



# Il ruolo del diritto nella trasformazione dei sistemi agroalimentari

*Lo studio FAO analizza gli elementi essenziali per costruire un quadro legislativo coerente a livello internazionale, regionale e nazionale per raggiungere una migliore nutrizione, una maggiore sostenibilità e la sicurezza alimentare e del pianeta*

*a cura di Alessandra Di Lauro*

La FAO ha reso pubblica una versione preliminare dello studio Parent, G. & Collette L., «Transforming agri-food systems: Legislative interventions for improved nutrition and sustainability», Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2021 alla redazione del quale ha partecipato tutta la Chaire de recherche en droit sur la diversité alimentaire et la sécurité alimentaire (DDSA) dell'Università di Laval (Quebec-Canada) – che vede membri ricercatori provenienti da diversi Paesi: Luc Bodiguel (Centre national de la recherche scientifique [CNRS] Nantes), Alessandra Di Lauro (Università di Pisa), Marine Friant-Perrot (Università di Nantes), Marlen León Guzmán e Hugo A. Muñoz Ureña (Università di Costa Rica) – e numerosi altri esperti.

Il rapporto esplora il ruolo che il diritto può avere nell'ambito della trasformazione dei sistemi agroalimentari che deve essere condotta per poter raggiungere una migliore nutrizione, una maggiore sostenibilità e la sicurezza alimentare e del pianeta. Il presupposto alla base dello studio è che sia urgente un profondo cambiamento dei sistemi agroalimentari per realizzare il quale appare necessario costruire un quadro legislativo generale

che sia forte e coerente – a livello internazionale, regionale e nazionale – e delle legislazioni settoriali che tengano conto dei tre elementi costitutivi principali del quadro concettuale della HLPE che sottolineano il ruolo delle “catene di approvvigionamento alimentare”, degli “ambienti alimentari” e del “comportamento dei consumatori” (HLPE, 2017).

Occorre precisare, innanzitutto, che questo studio aderisce alla definizione HLPE di un sistema alimentare sostenibile che individua come “sistema alimentare sostenibile” quello che “assicura la sicurezza alimentare e la nutrizione per tutti in modo tale che le basi economiche, sociali e ambientali per generare la sicurezza alimentare e la nutrizione delle generazioni future non siano compromesse” (HLPE, 2017, p. 23).

Inoltre il rapporto evidenzia che un corretto approccio ai sistemi agroalimentari deve portare a riconoscere l'interdipendenza dei sistemi agroalimentari con altri sistemi, come quelli economici e commerciali, ecologici, sociali e sanitari (HLPE, 2020). L'HLPE sostiene, poi, che il concetto di sicurezza alimentare si è evoluto dovendo riconoscere anche altre dimensioni come fondamentali e, in particolare, la centralità della capacità



**Alessandra Di Lauro**  
Comitato scientifico Qualivita

Professoressa ordinaria presso l'Università di Pisa e avvocato. Insegna diritto agrario e legislazione alimentare e zootecnica.

di agire e della sostenibilità, la disponibilità, l'accesso, l'utilizzo, la stabilità (HLPE, 2020, p. 28).

Un sistema alimentare che sia sostenibile deve, infatti, riunire tutti gli elementi (ad esempio ambiente, persone, fattori di produzione, processi, infrastrutture, istituzioni) e le attività che si riferiscono alla produzione, alla trasformazione, alla distribuzione, alla preparazione e al consumo di cibo e i risultati di queste attività, compresi i risultati socio-economici e ambientali (HLPE, 2017, p. 11).

Il rapporto insiste sulla necessità di operare una ricognizione del quadro disciplinare dei diversi settori (giuridici, economici, sociologici, ecc.) secondo un approccio ai sistemi agroalimentari che deve essere il più possibile "olistico", che prenda, cioè, in considerazione tutti i fattori trainanti e i loro risultati finali, così come tutti gli elementi, i settori, le parti interessate e le loro interazioni e gli impatti reciproci. Questo approccio riconosce anche il fatto che i sistemi agroalimentari sono numerosi e diversi (Malassis e Gherzi, 1996), hanno dimensioni, scopi e funzioni differenti, da quelle molto locali a quelle globali, ma che essi sono anche interconnessi e la loro somma costituisce il cosiddetto "sistema alimentare globale" (Rastoin e Guersi, 2010).

Lo studio è strutturato non solo intorno ai tre elementi costitutivi del quadro concettuale HLPE dei sistemi agroalimentari che sono stati già citati – "catene di approvvigionamento alimentare", "ambienti alimentari" e "comportamento dei consumatori" (HLPE, 2017) – ma anche intorno alle sette aree di attenzione delle 2021 Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (VGFsyN). Volendo costruire un quadro normativo coerente con le politiche perseguite, il rapporto prende le mosse anche dal quadro offerto dall'HLPE Sustainable Food System Framework qui sotto riportato che viene ritenuto illustrare chiaramente la complessità delle interazioni e dei legami tra i siste-

mi agroalimentari e la nutrizione, la salute, i risultati economici, sociali e ambientali, l'innovazione, la tecnologia e le infrastrutture così come i diversi fattori biofisici, ambientali, politici e istituzionali, economici e di mercato, socio-culturali e demografici (HLPE, 2020). [Fonte: HLPE, 2020, p. 13]

---

### **Lo studio parte da una prospettiva giuridica prima che economica o sociale: diritto come motore di cambiamento**

---

Le cinque aree in cui è diviso il rapporto FAO «Transforming agri-food systems: Legislative interventions for improved nutrition and sustainability» 2021 operano una rassegna degli interventi legislativi nel settore della nutrizione e della sostenibilità soffermandosi: sulle modalità attraverso le quali i diritti umani sono collegati ai sistemi agroalimentari sostenibili nelle sette aree di interesse per migliorare le diete e la nutrizione (sezione 2); sul ruolo delle Costituzioni e delle leggi quadro e degli atti non giuridicamente vincolanti (sezione 3); sulle modalità di implementazione dei sistemi agroalimentari sostenibili realizzati in alcuni interventi legislativi nazionali specifici (sezione 4); sulle principali funzioni della legge per la costruzione di un cambiamento sociale e istituzionale che conduca ad una maggiore sostenibilità dei sistemi agroalimentari e ad una migliore nutrizione.

Molti gli aspetti rilevanti del rapporto qui esaminato. Occorre rilevare, in primo luogo, che non esistono molti altri rapporti che partendo da una prospettiva giuridica, prima che economica o sociale, evidenzino il ruolo del diritto come motore di cambiamento. Anche l'esplorazione del nesso tra diritti umani e sistemi agroalimentari sostenibili è degna di attenzione. È indubbio, infatti, che proprio l'attuazione dei diritti umani, tra cui il diritto a un'alimentazione

adeguata, il diritto alla salute e il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, può contribuire a sostenere la transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili e costituire un quadro di principi comuni fondamentali e di diritti sui quali questa transizione dovrebbe essere costruita.

Le diverse politiche, le Costituzioni e le leggi quadro, così come gli atti non giuridicamente vincolanti dovrebbero, poi, agire come strumenti operativi per migliorare la nutrizione e la sostenibilità nei sistemi agroalimentari, apportando cambiamenti in diverse attività, settori e comportamenti degli attori. Diversi esempi mostrano che alcuni strumenti legislativi nazionali lo fanno già in una certa misura. Tuttavia, il rapporto evidenzia come i sistemi agroalimentari non siano al centro degli interventi legislativi esaminati quando invece essi dovrebbero essere specificamente progettati e sviluppati con un approccio ai sistemi agroalimentari volto a migliorare la nutrizione e la sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Nel rapporto si afferma che solo un ambiente internazionale e regionale favorevole può portare alla realizzazione di sistemi agroalimentari sostenibili. In questo ambito, quello dell'ordine giuridico internazionale, proprio i diritti umani possono essere considerati come espressione della comprensione comune dei principi e dei diritti fondamentali su cui dovrebbero essere costruiti i sistemi agroalimentari sostenibili.

I sistemi agroalimentari dovrebbero rispettare, proteggere, promuovere e realizzare i diritti umani. Le legislazioni nazionali dovrebbero implementare il diritto a un'alimentazione adeguata, il diritto alla salute e il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, come diritti che possono servire come apripista nel movimento verso sistemi agroalimentari sostenibili senza dimenticare che anche altri diritti umani – in particolare l'uguaglianza di genere, i diritti sul lavoro e i diritti proce-



durali – sono cruciali in quanto si rivolgono a chi ha bisogno di un sistema agroalimentare sostenibile e concorrono alla sua realizzazione.

Il fatto che i diritti umani siano indivisibili, interconnessi e interdipendenti e non possano essere affrontati in modo isolato invita a perseguire un approccio “olistico” richiedendo sempre una visione generale che consenta una permanente implementazione dei diversi diritti umani.

Il rapporto richiama inoltre il ruolo fondamentale delle Costituzioni nel raggiungimento di sistemi agroalimentari sostenibili, perché sono le Costituzioni che possono inquadrare le politiche e gli interventi legislativi per affrontare la sicurezza alimentare e migliorare la nutrizione in modo sostenibile. Le Costituzioni, allora, dovrebbero sancire i diritti umani, compreso il diritto a un'alimentazione adeguata e il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Inoltre, dovrebbero contenere principi e/o obiettivi direttivi (della politica e della legislazione statale) che si concentrino sulla sicurezza alimentare, sulla nutrizione e sui sistemi agroalimentari sostenibili.

Anche le leggi quadro nazionali dovrebbero guidare gli interventi legislativi verso sistemi agroalimentari sostenibili completando le disposizioni costituzionali, creando quadri e meccanismi istituzionali e guidando il processo di trasformazione.

La FAO raccomanda che le leggi quadro sui sistemi agroalimentari includano i seguenti elementi: 1) definizioni; 2) obiettivi; 3) diritti umani; 4) principi generali che dovrebbero essere applicati in tutte le aree legali; 5) ruoli e responsabilità e meccanismi di coordinamento per gli attori pubblici e privati, i ministeri e le entità pertinenti (con risorse adeguate e responsabilità); 6) meccanismi di partecipazione per assicurare l'impegno con le parti interessate, compresi i gruppi vulnerabili ed emarginati; 7) monitoraggio; 8) strumenti di conformità e appli-

cazione, soprattutto attraverso la legislazione settoriale.

I principi legali considerati sostanziali possono includere: 1) la protezione del diritto a un'alimentazione adeguata, del diritto alla salute e dei diritti dei lavoratori; 2) la protezione del diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile; 3) la promozione di diete sane; 4) l'armonizzazione con gli standard internazionali di riferimento; 5) la produzione sostenibile e conservazione delle risorse naturali e genetiche, privilegiando una produzione ecologica e approcci sostenibili.

Il rapporto esaminato propone di prendere in considerazione che le leggi quadro e la legislazione settoriale nell'individuazione dei principi da seguire tengano conto di quelli derivati dalla VGFSyN, mirando a raggiungere la dignità umana, l'uguaglianza, la non discriminazione, la partecipazione, la responsabilità, la trasparenza, l'empowerment e lo stato di diritto e ciò in base ad un approccio sistemico, multisettoriale, basato sulla scienza e su politiche coerenti, coordinate, specifiche del contesto e inclusive.

---

### **Gli interventi legislativi dovrebbero essere progettati ponendo al centro i sistemi agroalimentari**

---

Lo studio individua, inoltre, numerosi potenziali punti di ingresso per le legislazioni settoriali nazionali per rendere operativa la transizione verso sistemi alimentari sostenibili proponendo che la legislazione costruisca un ambiente favorevole al cambiamento attraverso incentivi ma anche obblighi posti a carico di tutti gli attori delle catene di approvvigionamento. In quest'ottica anche la gestione sostenibile della biodiversità, delle risorse naturali e degli input dovrebbe essere regolata tenendo presente le considerazioni sulla nutrizione.

Un certo numero di Paesi ha adottato misure per rendere l'ambiente

alimentare più favorevole all'accesso a diete sane. Tuttavia, bisogna fare di più per influire sull'accessibilità economica degli alimenti che possono contribuire a una dieta sana, come al cibo fresco spesso meno accessibile del cibo lavorato o che richiede tempo e conoscenze per la preparazione. Protezione dei diritti del lavoro, dei salari o delle condizioni di salute e sicurezza degli agricoltori possono contribuire alla realizzazione di un quadro di intervento coerente. Il rapporto conclude con una serie di considerazioni per il futuro precisando che sono necessari ulteriori lavori e ricerche giuridiche sulla transizione verso sistemi agroalimentari per costruire un quadro internazionale rafforzato all'interno del quale potrebbe essere possibile permettere agli Stati di raggiungere gli obiettivi di trasformazione dei sistemi agroalimentari. Viene raccomandato di andare oltre la “retorica tradizionale”, che oscilla nelle opposizioni tra un sistema agroalimentare globale e i sistemi agroalimentari più territorializzati, per costruire approcci più integrati al fine di innescare una transizione efficace di tutti i sistemi agroalimentari in modo che diventino potenti vettori per la sicurezza non solo alimentare e la salute umana e planetaria, in conformità con gli SDGs. (FAO, 2021).

L'attuazione dei diritti umani richiede poi di esplorare ulteriormente altre aree come quelle attinenti al diritto consuetudinario e indigeno per garantire il rispetto e la protezione dei diritti e delle pratiche tradizionali delle popolazioni indigene (in questo contesto c'è ancora molto lavoro da fare per dare riconoscimento giuridico e valore al grande contributo delle popolazioni indigene alla sostenibilità) (Di Lauro; Sajeva, 2018).

Il rapporto conclude insistendo sulla necessità per i legislatori di dotarsi di strumenti per condurre valutazioni di impatto normativo che cerchino di capire come gli interventi legislativi influenzino l'equità nell'accesso al cibo e la sostenibilità..