

JUNCO
Journal of UNiversities and international development
COoperation

N.1/2024



**POLITECNICO
DI TORINO**



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO**

COLOPHON

Responsible Director

Emanuele Fantini

Scientific Co-Directors

Egidio Dansero, Francesca De Filippi

Images

All images are provided by the authors unless mentioned otherwise.

Publisher

JUNCO is published by the University of Turin and Politecnico di Torino in the Open Access Journals' platform of the University of Turin: <http://www.ojs.unito.it/index.php/junco/index>

ISSN 2531-8772

Indice

Table of contents

1. INTRODUZIONE

1. *Veronica Allegretti, Riccardo Giovanni Bruno, Beatrice Ferlaino*

2. ARTICOLI

4. *Nicoletta Gorgerino, Francesca Allemano, Davide Zarri, Franco Fassio, Sfide Globali E Risposte Locali Verso La Costruzione Di Politiche Alimentari Inclusive: Il Caso Del Progetto "In Cibo Civitas", Promosso Dall'associazione Lvia*

21. *Maria Bottiglieri, Il Diritto Al Cibo Adeguato In Tempo Di Pace E In Tempo Di Guerra: Tra Cooperazione Internazionale E Aiuto Umanitario*

43. *Mario Rafaniello, "Guerra e fame". L'insicurezza alimentare nel diritto internazionale umanitario*

57. *Maurizio Di Masi, Il cibo come Legal Commons: dalla teoria alla pratica*

73. *Beatrice Ferlaino, I Molteplici Significati Della Cooperazione "Sud-Sud" Del Marocco In Africa*

88. *Riccardo Giovanni Bruno, Giuseppina Bifulco, City-Region Food System, Global South And Cooperation Strengthening African Urban Food Systems Through The City-Region Framework*

INTRODUZIONE

Veronica Allegretti*, Riccardo Giovanni Bruno^o, Beatrice Ferlaino**

*Università degli Studi di Torino, veronica.allegretti@unito.it

^oPolitecnico di Torino, riccardo.bruno@polito.it

**Università degli Studi di Torino, beatrice.ferlaino@unito.it

La Special Issue “Cibo e cooperazione internazionale. Politiche, reti, e significati” della rivista JUNCO - Journal of UNiversities and international development COoperation - si pone l’obiettivo di approfondire il ruolo cruciale del cibo come elemento di connessione tra dimensioni globali e locali, tra azione collettiva e responsabilità individuale, tra politiche pubbliche e strategie di cooperazione. Il cibo, con la sua capacità di intrecciare significati culturali, dinamiche economiche e implicazioni politiche, emerge come un tema centrale nelle sfide contemporanee, dal contrasto all’insicurezza alimentare alla promozione di sistemi sostenibili e resilienti.

Attraverso una serie di contributi eterogenei per approccio, metodologia e oggetto di studio, questa raccolta offre uno spazio di riflessione sulle molteplici declinazioni del cibo nel contesto della cooperazione internazionale, analizzandone i significati profondi, le reti di relazioni che genera e le politiche che lo plasmano.

Il primo contributo, elaborato da Nicoletta Gorgerino, Francesca Allemano, Davide Zarri e Franco Fassio, illustra il progetto In Cibo Civitas, promosso dall’Associazione LVIA e realizzato grazie al sostegno dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. Questo progetto rappresenta un caso emblematico di come il cibo possa essere utilizzato come vettore di innovazione sociale, scambio culturale e promozione della sostenibilità. Coinvolgendo giovani, educatori e amministrazioni locali in un dialogo intergenerazionale, il progetto mira a costruire nuove forme di cittadinanza attiva attraverso buone pratiche di circolarità e la co-creazione di politiche alimentari urbane. Particolarmente significativa è la pubblicazione Circular City Selfie, che raccoglie e valorizza storie di cambiamento provenienti dai territori coinvolti, offrendo stimoli per replicare tali esperienze in altri contesti.

Dal piano locale si passa alla dimensione globale con il contributo di Maria Bottiglieri, che esplora la tutela del diritto al cibo in tempo di pace e di guerra. L’analisi si concentra sulle misure di protezione internazionale, evidenziando le diverse declinazioni di questo diritto in contesti stabili e in situazioni di conflitto. Particolare attenzione è riservata all’accesso al cibo

per i civili in aree di guerra, un tema che si intreccia con le dinamiche dell'aiuto umanitario e della cooperazione internazionale. Attraverso l'analisi di casi concreti e la ricostruzione del quadro normativo, il contributo mette in evidenza le sfide e le opportunità di rendere effettivo un diritto spesso minacciato.

Un ulteriore approfondimento sul rapporto tra conflitti armati e insicurezza alimentare è offerto da Mario Rafaniello, che si sofferma sull'utilizzo della fame come strumento di guerra nel diritto internazionale umanitario. Partendo dalla risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'autore analizza il legame strutturale tra conflitti armati e crisi alimentari, evidenziando come la fame intenzionalmente indotta sia diventata una strategia sempre più frequente nei teatri di guerra contemporanei. Il contributo affronta anche le difficoltà giuridiche nel perseguire i responsabili, sollevando interrogativi sulla capacità del diritto internazionale di prevenire e punire tali crimini.

Sul piano teorico e normativo, Maurizio Di Masi propone un'interpretazione innovativa del diritto al cibo come Legal Commons, enfatizzando il valore dell'accesso democratico alle risorse alimentari e della partecipazione attiva alle scelte strategiche lungo l'intera filiera agroalimentare. Questa rilettura del cibo come bene comune si pone in continuità con le più recenti riflessioni sulla governance partecipativa e sulla necessità di modelli inclusivi e sostenibili, offrendo spunti sia teorici sia pratici per ridefinire il rapporto tra risorse alimentari, diritti e società.

Lo sguardo si amplia ulteriormente con il contributo di Beatrice Ferlino, che analizza le strategie di cooperazione Sud-Sud del Marocco con i paesi africani, mettendo in luce il ruolo del settore agricolo come motore di legittimazione politica e diplomatica. Attraverso un'analisi basata su ricerche sul campo condotte tra il 2015 e il 2022, l'autrice esplora come il Marocco abbia consolidato la propria posizione di leadership continentale attraverso iniziative che intrecciano dimensioni economiche, politiche e culturali. Il contributo offre una visione approfondita delle dinamiche della cooperazione africana, sottolineando come queste strategie possano contribuire alla costruzione di un'identità nazionale e internazionale.

Infine, Riccardo Giovanni Bruno e Giuseppina Bifulco affrontano la questione della sostenibilità alimentare nei contesti africani, proponendo il concetto di City-Region Food Systems (CRFS) come framework strategico per affrontare le sfide dei sistemi alimentari locali. Attraverso una revisione sistematica della letteratura, gli autori evidenziano come il CRFS possa rafforzare i legami urbano-rurali e promuovere la resilienza delle catene di approvvigionamento. In un continente segnato da crisi ricorrenti e dalla pandemia di COVID-

19, il contributo sottolinea il ruolo della cooperazione decentrata e dell'adattamento locale come strumenti fondamentali per costruire sistemi alimentari inclusivi e sostenibili.

Questi contributi, nel loro insieme, offrono una visione articolata e complessa del cibo come nodo centrale delle relazioni globali e locali. In un mondo caratterizzato da crescenti disuguaglianze, cambiamenti climatici e instabilità geopolitica, il cibo si presenta non solo come un bisogno primario, ma come un potente strumento di trasformazione sociale, economica e politica.

SFIDE GLOBALI E RISPOSTE LOCALI VERSO LA COSTRUZIONE DI POLITICHE ALIMENTARI INCLUSIVE: IL CASO DEL PROGETTO "IN CIBO CIVITAS", PROMOSSO DALL'ASSOCIAZIONE LVIA

Nicoletta Gorgerino*, Francesca Allemano[°], Davide Zarri**, Franco Fassio^{°°}

*LVIA, n.gorgerino@lvia.it

[°]LVIA, f.allemano@lvia.it

**zarri.davide@gmail.com

^{°°}Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo, f.fassio@unisg.it

Abstract

Il progetto "In Cibo Civitas" presenta il cibo come strumento di socialità e sostenibilità, coinvolgendo studenti, giovani, insegnanti e istituzioni. Sostenuto da LVIA, in partenariato con Slow Food Italia, ImpactSkills, Università di Torino e sei Comuni italiani, mira a favorire stili di vita sostenibili e cittadinanze attive attraverso il dialogo intergenerazionale e la valorizzazione del territorio. Al suo interno, la pubblicazione "Circular City Selfie" raccoglie buone pratiche di circolarità per ispirare la replicabilità quotidiana. Il progetto promuove inoltre tavoli di dialogo verso la creazione di Urban Food Policies per territori senza politiche alimentari strutturate, integrando i giovani nel processo decisionale. Il progetto è supportato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo.

The "In Cibo Civitas" project presents food as a tool for sociality and sustainability, engaging students, young people, teachers, and institutions. Supported by LVIA in partnership with Slow Food Italia, ImpactSkills, the University of Turin, and six Italian municipalities, it aims to promote sustainable lifestyles and active citizenship through intergenerational dialogue and territorial enhancement. Within the project, the publication "*Circular City Selfie*" gathers best practices in circularity to inspire daily replicability. The project also fosters dialogue tables to develop Urban Food Policies in areas without structured food policies, integrating young people into the decision-making process. The project is supported by the Italian Agency for Development Cooperation.

Parole chiave: cooperazione internazionale, urban food policies, circular economy for food, sistemi alimentari sostenibili.

La cooperazione internazionale per il diritto al cibo e la salvaguardia di sistemi alimentari sostenibili

L'aumento della popolazione globale, i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, il degrado del suolo, unite all'aumento delle disuguaglianze economiche e di accesso alle risorse pongono sfide sempre maggiori nel garantire un miglioramento della qualità della vita umana da un lato e la salvaguardia dell'ambiente in chiave sostenibile dall'altro.

Dal 2020, il mondo ha dovuto affrontare molteplici crisi transnazionali: disastri naturali, instabilità politica, l'apertura di numerosi conflitti - con il rischio di escalation a livello sovra-regionale o nazionale -, e infine la recessione economica che ha fatto seguito alla pandemia: tutto ciò ha contribuito a interrompere, e in alcuni casi persino invertire, il drastico calo della fame e della povertà registrato negli ultimi decenni. Secondo la Fao, nel 2014, 572 milioni di persone erano sottonutrite, ma nel 2021 il numero era salito a 768 milioni (Fao, 2022). La pandemia, in particolare, ha innescato una recessione globale, una diffusa carenza di manodopera, perdite di cibo e strozzature nei trasporti, che hanno influito sia sulla quantità, sia sulla qualità del cibo disponibile, e hanno avuto un impatto rilevante sulla parità di genere. Nel 2022, 205 milioni di persone in 45 Paesi sono state affette da insicurezza alimentare acuta, un dato quasi raddoppiato dal 2016 (*ibidem*). Il numero crescente di situazioni di emergenza, il loro impatto sempre maggiore, e l'aumento del numero di persone affamate e sfollate, hanno stimolato la necessità di rivedere le risposte alle crisi alimentari, con l'obiettivo di creare opportunità di cambiamento attraverso l'implementazione di sistemi più equi e resilienti.

In un mondo sempre più interconnesso e interdipendente, occorre che queste sfide siano affrontate a livello di comunità internazionale: esse, perciò, presentano anche opportunità uniche per promuovere collaborazioni tra comunità, al fine di migliorare la sicurezza alimentare e facilitare lo sviluppo sostenibile dei territori. La cooperazione internazionale gioca in questo un ruolo cruciale, poiché permette di condividere strategie di successo e di sviluppare soluzioni adattabili a diverse realtà locali.

Il cibo, in particolare, rappresenta uno dei principali vettori di sostenibilità e una leva strategica per generare sostenibilità ambientale, sociale ed economica e costituisce un elemento centrale che collega tutti e 17 gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile: per meglio comprendere tali connessioni, è sufficiente considerare che agire sui sistemi alimentari significa anche contribuire globalmente alla riduzione di emissioni risultanti da attività umane, poiché questi sistemi sono responsabili di circa un terzo delle emissioni totali (Menegat *et al.*, 2022). La sola

componente rappresentata dallo spreco alimentare incide per l'8% di tutte le emissioni di gas climalteranti (Roka, 2020) e, pertanto, diventa necessario attivarsi per arginare questo spreco, anche e soprattutto se si vuole affrontare la questione del cambiamento climatico. Occorre però avere una visione sistemica, che sappia guardare a tutte le dimensioni dei sistemi alimentari per identificare azioni di cambiamento in ogni step della filiera alimentare, attivando e responsabilizzando tutti gli attori coinvolti: solo così si può contribuire a garantire la creazione di sistemi alimentari più resilienti e giusti a livello globale.

In questo processo, è centrale il ruolo delle organizzazioni della società civile (OSC) che tessono le relazioni fra cittadini, realtà sociali organizzate, soggetti economici e istituzioni nel disegno di sistemi alimentari sostenibili e nella loro faticosa costruzione, che veda un protagonismo condiviso di tutti gli attori e consenta sicurezza e sovranità alimentare per tutti. In particolare, le OSC lavorano integrando progetti di supporto diretto agli agricoltori e alle organizzazioni di base, programmi formativi ed educativi per la comunità, percorsi di advocacy e creazione di contesti di dialogo strutturato.

LVIA¹ è attiva in 10 Paesi Africani² con percorsi di agricoltura familiare, affinché si passi da un'agricoltura di sussistenza ad un'agricoltura redditizia capace di creare sviluppo locale, ed essere al contempo sostenibile da un punto di vista ambientale e sociale. Questo significa affrontare quei problemi che in Africa Subsahariana affliggono i piccoli produttori: la scarsità dei servizi alla produzione, la difficoltà di accesso al credito, all'acqua e ai semi, la scarsa organizzazione cooperativa tra i produttori e la conseguente impossibilità di stare sul mercato, sono solo alcuni aspetti.

Inoltre, LVIA si è attivata per rafforzare la resilienza delle popolazioni, anche nel settore agropastorale, accompagnando le comunità a mettere in atto dei meccanismi di prevenzione e resistenza alle sempre più frequenti crisi climatiche.

Infine, oltre all'azione sul terreno in Africa, LVIA partecipa al dialogo politico in Italia e in Europa con le Reti di riferimento per nuovi percorsi di sviluppo e di cooperazione, e promuove progetti educativi e di supporto alla cittadinanza attiva, come testimoniato dal progetto "In Cibo Civitas". Attivo dal 2023, il progetto ha ricevuto il sostegno dell'Agenzia Italiana per la

¹ LVIA – Associazione Internazionale Volontari Laici – è un'associazione di solidarietà e cooperazione internazionale che opera per contribuire al superamento della povertà estrema, alla realizzazione di uno sviluppo equo e sostenibile ed al dialogo tra comunità italiane ed africane (<https://lvia.it/lvia-chi-siamo/>).

² Senegal, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Burkina Faso, Mali, Burundi, Tanzania, Kenya, Etiopia, Mozambico (<https://lvia.it/paesi/>).

Cooperazione allo Sviluppo ed è promosso in collaborazione con Slow Food Italia, Comune di Torino, Comune di Castelbuono (PA), Comune di Firenze, Comune di Forlì, Comune di Cesena, Comune di Cuneo, Comune di Borgo San Lorenzo (FI), ImpactSkills, il Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione (DISEF) dell'Università degli Studi di Torino (UniTo).

Il progetto vuole anche essere un ponte tra iniziative e attività realizzate in Italia e in Africa (tramite l'esperienza di cooperazione internazionale di LVIA) che si ispirano all'Economia Circolare per tutelare l'ambiente, e alla promozione e salvaguardia di sistemi alimentari sostenibili.

Per poter agire a favore di un sistema alimentare più equo e attento, infatti, è fondamentale innanzitutto diffondere consapevolezza. Sensibilizzare la cittadinanza - soprattutto per quanto riguarda i numeri - è un aspetto fondamentale; tuttavia, non rappresenta la soluzione definitiva. Occorre perseguire un cambio di paradigma, anche creando connessioni e contaminazioni tra comunità e percorsi di acquisizione di competenze attraverso esperienze pratiche.

Le organizzazioni internazionali e i governi locali stanno sostenendo e promuovendo misure volte a mitigare le conseguenze dell'attuale sistema alimentare sul pianeta e sulla società. Gli attori internazionali si sono mossi e si stanno muovendo per proporre strategie che possano migliorare le abitudini della cittadinanza, ma è necessario un impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti, a partire dalla società civile e supportando l'impegno di giovani, anche quelli che fanno parte di gruppi più informali, e includerli nei percorsi di partecipazione e di contributo pieno ai processi decisionali.

L'articolo approfondisce il tema delle urban food policies, dell'importanza dei percorsi partecipati e inclusivi per definirle e di realtà italiane attive in processi di Circular Economy for food.

Urban e local food policies: la situazione globale e nazionale

Il cibo che mangiamo incide profondamente sulla nostra salute e sui meccanismi socioeconomici ed ecologici che regolano le nostre società e la nostra epoca. L'approvvigionamento alimentare costituisce da sempre un problema politico ed economico per le amministrazioni pubbliche. Sin dai tempi dell'antica Roma, per risolvere il cosiddetto problema della *Curae Annonae*, ossia il problema della fornitura di grano, venne istituito intorno al 7 a.C. da Augusto il *Praefectus Annonae*, il primo ruolo di governance per la gestione delle risorse alimentari (Rickman, 1980). Lo scopo principale di questa figura consisteva

nell'assicurare un rifornimento costante di frumento nelle città, affinché le aree urbane non fossero toccate da carestia o da penurie, assicurando in questo modo ai cittadini di ogni ceto un approvvigionamento di cibo costante e a prezzi accessibili e il mantenimento della pace e della tranquillità (cd. *panem et circenses*).

Eppure, per lungo tempo, il cibo non è più stato considerato come competenza delle città. Con l'avvento dei processi di industrializzazione e lo sviluppo delle infrastrutture della logistica pensate per una globalizzazione degli scambi delle *commodities* agricole e degli alimenti, ci si è infatti convinti che il sistema produttivo delle campagne e quello di consumo delle città potessero sopravvivere anche in assenza di una relazione di prossimità o funzionale che ne delimitasse i confini, i tempi, i modi e le tipologie di alimenti da garantire. Questo superamento della tradizionale interdipendenza funzionale città-campagna circostante ha, sì, favorito la nascita di agglomerati urbani di tutte le dimensioni e in tutte le conformazioni geografiche, ma al prezzo di una progressiva esclusione del sistema-cibo tra le priorità delle politiche e delle strategie di pianificazione urbana. Si è così ritenuto che il cibo non costituisse più un elemento strategico da monitorare e a cui porre la giusta attenzione con politiche e strumenti di governance dedicati (Marino e Mazzocchi, 2019).

Tuttavia, negli ultimi decenni, alla luce dell'accelerato processo di urbanizzazione, è emersa una serie di interrogativi importanti per la sicurezza alimentare e la sostenibilità di un sistema alimentare che già oggi mostra numerosi profondi paradossi: obesità, malnutrizione e altre forme di povertà alimentare; deterioramento ambientale e perdita di biodiversità; scarsità delle risorse e cambiamenti climatici; modelli di produzione e consumo non sostenibili; divario tra aree rurali e urbane e spopolamento delle campagne; perdite e sprechi alimentari; impoverimento sul piano della cultura alimentare e dell'identità, ecc (Calori e Magarini, 2015). Va sottolineato come oggi più della metà della popolazione mondiale viva in insediamenti urbani e, secondo le proiezioni delle Nazioni Unite, questa percentuale è destinata a salire. Entro il 2050 due persone su tre vivranno in insediamenti urbani, e si prevede che l'80% del cibo sarà consumato nelle città. Questa prospettiva mette in luce la necessità per le città di rimettere il cibo - e l'acqua, come elemento fondamentale per la vita e parte integrante del sistema alimentare in senso lato - al centro dell'agenda politica urbana.

Per rispondere alle sfide ambientali, sociali ed economiche poste dai sistemi agroalimentari, in particolare nel contesto urbano, gli amministratori locali hanno così cominciato a comprendere la portata innovativa del ragionare sui sistemi del cibo, dando vita alle politiche alimentari urbane, ossia politiche integrate in cui i temi del cibo vengono considerati in un'ottica sistemica

ed organica, allo scopo di influenzare i modi in cui le persone in città producono, acquistano, consumano e smaltiscono il cibo. Le città svolgono quindi un ruolo strategico per lo sviluppo di sistemi alimentari più sostenibili, equi, rispettosi del clima, sicuri, diversificati, resilienti, inclusivi e in grado di fornire cibo sano e a prezzi accessibili a tutti. Esse sono motori per lo sviluppo economico e catalizzatori di soluzioni alle numerose sfide già citate (Calori *et al*, 2017).

Allo stesso modo, i sistemi alimentari urbani, se ben pianificati e ben gestiti, possono essere un potente punto di ingresso per garantire lo sviluppo sostenibile delle città e favorire ambienti urbani più sostenibili, inclusivi e accoglienti. Ragionare in termini di politica alimentare urbana consente di convogliare gli attori e le progettualità esistenti in una strategia ad ampio raggio, intersettoriale e interistituzionale, individuando soluzioni comuni e condivise alle molte sfide urbane (povertà, salute e protezione sociale, igiene e servizi igienico-sanitari, pianificazione dell'uso del territorio, trasporti e commercio, energia, istruzione, gestione dei rifiuti, ecc). Ciò richiede uno sforzo di coordinamento considerevole ad opera degli enti pubblici locali, che comporta il coinvolgimento di numerosi attori, sia interni che esterni all'amministrazione, per favorire il passaggio da azioni settoriali ad approcci più strategici (Comune di Milano, 2018). In Italia i processi legati alla pianificazione alimentare urbana sono ancora oggi molto diversi tra loro e sono ancora pochi gli esempi di istituzionalizzazione attraverso l'approvazione di un atto deliberato, in Consiglio o in Giunta Comunale, che definisca orientamenti e perimetro d'azione di dette politiche (Milano 2015³, Livorno 2019⁴, Aosta 2021⁵, Cremona 2021⁶, Roma 2021⁷, Torino 2022⁸, Bologna 2023⁹). Tuttavia, sono sempre di più le città che stanno riconoscendo la necessità, ma anche l'opportunità, di una pianificazione integrata dei sistemi locali del cibo (Giovanelli, 2022).

³ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25/2015 ([link](#))

⁴ Deliberazione della Giunta Comunale n. 410/2019 ([link](#))

⁵ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 91/2021

⁶ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 43/2021 ([link](#))

⁷ Deliberazione del Consiglio Comunale n.38/2021 ([link](#))

⁸ Mozione di Consiglio Comunale n.47/2022 ([link](#))

⁹ Delibera di Giunta Comunale n. 487280/2023 ([link](#))

Il dialogo tra realtà formali e non formali nella creazione di politiche locali del cibo

La promozione di un dialogo inclusivo e paritario tra enti locali, attori formali e non formali della società civile, associazioni di categoria e settore produttivo, è dunque necessaria al fine di favorire l'implementazione di politiche alimentari locali che siano più sostenibili.

Il progetto "In Cibo Civitas", promosso da LVIA e co-finanziato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo si propone, tra i diversi obiettivi, di facilitare la costituzione e il rafforzamento di tavoli di lavoro per l'adozione di food policies territoriali che promuovano una visione sostenibile dell'approccio ai sistemi alimentari: promossi dagli enti locali partner¹⁰ e aperti alla partecipazione del territorio, in particolare dei giovani, tali tavoli mirano a favorire la creazione di reti e l'incontro tra realtà che, a diverso titolo, si occupano di cibo in chiave sostenibile. L'obiettivo è di integrare diverse prospettive nella formulazione collaborativa di politiche locali, adattabili alle specifiche esigenze di ciascuna città e comunità.

Il progetto insiste su diversi territori, comprendendo sia città più estese e popolose che piccoli borghi. La scelta di questi luoghi, anche appartenenti a regioni diverse e distanti, è motivata dalla volontà di consolidare e rafforzare processi decisionali già in corso in alcuni territori, inclusi quelli relativi allo sviluppo di politiche alimentari urbane, e al contempo di sostenere altri territori che potrebbero incontrare maggiori difficoltà nell'avviarsi e svilupparsi. Ciò può avvenire anche e soprattutto grazie ad un continuo scambio reciproco e incontri di autoformazione tra i vari enti.

L'incentivo allo sviluppo di percorsi partecipativi, inclusivi e democratici, attraverso il coinvolgimento anche di realtà o gruppi cittadini al di fuori del circuito istituzionale, deriva dall'analisi delle politiche alimentari esistenti e dei relativi approcci con cui vengono sviluppate. Le ricerche evidenziano infatti diverse criticità che devono essere affrontate per garantire il conseguimento effettivo di obiettivi etici ed egualitari.

Un primo livello di analisi può partire, ad esempio, dai grandi summit e conferenze mondiali, organizzati dalla comunità internazionale per trovare soluzioni relative a garantire l'accesso al cibo e alla sicurezza alimentare degli individui. Innanzitutto, è necessario essere consapevoli che per arrivare a tale risultato occorre mettere in relazione la salute fisica e nutrizionale delle persone con il contesto ambientale in cui risiedono, ponendo l'accento sulla relazione tra

¹⁰ I Comuni di Torino, Cuneo, Firenze, Borgo San Lorenzo (FI), Forlì, Cesena e Castelbuono (PA).

l'accessibilità al cibo di qualità e le ingiustizie socio-spaziali che possono verificarsi in luoghi come i deserti alimentari. Attraverso una migliore pianificazione degli spazi urbani, come già precedentemente evidenziato, si può contribuire al soddisfacimento del diritto al cibo degli individui bisognosi e, di conseguenza, alla loro sicurezza alimentare (Pettenati & Toldo, 2018). Tuttavia, come discusso, non sempre la comunità internazionale è in grado di avviare processi decisionali che tengano in conto la voce di ognuno. Ad esempio, il Vertice delle Nazioni Unite sul Sistema Alimentare (UNFSS) è dominato dalle grandi aziende internazionali, mentre i movimenti e le associazioni della società civile sono relegati al ruolo di semplici uditori piuttosto che veri partecipanti. Secondo l'analisi di *Canfield et al* (2021), l'approccio top-down caratteristico di questi percorsi verso modelli di sicurezza alimentare non tiene conto delle necessità e delle voci dei gruppi più piccoli e meno rappresentati.

Risulta utile anche analizzare il contributo del G20 in tema di approcci e sviluppo di politiche verso la sicurezza alimentare (Clapp & Murphy, 2013). Le questioni legate al G20 sono strettamente connesse alla sua esclusività: le nazioni più piccole e dipendenti dalle importazioni non sono incluse nei suoi dibattiti. Pertanto, pur essendo presenti delegati provenienti da diverse regioni del mondo, sorge il dubbio sulla loro rappresentatività e sul peso della loro voce all'interno di un ambiente che spesso è stato indicato come "oligarchico" (*ibidem*, p. 135).

Gli esempi di cui sopra permettono dunque di evidenziare come alcune strategie alimentari possano essere implementate senza tener conto dei segmenti più vulnerabili della società, spesso coloro che ne trarrebbero maggior beneficio. L'adozione di approcci top-down porta all'esclusione di tali segmenti emarginati, proprio perché gli attori interessati non vengono consultati durante il processo decisionale. Secondo il *Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanisms* (2021)¹¹, è fondamentale comprendere la complessità e l'interconnessione dei sistemi alimentari. Le attività come la coltivazione, l'allevamento, la lavorazione, la distribuzione, il consumo e lo smaltimento dei pasti coinvolgono una vasta rete di persone, risorse naturali e processi. Questi sistemi alimentari servono a diversi scopi civici, tra cui la conservazione della natura, la promozione della salute, la tutela del lavoro e della cultura, e

¹¹ Il "Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism" (CSIPM) è il più grande spazio internazionale di organizzazioni della società civile (OSC) che lavorano per sradicare l'insicurezza alimentare e la malnutrizione. Lo scopo del CSIPM è quello di facilitare la partecipazione e l'articolazione della società civile nei processi politici del Comitato delle Nazioni Unite per la sicurezza alimentare mondiale (CFS). Il CSIPM è uno spazio aperto e inclusivo, e non ha membri formali, ma organizzazioni partecipanti. Tutte le organizzazioni della società civile che si occupano di sicurezza alimentare e nutrizione possono aderire e partecipare (<https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>)

favoriscono le relazioni sociali. Inoltre, consentono l'interazione di attori diversi a vari livelli, promuovendo l'incrocio di società, conoscenze e culture.

Lo sviluppo di insediamenti umani sostenibili richiede l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili che sono spesso - come si è visto - anche i meno rappresentati. Per questo motivo, occorre che i governi locali e nazionali si impegnino a facilitare e promuovere l'interazione civica e la partecipazione di donne, giovani e gruppi emarginati tramite organizzazioni della società civile indipendenti, superando le barriere che ne ostacolano il coinvolgimento attivo (UN-Habitat).

La stessa Commissione Europea, all'interno della propria comunicazione del settembre 2012 *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, sottolinea l'importanza della partecipazione della società civile nei processi e nei dialoghi politici pubblici per lo sviluppo di strategie inclusive ed efficaci. Essa definisce cruciale il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nella formulazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle strategie nazionali al fine di sviluppare politiche rispondenti alle esigenze della popolazione.

A seguito di ciò, è quindi auspicabile che le autorità pubbliche facilitino un'ampia partecipazione democratica (con una rappresentanza equa di tutti i membri della comunità), diretta (prevedendo un coinvolgimento attivo nei processi decisionali, senza intermediari) e regolare (coinvolgendo la cittadinanza in ogni fase della pianificazione e gestione urbana, almeno ogni sei mesi).

Partendo dal cibo è possibile promuovere un cambio di paradigma economico-sociale, ponendo l'attenzione sulle comunità, sulla qualità delle relazioni e sulla sostanza dei comportamenti.

Anche in assenza di strategie alimentari urbane strutturate e già operative, l'Italia vanta un panorama molto ricco di esperienze provenienti sia dalle istituzioni che dalla società civile e dai movimenti, che mirano a migliorare il sistema alimentare a partire dalla scala locale.

L'approccio adottato dal progetto "In Cibo Civitas" mira a promuovere un dialogo costruttivo e inclusivo con tutta la cittadinanza, attraverso la realizzazione di workshop, tavole rotonde ed eventi che facilitino il confronto tra le diverse parti interessate. Questo dialogo si svolge in un contesto in cui tutti i partecipanti sono posti sullo stesso piano, permettendo lo scambio reciproco di esperienze, conoscenze tecniche, bisogni specifici e aspettative.

Per garantire il successo dell'iniziativa, il coinvolgimento diretto dei Comuni partecipanti è stato essenziale: nella ricerca di un dialogo costante e produttivo con il territorio si crea infatti un legame stretto con la comunità locale, e si lavora per garantire che le politiche e le iniziative

sviluppate rispondano effettivamente alle esigenze della cittadinanza. In questo modo, il progetto "In Cibo Civitas" non solo ha facilitato un dialogo aperto e partecipativo, ma ha promosso una collaborazione efficace tra enti pubblici e cittadini, favorendo un processo decisionale più inclusivo e informato.

Come già indicato, i territori coinvolti nel progetto a livello nazionale presentano gradi diversi di attivazione in termini di politiche alimentari, offrendo così l'opportunità di analizzare e mettere in rete esperienze eterogenee. Questo approccio comporta sia vantaggi sia difficoltà: nei territori privi di un percorso consolidato verso la definizione di politiche locali del cibo, pur riconoscendo la rete locale e le istituzioni l'importanza del tema, l'avvio è stato più complesso, perché occorreva creare le basi per l'individuazione di spazi, fisici e concettuali, dove affrontare il tema dell'alimentazione sostenibile. Per supportare i comuni partner nella conduzione dei tavoli e nell'identificazione dei temi e delle strategie da adottare, il Comune di Torino ha organizzato quattro incontri formativi online, rivolti ai rappresentanti delle altre municipalità partner. Questi incontri hanno offerto l'opportunità di confrontarsi direttamente, consentendo ai partecipanti di esprimere dubbi, suggerimenti, visioni e idee riguardo al percorso da seguire nelle rispettive città.

Nei comuni con iniziative già avviate, come Torino o Firenze, dove il contesto è ricco di dialoghi e tavole rotonde, il rischio era, per contro, di perdersi nella moltitudine di iniziative legate alla sostenibilità. In tali casi, i tavoli promossi dal progetto "In Cibo Civitas" hanno cercato di offrire una prospettiva più sistemica, integrandosi con i percorsi già esistenti senza perdere coerenza.

In alcuni casi, come a Forlì-Cesena e Castelbuono (PA), la partecipazione ai tavoli ha stimolato la creazione di reti e l'attivazione di gruppi giovanili informali all'interno delle comunità locali. Questi giovani, sostenuti anche da un bando di re-granting del progetto, si sono uniti per sviluppare iniziative mirate a generare cambiamenti nei rispettivi territori. La collaborazione tra questi gruppi e le istituzioni ha dimostrato quanto sia cruciale il coinvolgimento attivo dei cittadini, oltre che dei decisori politici, nello sviluppo di sistemi alimentari sostenibili.

Per facilitare la creazione di tavoli di scambio rappresentativi ed eterogenei, è stata effettuata una mappatura delle realtà, con particolare attenzione a quelle giovanili (formali ed informali) impegnate nella promozione di sistemi alimentari locali più sostenibili. Il passo successivo alla mappatura è stato il tentativo di mettere in rete (laddove già non lo fossero) tali attori e creare percorsi di ascolto e dialogo con i decisori politici di riferimento. Durante i primi incontri, sono

stati identificati i bisogni e le criticità di ciascun territorio, ponendo le basi per l'elaborazione di politiche alimentari concrete e sostenibili.

Uno degli obiettivi principali dei Tavoli è stato quello di favorire l'emergere di bisogni da un lato e di idee dall'altro da parte dei giovani, con l'obiettivo di promuoverne il protagonismo e la partecipazione attiva nella definizione delle politiche pubbliche, in particolare quelle legate al cibo. Tali spazi sono infatti stati immaginati e facilitati in modo tale che la voce delle realtà giovanili potesse essere ascoltata e valorizzata, contribuendo alla costruzione di politiche alimentari più inclusive e rappresentative delle realtà territoriali.

In conclusione, sono stati avviati sette percorsi attraverso i tavoli, distribuiti in Piemonte (2), Toscana (2), Emilia-Romagna (2) e Sicilia (1). Ad ottobre 2024, agli incontri proposti, hanno partecipato 24 realtà giovanili, formali e informali, coinvolgendo complessivamente 44 giovani rappresentanti.

Una mappatura di realtà attive sul tema dell'economia circolare per il cibo

Un altro dei risultati ottenuti dal progetto "In Cibo Civitas", che si inserisce nel processo di realizzazione di *urban food policies*, è una mappatura di buone pratiche attive nelle quattro regioni del progetto e legate all'economia circolare per il cibo. La pubblicazione, intitolata "Circular City Selfie: Storie di Changemaker che Stanno Curvando i Nostri Territori", evidenzia come numerose realtà operanti sul territorio possano offrire un contributo estremamente prezioso nella stesura di politiche alimentari partecipate.

L'obiettivo principale del censimento è stato quello di accrescere la consapevolezza sull'evolversi dell'economia circolare per il cibo sul territorio italiano, intesa come un approccio integrato che abbraccia aspetti politici, economici e culturali, e che emula dinamiche naturali presenti sul nostro pianeta da milioni di anni. Sebbene riconosciamo di essere parte di un sistema interconnesso (Capra, 1996), le nostre vite ignorano le interazioni che ci definiscono. A differenza della natura, che opera in modo olistico, tendiamo a frammentare la complessità in schemi di pensiero lineari (Bateson & Longo, 1988), perpetuando così un modello economico altrettanto lineare e perdendo la capacità di immaginare scenari alternativi e di promuovere il cambiamento.

L'economia circolare è un'opportunità, una necessità che richiede impegno per adottare un approccio relazionale, esplorativo e transdisciplinare, utilizzando creatività e sperimentazione

per sfidare le abitudini consolidate ostacolanti lo sviluppo sostenibile. Secondo "The Circularity Gap Report" (Fraser, 2023), la situazione globale sta peggiorando di anno in anno: la circolarità globale è diminuita dal 9,1% nel 2018, all'8,6% nel 2020, fino al 7,2% nel 2023. Questo significa che la nostra economia continua a dipendere da materiali nuovi e che oltre il 90% dei materiali viene sprecato, perso o rimane indisponibile per il riutilizzo.

Per cercare di contribuire a frenare questa deriva, coinvolgendo i 7 Comuni partner del progetto e lo Slow Food Youth Network (Sfyn)¹², "In Cibo Civitas" ha mappato coloro che stanno cercando di "curvare i nostri territori" proponendo nuove modalità di produrre, distribuire e consumare cibo, attraverso l'adozione del paradigma dell'economia circolare.

L'intreccio di professionalità e sensibilità ha consentito di identificare 51 casi studio (in italiano) diversificate nei vari territori, che incarnano l'economia circolare del cibo ciascuna enfatizzando aspetti distintivi. Ne è emerso un quadro complesso, che comprende attività rigenerative del capitale naturale, valorizzazione dei sottoprodotti delle filiere, dematerializzazione di interi cicli produttivi, creazione di nuovi servizi, innovazioni e nuove tecnologie, e reti operative e infrastrutture focalizzate su formazione e inclusione sociale. Uno degli obiettivi aggiuntivi del censimento è stato quello di evidenziare la biodiversità con cui il paradigma circolare sta prendendo forma, con l'intento di spostare l'attenzione dalla semplice valorizzazione di sottoprodotti e rifiuti verso il più ampio concetto di economia rigenerativa, basata su una gestione corretta del capitale naturale (Lovins, 1999) a cui è connesso indissolubilmente il capitale culturale (Bourdieu, 1980), umano, sociale ed economico. Un modello che miri a promuovere uno sviluppo economico nel rispetto dei limiti planetari (Rockström, 2009) e, contemporaneamente, che offra uno spazio equo e inclusivo alla società civile (Raworth, 2017).

Ogni caso descrive la sfida iniziale affrontata, la risorsa su cui l'iniziativa si concentra e la fase della filiera in cui si inserisce. Sono identificati i beneficiari dell'iniziativa, e chi la realizza, aggiungendo una specifica se l'azione fa già parte di un processo di politica alimentare locale consolidata. La descrizione dell'iniziativa comprende i risultati ottenuti e le prospettive future, con particolare attenzione alle principali criticità riscontrate. Questo è un aspetto fondamentale per indagare la replicabilità delle buone pratiche in diversi contesti territoriali e generare un effetto a cascata che ne amplifichi l'impatto. Ogni caso censito è stato valutato alla luce dei 17

¹² Rete mondiale di giovani che lavorano per migliorare il sistema alimentare in tutto il mondo. Riunisce gruppi di giovani appassionati di cibo, chef, attiviste e attivisti, studentesse, studenti e produttori alimentari che partecipano al dibattito pubblico su temi di attualità e introducono i giovani al mondo della gastronomia e della sostenibilità ambientale, a partire dal mondo della produzione alimentare.

Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e delle 10R (Potting, 2017)¹³, per analizzarne la trasversalità. Questo metodo sistemico di indagine è utile per comprendere come l'economia circolare per il cibo stia evolvendo nel tempo (Fassio & Tecco, 2019).

Alla luce di questa analisi, la ricerca "In Cibo Civitas" offre una panoramica dell'evoluzione del paradigma economico circolare applicato al cibo nei contesti urbani, periurbani e rurali. Essa presenta esempi di approcci alternativi che sfidano la *comfort zone* offerta dall'economia lineare, introducendo *changemaker* che utilizzano risorse in modo rigenerativo e riducono sia gli impatti ambientali che le distanze sociali. Questi attori identificano nuovi linguaggi imprenditoriali e sottolineano l'importanza di trattare il cibo come un bene comune (Zamagni, 2016). Le storie raccolte mostrano come alimentare la cultura dell'innovazione con nuove sensibilità alla base del modello circolare. Spesso derivano da politiche alimentari locali consolidate e maturate nel tempo (Calori e Magarini, 2015), altre volte nascono dall'intraprendenza personale o familiare. Tutte queste soluzioni fanno del cibo un pilastro fondamentale per la definizione di una cultura di comunità. Adottando un approccio umanistico e territorialista sviluppano simbiosi mutualistiche, proponendo il binomio cibo-circularità attraverso soluzioni win-win, come ad esempio il dialogo tra due o più imprese, la collaborazione tra la cittadinanza e il Comune, la relazione tra la collettività e il territorio.

Infatti, le iniziative censite, utilizzano consapevolmente il tessuto ecologico circostante, sviluppando un modello economico collaborativo e trasmettendo alle future generazioni i principi e i valori per immaginare un nuovo paradigma.

La fase del censimento e il dialogo con gli attori selezionati hanno anche rafforzato una dinamica di rigenerazione culturale, in contrasto con la crescente e irreversibile perdita di identità dei territori. Se permettiamo che il settore agroindustriale si riduca progressivamente a una macchina produttiva finalizzata esclusivamente al profitto, perderemo anche quella risorsa rara, irripetibile e in parte non rigenerabile rappresentata dagli areali di produzione del cibo

¹³ Il modello delle 10 R di Potting rappresenta un approccio che mette in luce le principali strategie di Economia Circolare che le imprese di vari settori possono implementare. Queste azioni sono state identificate e classificate in base a diversi livelli di circolarità. Si parte dalla R0, che sta per "Rifiutare", fino ad arrivare alla R9, che indica "Recuperare". Man mano che si scende dalla R0 alla R9, il livello di circolarità delle soluzioni tende a diminuire in termini di innovazione. Tali strategie possono essere identificate come segue: R0 – Rifiutare (Refuse); R1 – Ripensare (Rethink); R2 – Ridurre (Reduce); R3 – Riutare (Re-use); R4 – Riparare (Repair); R5 – Ricondizionare (Refurbish); R6 – Rigenerare (Remanufacture); R7 – Riquilificare (Repurpose); R8 – Riciclare (Recycle); R9 – Recuperare (Recover).

(SdT, 2011)¹⁴. Si potrebbe dunque parlare di una “Geografia della Circolarità” che emerge dalla ricerca In *Cibo Civitas: una prospettiva*, che pone il cibo oltre la sua natura di bene economico e lo posiziona nel ruolo di mediatore di un agire politico (Pettenati, Toldo, 2016). Una rappresentazione della complessa soggettività che produce territorialità e che ambisce a reagire, tramite l’adattamento e la trasformazione (Walker et al., 2004) e l’interconnessione (Pardo e Nam, 2016), agli effetti degli shock negativi di tipo naturale o socioeconomico che stiamo vivendo. In questa prospettiva, il censimento rappresenta un sistema complesso ma ricco di opportunità, composto da attori che ambiscono a creare benessere in equilibrio dinamico nel tempo con gli ecosistemi. La comprensione di questo sistema rappresenta la sfida del futuro, necessaria per lavorare sui molteplici quadri di riferimento cognitivi e valoriali presenti localmente e tradurli in un linguaggio connettivo, capace di esprimere progetti di economia circolare applicata al cibo e strategie politiche replicabili in altri contesti.

È tuttavia necessario porre l’accento su due questioni cruciali: l’analisi critica della mappatura e l’individuazione dei principali ostacoli di replicabilità. Le case histories individuate sono *best practices* nel loro ambito specifico ma allo stesso tempo, come tante altre realtà imprenditoriali, possono ancora migliorare prendendo in considerazione in chiave sistemica ulteriori interconnessioni. Effettivamente, adottare il "Thinking in System" (Meadows, 2008) può aiutarle a far evolvere ulteriormente le loro intuizioni sull'intero sistema alimentare e ridisegnare un food system che soffre ancora di molte dinamiche lineari. È un approccio di pensiero volto a considerare la realtà nella sua complessità olistica e in tal senso può essere utile anche per indagare eventuali ostacoli alla replicabilità. Dal censimento, infatti, emerge la necessità di un decisivo sostegno delle amministrazioni locali come principale ostacolo, soprattutto quando si parla di agire in contesti normativi assenti o poco chiari, come spesso accade quando si parla di eccedenze, sottoprodotti e rifiuti. Ma anche la scelta di passare da un modello economico fondato sulla competizione a uno collaborativo come richiede la circolarità, dove ad esempio il condividere vale di più del competere e del possedere, non è una cosa semplice. In molte situazioni sono emerse anche storie di resistenza al cambiamento, circostanze in cui gli ostacoli normativi o economici sembravano insuperabili, evidenziando contesti e situazioni in cui il *modus operandi* si è fossilizzato nel tempo, rendendo difficile persino il più semplice dialogo tra le persone. Tuttavia, con il contributo delle future generazioni e la loro capacità di innovazione, è possibile che emerga la necessità di adottare

¹⁴ ovvero quegli spazi geografici e temporali dove una specie è presente e interagisce in modo significativo e duraturo con l'ecosistema.



una visione di "One Health", che considera la salute umana e quella del pianeta come interconnesse e ugualmente importanti, quale unica strada percorribile per il futuro.

Bibliografia

Bourdieu P. (1980). *Le capital social. Notes provisoire*. in Actes de la recherche en sciences sociales, 31.

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

Calori, A., Dansero, E., Pettenati, G., & Toldo, A. (2017). *Urban food planning in Italian cities: a comparative analysis of the cases of Milan and Turin. Agroecology and Sustainable Food Systems*, 41(8), 1026-1046.

Canfield, M. C., Duncan, J., & Claeys, P. (2021). Reconfiguring Food Systems Governance: The UNFSS and the Battle Over Authority and Legitimacy. *Development*, 64(3–4), 181–191. <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00312-1>

Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism. (2021). *What's wrong with the Food Systems Summit?* <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/07/Common-analysis-EN.pdf>

Clapp, J., & Murphy, S. (2013). The G20 and Food Security: A Mismatch in Global Governance? *Global Policy*, 4(2), 129–138. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12039>

Commissione Europea. (2012, settembre 12). *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: L'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*.

Comune di Milano (2018). *Il sistema del cibo a Milano. Cinque priorità per uno sviluppo sostenibile. Rapporto realizzato con il supporto scientifico di EStà - Economia e Sostenibilità e finanziato da Fondazione Cariplo*.

Fassio F., Tecco N. (2019). *Circular Economy for Food. A systemic interpretation of 40 case histories in the food system*. Systems, Special issue: A Systems Approach to Sustainability within Agenda 2030 and across SDGs, 7(3), 43.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>

Fraser, M., Haigh, L., & Soria, A. C. (2023). *The Circularity Gap Report 2023*. Website: <https://www.circularity-gap.world/2023>

Giovanelli, G. (2022). *Le politiche urbane del cibo tra sostenibilità e crisi: La governance dei percorsi italiani (Vol. 91)*. Sapienza Università Editrice.

Lovins, A. B., Lovins, L. H., Hawken, P. (1999). *A roadmap for natural capitalism*. Harvard Business Review, Boston, USA.

Marino, D., Mazzocchi, G. (2019). *La pianificazione alimentare: concetti e modelli. Working Paper Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20, Roma, 2019*, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20001>

Meadows, D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green Publishing: White River

Junction, VT, USA.

Menegat, S., Ledo, A., & Tirado, R. (2022). Greenhouse gas emissions from global production and use of nitrogen synthetic fertilisers in agriculture. *Scientific Reports*, 12(1), 14490. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-18773-w>

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica. (2017). *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*. <https://www.mase.gov.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>.

Pardo, T. A. Nam. T. (2016), *A comprehensive view of the 21st century city: Smartness as technologies and innovation in urban contexts*, Smarter as the New Urban Agenda. Springer International Publishing, pp. 1-19.

Pettenati, G., & Toldo, A. (2018). *Il Cibo tra Azione Locale e Sistemi Globali. Spunti per una geografia dello sviluppo*.

Pettenati G., Toldo A. (2016), *Il sistema locale è un bene comune?* in *Introduzione a Cibo, cittadini e spazi urbani. Verso un’amministrazione condivisa dell’Urban Food Policy di Torino*, Quaderno Labsus a cura di Ciaffi D., De Filippi F., Marra G., Saporito E., Roma.

Potting J. Hekkert M., Worrell E. e Hanemaaijer A., (2017). *Circular economy: measuring innovation in product chains*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, PBL publication number 2544.

Raworth, K. (2017). *L’economia della ciambella*. Edizioni Ambiente, Milan, Italy.

Rickman, G.E. (1980). "The Grain Trade Under the Roman Empire". *Memoirs of the American Academy in Rome*. 36: 263. doi:10.2307/4238709. JSTOR 4238709

Rockstrom J., et al. (2009). *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. *Ecology and Society*, 14 (2): 32.

Roka, K. (2020). Environmental and Social Impacts of Food Waste. In W. Leal Filho, A. M. Azul, L. Brandli, P. G. özuyar, & T. Wall (Eds.), *Responsible Consumption and Production* (pp. 216–227). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95726-5_17

SdT, Società dei territorialisti/e (2011), *Bozza di manifesto per la società dei territorialisti/e* (terza stesura che integra i contributi pervenuti per il congresso), 15 novembre 2010 corretta gennaio 2011, www.societadeiterritorialisti.it.

Walker, B., Holling, C.S., Carpenter, S.R., Kinzig, A. (2004), *Resilience, Adaptability and Transformability in Social – ecological Systems*, in *Ecology and Society* n° 9, vol. 5.

Zamagni S. (2016), *Il cibo sia visto come bene comune*, intervento presso Forum Internazionale su Alimentazione e Nutrizione, *Mangiare meglio. Mangiare meno. Mangiare tutti*, promosso e organizzato da Fondazione Bcfn - Barilla center for food and nutrition, Università Bocconi, Milano.

IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO IN TEMPO DI PACE E IN TEMPO DI GUERRA: TRA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E AIUTO UMANITARIO

Maria Bottiglieri

Dottore di Ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici, diritti di cittadinanza

Responsabile attività di cooperazione internazionale, pace ed ECG della Città di Torino

maria.bottiglieri@comune.torino.it

Abstract

Il diritto al cibo adeguato è tutelato sia in tempo di pace, sia in tempo di guerra, in presenza cioè di situazioni che comportano la sospensione della tutela di diritti e libertà fondamentali, ad eccezione di quelli incompressibili i c.d. basic rights.

Il paper intende ripercorrere le principali misure di protezione internazionale del diritto al cibo: sia quelle attuate in tempo di pace, sia quelle assicurate in tempo di guerra, con un focus sull'accesso al cibo dei civili nei luoghi ove si svolgono conflitti armati (l'aiuto umanitario) e in contesti di maggiore stabilità (la cooperazione internazionale). Il contributo si completa di casi in materia di violazioni dell'accesso al cibo in tempo di guerra, esaminati da diversi organismi di giustizia internazionale.

The Right to adequate food is protected both in peacetime and in wartime, i.e. in situations that entail the suspension of the protection of fundamental rights and freedoms, except for those that cannot be compressed, the so-called basic rights.

The purpose of this paper is to outline the main international measures to protect the right to food in peacetime and in wartime, focusing on access to food for civilians during armed conflict (humanitarian aid) and in contexts of stability (international cooperation).

The paper is completed by some case-law about the violations of access to food in wartime, examined by various international justice bodies.

Keywords



Diritto al cibo adeguato, pace, cooperazione internazionale allo sviluppo, guerra, aiuti umanitari
Right to adequate Food, Peace, International development cooperation, War, Humanitarian Aid

Il diritto al cibo adeguato

La fame e l'abbondanza costituiscono le più grandi contraddizioni del nostro tempo: a fronte di 864 milioni di persone afflitte da una grave insicurezza alimentare (Fao, Ifad, Unicef, Wfp, Who 2024), fanno da “contrappeso”, circa un miliardo di persone in condizione di obesità, destinate a incrementare entro il 2035 (World Obesity Federation, 2024). Le cause di questo squilibrio non sono dovute all'insufficiente produzione di cibo, ma a una sua cattiva distribuzione, causata da molteplici fattori economici, sociali, ambientali. Già Aymarta Sen, analizzando i casi delle carestie in Bangladesh del secolo scorso, aveva evidenziato come queste non fossero dovute alla bassa disponibilità di cibo, ma ad altri fattori, tra cui l'assenza dei "titoli" (i diritti di proprietà) da parte dei gruppi più vulnerabili, la disoccupazione su larga scala e persino l'assenza di democrazia (Sen, 1982).

L'elaborazione di un diritto al cibo adeguato ha pertanto l'ambizione di farsi interrogare da tali squilibri e interpretarli.

Diritto al cibo inteso come il diritto “ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna” (Ziegler, 2004, 49).

Si tratta di un diritto umano (Eide, 2006; De Shutter, 2019), afferente la categoria dei *basic rights* (Shue, 1996, 20), ovvero quei diritti “il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti”, dunque un insieme di precondizioni per l'esercizio di ogni diritto fondamentale, una formula sintetica per individuare il "minimo morale" che dovrebbe guidare l'azione dei singoli e degli Stati. Nociolo duro di questi *basic rights* è l'obiettivo di proteggere la dignità umana, che ha ispirato la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, e di perseguire quella che il Presidente Roosevelt definiva la “terza libertà ovvero la libertà dal bisogno e dalla fame” (Bottiglieri, 2015a).

In una visione delle politiche pubbliche *Human rights oriented* il diritto al cibo adeguato costituisce il fondamento su cui si edificano le politiche alimentari, da quelle elaborate su scala internazionale ed europea (Bottiglieri, 2014; Bottiglieri, 2018) fino a quelle nazionali (Bottiglieri, 2015a; Bottiglieri, 2016 a), regionali (Bottiglieri, 2017e) e locali (Bottiglieri, 2017b; Bottiglieri, 2017c; Baradello, Bottiglieri, Fiermonte, Mascia, 2012).

La tutela del diritto al cibo adeguato in tempo di pace

Il diritto al cibo è un diritto umano fondamentale, riconosciuto da molteplici disposizioni giuridiche internazionali di carattere universale¹. La protezione internazionale di tale diritto è ulteriormente declinata sia in Carte che proteggono categorie specifiche di persone (donne, indigeni, fanciulli, ecc.), che in Carte di rilievo regionale (Americhe, Africa, Europa).

Settorializzare e regionalizzare la tutela di questo, come di molti altri diritti fondamentali, non costituisce un indebolimento della protezione giuridica o una sorta di "frantumazione dei diritti umani", ma è considerato un contributo al rafforzamento dell'universalità delle tutele (Cassese, 2010, 70-75).

Le fonti di tutela internazionale

Tra i meccanismi di protezione del diritto al cibo in tempo di pace sembra utile ripercorrere quelli rivolti a peculiari gruppi di persone (Bottiglieri, 2015a, 69-88 e Bottiglieri, 2014, 221-233) e in particolare:

1) le *donne*, che, malgrado il ruolo centrale, sia in veste di produttrici che di preparatrici di alimenti (si pensi anche al particolare ruolo che hanno nella fase di allattamento in cui le due funzioni sono unificate), sono il soggetto di diritto più discriminato nell'accesso al cibo e alle risorse che permettono di procurarsi il cibo, in particolare la terra (per l'accesso diretto) e il reddito da lavoro (che consente un accesso indiretto). Il diritto al cibo delle donne è garantito dal par. 26 del *General comment n. 12* (che evidenzia l'interdipendenza tra il diritto al cibo e il diritto alla salute delle donne) e dalla *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne* che si occupa di tutelare il diritto al cibo durante la gravidanza, nel momento del parto e dopo il parto (art 12), di proteggerla dalla discriminazione nell'accesso alla terra (art. 14) e di tutelare le pari opportunità nel matrimonio con riguardo al diritto di proprietà fondiaria (art. 16)²;

2) i *fanciulli*, tutelati dalla *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* in particolare dagli artt. 27 (sui programmi di assistenza alimentare), dall'art. 24 (sul dovere degli Stati di lottare

¹ Cfr. art. 25 *Dichiarazione universale dei diritti umani (Dudu)* e art. 11 *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (Cidesc)* (per la versione italiana dei testi di tali Carte internazionali cfr <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/database/Strumenti-internazionali/41>) come interpretati dal *General Comment N. 12 The Right to Adequate Food* (12 May 1999 – E/C.12/1999/5 in <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1999/en/87491>)

² Per il testo italiano cfr.: https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sulleliminazione-di-tutte-le-forme-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne-1979/25

contro la malattia e la malnutrizione fornendo alimenti nutritivi e acqua pulita) e dall'art. 6 (sul diritto alla vita)³;

3) *le comunità contadine e di pesca*, tutelate, con riguardo alle persone appartenenti al primo gruppo, dalle norme in materia di accesso alla terra e riforma agraria, in particolare l'art. 11 Cidesc; il par 13 del *General comment* n. 12, dove si chiarisce che il diritto al cibo richiede l'accesso fisico ed economico alle risorse, come la terra; la *Dichiarazione Fao di Roma del 1996* sull'accesso alle risorse naturali, come terra e acqua. Per pescatori e itticultori si fa riferimento anche al *Codice di condotta* adottato dalla Conferenza Fao del 1995 a cui sono collegabili le *Direttive Volontarie CFS per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale*⁴ con le quali si tracciano i principi e le pratiche a cui i governi possono far riferimento nell'amministrare i diritti di proprietà sulla terra e sulle risorse ittiche e forestali;

4) *i popoli indigeni* i cui diritti sono garantiti dalla *Convenzione n. 169 dell'Ilo*⁵ (che riconosce il diritto alla terra delle popolazioni indigene nonché il diritto a partecipare alle consultazioni che precedono qualsiasi esproprio di territori collocati nelle loro proprietà), dalla *Dichiarazione di Atitlán* dell'Aprile 2002, che evidenzia come negare il diritto al cibo alle popolazioni indigene significhi non solo negare la loro sopravvivenza fisica, ma anche le loro culture, tradizioni, lingue, spiritualità.

5) *le persone arrestate, detenute o imprigionate* il cui accesso al cibo è tutelato dalla *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, dall'art. 7 del *Convenzione Internazionale sui Diritti civili e politici* e dalla *Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone dalla tortura o da altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*. Queste convenzioni sono accompagnate da un'ampia casistica giurisprudenziale, che riconduce le diverse violazioni a trattamento inumano (quando ad esempio le autorità utilizzano nei riguardi del detenuto una delle c.d. "cinque tecniche di privazione sensoriale") o a tortura (nel caso di alimentazione forzata praticata in modi particolarmente cruenti) (Bottiglieri, 2017a, 307-324).

6) *i rifugiati per fame*, ovvero coloro che emigrano non volontariamente, per migliorare le loro condizioni di vita, ma perché necessitati a fuggire a seguito di situazioni di carestia tali da comportare gravi violazioni del diritto di essere liberi dalla fame, sono invece un gruppo vulnerabile non sufficientemente considerato e tutelato (Ziegler et al., 2011, 55).

³ Per il testo italiano cfr. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-internazionale-sui-diritti-dellinfanzia-e-delladolescenza-1989/28

⁴ Cfr. il testo su <https://www.fao.org/4/i2801e/i2801e.pdf>

⁵ Cfr su https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

La cooperazione territoriale come misura per rendere effettivo il diritto al cibo in tempo di pace

I meccanismi per rendere effettivo il diritto al cibo di ogni essere umano, in particolare di coloro che presentano maggiori vulnerabilità, sono essenzialmente di due livelli: uno di natura giustiziale e uno di natura politico. Il primo è attivato nei casi in cui una violazione c'è già stata e si ricorre alle corti o commissioni internazionali che presidiano questi meccanismi di protezione, i quali operano in un orizzonte di c.d. soft law (Golay, 2011). Il secondo livello di tutela, che costituisce altresì la via maestra per garantire i diritti in condizioni fisiologiche, prima cioè che la patologia della possibile violazione si manifesti, è quella delle politiche pubbliche: gli Stati, con le loro articolazioni territoriali, sono i primi titolari del dovere di garantire i diritti umani, incluso quello al cibo adeguato (Bottiglieri, 2014; Bottiglieri, 2015b). Le politiche attivabili possono essere *ab intra*, come le politiche alimentari, o *ad extra*, come le politiche di cooperazione internazionale, che costituiscono una delle principali misure in grado di garantire l'effettività del diritto al cibo adeguato (art. 11 Cidesc).

Le politiche di cooperazione allo sviluppo di natura alimentare si fondano su diverse fonti di soft law come l'Agenda 2030 (in particolare l'Obiettivo n. 2), che vede nel contrasto alla fame uno dei principali obiettivi perseguiti della comunità internazionale, e la legislazione europea, nazionale e regionale, dotate di differenti sistemi di tutela (Bottiglieri, 2020 a).

In questo quadro, nascono i differenti programmi di cooperazione allo sviluppo alimentare di livello bilaterale, multilaterale e anche di cooperazione territoriale. In particolare, la cooperazione decentrata sulle politiche alimentari locali rappresenta uno spazio privilegiato. Da un'analisi puntuale di casi studio e tipologie di cooperazione territoriale allo sviluppo di natura alimentare, (Magarini et al., 2017, 67-90) emerge che sul punto vi è stata una evoluzione significativa sotto il profilo metodologico. Le prime esperienze di cooperazione territoriale tra città del mondo sulle politiche alimentari hanno avuto ad oggetto diversificate politiche alimentari locali, non la singola *Local food policy* o *strategy* nel suo complesso con i connessi aspetti di *governance*; esse inoltre agivano prevalentemente su interventi di assistenza alimentare, più che di sviluppo sostenibile (Bottiglieri, 2020a). Diversi fattori hanno invece portato alla fase attuale, in cui la cooperazione allo sviluppo tesa a rafforzare le politiche locali idonee a garantire il diritto al cibo adeguato ha natura diversa. In primis, va evidenziato che l'oggetto della cooperazione decentrata non si sta spostando solo dai singoli progetti di natura assistenziale alle politiche locali in senso ampio (culturali,

commerciali ecc.), ma anche che il focus si sta spostando dai temi della sicurezza alimentare a quelli della c.d. sovranità e democrazia alimentare, che per gli enti territoriali è declinabile in termini di autonomia alimentare locale (Bottiglieri, 2017b, 15-22).

Altri fattori di rilievo della cooperazione allo sviluppo in materia alimentare sono i seguenti:

- la dimensione della intermunicipalità, che è l'orizzonte in cui si muovono le dinamiche del Milan urban food policy pact e di molte altre reti;
- la reciprocità dell'inter-sviluppo, ben evidenziata dalla geografia delle città vincitrici del Milan Pact Awards degli ultimi anni⁶ e dai casi in cui è stata proprio la cooperazione decentrata sui temi delle politiche alimentari ad aver ispirato talune città a elaborare le proprie politiche alimentari locali (Bottiglieri 2020 a);
- l'iterazione tra la food policy e alcune sfide di questo tempo, in particolare: le politiche di migrazione circolare e le azioni di educazione alla cittadinanza globale (Bottiglieri, 2020b) e la cooperazione territoriale sui beni comuni di natura alimentare (Bottiglieri, 2022);
- la multidimensionalità dell'approccio (Bottiglieri, 2020a; Bottiglieri, 2012);
- la *partnership-pubblico privata* negli strumenti di governance (Bottiglieri, 2006; Bottiglieri, 2016b; Bottiglieri, 2017d);
- la specularità tra politiche alimentari locali, tese a garantire il diritto al cibo adeguato in città, e le attività di cooperazione territoriale, tesa a rendere effettivo il diritto alla pace (Bottiglieri, 2020a) le cui tutele sono garantite a tutti i livelli di governo: da quello locale a quello globale⁷.

Il diritto al cibo in tempo di guerra

Il diritto al cibo adeguato è tutelato non solo in tempo di pace, ma anche in tempo di guerra, e in presenza di situazioni eccezionali (disastri antropici o naturali, come pandemie e terremoti) che possono comportare la limitazione o sospensione della tutela di diritti e libertà fondamentali, ma non dei *basic rights* (Ziegler et al., 2011, 101-108).

⁶ Cfr. <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/award/>

⁷ Questi i principali riferimenti normativi dei due diritti: A) la pace come obiettivo è indicata nell'art. 1 Statuto dell'ONU, art 3 TUE, art. 1 L 125/2014 in riferimento all'art. 11 Cost. e, per Torino, lett. m) art. 2 dello Statuto. B) Il diritto al cibo adeguato, garantito dall'art. 25 Duda e art. 11 Cidesc, può ritenersi riconosciuto indirettamente sia dal sistema giuridico europeo che dall'ordinamento italiano, fino ad arrivare alla lett. o) dell'art. 2 dello Statuto della Città di Torino.

La giustiziabilità del diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati

L'accesso al cibo è tutelato anche all'interno del diritto internazionale dei conflitti armati o diritto internazionale umanitario (Ronzitti, 2022, 19 e 159).

Le principali fonti di questa tutela sono riscontabili nelle disposizioni normative internazionali che regolano i conflitti armati, sia quelli di carattere nazionale che internazionale (Bottiglieri 2015a, 90-93) e in particolare:

- l'art. 54 del *Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra, relativo ai conflitti armati internazionali* sulla protezione dei beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile⁸;
- Il *Protocollo II addizionale della Convenzione di Ginevra* in particolare: l'art. 14 che vieta come metodo di guerra, di far soffrire la fame alle persone civili⁹; l'art. 17 che richiede che la popolazione trasferita per motivi connessi al conflitto sia accolta in contesti in cui sia loro garantita adeguata alimentazione;
- la *IV Convenzione di Ginevra di Protezione dei civili in tempo di guerra*¹⁰ con le sue diverse tutele tra cui si ricordano la Sezione III sui Territori occupati con l'art. 49 (che, in caso di trasferimenti forzati, richiede che sia assicurata alla popolazione, tra le altre cose, adeguata "nutrizione") e l'art. 55 sull'obbligo di vettovagliamento della popolazione occupata; l'art. 89 ultimo comma che richiede un supplemento di vitto a donne incinta, puerpere e bambini infraquindicenni;
- le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu come la Risoluzione n. 2417/2018 (Rafaniello 2024 e UN Security Council 2018).

La dottrina ritiene che non sia stato messo in luce in modo sufficiente il legame tra fame e reclutamento dei bambini nei conflitti armati (Ziegler et al., 2011, 33)¹¹.

Una specifica tutela del *diritto al cibo* è riconosciuta anche dall'art. 8 dello *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale* (Ronzitti, 2021, 242-246)¹², che definisce come crimine di guerra

⁸ Cfr. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Protocollo-I-addizionale-alle-convenzioni-di-Ginevra-del-12-agosto-1949-relativo-alla-protezione-delle-vittime-dei-conflitti-armati-internazionali/135

⁹ Cfr.- https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Protocollo-II-addizionale-alle-Convenzioni-di-Ginevra-del-1949-relativo-ai-conflitti-armati-non-internazionali-1977/136

¹⁰ Cfr. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-IV-relativa-alla-protezione-delle-persone-civili-in-tempo-di-guerra-1949/134

¹¹ A riguardo si ricorda che alla Convenzione sui diritti dell'infanzia si affiancano due Protocolli opzionali approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000: i protocolli opzionali su vendita, prostituzione e pornografia minorile e quello sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati su www.unicef.it

l'atto di affamare i civili come metodo di guerra consentendo di adire la Corte penale internazionale (Cpi) nei casi in cui il diritto al cibo sia violato nelle forme e nei modi previsti dallo Statuto. I casi esaminati dalla Corte nei suoi anni di vita sono piuttosto pochi, rispetto ai numerosi crimini di guerra commessi (Ronzitti, 2021, 245); le poche pronunce di tutela del diritto al cibo dei civili, si sono basate su disposizioni come quella in materia di distruzione o confisca di beni dell'avversario (Art. 8 co 2 lett e) par v) e par xii), sulla cui base, nel caso *The Prosecutor v. Germain Katanga*, la Cpi ha ritenuto colpevole l'imputato di vari crimini di guerra e contro l'umanità tra cui quello di attacco contro la popolazione civile, distruzione di proprietà e saccheggio (Bottiglieri, 2015a, 92)¹³. Anche la Corte internazionale di Giustizia (Cig) può tutelare specifiche dimensioni dell'accesso al cibo protette nei diversi trattati (tra cui anche quelli di Ginevra): due sono infatti le sue principali competenze, quella di dirimere le controversie fra Stati membri delle Nazioni Unite che hanno accettato la sua giurisdizione e quella a offrire pareri consultivi (Ronzitti, 2023, 312-322)¹⁴. I provvedimenti della Cig e della Cpi, pur essendo giuridicamente vincolanti per gli Stati firmatari delle rispettive convenzioni, non sono dotate di misure di esecuzione cogenti ecco perché sovente assumono un valore prevalentemente politico.

Non a caso è questo il valore delle recenti pronunce di questi due organismi in riferimento al conflitto di Gaza. Pur non potendo entrare nel merito di iter giurisdizionali relativi a un evento ancora in corso, e di natura provvisoria (potrebbero essere necessari anni per il provvedimento definitivo della Cig), può essere utile evidenziare, ai fini del tema qui proposto, i principali elementi analizzati dalle due Corti limitatamente alla tutela del diritto al cibo adeguato in questo sempre più cruento teatro di guerra.

Il primo elemento da evidenziare è relativo alle disposizioni normative invocate lo scorso 20 maggio dal Procuratore della Cpi per richiedere l'emissione dei mandati di arresto contro i leader dell'organizzazione terroristica Hamas e contro i rappresentanti del governo israeliano; mandati

¹² Cfr. lo *Statuto di Roma* su www.icc-cpi.int

¹³ Cfr sentenza pubblicata il 7 marzo 2014 in www.icc-cpi.int con cui è condannato l'attacco contro il villaggio di Bogoro, nel distretto di Ituri della Repubblica Democratica del Congo (RDC), avvenuto il 24 febbraio 2003 ad opera delle milizie Ngiti. La responsabilità di Katanga, ex leader dei miliziani congolese, è stata accertata ai sensi dell'articolo 25(3)(d) dello Statuto di Roma, per i crimini perpetrati dalle milizie Ngiti. In particolare, tale sentenza ha evidenziato che "in occasione di tale attacco, i beni appartenenti alla popolazione civile, principalmente Hema, di Bogoro ed essenziali alla sua vita quotidiana, in particolare lenzuola, mobili e diversi altri oggetti personali, viveri o anche bestiame e animali venivano portati via dagli aggressori nonché da donne e bambini" (n. 932)

¹⁴ Cfr. <https://www.icj-cij.org/court>

emanati dalla Corte il 21 novembre, dopo aver riscontrato fondati motivi della violazione dello Statuto di Roma¹⁵:

- nei confronti dei leader di Hamas, oltre i numerosi crimini di guerra e contro l'umanità oggetto di incriminazione (tra cui stupro, torture, detenzione di ostaggi, crudeltà varie), è stato addebitato anche il crimine di sterminio (art. 7 Statuto Cpi), inteso come “un'intenzionale sottoposizione delle persone a condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione, quali, tra l'altro, impedire l'accesso al cibo ed alle medicine” (Delli Santi, 2024)¹⁶;

- ai rappresentanti del governo di Israele è stato addebitato non solo il crimine contro l'umanità di sterminio, cui all'art. 7 Statuto Cpi nel senso predetto, ma anche il (finora poco invocato) crimine di guerra di “affamare i civili come metodo di guerra” (art. 8.2 lett b (xxv) Statuto Cpi), i cui principali elementi materiali sono: la privazione dei civili dei beni indispensabili alla sopravvivenza e l'intenzione specifica di affamarli come metodo di guerra¹⁷.

Entrambi i capi di accusa sono fondati su specifiche evidenze (una molteplicità di testimonianze, prove documentali in video, audio e fotografie, nonché di immagini satellitari passate al vaglio dell'autenticità) e sull'ulteriore garanzia della consulenza di un gruppo imparziale di giuristi di alto profilo, esperti nel diritto internazionale umanitario e nel diritto internazionale penale¹⁸.

Diversa dalla summenzionata procedura dinanzi alla Corte penale internazionale (Cpi) è l'accusa di genocidio sollevata dinanzi alla Corte internazionale di Giustizia (Cig).

Il crimine di genocidio può configurarsi sulla base di diversificati elementi materiali che ne integrano la fattispecie nelle quali il tema della fame dei civili può risultare marginale rispetto ad altri capi di accusa¹⁹.

In riferimento all'accusa mossa dal Sudafrica dinanzi alla Cig, invece, la sufficienza o insufficienza di adeguati aiuti alimentari alla popolazione civile palestinese di Gaza costituisce uno degli

¹⁵ Cfr Statement of ICC Prosecutor Karim A.A.Khan KC on the issuance of arrest warrants in the Situation in the State of Palestine, 21 Novembre 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-issuance-arrest-warrants-situation-state-palestine>

¹⁶ Cfr. Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I issues warrant of arrest for Mohammed Diab Ibrahim, Al-Masri (Deif), 21 Novembre 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-issues-warrant-arrest-mohammed-diab-ibrahim>

¹⁷ Cfr. Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant, 21 Novembre 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges>

¹⁸ Cfr. Decision on the 'Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine' N. ICC-01/18 5 February 2021 in <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/18-143>

¹⁹ Cfr. *le Accuse di genocidio ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Ucraina contro Federazione Russa)* su <https://www.icj-cij.org/case/182>, caso in cui la questione dell'accesso al cibo non emerge, per quanto sia stata evidenziata la violazione dell'art. 11 Cidesc sotto i profili della disponibilità e accessibilità di beni cerealicoli, in occasione dell'assedio a numerose città ucraine.

elementi dirimenti per configurare la sussistenza dello stesso crimine di genocidio, come si evince dalla documentazione processuale.

In primis vi sono le accuse del Sudafrica che ha denunciato due elementi caratterizzanti la condotta di genocidio: l'azione di Israele che ha portato alla fame la popolazione di Gaza e l'impedimento di aiuti umanitari alimentari.

Vi sono poi le difese di Israele, che si focalizzano sulla questione dell'accesso al cibo: in particolare, per dimostrare che le accuse di intento genocida mosse dal Sudafrica sono prive di fondamento, hanno evidenziato il suo impegno nel facilitare l'assistenza umanitaria anche alimentare alla popolazione di Gaza²⁰.

L'impedimento degli aiuti alimentari alla popolazione civile di Gaza è stato invece invocato come prova dell'intento genocida anche nelle "richieste di intervento" degli Stati, tra i quali vi è anche quella dell'Autorità Palestinese, che evidenzia il nesso causale tra gli insufficienti aiuti e l'incremento della fame e del pericolo di carestia²¹.

Infine vi sono le misure provvisorie ordinate dalla Corte a Israele con l'ordinanza 192/2024, la quale, pur non richiedendo a Israele di interrompere l'attività di legittima difesa dagli attacchi del 7 ottobre, ha riconosciuto la non manifesta infondatezza dell'accusa di genocidio e, ai fini di ovviare alla riconosciuta situazione umanitaria catastrofica di Gaza, ha ordinato a Israele di consentire l'ingresso di aiuti umanitari (inclusi quelli alimentari), senza limitazioni. Nel mese di marzo, la Corte ha reiterato a Israele tale ordine, in considerazione del principio di carestia iniziato a diffondersi nella Striscia; e ancora a maggio la Corte, rilevando l'insufficienza delle misure già attuate, ha ordinato di interrompere l'offensiva a Rafah, far entrare a Gaza un incremento di aiuti umanitari urgenti, previa apertura dei valichi di frontiera (Gentilucci, 2024)²².

Sulla connessione tra la fattispecie di genocidio e la procurata carestia, si sono peraltro soffermati i rapporti di due organismi di garanzia istituiti dall'Alto commissariato dei diritti umani dell'ONU, ovvero il Report sulla sovranità alimentare del popolo palestinese (General Assembly 2024a)²³ e il "Report sulla situazione dei Diritti umani nei Territori palestinesi" (General Assembly 2024b)²⁴.

²⁰ Cfr. Observations of the State of Israel in <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240315-wri-01-00-en.pdf>

²¹ Cfr. Request for intervention and declaration of intervention of the State of Palestine in <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240603-int-01-00-en.pdf>

²² Per gli atti processuali del caso Sud Africa vs Israele cfr <https://www.icj-cij.org/press-releases>.

²³ Sul mandato dello Speciale Relatore del diritto al Cibo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite e sui report dei 4 Speciali relatori che si sono succeduti nel tempo cfr. www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-food

²⁴ Sul mandato e i report della Speciale relatrice sulla situazione dei diritti umani in Palestina e dei suoi predecessori cfr. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-palestine>

Sulla mancanza di cibo delle vittime civili a Gaza (sia le numerose donne e bambini palestinesi, sia gli ostaggi israeliani ivi detenuti) si è soffermato anche il *Rapporto di aggiornamento semestrale sulla situazione dei diritti umani a Gaza* (Un Human Rights Office 2024).

Le misure che rendono effettivo il diritto al cibo in tempo di guerra

In tempo di guerra non esistono le condizioni per agire attraverso politiche di cooperazione internazionale, che sono attuabili in presenza di condizioni di stabilità minime.

La principale misura per rendere effettivo il diritto al cibo in tempo di guerra è quella dell'aiuto umanitario, spesso attuato grazie a "corridoi umanitari" attraverso i quali organismi terzi ai belligeranti, e altamente specializzati in questo genere di operazioni, hanno il consenso di poter attraversare fasce di territorio circoscritte dei teatri di guerra per far transitare cibo e alimenti di sussistenza, medicinali o gli stessi civili che necessitano di un particolare soccorso (Hoffman, 2020, 95-97).

Per consentire l'accesso di alimenti nei teatri di guerra occorre il consenso di entrambe le parti in conflitto o di chi controlla le porzioni del territorio interessato. Cosa che si sta ad esempio registrando anche nel programma di aiuti *Food for Gaza* promosso dal Governo italiano, in accordo con il Governo israeliano e l'Autorità palestinese, in collaborazione con le agenzie delle Nazioni unite specializzate negli aiuti alimentari (Fao e Wfp), delle principali agenzie umanitarie (Croce Rossa e Mezzaluna Rossa) e grazie agli aiuti alimentari raccolti da Coldiretti, Confagricoltura (Cutelli, 2024)²⁵.

Gli aiuti che entrano a Gaza costituiscono naturalmente una goccia rispetto alle necessità della popolazione, ma il tavolo *Food for Gaza* è un modello di aiuto umanitario multiattoriale, in uno dei teatri di guerra più complessi di questo tempo.

Tra le misure di tutela del diritto al cibo in tempo di guerra vanno menzionate anche quelle che consentono alle disposizioni internazionali di agire come limite alle procedure di *peace keeping*

²⁵ Per approfondimenti su questa iniziativa umanitaria cfr. anche i vari comunicati stampa sulle varie tappe e stati di avanzamento del programma su: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2024/03/food-for-gaza-litalia-insieme-a-fao-pam-e-ficross-lancia-un-tavolo-operativo-permanente/; https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2024/04/nota-farnesina-riunione-su-food-for-gaza-alla-presenza-del-mae-israeliano-katz/; <https://www.rainews.it/tgr/calabria/video/2024/06/scanner-per-gaza-aiuti-umanitari-gioia-tauro-porto-7093960d-5c3f-4d9c-ad5a-6ea0dcd12783.html>; e <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/food-for-gaza-nuovi-aiuti-italiani-nella-striscia>

previste dallo Statuto delle Nazioni Unite, tra cui l'*embargo*²⁶. Tale sanzione, infatti, rischia di violare le stesse disposizioni del Patto di Ginevra, relative al divieto di affamare i civili, come rilevato nel caso del primo embargo contro l'Iraq degli anni '90, quando la sofferenza anche alimentare dei civili aveva determinato l'approvazione, da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite, del programma *Oil-for-food* ("petrolio in cambio di cibo"). Tale programma aveva permesso all'Iraq di vendere petrolio nel mercato mondiale, in cambio di cibo, medicine, e altre necessità umanitarie della popolazione irachena, senza per questo agevolarlo nella ricostruzione del proprio esercito.

Tale Programma si basava su: 1) la Risoluzione 706 del 15 agosto 1991 che consentiva all'Iraq di vendere petrolio scambiandolo con generi alimentari; 2) la Risoluzione 986 del 1995 con cui si confermava che l'Iraq poteva vendere fino a \$ 1 miliardo per finanziare il Programma *Oil-For-Food*. Sotto l'egida dell'ONU, venne venduto sul mercato mondiale petrolio per più di 130 milioni di dollari²⁷. Anni dopo la fine del programma sono stati rilevati fenomeni di corruzione internazionale che hanno aggirato il meccanismo previsto dalle Nazioni Unite (Crivelli 2003) e che, negli anni successivi, hanno portato all'avvio di commissioni di inchiesta e procedimenti giudiziari, le cui pronunce sono state emanate solo di recente (Franceschinelli 2024).

Nonostante tale programma, la sofferenza per fame della popolazione è stata oggetto di denuncia dagli stessi organismi delle Nazioni Unite preposti al controllo del rispetto dei diritti umani. In particolare, la Sottocommissione sui diritti umani, evidenziando la necessità di rispettare le Carte internazionali, ha sin da subito preso atto dell'intensificarsi delle sofferenze patite dal popolo iracheno, in particolare i bambini, i cui patimenti avevano portato in molti casi alla morte prematura. In seconda istanza ha evidenziato che il programma *oil-for-food* stava andando incontro solo a una parte dei bisogni vitali della popolazione, mentre invece gli standard di vita, la nutrizione, l'istruzione e la salute della popolazione continuavano a deteriorarsi. Parimenti anche tutte le attività economiche erano seriamente colpite, in particolare nei settori della fornitura di beni essenziali come acqua potabile, elettricità e agricoltura. Infine, evidenziando che "qualsiasi embargo che condanna un popolo innocente alla fame, alle malattie, all'ignoranza e anche alla morte costituisce una flagrante violazione dei diritti economici, sociali e culturali nonché del diritto alla vita delle persone interessate e del diritto internazionale", la Sottocommissione ha fatto appello alla comunità internazionale affinché fossero revocate le disposizioni relative all'embargo che stava

²⁶Cfr. l'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite su <https://unipd-centrodiritiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/carta-delle-nazioni-unite-1945>

²⁷Cfr la scheda del programma Oil-for-food in <https://www.un.org/Depts/oip/background/index.html>

colpendo pesantemente la situazione umanitaria della popolazione irachena (Commission of Human Rights 2001). Lo stesso Alto commissariato per i diritti umani, riesaminata la questione e constatando, tra l'altro, le difficoltà di accesso al cibo della popolazione irachena concluse affermando che il dovere di garantire tale diritto e gli altri diritti sociali ed economici, non ricadeva solo sulla responsabilità dei singoli Stati, ma anche sull'intera comunità internazionale (Ohchr 2000; Bottiglieri 2015a, 92-93)²⁸.

Il problema della relazione fra le sanzioni economiche e il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali è stato affrontato anche dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, nel General comment n. 8/1997, ove è stato effettuato un focus specifico sul diritto al cibo (Economic social Council 1997)²⁹. In particolare, il Comitato ha evidenziato che le disposizioni della Cidesc non possono essere considerate non operative o inapplicabili solo perché gli obiettivi di sicurezza internazionali richiedono l'imposizione di sanzioni. E d'altra parte, così come la comunità internazionale insiste affinché ogni Stato rispetti i diritti civili e politici dei suoi cittadini, allo stesso modo anche la comunità internazionale stessa deve fare il possibile per proteggere almeno l'essenza dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione colpita da embargo (Battista, 2002).

La violenza dei sistemi alimentari

Un ultimo fattore che incide sulla effettività del diritto al cibo è la violenza dei sistemi alimentari, intesi come quelle reti necessarie per produrre e trasformare il cibo e fare in modo che questo arrivi al consumatore. Lo Speciale Relatore del diritto al cibo ha evidenziato, in particolare, l'esistenza di quattro forme di violenza, tra loro interconnesse, che possono verificarsi sia in tempo di pace che in tempo di guerra:

1) la discriminazione, che consiste nell'impedire a una persona l'accesso ai prodotti alimentari e ai mezzi e alle strutture per ottenerli, sulla base di disabilità, classe sociale, stato giuridico, etnia, sesso, religione;

²⁸ L'Alto commissariato per i diritti umani ha così evidenziato: "Pur notando che è obbligo dello Stato interessato di adottare misure al massimo delle proprie risorse disponibili per fornire la massima protezione possibile per la protezione dei diritti economici, sociali e culturali di ogni individuo vivente nella sua giurisdizione, l'Alto Commissariato è consapevole che gli strumenti internazionali sui diritti umani assegnano ai governi e alla comunità internazionale il dovere di adoperarsi per garantire la realizzazione di tutti i diritti fondamentali, compreso il diritto al cibo, salute, istruzione e alloggio".

²⁹ Così si è espresso l'Economic and Social Council: "(le sanzioni) sono spesso causa di ostacoli significativi nella distribuzione di prodotti alimentari, prodotti farmaceutici e forniture di servizi igienico-sanitari, compromettendo la qualità del cibo e la disponibilità di acqua potabile, interferendo gravemente con il funzionamento dei sistemi sanitari e di istruzione di base, e minando il diritto al lavoro".

2) i danni fisici o gli attacchi all'integrità fisica e psicologica: in particolare sono state individuate cinque situazioni in cui i sistemi alimentari causano sistematicamente danni fisici: malnutrizione e carestia, violenza sessuale e di genere, misure coercitive unilaterali (embargo o sanzioni economiche), conflitto armato, diritto umanitario;

3) la violenza ecologica: i sistemi alimentari industriali hanno un impatto massiccio sull'ambiente, minano i diritti alla vita, alla salute, all'acqua e al cibo e compromettono il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile;

4) la cancellazione, che può riferirsi all'indifferenza collettiva che rende invisibili alcuni individui e gruppi come i popoli espropriati delle loro terre ancestrali per esser lasciati sradicati, dispersi e dimenticati.

Lo Speciale Relatore ha evidenziato che tale violenza è sistemica, è il risultato di scelte umane, pertanto non è naturale o inevitabile e che molti sistemi alimentari si basano sulla violenza e al tempo stesso la generano.

Sulla base di queste analisi, il Relatore speciale ha elaborato una serie di raccomandazioni tese a eliminare ogni forma di violenza presente nei sistemi alimentari e di promuovere la transizione da un'economia basata su relazioni di dipendenza e di estrattivismo all'agroecologia (General Assembly, 2022).

Per concludere

Queste brevi note evidenziano che il diritto al cibo adeguato, pur godendo di ampie tutele giuridiche sotto il profilo formale, non appare protetto in modo altrettanto adeguato dal punto di vista sostanziale: non in tempo di pace, non in tempo di guerra.

Le ragioni di tale inadeguatezza della effettività delle tutele non sembra potersi ridurre a mere questioni di inosservanza del diritto da parte di Stati, gruppi e persone. I casi studio menzionati evidenziano la complessità degli scenari contemporanei, che appaiono molto più articolati di quelli che hanno portato alla redazione delle Carte internazionali attualmente in vigore. Complessità che emerge da una serie di fattori, tra i quali: la non univocità del concetto di guerra (e di pace) e la sua negazione semantica (il termine è spesso sostituito da espressioni come resistenza, legittima difesa/preventiva, operazione di polizia internazionale); la multiformità della violenza e delle forme di instabilità; la sovrapposizione tra sedicenti forze di liberazione nazionale e organizzazioni terroristiche; la sovrapposizione tra colpi di stato e operazioni di accentramento amministrativo. E infine la diffusa e progressiva accettazione di stragi di vittime civili come effetti collaterali “necessari” di azioni belliche le più diverse. La liquidità dei confini tra guerra e pace pone sfide a tutti. Agli stati e alla comunità internazionale è richiesto un

ripensamento condiviso delle misure che, in questo mutato scenario, possono rendere effettive le tutele dei diritti fondamentali, proprio a partire da diritti basilari come il diritto al cibo. Alle autorità locali, che normalmente sono strutturate per operare in tempo di pace e non di guerra, è richiesto di interrogarsi sulle nuove vie per promuovere attività di cooperazione territoriale nel settore alimentare anche in tempo di instabilità diversificata. Fino ad ora le soluzioni individuate da enti come la Città di Torino sono state plurali, prevedendo interventi sia diretti (quando possibile) che indiretti (ovvero promossi grazie a Ong e Agenzie internazionali): dagli aiuti allo sviluppo rurale delle comunità contadine delle città-partner all'assistenza alimentare di profughi e persone vulnerabili, dal rafforzamento istituzionale delle politiche locali alimentari (acqua, rifiuti, mercati alimentari) all'aiuto alla ricostruzione del tessuto imprenditoriale nel settore food; dal sostegno alle filiere alimentari di prodotti tipici alla *governance* della local food policy.

Non vi sono ricette preconfezionate e ogni percorso nasce necessariamente da un'attenta lettura della situazione, dal dialogo con i partner territoriali e locali e all'ascolto delle autorità diplomatiche e istituzionali competenti.

Lista degli acronimi

Cidesc	Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
Cig	Corte internazionale di Giustizia
Cpi	Corte penale internazionale
Dudu	Dichiarazione universale dei diritti umani
Fao	Food and Agriculture Organization
Ifad	International fund for Agricultural Development
Ohchr	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti umani)
Onu/Un	Organizzazione delle Nazioni unite / United nations
Unicef	United nations International Children's Emerecy Fund
Wfp	World Food Programme
Who	World Health Organization

Ringraziamenti

Alle costruttrici e ai costruttori di pace, giustizia e riconciliazione

Bibliografia

Baradello M., Bottiglieri M., Fiermonte L., Mascia P. (a cura di) (2012). *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo “4cities4dev. Access to good, clean, fair food: the food community experience”*, Torino 3-4 Novembre 2011. Roma: Anci Comunicare. Pubblicato anche in www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/biblioteca/pdf/cibo_e_citta.pdf > (ultima consultazione 2/11/2024).

Battista, F. (2001-2002). *Sanzioni economiche all'Irak: una questione di etica pubblica*, Tesi di laurea in filosofia del diritto, Università di Ferrara. Relatrice L. Gianformaggio, https://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/battista.pdf > (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2006). *Processi e metodologie delle politiche di cooperazione decentrata: il format di gestione e organizzazione amministrativa della Città di Torino*. In M. Baradello, M. Bottiglieri, S. Chicco (a cura di), *Città e culture per la cooperazione e la pace* (pp. 75-159). Torino: Cosmpolis, http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/citta_e_culture_low.pdf> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2012), *La cooperazione internazionale nel sistema delle autonomie locali, Orientamenti Sociali Sardi*, 2/2012: 62-82

Bottiglieri, M. (2014). *Il diritto a un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*. In P. Macchia (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 Novembre 2012 (pp. 61-98). Roma: Aracne (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia, diretta dal Prof. G. Cordini).

Bottiglieri, M. (2015a). *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, POLIS Working Papers, 222, <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/polis0222.pdf>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2015b). Tra “solidarietà alimentare” e “fraternità conviviale”. Il diritto al cibo e i nostri doveri”, *Munera*, 2/2015: 65-75.

Bottiglieri, M. (2016a). La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/3/2016 in <[www.forumcostituzionale](http://www.forumcostituzionale.it)> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2016b). Dal diritto alla città del cibo, l’Urban Food Policy. Verso nuove forme di partnership pubblico-privata. In D. Ciaffi, F. De Filippi, G. Marra, E. Saporito (a cura di), *Cibo, spazi urbani, cittadini. Verso un’amministrazione condivisa dell’Urban food policy di Torino - Primo Quaderno Labsus*, Dicembre 2016, su <www.labsus.it> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2017a). Il diritto al cibo adeguato e l’alimentazione dei detenuti: tra tortura e trattamento inumano degradante. In M. Di Giovanni, C.R. Gaza, G. Silvestrini (a cura di), *Le nuove giustificazioni della tortura nell’età dei diritti* (pp. 307-324). Perugia: Morlacchi.

Bottiglieri, M. (2017b). L’autonomia alimentare di Torino per una Urban Food Policy ‘Right to food oriented’. In M. Bottiglieri, G. Pettenati, A. Toldo (a cura di), *Turin Food Policy: Buone pratiche e prospettive* (pp. 15-22). Milano: FrancoAngeli, <http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/Turin_Food_Policy_ITA_.pdf> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2017c). Il diritto al cibo in città. Senso e possibilità, *JUNCO – Journal of UNiversities and international development Cooperation*: 388-393, <<https://www.ojs.unito.it/index.php/junco/article/view/2174>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2017d). Da cooperazione decentrata a partenariato territoriale. La cooperazione allo sviluppo degli Enti locali nelle prime attuazioni della nuova Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (L. 11 agosto 2014 n. 125), *Labsus*, 3/2017 del 14/3/2017 <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/03/Cooperazione_Internazionale_Bottiglieri.pdf> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2017e). L'autonomia alimentare delle Regioni, *Diritti Regionali*, 1/2017
<https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2016/10/documento-integrale1.pdf> (ultima consultazione 2/11/2024).

Bottiglieri, M. (2018). Le autonomie locali sono tenute ad attuare ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 Ottobre 2013. In G. Cavaggion, J. Luther, *Osservatorio per le Autonomie Locali (2014-2017)* (pp. 333-357). Roma: Aracne.

Bottiglieri, M. (2020a). Le città unite dalla Local Food policy e dalla Cooperazione decentrata. In E. Dansero, D. Marino, G. Mazzocchi, Y. Nicolarea (a cura di), *Lo spazio delle politiche locali del cibo: temi, esperienze e prospettive* (pp. 11-18). Torino: Celid (Collana Atlante del Cibo).

Bottiglieri, M. (2020 b). Decentralised Cooperation and Global Education in Turin. In G. La Rocca, R. Di Maria and G. Frezza (eds.), *Media, Migrants and Human Rights. In the Evolution of the European Scenario of Refugees' and Asylum Seekers' Instances* (pp. 187-202). Berlin: Peter Lang.

Bottiglieri, M. (2022). Biens communs et pactes de coopération décentralisée. In S. Segapeli (a cura di), *Vous avez dit espace commun ?* (pp. 73-89). Berlin : Peter Lang.

Cassese, A. (2010). *I diritti umani oggi*. Roma-Bari: Laterza.

Crivelli G. (2003). Oil for food: la legge e l'inganno, *IlSole24Ore* 28/3/2003

Cutelli, E. (2024). I camion italiani di Food for Gaza, 8 novembre 2024, <<https://it.wfp.org/storie/i-camion-italiani-di-food-gaza>> (ultima consultazione 29/11/2024).

Delli Santi, M. (2024). Il ruolo della Corte Penale Internazionale nella crisi di Gaza. I fondamenti giuridici della richiesta dei mandati di arresto del Procuratore della Corte penale internazionale, *Giurisprudenzapenale.it*, 21/5/2024, <<https://www.giurisprudenzapenale.com/2024/05/21/il-ruolo-della-corte-penale-internazionale-nella-crisi-di-gaza-i-fondamenti-giuridici-della-richiesta-dei-mandati-di-arresto-del-procuratore-della-corte-penale-internazionale>> (ultima consultazione 2/11/2024).

De Schutter, O. (2019). *International human rights laws*. Cambridge: Cambridge University Press.

Economic and Social Council (1997). The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights: 12/12/1997. E/C.12/1997/8, CESCR General comment n. 8, <<https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1997/en/52393>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Eide, A (2006). Article 27: the right to an adequate standard of living. In *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden-Boston.

Franceschinelli, F. (2024). Programma Oil for food e corruzione internazionale: la condanna delle compagnie petrolifere non viola l'art. 7 della CEDU, *DPCEOnline* 16/4/2024, <<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/2104/2236>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Fao, Ifad, Unicef, Wfp and Who, (2024). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*, Rome. <<https://doi.org/10.4060/cd1254en>> (ultima consultazione 2/11/2024).

General Assembly, A/HRC/52/40 (2022). *Conflict and the Right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Michael Fakhri, 29 December 2022* <www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5240-conflict-and-right-food-report-special-rapporteur-right-food> (ultima consultazione 2/11/2024).

General Assembly A/79/171 (2024 a). *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Michael Fakhri Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, 17 July 2024 <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/212/30/pdf/n2421230.pdf>> (ultima consultazione 2/11/2024).

General Assembly A/79/384 (2024 b). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967: Francesca Albanese. Genocide as colonial erasure*, 1 October 2024, <<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/a79384-report-special-rapporteur-situation-human-rights-palestinian>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Gentilucci, P. (2024 a). Corte Internazionale di Giustizia: Israele deve sospendere l'operazione di Rafah, *Diritto.it*, 28/5/2024 <<https://www.diritto.it/corte-internazionale-giustizia-israele-sospenda/>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Hoffman, S. (2020). Humanitarian corridor. In A. De Lauri (edited by), *Humanitarianism: Keywords* (pp. 95-97). Leiden-Boston: Brill, <<https://www.cmi.no/publications/file/7316-humanitarianism-keywords.pdf>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Golay, C. (2011). *Droit à l'alimentation et accès à la justice*. Bruxelles : Bruylant.

Magarini, A., Nicolareu, Y., Dansero, E., Bottiglieri, M. (2017). Urban Food Policies: Decentralized .Cooperation and African Cities, *Revue internationale des études du développement*, 232, 4 (fascicolo monografico *Stratégies internationales des collectivités territoriales*, sous la direction de Bernard Husson, Sadio Soukouna et Yves Viltard) : 67-90.

Rafaniello, M. (2024). Guerra e fame. L'insicurezza alimentare nel diritto internazionale e umanitario, *JUNCO – Journal of UNiversities and international development COoperation*, 1/2024 <<https://ojs.unito.it/index.php/junco/article/view/11029/9083>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Ronzitti, N. (2022). *Diritto internazionale dei conflitti armati*. Torino: Giappichelli.

Ronzitti, N. (2023). *Diritto internazionale*. Torino: Giappichelli.

Sen, A (1982). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: OUP.

Shue, H (1980). *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton (NY): Princeton University Press, II ed.

Un Human Rights – Office of the High Commissioner Occupied Palestinian Territory (2024). *Six-month update report on the human rights situation in Gaza*, 8 November 2024 <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20241106-Gaza-Update-Report-OPT.pdf>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Ohchr (2000). *The human rights impact of economic sanctions on Iraq. Background Paper prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights for the meeting of the Executive Committee on Humanitarian Affairs*, 5 September 2000, <<https://www.casi.org.uk/info/undocs/sanct31.pdf> > (ultima consultazione 2/11/2024).

Commission of Human Rights (2001). *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Humanitarian situation of the Iraqi population*, decision 2001/115 del 16 agosto 2001, <<https://www.casi.org.uk/discuss/2003/msg00121.html> > (ultima consultazione 2/11/2024).

Un Security Council, S/RES/2417 (2018). *Resolution 2417 (2018) Adopted by the Security Council at its 8267th meeting, on 24 May 2018* <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/159/35/pdf/n1815935.pdf>> (ultima consultazione 2/11/2024).

World Obesity Federation (2024). *World Obesity Atlas 2024*, London <<https://data.worldobesity.org/publications/?cat=22>> (ultima consultazione 2/11/2024).

Ziegler, J. (2004). *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*. Milano: Tropea (ed. orig. *Le droit à l'alimentation*. Paris : Mille et une nuits - Librairie Arthème Fayard, 2003).

Ziegler J., Golay C., Mahon C., Way S.A. (2011). *The Fight for the Right to Food*, Palgrave Macmillan, London

“GUERRA E FAME”. L’INSICUREZZA ALIMENTARE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Mario Rafaniello*

*Università “Luigi Vanvitelli”, Caserta. mario.rafaniello@unicampania.it

Abstract

Con la nota risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza dell’Onu è stato esplicitamente riconosciuto il legame tra fame e conflitti armati in termini generali, provocando un’ondata di dibattito e ulteriori studi sul tema. L’insicurezza alimentare intenzionalmente indotta da operazioni militari si è notevolmente accresciuta negli ultimi anni riguardando ormai centinaia di milioni di persone. L’inquadramento della fame quale strumento di guerra nel diritto internazionale umanitario, però, è tutt’altro che agevole e ciò rende altrettanto difficoltoso punire i responsabili. Il presente contributo offre alcune riflessioni in merito.

With the well-known resolution 2417 of the UN Security Council, the link between hunger and armed conflicts was explicitly recognized in general terms, provoking a wave of debate and further studies on the topic. Food insecurity intentionally induced by war operations has increased significantly in recent years, now affecting hundreds of millions of people. The classification of hunger as an instrument of war in international humanitarian law, however, is far from easy and this makes it equally difficult to punish those responsible. This paper offers some reflections on this subject.

Keywords

Insicurezza alimentare, diritto internazionale umanitario, conflitti armati, risoluzione 2417

Un’emergenza più attuale che mai

In occasione della 43^a sessione della Conferenza della Food and Agriculture Organization (Fao), tenutasi nel luglio 2023, è stato letto – da parte dell’Osservatore Permanente della Santa Sede presso le Organizzazioni e gli Organismi delle Nazioni Unite per l’Alimentazione e l’Agricoltura¹ – un

¹ Il riferimento è alla Fao, all’International Fund for Agricultural Development (Ifad) e al World Food Programme (Wfp).

messaggio destinato ai partecipanti inviato da Papa Francesco. Nelle accorate righe in questione, il Santo Padre ha richiamato l'attenzione sul terribile legame tra fame e conflitti armati, fonte di disperazione, esodi di massa e povertà assoluta per milioni di persone nel mondo, senza contare anche l'impatto degli eventi climatici estremi e i disastri naturali. Nell'amara constatazione che l'obiettivo "Fame Zero" dell'Agenda 2030² ad oggi non possa essere raggiunto nei tempi auspicati dalla comunità internazionale, il Papa afferma che povertà, disuguaglianze, e mancanza di accesso alle risorse di base come cibo, acqua potabile, sanità e educazione, sono nel loro insieme un grave affronto alla dignità umana. La risposta, si ribadisce con forza, deve tenere conto delle comunità locali, delle persone e dei loro bisogni, non essere calata dall'alto da organismi interessati solo al profitto. Il messaggio invita la "famiglia delle nazioni" a lavorare congiuntamente e cooperare, permettendo alle organizzazioni internazionali, come la Fao in primis, di svolgere efficacemente il loro mandato (Sala Stampa della Santa Sede, 2023).

Incrociando i dati forniti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) e dallo Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) emerge che, dal 2019 ad oggi, le persone nel mondo soggette a grave insicurezza alimentare a causa di fattori multipli sono aumentate di centinaia di milioni (Sipri, 2022). Questi fattori, cui fare riferimento, sono il risultato del susseguirsi – appunto – di shock climatici, conseguenze della pandemia e dei conflitti armati (Ochoa Martínez, 2023). Il primo di questi elementi è ampiamente presente nel diritto internazionale, rappresentando da decenni un settore in progressivo sviluppo. Il secondo, invece, ha chiamato la governance globale a prendere misure improvvisate e drastiche, nella speranza non si ripeta tale scenario. I conflitti armati, al contrario, non sembrano essere né debellati, né rispettosi delle più basilari regole del diritto internazionale umanitario. Emerge, allora, in tutta la sua brutalità il tema della fame, intesa come strumento di guerra mirato ad affamare i civili o costringerli a lasciare le loro terre. Da premettere che nel diritto internazionale e nella letteratura viene utilizzato il termine anglosassone "starvation", traducibile come "fame" oppure "inedia"; il riferimento è alla privazione dei beni di prima necessità (es. viveri, medicinali, carburante ed altre fonti di sussistenza) perpetrata a danno della popolazione civile (Simla, 2023).

Un punto cardine nel cercare di innalzare l'allarme, nonché un tentativo concreto di stabilire ulteriori confini sui metodi di guerra che possono provocare immani sofferenze, è la risoluzione 2417 del 2018 adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cds), più avanti oggetto di un

² Il riferimento è al *Sustainable Development Goal* n. 2, "Zero Hunger".

approfondimento dedicato. Essa ha riconosciuto senza mezzi termini il rapporto tra conflitto armato e fame, condannando l'uso della seconda come arma per il primo e ponendo la questione sotto il profilo della pace e della sicurezza internazionale³. Trattasi della prima volta che ciò viene riconosciuto, in termini generali, al più alto livello del sistema multilaterale internazionale; nelle precedenti risoluzioni era stata condannata la carestia deliberatamente causata ma in singoli paesi (Pérez de Armiño, 2023). A “spingere” verso questa presa di coscienza negli ultimi anni è stato, oltre a quanto descritto, l'aumento delle carestie (World Food Programme, 2019), con un punto di svolta nel 2017 con le tragedie patite da Nigeria, Sud Sudan, Somalia e Yemen che hanno portato sull'orlo di questo baratro oltre 20 milioni di persone. Questi scenari hanno scosso la comunità internazionale e l'opinione pubblica imponendo una decisa presa di posizione da parte dei grandi attori globali. Nel 2020, a confermare tale sensibilità, è stata l'assegnazione del Premio Nobel per la pace al World Food Programme.

Questa breve introduzione fotografa la gravità della situazione per quanto riguarda l'insicurezza alimentare provocata dai conflitti armati. L'intreccio tra questi due elementi, apparentemente scontato e atavico, dal punto di vista del diritto internazionale umanitario presenta alcuni tratti complessi. Innanzitutto, la fame può essere provocata da una molteplicità di cause: distruzione di impianti di produzione o infrastrutture agricole, avvelenamento di riserve d'acqua, interruzione o sabotaggio degli approvvigionamenti alimentari, aggressioni agli operatori umanitari, inutilizzabilità dei campi, soppressione dei capi di bestiame, dispersione della forza lavoro e così via. La casistica è pressoché infinita e non sempre il nesso di causalità è chiaro o immediato; ciò può rendere molto difficile stabilire il regime delle responsabilità. A tal proposito, come si dirà in seguito, il nocciolo del problema è sia la “reale” possibilità di perseguire i responsabili, sia la classificazione stessa dei “crimini di fame” nel diritto internazionale (Dowd, 2021). L'aumento e la disponibilità di prove in merito, dovuta a nuovi metodi di rilevazione e all'incessante lavoro sul campo delle varie organizzazioni internazionali o organizzazioni non governative (Ong), ha portato alcuni studiosi a proporre nuovi punti di vista sulla possibilità di ascrivere i crimini di fame tra quelli contro l'umanità e di genocidio, al di là dell'attuale riconoscimento pacifico come crimine di guerra.

Le principali fonti nel diritto internazionale

³ Si legge nel testo: «Reiterating its primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, in this connection, its commitment to address conflict-induced food insecurity, including famine, in situations of armed conflict [...]».

L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 sancisce il diritto di ogni individuo “ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione”. Quest'ultimo, quale diritto umano di seconda generazione, è in generale disciplinato da un ampio ventaglio di strumenti convenzionali, come il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 che tutela, nel corpo dell'art. 11, il diritto ad un livello di vita adeguato, comprensivo dell'alimentazione, e il diritto alla libertà dalla fame (Di Turi, 2023⁴). Citando altre fonti, l'art. 12 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979, in aggiunta, garantisce un'alimentazione adeguata alle donne durante la gravidanza e l'allattamento. L'art. 24 della Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 esorta le Parti a lottare contro la malnutrizione dei bambini e fanciulli, anche mediante “l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale”. Infine, l'art. 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 impone alle Parti la prevenzione del “rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità”. Come si può intuire da queste righe, sono numerose le fonti di primaria importanza nel diritto internazionale che riconoscono a vario titolo il diritto alla sicurezza alimentare, con una particolare attenzione a quelle categorie di persone più soggette a rischi, specialmente se coinvolte in un conflitto armato. Questo diritto fondamentale, purtroppo, risente molto più di altri delle tante linee di frattura che attraversano l'età contemporanea: scarsità di risorse, disastri ambientali, crisi economiche, tensioni geopolitiche, recrudescenza delle crisi non internazionali su base etnico-religiosa. Occorrerebbe, come auspica l'Agenda 2030, una seria presa in considerazione di politiche globali fondate sulla pacifica convivenza e sulla solidarietà, riconoscendo il diritto all'alimentazione nei fatti come diritto umano. Si ritiene che ciò non possa che passare da una vera e rinnovata cultura dei diritti umani ben al di là di quanto scritto nella Dichiarazione del 1948 (Squillaci, 2017).

Premesso che durante un conflitto armato debbano trovare applicazione sia i diritti dell'uomo che il diritto internazionale umanitario (in un rapporto che, in caso di conflitto, la Corte internazionale di Giustizia considera rispettivamente tra *lex generalis* e *lex specialis*; Ronzitti, 2021), il diritto al cibo va – ovviamente – separato dall'utilizzo della fame come strumento di guerra. Pertanto, ciò comporta

⁴ Nella medesima fonte l'autore, a proposito dell'attuale offensiva russa in Ucraina, afferma come la stessa abbia comportato la violazione dell'art. 11 del Patto “sotto i profili della disponibilità e accessibilità di beni cerealicoli, in particolare in occasione dell'assedio a numerose città ucraine, realizzato ricorrendo a pratiche di *starvation* come metodo di condotta delle ostilità”.

il passaggio allo studio delle principali fonti in materia del diritto internazionale umanitario, iniziando, quindi, dalle note Convenzioni di Ginevra del 1949 e i loro Protocolli aggiuntivi del 1977. Quest'ultimi hanno rinforzato

la protezione ed il rispetto della popolazione civile, già largamente prevista dall'art. 3 comune alle quattro convenzioni che declama le regole assolute di umanità da rispettare in ogni circostanza (Sommaruga, 2012).

La c.d. Ginevra IV (relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra) si occupa solo di garantire a determinate figure, come gli internati, un'alimentazione sufficiente a garantirne normali condizioni di salute⁵, con disposizioni mutate dalla c.d. Ginevra III relativa al trattamento dei prigionieri di guerra⁶. Più utili ai fini della ricerca sono le disposizioni contenute nei due Protocolli: il Primo, che si riferisce alla protezione delle vittime di conflitti armati internazionali, contiene all'art. 54 le basi per l'inquadramento della fame come metodo di guerra vietato nei confronti dei civili. Viene fatto divieto di "attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile", privandola dei mezzi di sussistenza al fine di provocarne deliberatamente la fame (o lo spostamento) "quale che sia lo scopo perseguito". Al di là delle deroghe subito previste in caso della sussistenza delle forze armate avversarie e per fini diversi, quali l'appoggio a un'azione militare, è fatto comunque divieto di intraprendere azioni tali da lasciare alla popolazione civile "alimenti e acqua in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi". Parte di quanto disposto da questo articolo si ritrova all'art. 14 del Secondo Protocollo, relativo anch'esso alla protezione delle vittime dei conflitti armati ma, in questo caso, non internazionali. Sinteticamente, vengono ribaditi i divieti di usare la fame come metodo di guerra a danno dei civili e di intraprendere azioni tali da compromettere, a tale scopo, i beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione.

Mezzo secolo dopo le Convenzioni ginevrine un passo decisivo fu segnato dallo Statuto della Corte penale internazionale (Cpi) del 1998 che, agli artt. 6, 7 e 8 definisce rispettivamente il crimine di genocidio e i crimini contro l'umanità e di guerra. È principalmente l'ultimo di questi articoli che bisogna guardare, in particolare al par. 2, lett.b), punto xxv), secondo cui è da ascriversi ai crimini di guerra "affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili, privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi come previsto dalle Convenzioni di Ginevra". Affinché si configuri l'ipotesi, devono essere presenti quattro elementi: la

⁵ Cfr. artt. 36, 76, 89, 91, 108.

⁶ Cfr. artt. 26, 30, 72.

condotta deve essersi svolta nel contesto di un conflitto armato internazionale; l'autore era a conoscenza delle circostanze che stabiliscono l'esistenza di un conflitto armato; l'autore ha privato i civili di oggetti indispensabili alla loro sopravvivenza; l'autore intendeva affamare i civili "as a method of warfare". Mettendo da parte i dubbi sollevati in dottrina su questa disposizione, ciò che sembra chiaro è che essa non consente di perseguire le "conseguenze involontarie", come ad esempio una cattiva gestione sociale o altre inadempienze generali nel mancato raggiungimento degli standard di *good governance* promossi a livello internazionale (Conley, De Waal, Murdoch, Jordash, 2018). Un riconoscimento indiretto, poi, potrebbe considerarsi nell'ambito del genocidio all'art. 6, lett. 5) dello Statuto, riferito alla deliberata sottoposizione di persone appartenenti ad un gruppo "a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso". Resta del tutto escluso un riconoscimento, diretto o indiretto, nel caso dei crimini contro l'umanità (Dowd, 2021).

A dimostrazione della costante evoluzione della tematica, nel dicembre 2019 lo Statuto della Cpi è stato oggetto di una riforma che ne ha ampliato la giurisdizione per i crimini di guerra anche ai conflitti armati non internazionali. Un dettaglio non di poco conto alla luce della quantità e violenza delle guerre civili nel mondo, fonte di continue carestie. La modifica allo Statuto (adottata all'unanimità partendo da un'iniziativa diplomatica della Svizzera; Aspenia online, 2023), tra l'altro, mira quindi a rendere applicabile la giurisdizione della Cpi all'utilizzo della fame come metodo di guerra nei confronti della popolazione civile nelle crisi interne. Questa "estensione" prova a colmare una lacuna abbastanza evidente nel diritto internazionale poiché, come accennato, il problema di questo tipo di crimini è tanto riuscire a documentarli e ad investigarvi che mettere i responsabili dinanzi alle proprie responsabilità (Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione svizzera, 2021).

Gli strumenti appena esaminati compongono il quadro articolato del diritto internazionale umanitario in merito alla fame a danno dei civili intenzionalmente provocata dalle operazioni militari e forniscono, comunque, dei punti fermi sotto il profilo teorico e come base per la perseguibilità di questi crimini tanto nei conflitti internazionali che in quelli interni. L'incorporazione frammentaria di queste disposizioni internazionali nei singoli ordinamenti nazionali ha provocato, secondo la dottrina, un problema di responsabilità: in virtù del principio di sovranità, infatti, è difficile ritenere responsabili gli attori rilevanti nei conflitti non internazionali (Pérez de Armiño, 2023). Ultimo tassello di questa impervia evoluzione è la risoluzione 2417 del Cds, su cui dedica un apposito paragrafo.

La risoluzione 2417 e il *vicious cycle between armed conflict and food insecurity*

Nel 2016 Ban Ki-moon, allora Segretario Generale dell'Onu, osservò che ben dieci delle più gravi crisi alimentari del mondo, in quel momento storico, erano causate da una guerra, e che le persone interessate dal dramma aumentavano costantemente (Mondo Internazionale, 2023). Quelle crisi localizzate tra Africa e Medio Oriente riaccesero il dibattito nella governance globale portando il Cds a prendere, ancora una volta, una netta posizione, ma in questo caso di respiro molto più ampio. Il riferimento è alla citata risoluzione 2417 che sostanzialmente riconosce l'insicurezza alimentare causata dai conflitti armati come una questione di pace e sicurezza, condannando l'uso della fame come metodo di guerra. La principale novità è che rispetto alle precedenti risoluzioni in questa occasione il problema è posto in termini generali. La risoluzione, in aggiunta, riporta in apertura il dato shock di complessivamente 74 milioni di persone che soffrono l'insicurezza alimentare o, ancor peggio, in situazioni di conflitto armato; quest'ultime sono tra le principali ragioni di simili tragedie umane. Il Cds, preoccupato per i crescenti numeri di queste crisi, afferma con forza la necessità di riconoscere *the need to break the vicious cycle between armed conflict and food insecurity*, che può manifestarsi con impatti diretti che spaziano dall'abbandono delle aree di pascolo o pesca alla distruzione di scorte di cibo, dall'interruzione dei mercati alimentari all'aumento dei prezzi, fino alla riduzione dell'accesso alle forniture fondamentali per la preparazione del cibo come acqua e combustibile. Inoltre, il testo, dopo aver opportunamente richiamato le Convenzioni di Ginevra e i loro Protocolli aggiuntivi⁷, ricorda l'obbligo delle Parti contraenti e di quelle coinvolte in un conflitto armato di rispettare e far rispettare il diritto internazionale umanitario in ogni circostanza, sottolineando che *using starvation of civilians as a method of warfare may constitute a war crime*. Ancora, alle Parti in conflitto è indirizzato l'invito al rispetto del diritto internazionale umanitario nei confronti dei civili che comprende anche l'evitare di distruggere i mezzi necessari di produzione e distribuzione del cibo (es. fattorie, mulini, siti di stoccaggio, bestiame, impianti di acqua potabile, ecc.). Altro invito di grande importanza, da parte del Cds, è di non privare l'accesso ai civili di questi mezzi di sopravvivenza, compreso l'ostacolare intenzionalmente l'approvvigionamento e l'accesso ai soccorsi umanitari necessari per rispondere all'insicurezza alimentare. Se ciò dovesse accadere, l'organo potrebbe prendere in considerazione l'adozione di misure sanzionatorie laddove opportuno e in linea con la pratica esistente. Le misure possono essere applicate a individui o entità che ostacolano *the delivery of humanitarian assistance, or access to, or distribution of, humanitarian assistance*. Infine, punto chiave della risoluzione è l'esortazione agli Stati di condurre indagini

⁷ Fonti richiamate più volte nel testo della risoluzione.

tempestive, imparziali ed efficaci, nell’ambito della loro giurisdizione, sui casi di *use of starvation of civilians as a method of warfare*, compreso il rifiuto illegale di consentire l’aiuto umanitario ai civili oggetto di conflitti armati. Si tratta di misure di natura preventiva che intendono stimolare la responsabilizzazione degli Stati stessi nel documentare e denunciare al Cds questi crimini.

Complessivamente, merito di questa risoluzione è stato quello di “rafforzare” il quadro esistente nel diritto internazionale, a partire dai numerosi inviti ed esortazioni rivolte alle Parti coinvolte sia sulla prevenzione degli atti mirati alla creazione di insicurezza alimentare che alla loro condanna. Il testo del Cds ha fatto proprie le istanze ginevrine e dello Statuto del Cpi, compreso il divieto di impedire l’accesso agli aiuti umanitari e la compromissione delle infrastrutture utili alla sopravvivenza, dettaglio rilevante soprattutto nei conflitti interni dove maggiore può essere il coinvolgimento di ampie aree popolate da civili e, quindi, le conseguenze devastanti della fame (Fantahun Tefera, 2022). Nonostante le difficoltà insite nello stabilire chiaramente dei nessi causali e quindi delle responsabilità nei crimini di fame, l’aver riconosciuto in questa risoluzione la relazione tra civili e mezzi/infrastrutture per garantirne la sopravvivenza è un passo importante. Profili più problematici presentano invece le possibili sanzioni e, in generale, l’efficacia della risoluzione “sul campo”.

I limiti della risoluzione

Al netto dei suddetti meriti, gli studiosi non hanno tardato a sollevare talune perplessità. Le linee d’azione proposte dalla risoluzione, preventiva e punitiva, seppur promettenti sembrano scarsamente realizzabili. Le modalità d’attuazione appaiono vaghe e l’applicazione delle sanzioni soffre di prevedibili calcoli geopolitici, rendendo giocoforza necessario uno “sforzo” di volontà politica (Pérez de Armiño, 2023). Nell’invitare tutte le Parti coinvolte nel conflitto a rispettare i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale umanitario, si sottolinea l’importanza di garantire libero accesso del personale umanitario ai civili (anche per gli Stati confinanti), cooperando con il Coordinatore umanitario dell’Onu e con le agenzie di quest’ultima per fornire tale accesso. A queste realtà devono altresì fornirsi informazioni, da parte degli Stati e del Segretario Generale dell’Onu, riguardo casi di rifiuto illegale dell’accesso umanitario laddove esso possa costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il problema, però, è che questa delicata parte della risoluzione si chiude con una non meglio precisata disponibilità nel prendere in considerazione tali informazioni e, *when necessary*, adottare misure adeguate. In dottrina questo passaggio è stato definito un “punto cieco” della 2417 (Fantahun Tefera, 2022), poiché impedire l’accesso agli aiuti altro non comporta che il creare le condizioni per una carestia (o per aggravarne una già in corso). Altro problema rispetto a

queste misure sanzionatorie è che esse sono con poca probabilità applicabili ai gruppi armati non statali, sempre più protagonisti di operazioni a danno dei civili e dei loro mezzi di sopravvivenza. Ritorna allora l'importanza anche dell'azione sul campo, mirata non solo all'aiuto umanitario ma anche alla documentazione dei fatti, operata con tecniche moderne e scevre da condizionamenti, così come la cooperazione tra Stati che laddove rilevino condotte illegali devono adoperarsi nel senso richiesto dal Cds, anche applicando sanzioni agli Stati responsabili. Così facendo, le informazioni possono essere portate all'attenzione della governance e dell'opinione pubblica globale, generando lo slancio politico necessario per affrontare il problema nell'agenda della comunità internazionale, anche nel senso di un eventuale negoziazione con le Parti coinvolte nel conflitto (Linares Quero, Pérez de Armiño, Sánchez Montero, 2023).

Punti cardine della 2417, in sintonia con il diritto internazionale umanitario, come si è visto sono la prevenzione delle cause che portano all'insicurezza alimentare e l'accesso da parte dei civili agli aiuti umanitari. Altrettanto importanti sono le attività di raccolta delle prove e delle testimonianze dei crimini di guerra, le attività di informazione sul legame tra fame e conflitti armati presso l'opinione pubblica e la ricerca di consenso internazionale intorno a questi temi propugnata sia dalle organizzazioni internazionali che dalle Ong. Ad ogni modo, è constatabile la necessità di rafforzare i sistemi di informazione sull'insicurezza alimentare indotta dai conflitti armati. Queste richieste vengono sollevate da alcuni governi, agenzie multilaterali, organizzazioni umanitarie e istituti di ricerca; lo scopo è permettere ai suddetti sistemi di fornire regolarmente prove sulla relazione tra eventi violenti e vulnerabilità alimentare (Linares Quero, Pérez de Armiño, Sánchez Montero, 2023). Lo strumento più comune nel settore umanitario per determinare lo stato di sicurezza alimentare in determinate aree geografiche o popolazioni è la classificazione conosciuta come Integrated Food Security Phase Classification (Ipc; Clark, 2021). Tramite questo strumento multi-partner i governi, le agenzie Onu e le Ong, la società civile e altri attori rilevanti possono mettere in pratica la cooperazione necessaria per valutare con precisione la gravità della situazione secondo precisi standard riconosciuti a livello internazionale⁸. L'Ipc definisce 5 fasi di sicurezza alimentare: Generale sicurezza alimentare; Moderata insicurezza alimentare; Acuta crisi alimentare e dei mezzi di sostentamento; Emergenza umanitaria; Carestia/Catastrofe (Azione contro la Fame, 2024).

⁸ Per esempio, secondo l'analisi svolta nel dicembre 2023 dall'Ipc si stima che nel maggio 2024 oltre un milione di persone saranno soggette a rischio carestia nella Striscia di Gaza. Lo scenario più probabile prevede il raggiungimento della fase 5 dell'Ipc. Cfr. <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/alerts-archive/issue-97/en/>.

La consapevolezza è che proprio questo sia il più grande limite della risoluzione, cioè introdurre una cooperazione internazionale che sia davvero capace di intervenire tempestivamente e responsabilizzare gli autori delle condotte vietate fino a stimolare l'intervento della Cpi. Se da un lato gli attori umanitari cercano di migliorare questi sistemi per anticipare le crisi e raccogliere prove, dall'altro in dottrina si ritiene che gli stessi sistemi patiscano delle debolezze per quanto riguarda l'analisi dei conflitti o il collegamento tra atti specifici nei conflitti o specifici esiti di carestia o di crisi (Maxwell, 2019). Risulta vitale, allora, l'importanza di numerose iniziative promosse sia da gruppi di Paesi che da organizzazioni di società civile, tese alla promozione per la concreta attuazione della 2417 in tal senso nonché per promuovere al contempo una maggiore responsabilità e il perseguimento dei crimini di fame (Pérez de Armiño, 2023).

Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che nella grande cooperazione internazionale e nella responsabilizzazione degli attori globali possa trovarsi l'unica linea d'azione concreta per mettere un freno all'uso indiscriminato della fame come metodo di guerra. A rimetterci sono milioni di civili indifesi, quasi sempre in contesti regionali già afflitti da spirali di violenza e tensioni dove lo stesso intervento di natura umanitaria spesso risulta materialmente ostico. È anche vero che così come la fame può essere una conseguenza dei conflitti armati ne può essere l'origine, soprattutto nei conflitti interni dei paesi più poveri. Inoltre, la fame può avere anche origini più ampie e difficilmente afferrabili, compresi i rapporti di forza e le relazioni politiche, processi decisionali, sociali ed economici, a livello tanto internazionale che interno (Jaspars, Murdoch, Majid, 2022). Garantire il diritto umano ad un'alimentazione sana dovrebbe essere anch'essa una priorità, come auspica l'Agenda 2030, ma si può constatare che gli attuali sistemi alimentari, per eccesso o per difetto, stanno fallendo in tutto il mondo. Entro il 2050 si prevede che la popolazione mondiale toccherà i 10 miliardi sullo sfondo di condizioni climatiche tanto imprevedibili quanto devastanti. Se non vengono affrontate adeguatamente e parallelamente queste sfide citate in apertura del contributo, al di là della retorica, le ambizioni della governance globale riguardo i sistemi alimentari e le possibilità di sviluppo dei paesi che soffrono saranno irrealizzabili, alimentando all'infinito quel *vicious cycle* citato dal Cds (Läderach, Pacillo, Thornton, Osorio, Smith, 2021). Ritornando proprio alla 2417, essa ha il merito di porre un apice sul riconoscimento *uti universi* del legame tra fame e guerra, in evoluzione rispetto alla posizione *uti singuli* delle risoluzioni precedenti, esprimendo un consenso globale di condanna nonché un potenziale impulso politico nel voler rafforzare le norme internazionali, regionali e nazionali sul tema.

Un altro problema, come si ricorderà, riguarda lo Statuto della Cpi su questa tipologia di crimini, non prevedendo esso alcun tipo di riconoscimento tra i crimini contro l'umanità per l'uso della fame come arma di guerra. Anche in questo caso, gli studiosi propongono due possibili linee d'azione riguardo la perseguibilità della fame come crimine contro l'umanità laddove la si inquadri, rispettivamente, tra i crimini di sterminio e gli atti inumani (Dowd, 2021). Ad esempio, l'art. 7, par. 2, lett. b) include nella nozione di "sterminio" la sottoposizione intenzionale delle persone "a condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione, quali impedire l'accesso al vitto ed alle medicine". Nell'altro caso, rinvenibile al par.1, lett. k), seppur in assenza di riferimenti al cibo o alla fame, gli studiosi ritengono che la categoria degli "altri atti inumani" si ponga come "the most appropriate existing crime by which to prosecute starvation" in quanto rappresenta una categoria residuale in base alle quali possono essere perseguite violazioni di analoga gravità (Ventura, 2019). Nonostante queste proposte, la realtà è che affinché possa configurarsi il reato in oggetto, è necessario che gli atti siano stati compiuti con intenzionalità; ciò comporta l'effettiva difficoltà, all'interno di un processo, di dimostrare tale intenzionalità dell'autore degli atti (Simla, 2023).

Se sono certamente apprezzabili le condanne e le dure prese di posizione dell'Onu e dei suoi organi, deve realisticamente constatarsi che il Cds ha affrontato nel tempo il tema dei diritti umani nei conflitti armati in maniera incoerente (The Lancet, 2024). Per esempio, riguardo ai cambiamenti climatici e alle loro conseguenze sull'esacerbazione dei conflitti (tra cui la scarsità di risorse), la riluttanza di alcuni membri permanenti del Cds a proporre tavoli di discussione deriva in parte dalla volontà di non far emergere gli impegni sulla questione non mantenuti (Ochoa Martínez, 2023). Inoltre, i rapporti di forza tra Stati (semplicemente la geopolitica), fatti di alleanze e rivalità, hanno quasi sempre la priorità e ciò comporta l'impossibilità di giungere ad azioni politiche collettive indirizzate a fermare gli atti riprovevoli commessi a danno dei civili da determinati governi (The Lancet, 2024). Gli esperti, a tal proposito, ricordano come le sanzioni che il Cds può imporre a persone o entità che impediscono la fornitura, l'accesso o la distribuzione di assistenza umanitaria ai sensi della risoluzione 2417 richiedano l'unanimità, fattore praticamente inesistente in questi casi (Ips, 2024).

D'altronde, è questo il compito del diritto internazionale umanitario. Un diritto nato dalla guerra, che fa sentire la sua voce dinanzi alle violenze estreme nelle contese tra Stati o tra questi e i movimenti armati di opposizione, che non ha il compito di giudicare le cause dei conflitti ma piuttosto ricordare ai belligeranti il rispetto del principio di umanità, arginando le sofferenze patite dalle persone

(Sommaruga, 2012). La cooperazione internazionale⁹ a tutto tondo auspicata dalla 2417 può essere la pietra angolare su cui costruire nuove logiche d'intervento ma solo a patto che essa agisca mettendo da parte interessi egoistici e lasciando spazio esclusivamente ai diritti fondamentali. Chiudendo con le parole del Santo Padre riguardanti il binomio “guerra e fame”:

Los gobiernos, las empresas, el mundo académico, las instituciones internacionales, la sociedad civil y los individuos deben hacer un esfuerzo conjunto, dejando a un lado lógicas mezquinas y visiones sesgadas, para que todos salgan beneficiados y nadie quede postergado (Sala Stampa della Santa Sede, 2023).

Bibliografia

Clark H. (2021), *Starving Tigray*, World Peace Foundation, Somerville;

Conley B., De Waal A., Murdoch C., Jordash W. (2018), “Can we prosecute starvation?”, Briefing Paper May 1, World Peace Foundation, pp. 1-6;

Di Turi C. (2023), “Conflitto armato russo-ucraino, diritto al cibo della popolazione ucraina nelle aree contese e sicurezza alimentare internazionale”, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, pp. 285-312;

Dowd C. (2021), “Starvation, Conflict and Data: Considerations for Crimes against Humanity”, University of Malta, Centre for Study and Practice of Conflict Resolution, 1, pp. 71-88;

Fantahun Tefera F. (2022), “The United Nations Security Council Resolution 2417 on Starvation and Armed Conflicts and Its Limits: Tigray/Ethiopia as an Example”, *Global Responsibility to Protect*, 14 (1), pp. 20-27;

Jaspars S., Murdoch C., Majid N. (2022), *Digital feast and famine: Digital technologies and humanitarian law in food security, starvation and famine risk*, World Peace Foundation-PeaceRep, Somerville-South Bridge;

Läderach P., Pacillo G., Thornton P., Osorio D., Smith D. (2021), “Food systems for peace and security in a climate crisis”, *The Lancet*, 5 (5), pp. 249-250;

⁹ Si veda la fitta collaborazione coordinata dall'Onu con altre organizzazioni e agenzie internazionali in merito alla tragedia in corso nella Striscia di Gaza. Recentemente, anche questo partenariato ha affermato che lo stato di carestia in quei territori sarà tanto imminente quanto catastrofico. Cfr. <https://www.hrw.org/news/2024/04/09/gaza-israels-imposed-starvation-deadly-children>.

Linares Quero A., Pérez de Armiño K., Sánchez Montero M. (2023), “Improving famine early warning systems: a conflict-sensitive approach, Conflict”, *Security & Development*, 23 (1), pp. 23-42;

Maxwell D. (2019), “Famine early warning and information systems in conflict settings: Challenges for humanitarian metrics and response”, citato in Dowd C. (2023), “Food-related violence, hunger and humanitarian crises”, *Journal of Peace Research* 2023, 60 (6), pp. 935-950;

Ochoa Martínez E. (2023), “New Threats to International Peace and Security: Pandemics, Food Security and Climate Change”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 127, pp. 23-36;

Pérez de Armiño K. (2023), “El hambre como arma de guerra y la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad”, *Revista Diecisiete*, 9, pp. 167-172;

Ronzitti N. (2021), *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino;

Sommaruga C. (2012), “Il Diritto internazionale umanitario e il suo rispetto: una sfida permanente”, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 79 (1), pp. 25-34;

Squillaci F. (2017), *(H)ave Cibus. Le nuove frontiere del diritto alimentare*, Primiceri Editori, Savona;

Stockholm International Peace Research Institute (2022), *Sipri Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security. Sintesi in italiano*, Sipri-T.wai, Solna-Torino, 2022;

The Lancet (2024), “Starvation as a weapon of war must stop”, *The Lancet*, 403 (10434), p. 1309;

Ventura M.J. (2019), “Prosecuting Starvation under International Criminal Law,” *Journal of International Criminal Justice*, 17 (4), citato in Dowd C. (2021), “Starvation, Conflict and Data: Considerations for Crimes against Humanity”, *University of Malta, Centre for Study and Practice of Conflict Resolution*, 1, pp. 71-88.

Website

Aspenia online, (<https://aspeniaonline.it/fame-e-carestia-come-arma-di-guerra/>) (20/05/2024);

Azione contro la Fame (<https://azionecontrolafame.it/news/classificazione-ipc-insicurezza-alimentare-5-fasi/>) (22/05/2024);

Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione svizzera
(<https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2021/05/aushungern-kriegsverbrechen.html>) (11/05/2024);

Ips (<https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/hunger-as-a-weapon-of-war-7381/>) (27/05/2024);

Mondo Internazionale (<https://mondointernazionale.org/post/la-fame-usata-come-arma-di-guerra>)
(19/05/2024);

Sala Stampa della Santa Sede
(<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/07/03/0490/01096.html>)
(13/05/2024);

Simla (<https://www.simlaweb.it/starvation-come-crimine-guerra/>) (23/05/2024);

World Food Programme, (<https://it.wfp.org/comunicati-stampa/i-conflitti-peggiorano-la-fame>)
(11/05/2024).

Lista degli acronimi

Cds Consiglio di Sicurezza dell'Onu

Cpi Corte penale internazionale

Fao Food and Agriculture Organization

Ifad International Fund for Agricultural Development

Ipc Integrated Food Security Phase Classification

Ong Organizzazioni non governative

Onu Organizzazione delle Nazioni Unite

Sipri Stockholm International Peace Research Institute

Wfp World Food Programme

IL CIBO COME *LEGAL COMMONS*: DALLA TEORIA ALLA PRATICA

Maurizio Di Masi*

*Ricercatore di diritto privato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Perugia,
maurizio.dimasi@unipg.it.

Abstract: Il contributo propone una ridefinizione del diritto al cibo come *commons*, così valorizzando l'aspetto dell'accesso alle risorse alimentari e l'importanza della partecipazione democratica alle scelte strategiche di tutta la filiera agroalimentare.

The paper proposes a redefinition of the right to food as a commons, thereby highlighting the aspect of access to food resources and the importance of democratic participation in the strategic decisions of the entire agri-food chain.

Keywords: diritto al cibo, proprietà, povertà alimentare, beni comuni, *commoning*

Introduzione: povertà alimentare e accesso al cibo

Ancora nel 2020, invero, il mondo si trova ad affrontare un problema enorme riguardo alla malnutrizione: fra 720 e 811 milioni di persone soffrono la fame¹.

La più recente risposta politica e giuridica delle Nazioni Unite alle sfide globali per assicurare il diritto al cibo si trova nella celebre *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu, ove l'obiettivo 2 è proprio quello di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile»².

Tale obiettivo si mostra sempre più attuale anche nel contesto italiano. Secondo il *Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs) 2020* dell'Istat, che offre le misure statistiche finalizzate al monitoraggio dell'Agenda 2030 per il nostro Paese, nel 2019 l'1,6% delle famiglie italiane presenta segnali di insicurezza alimentare, cioè dichiara di non aver avuto, in alcuni periodi dell'anno, denaro sufficiente per comprare cibo e di non potersi permettere un pasto proteico almeno due volte a

¹ Fao, Ifad, Unicef, Wfp and Who. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, Fao.

² Si veda <https://www.unric.org/it/agenda-2030>.

settimana. Il dato è in leggero rialzo, per la prima volta dal 2013³, nel mentre la povertà assoluta italiana è cresciuta ancora nel 2023 riguardando 2milioni e 234 mila famiglie⁴.

Il quadro complessivo mostra l'urgenza di ripensare lo statuto giuridico del cibo: il modo in cui esso viene prodotto, distribuito, venduto e consumato, infatti, dovrebbe – almeno secondo l'approccio internazionale dell'Agenda 2030 – essere sostenibile economicamente, socialmente ed ecologicamente. Approccio che trova una fondamentale sponda teorica e pratica nella concezione giuridica dei *commons*⁵, concezione volta a garantire a tutti l'accesso al cibo.

Il cibo come bene comune

Il problema principale nel teorizzare un diritto dei beni comuni sta nella difficoltà di autonomizzarsi da un paradigma, quello della proprietà privata individuale, tuttora presentato come forma giuridica prevalente della relazione tra cose e persone⁶. Non solo, dato che questo paradigma ha finito per estendersi ai beni immateriali, tramite la tutela della proprietà c.d. intellettuale⁷. Il merito delle speculazioni sui *commons* è stato allora proprio quello di aver mostrato la possibilità di adottare un paradigma proprietario diverso da quello moderno, che come noto fa perno sull'esclusività individualistica (*ius excludendi alios*), paradigma che separa la titolarità del diritto di proprietà dall'accesso ai beni comuni. La concettualizzazione giuridica dei beni comuni, in tal senso, comporta una riconsiderazione del diritto di proprietà e l'elaborazione di nuovo paradigma dominicale incentrato sulla solidarietà e sulla sostenibilità, che al di là della pluralità di voci da cui è espressa, converge su un netto rifiuto della prospettiva di una integrale mercificazione (*commodification*) del mondo e una intensa domanda di partecipazione democratica al governo delle *res communes*.

La logica dei beni comuni ha avuto una prima, importante traduzione in termini giuridici nei lavori della Commissione presieduta da Stefano Rodotà e incaricata di predisporre le linee guida di una riforma dell'assetto giuridico dei beni pubblici⁸. Tale proposta voleva superare la distinzione seguita dal codice civile tra demanio e patrimonio e intendeva suddividere i beni in tre categorie: beni comuni,

³ Il materiale statistico è reperibile on-line sul sito dell'Istat, al link <https://www.istat.it/it/archivio/260102>.

⁴ Vedi <https://www.istat.it/it/archivio/295348>.

⁵ Cfr. Marella M.R. (2017), "The Commons as a Legal Concept", in 28 *Law & Critique*, pp. 61-86.

⁶ Cfr. Salvi C. (2021), *L'invenzione della proprietà. La destinazione universale dei beni e i suoi nemici*, Venezia, Marsilio.

⁷ Boyle J. (2003), "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", in 66 *Law & Cont. Prob's* 33, 37.

⁸ La Commissione è stata istituita con il D.m. del 21 giugno 2007 e il risultato del suo lavoro è lo Schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile. Il testo del disegno di legge delega e una sintesi della relativa relazione di accompagnamento sono reperibili in Marella M.R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, Ombre corte, p. 161 ss.

beni privati e beni pubblici⁹. Nel disegno di legge delega, i beni comuni erano definiti come le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, al libero sviluppo della persona e la cui titolarità potesse appartenere a persone giuridiche pubbliche o a privati¹⁰.

Sebbene il progetto non abbia trovato seguito in una legge, di fronte alle numerose esperienze di rivendicazione, cura e gestione condivisa da parte di gruppi di cittadini di spazi dismessi o sottratti alla propria destinazione originaria, e alla crescente sensibilità mostrata dalla dottrina giuridica e dalle amministrazioni pubbliche (anche a garanzia della sostenibilità ambientale), il concetto giuridico di 'beni comuni' trova un fondamentale riconoscimento giuridico in una nota sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 2011¹¹ e sempre maggiore spazio nei diversi regolamenti sulla partecipazione che si diffondono nei Comuni italiani¹².

I lavori della Commissione Rodotà, ad ogni modo, hanno costituito il fondamento per una riflessione ulteriore, volta a isolare e far emergere i tratti di un possibile statuto giuridico dei beni comuni. Si deve a Maria Rosaria Marella una prima tassonomia dei beni comuni - beni naturali essenziali all'esistenza (come acqua e cibo) o prodotti della cooperazione sociale - in beni materiali, beni immateriali, spazio urbano e istituzioni erogatrici di *Welfare*¹³.

All'interno di questa tassonomia dei beni comuni, il cibo risulta una risorsa del tutto peculiare, in quanto trasversale alla classificazione, dal momento che esso viene giuridicamente in rilievo sia in quanto bene materiale, sia in quanto bene immateriale (incorporando saperi, tecnologie e tradizioni)¹⁴,

⁹ Cfr. art. 1, comma 3, lett. b) del disegno di legge delega.

¹⁰ Il disegno di legge delega, all'art. 1, comma 3, lett. c) stabilisce che sono beni comuni: «[le] cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona».

¹¹ Cass. civ. Sez. Unite, sent., 14.02.2011, n. 3665, in Foro Italiano, 2012, 2, 1, c. 564 ss. Qui le Sezioni Unite riconoscono ai beni demaniali una natura di *beni comuni* quando siano funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi.

¹² Vedi *I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, al link <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. In dottrina Arena G. (2017), "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.1/2017, p. 43 ss.

¹³ Marella M. R. (2011), "Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione", in Rivista critica del diritto privato, n. 1/2011, p. 103 ss.

¹⁴ Si pensi, infatti, alla circostanza che la progressiva brevettazione dei semi e delle risorse fitogenetiche da parte di grandi Multinazionali (Monsanto, Aventis, Syngenta, Dupont, Dow, ecc.) ha finito per privare le stesse comunità agricole, che nei secoli hanno preservato, curato e selezionato tali beni, dalla disponibilità degli stessi. O, meglio, l'accesso ai semi e alle risorse fitogenetiche è - sempre più frequentemente - subordinato al pagamento di royalties assai costose, così negando, di fatto, a piccoli agricoltori e ad intere comunità indigene il diritto fondamentale al cibo; cfr. Vezzani S. (2013), "Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui 'global commons'", in Rivista critica del diritto privato, n. 3/2013, p. 433 ss.

sia dovendo essere garantito dalle istituzioni che erogano *Welfare*. Non solo, dal momento che, al pari dello spazio urbano, lo stesso spazio agricolo può essere ricondotto a tale categoria¹⁵.

Dato il differente statuto ontologico¹⁶ della *res* cibo come *commons*, occorre considerare gli elementi che caratterizzano già oggi lo statuto giuridico dei beni comuni. Elementi che la più attenta dottrina individua in: una risorsa funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona; l'esistenza di un legame tra la risorsa stessa e la comunità che se ne serve; una gestione collettiva o partecipata del bene in questione (c.d. *commoning*)¹⁷.

Quanto alla configurazione del cibo come bene funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona, una sicura base giuridica è riconosciuta nell'art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, ove il diritto all'alimentazione viene in rilievo come uno degli elementi del più generale diritto a un tenore di vita adeguato.

Quanto al secondo aspetto, vale a dire il rapporto fra cibo e comunità, rispetto al quale è stato correttamente osservato come il cibo non è solo una necessità fisiologica, poiché le pratiche alimentari - ciò che gli studiosi spesso chiamano *foodways*¹⁸ - sono manifestazioni e simboli di storie, culturali e inclinazioni. Man mano che le persone partecipano a percorsi alimentari ritenute culturalmente adeguate, definiscono la propria identità e l'appartenenza a gruppi particolari¹⁹: in tal senso studi antropologici e sociologici lasciano trapelare che le *foodway* svolgono un ruolo fondamentale nella produzione delle nostre identità perché ci aiutano a costruire e mantenere narrazioni individuali del sé. Nel tempo e nello spazio, le comunità umane hanno usato percorsi alimentari per costruire, esprimere e negoziare identità. In definitiva, allora, il cibo contribuisce in maniera pregnante a costruire l'identità culturale di ogni comunità, così come – in un rapporto circolare – le comunità definiscono le proprie tradizioni e pratiche alimentari. Anche nel pensiero di Stefano Rodotà, d'altra parte, il diritto al cibo non è più costruito esclusivamente intorno ad una

¹⁵ La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini del 2018, ad esempio, mira a tutelare proprio quei diritti della persona che si realizzano attraverso l'accesso alle terre da coltivare: cfr. Paoloni L., Vezzani S. (2019), "La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni", in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1/2019, 1° maggio 2019.

¹⁶ Sull'ontologia dei beni cfr. Gambaro A. (2010), *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in *Comparazione e diritto civile*, giugno 2010, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

¹⁷ Marella M.R. (2017), "The Commons as a Legal Concept", in *28 Law & Critique*, pp. 61-86.

¹⁸ Per *foodways* (percorsi alimentari) possono intendersi tutte le attività, gli atteggiamenti, le credenze e i comportamenti tradizionali associati al cibo nella tua vita quotidiana. I percorsi alimentari comprendono le abitudini di produzione, conservazione, preparazione, presentazione, raccolta, marketing (sia di acquisto che di vendita), usi di prodotti alimentari diversi da quelli alimentari e folklore alimentare: cfr. Counihan C.M. (1999), *The Anthropology of Food and Body: Gender Meaning and Power*, New York.

¹⁹ Douglass V. M. (1996), *Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Purity and Taboo*, New York, Taylor.

singola categoria di soggetti svantaggiati, ma è un «diritto che investe nel suo insieme la condizione umana, che diviene fondamentale diritto sociale, legato alla autodeterminazione individuale e collettiva»²⁰.

Per questo il diritto al cibo non può risolversi in una semplice formula, ma esige una tutela effettiva, su piani diversi, che riguardano non solo i bisogni alimentari, ma anche le diverse scelte produttive e che, anche per essere in grado di rispondere a fenomeni che superano i confini nazionali, deve essere necessariamente e continuamente inventata e ripensata²¹.

Una strategia giuridica integrata fra pubblico e privato per il cibo.

Ripensare una tutela del cibo come *commons* richiede necessariamente la messa a punto di quella che Stefano Rodotà ha definito come la strategia giuridica integrata fra pubblico e privato, coinvolgente cioè soggetti e strumenti diversi, che però hanno il loro comune fondamento nel rispetto della persona. Di qui la necessità di prefigurarsi una tutela condivisa e partecipata del sistema cibo, dai processi di produzione al consumo, a livello nazionale e sovranazionale. Tutela che si presenta variamente articolata, con poteri che possono essere attribuiti direttamente in capo ai singoli cittadini o a collettività, poteri che riguardano le forme attraverso le quali le istituzioni pubbliche mettono a punto gli strumenti – come ad esempio il reddito di base²² – per renderne effettiva l’accessibilità, nonché gli strumenti che assicurano la partecipazione degli interessati con la predisposizione di quei processi di informazione e formazione indispensabili perché la loro partecipazione risulti consapevole ed efficace.

Seguendo questa intuizione, De Schutter, Mattei, Ferrando, Vivero-Pol²³, propongono di decostruire il cibo come merce e ridefinirlo come *commons* a partire dall’istituzione di un sistema di *governance* tricentrica che ricombina le regole del mercato, i regolamenti pubblici e le azioni collettive autoregolate, riorganizzate per massimizzare il potenziale di ciascuna. Il cibo dovrebbe essere prodotto, distribuito e consumato tramite accordi e iniziative che coinvolgano istituzioni statali, imprenditori e consumatori, nonché collettività auto-organizzate in base a regole proprie.

²⁰ Rodotà S. (2018), *Vivere la Democrazia*, Laterza, Roma-Bari, p. 73.

²¹ Così Marini G. (2019), “Trasformare la critica: l’eredità di Stefano Rodotà (in margine a “Vivere la democrazia)””, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2019, p. 615 ss.

²² Spoto G. (2021), *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino, p. 16 ss.; Marella M. R. (2012), “Il diritto all’esistenza”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2012, p. 673 ss.

²³ Cfr. Vivero-Pol L., Ferrando T., De Schutter O., Mattei U. (eds.) (2019), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Abingdon, Routledge.

Tali accordi dovrebbero comprendere non solo i partenariati pubblico-privato (ove rientra ad esempio il servizio pubblico – dato in gestione al privato – di refezione scolastica), ma anche i partenariati pubblico-comune, una nuova istituzione che merita di essere ulteriormente esplorata e che in Italia pare ad oggi assestarsi sulla via della ‘cittadinanza attiva’²⁴.

Il cibo come *commons*, giuridicamente inteso, evoca allora due concetti connessi ma separati, ossia, da una parte, il regime del godimento di beni ritenuti ‘essenziali’ alla vita e, dall’altra, le forme ed i modi in cui si determinano scelte che riguardano l’esistenza dell’intero corpo sociale per le generazioni attuali e per quelle future.

Tale duplicità di prospettiva si riverbera sul rapporto fra cibo e sistema agroalimentare, entrambi oggetto di *commodification* sfrenata nell’attuale fase del capitalismo²⁵. Il sistema agro-alimentare contemporaneo, invero, è tale che il potere di acquisto finisce per separare chi mangia poco e male, e chi ha accesso ad una eccessiva quantità di cibo: attualmente, la popolazione mondiale conta quasi un miliardo di affamati e – paradossalmente – lo stesso numero di obesi²⁶. A ciò si aggiunga che la produzione industriale e la distribuzione globale del cibo sono le principali forze trainanti nello spingere l’ambiente oltre i suoi confini planetari ed ecologici, ipotecando il sostentamento delle generazioni presenti e future.

Entrambe le prospettive, vale a dire quella dell’accesso al bene cibo e quella di una gestione partecipata del sistema agroalimentare, intrecciano le istanze della c.d. giustizia alimentare (*Food Justice*)²⁷, movimento che non a caso promuove i concetti di *accesso* e *sovranità* alimentare. Per accesso al cibo, in particolare, si intende la capacità di produrre e consumare cibi sani, mentre la sovranità alimentare rimanda al diritto delle comunità locali di definire i propri sistemi alimentari e agricoli²⁸.

Conformare il bene giuridico ‘cibo’: i limiti della legge 19 agosto 2016 n. 166

²⁴ Vedi Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.

²⁵ Diffusamente cfr. Jannarelli A. (2015), *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli.

²⁶ Vedi Fao, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, FAO, 2015.

²⁷ Il movimento per la giustizia alimentare combina un’analisi dell’ingiustizia razziale ed economica con un supporto pratico per alternative sostenibili dal punto di vista ambientale che possono fornire *empowerment* economico e accesso ai benefici ambientali nelle comunità emarginate. Si vedano i *Draft Principles of Food Justice* dell’ Institute for Agriculture and Trade Policy (<https://www.iatp.org/>), ove per giustizia alimentare si intende “*the right of communities everywhere to produce, process, distribute, access, and eat good food regardless of race, class, gender, ethnicity, citizenship, ability, religion, or community*”.

²⁸ Via Campesina, *Food Sovereignty. Flyer distributed at the World Food Summit +5, Rome, 2002*, <http://viacampesina.org>.

Uno primo strumento tipicamente civilistico per favorire l'accesso al bene cibo e contrastare la povertà alimentare passa per la conformazione di tale bene da parte del legislatore.

Come risaputo, nel nostro ordinamento il rigido paradigma proprietario della modernità è stato temperato dall'affermarsi una nozione costituzionale di proprietà, contenuta come noto nell'art. 42 della Costituzione²⁹.

A partire dagli anni '50 del '900, non a caso, la dottrina civilistica ha iniziato a mostrare come la proprietà non sia un monolite, ma anzi si presenti articolata e massimamente plastica, ponendone in questo modo le basi per un processo di relativizzazione della nozione civilistica, cosicché alla complicazione della gamma degli interessi meritevoli di tutela è via via corrisposta l'esistenza di una pluralità di statuti proprietari³⁰. È il legislatore – peraltro in linea con le evoluzioni storiche del capitalismo – ad individuare specifiche conformazioni dei regimi proprietari in base alla specifica funzione sociale che determinati beni assolvono³¹.

Una normativa che di recente ha inteso agevolare l'accesso al bene cibo, conformandone in modo del tutto peculiare lo statuto giuridico, è la legge 19 agosto 2016 n. 166, che reca *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*³². Questa legge ha il merito, prima di tutto, di definire e distinguere i due oggetti principali su cui vertono le sue disposizioni - le 'eccedenze alimentari'³³ e lo 'spreco alimentare'³⁴ - per poi disciplinarne sotto diversi profili lo statuto giuridico. Esso, in particolare, viene conformato tramite un apposito regime di circolazione, la c.d. donazione degli alimenti, vale a dire la loro cessione a titolo gratuito³⁵, per la quale la legge opera tra l'altro una semplificazione delle forme, disponendo che non vi si applichino le norme sulla donazione previste dal codice civile e che non sia richiesta la forma scritta per la validità dell'atto. Accanto alla donazione di alimenti idonei al consumo umano (o, in subordine, animale) la stessa legge incide poi anche sull'istituto della confisca

²⁹ In diversa prospettiva v. almeno Salvi C. (2019), Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 832-833, in Commentario Schlesinger-Busnelli, II ed., Milano, Giuffrè, p. 37 ss. e Gambaro A. (2017), La proprietà, in Trattato Iudica-Zatti, II ed., Milano, Giuffrè, p. 176 ss.

³⁰ Cfr. Pugliatti S. (1964), "La proprietà e le proprietà", ora in La proprietà nel nuovo diritto, rist., Milano, Giuffrè, 1964.

³¹ Cfr. Rodotà S. (1960), "Note critiche in tema di proprietà", in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1960, p. 1252 ss.; Marella M. R. (2013), "La funzione sociale oltre la proprietà", Rivista critica del diritto privato, n. 4/2013, p. 551 ss.

³² Su cui v. Gorassini A. (2017), Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d'approdo, in Jus civile, n. 5/2017, p. 433 ss.; Spoto G., "La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi", in Europa e diritto privato, n. 3/2017, p. 1111 ss.

³³ Art. 2, lett. c), L. 19 agosto 2016, n. 166.

³⁴ Art. 2, lett. d).

³⁵ Art. 2, lett. e).

conseguente all'accertamento di infrazioni amministrative stabilendo che, quando i beni sequestrati sono alimenti, invece della devoluzione all'erario si abbia la cessione gratuita agli enti pubblici o privati che si occupano della redistribuzione a fini solidaristici³⁶.

La legge n. 166/2016, poi, nel conformare i prodotti alimentari e farmaceutici in senso fortemente solidaristico ex art. 2 Cost, ci restituisce una *res* ontologicamente ambivalente: il cibo, in un determinato momento temporale, può essere allo stesso tempo un bene destinato ad essere gratuitamente ceduto agli indigenti ovvero un rifiuto a seconda di un comportamento giuridicamente rilevante tendenzialmente libero (anche se incentivato verso una direzione solidaristica) del soggetto cui l'ordinamento riconosce la titolarità sul bene³⁷.

L'art. 2 lett. a) della legge in esame definisce i soggetti donanti ('operatori del settore alimentare') come tutti i soggetti pubblici e privati che svolgono attività connesse agli alimenti: cioè tutti coloro che possono (persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private) cedere gratuitamente devono svolgere una attività, non possono essere singoli cittadini che non svolgono attività relativa ai prodotti alimentari.

Possono essere donatari ai sensi dell'art. 2 lett. b) solo enti pubblici o enti privati costituiti, senza scopo di lucro, per fini civici e solidaristici³⁸. Questi donatari possono solo ritirare o non ritirare direttamente le donazioni alimentari ed hanno l'onere di procedere alla loro distribuzione fra gli indigenti, essendone peraltro civilmente responsabili del rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare.

Pare chiaro come la normativa in questione, pur avendo il merito di facilitare in ultima istanza l'accesso al cibo delle persone indigenti in un'ottica di sicura tutela del diritto fondamentale all'alimentazione, si limiti però a incentivare pratiche caritatevoli da parte dei soggetti operatori del settore alimentare. Lo stesso Stefano Rodotà, d'altra parte, ha ben sottolineato come il cibo dovrebbe sottrarsi, da una parte, alla semplice benevolenza altrui e, dall'altra, alla dimensione del mercato e delle merci, facendo in tal modo emergere il suo legame con lo stesso diritto all'esistenza³⁹. Esistenza che, per il suo inseparabile legame con altri principi fondamentali come la dignità della persona, il rispetto della diversità e la salute, non coincide certamente con il grado zero del 'minimo vitale', ma con un cibo sicuro, sano, corrispondente alle tradizioni culturali del popolo al quale la persona appartiene e che assicuri appunto la pienezza della vita.

³⁶ Art. 6 L. 19 agosto 2016, n. 166, che modifica in tal senso il d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571.

³⁷ Cfr. Gorassini A. (2017), "Il cibo come bene comune", cit., *passim*.

³⁸ Con la Legge di Bilancio 2018, la legge 166/2016 è stata coordinata con la Riforma del Terzo settore.

³⁹ Cfr. Rodotà S., *Vivere la Democrazia*, cit., p. 67 ss.

Sicché la legge n. 166/2016 non riconosce tali beni come veri e propri *commons*. Paradossalmente, infatti, proprio le persone interessate direttamente all'accesso ai beni, la comunità di riferimento del preteso bene comune, che l'art. 3 definisce genericamente come 'persone indigenti', sono i soggetti esclusi da qualsiasi scelta in ordine alle eccedenze alimentari.

I limiti del servizio pubblico “esternalizzato” al privato. Il caso delle mense scolastiche.

Adottando la tassonomia proposta da Marella, l'accesso alla mensa può essere considerato all'interno delle istituzioni erogatrici di *Welfare*, dal momento che il servizio di refezione scolastica risulta necessario non solo a tutela della salute delle persone minori di età (art. 32 Cost.) ma anche quale corollario del generale diritto all'istruzione (Art. 34 Cost.).

Ne consegue, pertanto, che la questione diventa di competenza giuspubblicistica, ed investe la natura del servizio pubblico, che deve comunque essere indirizzato al libero sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.).

Non a caso negli ultimi anni il dibattito in materia di pubblici servizi si è arricchito delle questioni relative alla tutela di fronte alle inefficienze e agli inadempimenti in materia di prestazioni di servizi pubblici, ponendo in primo piano la questione della sua organizzazione: non è sufficiente che il servizio esista, occorre anche che la sua organizzazione sia coerente con il progetto di pieno sviluppo della persona del quale esso è parte⁴⁰.

Ora è chiaro che se si parte dalla constatazione che l'alimentazione, la salute, l'istruzione sono diritti fondamentali per lo sviluppo della persona, la questione della mensa scolastica diventa paradigmatica dell'esigenza di ripensare lo stesso ruolo del pubblico, che deve farsi carico del servizio anche in casi di disfunzioni dovute all'inadempimento del privato cui è esternalizzata la gestione⁴¹. In una dimensione del pubblico maggiormente partecipativa, difatti, è possibile pensare anche forme di *partecipazione collettive* del servizio di mensa scolastica, in cui la fruizione dei pasti da parte dei bambini non sia considerato solo un atto di consumo da poter esternalizzare a soggetti privati per motivi di efficienza, ma occasione di *commoning*⁴², di partecipare ad un momento collettivo, in cui il contributo di ciascuno diventa valore per tutti, in cui il coinvolgimento dei genitori diventa il modo

⁴⁰ Corte cost., 27-11-1998, n. 383, in Foro italiano, 1999, I, c. 2475 ss.

⁴¹ Per tutti v. Pioggia A. (2017), “Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio”, in Costituzionalismo.it, n. 1/2017, on-line.

⁴² Inteso come l'azione di creare, restaurare, mantenere, governare collettivamente i beni comuni: cfr. Linebaugh P. (2008), *The Magna Carta Manifesto: Liberties and commons for all*, Berkeley.

per far transitare una molteplicità di risorse conoscitive, di crescita sociale, di condivisione, di educazione e di salute.

Per questo appare appropriato e prioritario auspicare una riforma legislativa che riconosca la mensa scolastica come un servizio garantito per legge, un servizio pubblico essenziale e non più un servizio a domanda individuale, con accesso gratuito per le famiglie in condizioni di povertà⁴³.

La mensa scolastica, non a caso, è considerata uno strumento fondamentale di lotta alla povertà minorile, e come tale è stato riconosciuto anche nel IV° Piano Nazionale Infanzia che ne ribadisce l'importanza «a condizione che esso sia una opportunità per tutti i bambini, soprattutto quelli che vivono nelle famiglie più deprivate e a rischio di disagio sociale»⁴⁴.

In questo documento, si riconosce espressamente che il pieno accesso alle opportunità formative passa anche attraverso l'offerta di servizi che consentano il prolungamento dell'orario di apertura delle strutture scolastiche: «la mensa assume rilievo fondamentale soprattutto in scuole situate in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente, così da consentire, da una lato, l'apertura pomeridiana delle scuole per le attività socioeducative e, dall'altro, di contrastare la povertà alimentare dei bambini e dei ragazzi»⁴⁵.

Viene dunque preso atto della necessità di intraprendere un percorso che porti a considerare il servizio di mensa scolastica come livello essenziale delle prestazioni sociali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, garantendo standard di elevata qualità. È naturale, quindi, che la prima azione per il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, per rafforzare l'influenza del sistema educativo e per il contrasto del disagio sociale, è dedicata all'accesso alla mensa scolastica. Il Governo e le amministrazioni competenti si impegnano, infatti, a garantire l'accesso universale al servizio di refezione scolastica a partire dalle aree geografiche caratterizzate da forte disagio socio-economico,

⁴³ L'art. 6, comma 1, del D.lgs. n. 63/2017 ha qualificato facoltativi i servizi mensa, attivabili a richiesta, per le alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado. Essi possono essere assicurati nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati. L'art. 2 del medesimo D.lgs. ha definito la competenza dello Stato, le Regioni e gli enti locali per la programmazione degli interventi per il sostegno al diritto allo studio per fornire, su tutto il territorio nazionale, anche il servizio di mensa.

⁴⁴ V. <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Approvato-in-Consiglio-dei-Ministri-il-IV-Piano-nazionale-di-azione-e-interventi-per-la-tutela-dei-diritti-e-lo-sviluppo.aspx> e il paragrafo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ad esso dedicato, disponibile alla pagina <http://gruppocrc.net/Il-Piano-Nazionale-Infanzia>.

⁴⁵ L'ambito scolastico, allora, assume importanza anche rispetto al garantire una alimentazione corretta a tutti i minori, almeno una volta al giorno, e una opportunità di educazione alimentare.

e a investire risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata.

Dai distretti del cibo all' "ecodistretto"

Sempre nell'alveo del partenariato fra pubblico e privato si collocano i distretti del cibo, di recente attuazione. Essi, in particolare, sono la forma rinnovata dei distretti in agricoltura che il legislatore nazionale ha proposto con la legge di bilancio 2018 (legge 205 del 27 dicembre 2017). Si tratta di uno strumento strategico che mira a favorire lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorendo l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale. I distretti del cibo hanno come obiettivo anche la sicurezza alimentare, la diminuzione dell'impatto ambientale delle produzioni e la riduzione dello spreco alimentare⁴⁶.

Nel quadro di una partnership fra pubblico e collettività, invece, l'idea di cibo come *commons* comporta in particolare una gestione partecipata delle scelte pubbliche che ricadono sull'assetto territoriale, comportando una amministrazione pubblica che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., comma 4 (principio di sussidiarietà c.d. orizzontale), supporti la volontà dei cittadini di partecipare attivamente alla gestione del territorio e delle risorse. Il principio di sussidiarietà si presenta, infatti, estremamente ricco, tanto da essere in grado di cambiare il paradigma del rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini⁴⁷, configurando finanche una vera e propria cittadinanza amministrativa, nozione che intende comprendere sia la dimensione della collettività (la cittadinanza), sia quella delle istituzioni pubbliche (l'amministrazione)⁴⁸. Al tempo stesso, si tratta di una nozione che mette l'accento sull'idea di cittadinanza non come presupposto del rapporto con le istituzioni pubbliche, ma come risultato della relazione con esse.

Il rapporto e le collaborazioni fra pubblico e comune, allora, possono essere ulteriormente approfondite rispetto all'istituzione dei c.d. ecodistretti⁴⁹, ossia distretti territoriali che si concretizzano in accordi fra soggetti collettivi (oltre che privati) interessati, da intendersi come i soggetti 'vulnerabili', potenzialmente esposti agli effetti negativi di attività antropiche, da una parte,

⁴⁶ Cfr. Toccaceli D. (2018), "I distretti del cibo: novità e aspettative", in *AgriCulture*, on-line, 05 ottobre 2018.

⁴⁷ V. ARENA G. (2010), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Bari, Carocci.

⁴⁸ Cfr. Bartolini A., Pioggia A. (2017), "Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa", in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana a cura di Domenico Sorace e Leonardo Ferrara*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, p. 9 ss.

⁴⁹ Cfr. Romagnoli C., Guarducci A. R., Neri F., Pala L., Vantaggi G. (2020), "Condivisione e sviluppo di un modello per la prevenzione primaria territoriale: l'ecodistretto", in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020, p. 290 ss.

e i soggetti pubblici, quali le Regioni, dall'altra. Tali forme di partenariato mirano a rendere effettivi l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali per la valorizzazione delle risorse e lo sviluppo economico del territorio: ciò anche e soprattutto in sintonia con la tutela dell'ambiente e la preservazione della tradizione e dell'identità locali⁵⁰.

Nella sua teorizzazione più compiuta, difatti, l'ecodistretto si connota per l'interesse alla tutela complessiva delle matrici ambientali ed a una loro equa distribuzione, tenendo in considerazione «l'intero complesso dei fattori che possono condizionare dall'esterno l'azione di individui o di gruppi»⁵¹. Si tratta, innegabilmente, di finalità differenti e tipiche rispetto a quelle oggetto dei distretti del cibo di cui si è accennato in apertura del paragrafo e che si riflettono necessariamente sulla perimetrazione della dimensione partecipativa⁵². Nell'ambito dei soggetti interessati dal distretto trovano, infatti, spazio persone fisiche esposte al rischio ambientale a 360° (comprensivo quindi della povertà alimentare), animate dalle medesime istanze di tutela del territorio e titolari di interessi che ineriscono il diritto alla salute, il diritto alla salubrità dell'ambiente e, in definitiva, il diritto all'esistenza. L'ecodistretto, pertanto, indicherebbe il sistema socio-economico-culturale, individuato su base partecipativa, radicato su una porzione del territorio regionale e connotato da omogeneità riferita alle matrici ambientali ed ecosistemiche, al modello di produzione, anche agricola, al grado di urbanizzazione, ecc.

Con riferimento alla cura degli interessi coinvolti, l'ecodistretto opererebbe alla stregua di uno strumento facilitatore, superando la frammentazione che normalmente accompagna le iniziative e le istanze degli individui come singoli. Strumento di governo del territorio in grado di dare direttamente voce ai più vulnerabili.

Qualche conclusione

Dal breve percorso fin qui tracciato emerge come nel lungo cammino che identifica il cibo come diritto fondamentale, a partire cioè dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 ai

50 Law Clinic "Salute, Ambiente e Territorio", Università di Perugia, "Costruire l'ecodistretto: un nuovo strumento giuridico tra partecipazione, economia circolare e giustizia ambientale", in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020, p. 425 ss.

51 Rodotà S. (1976), *Le azioni civilistiche*, in Aa.Vv., *Le azioni a tutela degli interessi collettivo*, Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, Cedam, cit. p. 98.

52 Si veda diffusamente Dell'Omarino M. (2017), "Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano", in *Diritti comparati – Workin Papers* n. 7/2017. Nonché Dell'Omarino M. (2024), "La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico", in *Federalismi.it*, 11/2024, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

più recenti tentativi di garantire l'accesso al cibo nell'ottica dei *commons*, vi è la necessità di passare da una tutela verticale, basata sulla lotta alla fame (cui ancora si ascrive anche la legge n. 166/2016), ad una orizzontale, dove tutti i soggetti coinvolti sono responsabili delle scelte concernenti il cibo: gli Stati, le pubbliche amministrazioni, le imprese, i contadini, i cittadini.

Peraltro, onde ritenere il cibo un bene comune, pare necessario portare il sistema alimentare fuori dal dualismo Stato-mercato, andare appunto oltre il pubblico e il privato. Per questo appare indispensabile ripensare e ricostruire l'intero sistema agro-alimentare intorno al *commoning*, rispettando – diversamente da come la logica capitalistica ha fatto sinora – i limiti del pianeta dal punto di vista ecologico⁵³. Ripensare il cibo come *commons*, quindi, richiede di ridefinire le posizioni degli attori che stanno alla base della filiera agroalimentare: contadini, imprenditori, consumatori⁵⁴. Essi devono essere coinvolti in processi democratici di co-produzione e determinazione della stessa catena che conduce dal contadino al prodotto finito.

Configurare il cibo come *commons*, in definitiva, permette di collocarsi al crocevia della tensione tra essere e dover essere propria del mondo normativo, costituendo una visione del giuridico in grado di superare l'*impasse* cui pare essersi oggi arenato il diritto di proprietà nel perseguire una logica esclusivamente di mercato⁵⁵.

Bibliografi

Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.

Arena G. (2010), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Bari, Carocci.

Arena G. (2017), "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2017, pp. 43-55.

Bartolini A., Pioggia A. (2017), "Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa", in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* a cura di Domenico Sorace e Leonardo Ferrara, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, pp. 9-51.

Boyle J. (2003), "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", in *66 Law & Cont. Prob's* 33, 37.

⁵³ Approccio auspicato anche da PAPA FRANCESCO (2015), Enciclica *Laudato Si'*, 24 maggio 2015, e in particolare §93, on-line.

⁵⁴ In tal senso cfr. FERRANDO T., DE SCHUTTER O., MATTEI U., *Introduction*, in FERRANDO T., DE SCHUTTER O., MATTEI U. (eds.), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, cit., p. 1 ss.

⁵⁵ Per tutti v. SALVI C. (2017), *Teologie della proprietà privata. Dai miti delle origini ai nuovi dei della finanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Counihan C.M. (1999), *The Anthropology of Food and Body: Gender Meaning and Power*, New York.

Dell’Omarino M. (2017), “Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell’ordinamento italiano”, in *Diritti comparati – Workin Papers* n. 7/2017, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Dell’Omarino M. (2024), “La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico”, in *Federalismi.it*, 11/2024, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Douglass V. M. (1996), *Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Purity and Taboo*, New York, Taylor.

Fao, Ifad, Unicef, Wfp and Who. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, Fao.

Fao, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, FAO, 2015.

Gambaro A. (2010), *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in *Comparazione e diritto civile*, giugno 2010, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Gambaro A. (2017), *La proprietà*, in *Trattato Iudica-Zatti*, II ed., Milano, Giuffrè.

Gorassini A. (2017), *Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d’approdo*, in *Jus civile*, n. 5/2017, pp. 433-443.

Jannarelli A. (2015), *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli.

Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio”, Università di Perugia, “Costruire l’ecodistretto: un nuovo strumento giuridico tra partecipazione, economia circolare e giustizia ambientale”, in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020.

Linebaugh P. (2008), *The Magna Carta Manifesto: Liberties and commons for all*, Berkeley.

Marella M. R. (2012), “Il diritto all’esistenza”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2012, pp. 673-678.

Marella M. R. (2013), “La funzione sociale oltre la proprietà”, *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2013, pp. 551-568.

Marella M. R. (2011), “Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1/2011, pp. 103-118.

Marella M. R. (2017), “The Commons as a Legal Concept”, in *28 Law & Critique*, pp. 61-86.

Marella M. R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, Ombre corte.

Marini G. (2019), “Trasformare la critica: l’eredità di Stefano Rodotà (in margine a “Vivere la democrazia”)”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2019, pp. 615-643.

Paoloni L., Vezzani S. (2019), “La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni”, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1/2019, 1° maggio 2019.

Papa Francesco (2015), Enciclica *Laudato Si'*, 24 maggio 2015, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Pioggia A. (2017), “Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio”, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, on-line.

Pugliatti S. (1964), “La proprietà e le proprietà”, ora in *La proprietà nel nuovo diritto*, rist., Milano, Giuffrè, 1964.

Rodotà S. (1960), “Note critiche in tema di proprietà”, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960.

Rodotà S. (1976), *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, Cedam.

Rodotà S. (2018), *Vivere la Democrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Romagnoli C., Guarducci A. R., Neri F., Pala L., Vantaggi G. (2020), “Condivisione e sviluppo di un modello per la prevenzione primaria territoriale: l'ecodistretto”, in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020.

Salvi C. (2017), *Teologie della proprietà privata. Dai miti delle origini ai nuovi dei della finanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Salvi C. (2019), *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 832-833*, in *Commentario Schlesinger-Busnelli*, II ed., Milano, Giuffrè.

Salvi C. (2021), *l'invenzione della proprietà. La destinazione universale dei beni e i suoi nemici*, Venezia, Marsilio.

Spoto G. (2021), *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino.

Spoto G. “La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi”, in *Europa e diritto privato*, n. 3/2017, p. 1111-1127.

Tocaceli D. (2018), “I distretti del cibo: novità e aspettative”, in *agriculture*, 05 ottobre 2018 on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Vezzani S. (2013), “Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui 'global commons'”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3/2013, pp. 433-464.

Via Campesina, *Food Sovereignty. Flyer distributed at the World Food Summit +5, Rome, 2002*, <http://viacampesina.org> (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Vivero-Pol L., Ferrando T., De Schutter O., Mattei U. (eds.) (2019), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Abingdon, Routledge.

<https://www.unric.org/it/agenda-2030> (ultima consultazione 9 luglio 2024).



<https://www.istat.it/it/archivio/260102> (ultima consultazione 9 luglio 2024).

<https://www.istat.it/it/archivio/295348> (ultima consultazione 9 luglio 2024).

I MOLTEPLICI SIGNIFICATI DELLA COOPERAZIONE “SUD-SUD” DEL MAROCCO IN AFRICA

Beatrice Ferlaino

Università degli Studi di Torino, beatrice.ferlaino@unito.it

La strategia africana di cooperazione del Marocco, orientata verso un'intensa attività nell'agricoltura, mobilita forme ed attori differenti. A partire da materiale costruito in ricerche di campo fra il 2015 e il 2022, quest'articolo presenta una panoramica delle pratiche di cooperazione che strutturano le relazioni fra il Marocco e diversi paesi africani per raccontare come esse possano diventare strumento per costruire legittimità nazionale ed internazionale, riflettendo istanze, interessi e priorità differenti e coesistenti. A partire dal modo in cui prende forma il progetto di un Marocco leader del continente africano, si vedrà come il paese agisca contemporaneamente sul piano economico, politico e diplomatico.

Morocco's African cooperation strategy, which focuses on intensive agricultural activities, mobilizes different forms and actors. Drawing on a fieldwork carried out between 2015 and 2022, this article provides an overview of the cooperation practices that structure Morocco's relations with various African countries. It illustrates how these practices can become tools for building both national and international legitimacy, reflecting different and coexisting aspirations, interests and priorities. Starting from the way in which Morocco's project of leadership on the Africa takes shape, the article examines how the country operates simultaneously at the economic, political and diplomatic levels.

Keywords

Marocco, agricoltura, cooperazione, diplomazia, Africa

Introduzione

È tempo che delle ricchezze dell'Africa beneficino gli africani stessi. [...] Il colonialismo non è il solo problema dell'Africa. Tuttavia i suoi effetti nefasti perdurano. Per molto tempo abbiamo rivolto il nostro sguardo lontano [...] non è ora di interrompere questo tropismo? Non è l'ora di rivolgersi verso il nostro continente? Di considerare le sue ricchezze culturali, il suo potenziale umano? L'Africa può essere fiera delle sue risorse, del suo patrimonio culturale, dei suoi valori spirituali e il futuro deve portare alta e forte questa fierezza! [...] L'Africa è oggi diretta da una nuova generazione di leader non complessati. Essi lavorano in favore della stabilità, dell'apertura politica, dello sviluppo economico e del progresso sociale della loro popolazione. Agiscono con determinazione, fermezza e convinzione, senza preoccuparsi di essere “notati” o valutati dall'occidente (discorso Reale, 31/01/2017).

Così il Re del Marocco Mohammed VI parlava all'Unione Africana (UA) nel discorso tenuto ad Addis Abeba per celebrare il rientro del suo paese nell'istituzione. Egli si fa portatore di un “nuovo modello

di sviluppo” (Cese, 2020; Ires, 2021) sia a livello nazionale che continentale. Questa *Vision Royale*¹ (Fassi Fihri, 2014; Le Matin, 2017; Chauprade, 2019) dalle “virtù pacificatrici” (Bono e Hibou, 2017, p. 23) promette maggiore stabilità non solo ai leader del continente ma anche agli organismi internazionali e ai rappresentanti europei, e rende il paese un polo strategico di relazioni fra Europa, Africa ed istituzioni multilaterali. Il Marocco gode di un riconoscimento particolare agli occhi dell’Unione Europea (con la quale è legato da accordi politici di vicinanza rafforzati da uno “Statuto avanzato”, che garantisce solide e continue relazioni diplomatiche) (European Union, 2023) e dalla FAO (di cui è partner privilegiato per i progetti di cooperazione Sud-sud in campo agricolo) (FAO, 2014). L’attività diplomatica del Re sul continente è molto intensa e nel 2014, in due soli mesi (febbraio e marzo), ha visitato quattro paesi dell’Africa Occidentale (Mali, Guinea Conakry, Costa d’Avorio e Gabon) firmando 91 accordi intergovernativi e partenariati pubblico-privato. Le visite sono proseguite, accompagnate dai rappresentanti dei settori principali attraverso cui lo stato marocchino ha creato legami economici, industriali, militari, e religiosi². Il settore primario è al centro di questa strategia.

Il presente articolo riassume alcune delle ricerche svolte fra il 2015 e il 2022 nel quadro della tesi specialistica (Ferlaino, 2018) e di dottorato (Ferlaino, 2022) dell’autrice. L’approfondimento del lavoro della principale impresa nazionale – l’*Office Chérifien des Phosphates* – nella strategia di mutamento sociale del paese attraverso l’agricoltura, prima, e l’analisi della politica agricola del paese a partire dalla filiera cerealicola, poi, sono state in seguito integrate con delle ricerche nei due successivi anni. Interviste libere e semistrutturate, osservazione partecipante, ricerche bibliografiche, documentali e analisi di dati pubblici o raccolti durante la ricerca qualitativa sono i metodi attraverso cui la ricerca è stata condotta.

Il “Modello Marocco”: una trasformazione etica della società attraverso l’agricoltura

La politica agricola nazionale promossa nel paese dal 2008 – il Plan Maroc Vert (Pmv) oggi Génération Green³ – è presentata come *success story* da promuovere nel continente africano per costruire un contesto politicamente stabile, capace di contenere l’esodo rurale e arricchire le

¹ Questa visione è stata espressa all’interno di una conferenza (il *Morocco Today Forum*, tenutosi a Casablanca il 7/7/2017) dove esponenti della politica africana ed internazionale si fanno testimoni dell’impegno del Sovrano in questo progetto, ed è raccontata in lavori para-accademici e numeri di giornali nazionali e non. È inoltre raccontata in un documentario (Morocco world news, 2019).

² Per esempio nella visita in Africa dell’Est, dove Mohamed VI si è recato al cospetto dei Presidenti di Etiopia e Rwanda, [il re](#) era accompagnato da una squadra, presente anche in altri viaggi, composta da consiglieri reali, ministri (dell’educazione, degli affari esteri e della cooperazione, dell’economia e dell’agricoltura), e da alcune figure del mondo privato (rappresentanti dell’industria, del settore finanziario e assicurativo, dell’industria monopolista dei fosfati nazionali e dell’industria energetica).

³ Ministère de l’Agriculture et de la Pêche Maritime, 2008; Ministère de l’Agriculture et de la Pêche Maritime. *Génération Green 2020-2030*. <https://www.agriculture.gov.ma/fr/ministere/generation-green-2020-2030>.

popolazioni delle campagne. Quest'immagine è rivolta tanto ad altri paesi (africani ed europei), quanto agli organismi (statali, multilaterali o privati) che lavorano nella promozione della sicurezza alimentare: la politica marocchina diventa esempio concreto per combinare la lotta all'emigrazione illegale con l'incremento della produzione agricola. Il "Modello Marocco"⁴ (Firdaus, 2020) si rivolge al continente con il desiderio di rendere l'Africa "leader mondiale dell'agricoltura sostenibile, capace di liberare il suo potenziale per nutrire [...] il mondo intero"⁵ a partire dalla "trasformazione di un'agricoltura di sussistenza in un'agricoltura creatrice di valore aggiunto"⁶.

Il progetto marocchino riprende il concetto di Rivoluzione Verde, che a partire dagli anni Settanta ha sostenuto l'aumento della produzione alimentare, e lo declina in chiave "africana" (Ferlaino, 2021). Non è il solo a farlo, e in linea con l'approccio marocchino, anche la Fondazione Rockefeller e gli organismi finanziari internazionali (dietro alle Rivoluzioni Verdi novecentesche) promuovono la trasformazione dell'agricoltura africana come chiave per lo "sviluppo" del continente. Reti di cooperazione multilaterale e partenariati pubblico-privato sostengono queste proposte: il Modello Marocco, la Nuova Alleanza per la Sicurezza Alimentare e la Nutrizione (Parlamento europeo, 2016) (creata nel 2012 durante il G8) e l'*Alleanza pour une Révolution Verte en Afrique*⁷ affidano al produttivismo agricolo la stabilizzazione del continente.

A differenza dagli altri attori, che lavorano "da fuori" per cambiare il modo di fare agricoltura in Africa, il Marocco si presenta come Stato-fratello, che condivide le problematiche continentali. Il paese utilizza il Pmv come esempio concreto per mostrare come inserire i "piccoli agricoltori" nel mercato internazionale, aumentandone il reddito e "stabilizzandoli nelle campagne"⁸, attraverso la diffusione delle agro-tecnologie e l'adattamento delle colture ai prodotti da esportazione. Il carattere autogeno del progetto di sviluppo marocchino è fortemente rivendicato nei documenti ufficiali ed è considerato uno degli aspetti più importanti della "modernità" proposta dal Marocco:

Il nostro modello non vuole seguire lo schema, oramai obsoleto, dei paesi occidentali [...] e sceglie di indirizzarsi verso uno sviluppo più giusto, in sintonia con la cultura plurale del continente (Ires, 2021, p. 54);

e ancora:

il paese ha scelto di voltarsi verso l'Africa, di fronte a un'Europa in regressione economica, indebolita politicamente e chiusa in sé stessa; e di fronte ad un mondo arabo-musulmano lacerato da guerre intestine e tensioni interne (Ires, 2021, p. 44).

⁴ Così chiamato dai media il progetto di sviluppo africano a partire dall'agricoltura ().

⁵ Citazione dal sito di OCP Africa. *Notre vision*. <https://www.ocpafrika.com/fr/notre-vision>.

⁶ Parole del Direttore Generale della sede OCP Africa: OCP Afrique. *Message du PDG*. <https://www.ocpafrika.com/fr/message-du-pdg>.

⁷ Agra. *Who we are*. <https://agra.org/#>.

⁸ Intervista ad un dipendente del Ministero dell'agricoltura marocchino (Rabat, 7/3/2021).

La cooperazione Sud-Sud dunque assume anche un significato politico e diviene strumento per rivendicare una posizione di leadership continentale, proponendo “uno schema da seguire al fine di promuovere il progresso del popolo africano” (Ires, 2021, p. 19).

La *vision*, presentata come “portatrice tanto di stabilità quanto di sviluppo” (Ires, 2021, p. 29), è di riformare il contesto marocchino e africano attraverso la formazione di “cittadini educati ai valori del progresso e dell’autonomia” (Ires, 2021, p. 95) e la formazione di una “classe media agricola⁹”. La trasformazione deve coinvolgere l’individuo, radicarsi nei valori personali, nei significati collettivi dell’azione sociale e nelle priorità individuali per costruire un “tipo d’uomo” adatto all’Africa futura, capace di sostenere la crescita continua dell’economia e il cambiamento della società.

I leader di domani dovranno avere le competenze generali (o *soft skills*) sviluppate: queste sono una combinazione di competenze interpersonali, sociali, comunicative, di tratti del carattere o della personalità, di attitudini, di attributi professionali, di intelligenza sociale e di quoziente di intelligenza emozionale, che permettono alle persone di navigare nel loro ambiente, di lavorare bene in gruppo, di riuscire nella vita e di realizzare i propri obiettivi. [...] Il leader che si ispira a questi principi non solo deve concentrarsi sul presente per gestire il cambiamento, ma deve anche visualizzare il futuro per creare la mappa che permetta di costruirlo. I suoi valori costituiscono il solco in cui si muove la capacità a determinare il cambiamento all’interno della propria organizzazione, qualunque sia la taglia del suo settore d’attività (IRES, 2021, p. 69).

Il progetto per l’Africa, dunque, si rivolge agli individui, primi responsabili del cambiamento, e richiede loro di aderire ai valori dalla *vision Royale*, che reinterpreta l’agricoltura “sostenibile” a partire dal “buon uso” dei fertilizzanti chimici, la “glocalizzazione” attraverso la valorizzazione dei *produit du terroir* (prodotti “tipici” da patrimonializzare), e la “planetarizzazione”, intesa come la capacità di inserirsi nel mercato internazionale.

Questo progetto sociale non ha solo implicazioni “etiche”, riferite al comportamento individuale, ma racchiude al suo interno delle implicazioni politiche, economiche e diplomatiche complesse. Sono diverse le forme di cooperazione che il Marocco mette in campo nella sua strategia continentale: ad una diplomazia sostenuta da un’intensa attività di cooperazione intergovernativa, si accostano forme di Partenariati Pubblico-Privato (PPP) che accompagnano la costruzione di una solida rete economica.

La cooperazione intergovernativa come attività diplomatica: legittimare la presenza nel Sahara

In primo luogo la strategia africana risuona con una questione chiave: la legittimazione politica della sovranità marocchina sulla regione desertica del Sahara. Il riconoscimento dell’appartenenza

⁹ Ministère de l’Agriculture du Développement Rural et de la Pêche Maritime. *Génération Green*. <https://www.agriculture.gov.ma/fr/ministere/generation-green-2020-2030>.

marocchina di questo lembo di terra – oltre che dal forte valore simbolico, anche ricco di fosfati¹⁰ e affacciato su una delle coste più pescose del mondo¹¹ – è infatti strettamente legato alla partecipazione del Marocco alla cooperazione multilaterale intra continentale.

Dopo esser stato uno dei membri più attivi nel creare (nel 1963) l'Organizzazione dell'Unione Africana (attuale UA), il Marocco l'abbandonò nel 1984. Questa scelta fu presa proprio per questioni riguardanti la sovranità sul territorio del Sahara: dal 1975 infatti il Marocco ha rivendicato la sezione del Sahara che si affaccia a nord sull'Oceano Atlantico come parte del proprio territorio (Hibou e Tozy, 2020; Rivet, 2012) ma né sul piano interno e né su quello internazionale questa rivendicazione è stata facilmente accolta. Il Fronte Polisario (gruppo armato indipendentista) continua la resistenza *in loco* proclamando la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD) come Stato sovrano, e la comunità internazionale è divisa fra sostenitori del Marocco (come Francia e Stati Uniti), difensori della RASD (come l'Algeria o l'Africa del Sud) e paesi dalla posizione ambigua. Nel 1982 la situazione internazionale si è aggravata ulteriormente dal punto di vista del Marocco: in quest'anno infatti l'UA ha riconosciuto la legittimità della RASD integrandola nell'istituzione e, due anni dopo, in segno di protesta il Marocco ha abbandonato l'unione. Benché deciso in questa scelta, il paese non ha perso interesse nei confronti del continente africano; ma la vera svolta è arrivata con l'attuale sovrano, Mohamed VI, salito al trono nel 1999.

Fin dai primi anni del suo regno egli si è interessato a riprendere le relazioni continentali attraverso numerose visite diplomatiche e azioni simboliche (come la cancellazione, nel 2000, dei debiti economici che alcuni paesi africani avevano con il Marocco) (Agence de Presse Africaine, 2019). La “tela tessuta del Re in Africa” (Mazeiller, 2017) è molto estesa e i suoi risvolti sono tanto efficaci da aver portato 28 paesi dell'UA a votare un testo nel 2016 che chiedeva la sospensione della RASD dal gruppo, e il riconoscimento del suo territorio come parte dello Stato marocchino¹². Proprio i voti di questi Stati sono stati decisivi per reintegrare, il 30 gennaio 2017, il reame marocchino nell'UA senza

¹⁰ Alternatives Economiques. *Qu'exporte le Sahara Occidental ? Principalement du phosphate.* <https://www.alternatives-economiques.fr/quexporte-sahara-occidental-principalement-phosphate-0106201573458.html>. Nonostante non sia il giacimento di fosfati più ampio del Marocco, situato invece nella zona di Khouribga, quest'area desertica è considerata un bacino estrattivo dal potenziale molto alto ma ancora non del tutto esplorato (intervista a un responsabile di Progetto della Fondazione Phosboucrâa, Casablanca, 19/10/201).

¹¹ Sahara sviluppo. *Pesca.* <http://www.sahara-Développement.com/Sahara-Occidentale/Pêche-497.aspx>. La pesca è, tra l'altro, un argomento centrale della diplomazia odierna fra Marocco ed Europa proprio per quanto riguarda queste acque: continui sono stati i negoziati dell'accordo fra le due istituzioni fra il 2011 e il 2019, terminate con l'accettazione da parte del Parlamento Europeo della possibilità per il Marocco di sfruttare anche le acque saharawi. Questa ultima sentenza va ulteriormente a sostenere la legittimazione del Marocco agli occhi internazionali come detentore legittimo della sovranità nella zona (NotizieGeopolitiche, 2019).

¹² Sottoscritto dai presidenti di: Ghana (proponente), Benin, Burkina Faso, Burundi, Capo Verde, Comore, Congo, Costa d'Avorio, Djibuti, Eritrea, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea Conakry, Guinea-Bissau, Guinea-Equatoriale, Liberia, Libia, Repubblica Centrafricana, RDC, Sao Tomé, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Swaziland, Togo e Zambia (Fr.le360, 2016).

condizioni – con grande disappunto dei paesi sostenitori della RASD¹³. Benché Marocco e RASD convivano all'interno dell'UA, riconoscimenti a sostegno del Marocco vengono attuati da diversi paesi del continente, che costruiscono le loro ambasciate nella zona contesa¹⁴ o stipulano accordi economici che coinvolgono questo territorio¹⁵.

L'ingresso del paese nell'unione non è stato silenzioso. Il paese è stato promotore nel 2018 dell'Accordo di Libera Circolazione interno al continente (ZLECA), definito da un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri “la messa in opera della visione di Sua Maestà per l’Africa” (Medi1News, 2018). Il Marocco sta consolidando il proprio ruolo all'interno dell'UA attraverso partenariati economici e accordi intergovernativi: Mohamed VI ha moltiplicato esponenzialmente i trattati di cooperazione Sud-Sud arrivando a firmare 949 trattati, nel 2017, contro i 515 totali nel periodo dall'indipendenza al 1999 (discorso Reale, 31/01/2017). Una gran parte degli accordi riguardano l'azione istituzionale, per “dotare l'amministrazione pubblica degli stessi strumenti del settore privato (piani contabili, programmazione strategica, cultura dei risultati,...)” (Ires, 2021, p. 67). Attraverso questo tentativo di “burocratizzazione neoliberale” (Hibou, 2012), i partenariati toccano alcuni dei temi più delicati della realtà africana come la religione o il potere militare. Il Marocco ha costruito infatti delle collaborazioni volte a formare nuovi Imam, diffondendo quello che viene definito “*l'Islam du juste milieu*” (Bayloq e Hlaoua A., 2016; Saint-Prot, 2019; Abourabi, 2020), e ha preso in carico la formazione degli eserciti nazionali di diversi paesi¹⁶.

La diplomazia continentale, inoltre, accompagna anche la legittimazione della posizione marocchina agli occhi della comunità internazionale: nel 2019 l'Unione Europea ha riconosciuto ufficialmente i diritti di pesca delle acque saharawi al Marocco ((Popescu, 2019), nel 2020 l'amministrazione Trump ha riconosciuto la sovranità marocchina sul Sahara conteso (The Trump White House Archives, 2020), seguito nel 2022 dalla Spagna (Iannacone, 2022). Solo molto recentemente la questione è stata riaperta in seno alla Corte di giustizia europea che si è pronunciata contro gli accordi Ue-Marocco su

¹³ Lamlili et al., 2017. Il problema non cessa di essere attuale: attacchi militari proliferano nella regione e la zona resta contesa e militarizzata, con un muro di 2.720 km a difesa della zona conquistata dal Marocco nei pressi del quale si trova il campo minato più grande al mondo. Il muro si è spostato nel tempo e comprende la zona di Phusboocra, con le riserve di fosfati, e l'accesso alla parte costiera (Shelley, 2004).

¹⁴ Nel 2020 16 Stati africani (Burkina Faso, Burundi, RDC, Repubblica Centrafricana, Comore, Costa d'Avorio, Djibouti, Swaziland, Gambia, Gabon, Guinea Conakry, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Liberia, Sao Tomé-et-Principe e Zambia) hanno aperto ambasciate a Laâyoune o a Dakhla, città saharawi (Kozlowski, 2021).

¹⁵ Strategico dato che è una delle porte verso l'Africa subsahariana da dove transitano la maggior parte dei prodotti agroalimentari provenienti dall'Europa. “È un luogo geostrategico che interessa enormemente il mondo intero dato che permette di avvicinarsi velocemente al Sahel, una zona in cui la Francia e i suoi alleati hanno ancora il monopolio, e di cui la stabilità è di centrale importanza per il continente europeo” (Kozlowski, 2021).

¹⁶ In Mali, Niger ed altri Stati le Forces Armées Royales hanno partecipato a numerose missioni contro gruppi terroristici e hanno un ruolo centrale nella formazione dei gruppi militari ufficiali dei paesi (Iraqi, 2016).

pesca e agricoltura relativi alla regione del Sahara occidentale perché ottenuti senza il consenso della popolazione locale. Lasciando aperte ambiguità, però, la Corte ha dato al Marocco dodici mesi per confermare questo sostegno prima di rompere gli accordi (EuroNews, 2024)¹⁷.

L'attività africana del Marocco, inoltre, ha anche un significato politico interno: creando legami e alleanze il paese non solo consolida il suo ruolo internazionale ma agisce anche su un piano nazionale, rafforzando la legittimità della monarchia attraverso il riconoscimento diplomatico. Benché non venga mai messa in dubbio pubblicamente la sovranità marocchina sul territorio saharawi, internamente la questione è sempre meno impronunciabile: il tema oramai è presente in diversi discorsi pubblici¹⁸, il che dimostra una maggiore solidità interna sulla questione.

Accanto a questo tipo di attività, il Marocco sostiene la sua strategia africana anche su una fitta rete di PPP che tessono l'attività diplomatica a quella economica e moltiplicano i significati e i fini dell'interesse marocchino verso il continente africano.

Il ruolo dei privati. La dimensione economica della cooperazione marocchina

La “marcia economica” coniuga l'attività del settore pubblico con l'azione di numerosi gruppi privati e costruisce una rete di relazioni commerciali e finanziarie che rendono il Marocco “nuova potenza africana” (The conversation, 2021). Alla base di questa strategia vi è uno strumento particolarmente significativo: quello degli imprenditori, definiti “portatori del Modello Marocco” (Medi1tvAfrique, 2020). A loro l'Africa è presentata come un “eldorado degli investimenti mondiali”, “ultima frontiera della crescita”, porta d'ingresso a “un'epoca d'oro per l'investimento e i partenariati” (Fassi Fihri, 2014, p. 15). Le imprese marocchine (definite “*les champions chérifiens*”¹⁹) (Fassi Fihri, 2014, p.11) sono spinte verso il mercato africano da sussidi bancari costruiti *ad hoc* per renderle “locomotiva economica dello sviluppo del continente” (Fassi Fihri, 2014, p.11). I settori di finanza²⁰,

¹⁷ Nel 2017 la stessa istituzione aveva rifiutato il ricorso del Fronte Polisario (gruppo indipendentista saharawi) (Diritto Unione Europea, 2017).

¹⁸ Con la pubblicazione di un dossier sul quotidiano *TelQuel Ce que nous coute le Sahara* (n. 368; 11-17 aprile 2009); con la rubrica “Sahara” sullo stesso quotidiano e con l'apertura della questione ad altri giornali rilevanti quali *L'Economiste* o *Jeune Afrique*.

¹⁹ L'aggettivo *chérifien* indica l'appartenenza di questo gruppo al reame marocchino, chiamato fin dall'epoca pre-coloniale *Royaume Chérifien*.

²⁰ Attraverso l'attività di banche ed assicurazioni, come l'*Attijariwafa Bank*, presente in quattordici paesi africani; la *BMCE Bank* (presente fin dal 1980 come azionaria della *Banque de Développement du Mali* e della *Congolaise de Banque*) ha acquistato la rete *Bank of Africa* nel 2010 e la *Banque Centrale Populaire* (presente su dieci paesi attraverso tre filiali); la *Saham Assurances*, principale compagnia assicurativa del continente nel 2010 lavorando su tredici paesi; la *Wafa Assurance*, presente in quattro paesi; la *RMA Watanya* anch'essa in quattro paesi; e l'*Atalanta Assurance*, filiale del gruppo *Holmarcom*, compagnia d'assicurazione per le imprese del continente (Fassi Fihri, 2014).

telecomunicazioni²¹, industria²² e logistica²³ sono alcuni dei punti nevralgici dell'azione economica, cui si aggiungono la l'immobiliare, il turismo, l'industria petrolifera, ma soprattutto l'agricoltura. Le relazioni economiche prendono forma attraverso attori privati che strutturano con i governi partenariati, collaborazioni e accordi. Gli Investimenti Diretti Esteri delle imprese marocchine in Africa sono moltiplicati per cinque dal 2009 al 2013, rendendo il continente il primo destinatario degli investimenti marocchini esteri, e le esportazioni sono aumentate dieci volte (Tchounand, 2017). L'Africa è considerata un luogo in cui investire, con una debole concorrenza, materie prime a buon mercato, una popolazione giovane e in continua crescita, un aumento progressivo del potere d'acquisto, e una classe media emergente che accompagna un cambiamento nei consumi. L'attività imprenditoriale si muove all'interno di un quadro economico costruito da una collaborazione fra banche marocchine e governo:

Da una decina di anni [...] una diplomazia economica volontarista ha sostenuto la presenza in Africa di banche marocchine creando un "effetto di trasmissione" che ha spinto le imprese a investire sul continente. Le Visite di Stato effettuate da Mohamed VI hanno aperto grandi prospettive [...]. Da un lato, [...] hanno aumentato l'influenza politica del Marocco consolidando l'immagine positiva di cui gode il reame; dall'altro hanno permesso di costruire dei partenariati strategici concreti per progetti di ampio respiro. [...] L'impulso dato dalla diplomazia Reale ha incitato diversi gruppi marocchini a essere proattivi nel contesto africano (Oukessou et al., 2018, p. 21).

La conquista marocchina del mercato africano è dunque contemporaneamente mezzo e fine della diplomazia Reale che contribuisce a costruire il quadro d'azione in cui operano i privati.

Il *soft power* marocchino, inoltre, viene costruito anche attraverso l'azione di imprese pubbliche o semi pubbliche: in alcuni casi (come nel settore dell'energia²⁴ o dell'estrazione mineraria²⁵) esse si relazionano con imprese estere per costruire servizi per la popolazione o formare i dipendenti; in altri casi invece le imprese marocchine collaborano con istituzioni pubbliche. È questo il caso dei trasporti

²¹ La *Marc Telecom* è presente su undici paesi africani e azionista di maggioranza nella *Mauritel* (compagnia storica di telecomunicazioni in Mauritania), *Onatel* (Burkina Faso), *Gabon Telecom SA* e *Sotelma* (Mali) (Fassi Fihri, 2014).

²² Con investimenti in diversi settori, fra cui i principali sono il legname (*Groupe Safari*), le costruzioni (*Cema Bois*, *Addoha*, o *Alliances*), e le infrastrutture (attraverso l'azione del gruppo *Somagec*) (Fassi Fihri, 2014).

²³ Con l'ampliamento della rete di copertura dei voli della *Royal Air Maroc* sul continente, ma anche attraverso PPP fra imprese marocchine e governi locali per trasporti di merci e persone (Fassi Fihri, 2014).

²⁴ Come nel partenariato fra l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable marocchino con imprese di distribuzione energetica in Senegal, Gambia, Sierra Leone, Mali, Mauritania, Tchad, Niger e Capo Verde (Fassi Fihri, 2014).

²⁵ Con gli accordi che l'Office National des Hydrocarbures et des Mines ha concluso con le corrispettive istituzioni del Gabon e della Guinea Conackry (*ibid*).

e della logistica²⁶, e dell'agricoltura. In questo settore diverse sono le strategie d'accesso al mercato africano: l'implementazione di partenariati internazionali nella trasformazione agroalimentare²⁷ si affianca alla costruzione di nuovi mercati per i prodotti marocchini²⁸.

Un attore, al contempo rappresentante del settore pubblico e di quello privato, è particolarmente importante nell'azione africana sul settore primario: l'*Office Chérifien des Phosphates* (OCP). Principale impresa del paese, l'OCP gestisce tutti i giacimenti di fosfati marocchini. In quanto impresa privata a capitale pubblico essa è conosciuta sul territorio come fortemente legata alla figura del Re (Ferlino, 2018) tanto da essere definita il "braccio armato della strategia africana Reale" (Commodafrica, 2017). Comprendere l'attività dell'OCP, considerata portavoce della *vision Royale* per il continente, permette di vedere ulteriormente come economia, diplomazia e cooperazione s'intreccino nell'attività marocchina.

La diplomazia dei fosfati nella Rivoluzione Verde marocchina

Proprio come l'azione marocchina in generale nel continente ricopre diversi ruoli per il Marocco e ha scopi paralleli, anche l'attività OCP è caratterizzata da questa multidimensionalità. L'impresa, in totale, lavora su 18 paesi africani tramite partenariati con imprese private, istituzioni pubbliche o ONG (Maussion, 2020).

L'impresa lavora nel continente attraverso la filiale l'OCP Africa²⁹, filiale del Gruppo OCP. Per la strategia commerciale dell'impresa, l'Africa è molto importante: ricopre circa il 35% del mercato e muove un giro d'affari oltre i 600 milioni di euro (Maussion, 2024). Il Gruppo ha costruito appositamente l'*African Fertilizer Complex* (AFC), un complesso industriale in Marocco dove si producono fertilizzanti per "le colture e i suoli africani" (Challenge.ma, 2021). La produzione OCP per l'Africa passa anche da stabilimenti dislocati nei paesi interessati³⁰ per accedere più facilmente alle risorse naturali necessarie per creare i fertilizzanti (composti da azoto e potassio, estratti da gas naturale e petrolio, e fosforo dei fosfati). Per la loro composizione i fertilizzanti richiedono l'accesso

²⁶ Attraverso la flotta della Royal Air Maroc e il porto di TangerMed, usati da collegamento fra Africa ed Europa. Il Marocco inoltre costruisce accordi per costruire di autostrade e porti attraverso i *champions chérifiens* (come in un partenariato del 2014 con la Costa d'Avorio) (*ibidem*).

²⁷ Ad esempio con l'accordo con la Costa d'Avorio per un impianto di trasformazione e lavorazione del pescato; il progetto di insediamento dell'unica industria trasformatrice di zucchero marocchina, la *Consumar*, in Sudan; o gli accordi presi con l'impresa marocchina *MedZ* di pianificazione dei territori industriali con il governo gabonese per utilizzare alcune aree rurali e trasformarle in parchi industriali (*ibidem*).

²⁸ Raggiunta con la diffusione nelle città africane di grandi gruppi di distribuzione al dettaglio quali *Marjane Holding* (*ibidem*).

²⁹ OCP Africa. *Who we are*. <https://www.ocpfrica.com/en/who-we-are>.

³⁰ Ad esempio l'accordo con il gruppo nigeriano *Dangote* per costruire vicino a Lagos un complesso di produzione dei fertilizzanti chimici con una capacità di oltre un milione di tonnellate annue; o l'accordo preso con l'Etiopia per creare due siti di produzione di ammoniaca e quattro di fertilizzanti chimici, approvvigionati dal gas naturale presente sul territorio (Khadiri, 2016).

a risorse particolarmente strategiche che l'attività dell'OCP permette di raggiungere: gli accordi presi con alcuni paesi (come Nigeria, Etiopia o Gabon) comprendono queste materie prime e, in alcuni casi, anche il loro trasporto in Marocco (Khadiri, 2016). In altri paesi invece³¹ gli accordi prevedono la creazione di strutture personalizzate all'interno dell'AFC, e combinano la produzione dei prodotti all'implementazione di progetti di divulgazione affidati alla Fondazione OCP. Lo scopo, dichiarato nel Bollettino Ufficiale del 10 marzo 2016 che decreta la stipulazione ufficiale di queste collaborazioni, è di

allargare la rete OCP, farla entrare nel promettente mercato africano, migliorare la posizione dell'impresa nel continente e sviluppare le relazioni con i diversi paesi africani.

Accanto (ma forse sarebbe meglio dire assieme) all'attività del Gruppo, vi infatti è quella della Fondazione. Queste due componenti si sfumano e si confondono nell'"universo OCP" (Ferlandino, 2018): riferendosi esclusivamente all'attività africana, si potrebbe dire che se il Gruppo – formalmente – si occupa degli aspetti legati alla compravendita e alla produzione di fertilizzanti; la Fondazione si occupa invece della loro distribuzione, della costruzione di relazioni fra l'OCP e gli altri attori del continente, di affinare le conoscenze del Gruppo riguardo ai bisogni africani e di sostenere l'attività diplomatica del Marocco. Attraverso la Fondazione, infatti, l'OCP ha formato le persone che compongono i ministeri dell'agricoltura di alcuni Stati africani (come Guinea Conakry e Madagascar) (Fondation OCP, 2016); ha firmato con l'Unesco un accordo per "immaginare il futuro dell'Africa", in una collaborazione riferita all'Agenda 2030 Unesco e a quella 2063 dell'UA (OCP Group, 2017); sta completando la "mappa di fertilità dei suoli" di diversi paesi del continente (AgriMaroc, 2019); lavora con l'OCP Policy Center (*think tank* di proprietà OCP) per produrre consulenze, studi e strategie per numerosi paesi³²; partecipa agli *Atlantic Dialogues* come portavoce del Marocco³³; ha lanciato nel 2017 (durante la COP22 di Marrakech) il progetto *Triple A (Adaptation of African Agriculture)* definendo ufficialmente il suo impegno nella Rivoluzione Verde africana³⁴; e promuove azioni per formare gli agricoltori africani alle "buone pratiche" di utilizzo dei prodotti OCP.

³¹ Con Costa d'Avorio, Senegal, Camerun, Benin, RDC, Angola, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Rwanda, Mozambico, Kenya e Ghana.

³² OCP Policy Center. *Qui sommes nous*. <https://www.policycenter.ma>.

³³ Una riunione annuale organizzata dal 2012 per inserire l'Africa nella comunità degli Stati che si affacciano sull'Oceano Atlantico. Qui si propongono analisi politiche e si identificano gli attori interessanti e interessati a creare dei legami economici e politici transatlantici (OCP Policy Center. *Atlantic Dialogues*. <http://www.ocppc.ma/AtlanticDialogues/atlantic-dialogues-2017>).

³⁴ Sostenendo la formazione delle piccole realtà agricole alla fertilizzazione minerale seguendo i principi della "fertilizzazione ragionevole", del risparmio di acqua, dell'utilizzo delle tecnologie, e della gestione del rischio climatico e spiegando i metodi tramite cui accedere a finanziamenti. L'iniziativa promuove anche il mantenimento e l'aumento della superficie forestale sul continente, l'organizzazione della produzione agricola su scala continentale, e lo sviluppo di una rete migliore di infrastrutture. È, in pratica, la concretizzazione dell'idea di Rivoluzione Verde africana pensata per il continente ed è sostenuto da numerosi attori privati, pubblici e da ONG (Initiative AAA. *We AAAre*. <http://www.aaainitiative.org/we-are>).

Uno di questi progetti è il Caravan OCP, composto da camion itineranti con laboratori d'analisi dei suoli e stand per attività ricreative e di formazione attraverso cui diffondere l'utilizzo dei fertilizzanti minerali: l'attività può essere svolta direttamente dall'OCP, o la Fondazione può vendere un "pacchetto" (inclusivo di camion e formazione per formatori) a imprese private o ad istituzioni pubbliche di altri paesi (Ferlaino, 2018). È nel quadro di questi enormi sforzi congiunti fra OCP e settore pubblico marocchino che il Marocco, attraverso il Ministero dell'Agricoltura, ha firmato nel 2014 un partenariato con la FAO di Cooperazione Sud-Sud diretto inizialmente alla Guinea Conakry, ma riferito al continente intero "per condividere il successo della sua strategia nazionale, il Pmv" (FAO, 2014).

L'attività dell'impresa, dunque, racconta di come l'intreccio fra cooperazione, diplomazia e attività economica non sia sempre distinguibile e possa sovrapporsi in modo coerente e complementare. È attraverso questo tipo di sovrapposizione che prende forma la multidimensionalità dei significati della cooperazione istituzionale marocchina in Africa.

Conclusioni

Quest'articolo ha ricostruito il quadro d'intervento del Marocco in Africa attraverso diverse forme di cooperazione (intergovernativa, PPP, economica) mostrando come in quest'attività i significati politici, economici e diplomatici si sovrappongano. La cooperazione infatti è strumento tanto di costruzione di una legittimazione interna ed internazionale per la monarchia e per il paese, quanto di consolidamento di reti commerciali, finanziarie e produttive. Attraverso le diverse forme di cooperazione il paese riesce a costruire credibilità internazionale, ad avere accesso a risorse strategiche, a mantenere e tessere legami politici e produttivi. Quest'attività, inoltre, si accompagna ad un progetto "etico" per il continente, proponendosi come perno su cui appoggiare questa trasformazione. Quest'immagine contribuisce alla legittimazione marocchina sul piano internazionale: partecipa a delineare il Marocco come un paese "sicuro" per investire, politicamente affidabile, e alleato dei principali organismi multilaterali; contribuisce internamente a consolidare non solo la credibilità della politica agricola e dell'intero processo di cambiamento sociale che essa porta con sé; ma anche la monarchia "imprenditoriale" di Mohamed VI.

La dimensione dell'immaginario, quella economica, quella politica e quella diplomatica coesistono dunque nell'attività marocchina rivolta al continente africano, e questo caso studio mostra come la cooperazione (nelle sue diverse forme) possa essere un luogo attraverso cui osservare la multidimensionalità delle relazioni fra Stati. Le diverse prospettive coesistono all'interno di questo strumento che può essere, anche in altri casi studio, un punto d'accesso prezioso per connettere i settori, le strategie, le scale d'azione.

Bibliografia

Abourabi Y. (2020). *La politique africaine du Maroc. Identité de rôle et projection de puissance*. Leida : Brill

Agence de Presse Africaine (2019, Mach 3). *Les dettes des PMA de l'Afrique envers le Maroc ont été annulées depuis 2000*.

Agri Maroc (2019, December 12). *Lancement de la mappe de fertilité des sols cultivés de l'OCP*. <https://www.agrimaroc.ma/ocp-fertilite-sols-ghana/>.

Bayloq C. e Hlaoua A. (2016). Diffuser un 'Islam du juste milieu?'. *Afrique Contemporaine*, 1(257), 113-128

Bono I. e Hibou B. (2016). *Le gouvernement du social au Maroc*. Parigi : Khartala.

Cese, Conseil Economique, Social et Environnemental (2020). *Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc. Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental*. Rabat.

Challenge.ma (2021, January 2). *OCP: les «success stories» de la coopération économique en Afrique*. <https://archive.challenge.ma/ocp-les-success-stories-de-la-cooperation-economique-en-afrique-170776/>.

Chauprade A. (2019). *Géopolitique d'un Roi – Essai sur un Maroc moderne et multipolaire*. Parigi : Ellipses.

Commodafrica (2017, February 25). *L'OCP crée Africa OCP, fer de lance sur la conquête du marché africain des engrais*. <https://www.agenceecofin.com/hebdop1/0106-57397-1-ocp-fer-de-lance-de-la-diplomatie-marocaine-en-afrique#:~:text=L'OCP%20est%20l'un,de%20l'industrie%20des%20phosphates.>

Diritto Unione Europea (2017, January 31). *La Corte di giustizia annulla la sentenza T-512/12, Fronte Polisario*. https://www.dirittounioneeuropa.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=115.

EuroNews (2024, October 4). *La Corte di giustizia europea annulla gli accordi Ue-Marocco su pesca e agricoltura*. <https://it.euronews.com/my-europe/2024/10/04/la-corte-di-justizia-europea-annulla-gli-accordi-ue-marocco-su-pesca-e-agricoltura>.

European Union External Action (2023, January 29). *UE-Maroc : un partenariat stratégique, qui s'approfondit et s'élargit*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/ue-maroc-un-partenariat-strat%C3%A9gique-qui-s%E2%80%99approfondit-et-s%E2%80%99%C3%A9largit_fr.

FAO (2014, June 17). *Premier accord de coopération Sud-Sud du Maroc au profit de la Guinée et d'autres pays d'Afrique*. <https://www.fao.org/members-gateway/news/detail/fr/c/238294/>.

Fassi Fihri B. (2014), *Le Maroc et l'Afrique. Pour une mobilisation nationale d'envergure*, Institut Amedeus, Rabat

Fassi Fihri B. (2014). *Le Maroc et l'Afrique. Pour une mobilisation nationale d'envergure*. Rabat : Institut Amedeus.

Ferlaino B. (2018). *Il Marocco dei fosfati. Politiche e discorsi nel governo del sociale*. Tesi di laurea magistrale all'Università di Torino.

- Ferlaino B. (2021). Reinventare la Rivoluzione Verde: l'agricoltura marocchina fra mutamento e stabilità. In Rossetto T., Peterle, G. e Gallanti, C. (eds), *Idee, testi e rappresentazioni. Pensare, raccontare e immaginare il movimento*. Padova : Università di Padova, 60-66.
- Ferlaino, B. (2022). *Costellazioni di senso. Rappresentazioni del mutamento e della stabilità nel Marocco contemporaneo dei cereali*. Tesi di dottorato all'Università degli Studi di Torino, all'Università degli Studi di Firenze, all'Université Paris SciencePo Nanterre.
- Firdaus, N. (2020, July 30). *Maroc-Afrique: un modèle de coopération Sud-Sud*. Medi1tvAfrique. <https://www.morocoworldnews.com/politics>.
- Fondation OCP (2016). *Rapport d'activité 2016*. Casablanca.
- Fr.le360 (2016, July 18). *Union Africaine: 28 pays demandent la suspension de la RASD*. <https://fr.le360.ma/politique/union-africaine-28-pays-demandent-la-suspension-de-la-rasd-80046/>.
- Hibou B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Parigi : La Découverte.
- Hibou B. e Tozy M. (2020). *Tisser le temps du politique au Maroc. L'imaginaire de l'Etat à l'âge néolibéral*. Parigi : Karthala.
- Iannacone, M. (2022, June 2). *La Spagna approva il piano di autonomia marocchino nel Sahara Occidentale*. Melting pot. <https://www.meltingpot.org/2022/06/la-spagna-approva-il-piano-di-autonomia-marocchino-nel-sahara-occidentale/>.
- Iraqi, F. (2016, August 31). *Maroc: les forces armées royales, sentinelles du Mohammed VI*. Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/mag/348866/politique/maroc-forces-armees-royales-sentinelles-de-mohammed-vi/>.
- Ires, Institut Royal des Etudes Stratégiques (2021). *Vers un nouveau modèle du développement. Rapport stratégique 2019-2020*. Rabat.
- Khadiri, G. (2016, December 20). *Le Maroc mise sur la diplomatie du phosphate pour étendre son influence en Afrique*. Le Monde Afrique. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/12/20/le-maroc-mise-sur-la-diplomatie-du-phosphate-pour-etendre-son-influence-en-afrique_5051859_3212.html#:~:text=Le%20Monde%20Afrique-.Le%20Maroc%20mise%20sur%20la%20diplomatie%20du%20phosphate%20pour%20%C3%A9tendre,au%20Nigeria%2C%20en%20produire%20localement.
- Kozlowski, N. (2021, February 19). *Union africaine – Sahara: l'année du jackpot pour le Maroc ?* Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/1124673/politique/union-africaine-sahara-lannee-du-jackpot-pour-le-maroc/>.
- Lamlili, N. e Sylvestre-Treiner, A. (2017, July 2). *Union Africaine: le Maroc obtient l'amendement des passages sur le Sahara occidental*. Jeune Afrique <https://www.jeuneafrique.com/453373/politique/union-africaine-maroc-obtient-lamendement-passages-sahara-occidental/>.
- Le Matin (2017). *Co-développement. La vision d'un Roi*. Rabat.
- Maussion, E. (2020, September 30). *Engrais: OCP Africa change de tête, pas de stratégie*. Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/1051813/economie-entreprises/engrais-ocp-africa-change-de-tete-pas-de-strategie/>.

- Maussion, E. (2024, January 10). *Comment OCP résiste face à Mosaic sur le marché américain des engrais*. Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/1523860/economie-entreprises/aux-etats-unis-ocp-toujours-resilient-face-a-mosaic/#:~:text=De%2021%20%25%20%C3%A0%204%20%25%20de,d%C3%A9montr%C3%A9%20une%20certaine%20r%C3%A9sistance%20commerciale>.
- Mazeillen, M. (2017, December 10). *Depuis Fès, le Maroc continue de tisser sa toile diplomatico-religieuse en Afrique*. https://telquel.ma/2017/12/10/conseil-fondation-mohamed-vi-oulemas-africains-outil-diplomatique-en-construction_1572481.
- Medi1News (2018, March 21). *Bourita: L'établissement de la ZLECA est conforme à la vision africaine du Roi Mohammed VI*. <https://fnh.ma/article/actualite-politique/l-etablissement-de-la-zleca-est-conforme-a-la-vision-africaine-de-sm-le-roi-bourita>.
- Medi1tvAfrique (2020, July 30). *Maroc-Afrique: un modèle de coopération Sud-Sud*. <https://www.youtube.com/watch?v=ok1EHZUiIlg>.
- Morocco world news. (2019, November 9). *New Documentary on King Mohammed VI: 'A King, A Vision, An Ambition'*. <https://www.morocoworldnews.com/public/2019/11/286502/new-documentary-king-mohammed-vi-vision>.
- NotizieGeopolitiche (2019, February 19). *Marocco. Il Parlamento Europeo approva l'accordo di pesca. Incluso il Sahara; Parlamento Europeo. Accordo di pesca UE-Marocco. In sintesi*. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/633172/EPRS_ATA633172_IT.pdf. Visitato il 27/05/2021.
- OCP Group (2017, October 3). *L'UNESCO s'associe à la Fondation OCP pour «Imaginer l'Avenir de l'Afrique»*. <https://www.ocpgroup.ma/fr/news-article/lunesco-sassocie-la-fondation-ocp-pour-imaginer-lavenir-de-lafrique#:~:text=La%20Fondation%20OCP%20et%20l,avenir%20de%20l'Afrique%20%C2%BB>.
- Oukessou T.; Hamdaoui F.; Vincent N.; Vergne C. e Savoye B. (2018). *Développement des entreprises marocaines en Afrique: réalité et perspectives*. Depf Policy Africa, Royaume du Maroc e Agence du Développement Française.
- Parlamento Europeo (2016, June 7). *Nuova alleanza per la sicurezza alimentare e la nutrizione*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0247_IT.html.
- Popescu, I. (2019). *In sintesi. Accordo di pesca UE-Marocco*. Servizio Ricerca del Parlamento europeo.
- Rivet D. (2012). *Histoire du Maroc: de Moulay Idrîs à Mohammed VI*. Parigi : Fayard.
- Saint-Prot C. (2019). *La France devrait s'inspirer du modèle marocain en matière de formation des imams*. *Société, droits et religion*, 1(9), 111-116.
- Shelley T. (2004). *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony*. Londra: Zed Books.
- Tchounand, R. (2019, July 27). *Investissements: ces champions africains venus du Maroc*. La Tribune Afrique. <https://afrique.latribune.fr/finances/investissement/2019-07-27/investissements-ses-champions-africains-venus-du-maroc-824717.html>.
- The conversation (2021, March 1). *Comment le Maroc est-il devenu une puissance africaine ?*. <https://theconversation.com/comment-le-maroc-est-il-devenu-une-puissance-africaine-155829>.

The Trump White House Archives (2020, December 10). *Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara/>.

CITY-REGION FOOD SYSTEM, GLOBAL SOUTH AND COOPERATION STRENGTHENING AFRICAN URBAN FOOD SYSTEMS THROUGH THE CITY-REGION FRAMEWORK

Riccardo Giovanni Bruno*, Giuseppina Bifulco°

*Politecnico di Torino, riccardogiovanni.bruno@unito.it

°Università di Milano Bicocca, giuseppina.bifulco@unito.it

Abstract

This article provides a comprehensive overview of the application of the City-Region Food Systems (CRFS) concept in the academic literature, particularly in the context of African cities, where food systems' sustainability was exacerbated by the COVID-19 pandemic and other less recent persistent crises. Via a Systematic Literature Review, it analyses the City-Region Food Systems (CRFS) approach as a response to urban food system challenges, emphasizing urban-rural linkages and localized supply chains. Findings highlight the necessity of integrating global supply chain dynamics, refining the city-region concept for African contexts, and leveraging CRFS as an administrative unit. Decentralized cooperation emerges as key to boosting CRFS contributions, suggesting a multifaceted approach to building resilient and sustainable food systems in post-pandemic African urban centres.

Il presente articolo esplora l'applicazione del concetto di City-Region Food Systems (CRFS) nella letteratura accademica, con riferimento al contesto africano, dove la sostenibilità dei sistemi alimentari, storicamente caratterizzata da alcune difficoltà, è stata aggravata dalla pandemia di COVID-19 e da altre crisi recenti. In particolare, tramite una Systematic Literature Review, questo lavoro enfatizza il CRFS come framework strategico per rispondere con successo alle sfide dei sistemi del cibo, con riferimento al rafforzamento dei collegamenti urbano-rurali e il ruolo della rilocalizzazione delle catene di approvvigionamento. I risultati mostrano la necessità di esplorare meglio il ruolo delle filiere globali, adattare con più efficacia il concetto di city-region ai contesti africani e comprendere quali opportunità esistono adottando i CRFS come unità amministrativa. La cooperazione decentrata emerge come fondamentale per rafforzare i contributi dei CRFS, suggerendo un approccio multidimensionale per costruire sistemi alimentari resilienti e sostenibili.

Key words: CRFS, Africa, urban food system, decentralised cooperation

Introduction

Acknowledging the multiple impacts of the COVID-19 pandemic on African urban food systems, the present work offers an in-depth examination of how the City-Region Food System (CRFS) concept has been applied in academic literature, with a particular focus on African cities, where the sustainability of food systems has been further strained by the COVID-19

pandemic and other recent crises. These challenges include the heavy dependence on lengthy and complex food supply chains, the limited adaptability of agribusinesses, and the significant effects of corporate consolidation (FAO, 2018).

By relying on a Systematic Literature Review carried out on the Scopus database, the article discusses the introduction and application of the City Region Food Systems (CRFS) approach in the African continent. This approach was strongly promoted as a strategic response to the pandemic, aiming to enhance urban-rural linkages and re-localize food supply chains to create more sustainable, resilient, and inclusive food systems (Zuleta Ferrari, 2020; Dreschel, 2020; Blay-Palmer, et al., 2021).

The article also explores the effectiveness of the ‘city-region’ concept in CRFS, a term fraught with definitional ambiguity, particularly dealing with the problematic context of African cities, where urban areas often defy conventional categorizations used in global discussions on urbanisation and regional planning.

Food in African cities and the leftovers of COVID-19

The proportion of the population living in major urban centres across various African countries increased from 32% in 1990 to 39% in 2010 (UN-Habitat, 2020). This growth is projected to reach 68% by around 2050 (United Nations, 2015). However, more recent studies suggest that this urbanisation trend is accelerating even faster, with most of Africa’s population already living in urban areas by 2015 (Moriconi-Ebrard, et al., 2020; OECD, et al., 2022). In this context, the vulnerability of urban areas, particularly concerning food security, is becoming a pressing issue (Bruno, Tesfay, & Dansero, 2023).

Historically, food insecurity has been primarily viewed through the lens of food scarcity and the challenges of inadequate food supply (Bricas, et al., 1985; Bricas & Tchamda, 2017), with little attention to the urban dimension of food security (Crush & Riley, 2018). The African Food Security Urban Network (AFSUN) reported in 2012 that 57% of households in the poorest neighbourhoods of major African cities were severely food insecure, while only 17% could be considered fully secure in terms of accessibility and purchasing power (Crush, et al., 2012). This statistic is significant when considering that food purchases in African cities account for approximately 50% of daily household expenditures (Battersby & Crush, 2014).

Moreover, the COVID-19 pandemic has severely tested food systems worldwide, particularly in African urban areas (FAO, 2020; ICLEI & FAO, 2020). This crisis has necessitated a profound reconsideration of food security policies, which have been heavily reliant on

international trade at the expense of local production (Moseley & Battersby, 2020). Indeed, as food systems in Africa strongly rely on imports for many basic foods which make up an important portion of local diets, like rice for example (Sers & Mughal, 2020), the COVID-19 pandemic had significant impacts on imports, exports, and distribution, which hindered due to logistics constraints, ships quarantine and transportation congestion (Sherzad, 2020). The shortages in food caused price spikes, especially in basic goods like wheat and rice, further worsening the already vulnerable conditions of people experiencing forms of food poverty, or creating newer forms of deprivation (FAO, 2018; UNICEF, 2020).

International Cooperation and Urban Food Policies in Africa

International cooperation has long been a cornerstone for addressing global challenges, including food security, climate change, and sustainable development, and the abrupt cessation of these cooperative efforts due to the pandemic had severe consequences (Elechi, Nwiyi, & Adamu, 2022).

Firstly, the suspension of international projects meant that critical support and resources intended to bolster local food systems were delayed or made absent (Paterson, 2021; GAFSP, 2021). Then, projects aimed at improving agricultural practices, enhancing food distribution networks, and fostering sustainable practices were disrupted, leading to immediate and long-term setbacks for communities reliant on these initiatives (Olaniyi, et al., 2021).

Finally, with international collaborations on hold, countries were compelled to rely more heavily on their internal capacities, which in many cases were already under significant strain (Blay-Palmer, et al., 2021). The sudden surge in demand for local production, coupled with disruptions in labour markets and logistical challenges, exposed the vulnerabilities within national food systems.

Many studies addressed the role of Urban Food Policies (UFP) in dealing with the aforementioned issues of food security, especially in the African context (Morgan, 2009; Moragues-Faus & Morgan, 2015; Smit, 2016; Battersby, 2017; Bini, et al., 2017).

The subject of Urban Food Policies (UFP), also known as Local Food Policies (Dansero, et al., 2019), holds significant relevance in Africa, especially given the continent's rapid urbanization and population growth. Although largely emerging in the Global North (Morgan, 2009), the expanding global focus on UFPs is no longer confined to this context, as the systemic approach adopted by this set of tools is emerging as significant in the Global South too, where poverty,

hunger, and climate change intersect most acutely (Morgan, 2015). Many African cities are increasingly engaging with UFPs to enhance their local food systems and promote equitable access to nutritious, and quality food.

Numerous studies have examined the role of UFPs in Africa (Marsden & Morley, 2014; Magarini, et al., 2017), their potential as drivers of local development (Filippini, et al., 2019; Balineau & Madariaga, 2020), the interaction between urban governance and food supply chains (Battersby & Watson, 2018; Bruno, et al., 2022), and the use of food as a tool of governance (Trough, 2017; Chassé, 2017).

This growing focus on food-related urban initiatives has fuelled a dynamic landscape of projects, particularly within decentralized cooperation frameworks. The latter is rooted in fostering equitable dialogues that transcend traditional “donor-recipient” relationships. In the context of Urban Food Policies, such cooperation offers the potential to reshape processes, overcoming pre-existing top-down perspectives (Magarini, et al., 2017).

In 2001, FAO introduced the multidisciplinary “Food for Cities” initiative (FAO, 2011), and in 2013, the Bonn Declaration marked the first meeting of mayors to discuss Urban Food Policies (Magarini, et al., 2017). Further partnerships, including those by UN-HABITAT and UNEP, have facilitated collaborative networks around urban food issues at various scales (Salbitano, et al., 2017). In 2020, FAO launched the Green Cities initiative, aiming to improve the quality of life in urban and peri-urban areas by promoting sustainability, resilience, and multi-actor collaborations in 100 cities worldwide, including several African urban centers such as those in Senegal, Cameroon, Cape Verde, Ghana, Kenya, Madagascar, Tanzania, and Zambia (FAO, 2020).

About these processes, the role of the Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP) has been crucial to activate innovative projects of decentralised cooperation in Africa’s urban contexts (Magarini, et al., 2017; Dansero, et al, 2017). Signed in 2015, the MUFPP, now embracing more than 300 cities worldwide, is formed by urban governments and international organisations working collaboratively on Urban Food Policies. So far, 41 African cities have joined the pact. The expanded participation of cities has led to the creation of Regional Forums, platforms for exchange among cities belonging to the same geographic area. Several African cities have initiated innovative cooperative projects on the topic of food. The African Regional Forums, which began in Dakar in 2016 and were subsequently held in Brazzaville (2018),

Niamey (2019), Ouagadougou (2021) and again in Dakar (2023), are managed directly by the cities involved and have strengthened important local collaborations (Magarini, et al., 2017).

Introducing City-Region Food System in the international cooperation framework

Hence, in light of the stress posed on food systems by the outbreak of the pandemic, as well as the links between international cooperation, urban food systems and Urban Food Policies, it is necessary to mention the work developed by FAO, in partnership with RUAF, about City Region Food Systems (CRFS).

CRFS has been developed from the geographical concept of city-region (Forster, et al., 2015; Rodriguez-Pose, 2008), and was defined by FAO as “the complex network of actors, processes and relationships to do with food production, processing, marketing, and consumption that exist in a given geographical region that includes a more or less concentrated urban centre and its surrounding peri-urban and rural hinterland; a regional landscape across which flows of people, goods and ecosystem services are managed” (Forster, et al., 2015, p. 8; Morgan, 2009). This framework aims to support the strengthening of urban-rural linkages, rethinking urban food systems and promoting localisation of the food chain, to ensure more sustainable, inclusive and just food systems.

Since its development, CRFS has been applied to a wide variety of contexts internationally, both as a tool in the urban planning of cities around the world and as a methodological framework in projects of decentralised cooperation (Santini, et al., 2019; Lassalle, 2021). As Blay-Palmer et al. (2018) state, CRFS is “both a conceptual framework and an integrative operational approach” (p.2). CRFS concentrates on particular metropolitan areas, but still it operates within larger food networks that connect these areas to national and international food systems. This calls for reflection on the relationships between local, regional, national, and international food supply chains, as well as the goal of embracing a “local responsibility for the global” (Massey, 2005, p. 155) and moving away from extractive to solidarity-based trade relations (Krähmer, 2023).

In this framework, it is also relevant to mention that rural landscapes are frequently subjugated by the existing global food system, which transforms them into operational landscapes of vast “planetary urbanization” (Gosh & Meer, 2021; Brenner & Schmid, 2015). One way to combat this process is to create CRFS that are robust and sustainable, in a food systems perspective that tackles the global north-south dynamics as well as the practice and discourse of urban domination over rural areas (Spanier & Feola, 2022; Guerrero, et al., 2024). Hence, it is relevant

to understand how this theoretical framework applies to African cities, considering the challenges these territories had to overcome because of external stresses, and in a perspective of decentralised cooperation projects.

Conceptualising the city-region perspective in African cities

Before delving into the specific features of the adoption of CRFS in African cities, it is helpful to understand if the city-region, as per how conceived in economic geography (Brenner & Schmid, 2015), connotation applies to the urban centres located in this continent. Indeed, while there is consensus on the essential characteristics of a city-region, the absence of a universally accepted definition results in a broad spectrum of interpretations across various spatial scales below the national level. As affirmed by others (Battersby & Watson, 2019; Krähmer, et al., 2022), this definitional ambiguity is not an issue of meanings only; rather, it implies a lens for reading urban systems which might not apply effectively.

According to previous urban research (Scott, 2001; McCann, 2007), the term “city-region” refers to urban spatial configurations that span significantly different territorial scales without a fixed definition. It is often used to emphasise the extensive size or broad scope of a metropolitan area (Scott, 2022).

It sometimes encompasses various forms, such as conurbations, urban agglomerations, and other urban clusters, distinguished by their population density and economic interconnections (ibid.). Thus, the concept of the city-region is inherently dynamic, necessitating adaptation to diverse environmental contexts. Moreover, the discourse on city-regions, though robust and extensive in the international arena, has largely overlooked African contexts (Beall, et al., 2015). This oversight is significant, as city-regions are rarely viewed as an African component, remaining largely invisible in global city-region rankings and discussions.

Notoriously characterised as the world’s most anti-urban continent, Africa’s major cities and their regional dynamics are frequently absent from empirical studies that have shaped the international city-regional literature for decades. This literature has predominantly developed from reference points outside Africa, which fail to consider the unique urbanisation patterns and city-visioning strategies observed in the continent (ibid.).

Despite this lack of recognition, the reality on the ground tells a complex story. Across Africa, rapid population growth and urbanisation are transforming settlements on the edges of large cities. These areas, once marked by independent subsistence or rural economies, are

increasingly becoming integral to the urban frameworks of large cities. They contribute to the city's ecosystem services, infrastructure, labour markets, and broader economic footprint. In post-apartheid South Africa, for example, what was once considered 'peri-urban' areas have become recognized as part of the functional city-region (Nhamo, et al., 2021). These areas have been redefined as urban and incorporated into the regulatory and fiscal management of geographically extended municipalities. Incorporating the data about Gauteng, a province in South Africa, further illustrates the complexity and significance of city-regions in Africa. Despite being the smallest of the nine provinces with a land area of only 18,170 km², representing just 2% of the national land area, Gauteng has the highest population density in the country, with approximately 15.5 million people, or 26% of South Africa's total population (Korah, et al., 2024). This stark contrast highlights how such a small geographical area can exert substantial influence and play a key role in the national context, not only due to its dense population but also because of its economic significance. This evolving urban landscape in Africa underscores the need for a better understanding and inclusion of African cities in the global city-region discourse. Recognizing and integrating African experiences can enrich the city-regional literature and offer new insights into urban planning and policy formulation, ensuring that they reflect the real and diverse dynamics of cities across the continent, other than offering innovative platforms of dialogue and cooperation among sparse urban centres.

CRFS and decentralized cooperation

Although the concept of CRFS has not always been widely named in cooperation projects yet, many initiatives align with its principles by striving to localise and integrate local food systems to enhance sustainability and equity. In projects of decentralised cooperation, the aim has often been to bolster local food systems while fostering more equitable relationships between donors and recipients. Specifically, Urban Food Policies have evolved from traditional north-south cooperation to establishing more symmetrical, local horizontal partnerships (Bini, et al., 2017; Magarini, et al., 2017). Recently, the European Union has launched initiatives under the Horizon 2020 framework, such as the "African Food Cities" and "EU-African Union" calls, highlighting the importance of supporting decentralised cooperation within urban contexts. Within these calls, most of the projects, while adhering to sustainability and resilience principles, have implicitly adopted a CRFS approach.

For instance, the INCITIS¹ project exemplifies the merging of circularity with agri-food technologies to enhance food availability and accessibility across eight African cities. By promoting local production, waste reduction, and responsible consumption, it adheres to the CRFS model. This approach seeks to integrate urban and rural areas through circularity, ultimately aiming to improve food security within these regions. Similarly, AFRIFOODLINKS² operates in 15 African and 5 European cities, developing urban food systems through decentralized cooperation, and mutual learning mechanisms. By advocating for sustainable diets, agri-food technologies, and inclusive multi-actor governance, AFRIFOODLINKS emphasizes re-localization, local production, and the strengthening of urban linkages, all of which align with CRFS principles. Lastly, HEALTHY FOOD AFRICA³ engages 17 partners from both Africa and Europe, focusing its efforts on 10 African cities. By employing the Food System Labs approach, this project addresses a variety of themes, with a strong emphasis on enhancing local food production and governance. This includes reinforcing connections among small local food chain actors and reducing the distance between producers and consumers. Collectively, these initiatives underscore a significant shift towards integrating food-city themes in decentralized cooperation projects, highlighting a renewed focus on localizing urban food systems. But most importantly, the principles they embrace align with those promoted by the City Region Food System approach, these projects enhance the involvement of local actors and synergies, thereby improving urban-rural linkages at the local level.

The research question

The adoption of the City Region Food System (CRFS) approach in African cities presents both significant opportunities and notable challenges. As a theoretical and operational tool, the CRFS approach supports the rethinking and restructuring of local food systems in Africa, encouraging the recognition and addressing of site-specific challenges and opportunities. Research in the African context suggests that the application of the CRFS approach can expand perspectives on achieving positive change in urban food systems (Haysom & Fuseini, 2019). However, to effectively foster systemic transformation, it is imperative to address critical issues inherent to the diverse and place-based characteristics of African urban food systems. This includes the

¹ Incitis Food project, available at: <https://incitis-food.eu/>. Accessed on 22/11/2024.

² AfriFOODlinks project, available at: <https://afrifoodlinks.org/>. Accessed on 22/11/2024.

³ HealthyFoodAfrica project, available at: <https://healthyfoodafrica.eu/>. Accessed on 22/11/2024.

need to integrate local supply chains within a broader framework of globalized food networks. Furthermore, the CRFS approach must be tailored to the unique socio-economic, cultural, and environmental contexts of African cities. Thus, a critical question arises: how is the CRFS approach applied in African urban centres to address the specific challenges of food systems? And what contributions have been underscored?

The methodology of the research

The research methodology employs a rigorous, multi-step approach to investigate the emergence of the CRFS approach in African cities. Initially, a keyword search was executed using the Scopus database, targeting the terms “city-region*”, “food”, “system”, and “Africa”. This search produced 77 preliminary results (Table 1). Only articles in English were considered; irrelevant ones were excluded if 1) empirical research was lacking, 2) a clear analysis of CRFS and African cities was missing 3) the theoretical grounding of the CRFS framework was not debated. The titles and abstracts of the remaining 14 underwent an analysis using the WordStat software to elucidate word correlations and identify salient themes. Single words’ frequencies were considered; hence, the analysis took into consideration how often single voices occurred, shedding light on the thematic priorities within the literature. Secondly, it analysed the phrases; so, it considered the juxtaposition of relevant words according to the text.

Table 1 – Table showing the number of resources related to the search string used for the research on the Scopus database

Database	Search String	N. of results
Scopus	TITLE-ABS-KEY (city AND region AND food AND system AND africa)	77

Results

The City-Region Food Systems (CRFS) approach has emerged as a vital framework for addressing the intertwined challenges of food security in Africa’s rapidly urbanizing contexts (Lane et al., 2012; Nhamo et al., 2021; Karg et al., 2016). By focusing on the regional linkages between cities and their surrounding rural areas, the CRFS model highlights the importance of viewing food systems as interconnected networks, rather than isolated rural or urban entities (Paganini et al., 2020; Mathinya et al., 2022).

Table 2 – Schematization of the articles’ content deriving from the thematization of the literature resulted from the SLR, reporting the main topics of articles, their frequencies in articles’ content and the related references.

Main Topic	Frequency	References
Urbanization	4	(Nhamo et al. 2021; Warshawsky 2016; Hannah et al. 2022; Lane et al. 2012).
Urban and Peri-Urban agriculture	4	(Paganini et al. 2018; Bellwood-Howard et al. 2018; Crush and Caesar 2014; Karg et al. 2023).
Food Security and Resilience	4	(White and Kampanje-Phiri 2019; Blekking et al. 2020; Das and Chirisa 2021; Mathinya et al. 2022).
Governance and Policy Implications	2	(Chirisa and Bandauko 2015; Asiama et al. 2021; Warshawsky 2016).

Among the literature taken into consideration, visible in Tab. 2, where the articles were thematized and each article has been counted one time, it is relevant to mention some interesting contributions; at first, we consider Blekking et al. (2020) who highlight the difficulties in assessing food security in urban settings using conventional metrics. Their analysis of household data from Lusaka reveals disparities in food access based on employment type and socio-economic status. By situating their findings within a CRFS context, the study points to the need for tailored food security measures that consider the complex interactions between urban consumers and regional food suppliers. This perspective reinforces the value of a city-region approach in capturing the full scope of urban food security challenges.

White and Kampanje-Phiri (2019) challenge the common narrative that labels local food economies as merely “informal”, suggesting that this mischaracterization diminishes their true value. By embracing the CRFS lens, their work emphasizes the crucial role that local markets and food networks play in enhancing food security across both urban and rural areas. This approach advocates for a shift in policy focus, recognizing the significance of these regional systems in sustaining livelihoods and fostering economic stability.

Related, there is Hannah et al.'s work (2022), that explores how the CRFS perspective sheds light on food sourcing patterns in secondary cities of Sub-Saharan Africa, revealing that traditional open-air markets remain vital for low- and middle-income households, despite the rise of supermarket chains. This finding challenges the prevailing assumption that modern retail will dominate urban food landscapes and highlights the resilience of regional food networks in shaping household food access. In this framework, it is interesting to underline how others provide an in-depth analysis of food flows in four West African cities, using the CRFS approach to map the transportation and distribution networks that facilitate regional food movement (Karg, et al., 2022). Their findings illustrate the logistical complexities of these city-regions, highlighting the need for improved infrastructure and better coordination across transportation modes. The study's focus on the movement of food commodities aligns well with the core principles of the CRFS framework, which emphasize understanding and optimizing regional flows to support urban food security.

An important contribution emerges from the examination of small-scale farming in South Africa by Mathinya et al. (2022) who exemplify how the CRFS framework can offer deeper insights into agricultural productivity challenges. The research shows that low output levels are not just the result of biophysical constraints but are also tied to broader regional disparities in infrastructure, market access, and policy support. By considering small-scale farming within a regional food system context, the study points to the need for multi-level interventions that go beyond farm-level solutions, integrating smallholders into regional value chains and supporting diverse livelihood strategies.

Bellwood-Howard et al. (2018) bring attention to the role of urban and peri-urban agriculture (UPA) in shaping city-region food systems in West Africa. Their spatial analysis of farming practices in Tamale and Ouagadougou reveals how the historical and geographical context of urban agriculture influences its integration into the regional food system. In Tamale, more relaxed planning regulations allow isolated urban farms to play a significant role in the market, while in Ouagadougou, open-space farming predominates. These findings suggest the importance of adapting urban agriculture policies to the specificities of each city-region to maximize its contributions to food security.

Instead, Nhamo et al. (2021) apply the CRFS approach to assess the environmental impacts of urbanization in the Gauteng City-Region, identifying critical issues related to land use, water management, and service delivery. Their analysis advocates for integrated planning strategies that take into account the interconnected nature of urban infrastructures. By aligning ecological

and built environments within a CRFS framework, the study demonstrates how holistic planning can enhance resilience and mitigate the risks associated with rapid urban expansion. The theme of agriculture is then connected to the urban, as discussed by Paganini et al. (2018), and fits naturally within the CRFS model. The study highlights how urban farming in Cape Town and Maputo contributes to dietary diversity, income generation, and community cohesion. By embedding urban agriculture within the broader food system, the research reveals its potential to act as a buffer against supply chain disruptions, reinforcing the importance of localized food production in city-regions. However, challenges related to market access and agroecological practices remain, necessitating further integration of urban farming into formal urban planning.

The matter of food governance issues emerges too; in particular, some evaluate how, in Msunduzi, South Africa, the dominance of supermarket chains limits the role of informal markets, making it harder for poorer households to access diverse and nutritious food options (Crush & Caesar, 2014). By incorporating a CRFS perspective, the study suggests that a more inclusive governance model is needed, one that acknowledges the contributions of both formal and informal food networks in maintaining food access for all urban residents.

The study by Das and Chirisa (2021) takes the CRFS approach a step further by proposing a water-nutrient-food nexus model. This framework explores how wastewater management can be linked to nutrient recovery and urban food production, turning waste streams into valuable resources. By framing the city-region as an interconnected ecological system, the research offers practical solutions for resource efficiency and enhanced food production, aligning closely with the regenerative goals of the CRFS framework.

The analysis of the texts reveals several key insights into the use and importance of the CRFS concept. Concerning the first results, the term “urban” stands out prominently, appearing 91 times and accounting for 20.97% of the total word frequency. Unsurprisingly, urban areas represent the focus of the debate surrounding the CRFS, which aims at rethinking and reshaping the ways in which food systems are organised on the urban scale. Further scrutiny reveals that terms “cities” and “agriculture,” each appearing 25 times, indicate a balanced focus on both urban environments and agricultural practices. This word duo supports the idea that the scholarly debate around the CRFS, is pressing on the need to rethink the city and its relationship with agriculture. In accordance with CRFS principles, the aims might regard the reconnection and integration of agriculture in urban areas, exceeding the heterodox perception that

agriculture belongs to the rural landscapes far away from the city. The frequent appearance of terms “security” and “systems,” each mentioned 25 and 23 times respectively, reflects the compelling concerns with food security and the systemic nature of food policies. Nonetheless, the marked distinction between the first term, urban, and the others, reveals a specific connotation of research concerning food, which is strongly anchored to cities yet.

The second analysis offers a more refined perspective, focusing on the specific prominence of coupled words. Nonetheless, again, “Urban Food” is the key concept and appears 29 times. This term’s frequent occurrence underscores its significance as a dominant theme in the literature on CRFS. Secondly, the prominence of “food security” mentioned 22 times, further emphasises the critical intention of scholars to investigate this specific issue. This is closely followed by “food systems”, which appears 20 times, pointing to the necessity of adopting a holistic view that encompasses all aspects of food production, distribution, and consumption. Additionally, terms such as “urban agriculture”, appearing 18 times, and “urban food systems” mentioned 10 times, indicate a substantial interest in integrating agricultural practices within urban settings and understanding their broader systemic implications. This interest reflects the growing recognition of urban agriculture as a viable solution to enhance food security and sustainability in rapidly urbanising regions.

Discussion

The thematization of the CRFS literature reveals a significant scholarly engagement within the CRFS framework, emphasizing not just the centrality of urban areas but the complex interrelations between cities, agriculture, and food security. This interconnectedness challenges traditional dichotomies between urban and rural, advocating for a holistic understanding of how food flows, governance, and production practices shape resilient city-region systems. Although scholars’ discourses on the CRFS have given little attention to the African context, often regarded as inherently anti-urban, our literature review reveals quite high interest rates in this area. Again, the findings clearly indicate a focus on urban landscapes, while underscoring the importance of integrating agriculture in cities and strengthening the connections between rural and urban areas in Africa.

While the CRFS may function as an analytical lens to explore how a given urban food system is organized and operates, or it can be implemented as a governance tool to administer and reshape local food systems effectively, it is evident that food systems intersect with a wide array

of themes and disciplines. Similarly, strategies for re-localizing food systems in response to external shocks are inherently complex. This complexity arises not only because each food system is unique to its specific context but also because each territory, and consequently each metropolitan area and its surroundings, is organized and managed differently. While it is feasible to delineate a specific foodshed for a particular urban area (Karg, 2016), it is crucial to recognize that local nutritional needs are often met by extending the supply chain beyond the defined city-region. Focusing on specific metropolitan areas, the CRFS model operates within broader food networks that link these regions to both national and global food systems. In African contexts, where metropolitan dynamics involve numerous connections among diverse actors and sectors that are not immediately visible, the complexity of CRFS is particularly pronounced. The current global food system frequently subjugates rural landscapes, transforming them into operational assets for extensive urbanization, reflecting global north-south dynamics (Spanier & Feola, 2022; Guerrero, et al., 2024).

Theoretically, the CRFS can disrupt this dynamic by involving rural communities in the development of food system policies. However, given that each food system is specific to its environment and that the administration and organization of a metropolitan area differ from those of its surrounding areas, it is imperative to adopt a multi-scale approach to food system planning.

By addressing site-specific opportunities and challenges, the CRFS approach may provide a viable foundation for enhancing local food systems in African cities. However, effective implementation requires a thorough understanding of the distinct socioeconomic, cultural, and environmental contexts of African urban centres. By incorporating African experiences into the global city-region discourse, policymakers and urban planners can develop more inclusive and effective strategies that reflect the diverse and dynamic realities of cities across the continent. The findings highlight the critical importance of integrating both agricultural and urban environments in food planning to enhance food security and sustainability in rapidly urbanizing areas.

Moreover, recent decentralized cooperation projects have demonstrated a commitment to re-localizing food systems, increasing local production, and rethinking the relationships between urban and peri-urban areas, as well as between producers and consumers, aligning with the core principles of the CRFS model. In the context of African cities, as evidenced by these projects, incorporating this approach into cooperation efforts is crucial. Collaborative projects should

aim to relocalize food systems to improve both economic and material food accessibility and to understand the unique opportunities and obstacles of each urban food system. The ultimate goal should consist in promoting a decentralized cooperation logic, encouraging cities to engage in dialogue based on shared needs. This approach not only addresses immediate food security concerns but also fosters long-term sustainability and resilience in urban food systems, accommodating the diverse and dynamic realities of African urban centers. By leveraging the CRFS framework, be that as an analytical or governance tool, cities can navigate the complexities of local and global food interactions in a context of international cooperation, ultimately enhancing food security and promoting equitable development.

Conclusion

In conclusion, analysing City Region Food Systems (CRFS) within African cities highlights the urgent need for enhanced local governance and robust Urban Food Policies, especially in light of the multifaceted impacts of the COVID-19 pandemic. Indeed, the pandemic has exacerbated existing challenges within African urban food systems, including heavy reliance on lengthy and complex supply chains. The CRFS approach offers a strategic response by aiming to strengthen urban-rural linkages and relocalize food supply chains, fostering more sustainable and resilient food systems. However, applying the city-region concept within the African context reveals a need for further refinement and adaptation, and the inadequacies of one-size-fits-all approaches. African cities often defy conventional categorizations, indicating additional work is required to fully realize the potential of CRFS in these settings. Despite the clear need for localized food systems, the deeply ingrained global nature of African cities' supply chains must be acknowledged. These global connections play a significant role in current food system dynamics, and any approach to CRFS must integrate these linkages to ensure effectiveness and sustainability.

Moreover, the role of CRFS as an administrative unit proves valuable, offering a framework for coordinated efforts and integrated policies that address the specific needs of urban food systems. This administrative structure enhances local governments' capacity to implement

targeted interventions and support resilient food systems. Decentralized cooperation also emerges as key in boosting CRFS contributions. Fostering collaboration among local governments, communities, and stakeholders can enhance CRFS initiatives, promoting shared learning, resource mobilization, and collective action. The findings underscore the necessity for African cities to adopt a multifaceted approach to urban food governance. Combining the strengths of local and global food supply chains, leveraging CRFS administrative capabilities, and encouraging decentralized cooperation is essential for building resilient, sustainable food systems capable of withstanding future shocks and enhancing urban populations' food security.

Bibliography

Akhtar, S., & Khan, A. (2022). COVID-19 Pandemic: A Lost Opportunity for International Cooperation? *Journal of Security & Strategic Analyses*, 7(2), 43-64.

Asiama, K. O., Voss, W., Bennett, R., & Rubanje, I. (2021). Land consolidation activities in Sub-Saharan Africa towards the agenda 2030: A tale of three countries. *Land Use Policy*, 101, 105140.

Balineau, G., & Madariaga, N. (2020). *Rethinking Urban Food Supply in the Global South: A question of Development. Synthesis of AFD studies and research.* Paris: AFD.

Battersby, J. (2017). Cities, planning and urban food poverty in Africa. In *The Routledge Companion to Planning in the Global South* (pp. 204-214). Routledge.

Battersby, J., & Crush, J. (2014). Africa's Urban Food Deserts. *Urban Forum*, 25(2), 143-151.

Battersby, J., & Watson, V. (2018). *Urban Food Systems Governance and Poverty in African Cities.* New York: Routledge.

Battisti, L., Spadaro, C., & Dansero, E. (2022). Alcune riflessioni attorno al concetto di City Region Food System nelle politiche locali del cibo. *Memorie Geografiche Nuova Serie*, 20, 243-248.

Beall, J., Parnell, S., & Albertyn, C. (2015). Elite compacts in Africa: The role of area-based management in the new governmentality of the Durban City-region. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 390-406.

Bellwood-Howard, I., Shakya, M., Korbeogo, G., & Schlesinger, J. (2018). The role of backyard farms in two West African urban landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 170, 34-47.

Bini, V., Bottiglieri, M., Dansero, E., Frigerio, A., Magarini, A., & Nicolarea, Y. (2017). Le politiche urbane del cibo come terreno di cooperazione internazionale: Il caso delle città africane. In *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, 913-921.

Blay-Palmer, A., Renting, H., & Dubbeling, M. (2015). *City-Region Food Systems: A literature review*. FAO.

Blay-Palmer, A., Santini, G., Dubbeling, M., Renting, H., Taguchi, M., & Giordano, C. (2018). Validating the City Region Food System Enacting Inclusive, Transformational City Region Food Systems. *Sustainability*, 10(5).

Blay-Palmer, A., Santini, G., Halliday, J., Malec, R., Carey, J., Keller, L., & van Veenhuizen, R. (2021). *City Region Food Systems: Building resilience to COVID-19 and other shocks*. *Sustainability*, 13(3).

Blekking, J., Waldman, K., Tuholske, C., & Evans, T. (2020). Formal/informal employment and urban food security in Sub-Saharan Africa. *Applied Geography*, 114, 102131.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151-182.

Bricas, N., & Tchamda, C. (2017). Les villes d'Afrique subsaharienne sont-elles si dépendantes des importations alimentaires? In *So What?*, 4, 1-4.

Bricas, N., Courade, G., Coussy, J., Hugon, P., & Muchnik, J. (Eds.). (1985). *Nourrir les villes en Afrique Sub-Saharienne*. Paris: L'Harmattan.

Bruno, R. G., Allegretti, V., Dansero, E., & Ferlino, B. (in press). *Le Urban Food Policy e la cooperazione internazionale in Africa: Un'analisi delle narrazioni accademiche*. *Geotema*.

Bruno, R., Tesfay, K., & Dansero, E. (2023). Processi di costituzione di Urban Food Policy in Africa Orientale: Il caso studio di Addis Abeba. *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, 34(2), 7-22.

Chassé, D. S. (2017). Les statistiques comme mode de communication politique: Le cas des premiers plans de développement au Kenya. *Politiques Africaines*, 1(145), 85-108.

Chirisa, I., & Bandaiko, E. (2015). African cities and the water-food-climate-energy nexus: An agenda for sustainability and resilience at a local level. In *Urban Forum* (Vol. 26, pp. 391-404). Springer Netherlands.

Crush, J., & Caesar, M. (2014, June). City without choice: Urban food insecurity in Msunduzi, South Africa. In *Urban Forum* (Vol. 25, pp. 165-175). Springer Netherlands.

Crush, J., & Riley, L. (2018). Rural bias and urban food security. In *Urban Food Systems Governance and Poverty in African Cities* (pp. 42-55). Routledge.

- Crush, J., Frayne, B., & Pendleton, W. (2012). The crisis of food insecurity in African cities. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*, 7(3-4), 271-292.
- Dansero, E., Marino, D., Mazzocchi, G., & Nicolarea, Y. (Eds.). (2019). *Lo spazio delle politiche locali del cibo: Temi, esperienze e prospettive*. Torino: Celid.
- Dansero, E., Pettenati, G., & Toldo, A. (2017). Una rinnovata lettura del rapporto cibo-città verso politiche urbane del cibo. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 12(3), 33-48.
- Das, D. K., & Chirisa, I. (2021). Exploring the Water-Nutrient-Food Nexus for an African City Region: Linking the Chivero Lake and Harare City Region, Zimbabwe. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, 9(4), 82-101.
- De Vos, K., Janssens, C., Jacobs, L., Campforts, B., Boere, E., Kozicka, M., ... & Govers, G. (2024). African food system and biodiversity mainly affected by urbanization via dietary shifts. *Nature Sustainability*, 1-10.
- Deininger, K., Savastano, S., & Xia, F. (2017). Smallholders' land access in sub-Saharan Africa: A new landscape? *Food Policy*, 67, 78–92.
- Dreschel, P. (2020). Strengthening city region food systems during and beyond COVID-19. CGIAR, Water Land Ecosystem Programme.
- Elechi, J., Nwiyi, I., & Adamu, C. (2022). Global Food System Transformation for Resilience. In A. Ribeiro-Barros, D. Tevera, L. Goulao, & L. Tivana (Eds.), *Food Systems Resilience* (pp. 1-29). IntechOpen.
- FAO. (2020). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Addressing the Impacts of COVID-19 in Food Crises: April–December 2020, May Update, FAO's Component of the Global COVID-19 Humanitarian Response Plan. Rome.
- FAO. (2020). *Cities and Local Governments at the Forefront in Building Inclusive and Resilient Food Systems: Key Results from the FAO Survey "Urban Food Systems and COVID-19"*.
- FAO. (2020). *FAO Green Cities Initiative – Green Cities Action Programme: Building Back Better*. Rome.
- FAO. (2011). *Food, Agriculture and Cities: Challenges of Food and Nutrition Security, Agriculture and Ecosystem Management in an Urbanizing World*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. (2018). *Our World is Urbanizing: Is Food on Your Agenda?* FAO.
- Filippini, R., Mazzocchi, C., & Corsi, S. (2019). The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach. *Sustainable Cities and Society*, 47(2), 85-93.

- Follmann, A., Willkomm, M., & Dannenberg, P. (2021). As the city grows, what do farmers do? A systematic review of urban and peri-urban agriculture under rapid urban growth across the Global South. *Landscape and Urban Planning*, 215, 104186.
- Forster, T., Hussein, K., & Mattheisen, E. (2015). City Region Food Systems: An inclusive and integrated approach to improving food systems and urban-rural linkages. *Urban Agriculture*, 8-11.
- GAFSP. (2021). *Strengthening Farmers' Resilience to Build Sustainable Food Systems*. Washington DC: GAFSPFUND.
- Ghosh, S., & Meer, A. (2021). Extended urbanisation and the agrarian question: Convergences, divergences and openings. *Urban Studies*, 58(6), 1097-1119.
- Guerrero Lara, L., Feola, G., & Driessen, P. (2024). Drawing boundaries: Negotiating a collective 'we' in community-supported agriculture networks. *Journal of Rural Studies*.
- Hannah, C., Davies, J., Green, R., Zimmer, A., Anderson, P., Battersby, J., ... & Evans, T. P. (2022). Persistence of open-air markets in the food systems of Africa's secondary cities. *Cities*, 124, 103608.
- Haysom, G. A. R. E. T. H., & Fuseini, I. (2019). *Governing food systems in secondary cities in Africa*. University of Cape Town: African Centre for Cities, Cape Town.
- Hemerijckx, L., et al. (2023). Mapping the consumer foodshed of the Kampala city region shows the importance of urban agriculture. *Urban Sustainability*, 3(1).
- ICLEI, FAO. (2020). *Food, Climate and Covid-19: Stories from Our Cities*.
- Karg, H., Drechsel, P., Akoto-Danso, E. K., Glaser, R., Nyarko, G., & Buerkert, A. (2016). Foodsheds and city region food systems in two West African cities. *Sustainability*, 8(12), 1175.
- Korah, A., Koch, J. A., & Wimberly, M. C. (2024). Understanding urban growth modeling in Africa: Dynamics, drivers, and challenges. *Cities*, 146, 104734.
- Krähmer, K. (2023). *Degrowth at a global scale? Geographies of Chile's fruit industry between extractivism and socio-ecological transformation*. PhD Thesis, Politecnico di Torino.
- Krähmer, K., Battisti, L., Berti, G., Bruno, R. G., & Dansero, E. (2024). Towards sustainable and sufficient city region food systems: Reflections from the case study of Turin, Italy. *Sustainability*, 16(19), 1-17.
- Lane, K., Hovorka, A., & Legwegoh, A. (2012). Urban food dynamics in Botswana: Insights from Gaborone's Central Business District. *African Geographical Review*, 31(2), 111-125.
- Lassalle, T. (2021). *A study to inform the development of an Africa food policy framework*.

- Magarini, A. N., Dansero, E., & Bottiglieri, M. (2017). Urban Food Policies: Decentralized cooperation and African cities. *Revue internationale des études du développement*, 4(232), 67-93.
- Marsden, T., & Morley, A. (2014). *Sustainable food systems: Building a new paradigm*. New York: Routledge.
- Massey, D. (2005). *For Space*. Sage. London.
- Mathinya, V. N., Franke, A. C., Van De Ven, G. W. J., & Giller, K. E. (2022). Productivity and constraints of small-scale crop farming in the summer rainfall region of South Africa. *Outlook on Agriculture*, 51(2), 139-154.
- McCann, E. J. (2007). Inequality and politics in the creative city-region: Questions of livability and state strategy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 188-196.
- Moragues-Faus, J., & Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy. *Environment and Planning*, 1558-1573.
- Morgan, K. (2009). Feeding the city: The challenge of urban food planning. *International Planning Studies*, 14(4), 341-348.
- Morgan, K. (2015). Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, 8, 1379-1394.
- Moriconi-Ebrard, F. (2020). Métastabilité des structures spatiales de la répartition de la population: l'exemple de Madagascar. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, (45).
- Moriconi-Erbrard, F., Heinrigs, P., & Trémolières, M. (2020). *Africa's urbanization dynamics 2020: Africapolis, mapping a new urban geography*. Paris: OECD and CILSS.
- Moseley, W. G., & Battersby, J. (2020). The vulnerability and resilience of African food systems, food security, and nutrition in the context of the COVID-19 pandemic. *African Studies Review*, 63(3), 449-461.
- Nhamo, L., Rwizi, L., Mpandeli, S., Botai, J., Magidi, J., Tazvinga, H., ... & Mabhaudhi, T. (2021). Urban nexus and transformative pathways towards a resilient Gauteng City-Region, South Africa. *Cities*, 116, 103266.
- OECD/UN ECA/AfDB. (2022). *Africa's Urbanisation Dynamics 2022: The Economic Power of Africa's Cities*, West African Studies. OECD Publishing.
- Olaniyi, R., Sangare, S., Onaoluwa, S., Olaoluwa, S., Okoro, J., & Okoro, P. (2021). Pandemic within pandemics: Racism, hunger, and insecurity in Africa. *African Journal of Sustainable Development*, 11(1), 117-138.

Paganini, N., Adinata, K., Buthelezi, N., Harris, D., Lemke, S., Luis, A., ... & Stöber, S. (2020). Growing and eating food during the COVID-19 pandemic: Farmers' perspectives on local food system resilience to shocks in Southern Africa and Indonesia. *Sustainability*, 12(20), 8556.

Paterson, S. (2021). Strengthening the adaptability and resilience of the global food system to maintain food security in times of crisis and support economic recovery in the context of the COVID-19 Pandemic. ESCAP.

Rodríguez-Pose, A. (2008). The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies*, 16(8), 1025-1046.

Salbitano, F., Borelli, S., & Sanesi, G. (2015). Urban forestry and agroforestry. In de Zeeuw, H., & Dreschel, P. (Eds.), *Cities and Agriculture Developing resilient urban food systems* (pp. 285-311). New York: Routledge.

Santini, G., Dubbeling, M., & Blay-Palmer, A. (2019). Tools for food system change. *Sustainable Food System Assessment*, 178.

Sassen, S. (2001). Global cities and global city-regions: A comparison. In A. J. Scott (Ed.), *Global City-regions: Trends, Theory, Policy* (pp. 78-95). Oxford: Oxford University Press.

Scott, A. J. (2022). The constitution of the city and the critique of critical urban theory. *Urban Studies*, 59(6), 1105-1129.

Scott, A. J. (Ed.). (2001). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.

Sers, C. F., & Mughal, M. (2020). Covid-19 outbreak and the need for rice self-sufficiency in West Africa. *World Development*, 135, 105071.

Sherzad, S. (2020). Impacts of COVID-19 on the food systems in the Pacific Small Island Developing States (PSIDS) and a look into the PSIDS responses. FAO Publication.

Smit, W. (2016). Urban governance and urban food systems in Africa: Examining the linkages. *Cities*, 80-86.

Spanier, J., & Feola, G. (2022). Nurturing the post-growth city: Bringing the rural back in. In *Post-Growth Planning* (pp. 159-172). Routledge.

Trough, G. (2017). Construire une nation d'agriculteurs: L'homme économique et l'attente du développement dans le Malawi postcolonial. *Politique Africaine*, 1(145), 27-49.

UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020*. United Nations Human Settlements Programme.

Unicef. (2020). *Lives Upended: How COVID-19 Threatens the Futures of 600 Million South Asian Children*.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2018). 2018 Revision of World Urbanization Prospects. United Nations.

Varvarousis, A., & Krähmer, K. (forthcoming). Undoing planetary urbanization for degrowth: Towards a solidary interconnectedness of place and space.

Warszawsky, D. N. (2016). Civil society and the governance of urban food systems in sub-Saharan Africa. *Geography Compass*, 10(7), 293-306.

White, S., & Kampanje-Phiri, J. (2019). From “informal” to “local”: The role of data in legitimizing and supporting the local food economy in Malawi. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 9(A), 251-252.

Zuleta Ferrari, C. (2020). City region food systems in Antananarivo, Madagascar: A sustainable approach to respond to COVID-19 outbreak.