

CAROLINE BRAND

NASCITA E DIFFUSIONE DELLA QUESTIONE ALIMENTARE URBANA IN FRANCIA

Premessa. – La Francia è conosciuta nel mondo come un paese nel quale il cibo conta molto. Nel 2010, l'inserimento da parte dell'UNESCO del «pasto gastronomico alla francese» nella lista del Patrimonio culturale immateriale dell'umanità, ha riconosciuto ulteriormente la centralità del cibo e delle pratiche sociali a esso collegate nella vita quotidiana dei francesi. Al tempo stesso, però, nelle fasi d'avvio del dibattito sull'assenza del cibo nell'agenda della pianificazione e nelle prime esperienze di *food planning* in Europa, ricercatori e *practitioner* francesi sono stati quasi completamente assenti. Le espressioni utilizzate per descrivere questa presa di coscienza in Nordamerica e in Europa mostrano quanto essa sia stata quasi un riconoscimento improvviso del fatto che nelle teorie e nelle pratiche della pianificazione mancasse un elemento importante: «a puzzling omission» (APA, 2007, p. 1), «The dark side of urban dwelling?» (Wiskerke and Viljoen, 2012, p. 21), «this intellectual lacuna» (Morgan, 2014, p. 2). E per quanto riguarda il dibattito francese? Quali legami esistono in questo contesto tra il cibo e le questioni urbane? In che modo il cibo è integrato nel dibattito sulla pianificazione e le politiche della città?

Questo articolo si propone di delineare un quadro del dibattito su cibo e città alla scala dei governi locali. La metodologia di ricerca utilizzata si è basata prevalentemente sull'osservazione (partecipante e non) di diversi momenti chiave della nascita di questo dibattito in Francia, tra il 2009 e il 2014 (conferenze, incontri, ecc.). Grazie alla collaborazione con la rete *Terres en Villes* (TEV), uno dei principali protagonisti della diffusione del concetto di *gouvernance alimentaire* in Francia, siamo stati in grado di seguirne la nascita, e identificarne gli elementi e gli attori principali. Nel primo paragrafo di questo contributo si presenterà il «prisma dell'agricoltura», attraverso il quale è emerso il concetto di *gouvernance* alimentare. Nei capitoli successivi si descriverà come questo prisma sia evoluto verso una prospettiva «agro-alimentare» che coniuga gli aspetti agricoli con quelli più generali legati all'alimentazione. Infine, si metteranno in evidenza le difficoltà che il concetto di *gouvernance* alimentare ha dovuto affrontare per raggiungere i propri obiettivi, in particolare per quanto riguarda la discrepanza tra la sua rapida diffusione e la sua effettiva portata.

Il prisma dell'agricoltura nella diffusione del concetto di governance alimentare. – Fino alla fine del XIX secolo le città, rappresentate dal proprio *maire nourricier* (Bourguinat, 2008), si occupavano di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di cibo per i propri cittadini. Se il ruolo di regolazione da parte dei governi cittadini nelle questioni alimentari non è del tutto scomparso, è tuttavia venuto meno il carattere strategico della pianificazione alimentare alla scala urbana. Dalla fine del XIX secolo in poi, infatti, la *governance* del sistema alimentare è passata in carico al governo di scala nazionale e agli attori privati del sistema agri-alimentare. Il risultato è una sorta di disimpegno da parte delle autorità locali, che continuano a intervenire sul sistema alimentare, ma con obiettivi diversi. Nello specifico, la visione strategica nei confronti del sistema del cibo è stata sostituita da approcci che considerano quello alimentare solo come un settore economico da sviluppare (Marty, 2013), oppure da approcci settoriali di tipo turistico o sociale (Delfosse, 2014). Ciononostante, in Francia le questioni alimentari sono state di recente rimesse al centro della politica di scala locale, attraverso l'affermazione del concetto di *governance* alimentare urbana o locale. La vitale importanza del cibo viene di nuovo messa in evidenza per ragioni di varia natura, come i numerosi fallimenti del sistema alimentare attuale, la crescita di sistemi di produzione e consumo di cibo locale e, in altri contesti, problemi legati all'urbanizzazione e alla metropolizzazione. L'ambito dell'agricoltura periurbana ha costituito un terreno particolarmente fertile per la nascita della questione alimentare così intesa. Fin dagli anni '70, in concomitanza con le prime azioni di tutela e valorizzazione dell'agricoltura periurbana, è stato evocato il concetto di filiera corta (Brand e Bonnefoy, 2011; Marty, 2013; Bonnefoy e Brand, 2014). Le motivazioni iniziali erano strettamente connesse ai servizi non produttivi offerti dall'attività agricola urbana e periurbana e dal suo carattere multifunzionale. Dal supporto a pratiche puntuali, gli interventi nei confronti dell'agricoltura periurbana si sono progressivamente ampliati e strutturati, fino a coinvolgere questioni come la diversificazione del mercato nelle filiere corte e, più di recente, gli acquisti pubblici (Bonnefoy e Brand, 2014). Un ruolo chiave in quest'evoluzione è stato giocato dalle nuove richieste da parte dei consumatori e dal riconoscimento da parte dello Stato francese del concetto di «sistema alimentare localizzato, in particolare attraverso il piano Barnier nel 2009, che ha affrontato i temi dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da una prospettiva trasversale. Fin dall'approvazione della *Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche* (LMAP), nel 2010, le autorità locali sono state esplicitamente invitate a promuovere le filiere corte (Kébir, 2012) e gli acquisti pubblici sono sembrati fin dall'inizio un buon ambito d'applicazione delle indicazioni contenute nella legge. Prima ancora, a partire dal sostegno statale all'agricoltura biologica che seguì gli incontri legati alla *Grenelle de l'environnement* ⁽¹⁾ del 2007, il tema delle forniture alimentari aveva iniziato a rivestire un ruolo crescente nelle agende pubbliche locali, con il risultato di un aumento delle questioni legate alla funzione alimentare dell'agricoltura nei discorsi e nelle iniziative legate alla tutela e al sostegno dell'agricoltura periurbana.

In questo contesto, TEV ha svolto il ruolo di leader o co-leader nelle prime riflessioni sulla *governance* alimentare, attraverso diverse relazioni di partenariato con le

(1) Si tratta di incontri politici organizzati, su iniziativa del governo, fra settembre e dicembre 2007, al fine di prendere decisioni a lungo termine sui temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, in particolare per il ripristino della biodiversità mediante la creazione di una rete ecologica e di modelli regionali di coerenza ecologica riducendo le emissioni di gas serra, e migliorare l'efficienza energetica.

autorità locali – specie in campo agricolo – all’interno della cornice di riferimento dei laboratori e delle call di progetto della Rete Rurale Nazionale Francese (RRNF).

TEV si definisce come un luogo di dialogo tra gli spazi urbani e gli spazi agricoli. Fin dalla sua istituzione, nel 2000, l’associazione ha posto il tema delle filiere corte al centro della propria attività, attraverso la costituzione di un «cantiere di lavoro» intitolato «les circuits courts et l’approvisionnement des villes». La preoccupazione per le questioni alimentari all’interno della rete TEV è strettamente legata alle attività di un altro soggetto collettivo, l’*Association pour le développement de l’Y Grenoblois* (ADAYG), anch’essa fondata da Serge Bonnefoy, che ne è stato presidente fino allo scioglimento, avvenuto nel 2012, e che attualmente svolge il ruolo di segretario tecnico di TEV. È all’interno dell’azione e degli obiettivi dell’ADAYG che il tema del cibo ha iniziato ad attirare attenzioni, alla fine degli anni Novanta, grazie al mandato, attribuito all’associazione, di coordinare le iniziative legate alla Settimana del Gusto nell’area di Grenoble. In quel momento, la questione alimentare sembrava un buon modo di occuparsi del rapporto tra agricoltura e città da una prospettiva diversa e di sviluppare nuove relazioni con i cittadini, fino ad allora poco abituati a collaborare con gli attori istituzionali e agricoli. Dalla metà degli anni 2000, queste attività pionieristiche hanno incontrato un contesto nazionale favorevole, nel quale il tema delle filiere corte ha effettuato un salto di scala, portando allo sviluppo di riflessioni relative al concetto di sistema del cibo territorializzato (Fénechère *et al.*, 2008).

Nel 2008 TEV ha riunito numerosi attori dello sviluppo agricolo locale e nazionale, con interessi e posizioni diverse, in un workshop organizzato dalla RRNF, all’interno del quale è stato sviluppato un progetto intitolato «Mise en perspective des circuits de proximité avec les enjeux alimentaires pour mieux accompagner les territoires» (TEV *et al.*, 2009). Questo primo utilizzo dell’espressione *governance alimentare* rivela una visione funzionale a un suo potenziale uso futuro e il legame col mondo agricolo all’interno del quale è nato il progetto: «le terme de “gouvernance” s’imposait à l’époque, c’était au coeur des politiques publiques territoriales. Mais, ça aurait pu être “gouvernance agricole”... “gouvernance alimentaire”, c’était le défrichement» (segretario tecnico di TEV). La scelta di quest’espressione è anche legata alla natura degli attori coinvolti, ciascuno dei quali era portatore di uno specifico interesse (politiche alimentari nazionali, metodi di trasformazione, sviluppo delle filiere corte, diversificazione delle pratiche agricole, azioni collettive, ecc.) e alcuni di essi particolarmente consapevoli dell’importanza delle questioni alimentari, del loro legame con le politiche pubbliche e del rapporto con la sfera del consumo.

L’obiettivo del progetto era quello di studiare le cosiddette *food policy* sviluppate – presumibilmente per questioni legate alla sostenibilità – in 18 delle autorità locali parte della rete di TEV e nelle città di Londra, Torino e Barcellona, indagando il modo in cui esse integrano il tema delle filiere corte e le loro ricadute sulle politiche rivolte all’agricoltura periurbana. Parliamo di «cosiddette» *food policy* perché all’epoca quest’espressione era già utilizzata da TEV e dai suoi partner, ma in Francia l’unica esistente era quella di scala nazionale, che si limitava a mettere in relazione l’offerta di cibo con le esigenze della domanda (Brand, 2015). A livello statale, nei fatti, una vera *food policy* si è avuta solo nel 2010, quando il tema è diventato oggetto di una politica interministeriale. Alla scala locale, invece, esistevano politiche (sociali, di salute, di sviluppo economico, am-

bientali), che in parte trattavano il tema del cibo, anche se non erano ancora raccolte sotto l'etichetta unica delle «politiche alimentari» (TEV *et al.*, 2009). A questo primo progetto ne è seguito un altro, negli anni 2009-2010, finalizzato a sostenere le filiere corte, senza allontanarsi da questo obiettivo primario, giustificato dai nuovi ambiti sui quali si focalizzava l'attenzione nell'ambito del dibattito e delle politiche sul cibo.

In quanto esito di questo percorso, il tema della *governance* alimentare e delle politiche alimentari locali è stato inizialmente utilizzato prevalentemente come contesto per rafforzare il ruolo dell'agricoltura urbana in un contesto di crescente urbanizzazione. L'ambizione era quella di rafforzare i movimenti per la rilocalizzazione del cibo, strutturando maggiormente le filiere corte, in modo da sviluppare un'offerta di cibo rivolta alla città, parzialmente organizzata dal settore pubblico, in grado di includere una percentuale maggiore di prodotti locali.

Nonostante questo approccio settoriale, legato all'agricoltura, l'Europa ha accolto positivamente la nascita e la diffusione delle questioni legate alle politiche territoriali del cibo in Francia. I temi dei marchi territoriali e della *governance* alimentare sono stati affrontati tra il 2010 e il 2011 dalle reti *Arc Latin* e *Purple*, delle quali è parte anche TEV. È utile citare anche il programma LEADER, che ha ampliato l'approccio iniziale basato sulla valorizzazione dell'agricoltura attraverso le filiere corte e la ristorazione collettiva. Per il periodo di programmazione 2014-2020 il programma LEADER della regione Rhône-Alpes e di altre regioni francesi ha previsto un asse dedicato alle strategie alimentari territoriali, in modo da strutturare meglio l'approccio iniziale concentrato sulle filiere corte, che mancava di respiro strategico. Tra il 2009 e il 2011 TEV è stata in parte coinvolta nel progetto europeo RurUrbAl, attraverso la presenza di due dei suoi membri dell'area metropolitana di Grenoble (ADAYG e Pays Voironnais) nella rete di soggetti che ha partecipato al progetto. L'obiettivo di quest'iniziativa è stato quello di utilizzare il cibo per mettere in relazione urbano e rurale nei territori periurbani e avviare un percorso di sviluppo sostenibile basato sulle risorse agroalimentari locali.

Il progetto si fonda sulla presa di coscienza del processo di urbanizzazione che riguarda molti territori, della fragilità delle attività agricole nei contesti periurbani e del potenziale ruolo dei consumatori nella nascita e nell'affermazione di modelli territoriali più sostenibili. Il progetto si è concluso con la redazione della Carta Europea di *Governance* Alimentare e Territoriale, i cui obiettivi sono quelli di sviluppare politiche alimentari alla scala locale e integrare le diverse politiche legate al cibo. Nonostante la maggior parte degli attori coinvolti provenisse dal mondo dell'agricoltura, RurUrbAl ha svolto un ruolo di grande importanza nella transizione da una prospettiva puramente agricola a una prospettiva che possiamo definire agri-alimentare, per quanto riguarda le tematiche legate al cibo in città.

Dalla prospettiva agricola all'agri-alimentare. – La prospettiva agri-alimentare è caratterizzata da un progressivo passaggio dalle tematiche puramente agricole a questioni legate al cibo più in generale (Bonnefoy e Brand, 2014). Questo mutamento di sguardi si è tradotto, per quanto riguarda le attività di TEV, nel graduale ampliamento dei campi di ricerca e di azione dall'agricoltura ad altri ambiti legati al cibo. Il progetto sviluppato all'interno delle attività legate alla RRNF ha portato alla prima definizione di *governance alimentaire* in Francia: «da *gouvernance alimentaire* désigne un nouvel ensemble de

coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire» (TEV *et al.*, 2009). Questa definizione è stata formulata basandosi su una concezione multidimensionale del cibo, identificando cinque principali ambiti d'azione, legati alle diverse sfaccettature del concetto di cibo (accessibilità sociale, nutrizione e salute, identità culturale e gastronomia, produzione agricola e filiere corte, industria agri-alimentare) e ai diversi attori coinvolti.

TEV ha analizzato le relazioni tra le politiche rivolte all'agricoltura periurbana e gli altri ambiti d'azione legati alla *governance* alimentare in 18 aree urbane (*city-region*) appartenenti alla rete. Lo studio ha rivelato che le questioni alimentari sono affrontate con sistemi molto poco integrati, nei quali i diversi ambiti del sistema del cibo sono trattati separatamente e gli attori sono poco connessi. Le questioni alimentari sono oggi affrontate dalle autorità locali all'interno dell'arena delle politiche rivolte alla produzione (inizialmente concentrate sulle filiere corte, hanno in seguito ampliato il proprio raggio d'azione fino a comprendere la ristorazione collettiva, le filiere lunghe e altre prospettive) e quella delle politiche per il consumo (ristorazione collettiva e acquisti sostenibili, pacchi alimentari a fini sociali, azioni di contrasto al cambiamento climatico) attraverso azioni che sono solitamente ricondotte a tematiche più ampie come lo sviluppo sostenibile (*Plan Climat, Plan Vert, Agenda 21*), l'economia solidale, la salute, la coesione sociale. Questi ambiti d'azione sono stimolati anche da azioni dei cittadini (*Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne* – AMAP, orti condivisi, empori solidali), dalla territorializzazione locale delle politiche alimentari statali (*Programme National de l'Alimentation, Programme National Nutrition Santé*) e dalle indicazioni nazionali e internazionali relative allo sviluppo sostenibile. Nel tempo TEV ha progressivamente spostato la propria azione verso queste tematiche, che non erano parte del nucleo d'azione originario e che sono maggiormente legate all'ambito dell'*Urban Food Planning*.

Il progetto RurUrbAl ha svolto un ruolo importante in questo cambiamento dell'azione di TEV, portando una maggiore consapevolezza su questi temi sul versante dei consumatori e facilitando gli scambi reciproci tra le questioni legate al cibo e il campo della pianificazione. Gli attori che hanno partecipato ai workshop hanno scelto di usare il termine «alimentare» e non «agro-alimentare» durante i lavori, in modo da spostare la riflessione al di fuori dei confini del settore agricolo.

Per quanto riguarda lo sviluppo del concetto di *governance* alimentare, si possono citare due principali fattori di input. Il primo è la volontà di superare l'approccio legato alle filiere corte, in favore di una prospettiva di territorializzazione del settore alimentare. Il progetto si è basato sulla nozione di «sistemi agroalimentari locali», definita dal Comitato europeo delle Regioni (parere 2011/C, 104/01) secondo una definizione basata su una concezione ampia di filiera alimentare, che tiene conto di una grande varietà di attori per ogni sua fase e include le dimensioni sociali e culturali del sistema. Il secondo input è dato dall'ampliamento del tipo di attori coinvolti in un dibattito dominato dalla cultura professionale agricola, come espresso dai rappresentanti della Provincia di Torino (oggi Città Metropolitana), partner del progetto: «la révolution de RurUrbAl c'est que l'on a commencé à regarder l'alimentation du côté du consommateurs et d'autres acteurs».

Nel corso del progetto, ogni partner ha dovuto identificare le azioni relative alle tematiche alimentari realizzate nei propri territori e sviluppare azioni pilota, con l'o-

biettivo di stabilire connessioni tra le azioni e gli attori coinvolti.

All'interno del progetto, Siena ha mantenuto per esempio un approccio fortemente centrato sulle abitudini alimentari quotidiane in ogni loro dimensione, compresa quella di genere. Questo approccio ha influenzato l'evoluzione della percezione delle tematiche alimentari tra i partner, sensibilizzando in particolare il segretario tecnico di TEV e di conseguenza portando alle posizioni molto avanzate dell'autorità locale del Pays Voironnais, rispetto alle altre istituzioni analoghe in Francia. Partendo dall'agricoltura, il Pays Voironnais si è progressivamente sensibilizzato sulle tematiche alimentari, sostenendo l'agricoltura biologica e le filiere corte sul suo territorio prima dell'apertura al settore sociale e della salute effettuata dalla città di Voiron. Stabilendo delle connessioni tra gli attori della sfera della produzione e quelli del consumo si è dato spazio anche ai cittadini-consumatori. L'approccio iniziale relativo alle filiere corte è stato superato a favore di un approccio territoriale nei confronti del cibo, provando a integrare gli attori della distribuzione e quelli dell'agri-alimentare in senso ampio. Per quanto riguarda l'approccio agri-alimentare, la scala identificata come migliore per raggiungere l'obiettivo di una migliore strutturazione dell'offerta locale di cibo è quella metropolitana. Fin dal 2014, infatti, la questione alimentare è sembrata un potenziale fattore di costruzione della scala metropolitana, considerando che oggi le strategie alimentari sono sviluppate con altre autorità locali della regione metropolitana di Grenoble, comprese quelle dei territori montani circostanti. Al termine del progetto RurUrbAl, i partner hanno lavorato su tematiche che vanno ben oltre l'iniziale supporto all'agricoltura ⁽²⁾:

a. Sostegno all'accesso ai prodotti locali da parte dei consumatori:

- aumento della quota di prodotti locali nell'offerta di alimenti di base;
- incentivo al consumo di prodotti locali attraverso l'educazione, la formazione, l'aumento della consapevolezza, il dibattito pubblico e l'applicazione e la diffusione di pratiche innovative.

b. Organizzazione e gestione dell'offerta e del marketing di prodotti locali:

- miglioramento della diversità e della qualità delle produzioni e dei processi di trasformazione, puntando a una maggiore valorizzazione del lavoro dei produttori;
- sostegno alla collocazione dei prodotti nei mercati locali, anche attraverso progetti di comunicazione basati su marchi ed etichette.

c. Promozione di modelli di consumo alimentare come mezzo per ampliare e rafforzare le reti di vicinato e di solidarietà, al servizio dell'innovazione sociale e territoriale periurbana:

- istituzione di spazi fisici ed eventi programmati dedicati allo scambio e all'incontro tra produttori, consumatori e tutti gli stakeholder del sistema alimentare;
- promozione di pratiche sostenibili tra i produttori, i gruppi sociali periurbani e altri soggetti che si occupano di alimentazione, per modificare le pratiche di coltivazione e alimentari;

(2) Estratto della Carta Europea di Governance Alimentare e Territoriale del programma RurUrbAl.

- sostegno ad azioni che favoriscono gli scambi interculturali relativi all'alimentazione e all'utilizzo di prodotti locali;
- sviluppo di azioni che favoriscono relazioni più eque tra le aree periurbane e i centri cittadini;
- sostegno all'introduzione di pratiche di innovazione territoriale.

I punti a. e b. mostrano l'impegno su tematiche legate al consumo (accessibilità ai prodotti locali, educazione, sensibilizzazione, scambi interculturali), mentre il punto c. descrive le connessioni tra il cibo e la pianificazione. Al centro del progetto RurUrban c'è stata la ricerca di sinergie tra luoghi e attori, soprattutto provenienti dalla società civile, che spaziano in diversi settori, dall'economia solidale, alla cultura, alla salute. I partecipanti al progetto hanno realizzato che molte delle azioni in campo alimentare avviate nei propri territori sono state carenti di connessioni reciproche e che per una politica alimentare sarebbe necessaria l'integrazione delle politiche settoriali alle diverse scale e la definizione di un filo conduttore tra le diverse politiche e azioni settoriali nell'ambito del cibo locale.

Le difficoltà a realizzare le ambizioni relative al concetto di governance alimentare. – Il concetto di *governance* alimentare ha consentito di ragionare sul rapporto tra cibo e città con una visione più ampia, anche se i primi utilizzi di questa nozione danno l'impressione che tale concetto si sia semplicemente sostituito a quello di «approvvigionamento alimentare» all'interno della sezione del sito internet di TEV, che ha modificato la dicitura «circuits courts et approvisionnement des villes» con «circuits courts et gouvernance alimentaire».

Fino al 2013, nei lavori di TEV, il prisma agricolo, vale a dire la ricerca e il consolidamento di porzioni di mercato per l'economia agricola periurbana, si è mantenuto forte. Le trasformazioni nella domanda di cibo da parte dei consumatori e le regole per la ristorazione collettiva si sono dimostrati strumenti al servizio del mantenimento dell'agricoltura periurbana. In questo contesto, la promozione della *governance* alimentare è un modo di rafforzare l'agricoltura e una vera e propria *food strategy* consentirebbe di strutturare l'offerta locale alla scala della città-regione. Di conseguenza, i lavori di TEV sono stati riorientati, a partire dal 2011, verso nuovi legami tra le filiere corte e le filiere lunghe. Questo consente, da un lato, la transizione verso una prospettiva agri-alimentare sulle politiche alimentari in grado di andare oltre le filiere corte e prendere in considerazione tutte le fasi della filiera (produzione, trasformazione, distribuzione e consumo) e la varietà degli attori, convenzionali e alternativi, ad essi connessa; dall'altro, tuttavia, limita la politica alimentare alle questioni di offerta del cibo in città, lasciando ai margini le altre dimensioni.

Un'altra criticità nel raggiungere gli ambiziosi obiettivi della *governance* alimentare deriva dalla difficoltà iniziale a stabilire delle connessioni con la sfera del consumo. Nonostante l'idea stessa derivi dalla consapevolezza del fatto che consumatori e produttori appartengono allo stesso sistema, per TEV non è stato facile cogliere la dimensione sociale del cibo e individuare e avviare intersezioni proficue con la sfera del consumo. Il segretario tecnico di TEV ha confessato che uno degli errori dell'ADAYG è stata la sua incapacità di identificare i movimenti sociali che provenivano dal mondo

del consumo: «on n'a pas compris les Amap [...] le mouvement de l'agriculture urbaine, on ne l'a pas bien vu».

A Grenoble per esempio si sono verificati episodi di diffidenza nei confronti di un movimento militante di consumatori urbani che è stato percepito come distante dai valori del mondo dell'agricoltura sul territorio. Da questo punto di vista RurUrbAl è stato determinante nel definire la visione di TEV nei confronti del riconoscimento del ruolo dei consumatori nelle politiche agricole periurbane (Bonnefoy e Brand, 2014). Nel 2013, durante l'incontro nazionale dei membri di TEV, si è affermata l'importanza di non ridurre le politiche alimentari alla dimensione dell'offerta. All'interno della rete, si è diffusa inoltre la consapevolezza del fatto che le politiche agricole non possono essere completamente incorporate dalle politiche alimentari e che, in senso opposto, queste ultime non devono essere limitate alla rilocalizzazione delle reti di approvvigionamento del cibo. Se questi presupposti sembrano andare nella direzione di una *governance* alimentare, è tuttavia ancora presente una separazione tra questi due ambiti di politiche, che porta a una lontananza tra le teorie e la realtà, considerando che in Francia non esistono ancora *food policy* di scala diversa da quella nazionale. Inoltre, le politiche sanitarie, di coesione sociale o gastronomiche – che vengono definite come politiche alimentari nel rapporto di restituzione dei workshop organizzati nel 2008-2009 nell'ambito della RRNF – non possono essere definite realmente *food policy*, bensì politiche settoriali che riguardano una delle molte sfaccettature dell'alimentazione. Anche se si è stabilito un punto di contatto tra produttori e consumatori, la cornice di riferimento rimane fortemente agricola e tra le mancanze più importanti c'è anche quella delle politiche dei rifiuti.

È difficile definire le azioni realizzate finora come componenti di una *food policy*, perché l'integrazione tra la trasformazione agri-alimentare e gli attori della distribuzione è ancora limitata e complicata (Brand e Bonnefoy, 2011; Bonnefoy e Brand, 2014; ADCF *et al.*, 2012), come anche le connessioni efficaci tra la produzione e la sfera del consumo (salute e nutrizione, cultura, educazione, accessibilità, ecc.). L'incontro reale tra interessi agricoli, sanitari-nutrizionali e sociali è ancora lontano. Attualmente, l'immagine più efficace nel descrivere la varietà che caratterizza oggi la scena delle politiche e del dibattito alimentare in Francia è quella di un'arena dell'agri-alimentare, un'arena delle richieste provenienti dalla società relativamente al cibo e numerose arene settoriali che colgono diversi aspetti della questione alimentare e la cui reale ibridazione rimane ancora lontana. La *governance* alimentare richiederebbe una migliore integrazione tra queste diverse arene, anche se oggi sembra esserci maggiore interesse a tenerle separate per evitare conflitti: «Agenda 21, PCET et plans de l'ESS permettraient ainsi de gérer les relations avec la société civile alors que la politique agricole générerait les relations avec la profession et les communes. La cohérence agrialimentaire s'en trouverait délicate à réaliser mais cette segmentation éviterait les conflits graves dans l'aire publique territoriale» (Bonnefoy e Brand, 2014, p. 102).

Come notato da TEV, i primi approcci si sono sviluppati a partire da una concezione agricola e da una militante, entrambe riduttive della complessità della questione alimentare. La visione agricola è limitata alla rilocalizzazione, mentre per quella militante è difficile collegarsi con il settore agricolo e gli attori della pianificazione (Brand e Bonnefoy, 2011). Da un punto di vista generale, il legame tra cibo e pianificazione è ancora fermo.

La distanza tra la diffusione e l'applicazione del concetto di governance alimentare. – L'espressione *gouvernance alimentaire* viene utilizzata in Francia a partire dal 2008 e si diffonde maggiormente dopo il 2012, anno in cui hanno avuto luogo a Parigi due conferenze, a distanza di pochi giorni l'una dall'altra, dedicate al tema del rapporto tra cibo e città⁽³⁾. La conferenza fondativa dell'*International Urban Food Network* (IUFN) ha ufficializzato la creazione di questa rete, che ambisce a contribuire all'integrazione delle questioni alimentari nella pianificazione e nell'agenda politica, rendendo operativa la ricerca sui temi della *governance* alimentare.

La fondatrice della rete proviene da un percorso professionale incentrato sui temi della sostenibilità e ha sviluppato un approccio trasversale su un tema multidimensionale come quello del cibo. In quell'occasione è stato distribuito un volumetto sui temi della *governance* alimentare alla scala della città-regione, scritto da IUFN e TEV, rappresentanti delle istituzioni locali e del mondo della ricerca. L'obiettivo dell'IUFN era quello di stimolare le istituzioni locali su questo tema e renderne visibili i principali elementi. Tuttavia, due indagini successive (del 2012 e 2013), sui temi della sostenibilità alimentare urbana e delle tematiche alimentari nell'agenda politica delle stesse istituzioni locali, hanno ricevuto una scarsa partecipazione. Analogamente alle prime ricerche di TEV, i due questionari hanno mostrato che le autorità locali non hanno una visione complessiva della questione alimentare e non padroneggiano il concetto di *governance* alimentare, che è ancora molto lontano dall'essere una delle loro priorità, anche se un crescente interesse su questi temi proviene dalle questioni legate alla sostenibilità. Alla fine del 2013, un'indagine più dettagliata è stata condotta in alcune aree urbane su iniziativa del Ministero dell'Ecologia, dello Sviluppo Sostenibile e dell'Energia, la cui realizzazione è stata affidata all'IUFN in collaborazione con TEV, per evitare le difficoltà di un'indagine di scala nazionale. L'indagine si concentrava su alcuni ambiti d'azione, identificati da TEV, nei quali il tema del cibo sembrava poter potenzialmente essere affrontato (Agenda 21, *Plan climat-énergie territorial* – PCET, *Économie sociale et solidaire* – ESS) e ha appurato che la questione alimentare è presente in progetti relativi all'agricoltura urbana e periurbana, alla gestione dei rifiuti, alla sensibilizzazione nei confronti della salute, alla strutturazione del settore alimentare.

Citando la difficoltà di identificare le persone responsabili dei progetti legati al cibo all'interno degli enti, il rapporto (Bastianelli *et al.*, 2013) descrive ancora una volta, in modo un po' naif, il divario tra la concettualizzazione della *governance* alimentare formulata da alcuni attori pionieristici e la realtà della comprensione della questione alimentare da parte delle autorità locali. Tuttavia, la questione del cibo inizia a diffondersi più ampiamente.

L'*Association des Régions de France* ha pubblicato nel 2014 una dichiarazione in favore dei sistemi alimentari territorializzati. Per quanto riguarda la ricerca sui sistemi alimentari, sono in corso evidenti progressi: i geografi rurali e dell'agricoltura si sono aperti nei confronti del consumo, attraverso studi sull'evoluzione dell'agricoltura in relazione con l'urbanizzazione o attraverso l'attenzione verso nuovi problemi ambientali e ali-

(3) Nello specifico i due convegni ai quali ci si riferisce sono: «Hungry city. Nourrir la ville de demain», Colloque international sur la gouvernance alimentaire des régions urbaines, organizzato da IUFN; *Nourrir les villes, et développer les campagnes: pour une alimentation durable et responsable*, organizzato dalla Cattedra UNESCO sull'Alimentazione del mondo di Montpellier, in collaborazione con SupAgro e l'École du Breuil.

mentari. Per quanto il punto di vista agricolo sia difficile da superare, anche i ricercatori cominciano a cogliere l'importanza della questione alimentare urbana (Brand, 2015), allargando il proprio sguardo verso i consumatori e le città, in quanto istituzioni impegnate nella costruzione di politiche alimentari (Perrin e Soulard, 2014). Inoltre, alla fine del 2012, la conferenza co-organizzata dalla Cattedra UNESCO sui *World food system* di Montpellier ha segnato l'inizio, dal 2013, di una serie di incontri sui sistemi alimentari urbani sostenibili fondati su una visione ampia (regimi alimentari, educazione al gusto, agroecologia, sicurezza alimentare, aiuti alimentari, diritto al cibo, ecc.). Con la crescita dell'importanza della questione alimentare nella società civile, nell'agenda delle politiche nazionali francesi, tutto questo costituisce una cornice di riferimento che inizia a interrogarsi sul ruolo delle autorità locali nelle politiche alimentari.

Ciononostante queste istituzioni faticano a cogliere il vero significato del concetto di *governance* alimentare. Questo spiega in parte i limiti osservati da TEV, che non è stata seguita completamente dai suoi membri dopo le prime pionieristiche ricerche su questi temi. Il segretario tecnico ha riferito che le richieste da parte dei membri andavano principalmente in direzione della definizione di elementi operativi in grado di sostenere lo sviluppo di filiere corte. Il concetto di *governance* alimentare sembra essere ancora confuso per i tecnici degli enti locali, che lo percepiscono come un *framework* per lo sviluppo dei sistemi di approvvigionamento di cibo locale in città. Interagendo con i tecnici degli enti locali francesi, abbiamo osservato la loro sistematica difficoltà di esprimere il significato e il potenziale di questo concetto. Anche il tecnico responsabile delle questioni agricole per la Grand Lyon ha dichiarato nel 2011 di considerare questo concetto come qualcosa di così poco chiaro e sfuggente da giustificare l'accostamento con un UFO: «dans Terres en Villes on parle d'alimentation et pour moi ça a toujours été un ovni» (4).

Questo ambito di azione diventa più evidente e appare più chiaramente sui tavoli di discussione a partire dal 2013-2014. Da allora mi sono state personalmente chieste dalle autorità locali delle presentazioni generali sul tema, che sottolineassero la necessità di chiarire l'uso di termini come *gouvernance alimentaire*, *politique alimentaire locale*, *strategie alimentaire locale*. Anche nel settore agricolo, il cibo inizia ad essere visto come una possibile cornice di riferimento per un'evoluzione dei temi del settore e il termine *gouvernance alimentaire* appare sempre più spesso nella definizione delle deleghe e dei compiti di rappresentanti politici e tecnici delle istituzioni (5). Questo sottolinea anche il passaggio da un'economia agricola a una prospettiva agro-alimentare e la strada da percorrere verso politiche alimentari locali.

Conclusioni. Il paradosso della politica alimentare francese? – Questo articolo si è posto l'obiettivo di ripercorrere le tappe e i fattori di comparsa della questione alimentare urbana nell'agenda territoriale in Francia. Nella comunità della pianificazione alimen-

(4) Il termine *ovni* (*objet volant non identifié*) è l'equivalente francese di UFO (*unidentified flying object*).

(5) Per esempio, nella regione Nord-Pas-de-Calais, il vice presidente responsabile del cibo, della regionalizzazione agricola e della ruralità dal 2011 si è speso molto affinché il termine *alimentation* comparisse nella definizione delle sue deleghe, per sottolineare l'importanza di un'alleanza tra l'agricoltura periurbana e i consumatori.

tare, si potrebbe parlare di un paradosso della politica alimentare francese: nonostante la centralità del cibo, la Francia era infatti poco visibile in questo dibattito nascente.

Tuttavia, se la consapevolezza della necessità di agire sulle questioni alimentari alla scala urbana è stata tardiva rispetto ai paesi del Nord America e ad altri paesi europei, la Francia non era in ritardo in termini di azione. Ad esempio, nel progetto *Urbact «Sustainable Food in Urban Communities»*, Bristol è stata percepita dalle altre città coinvolte come una realtà avanzata sulla questione alimentare urbana. La città inglese è stata infatti la prima in Europa a sviluppare un sistema di valutazione del sistema del cibo alla scala della regione urbana e a istituire un *Food Policy Council*. Inoltre, Bristol è stata un caso ampiamente discusso all'interno dei circoli accademici (Brand, 2015). Nell'ambito del programma *Urbact*, tuttavia, ci si è resi conto che anche in altre città, a Lione, in particolare, erano già attive molte pratiche che coinvolgevano un gran numero di attori, e che in realtà a Bristol l'istituzione del *Food Policy Council* non aveva effettivamente portato ad azioni concrete su questi temi con particolare anticipo rispetto ad altre città.

In Francia, la diffusione dell'espressione *gouvernance alimentaire* ha preceduto il suo reale manifestarsi nella società, descrivendo principalmente la presenza e l'assenza di collegamenti tra tematiche, attori e scale interessati dalla questione alimentare. Il cibo viene considerato in maniera settoriale e la questione alimentare urbana è stata principalmente formulata attraverso il prisma dell'agricoltura. L'approccio alimentare, allontanandosi da una visione settoriale dal punto di vista teorico, incontra le barriere di un'azione territoriale che è invece ancora settorializzata. Il prisma dell'agricoltura è ancora prevalente nella costruzione della questione alimentare alla scala urbana. Il focus è soprattutto sulle questioni legate all'approvvigionamento di cibo in città e l'approccio si scontra con la difficoltà di integrare la sfera dei consumi con quella della produzione agri-alimentare. Lo strumento *Projet alimentaires territoriaux* istituito a scala nazionale dalla *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* del 13.10.14 sembra in grado di favorire l'integrazione tra le azioni legate al consumo e quelle legate alla produzione, che ricadono sotto il controllo statale o all'interno di iniziative delle autorità locali. Anche in questo caso, però, la territorializzazione alla scala locale delle politiche alimentari nazionali e le nascenti politiche alimentari locali sviluppano una contraddizione, dal momento che la nozione di cibo non è ancora parte integrante dei documenti che definiscono gli ambiti d'azione delle autorità territoriali locali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ADCF, ETD, IUFN e TERRES EN VILLES, *Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines*, 2012 (on line su internet: http://www.iufn.org/wp-content/uploads/2013/05/Nourrir_nos_villes1.pdf).
- APA, *Policy guide on community and regional food planning*, 2007 (on line su internet: <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/food.htm>).
- BASTIANELLI L., DUPAS M., LHOSTE A., MEURUEY C. e PUGES A., *Gouvernance alimentaire urbaine*, Rapporto realizzato nell'ambito del Mastère spécialisé Politiques et Actions publiques pour le développement durable. AgroParisTech, École des Ponts. Rapporto ordinato dal Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, Commissariat général au Développement Durable, 2013.
- BONNEFOY S. e BRAND C., *Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l'agriculture à l'agri-alimentaire*, in «Géocarrefour», 2014, 89, 1-2, pp. 95-103.
- BOURGUINAT N., *Le maire nourricier: renouvellements et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIXe siècle*, in «Le Mouvement Social», 2008, 3, 224, pp. 89-104.
- BRAND C., *Alimentation et métropolisation: repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée*, Géographie, Grenoble, Université Grenoble Alpes (Laboratoire PACTE, UMR 5194), 2015.
- BRAND C. e BONNEFOY S., *L'alimentation des sociétés urbaines: une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains*, in «Vertigo», 2011, 11, 2 (on line su internet: <http://vertigo.revues.org/11199>).
- DELFOSSÉ C., *Le métier de crémier-fromager de 1850 à nos jours*, Rinxent, Editions Mer du nord, 2014.
- FENECHERE F., DURAND G. e MARECHAL G., *Systèmes alimentaires territorialisés: les circuits courts comme vecteurs de développement territorial*, in MARECHAL G. (a cura di), *Les circuits courts alimentaires: bien manger dans les territoires*, Digione, Educagri Editions, 2008, pp. 161-174.
- KEBIR L., *Les cantines bio: que reste-t-il de l'esprit pionnier?*, in «Métropolitiques», 2012 (on line su internet: <http://www.metropolitiques.eu/Les-cantines-bio-que-reste-t-il-de.html>).
- MARTY P., *Les appropriations urbaines de la question agricole. Le cas de Brive, de 1945 à 2012*, Histoire, Parigi, Università Pantheon-Sorbonne-Paris I, 2013.
- MORGAN K., *Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North*, in «Urban Studies», 2014, 52, 8, pp. 1-16.
- PERRIN C. e TOUSSAINT SOULARD C., *Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan*, in «Géocarrefour», 2014, 89, 1-2, pp. 125-134.
- TERRES EN VILLES, APCA, FNCUMA, FNCIVAM e TRAME, *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*, 2009.
- TERRES EN VILLES, APCA e FNPNR, *Mise en perspective des circuits de proximité avec les enjeux alimentaires pour mieux accompagner les territoires. Présentation du projet*, 2009.
- WISKERKE J.S. e VILJOEN A., *Sustainable urban food provisioning: challenges for scientists, policymakers, planners and designers*, in VILJOEN A. e WISKERKE J.S. (a cura di), *Sustainable food planning. Evolving theory and practice*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 2012, pp. 19-35.

THE FRENCH URBAN FOOD ISSUE EMERGENCE. – This article intends to outline the key features of the urban food issue emergence at the local authorities scale. France is well-known across the world as a country where food matters but surprisingly, France was almost absent of the first debates of the North-American and European food planning community. Though, food issues are recently reinvested through the notion of «food governance» whose breeding ground was the periurban agriculture issue. This emergence is particularly analyzed from the scope of the *Terres en Villes* network, leader of the first debates. The first paths of the urban food issue aimed at comforting the periurban agriculture position in an urbanization context. This initial agricultural prism is evolving toward an agri-food perspective. Progressively, the agricultural prism is opening toward other silos and in particular to the consumers. Nonetheless, the red thread of the food policy is not reached yet. Difficulties subsist in going beyond the initial agricultural prism. The city food supply issue dominates and leaves out the other dimensions of the urban food issue. France is characterized by the existence of several arenas seizing one facet of the food issue and their concrete connection stands still. Even if the «food governance» term is largely diffused since 2012, there is a gap between the pioneer of food governance conceptualization and the reality of apprehension of the food issue by the local authorities.

Università di Grenoble-Alpes, Laboratorio PACTE, UMR 5194
Chaire Unesco en Alimentation du monde
carolinebrand@hotmail.fr

