

# 6. LA CAPACITÀ DI GOVERNANCE DEMOCRATICA DEL CIBO A LIVELLO LOCALE: LE ESPERIENZE DI LIVORNO E PISA

Giaime Berti\*,  
Adanella Rossi\*\*,

\* Istituto di Management, Scuola Superiore Sant'Anna,  
giaime.berti@santannapisa.it

\*\* Università di Pisa  
adanella.rossi@unipi.it

- GOVERNANCE DEMOCRATICA DEL CIBO
- DEMOCRAZIA PARTECIPATIVO-DELIBERATIVA
- AGENCY ALIMENTARE
- STRATEGIE ALIMENTARI
- CONSIGLI DEL CIBO
- POLITICHE ALIMENTARI LOCALI

## Abstract

The democratization of the food system is presented as a way forward to challenge the economic, social and environmental crisis of the global food system. Indeed, the "local" becomes a central political space to develop innovative and democratic food governance arrangements to lead the transition towards just and sustainable food systems. From a governance perspective, there are two main mechanisms adopted at local level to implement change: the establishment of Food Policy Councils and the drafting of Urban Food Strategies. The capacity of local governments to generate these governance mechanisms is influenced by a combination of structural, procedural, cultural and social factors. In this chapter, we analyse the experiences of the Municipality of Livorno and the Province of Pisa. The scope of the paper is to evaluate the democratic local food governance capacity in order to identify insights useful for other local governments interested in developing new democratic food arrangements in their territories.

## 1. Introduzione

Nella letteratura scientifica, ma sempre più diffusamente anche nella documentazione politica, la crisi economica, sociale e ambientale che da tempo caratterizza il sistema alimentare globale è associata ad una crisi di

democraticità e la transizione verso sistemi più sostenibili e resilienti è ricondotta all'attivazione di percorsi di democratizzazione della governance alimentare (De Schutter, 2014; Boot e Convey, 2015; Lang 2005 e 2007; Lang e Heasman, 2004).

A fronte di una riconosciuta carenza dei livelli nazionali ed internazionali nell'affrontare le criticità del sistema alimentare, l'esperienza dimostra come la scala locale sia un livello particolarmente interessante per lo sviluppo di nuovi meccanismi di governance alimentare (Moragues-Faus e Morgan 2015). A livello locale, infatti, si può trovare una maggiore flessibilità e una diversa relazionalità tra i vari attori pubblici e privati, condizioni queste che offrono la possibilità di sperimentare soluzioni innovative di democratizzazione della governance alimentare orientate al coinvolgimento di tutti gli stakeholders e all'utilizzo creativo di metodologie di democrazia partecipativa (Lang e Heasman, 2004), fino allo sviluppo di veri e propri processi democratici alternativi al modello della democrazia rappresentativa attraverso l'attivazione di meccanismi di democrazia partecipativo-deliberativa (Crivitis *et al.*, 2015)

In questo capitolo ci concentreremo sulla capacità da parte dei governi locali di attivare processi di democratizzazione della governance alimentare locale attraverso quelli che attualmente costituiscono i due principali meccanismi di governance operanti a livello locale: le Strategie Alimentari e i Consigli del Cibo (Sonnino e Spayde, 2014). In particolare metteremo a confronto i due processi partecipativi sviluppatasi nel Comune di Livorno e nella Provincia di Pisa. A tal fine attingeremo alla conoscenza acquisita attraverso il coinvolgimento attivo nei stessi processi in qualità di esperti<sup>1</sup>.

## 2. La capacità di governance democratica del cibo a livello locale

Il concetto di governance alimentare fa riferimento al sistema di regolazione del sistema alimentare e più nello specifico è definita da Lang e Heasman (2004) come il processo attraverso cui l'economia alimentare è regolata e le politiche alimentari sono create ed implemen-

<sup>1</sup> Berti ha partecipato allo sviluppo del processo nel Comune di Livorno, Rossi al processo che ha interessato la Provincia di Pisa.

tate. La governance alimentare è concepibile, quindi, come uno spazio all'interno del quale si dispiegano e si distribuiscono le relazioni di potere e di controllo sul cibo che vanno a caratterizzare le interazioni tra Stato, mercato e società civile in questo ambito. All'interno del "triangolo della governance alimentare" (Lang, 2005; Boot e Convey, 2015; Renting *et al.*, 2012) tali relazioni di potere si dispiegano lungo due opposte direzioni: da un lato, il "controllo alimentare", dove il cibo è utilizzato come strumento di accentrimento di potere da parte delle grandi aziende dell'industria alimentare, dall'altra, la "democrazia alimentare" come processo di distribuzione del controllo all'interno della società (Petetin, 2016; Lang, 2005; De Schutter, 2014). L'assunto cardine della "democrazia alimentare" è che il bene pubblico è realizzato attraverso un processo democratico (Lang e Heasman, 2004), ossia, come richiama l'etimologia della parola democrazia ("demos" "crazia"), attraverso un controllo dal basso. Dal punto di vista dei processi politici questo comporta una "ri-politicizzazione del cibo", per cui la regolazione non può essere più demandata fondamentalmente ai meccanismi di mercato ma si rende necessario il ritorno dello Stato nel suo ruolo di regolatore del sistema socio-economico e il coinvolgimento di tutti gli stakeholders, inclusi i cittadini, all'interno dei meccanismi decisionali inerenti le politiche alimentari.

L'oggetto di interesse di questo capitolo è la dimensione più propriamente politica della governance alimentare locale, che ha a che vedere con lo sviluppo, da parte dei governi locali, di "politiche alimentari" e di meccanismi democratici di creazione e implementazione delle politiche alimentari stesse. In realtà non sarebbe corretto parlare di un unico modello di governance alimentare democratica. Il crescente sviluppo di riflessività e mobilitazione sociale attorno ai temi del cibo esprime chiaramente il bisogno e l'apertura al cambiamento delle forme della governance, introducendo nuove sfide nella ricerca dei modelli più adeguati per una società in evoluzione. In letteratura si citano al riguardo: modelli di governance orientata al pluralismo ("*multi-stakeholderism*"), in cui i gruppi sociali più innovatori sono uno dei tanti portatori di interesse; all'opposto modelli di governance policentrica, in cui si riconosce la presenza di diversi sistemi di governance, tra cui le forme auto-organizzate degli stessi movimenti del cibo; forme collaborative di co-governance, in cui si realizzano forme di cooperazione con le istituzioni pubbliche (Andrée *et al.*, 2019). Questi ultimi due modelli di governance sono da alcuni ritenuti i più innovativi e i più confacenti per ricondurre le pratiche alimentari dentro una dimensione di democrazia e cittadinanza alimentare orientate alla gestione di un bene comune (Vivero-Pol, 2017).

Ci concentreremo in questa analisi sui percorsi al momento più diffusi, quelli della multi-stakeholder governance. Attraverso una nostra rielaborazione del modello analitico sviluppato da Beckie e colleghi (2013) e da

Mansfield e Mendes (2013), analizzeremo i fattori che influenzano la capacità di governance democratica del cibo a livello locale guardando alle dimensioni strutturali e procedurali dei processi politici. I fattori strutturali fanno riferimento ai meccanismi organizzativi e al coinvolgimento e impegno dei governi (locali) nel promuovere politiche alimentari; in termini più specifici, fanno riferimento: alla formalizzazione di una politica alimentare all'interno della strategia di governo, al coinvolgimento dell'apparato amministrativo e all'integrazione della politica alimentare all'interno di un quadro politico e regolamentare. Le componenti procedurali, invece, fanno riferimento ai processi di governance e al coinvolgimento dei diversi attori territoriali all'interno dei meccanismi di governance (Beckie *et al.*, 2013).

I processi politici non sono tuttavia asettici, ma sono profondamente influenzati dalla realtà in cui sono inseriti e più specificamente dai fattori culturali e sociali che caratterizzano il contesto di riferimento. Prenderemo in considerazione pertanto anche questi due fattori nella nostra analisi.

## 2.1. I fattori strutturali

I fattori strutturali che incidono sulla capacità di governance democratica del cibo riguardano in primo luogo il coinvolgimento e l'impegno politico (*political commitment*) del governo locale nello sviluppare specifiche politiche alimentari. Questo impegno deve essere, prima di tutto, sostenuto da una leadership forte ed inoltre, deve corrispondere ad un mandato politico formale che ponga la politica del cibo come asse strategico di intervento all'interno della strategia di governo. Inoltre, vista la natura multisettoriale delle strategie alimentari, tale mandato deve coinvolgere le componenti politiche di molteplici settori del governo locale. Affinché si possa creare all'interno della cabina di regia politica un coordinamento intersettoriale e "coerenza strutturale" tra le diverse sfere di competenza politica è necessaria la creazione di quello che noi chiamiamo "political commitment collettivo". Questo implica nuove modalità di interazione politica all'interno del governo locale, le quali a loro volta richiedono un cambiamento della cultura di governo, da un approccio di gestione individuale del potere per ambiti di competenza settoriale, alla condivisione di sfere di potere e decisione individuale su base collettiva e all'attivazione di nuovi strumenti di operatività politica. Quando si parla di political commitment collettivo non si fa riferimento solo ad uno specifico livello istituzionale di governo. Le politiche del cibo locali possono coinvolgere la dimensione urbana, quella dell'area metropolitana, quella provinciale etc., venendo così a coinvolgere livelli istituzionali diversi. La gestione di questo aspetto richiede dunque un ulteriore passaggio: per lo sviluppo di un sistema di governance alimentare locale è necessario

un “political commitment collettivo multilivello” capace di garantire un allineamento organico dei diversi livelli di governance coinvolti.

Oltre al political commitment, affinché l’azione politica si possa dispiegare compiutamente, è necessario un assetto regolamentare e istituzionale all’interno del quale inquadrare il mandato politico. Senza un “ancoraggio istituzionale”, la strategia alimentare si esprime solamente come volontà politica ed è quindi inevitabilmente legata al ciclo elettorale e pertanto sottoposta ai problemi connessi al cambiamento delle amministrazioni politiche, come, ad esempio, il cambio di priorità politiche e nuovi indirizzi di spesa (Sonnino, 2009).

Il political commitment e l’ancoraggio istituzionale sono una condizione necessaria ma non sufficiente: è necessario anche il coinvolgimento dell’apparato amministrativo. Questo è determinante perché le politiche non sono solo espressione di indirizzi politici ma sono anche il risultato di una negoziazione tra la volontà politica e la possibilità amministrativa di realizzazione. Il coinvolgimento dell’apparato amministrativo, soprattutto nella fase di implementazione delle strategie alimentari, ripropone il problema del coordinamento interno dei diversi settori e quindi della capacità di “innovazione istituzionale” nel creare dispositivi organizzativi capaci di supportare l’integrazione settoriale. Molto più complesso ma altrettanto importante è lo sviluppo di meccanismi e strumenti in grado di far collaborare gli apparati amministrativi dei diversi livelli istituzionali eventualmente coinvolti nelle politiche del cibo. A tale scopo è necessaria una vera e propria rivoluzione culturale della politica e dell’amministrazione pubblica, che consenta di passare da un approccio compartimentale ad un approccio multisetto e multilivello.

Nella capacità di governance democratica del cibo, gli aspetti strutturali non riguardano solo la dimensione pubblica interna alle strutture di governo ma, in modo fondamentale, anche la dimensione di interazione pubblico-privato tra strutture di governo e stakeholders territoriali. A questo riguardo, la natura multisetto e sistemica della governance locale rende necessaria la costituzione di una partnership multi-attore e multi-setto, che possa funzionare da piattaforma di discussione, decisione, implementazione e monitoraggio delle politiche alimentari attivate dai governi locali. In tal senso, la costituzione di un Consiglio del Cibo rende disponibile uno strumento partecipativo di sostegno alla creazione, implementazione e gestione nel tempo della Strategia Alimentare. Anche in questo caso un riconoscimento formale o istituzionale del partenariato svolge un ruolo importante perché ne formalizza il livello di coinvolgimento e il grado di influenza nelle politiche locali.

## 2.2. I fattori procedurali

Assieme ai fattori strutturali, la capacità di governance democratica del cibo a livello locale è influenzata dagli aspetti procedurali di creazione e implementazione delle Strategie Alimentari. La democraticità dei processi politici è determinata dal potere decisionale attribuito ai soggetti coinvolti e dai meccanismi e metodologie attraverso cui si realizzano i processi decisionali. In tal senso, la democrazia partecipativo-deliberativa offre una prospettiva concreta di democratizzazione della politica alimentare garantendo l’empowerment degli attori sociali (cittadini e vari attori del sistema del cibo) attraverso specifici meccanismi di co-creazione delle politiche (Vaillancourt, 2009), quali le “arene deliberative” (Bobbio, 2002; Bobbio e Pomatto, 2007). Queste non sono degli spazi pubblici permanenti, istituzionalizzati nel sistema democratico rappresentativo, ma delle strutture politiche artificiali a “carattere circoscritto” (Saward, 2000), all’interno delle quali è possibile sviluppare processi decisionali partecipativo-deliberativi. Affinché tali meccanismi possano assumere un valore politico, che abbia la stessa legittimità dei dispositivi della democrazia rappresentativa, è necessario un loro riconoscimento istituzionale che sia in grado di vincolare formalmente il governo politico locale alle decisioni assunte. Ciò rimanda di nuovo ad aspetti più prettamente strutturali, ossia al ruolo formale o istituzionale riconosciuto ai percorsi di democrazia partecipativo-deliberativa all’interno dei meccanismi ordinari di governo. Accanto alla messa in atto di adeguati meccanismi partecipativi di co-creazione e co-produzione delle politiche, la capacità di governance democratica del cibo dipende anche dal livello di partecipazione dei soggetti coinvolti. A questo riguardo, l’esistenza di condizioni strutturali e procedurali formalizzate non è sufficiente a garantire la partecipazione degli attori territoriali. All’interno dei meccanismi procedurali, le condizioni operative con cui si garantisce la partecipazione (capacità di mobilitazione, attivazione e capacitazione) possono influenzare in modo significativo il coinvolgimento e l’empowerment dei soggetti.

## 2.3. I fattori culturali e sociali

La capacità di governance democratica del cibo è fortemente influenzata anche dai fattori culturali e sociali che caratterizzano i contesti in cui questa si sviluppa. Tra i primi possono essere inclusi i significati che i diversi attori coinvolti attribuiscono al cibo e alla gestione delle relative pratiche, ma anche altri aspetti (spesso strettamente legati ai fattori sociali), quali il livello di consapevolezza sulle problematiche coinvolte (e quindi della necessità di politiche /strategie integrate per sistemi locali sostenibili) e la cultura pubblica e privata

della partecipazione attiva a progetti comuni. I fattori sociali, invece, riguardano lo sviluppo di capacità e volontà di azione autonoma, quella che in inglese viene definita “*food agency*” (agency alimentare), in un processo attraverso cui si realizza l’evoluzione degli attori sociali da una condizione passiva rispetto alle questioni del cibo, ad una condizione attiva di “cittadinanza alimentare” (*food citizenship*) (Hassanein, 2003; Campisi, 2016; Lockie, 2009; Renting et al., 2012). Questo passaggio porta con sé anche l’evoluzione da una dimensione individuale, che fa riferimento alla capacità di scelte autonome, ad una dimensione collettiva, di presa di coscienza attraverso processi di apprendimento socializzati e di impegno civico, che rimanda alla capacità di organizzazione collettiva in movimento sociale.

### 3. I casi studio di Livorno e Pisa

#### 3.1. Il percorso partecipativo per la creazione della Strategia Alimentare di Livorno<sup>2</sup>

La Strategia Alimentare di Livorno è stata realizzata attraverso un vero e proprio progetto di democrazia alimentare partecipativo-deliberativa – denominato “*SALute - Strategia Alimentare di Livorno*” – promosso dall’Amministrazione comunale con la collaborazione dell’Università e cofinanziato dalla legge toscana sulla partecipazione (LR 46/2013).

Il progetto SALute prevedeva la creazione di una Strategia Alimentare intesa non tanto come un documento strategico di indirizzo politico dell’azione di governo, quanto come un meccanismo innovativo di governance locale del cibo. Questo era articolato su tre assi:

- il *Piano del Cibo*: un documento strategico creato dalla comunità locale, volto a definire la visione, i principi e le linee guida da seguire nei processi decisionali e le azioni per garantire l’accesso ad una alimentazione sostenibile a tutti i cittadini;
- la *Politica Integrata del Cibo*: un documento formale dell’Amministrazione Comunale in cui ogni Assessorato identifica le azioni concrete da attuare nelle politiche comunali al fine di realizzare quanto proposto nel Piano del Cibo e che funziona da coordinamento delle singole politiche settoriali;
- il *Consiglio del Cibo*: un organo composto da soggetti rappresentativi di tutti gli attori del sistema agro-ittico-alimentare, inclusi i cittadini, con il compito di vigilare sulla realizzazione della Politica Integrata del Cibo, di proporre all’Amministrazione politiche, progetti e idee innovative, e di coinvolge-

re e stimolare la comunità locale in percorsi volti all’implementazione del Piano del Cibo.

Nello sviluppo del progetto è inoltre emerso un ulteriore asse – il Patto di Cittadinanza Alimentare – con il quale, da un lato, l’Amministrazione comunale riconosce il diritto al cibo come diritto fondamentale di cittadinanza e si impegna ad attuare la propria Politica Integrata del Cibo, dall’altro tutti gli attori locali si impegnano ad agire concretamente affinché gli obiettivi della Strategia Alimentare siano pienamente realizzati.

Il percorso che ha portato alla realizzazione della Strategia Alimentare si è sviluppato da Gennaio 2017 a Maggio 2018, articolandosi in 5 fasi. Quattro sono state realizzate all’interno del progetto mentre la quinta, successiva alla fine del progetto, è da considerarsi come la fase di avvio e implementazione della Strategia Alimentare stessa.

Il percorso partecipativo ha preso avvio con la fase di animazione territoriale preparatoria (Gennaio - Marzo 2017), finalizzata all’attivazione e mobilitazione sociale degli attori locali - cittadini, associazioni, rappresentanze (associazioni di categoria) e operatori della filiera agro-ittica-alimentare -, al fine di favorirne la massima partecipazione al processo decisionale. La fase di animazione è continuata anche successivamente, durante tutte le altre fasi del progetto, attraverso la realizzazione di altri incontri informali finalizzati a dare visibilità al progetto, a stimolare la partecipazione e a sviluppare progettualità capace di dare operatività alla strategia alimentare. Alla fine del percorso partecipativo, nel complesso sono stati realizzati almeno 50 incontri sul territorio.

Da Marzo 2017 a Gennaio 2018 si è realizzata la fase dialogico deliberativa, strutturata in 8 incontri. Questa è stata la fase più espressamente decisionale, attraverso cui sono stati discussi, elaborati e deliberati il Piano del Cibo e il modello organizzativo del Consiglio del Cibo. Cittadini, imprese, rappresentanze, associazioni e rappresentanti delle istituzioni pubbliche hanno seguito un percorso di dialogo e decisione, strutturato secondo il modello delle “arene deliberative” e le regole imposte dalla L.R. 46/2013 e specifiche metodologie, e articolato in specifiche tematiche che riguardavano: la sana alimentazione, lo spreco e la povertà alimentare, l’educazione alimentare e il miglioramento del sistema delle mense pubbliche e lo sviluppo locale attraverso il rafforzamento delle filiere corte sostenibili.

Da Gennaio a Marzo 2018 ha preso avvio la fase di definizione della vera e propria politica alimentare, in cui l’Amministrazione comunale ha assunto il Piano del Cibo come documento di orientamento dell’azione di governo locale e conseguentemente ha elaborato la propria Politica Integrata del Cibo in cui ogni assessore ha identificato le proprie politiche di intervento in coerenza con il quadro strategico e operativo presente nel

<sup>2</sup> Il Comune di Livorno ha una popolazione residente pari a 157.823 persone (2019).

Piano del Cibo.

La fase dialogico deliberativa è terminata con l'incontro finale di validazione del 13 aprile 2018, in cui è stato presentato e poi discusso e validato dai partecipanti il documento finale di istituzionalizzazione della Strategia Alimentare. Questo riguardava: il Piano del Cibo, il Consiglio del Cibo (i cui componenti sono stati eletti attraverso una selezione tra i partecipanti al percorso partecipativo) e la Politica Integrata del Cibo. Infine, durante lo stesso incontro, i partecipanti e la Vice-Sindaco in rappresentanza della Giunta Comunale hanno siglato il Patto di Cittadinanza Alimentare.

Dal 25 maggio 2018 in poi ha preso avvio la fase di istituzionalizzazione finale, con l'avvio e l'implementazione della Strategia Alimentare di Livorno che si è realizzata in quattro passaggi formali:

- l'elezione del Presidente del Consiglio del Cibo;
- la delibera di Giunta con cui l'amministrazione adotta la Strategia Alimentare, così come deliberata durante l'incontro finale del percorso partecipativo e deliberativo;
- la modifica dello Statuto comunale con l'inserimento del diritto al cibo tra i "valori fondamentali" e l'istituzione del Consiglio del Cibo come "Consulta Comunale", approvati entrambi all'unanimità dal Consiglio Comunale;
- la costituzione di un "gruppo di lavoro intersettoriale" tra i diversi uffici comunali, con "la funzione di collegamento fra i diversi assessorati e settori prevedendone il coordinamento a cura dell'ufficio competente per la ristorazione scolastica".

## 3.2. Il percorso verso il Piano del cibo a Pisa<sup>3</sup>

Il progetto che si è sviluppato nel territorio della provincia di Pisa dal 2010 al 2015 è nato dalla collaborazione tra l'Assessorato allo Sviluppo rurale dell'Amministrazione Provinciale e il Laboratorio di Studi Rurali Sismondi (un'associazione culturale comprendente molti ricercatori dell'Università di Pisa) (Laboratorio di Studi Rurali Sismondi, 2011). L'obiettivo era promuovere, attraverso un approccio di tipo partecipativo ed un supporto di mediazione, un percorso rivolto a integrare le diverse iniziative private e pubbliche attorno alle questioni del cibo, giungendo alla definizione di una strategia integrata supportata da un'adeguata cornice politico-istituzionale. L'azione ha coinvolto l'Amministrazione Provinciale, le Amministrazioni Comunali, il mondo delle imprese e varie organizzazioni della società civile in una riflessione sui temi chiave che ruotano intorno al cibo, nello sviluppo di una visione comune, nell'individuazione delle aree di intervento e nella definizione e creazione di

strumenti (regole condivise, infrastrutture istituzionali, azioni specifiche) volti a facilitare nuovi approcci collettivi sul piano operativo. L'azione ha preso avvio con alcuni momenti pubblici di stimolo alla riflessione. Alla fine del 2009 e nel corso del 2010 sono state organizzate allo scopo alcune iniziative (seminari, dibattiti e workshop), che hanno visto una partecipazione attiva di cittadini e di attori operanti in vari ambiti (produzione, distribuzione, terzo settore, ricerca, pianificazione territoriale, educazione e salute). Queste attività sono state a loro volta supportate dai risultati di uno studio che il gruppo di ricerca-azione costituitosi dentro il Laboratorio Sismondi aveva precedentemente svolto, con il fine di creare un quadro conoscitivo della gestione del cibo sul territorio (Laboratorio di Studi Rurali Sismondi, 2011).

A sostegno dell'azione di sensibilizzazione, e sulla base anche delle indicazioni raccolte, alla fine del 2010 attraverso un atto di indirizzo politico approvato dal Consiglio Provinciale si è provveduto a dare una veste formale al percorso, definendone e comunicandone gli obiettivi di fondo (Provincia di Pisa, 2010).

Durante il 2011 sono stati quindi avviati una serie di incontri di approfondimento con diverse categorie di soggetti, con l'obiettivo di far emergere i punti di vista specifici e i contributi che i diversi soggetti avrebbero potuto portare al progetto complessivo, nonché sviluppare/rafforzare le reti di relazioni. Questi momenti hanno reso possibile la composizione del quadro delle competenze e delle aree di azione delle diverse istituzioni pubbliche, nonché gli interessi e gli ambiti di azione degli altri soggetti. I risultati di questo lavoro sono stati presentati e ulteriormente discussi in un incontro che ha coinvolto tutte le categorie di attori e in eventi pubblici aperti a tutta la cittadinanza.

Nell'ottica di accrescere gli spazi di interazione sin dall'inizio del percorso è stato creato un luogo di confronto, di lavoro virtuale e di comunicazione esterna attraverso la predisposizione di una piattaforma web 2.0. L'attività di confronto sviluppatasi in questo spazio ha fornito ulteriori elementi al gruppo di ricerca-azione per la definizione di dettaglio del percorso verso la costruzione di un nuovo meccanismo di governance alimentare locale. Questo è risultato articolarsi nei seguenti strumenti:

- la *Carta del cibo*: il documento manifesto che esplicitava i valori e i principi e la visione di fondo in base ai quali orientare le politiche locali;
- la *Strategia per il cibo*: definiva i percorsi, azioni e modalità organizzative attraverso cui tradurre i principi e gli obiettivi della Carta, fornendo indicazioni per orientare l'operato dei soggetti privati e pubblici in una logica integrata. In particolare, faceva riferimento ad alcune aree-obiettivo trasversali, individuando gli strumenti già disponibili per le pubbliche

<sup>3</sup> La Provincia di Pisa ha una popolazione residente pari a 419.037 persone (2019).

amministrazioni e altri soggetti istituzionali.

I due documenti sono stati presentati pubblicamente nell'ottobre 2011, con richiesta di sottoscrizione da parte degli Enti locali, delle ASL e delle Società della Salute operanti sul territorio della Provincia di Pisa.

- L'*Accordo di programma sul cibo* intendeva tradurre i principi e gli obiettivi della Carta e della Strategia del cibo in un accordo formalizzato, volto a coordinare l'azione dei vari interlocutori pubblici nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, e dunque impegnandoli in tal senso;
- L'*Alleanza locale sul cibo* intendeva fornire uno strumento di interazione per gli attori privati (privato d'impresa e sociale), avente funzione di confronto e coordinamento delle istanze provenienti dai diversi portatori di interesse presenti sul territorio, e di raccordo tra area pubblica e privata, per favorire la partecipazione formale alla definizione del percorso verso il Piano del cibo e un'azione di monitoraggio. L'Alleanza doveva istituzionalizzarsi nella costituzione del Consiglio del Cibo;
- alla fine del percorso, il *Piano del cibo* avrebbe dovuto essere un vero e proprio piano operativo capace di organizzare in forma integrata gli interventi e le politiche che i soggetti locali avevano deciso di attivare, fornendo il dettaglio operativo e la scansione temporale degli interventi necessari per implementare la Strategia. Non si è tuttavia arrivati a definire questo strumento.

Attraverso il supporto del gruppo di ricerca-azione e una mobilitazione di membri della società civile, a fine 2013, nel contesto più ristretto della città di Pisa, è stata promossa la costituzione di un'associazione, denominata *Consiglio del cibo*. Nell'iniziativa è confluita gran parte degli interessi e obiettivi individuati per la strategia integrata, con l'obiettivo di stimolarne, supportarne e monitorarne l'attuazione a livello urbano. Collocatosi all'interno di un Consiglio Territoriale di Partecipazione (organo istituito dal 2009 dal Comune di Pisa come spazio di raccordo tra cittadinanza e amministrazione pubblica), il Consiglio del cibo è stato riconosciuto come interlocutore da parte dell'amministrazione comunale. Dal 2014 al 2017 l'Associazione ha svolto azioni in alcuni ambiti di particolare attualità nella vita cittadina (gestione degli orti urbani, costituzione di un parco cittadino attraverso un percorso partecipato finanziato dalla Regione Toscana con la L.R. 46/2013, attività culturali sui temi del cibo, adesione a specifiche iniziative).

## 4. Livorno e Pisa due esperienze a confronto

L'analisi dei percorsi avviati nei territori di Pisa e Livorno per attivare le rispettive Strategie Alimentari è rivolta a valutare la capacità di governance democratica del cibo a livello locale guardando fondamentalmente alle dimensioni strutturali e procedurali dei processi politici messi in atto e tenendo conto anche degli aspetti sociali e culturali. L'obiettivo è di evidenziare insegnamenti potenzialmente utili ad altri contesti locali che intendano promuovere tali percorsi. Ovviamente occorre tenere in considerazione la differente scala geografica delle due esperienze, a cui corrispondono livelli istituzionali differenti con tutte le implicazioni politico-istituzionali che ciò comporta.

I due percorsi nascono da un'iniziativa politica partecipativa promossa dai governi locali (Assessorato allo Sviluppo rurale dell'Amministrazione provinciale di Pisa e Comune di Livorno) e supportata dall'Università, volta a promuovere un modello di governance alimentare democratico e fondato sulla responsabilità delle politiche pubbliche nel realizzare e guidare un'azione coordinata di regolazione del sistema alimentare. Nei documenti di formalizzazione delle rispettive Strategie Alimentari è sancita un'accezione ampia del cibo, con riferimento alla molteplicità dei suoi valori, ed è riconosciuto il diritto al "buon cibo", inteso con riferimento a tutte le componenti sociali e ambientali legate al sistema di produzione-consumo. In entrambi i casi l'approccio politico è quello di legare la sicurezza alimentare alla ricostruzione dei sistemi alimentari locali.

### 4.1. I fattori strutturali

Tra i fattori strutturali che influenzano la capacità di governance democratica del cibo abbiamo considerato, come sopra introdotto, l'impegno politico del governo locale e l'ancoraggio istituzionale del processo. In tal senso, uno degli aspetti più innovativi dell'esperienza livornese è proprio la formalizzazione di quello che abbiamo chiamato "political commitment collettivo". Ciò è avvenuto attraverso la Politica Integrata del Cibo (PIc), nella quale la Giunta comunale si assume formalmente un impegno collettivo ed ogni membro del governo locale (gli assessori) si assume individualmente una responsabilità formale ed identifica il proprio impegno concreto. Con la PIc la Giunta Comunale determina anche l'ancoraggio istituzionale e amministrativo della Strategia Alimentare e costituisce una partnership pubblico-privata multi-attore e multi-settore. Per quanto riguarda l'ancoraggio istituzionale, l'Amministrazione si è assunta l'impegno di inserire il diritto al cibo, come diritto fondamentale di cittadinanza, all'interno dello

Statuto Comunale; tale impegno, poi, è stato formalizzato con la firma del Patto di Cittadinanza Alimentare. Attraverso questo impegno, la PIdC, che è lo strumento attraverso cui l'Amministrazione intende realizzare il diritto al cibo, è incardinata nell'atto normativo fondamentale dell'ente comunale. Lo Statuto, infatti, è la carta fondamentale del Comune e ne regola l'ordinamento generale. L'istituzionalizzazione definitiva è avvenuta successivamente con l'approvazione all'unanimità della modifica dello Statuto da parte del Consiglio Comunale. Con la PIdC, inoltre, il governo locale si impegna a creare coerenza all'interno della macchina amministrativa comunale istituendo un Gruppo di Lavoro, come organismo di coordinamento tra gli uffici dei diversi assessorati, e dando mandato agli uffici amministrativi di modificare coerentemente con la PIdC gli strumenti di programmazione (D.U.P, P.D.O e P.E.G), nonché i regolamenti, le procedure e tutti gli altri meccanismi amministrativi; azioni queste messe in atto successivamente con specifica deliberazione di Giunta. Infine, con la PIdC, l'Amministrazione istituisce il Consiglio del Cibo cittadino, proposta emersa nell'ambito del processo partecipativo SALute, e identifica nella forma della "Consulta Comunale" la modalità di sua istituzionalizzazione, avvenuta in via definitiva successivamente con delibera del Consiglio Comunale.

A Pisa, il coinvolgimento politico dell'Assessorato provinciale e delle Amministrazioni comunali e il processo di formalizzazione prendono forma nei vari momenti di definizione e realizzazione delle diverse componenti del sistema di governance alimentare provinciale, venute a delinearsi attraverso il percorso partecipativo (Rossi, 2015). Nella definizione della Carta e della Strategia è evidente lo sforzo politico dell'Assessorato provinciale non solo di delineare il senso del percorso, ma anche di chiamare ad un'azione coerente ed integrata gli altri livelli della gestione politica e amministrativa. Attraverso l'adesione alla *Carta* e successivamente la sottoscrizione dell'*Accordo di programma sul cibo* i soggetti politici del territorio assumono un impegno formale nel ridefinire e gestire il proprio operato. A sua volta, l'*Alleanza per il cibo*, concepito come spazio di mobilitazione degli attori sociali e luogo di interlocuzione pubblico-privata (di fatto una sorta di Consiglio del Cibo), è oggetto di riconoscimento da parte degli Amministratori firmatari della Strategia. Significativo è anche il fatto che il *Consiglio del cibo*, l'associazione attivata a livello della città di Pisa, sia stato posizionato all'interno di un organo istituzionale, e sia stato riconosciuto come interlocutore a livello dell'Amministrazione comunale. Rispetto allo sforzo fatto nel definire contenuti e cercare coerenza, sono tuttavia risultate evidenti le debolezze nell'implementazione di questi elementi strutturali, le quali hanno senza dubbio contribuito ad ostacolare l'attuazione del percorso. Il processo di formalizzazione non ha dato

luogo a una vera e propria istituzionalizzazione e lo stesso political commitment non è risultato così robusto. La *Carta* non si è tradotta in un atto amministrativo e non c'è stata nemmeno piena adesione ad essa da parte delle Amministrazioni comunali (il documento è stato infatti sottoscritto da 23 dei 39 Comuni della Provincia). La *Strategia* non è arrivata a confluire in un *Piano del cibo* da inserire negli strumenti di governo. L'*Accordo di programma* non ha trovato applicazione perché rimasto sul piano della volontà politica, senza ancoraggio istituzionale. Anche la partnership pubblico-privata, l'*Alleanza per il cibo*, è rimasta sulla carta. Rispetto a questa mancata evoluzione, la scelta ambiziosa di una scala territoriale ampia in cui realizzare l'architettura istituzionale a sostegno del sistema, di per sé coerente con l'obiettivo di realizzare una politica/strategia integrata per il cibo, ha portato non poche complicazioni al processo. A ciò si è aggiunta, prima ancora, la promozione di tutto il processo da parte di un singolo Assessorato (anche se politicamente allineato con il governo provinciale, e rafforzato dal fatto che l'Assessore fosse anche vice-presidente della Provincia), il che sul piano pratico ha legato la leadership politica alla sua origine settoriale, rendendola in una certa misura meno legittimata ad assumere un ruolo più ampio. In questo quadro, poi, si è rivelato particolarmente complicato anche lo sviluppo di un "political commitment multilivello"; si è infatti registrata una difficoltà evidente nell'allineamento tra sfere di potere dei soggetti pubblici nelle gerarchie tra il livello provinciale e quello comunali. Tale difficoltà di allineamento interno tra ambiti settoriali e tra livello provinciale e comunale ha inevitabilmente quindi interessato anche la relazione tra volontà politica e gestione amministrativa. Nel corso del processo, il venir meno della cornice politica e istituzionale provinciale, a seguito del riordino dei livelli di governo in atto in Italia<sup>4</sup>, ha introdotto un ulteriore elemento di debolezza, depotenziando ulteriormente la leadership politica e il ruolo di coordinamento dell'Assessorato provinciale, e quindi il suo sforzo nell'affermare un approccio collettivo e integrato nel governo della materia. La mancanza di convergenza tra volontà politica e potere amministrativo è risultata particolarmente evidente nel caso del Comune di Pisa, dove ha di fatto ostacolato il tentativo di riorganizzazione del processo su una scala minore.

## 4.2. I fattori procedurali

Guardando ai fattori procedurali, si evidenzia nuovamente l'innovatività istituzionale dell'esperienza di Livorno, trattandosi questa della prima esperienza di istituzionalizzazione di un vero e proprio percorso di

<sup>4</sup> Dopo lungo dibattito politico nel 2014 una legge ha declassato le Province ad enti amministrativi di secondo livello.

democrazia alimentare partecipativo-deliberativa. In questo ha sicuramente contribuito la cultura politica del partito di governo, che ha nella partecipazione diretta dei cittadini alla politica uno dei principali asset strategici. Generalmente, anche nelle esperienze più innovative, il processo di policy making delle strategie alimentari si muove ancora all'interno delle dinamiche della democrazia rappresentativa, in cui i governi locali consultano, coinvolgono o collaborano con la comunità locale nella co-creazione delle proprie strategie alimentari, senza però realizzare mai il pieno empowerment che attribuisce potere decisionale alla comunità. Il percorso di costruzione della Strategia Alimentare di Livorno, invece, è stato finanziato dalla legge toscana sulla partecipazione (L.R. 46/2013) che vincola il finanziamento, tra gli altri, alla firma di un Protocollo d'intesa Regione-Enti Locali e alla presentazione di una "dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento" (art. 16). Pertanto, il Comune di Livorno si è impegnato formalmente ad attuare quanto deciso dal pubblico (gli attori che hanno preso parte al percorso partecipativo). E' stata quindi creata una arena deliberativa ad hoc, gestita da un gruppo di esperti esterni (competenti sia in materia di percorsi partecipativi sia di politiche alimentari), all'interno della quale, attraverso specifiche metodologie, il pubblico ha deciso il proprio Piano del Cibo, identificato il modello di Consiglio del Cibo e discusso, modificato e deliberato in via definitiva la Politica Integrata del Cibo proposta dall'Amministrazione comunale.

Il percorso partecipativo-deliberativo di Livorno è stato di fatto istituzionalizzato attraverso il finanziamento regionale. E' inoltre stato formalizzato e istituzionalizzato il raccordo tra democrazia partecipativo-deliberativa e democrazia rappresentativa attraverso la delibera finale di Giunta di approvazione della Strategia Alimentare e i successivi passaggi formali di istituzionalizzazione finale della stessa. Questo ha consentito alle decisioni prese all'interno del percorso partecipativo di entrare a far parte del processo politico ordinario (della democrazia rappresentativa).

Nell'ambito dei meccanismi procedurali di partecipazione occorre tenere in considerazione le modalità e metodologie sviluppate per attivare e coinvolgere i cittadini e gli stakeholders territoriali all'interno dei percorsi partecipativo-deliberativi. A Livorno, nonostante l'Amministrazione comunale avesse già sviluppato altri percorsi partecipativi sul territorio e avesse tentato di diffondere la cultura della partecipazione, si è registrata una certa difficoltà nel coinvolgere cittadinanza e stakeholders. Ciò, a nostro avviso, è riconducibile ai tempi e alle modalità di mobilitazione e coinvolgimento dell'animazione preparatoria. Questo è un limite particolarmente diffuso nei progetti partecipativi finanziati dalla L.R. 46/2013, in cui l'attenzione è rivolta al mo-

mento decisionale inteso in senso stretto piuttosto che alla mobilitazione sociale ad esso preparatoria. Ne deriva il rischio non solo di una scarsa partecipazione generale ma anche di avere un pubblico costituito principalmente dai soggetti già politicamente attivi sul territorio o da coloro che hanno interessi particolari. Dall'altra parte, una campagna di animazione territoriale richiede un impiego significativo di risorse, sia in relazione al tempo a disposizione (la massima durata di un percorso partecipativo prevista dalla L.R. 46/2013 è di nove mesi, più una proroga di tre) che di soggetti coinvolti, e quindi è fortemente collegata alla dotazione finanziaria a disposizione del progetto. Nel caso specifico di Livorno tale dotazione non era adeguata.

Il peso rivestito dai fattori procedurali è stato ben evidente anche nel processo realizzato a Pisa dove questi, agendo sul livello di effettiva interazione tra gli attori (tra attori pubblici, tra attori privati e nella relazione pubblico-privato), hanno ostacolato lo sviluppo del nuovo sistema di governance (Rossi, 2015). In questo caso, la scala territoriale ampia e la conseguente complessità del progetto hanno influito non poco, risultando difficile da gestire sul piano operativo. In particolare, nel caso delle relazioni tra i soggetti pubblici, le azioni per la definizione dei vari strumenti – *Carta* e *Strategia*, poi confluiti nell'*Accordo di programma* – hanno sottovalutato la complessità dell'adeguamento dei singoli ambiti di gestione. Questo avrebbe infatti richiesto un impegno ben maggiore in termini di innovazione istituzionale, attraverso l'analisi delle singole situazioni (in relazione alle specificità dei contesti) e l'individuazione in forma collegiale delle modalità di transizione a nuovi modelli di gestione collettiva, verificandone la fattibilità e sostenibilità, nonché programmandone la realizzazione in un arco temporale adeguato. A monte di tutto ciò avrebbe dovuto esserci un maggior coinvolgimento nel processo decisionale delle singole Amministrazioni comunali, nella loro componente politica e amministrativa. Questo è risultato ben evidente nella loro parziale adesione alla Carta, come anche nella relazione non facile con l'Amministrazione di Pisa nella fase finale del processo. Anche nel caso della creazione di uno spazio per favorire l'interazione tra gli attori sociali, in funzione dell'interlocuzione col soggetto pubblico (*l'Alleanza*), la scala territoriale scelta è risultata inadeguata (se non prevedendo uno sforzo ben maggiore in termini di supporto), rendendo di fatto difficile la traduzione dello strumento in termini operativi.

Più in generale, la cura degli aspetti di democraticità, con riferimento ai processi che sottostanno alla partecipazione dei soggetti ai meccanismi decisionali, non ha avuto la necessaria attenzione, sia in fase di disegno dell'architettura istituzionale sia nella previsione dei processi e strumenti da attivare. In particolare, sono state sottovalutate l'importanza di porre i vari soggetti territoriali (pubblici e privati) nella condizione di prendere parte attiva ai processi partecipativi (coinvolgimen-

to) e la creazione di condizioni di effettivo esercizio del potere decisionale (empowerment), data la mancanza nel processo di una vera e propria azione dialogico-de liberativa. I motivi di queste carenze sono da ricercare, più che nella mancanza di volontà politica, nella inadeguatezza delle risorse con cui il progetto è stato gestito rispetto alla sua complessità, legata come detto sopra alla diversità di componenti politiche, amministrative e territoriali coinvolte. Questo ha indubbiamente ridimensionato il potenziale di innovatività istituzionale di questo percorso, legata in particolare alla dimensione politico-amministrativa multi-livello.

### 4.3. I fattori culturali e sociali

La capacità di governance democratica del cibo come si è detto non dipende solo dalla creazione di adeguati meccanismi strutturali e procedurali, ma anche dal grado di partecipazione degli attori sociali ai percorsi partecipativi riconducibile a fattori culturali e sociali.

Nel caso di Pisa, lo scarso auto-coinvolgimento da parte degli amministratori comunali, che ha inciso sullo sviluppo del *political commitment* collettivo multi-livello, è sicuramente in parte attribuibile alle (sottovalutate) difficoltà incontrate da questi in termini di capacità di comprensione, esperienza, capacità progettuale, capacità di adottare i necessari nuovi approcci nel proprio operato e capacità di interagire e entrare in una logica collettiva. Oltre che a possibili carenze metodologiche nel gestire gli aspetti procedurali, di cui si è detto nella sezione precedente, queste difficoltà sono riconducibili alla mancanza di un'adeguata cultura rispetto alla materia in oggetto, nonché di una cultura della partecipazione e della cooperazione inter-istituzionale. Anche nel caso dei Comuni che avevano aderito, al venimento della leadership forte dell'Assessore provinciale queste carenze non hanno aiutato la prosecuzione del progetto. Rispetto alla scarsa efficacia dell'Alleanza, la difficoltà di coinvolgimento e di interazione tra attori e iniziative attivate in un territorio ampio ha visto il ruolo determinante delle specificità culturali e sociali delle singole realtà (aspetto valido sia per gli attori pubblici che per quelli privati) e della complessità di un processo di integrazione di reti preesistenti. E' significativa al riguardo la costituzione del *Consiglio del cibo*, concepito come spazio di interazione tra privati e di interlocuzione con il pubblico a scala minore, urbana, in cui lavorare per sviluppare cittadinanza e capacità di mobilitazione attorno ai temi del cibo, creando così le premesse per l'evoluzione verso un vero e proprio Consiglio del Cibo riconosciuto dal governo locale ed eventualmente istituzionalizzato.

I due processi di Pisa e Livorno, seppure nella loro diversità, hanno entrambi incontrato difficoltà nella partecipazione delle diverse espressioni della società civile.

In entrambe le realtà si è registrata una riduzione della partecipazione man mano che i percorsi si dispiegavano e nel caso di Pisa c'è stata una parziale partecipazione sin dall'inizio del percorso.

Nel territorio pisano la difficoltà di sviluppo della partecipazione non è riconducibile alla mancanza di sensibilità verso le tematiche del cibo e di agency collettiva. Il progetto pisano, infatti, si è inserito in un contesto ricco di esperienze e di sperimentazioni attorno al cibo, frutto dei cambiamenti che hanno interessato l'agricoltura nel corso degli anni '90, in termini di riorientamento sui mercati della qualità e multifunzionalità, e dell'innovazione portata dalle reti alternative del cibo negli anni 2000, la quale ha dato vita a una molteplicità di nuove iniziative (Di Iacovo *et al.*, 2013). Queste dinamiche hanno contribuito allo sviluppo di nuova attenzione da parte della cittadinanza sui valori dell'agricoltura locale e del cibo e portato a un rafforzamento delle relazioni tra realtà agricole locali e comunità urbane. All'opposto nel territorio livornese, si è rilevata una scarsa food agency collettiva. Sul territorio esistono poche realtà ed esperienze riconducibili al movimento del cibo, per di più frammentate e disconnesse, forse anche a causa di una presenza agricola decisamente inferiore rispetto ad altre province toscane (è presente la metà delle aziende agricole della provincia di Pisa). Un elemento che accomuna i due casi in negativo è la mancanza di una mobilitazione verso un progetto comune. Sia a Livorno, dove è debole, sia a Pisa, dove è forte, il movimento del cibo è apparso incapace di organizzarsi collettivamente ed elevarsi ad interlocutore politico dell'Amministrazione, e di interagire con essa con una proposta collettiva e organica di politica alimentare. Nell'area pisana, l'assenza di un confronto è stata determinata da un altro noto fattore di tipo socio-culturale, il posizionamento "politico" dei gruppi sociali rispetto alla collaborazione con le istituzioni, il quale può portare alcuni gruppi ad autoescludersi dalla partecipazione ai percorsi da queste avviati. Nel caso specifico le reti alternative del cibo hanno mostrato poco interesse e in alcuni casi manifestato esplicitamente la loro distanza rispetto al processo avviato sul territorio, non ritenendo necessario o opportuno prendervi parte. In coerenza con un generale giudizio negativo sull'operato dell'amministrazione comunale (della stessa appartenenza politica di quella provinciale, il Partito Democratico) in altri ambiti di rilevanza sociale (migranti e minoranze, gestione del territorio e dei beni pubblici), questa scelta esprime la volontà di mantenere i propri percorsi separati, autonomi e ben definiti nella loro radicalità e coerenza interna. Nell'esperienza livornese, la mancanza di una soggettività politica collettiva si è manifestata, oltre che con la scarsa partecipazione delle realtà del movimento del cibo, anche attraverso la scarsa adesione delle rappresentanze locali, a partire da quelle agricole, che hanno visto il solo coinvolgimento di Coldiretti. La motivazione va ricercata sul piano più prettamente politico: da una

parte il governo locale, guidato dal Movimento 5 Stelle, si è insediato in discontinuità radicale con il sistema politico precedente, dall'altra l'atteggiamento politico delle rappresentanze è stato di distacco piuttosto che di coinvolgimento con le giunte precedenti.

Un altro aspetto molto critico per entrambe le esperienze è stata la ridotta partecipazione della cittadinanza, di fatto molto inferiore a quanto auspicato. Un primo possibile motivo è da ricercare nella tendenza generale della società al disimpegno dalla vita pubblica (Osti e Pellizzoni, 1999). In questo senso approfondire più nel dettaglio quali siano stati gli elementi critici specifici dei due percorsi nella mobilitazione, attivazione e coinvolgimento degli attori sociali ai processi partecipativi, consente di identificare possibili meccanismi di coinvolgimento della cittadinanza che possano agire in controtendenza rispetto all'orientamento sociale di fondo.

Abbiamo già evidenziato come nell'esperienza di Livorno i tempi e le modalità con cui è stata svolta la fase di animazione preparatoria abbiano costituito un limite importante del percorso. Dall'analisi dell'esperienza è infatti emersa con chiarezza la difficoltà di comprensione da parte dei cittadini comuni del motivo per il quale erano chiamati a partecipare e quindi, data l'effettiva complessità della materia, della sensazione di inadeguatezza rispetto all'impegno richiesto. Il percorso inoltre non è riuscito a coinvolgere i giovani. Non si può negare che ci sia stata un'attività ben organizzata di informazione e animazione, tuttavia questi sforzi possono risultare strutturalmente insufficienti in una condizione di ritiro dalla sfera pubblica. Ne è derivata la consapevolezza della necessità di costruire una campagna di comunicazione specifica e attivare un percorso lungo e articolato di sensibilizzazione, azioni che inevitabilmente richiedono un impegno di risorse umane e tempo e quindi un adeguato investimento in termini finanziari.

Anche nel caso di Pisa, in gran parte per gli stessi motivi, il lavoro preparatorio di informazione e animazione territoriale funzionale al coinvolgimento della cittadinanza ha mostrato dei limiti, contribuendo a indebolire il processo proprio nella sua componente fondamentale di partecipazione attiva della comunità locale.

## 5. Conclusioni

La lettura comparata delle due iniziative oggetto di studio conferma che il processo politico che porta alla realizzazione di sistemi locali di governance democratica, si articola attorno a tre dimensioni: il political commitment da parte delle istituzioni pubbliche, il processo di istituzionalizzazione degli strumenti creati per realizzare il sistema di governance locale e la partecipazione degli attori sociali coinvolti.

La diversità delle due iniziative analizzate ha consentito di meglio evidenziare l'importanza rivestita da ciascuna di tali componenti nel determinare gli esiti dei processi, in stretta relazione con le specificità dei contesti politico-istituzionali e sociali in cui questi si sviluppano.

L'importanza del political commitment collettivo, ma soprattutto della sua formalizzazione e dell'ancoraggio istituzionale degli strumenti di governance creati è ben evidenziato nel caso di Livorno. L'obiettivo del percorso era qui proprio quello di creare attraverso un processo decisionale partecipativo l'alveo politico-istituzionale all'interno del quale stimolare la creazione di un nuovo meccanismo di governance alimentare. Il political commitment collettivo, la sua formalizzazione e istituzionalizzazione hanno conferito robustezza al processo, creando le condizioni per una sua implementazione nel tempo, al di là dei cambiamenti di indirizzo politico. Occorre comunque tenere in considerazione la distinzione tra gli aspetti formali e sostanziali. La formalizzazione della PIdC ha sicuramente influito nell'indirizzare le diverse componenti del governo locale a operare congiuntamente, tuttavia in altre circostanze è risultato evidente che il modello formalizzato non è stato ancora completamente introiettato culturalmente ed operativamente dalla compagine politica. La Strategia Alimentare non è riuscita ad elevarsi compiutamente ad asse strategico dell'agenda politica generale ed è ancora percepita come un "progetto strategico" di Giunta con cui relazionarsi e non una "strategia" della Giunta a cui le azioni dei diversi settori devono costantemente conformarsi.

Il caso di Pisa, pur nella minore completezza ed efficacia con cui sono stati gestiti l'impegno politico e l'istituzionalizzazione, ha evidenziato attraverso la maggiore complessità istituzionale del processo, dovuto alla scala territoriale prescelta (un territorio ampio, non supportato nel suo governo da infrastrutture di tipo istituzionale, come nel caso delle aree metropolitane), il peso delle dinamiche che si possono sviluppare nella gerarchia delle sfere di potere politico e tra queste sfere e quelle di tipo amministrativo. La difficoltà nello sviluppare e formalizzare il "political commitment collettivo multilivello" suggerisce la necessità di porre adeguata attenzione al rapporto tra livelli diversi di governance, laddove questi siano coinvolti; questo a sua volta impone di considerare le relazioni tra la costruzione di sistemi integrati di governance (multi-level governance) e i meccanismi convenzionali di interazione tra livelli diversi dell'amministrazione. A tale scopo, l'evidenza empirica mostra come, al di là degli elementi strutturali e procedurali con cui si realizza il processo, certamente importanti, è la cura di aspetti collaterali che può fare la differenza nel processo di allineamento attorno a un progetto comune. Ne sono un esempio, nel caso specifico, la considerazione delle difficoltà o delle specifiche esigenze degli amministratori comunali sul territorio provinciale.

L'analisi di dettaglio degli aspetti strutturali e procedurali, come anche degli aspetti culturali e sociali, ha a sua volta evidenziato l'importanza della cura dei meccanismi che sottostanno alla realizzazione di condizioni di reale ed efficace partecipazione, quale base su cui costruire sistemi di governance democratica. In altre parole, la cura dei meccanismi che consentono agli attori sociali di prendere parte attiva ai processi partecipativi e di esercitare il potere decisionale. Un'efficace partecipazione è condizionata dalla misura in cui il coinvolgimento dei soggetti e l'interazione tra gli stessi sono adeguatamente formalizzati e istituzionalizzati, in altre parole ne è riconosciuto il valore, ne è codificato e regolato lo svolgimento e ne vengono recepiti gli esiti. Altrettanto importante, nel definire un reale percorso partecipativo, è garantire adeguatezza e rigore sul piano metodologico (formale e sostanziale), al fine di mettere gli attori in condizione di partecipare attivamente. Il rischio sempre presente nelle esperienze di costruzione di strategie collettive (come in questo caso di strategie alimentari) è quello di non curare adeguatamente il coinvolgimento di tutti gli attori territoriali e/o di ridurre la partecipazione a una semplice consultazione o collaborazione, che non arriva di fatto all'empowerment. Entrambi i casi, in modo diverso, hanno mostrato l'importanza di questi aspetti.

Al tempo stesso l'evidenza empirica ben evidenzia anche il peso rivestito sull'efficacia del processo partecipativo dal tenere in adeguato conto la capacità o volontà degli attori di prendere parte attiva ai processi. In questi meccanismi entrano in gioco dinamiche di tipo culturale e sociale. Nelle due esperienze, seppure nella loro radicale diversità rispetto al processo partecipativo messo in atto, è risultata evidente la difficoltà nel coinvolgere gli attori sociali. Per quanto riguarda la partecipazione della cittadinanza, la motivazione principale può essere ricondotta alla tendenza generale al disimpegno dalla vita pubblica (Pellizzoni e Osti, 1999), ma anche, come emerso, alla difficoltà di gran parte dei cittadini di comprendere il significato e il valore dei percorsi a cui era chiamato a partecipare. Nel caso dei gruppi sociali più strutturati, che fanno riferimento alle diverse esperienze del movimento del cibo, emerge la difficoltà di interpretazione degli stessi percorsi come un progetto comune verso cui convergere, interagendo con le istituzioni pubbliche. Questo appare peraltro in contrasto con quanto generalmente evidenziato nel caso delle pratiche attorno al cibo, ampiamente riconosciute come un ambito privilegiato per tornare a sviluppare consapevolezza, autonomia decisionale, cittadinanza attiva, anche in forme collettive (McMichael, 2000; Sassatelli, 2004). E' significativa, al riguardo, l'esperienza nell'area pisana, un contesto caratterizzato da una elevata agency alimentare collettiva, in cui si è registrata la non disponibilità alla convergenza verso un progetto locale in collaborazione con le istituzioni da parte degli attori sociali più "avanzati" in termini di con-

sapevolezza, motivazioni e capacità di mobilitazione collettiva. Come risulta da altri studi, questo atteggiamento è riconducibile al diverso modo di porsi da parte dei movimenti del cibo verso il sistema agroalimentare, e conseguentemente anche verso percorsi di governance. Come detto in apertura, si distinguono al riguardo posizioni di "alterità" (percorsi autonomi alternativi), approcci "riformisti" (promozione di graduale cambiamento agendo dall'interno del sistema) e orientamento a cambiamento "radicale" (azioni rivolte a trasformare il sistema) (Andrée *et al.*, 2019). Le reti alternative presenti su questo territorio sembrano rientrare nel primo e nel terzo tipo di approccio. Se da una parte questo conferma quanto possa essere significativa l'azione dei fattori che condizionano l'implementazione di sistemi di governance democratica, dall'altra introduce anche la necessità di ripensare gli stessi modelli di governance, come diremo a breve.

Quale è, in conclusione, la lezione appresa? Ci sembra di poter affermare che la complessità dei processi volti a innovare radicalmente visioni e prassi consolidate, riorientandole verso nuovi obiettivi attraverso percorsi inclusivi e democratici, richieda un forte investimento in termini di creazione e condivisione di nuova conoscenza, sviluppo di nuove modalità di interazione e messa a punto di specifici strumenti utili allo scopo. Altrettanto evidente è che i processi di interazione necessari richiedono tempo, metodi appropriati e, di conseguenza, adeguato supporto. Queste criticità sono una costante nella realizzazione di condizioni di inclusività e democraticità nei processi decisionali (Bobbio, 2004). In particolare, si rendono necessari metodi e strumenti appropriati per:

- consentire di superare le difficoltà, le resistenze o gli attriti legati alla rottura di specialismi e settorialismi, in particolare da parte pubblica;
- supportare quei processi di sviluppo di consapevolezza e competenze che possono porre i vari soggetti territoriali nella condizione di prendere parte attiva ai processi partecipativi;
- far dialogare mondi diversi e favorire la messa in comune delle rispettive risorse;
- superare, nello specifico, le resistenze al confronto e all'integrazione in azioni comuni con i soggetti pubblici che vengono dalla società civile;
- a tale scopo, creare condizioni per "dare rappresentazione" di tutte le visioni e di tutti gli interessi (cosa diversa dal coinvolgere le rappresentanze tradizionali), dando spazio e legittimazione anche alle istanze più radicali, e supportando anche l'espressione degli attori più deboli (anche culturalmente);
- strutturare percorsi partecipativo-deliberativi veri, che consentano la creazione di condizioni di effettivo esercizio del potere decisionale (empowerment) da parte dei soggetti locali.

Come evidenziato in altri studi sui processi partecipativi a livello locale, si tratta di lavorare: alla creazione o al

rafforzamento del capitale umano, in particolare tra le istituzioni; allo sviluppo di una nuova cultura istituzionale, nonché ad una nuova cultura della partecipazione e della collaborazione tra attori pubblici, imprese e società civile; nel complesso, allo sviluppo di un nuovo capitale sociale, orientato ai valori della cittadinanza, del civismo e del bene comune. Questi elementi sono basilari in ogni percorso verso una gestione comunitaria delle risorse del territorio (Roseland, 2005).

La complessità di questi processi, a sua volta, suggerisce di mettere in atto un'azione di monitoraggio sull'utilità delle strutture e infrastrutture create e sull'efficacia delle azioni intraprese nei vari ambiti rispetto agli obiettivi condivisi. Un alto livello di "riflessività istituzionale" (Wolfe e Gertier, 2002), attraverso un'interazione aperta ai necessari aggiustamenti negli approcci e nei metodi di lavoro, costituisce un elemento essenziale per realizzare forme efficaci e sostenibili di governance.

Dall'analisi emerge un altro interessante elemento di riflessione. Come suggerito dalla diversità di orientamenti sul territorio, trova conferma l'opportunità di adottare una prospettiva più ampia e flessibile nel guardare alla governance democratica del cibo, che includa modelli di governance diversi, rispetto ai quali i movimenti o comunità specifiche possano diversamente contribuire. Abbiamo visto come siano contemplate forme di gestione della *governance* orientate al pluralismo, in cui è prevista la rappresentanza di tutti gli interessi ("multi-stakeholderism"); all'opposto, modelli policentrici, basati sulla compresenza di diversi sistemi di governance, tra cui le forme auto-organizzate di specifici gruppi sociali, come i movimenti del cibo; forme collaborative di co-governance, fondate sulla cooperazione tra gruppi sociali e istituzioni pubbliche, di grande potenziale innovativo (Andrée *et al.*, 2019). Questi ultimi due modelli di governance sono ritenuti i più innovativi e i più confacenti per ricondurre le pratiche alimentari dentro una dimensione di democrazia e cittadinanza alimentare orientate alla gestione di un bene comune (Vivero-Pol, 2017). Rispetto alla messa a punto di sistemi multi-stakeholder, in grado di garantire l'espressione e l'empowerment di tutti gli attori sociali, la considerazione di questi ultimi aspetti apre evidentemente nuove sfide nella costruzione di efficaci sistemi di governance democratica, suggerendo la necessità di ulteriori attenzioni e approfondimenti, tanto nell'agenda di ricerca che in quella politica.

## Bibliografia

- Andrée, P., Clark, J.K., Levkoe, C.Z., Lowitt, K. e Johnston, C., 2019. The governance engagement continuum, in Andrée, P., Clark, J.K., Levkoe, C.Z., Lowitt, K., (a cura di), *Civil Society and Social Movements in Food System Governance*, pp. 33-42. Routledge, London.
- Beckie, M.A., Hanson, L.L. e Schrader, D., 2013. Farms or freeways? Citizen engagement and municipal governance in Edmonton's food and agriculture strategy development. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 4(1), pp. 15-31.
- Bobbio, L., 2002. *Le arene deliberative*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 3, pp. 5-29.
- Bobbio, L., (a cura di), 2004. *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. ESI, Napoli.
- Bobbio, L. e Pomatto G., 2007. *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*. Meridiana, n. 58, pp. 45-67.
- Booth, S.L. e Coveney, J.D., 2015. *Food democracy: From consumer to food citizen*. Ed. Springer Publishing Company, Asia.
- Campisi, J., 2016. Food Citizenship. In Thompson P.B, Kaplan D.M. (a cura di), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer Science+Business Media Dordrecht 2016.
- Crivits, M., Prové, C., Block, T. e Dessenin, J., 2016. Four perspectives of sustainability applied to the local food strategy of Ghent (Belgium): need for a cycle of democratic participation? *Sustainability*, 8(55), pp. 2-21.
- De Schutter, O. 2014. *Final report: The transformative potential of the right to food*. Report to the 25th Session of the Human Rights Council HRC/25/57, January.
- Di Iacovo, F., Brunori, G. e Innocenti S. (2013). Le strategie urbane: il piano del cibo. *Agriregionieuropa*, 9(32).
- Hassanein, N. (2003). Practising food democracy: a pragmatic politics of transformation. *Journal of Rural Studies*, 19(1), pp. 77-86.
- Laboratorio di Studi Rurali Sismondi (ed.) (2011). *Piano del cibo della provincia di Pisa*.
- Lang, T., 2005. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. *Public Health Nutrition*: 8(6A), pp. 730-737.
- Lang, T. e Heasman, M., 2004. *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*. London: Earthscan.
- Lang, T., 2007. *Food security or food democracy?* Pesticides News, 78, London: Pesticide Action Network.
- Lockie, S., 2009. Responsibility and agency within alternative food networks: Assembling the 'citizen consumer'. *Agriculture and Human Values*, 26, pp. 193-201.
- Mansfield, B. e Mendes, W., 2013. Municipal Food Strategies and Integrated Approaches to Urban Agriculture: Exploring Three Cases from the Global North. *International Planning Studies*, 18(1), pp. 37-60.

McMichael, P., 2000. The power of food. *Agriculture and Human Values* 17, pp. 21-33.

Moragues-Faus, A. e Morgan, K., 2015. Reframing the food-scape: The emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 47(7), pp. 1558-1573.

Pellizzoni, L. e Osti, G., 1999. Democrazia e cooperazione nella tutela dell'ambiente. *Quaderni di Sociologia*, 21, pp. 113-143.

Petetin, L., 2016. Food Democracy in Food Systems. In Thompson P.B., Kaplan D.M., (a cura di), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer Science+Business Media, Dordrecht.

Renting, H., Schermer, M. e Rossi, A., 2012. Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, 19(3), pp. 289-307.

Roseland, M., 2005. *Toward sustainable communities: Resources for citizens and their governments*. Gabriola Island, British Columbia: New Society.

Rossi, A., 2015. Il ruolo delle città nella costruzione di sistemi alimentari sostenibili. L'esperienza del Piano del Cibo di Pisa. In *Alla scoperta dei paesaggi bergamaschi*. Quaderni Centro Studi sul Territorio, vol. 26, pp.47-54.

Sassatelli, R., 2004. The political morality of food: discourses, contestation and alternative consumption. In Harvey, M., McMeekin, A. e Warde A., (a cura di), *Qualities of food*. Manchester University Press, Manchester, pp.176-191.

Saward, M., 2000. Direct e Deliberative Democracy. *Paper for presentation at the ECPR Joint Sessions, Copenhagen April 2000, Workshop on Democracy from Below*.

Sonnino, R. e Spayde, J., 2014. The "New Frontier"? Urban strategies for food security and sustainability. In: Marsden, T., e Morley A., (a cura di), *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*. Earthscan Food and Agriculture. London: Routledge, pp. 186-205.

Vaillancourt, Y., 2009. Social Economy in the Co-Construction of Public Policy. *Annals of Public and Cooperative Economics* 80 (2), pp. 275-313.

Vivero-Pol, J.L., 2017. Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. *Sustainability*, 9, pp. 1-23.

Wolfe, D.A. e Gertler, M.S., 2002. Innovation and social learning: an introduction. In: Gertler M.S. e Wolfe D.A., (a cura di), *Innovation and social learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*. Palgrave Macmillan, New York, 1-24.