numero maggiore di mercati alimentari: tra i 42 mercati, la quasi totalità dei quali a cadenza quotidiana, sono ben 38 quelli che ospitano i banchi della vendita diretta da parte degli agricoltori, i quali vendono principalmente frutta e verdura di stagione, formaggi, miele e uova. Ogni giorno sono attivi 34 mercati comunali con banchi di alimentari, ortofrutta e/o ittici. Il totale dei banchi di prodotti alimentari tra posteggi assegnati in concessione con cadenza pluriennale e posteggi «a spunta», cioè assegnati ogni mattina direttamente sul posto, è di 1,482, suddivisi tra alimentari generici (503), ortofrutta (903) e ittici (76). A questi si devono aggiungere i 5 mercati coperti (quattro a Porta Palazzo e uno alle Vallette), che ospitano 648 banchi alimentari e 52 ittici. Per quanto riguarda la seconda tipologia, ci sono circa 15 mercati degli agricoltori, la maggior parte dei quali organizzata da

Coldiretti. Sulla scala provinciale invece (Città Metropolitana) il numero di mercati dei contadini cresce fino a circa 70, per lo più concentrati nella zona periurbana di Torino.

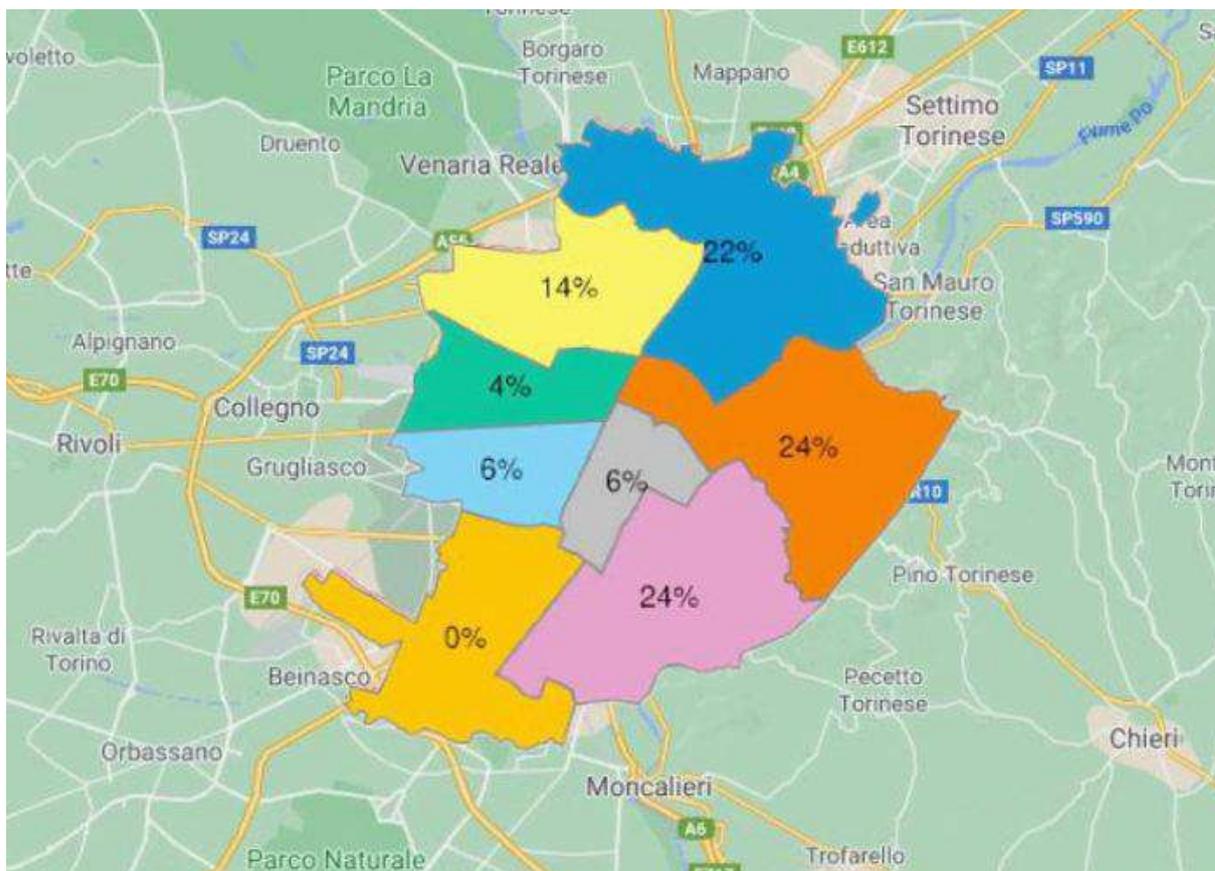


Figura 22: I dati della Carovana Salvacibo suddivisi per circoscrizione (da aprile 2020 ad aprile 2021).

Dai dati raccolti emerge che la maggiore richiesta di cibo proviene soprattutto dai quartieri a nord-est della città (circoscrizioni 6, 7 e 8). Da quando, il 7 aprile 2020, è cominciata l'azione della Carovana, sono state distribuite 246 tonnellate di frutta e verdura, con una media di circa 1800 beneficiari a settimana. In cima alla classifica del prodotto più recuperato e distribuito ci sono le banane con 58,4 tonnellate, seguite a distanza dai pomodori (22,2 tonnellate) e dalle patate (20,9 tonnellate). I prodotti meno distribuiti sono stati invece i piselli (6 kg), barba di frate (6 kg) e olive (2 kg). Se, da un lato, la frutta e la verdura recuperata seguono un andamento legato alla stagionalità dei prodotti e alle produzioni agricole europee, dall'altro emerge come il prodotto più distribuito siano proprio le banane, un prodotto di produzione non europea e disponibile tutto l'anno. Questa apparente discrasia del flusso di cibo recuperato e distribuito in città è legata al fatto che il principale (inteso come singola azienda) sostenitore della Carovana Salvacibo sia Battaglio S.p.a., una delle più importanti aziende italiane che commercializzano frutta esotica e di cui, proprio a Torino, ha sede uno dei centri italiani di maturazione delle banane.

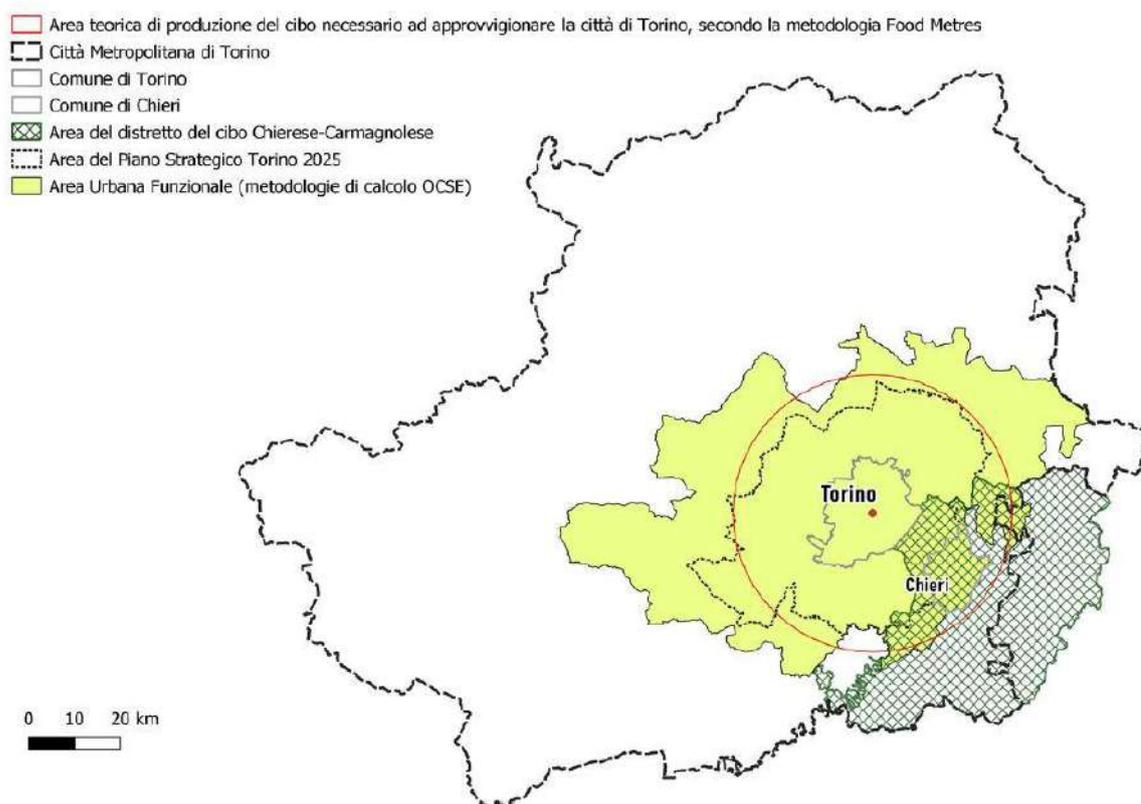


Figura 23: Le geometrie variabili delle food policy torinesi (Dansero et al. 2020).

Bibliografia

ActionAid, (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*, https://actionaid.imgix.net/uploads/2020/10/AA_Report_Poverta_Alimentare_2020.pdf, ultimo accesso 21 maggio 2021.

Barilla Center for Food & Nutrition, (2016), *Eating planet. Cibo e sostenibilità: costruire il nostro futuro*, Edizioni Ambiente, Milano.

Barilla Center for Food & Nutrition, MUFPP, (2018), *Food and Cities. Il ruolo delle città nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, pubblicazione online su <https://www.barillacfn.com/it>, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Bassarab, K., Santo, R., Palmer, A., (2018), *Food policy council report 2018*.

Bottiglieri, M., Pettenati, G., Toldo, A., cur., (2016), *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, FrancoAngeli, Milano.

Busetti, S., Dente, B., (2018), *EXPOst: le conseguenze di un grande evento*, Il mulino, Bologna.

Busetti, S., (2019), *A theory-based evaluation of food waste policy: Evidence from Italy*, Food Policy 2019, Volume 88, October 2019, Article 101749.

Calori, A., Magarini, A., (2015), *Food and the Cities: politiche del cibo per città sostenibili*, Edizioni Ambiente, Milano.

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., Federici, F., Maggi, M., (2018), *Cibo come politica urbana: l'esperienza della Food policy di Milano*, Working papers, Rivista online di Urban@it, 2/2018.

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, (2016), *Legge 19 Agosto 2016, n. 166— Disposizioni Concernenti la Donazione e la Distribuzione di Prodotti Alimentari e Farmaceutici a Fini di Solidarietà Sociale e per la Limitazione degli Sprechi*, Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 202 del 30-08-2016, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M., Virani, A., cur., (2019), *The mechanisms of food waste prevention: theory, design, and practice for changing behaviours*, in «Making Policies Work», Edward Elgar, pp. 59-75.

Cavallo, A., Corchia, I., Di Donato, B., Marino, D., (2017), *Il cibo come questione territoriale. Riflessioni alla luce della pianificazione alimentare*, Scienze Del Territorio, Vol. 5, Firenze University Press, pp. 253-260.

Cavicchi, A., (2015), *Nuove povertà, spreco e sicurezza alimentare in Italia*, in «Agriregionieuropa», anno 11, n° 40, marzo 2015, pp. 48-52.

Ciaffi, D., De Filippi, F., Marra, G., Saporito, E., (2016), *Cibo, cittadini e spazi urbani. Verso un'amministrazione condivisa dell'Urban Food Policy di Torino*, <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/01/CIBO-CITTADINI-E-SPAZI-URBANI.pdf>, Labsus-Laboratorio per la Sussidiarietà, Roma, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

CREA, MIPAAFT, cur., (2019), *L'osservatorio sulle eccedenze, sui recuperi e sugli sprechi alimentari, Ricognizione delle misure in Italia e proposte di sviluppo*, Rapporto della prima annualità.

CoopNoSpreco, (2016), *Libro bianco coop sullo spreco alimentare*, Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori – Coop Settore Politiche e Sociali, pubblicazione online su www.coopnospreco.it, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Dansero, E., Pettenati, G., Toldo, A., (2015), *The Atlas of Food. A space of representation, a place for policies, a methodology of territorial analysis*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.

Dansero, E., Nicolarea, Y., (2016), *Dalle pratiche alle politiche: costruire gli spazi del cibo*, in «Territorio», Vol. 79, No. 4, pp. 19-26.

Dansero, E., Pettenati, G., Toldo, A. (2017), *Il rapporto fra cibo e città e le politiche urbane del cibo: uno spazio per la geografia?*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», Serie XIII, Vol. X, Roma, pp. 5-22.

Dansero, E., Marino, D., Mazzocchi, G., Nicolarea, Y., cur., (2020), *Lo spazio delle politiche locali del cibo: temi, esperienze e prospettive*, Celid, Torino.

Dendena, B., cur. (2018), *Cibo di cittadinanza. Dalla Carta di Milano al cibo del futuro*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Dezio, C., Marino, D., (2016), *Il cibo nelle politiche urbane. La sfida della pianificazione alimentare*, in «Giornale Di Scienze Regionali», Vol. 6, No. 5, pp. 137-139.

DiLisio, C., (2011), *Food Policy Councils: Helping local, regional, and state governments address food system challenges*, Food System Planning Briefing Paper, American Planning Association, Chicago.

FAO, (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit 13-17 November 1996, FAO, Roma.

FAO, (2013a), *Food Wastage Footprint - Impact on Natural Resources*, Summary Report.

FAO, (2013b), *Food Wastage Footprint - Impact on Natural Resources*, Technical Report.

FAO, (2014), *Food Wastage Footprint Full-cost accounting*, Final Report, <http://www.fao.org/3/a-i3991e.pdf>.

FAO, (2018), *Our world is urbanizing. Is food on your agenda?*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.

FAO, (2020), *World Food and Agriculture - Statistical Yearbook 2020*, Roma.

Fassio, F., Tecco, N., (2018), *Circular economy for food: materia, energia e conoscenza, in circolo*, Edizioni Ambiente, Milano.

Fattibene, D., (2018), *From farm to landfill: how Rome tackles its food waste*, in E. Woertz cur., «“Wise Cities” in the Mediterranean? Challenges of Urban Sustainability», Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona, pp. 187-197.

Fattibene, D., Recanati, F., Dembska, K., Antonelli, M., (2020), *Urban food waste: A framework to analyse policies and initiatives*, in «Resources», Vol. 9, No. 9, 99.

Fondazione Barilla, (2021), *L'Europa e il cibo. Garantire benefici sull'ambiente, sulla salute e sulla società per la transizione globale*, pubblicazione online su <https://www.barillacfn.com/it>, ultimo accesso 27 maggio 2021.

Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (2019), *Cibo. La giusta risorsa. Sguardi, dati e testimonianze per interpretare il cambiamento*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Garrone, P., Melacini, M., Perego, A., (2012), *Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, Guerini e Associati, Milano.

Giacomelli, L., (2018), *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in «Osservatorio Costituzionale», Fasc. 1/2018, 10 gennaio 2018, pp. 43-68.

Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., (2011), *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome.

Haysom, G., (2015), *Food and the City: Urban Scale Food System Governance*, Urban Forum 26, pp. 263–281.

Ipes Food, (2017), *What makes Urban Food policy happen? Insights from five case studies*, http://www.ipes-food.org/images/Reports/Cities_full.pdf, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

ISTAT, (2019), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2018*, <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Lombardi, M., Costantino, M., (2020), *A Social Innovation Model for Reducing Food Waste: The Case Study of an Italian Non-Profit Organization*, in «Administrative Sciences», Vol. 10, No. 3, 45.

Magnaghi, A., (2010), *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Mari, V., Vasile, M., (2020), *From recipe to collective improvisation: an ethnographic vignette about food assistance in Barriera di Milano, Turin*, in «lo Squaderno», No. 56, July 2020, pp. 43-46.
- Marino, D., Mazzocchi, G., (2018), *Le nuove economie del cibo come dispositivi di transizione verso sistemi territoriali sostenibili*, Working papers, Rivista online di Urban@it, 2/2018.
- Marino, D., Mazzocchi, G., Rossi, A., Antonelli, M., Pettenati, G., (2020a), *COVID-19 e Politiche Locali del Cibo: una prima analisi degli impatti e delle soluzioni adottate in Italia*, Paper della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo.
- Marino, D., Antonelli, M., Fattibene, D., Mazzocchi, G., Tarra, S., (2020b), *Cibo, Città, Sostenibilità. Un tema strategico per l'Agenda 2030*, ASviS, Roma.
- Martina, M., (2020), *Cibo sovrano. Le guerre alimentari globali al tempo del virus*, Mondadori, Milano.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., Behrens III, W.W., (1972), *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.
- Moragues, A., Morgan, K., Moschitz, H., Neimane, I., Nilsson, H., Pinto, M., Rohrer, H., Ruiz, R., Thuswald, M., Tisenkopfs, T., Halliday, J., (2013), *Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems*, Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS.
- Morgan, K., (2009), *Feeding the city: The challenge of urban food planning*, in «International Planning Studies», Vol. 14, No. 4, pp. 341-348.
- Pettenati, G., Toldo, A., (2018), *Il cibo tra azione locale e sistemi globali. Spunti per una geografia dello sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Pettenati, G., Tecco, N., Toldo, A., cur., (2018), *Atlante del cibo di Torino metropolitana. Rapporto 2*, Celid, Torino.
- Peters, C. J., Bills N. L., Wilkins, J. L., Fick, G. W., (2008), *Foodshed analysis and its relevance to sustainability*, in «Renewable Agriculture and Food Systems», Vol. 24, No. 01, pp. 1-7.
- Pomodoro, L., Bettanini, T., (2015), *Expo 2015: un'eredità carica di futuro*, Mauro Pagliai, Firenze.

Pothukuchi, K., Kaufman, J. L., (1999), *Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning*, in «Agriculture and Human Values», Vol. 16, No. 2, pp. 213–224.

Quaglia, A. P., Toldo, A., Vittone I., cur., (2019), *Atlante del cibo di Torino metropolitana. Rapporto 3*, Celid, Torino.

RePoPP, Amiat/Iren, Mater-Bi, Eco delle Città, Città di Torino, Università di Scienze Gastronomiche, (2018), *Proposta di Campagna di Comunicazione 2018 Progetto RePoPP*, 15 giugno 2018, Torino.

Segrè, A., Azzurro, P., (2016), *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione. Indirizzi applicativi della legge per la limitazione degli sprechi*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Sen, A., (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

Sonnino, R., (2014), *The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies*, in «The Geographical Journal», Vol. 182, No. 2, pp. 190-200.

Taffuri, A., Sciullo, A., Diemer, A., Nedelciu, C.E., (2021), *Integrating Circular Bioeconomy and Urban Dynamics to Define an Innovative Management of Bio-Waste: The Study Case of Turin*, in «Sustainability», Vol. 13, Issue 11, June-1 2021, 6224.

Tecco, N., Bagliani, M., Dansero, E., Peano, C., (2017), *Verso il sistema locale territoriale del cibo: spazi di analisi e di azione*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», Serie XIII, Vol. X, pp. 23–42.

Toia, P., cur., (2018), *Dallo spreco al dono. Il modello italiano per il recupero delle eccedenze alimentari*, http://www.patriziatoia.info/images/ebooks/Dallo_spreco_al_dono.pdf, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Toldo, A., Pettenati, G., Dansero, E., (2015), *Exploring urban food strategies: four analytical perspectives and a case study (Turin)*, in «Localizing urban food strategies. Farming cities and performing rurality», 7th International Aesop Sustainable Food Planning Conference Proceedings, Torino, 7-9 October 2015, edited by Giuseppe Cinà and Egidio Dansero, Torino, Politecnico di Torino, pp. 270-282.

Vulcano, G., (2018), *Spreco alimentare. Approccio sistemico e prevenzione strutturale*, pubblicazione online su researchgate.net, ultimo accesso 27 ottobre 2020.

Waste Watcher, (2020), *Rapporto Waste Watcher 2020*, 5 febbraio 2020, Roma.

Wiskerke, J., (2009), *On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development*, in «International Planning Studies», Vol. 14, No. 4, pp. 369-387.

Siti consultati

[Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile \(ASviS\) asvis.it](http://asvis.it)

[Atlantedelcibo.it](http://atlantedelcibo.it)

[Bitgood.it](http://bitgood.it)

[Cittametropolitana.torino.it](http://cittametropolitana.torino.it)

[Comune.milano.it/foodpolicy](http://comune.milano.it/foodpolicy)

[Ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en)

[Fao.org/in-action/food-for-cities-programme](http://fao.org/in-action/food-for-cities-programme)

[Food4cities.environmentalgeography.nl](http://food4cities.environmentalgeography.nl)

[Foodpolicymilano.org](http://foodpolicymilano.org)

[Foodtodonate.com](http://foodtodonate.com)

[Fusilli-project.eu](http://fusilli-project.eu)

[Iononsprecoperche.it](http://iononsprecoperche.it)

[Lifefoodwastestandup.eu/it](http://lifefoodwastestandup.eu/it)

[Milanurbanfoodpolicypact.org](http://milanurbanfoodpolicypact.org)

[Oneplanetfood.info/sprechi-alimentari](http://oneplanetfood.info/sprechi-alimentari)

[Politichelocalicibo.it](http://politichelocalicibo.it)

[Retcasedelquartiere.org](http://retcasedelquartiere.org)

[Saynotofoodwaste.org](http://saynotofoodwaste.org)

[Terramadresalonedelgusto.com](http://terramadresalonedelgusto.com)

[Unabuonaoccasione.it](http://unabuonaoccasione.it)

[Versolatlantedelcibo.wordpress.com](http://versolatlantedelcibo.wordpress.com)

Wsdomino.eurocities.eu/eurocities/working_groups