

Articoli e Saggi

Riflessioni sulla sicurezza alimentare in prospettiva storico-giuridica*

Francesco Aimerito

SOMMARIO 1. Premessa: un contributo della storiografia giuridica alla riflessione sul presente – e sul futuro – della sicurezza alimentare? – 1.1 Premessa (*segue*): individuazione del periodo oggetto di riflessione. – 2. Rilevanza quantitativa della normativa concernente gli alimenti. – 3. Natura legislativa della normativa concernente gli alimenti. – 4. Ricompressione delle problematiche concernenti gli alimenti in un ambito di «sicurezza» riconducibile alle c.d. «prerogative essenziali della sovranità». – 5. Obiettivi della legislazione in tema di alimentazione: una politica generale di «prevenzione del rischio alimentare», comprensivo della componente più specificamente igienico-sanitaria come pure di possibili più generali implicazioni d'ordine pubblico, d'una certa salvaguardia ai consociati di minimali possibilità d'accesso agli alimenti, della preservazione delle potenzialità produttive dell'ambiente. – 6. Connessione fra disciplina degli alimenti e disciplina dell'ambiente: la tutela ambientale come fattore di prevenzione del rischio alimentare. – 7. Un contesto «pluriordinamentale». – 8. Influenza del dato extra-giuridico sul contenuto delle prescrizioni normative – 9. Ruolo dominante degli organismi locali nella composizione del quadro normativo. – 10. Rilievo della dimensione partecipativa nel processo di produzione normativa. – 11. Una normativa che nasce in gran parte al livello locale e sociale dei propri destinatari: un'applicazione *ante litteram* del «principio di prossimità»? – 12. Conclusioni.

* Rielaborazione dell'intervento tenuto il 30 ottobre 2015 presso l'Università degli Studi di Genova all'Incontro «*Riflessioni sulla sicurezza alimentare in prospettiva storico-giuridica*». Per l'apparato bibliografico, salvi i riferimenti essenziali dei quali *infra* e le integrazioni che saranno fatte nell'ambito di un apposito volume in corso di elaborazione del quale il presente scritto è destinato a far parte, si rimanda a quanto citato in F. Aimerito, *Diritto dell'alimentazione – Storia (Medioevo – Età Moderna)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile, Aggiornamento III*, con la collaborazione di E. Gabrielli, A. Iannarelli, A. Zaccaria, I, Torino, 2007, 466-475, e Id., *Aspetti storico-giuridici della pastorizia in Piemonte: produzione casearia e normativa locale*, in A. Mattoni, P.F. Simbula (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, 2011, 925-928.

1. *Premessa: un contributo della storiografia giuridica alla riflessione sul presente – e sul futuro – della sicurezza alimentare?*

In un settore del diritto odierno quale quello che concerne la sicurezza alimentare, fortemente caratterizzato dall'elemento della novità ed in grado per questo di suscitare, oltre al resto, anche preoccupazioni e sentimenti d'inadeguatezza a livello individuale e collettivo fra i produttori, gli operatori e i destinatari della relativa normativa, la riflessione storiografica può forse contribuire a porre in evidenza gli elementi d'esperienza, più o meno radicati, che la nostra civiltà giuridica può vantare in materia, favorendo una comprensione più approfondita dell'ambito giuridico di riferimento ed un più sereno approccio ai problemi da affrontare, tanto nel confronto con il *ius conditum* quanto nella prospettiva del *ius condendum*. L'obiettivo d'un discorso sulla sicurezza alimentare condotto in chiave storico-giuridica, ma in dialogo con il mondo del diritto vigente, può pertanto essere quello di ricercare, nel «vissuto» più o meno remoto della nostra società, e pur con le cautele che sempre impongono – massime allo storico del diritto – di diffidare dall'individuazione di facili analogie fra passato e presente¹, «segnali» di assonanza, d'affinità, di contiguità fra le problematiche attuali e quelle dei secoli trascorsi.

Nel campo della sicurezza alimentare, e della sanità in genere, un approccio in prospettiva storica pare peraltro non soltanto armonico con la particolare sensibilità per tale prospettiva quale fattore di più piena comprensione del presente da tempo manifestato da alcuni qualificati specialisti del settore², ma anche coerente con l'odierno configurarsi dell'ambito del giuridico che tale settore concerne quale contesto in incessante e rapido divenire, in cui una continua evoluzione del diritto appare costantemente sollecitata, oltre al resto, dal progredire del quadro tecnico-scientifico di riferimento e dalle ripercussioni anche politiche d'una opinione pubblica oscillante sotto gli influssi degli strumenti di comunicazione di massa: l'analisi diacronica – pur condotta entro archi di tempo, secondo le categorie degli storici, talora piuttosto ristretti – si configura così come un passaggio in certa misura inevitabile nei processi di produzione, di comprensione e di applicazione della relativa disciplina.

¹ «La pretesa di proiettare sull'oggi modelli passati è un gesto di suprema presunzione da parte di chi dovrebbe, al contrario, esercitare la virtù somma dell'umiltà...» (P. Grossi, *Unità giuridica europea: un medioevo prossimo futuro?*, in *Quaderni fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno*, XXXI, 2002, 40).

² Così, ad es., R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in C. Sartoretti (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, Milano, 2010, 3: «Le vicende costituzionali (sociali e politiche) del diritto alla salute debbono essere correttamente contestualizzate, nel senso che non ne può essere compreso appieno il senso più profondo (e forse neppure i risvolti più appariscenti e superficiali) se il dato storico... viene espunto oppure anche soltanto trascurato o banalizzato».

1.1. Premessa (segue): individuazione del periodo oggetto di riflessione

Una ricerca d'assonanze fra passato e presente nei termini di cui si è detto appare *prima facie* abbastanza frustrante se riferita al nostro «vissuto» relativamente più prossimo, grossomodo corrispondente al periodo dell'affermazione, radicamento e sviluppi dello Stato liberale, con termine iniziale fisso, quindi, alla Rivoluzione dell'89. Di tale periodo sembrano spiccare, rispetto al quadro odierno, soprattutto elementi di differenza, idonei a rafforzare la percezione della particolare novità della situazione attuale: le priorità dello Stato liberale, pur variamente sensibile, soprattutto in tempi e luoghi determinati, a problematiche giuridiche connesse in genere all'elemento della «salubrità»³, sembrano essere in tutta evidenza altre, coerentemente con la «scala di valori» recepita dalla cultura italiana coeva, che tende ad assegnare ai temi dell'alimentazione il ruolo della «Cenerentola» (come non mancava fra l'altro di ricordare, nel suo capolavoro del 1891⁴, il «Manzoni della cucina italiana»⁵).

Ad esiti diversi sembrerebbe condurre un'analisi rivolta ad un periodo più risalente, e segnatamente ai secoli XII-XVIII: a tali secoli, focalizzandosi su di un ambito territoriale limitato ad una specifica area italiana che pare peraltro presentare in questo settore caratteristiche in larga parte attribuibili all'intera Penisola e ad ampie zone del continente europeo, sembra possibile imputare le peculiarità che saranno esposte nei paragrafi seguenti⁶.

³ Cfr. ad es., L. Lacché, *A proposito della legislazione sugli «ateliers dangereux, insalubres ou incommodes»*. Scienza giuridica, «industrialismo» e conflitti di vicinato nella Francia del primo Ottocento, in *Quaderni fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno*, XXIII, 1994, 195-246; Id., *Hygiène publique, harmonie, pratiques urbanistiche nella Francia del XIX secolo. Considerazioni intorno alla legge 13 aprile 1850 sul risanamento dei logements insalubres*, in *Storia urbana*, 64, 1993, 111-150.

⁴ P. Artusi, *La scienza in cucina e l'arte di mangiar bene*, Torino, 1970, 3-12, donde (3) è pure tratta la metafora della «Cenerentola» («Storia di un libro che rassomiglia alla storia della Cenerentola»).

⁵ F. Dalla Bona, *Pellegrino Artusi o il Manzoni della cucina italiana*, in *Revistas Letras*, 86, 2012, 181-190.

⁶ Il riferimento è al quadro piemontese, quale esso emerge dal complesso del suo assetto giuridico-istituzionale e dalla disamina, tuttora in corso di ampliamento, d'un vasto campione di testi normativi locali rilevanti in tema di alimentazione: cfr. F. Aimerito, *Una ricerca sui rapporti fra diritto e alimentazione nel Piemonte dei secoli XVI-XIX (con un occhio all'attuale «Diritto dell'alimentazione»)*, in AA.VV., *Protection et valorisation des ressources naturelles dans les États de Savoie du moyen-âge au XIX^e siècle. Contribution à une histoire du développement durable. Actes du colloque international de Cuneo 6-7 octobre 2011*, textes réunis par M. Ortolani, O. Vernier, M. Bottin, composés et mis en pages par H.-L. Bottin, Nice, 2014, 317-343 [edito pure, in una versione ridotta ed aggiornata ai successivi sviluppi della ricerca, con il titolo di *Fonti e metodologie storico-giuridiche per l'accertamento della storicità dell'uso dei toponimi. Ricerche in corso presso l'Università del Piemonte orientale*, in AA.VV., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione Europea e nel commercio internazionale. Atti del Convegno Alessandria, 21-22 maggio 2015*, a cura di A. Germanò, V. Rubino, Milano, 2016, 108-128].

2. *Rilevanza quantitativa della normativa concernente gli alimenti*

Il primo dato che pare rilevante segnalare per il periodo preso in considerazione è rappresentato dall'abbondante, a tratti e luoghi abbondantissima, produzione di norme sui temi che concernono più o meno direttamente la sicurezza degli alimenti e l'alimentazione in genere: nel vasto coacervo normativo che ne deriva, interessante, nel suo complesso, la gran parte dei processi di apprensione, produzione, trasformazione, conservazione, circolazione, commercio e consumo degli alimenti, si sostanzia una risposta attenta, costante, capillare ai relativi problemi da parte degli organismi variamente preposti, per titolo, ambito di operatività e misura, all'esercizio di funzioni di governo.

3. *Natura legislativa della normativa concernente gli alimenti*

La reazione normativa ai problemi concernenti gli alimenti e la loro sicurezza si esprime, lungo i secoli sopra individuati, essenzialmente attraverso un massiccio esercizio – a vari livelli – di un'attività di legislazione in senso lato.

Questo esercizio massiccio della funzione legislativa appare tanto più rilevante in quanto espletantesi nell'ambito d'ordinamenti che, come è noto, quanto più si risale indietro nel tempo tanto meno frequentemente usano ricorrere all'esercizio di tale funzione, di norma limitato alle questioni ritenute di più immediata ed urgente rilevanza per l'interesse collettivo, mentre il resto della vita associata resta in larga misura disciplinato da norme d'origine e natura non legislativa, in buona parte di carattere consuetudinario, giurisprudenziale o sapienziale: in realtà ed in epoche nelle quali si legifera relativamente poco, molto si legifera in tema di alimenti.

4. *Ricomprensione delle problematiche concernenti gli alimenti in un ambito di «sicurezza» riconducibile alle c.d. «prerogative essenziali della sovranità»*

L'ampiezza dell'accennato intervento normativo nel settore degli alimenti appare imputabile a quella che sembra essere l'evidente ricomprensione delle relative competenze in un ambito che – per avvalersi in modo assai generico d'una espressione che necessiterebbe di molte puntualizzazioni⁷ – potrebbe essere individuato quale quello delle cosiddette «prerogative essenziali della sovranità».

⁷ Circa le problematiche sollevate dall'impiego del termine e della nozione stessa di sovranità in una prospettiva storiografica, con le cautele da adottare in merito, anche in relazione ai diversi momenti storici presi in

In tale intervento pare esprimersi l'impegno degli ordinamenti volta a volta legiferanti in una più generale attività di «sicurezza» finalizzata alla protezione dei singoli consociati e delle comunità d'appartenenza da aggressioni esterne e da pericoli interni, non disgiunta da un'ulteriore funzione, di derivazione essenzialmente giudaico-cristiana, volta alla protezione – *in primis* alla conservazione – dei «soggetti deboli»⁸.

Comunità, singoli e gruppi vengono così tutelati, anche nella prospettiva della salute, rispetto all'intervento di «fattori nemici esterni» (ad es. l'introduzione di prodotti nocivi o di contagi provenienti dal di fuori,) come pure dallo sviluppo di «fattori nemici interni» (salvaguardia, ad es., della salubrità dei luoghi e delle merci). L'equiparazione che si ritrova nei giuristi del diritto comune fra epidemia e guerra⁹, così pure come il raffronto, talora da essi effettuato, fra la morte a causa di eventi bellici e la morte per fame¹⁰ paiono in proposito abbastanza significativi.

5. *Obiettivi della legislazione in tema di alimentazione: una politica generale di «prevenzione del rischio alimentare» comprensivo della componente più specificamente igienico-sanitaria come pure di possibili più generali implicazioni d'ordine pubblico, d'una certa salvaguardia ai consociati di minimali possibilità d'accesso agli alimenti, della preservazione delle potenzialità produttive dell'ambiente*

Gli interventi della legislazione di cui si è detto appaiono nel complesso ispirati da finalità riconducibili a una generale politica di «prevenzione del rischio».

Fra gli obiettivi di questa generale azione preventiva, perseguita essenzialmente attraverso la predisposizione d'un articolato apparato sanzionatorio, si possono individuare alcuni principali filoni, talora interconnessi:

1) la prevenzione del rischio in una sua più stretta connotazione igienico-sanitaria, a livello individuale e collettivo (prevenzione delle epidemie, delle intossicazioni, delle infezioni, delle lesioni *etc.*);

considerazione, si rinvia, per tutti e senza pretese di completezza, a M. Fioravanti, *Sovranità*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1998, *ad vocem*, in www.treccani.it e D. Quaglioni, *La sovranità*, Bari, 2004.

⁸ Per un approccio complessivo al tema si rimanda a A. Cernigliaro (a cura di), *Il «privilegio» dei «proprietari di nulla». Identificazione e risposte alla povertà nella società medievale e moderna. Convegno di Studi - Napoli 22-23 ottobre 2009*, Napoli, 2010.

⁹ Sull'argomento in generale cfr. M. Ascheri, *I giuristi e le epidemie di peste*, secoli XIV-XVI, Siena, 1997, 157-180.

¹⁰ Cfr. F. Aimerito, *La guerre et ses effets sur le contentieux judiciaire des pays impliqués: controverses découlant des conflits armés dans le Piémont du XVI^{ème} siècle*, d'imminente pubblicazione negli atti delle *Journées internationales de la Société d'Histoire du Droit « La controverse. Études d'histoire de l'argumentation juridique »*, Rennes, 28-31 maggio 2015.

2) la prevenzione dei problemi d'ordine pubblico e più in generale di destabilizzazione economica e sociale che possono derivare da un esercizio disordinato delle attività volte alla circolazione, all'approvvigionamento¹¹ e alla distribuzione degli alimenti;

3) la prevenzione della fame e della penuria, in particolare attraverso la politica annonaria e la salvaguardia – come meglio si dirà al paragrafo seguente – delle potenzialità produttive dell'ambiente;

4) la garanzia d'un livello minimale d'accesso agli alimenti da parte di tutti i consociati, ravvisabile, ad esempio, nelle norme di remote ascendenze veterotestamentarie che consentono, a determinate condizioni ed anche con compressione dell'altrui diritto di proprietà, la spigolatura o pratiche analoghe o l'appropriazione di prodotti di terzi in quantità limitata o con modalità spazio-cronologiche di consumo indicative della finalizzazione dei singoli atti appropriativi al soddisfacimento di bisogni primari¹² (od anche nelle disposizioni che eccezionalmente ammettono soggetti indigenti o infermi al possesso regolamentato d'animali domestici¹³ – c.d. «dannificanti» – ritenuti pericolosi per le colture)¹⁴.

Alle radici di questo quadro complessivo di politica legislativa non pare del tutto inappropriato ravvisare preoccupazioni ricollegabili all'odierna nozione di «sicurezza alimentare», sia nella sua accezione di «sicurezza alimentare quantitativa» (nelle norme tendenti a garantire un livello minimale d'accesso agli alimenti da parte di tutti i consociati), sia in quella di «sicurezza alimentare qualitativa» (nelle prescrizioni intese ad assicurare determinati *standards* qualitativi dei prodotti destinati all'alimentazione).

La pratica normativa appare costantemente ispirata a finalità preventive, perseguite essenzialmente, come si è accennato, attraverso la predisposizione d'un articolato apparato sanzionatorio; difficilmente – ci pare – sembra potervisi rintracciare qualcosa d'analogo all'oggi centrale «principio di precauzione».

¹¹ Sul punto cfr. G.S. Pene Vidari, *Storia giuridica e storia rurale. Fonti e prospettive piemontesi e cuneesi*, in *Bollettino della Società per gli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*, 85 (2° semestre 1981), 419.

¹² Vedasi utilmente sul punto la sintesi di A. Dani, *Le risorse naturali come beni comuni*, Grosseto, 2013, 73-74. Motivi analoghi anche nello svolgimento storico della disciplina della caccia [cfr. F.A. Goria, *Disciplinare la caccia: un difficile equilibrio fra tutela del territorio, sopravvivenza e diritti signorili*, in AA.VV., *Protection et valorisation*, cit., 115-123; Id., «*Venatio est cuiuslibet permessa de iure gentium*». *La regolamentazione della caccia nella dottrina del tardo diritto comune*, in P. Bianchi, P. Passarin D'Entreves (a cura di), *La caccia nello Stato sabaud*, II, *Pratiche e spazi (secc. XVI-XIX)*, Roma, 2011, 109-115.

¹³ Quanto ai selvatici, cfr. S. Maccagnan, *La protection contre les «animales nuisibles» dans les Alpes-Maritimes au XIXe siècle*, in AA.VV., *Protection et valorisation*, cit., 405-421.

¹⁴ Riflessioni sul tema in F. Aimerito, *De capris non tenendis: sovranità, autonomia, povertà e conflitti sociali nella legislazione locale piemontese sugli «animali dannificanti» fra Antico Regime e Restaurazione*, destinato agli atti del 10^{mo} Colloque P.R.I.D.A.E.S. «*Production de la norme environnementale et «codification» du droit rural dans l'Europe méridionale (France, Italie) aux XVIIIe et XIXe siècles*», Nizza, 1-3 dicembre 2016.

6. *Connessione fra disciplina degli alimenti e disciplina dell'ambiente: la tutela ambientale come fattore di prevenzione del rischio alimentare*

La disciplina in tema d'alimenti riscontrabile nelle fonti di cui si è detto presenta, come si è accennato, forti connessioni con l'attenta politica di salvaguardia dell'ambiente, che – come è stato da tempo e da più parti messo in rilievo¹⁵ – rappresenta uno degli elementi caratterizzanti tali fonti¹⁶: l'ambiente appare in esse preso in considerazione infatti, e tutelato, non soltanto quale contesto dello svolgimento della vita dei consociati, necessitante in quanto tale d'essere mantenuto conforme a determinati livelli di sicurezza e salubrità, ma anche – e forse soprattutto – nelle sue potenzialità produttive.

La preservazione ambientale viene pertanto a configurarsi anch'essa – più o meno indirettamente – come un fattore di prevenzione dell'insicurezza alimentare, soprattutto nella sua veste particolarmente temibile di fame, carestia, penuria o altra incapacità della comunità a provvedere – meglio se «autarchicamente» – ai propri fabbisogni: «*il faut donc préserver à tout prix les maigres et précieuses ressources du terroir, par une exploitation rationnelle des richesses naturelles...*»¹⁷.

La concezione che pare sottesa a questa normativa sembra essenzialmente ispirata alla idea d'una naturale armonia fra sfruttamento e preservazione dell'ambiente, in una civiltà che ha fatto dell'approccio migliorativo alle capacità produttive del territorio una delle sue caratteristiche fondanti; non manca peraltro la capacità di rilevare possibili situazioni di conflitto fra fruizione e conservazione, in relazione alle quali emerge con lucidità e frequenza anche l'idea che le esigenze di preservazione dell'ambiente debbano prevalere, per ragioni di «bene comune», su quelle dello sfruttamento immediato, «al fine di una migliore produttività e di una più oculata gestione della terra»¹⁸, secondo linee che possono presentare profili di connessione con l'odierno ideale dello «sviluppo sostenibile»¹⁹.

Tutta questa politica di prevenzione dell'ambiente pare inoltre svolgersi – come peraltro l'intera vita della società dalla quale essa promana – in una chiara

¹⁵ Cfr., per tutti, E. Genta, *Tutela del territorio e Bandi Campestri in Piemonte*, in A. Crosetti, M. Rosboch (a cura di), *Le dinamiche del cambiamento. Cultura, cittadinanza, economia nelle regioni alpine occidentali tra età moderna e globalizzazione. Les dynamiques du changement. Culture, citoyenneté, économie dans les régions alpines occidentales entre époque moderne et globalisation. Atti del Convegno promosso dal Centro di Studi sull'Arco Alpino Occidentale e dal Centre de Recherche en Histoire et Histoire de l'art, Italie, Pays Alps, Alba, 8-9 giugno 2006*, Torino, 2009, 105-112.

¹⁶ Ampio quadro di riflessioni sul tema in G.S. Pene Vidari, *Autodisciplina e normazione nella storia dell'ambiente*, in AA.VV., *Protection et valorisation*, cit., 3-13.

¹⁷ Così, con riferimento specifico alla legislazione locale del nizzardo, B. Decourt-Hollender, *Les enseignements des bans champêtres niçois en matière de protection des ressources naturelles au XVIIIe siècle*, *ibidem*, 378.

¹⁸ E. Genta, *Tutela del territorio*, cit., 107.

¹⁹ Per un approccio storico-giuridico all'argomento: U. Bellagamba, *Les prémices absolutistes du développement durable à travers Les oisivetés du Marechal de Vauban*, in AA.VV., *Protection et valorisation*, cit., 15-24.

prospettiva intergenerazionale²⁰, anch'essa non disarmonica rispetto alle componenti odierne del concetto di sviluppo sostenibile, quali oltre al resto individuate, da ultimo, nella «Carta di Milano»²¹.

7. *Un contesto «pluriordinamentale»*

La normativa descritta si sviluppa entro un contesto pluriordinamentale²², caratterizzato dalla coesistenza e dalla concorrenza, più o meno coordinata a seconda dei tempi e dei luoghi, di istituzioni diverse, rispettivamente operanti a livelli che – nella misura ed a far tempo dal momento in cui risulti possibile applicare alle diverse realtà spazio-cronologiche di riferimento la nozione di «Stato»²³ – possono essere descritti come intra-statali, statuali e sovra-statali. Nella interazione fra queste istituzioni e fra le norme da esse prodotte si sostanzia un «ordine giuridico»²⁴ consolidatosi nel Medioevo, ereditato e mai integralmente superato dagli ordinamenti d'Antico Regime, in parte protrattosi anche, nel settore e nell'area geopolitica in esame, lungo i decenni immediatamente successivi alla Restaurazione.

Questo contesto multiordinamentale si riflette, in particolare, nella pluralità delle fonti del diritto che integrano il quadro normativo volta a volta in vigore nei diversi momenti storici presi in considerazione: la disciplina effettivamente applicabile ed applicata, anche nel settore degli alimenti, è il frutto d'un rapporto interattivo fra norme di diversa natura – legislativa, consuetudinaria, giurisprudenziale, sapienziale – e di diversa origine, e si svolge spesso – con profili di contrasto ed esiti di prevalenza variabili – fra le due tendenze opposte dell'uniformazione e della differenziazione (o della preservazione della differenza).

²⁰ Così bene sintetizza S. Cipolla, *La tutela del territorio nei bandi campestri piemontesi del XVIII secolo*, *ibidem*, 395: «la terra, il bosco, il pascolo, così come le acque, gli animali dovevano essere rispettati e tutelati, perché solo in tal modo poteva essere garantita giorno dopo giorno la vita della comunità locale e l'esistenza delle generazioni future».

²¹ In www.carta.milano.it.

²² Una – pur diversa – dimensione pluriordinamentale rappresenta anche, come è noto, una caratteristica dell'attuale disciplina degli alimenti.

²³ Per un approccio complessivo ai relativi problemi cfr., per tutti, M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, con i contributi di P. Cappellini, G. Cazzetta, P. Costa, M. Fioravanti, P. Grossi, S. Mannoni, L. Mannori, M. Sbriccoli, B. Sordi, Roma-Bari, 2002. Più recentemente, M. Fioravanti, *Per una storia dello Stato moderno in Europa*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXIX, 2010, 69- 81.

²⁴ P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, 7° ed., Bari, 2014.

8. *Influenza del dato extra-giuridico sul contenuto delle prescrizioni normative*

Come oggi, il quadro normativo in tema di alimenti dei secoli presi in considerazione appare profondamente influenzato, nei suoi contenuti, dalle conoscenze tecnico-scientifiche dell'epoca d'emanazione.

Assume pertanto forte rilevanza, ai fini della configurazione delle disposizioni interessate, il fattore extra-, o meta-, giuridico, rappresentato, in questo caso, dalle cognizioni delle scienze naturali, della medicina e saperi connessi *etc.*²⁵, nella forma in cui tali cognizioni risultano percepite e diffuse ai diversi livelli di produzione delle norme: da quello più immediatamente radicato nella «coscienza collettiva» e nell'esperienza quotidiana e intergenerazionale (non di rado ancestrale) delle comunità interessate, riscontrabile soprattutto nella legislazione locale (tendente, oltre al resto a una particolare stabilità nel corso del tempo), a quello delle più avanzate cognizioni specialistiche, che si esprime, in particolare, negli interventi e nel ruolo che gli ordinamenti degli Stati moderni vengono volta a volta a riconoscere a magistrature specializzate, talora anche variamente connesse con le Facoltà universitarie di Medicina, quali Protomedicati, Magistrati di Sanità e simili.

Questo quadro contenutistico resta peraltro per secoli in larga parte caratterizzato da una notevole stabilità sostanziale, oltre che, spesso, anche formale, che pare riflettere la fissità del complesso delle cognizioni extra-giuridiche di riferimento, o almeno della sua «metabolizzazione» da parte dei legislatori.

9. *Ruolo dominante degli organismi locali nella composizione del quadro normativo*

Nel contesto giuridico-istituzionale plurale di cui si è detto il ruolo predominante nella produzione normativa sugli alimenti, in genere sotto il profilo quantitativo, spesso anche dal punto di vista della rilevanza sostanziale, deve essere riconosciuto ad organismi variamente operanti a livello di «comunità locale», un livello che – almeno in Italia – ricalca di norma, come è noto, quello degli attuali Comuni, spesso in una prospettiva d'ininterrotta continuità, anche istituzionale, col presente.

Nella composizione dell'articolato quadro normativo che regola il settore si può pertanto riscontrare una funzione determinante svolta da entità locali che agiscono in un regime di – più o meno ampia a seconda dei tempi e dei

²⁵ Per un quadro d'insieme, concentrato sul periodo medievale, cfr. I. Naso, *Teorie mediche e igiene degli alimenti nell'Italia tradomedievale*, Torino, 2004.

luoghi – autonomia²⁶, alle quali è pacificamente riconosciuto un vasto potere di autoregolamentazione in materia.

La gran parte delle norme concernenti i temi dell'alimentazione nasce dunque sin dall'età medievale sui luoghi della produzione, della trasformazione, della messa in commercio e del consumo degli alimenti, ed anche in seguito, pur nell'affermarsi di sempre più ampi poteri d'intromissione, direzione e coordinamento dei governi centrali, i margini della auto-produzione normativa locale restano generalmente latenti, sino al tramonto dell'*Ancien Régime* (e talora anche oltre, come nel caso della vitalità, nel settore, dei bandi politici e campestri del Regno di Sardegna, perdurante, come si è accennato, fino al tornante del 1848)²⁷. Rimane peraltro da valutare con precisione quanto alla differenziazione formale dei diritti localmente vigenti discendente dalla promanazione e/o dal mantenimento in vigore di testi normativi «propri»²⁸ corrispondano varianti sostanziali, in un quadro contenutistico generale che pare caratterizzato da rilevanti profili di omogeneità a livello spazio-temporale.

10. *Rilievo della dimensione partecipativa nel processo di produzione normativa*

L'ambito locale al quale si forma, come si detto, la gran parte della legislazione interessante il settore degli alimenti rappresenta anche, nel sistema delle fonti del diritto tardo-medievale e d'Età Moderna, quello maggiormente caratterizzato da una dimensione in certo modo «partecipata» del processo di produzione normativa.

Pur evidentemente al di fuori d'una moderna logica democratica, si tratta pur sempre d'un processo nel quale una componente non irrilevante dei destinatari della norma giuridica partecipa alla formazione della stessa, secondo dinamiche istituzionali dotate, nella prospettiva coeva, di una propria intrinseca rappresentatività: organi collegiali, talora in tutto o in parte elettivi, variamente espressioni la comunità sociale interessata, deliberano i testi normativi secondo diverse esplicitazioni del tradizionale assunto *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*. Procedure volte a consentire l'instaurarsi d'un contraddittorio fra organi promananti e destinatari della norma in funzione della composizione d'eventuali conflitti d'interesse sono pure a volte previste negli ordinamenti d'Antico

²⁶ Per un approccio alle problematiche storico-giuridiche della nozione si rimanda al recente numero monografico dei *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, LXIII (2014), *Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*.

²⁷ Cfr. F. Aimerito, *Una ricerca*, cit.

²⁸ In merito alla nozione di «diritto proprio» si rinvia, per tutti ed ulteriore bibliografia, a M. Caravale, *Diritto senza legge. Lezioni di diritto comune*, Torino, 2013, 93 ss.

Regime, per cura e sotto l'egida d'un potere centrale che, incarnato di regola nella figura d'un principe riflettente prerogative divine – *in primis* la carità²⁹ – anche nel suo ruolo di *pater pauperum*³⁰, dovrebbe garantire, oltre al resto, la salvaguardia delle posizioni dei soggetti più deboli³¹.

11. *Una normativa che nasce in gran parte al livello locale e sociale dei propri destinatari: un'applicazione ante litteram del «principio di prossimità»?*

L'ambito sociale e locale dei produttori intermediari e consumatori destinatari della normativa concernente gli alimenti viene a rappresentare, così, anche quello dal quale tale normativa in gran parte proviene, riflettendone esperienze, esigenze, rapporti di forza *etc.* Il «diritto degli alimenti» pare venirsi così a configurare come storicamente contrassegnato, nei propri processi di formazione, da un profilo partecipativo – come si è detto – relativamente accentuato, secondo modalità che, pur nelle loro peculiarità irripetibili, possono in qualche modo evocare, come è già avvenuto³², il «principio di prossimità».

12. *Conclusioni*

Uno sguardo ai secoli del consolidamento della componente tardo-medievale e moderna dei fondamenti della nostra civiltà giuridica ci presenta l'ambito degli alimenti come caratterizzato da un'abbondante attività di produzione normativa, di natura prevalentemente legislativa, esprimente un'attenta e capillare politica di prevenzione del rischio, riconducibile, per la sua immediata ed urgente attinenza all'ambito del collettivamente rilevante, fra le principali materie di

²⁹ Stimolanti spunti sui rapporti fra carità e diritto in R. Bartoli, *Riflessioni sulla carità come paradigma giuridico*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLII, 2013, 101-122.

³⁰ Sul tema vedasi specificamente, con riferimento al modello «pilota» della monarchia di Francia, P. Aladjidi, *Le roi, père des pauvres. France XIII-XV^e siècle*, *Preface* de C. Beaune, Rennes, 2009.

³¹ È il caso del procedimento di approvazione («interinazione») dei bandi politici e campestri da parte delle supreme magistrature degli Stati sabaudi [sul quale cfr., per tutti, I. Soffietti, C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi: fonti ed istituzioni (secoli XV-XIX)*, Torino, 2008, 75-93 e *passim*, e G.S. Pene Vidari, *Aspetti storico-giuridici*, in L. Spina (a cura di), *L'Alpe e la Terra. I bandi campestri biellesi nei secoli XVI-XIX*, Biella, 1997, 35-38. Per un esempio della funzione di composizione di interessi configgenti fra diverse categorie economico-sociali adempiuta in sede di interinazione nell'ambito di un procedimento di formazione di normativa locale interessante l'ambito della produzione degli alimenti cfr. F. Aimerito, *Note e spunti di ricerca sui bandi campestri della Lomellina sabauda*, in *Rivista di Storia Arte e Archeologia per le Province di Alessandria e Asti*, CXXII (2013), 55-74 [edito anche, con il titolo di *Brevi note sui bandi campestri della Lomellina sabauda, con particolare riferimento a quelli di Frascarolo*, in F. Romano (a cura di), *La Lomellina. Un territorio e molte storie*, presentazione di R. Danovi, testi di A.A. Settia, M.G. Di Rienzo Villata, L. Garlati *et alii*, Milano, 2013, 149-187], in particolare 72-73.

³² Cfr. E. Genta, *Tutela del territorio*, cit., 108.

competenza degli organismi preposti all'esercizio delle funzioni di governo delle comunità interessate, nelle diverse forme che la titolarità ed il disbrigo di tali funzioni assumono lungo il corso dei secoli.

Ricca in connessioni con la normativa volta alla salvaguardia dell'ambiente, e fortemente ispirata nei propri contenuti da cognizioni tecnico-scientifiche extragiuridiche, la disciplina che ne deriva si sviluppa all'interno d'un contesto plurordinamentale, nell'interazione fra fonti del diritto di diversa natura e di diversa origine, con ruolo decisivo degli organismi di livello locale, operanti con margini di autonomia variabili a seconda dei tempi e dei luoghi ma comunque rilevanti, e secondo processi di produzione normativa caratterizzati in senso partecipativo.

Il giurista intento a confrontarsi oggi con i dilemmi suscitati dalle esigenze della sicurezza alimentare potrà forse ritrovare, in questa sintetica ricostruzione, suggestioni d'assonanza – oltre che differenziazioni – fra passato e presente, o almeno la coscienza dell'inserimento del proprio travaglio entro un percorso intergenerazionale di lungo periodo che ha radici profonde, disseminato a tratti da soluzioni che non sono state, per l'epoca loro, né infelici né inefficaci. Ne potrà forse trarre rassicurazioni anche in relazione alle capacità della cultura giuridica del nostro tempo di adeguatamente percepire la sostanza degli attuali problemi e di elaborare strumenti idonei ad una loro positiva risoluzione.

Riflessioni sulla sicurezza alimentare in prospettiva storico-giuridica

L'attuale nozione di sicurezza alimentare affonda radici profonde nella storia giuridica europea, e specialmente in quella del XII-XVIII secolo. Lungo l'arco di questi secoli è stata prodotta un'enorme quantità di norme riguardanti il cibo, la sua sicurezza, la sua produzione, il suo commercio etc. Queste norme sono state per lo più prodotte per il tramite di interventi di natura legislativa ad opera degli organi di governo più direttamente investiti della protezione della comunità sociale, nell'esercizio delle loro prerogative "di sovranità". Tra gli obiettivi principali di questa legislazione c'è sicuramente quello della prevenzione di qualsiasi possibile rischio sanitario proveniente dal cibo, ma c'è anche quello della protezione dell'ambiente, considerato come il principale fattore di produzione degli alimenti, e quello di assicurare un livello minimo di accesso al cibo anche ai membri più poveri della società. Questa legislazione è per lo più prodotta a livello locale, da coloro – o con una forte influenza di coloro – che sono più direttamente coinvolti nella produzione, nel commercio e nel consumo del cibo. Le conoscenze meta-giuridiche, e quindi mediche, veterinarie, meccaniche, biologiche ecc. ne influenzano fortemente il contenuto. Uno sguardo a queste radici del concetto di sicurezza alimentare può forse consentire a chi si occupa oggi della disciplina dei diversi aspetti dell'alimentazione una migliore comprensione di questa branca del diritto.

Some reflections on food security in historical and juridical perspective

The actual idea of food security has some deep roots in European legal history, especially in that of the XIIth-XVIIIth century. All along those centuries an enormous amount of legal rules concerning food, food safety, food production, food trading etc – is produced. These rules are produced by means of legislation made by those rulers who are directly invested of the protection of social community, as a part of their exercise of sovereignty. Among major aims of this legislation there certainly is that of prevention of any kind of sanitary risk coming from food, but there also is that of the protection of the environment, considered as the main factor of food production, and that of assuring a minimal level of access to food even to the poorest members of society. This legislation is mostly produced at a local level, by those – or with a strong influence of those – who are more directly involved in food production, trading and consuming. Non juridical knowledge, i.e. medical, veterinary, mechanical, biological etc. strongly influence its contents. Going back to these deep historical roots of the concept of food security can help those dealing with today's food law for a better comprehension of this branch of law.

