

TRATTATO TEORICO | PRATICO
DI DIRITTO PENALE

Nuova serie

diretto da FRANCESCO PALAZZO, CARLO ENRICO PALIERO, MARCO PELISSERO

ILLECITI PUNITIVI IN MATERIA AGRO-ALIMENTARE

a cura di

ALBERTO GARGANI



G. GIAPPICHELLI EDITORE | TORINO

Parte Prima **Profili di carattere generale**

Capitolo I

L'evoluzione del diritto punitivo nel settore agro-alimentare

Sommario

1. Il dualismo delle direttrici di tutela. – 1.1. Linee di tendenza. – 2. La tutela multilivello della salute umana in ambito agro-alimentare. – 2.1. L'assetto antecedente gli interventi di depenalizzazione. – 2.2. Il quadro sanzionatorio conseguente agli interventi di riforma del 1981 e del 1999. – 2.3. La tutela della salute in ambito alimentare tra criticità di sistema e realtà punitiva. – 3. Frodi in commercio di prodotti agro-alimentari. – 3.1. Gli interventi di riforma volti al rafforzamento e all'estensione della tutela. – 3.2. Criticità del sistema sanzionatorio: esigenze di razionalizzazione e di coordinamento sistematico. – 4. Progetti di riforma (cenni). – *Bibliografia*.

1. Il dualismo delle direttrici di tutela.

Con l'ampia e generica denominazione “*illeciti agro-alimentari*” si tende a rappresentare la complessità ed eterogeneità delle molteplici figure punitive poste a tutela di interessi specificamente correlati all'alimentazione umana: una **plurioffensività** *in progress*, che, nonostante alcune involuzioni, poggia ancora sul **dualismo di fondo** dei referenti di valore.

Tradizionalmente, la sistematica del diritto punitivo dell'alimentazione tende, infatti, a svilupparsi lungo **due assi fondamentali**, teleologicamente orientati alla tutela della **salute individuale e collettiva** dei consumatori e alla protezione di **interessi lato sensu economici** (dello Stato e dei produttori, commercianti e acquirenti di prodotti alimentari).

Tale **dualismo** è presente sia nel Libro Secondo del codice penale – salvaguardia della **salute collettiva** (Titolo VI) e prevenzione delle **frodi in commercio** (Titolo VIII) – sia nella legislazione complementare, nel cui raggio preventivo è possibile cogliere la *distinctio* di fondo tra frodi **igienico-sanitarie** e frodi a sfondo **economico** [cfr. (b) PEDRAZZI, 68].

Pericolosità e difetto di genuinità degli alimenti rappresentano, dunque, i fulcri di disvalore attorno ai quali ruota il diritto punitivo: un assetto **multilivello** – fattispecie delittuose previste dal codice penale; norme contravvenzionali o amministrative previste in leggi complementari di carattere generale e specialistico/settoriale – affetto da risalenti *deficit* di coordinamento sistematico.

Un ulteriore aspetto problematico è dato dal fatto che le due direttrici di tutela non si mantengono sempre parallele e senza punti di incontro: «frode pericolosa dal punto di vista sanitario e frode economica, non sono neppure nella legge, fenomeni nettamente distinti» [(b) PEDRAZZI, 73], bensì tendono a **sovraporsi** e a intrecciarsi, ponendo all'interprete non poche difficoltà ricostruttive, accentuate dall'intrinseca complessità e interdisciplinarietà di questa materia.

Si tratta di una criticità che risale ai primordi legislativi di questo comparto di tutela, allorquando fattispecie penali attinenti alla sfera alimentare – “disperse” o vaganti in titoli eterogenei di codici (o in leggi speciali) preunitari – furono progressivamente attratte in classi di reato qualificate dalla **dimensione collettiva e sociale** del bene protetto.

Emblematica la prospettiva “unitaria” adottata nel codice Zanardelli, in seno al Libro Secondo, Titolo VII (“*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*”), il cui Capo III – sotto la rubrica “*Dei delitti contro la sanità ed alimentazione pubblica*” – comprendeva «frodi od imprudenze che si commettono nell'industria e nel commercio di sostanze alimentari, medicinali ed altre che interessano la pubblica igiene e sanità» [*Relazione finale al Re*, CI].

Oggetto di repressione erano **tre tipologie di condotte**: il **corrompimento o avvelenamento** di acque potabili d'uso comune o di sostanze destinate alla pubblica alimentazione, con pericolo per la salute delle persone; le **frodi** nella produzione e nel commercio di sostanze alimentari o medicinali o di altre cose, con **pericolo per la salute delle persone** e, infine, le **frodi in commercio di sostanze alimentari non genuine**, ma non pericolose per la salute pubblica e le speculazioni nel commercio di sostanze alimentari [artt. 322 e 326].

Nella misura in cui concerneva **frodi lesive dell'altrui patrimonio o dell'ordine economico**, quest'ultima tipologia di illeciti risultava estranea al referente di valore della salute pubblica. Ciò nondimeno, è significativo il fatto che, come è stato osservato, «il concetto di **alimenti non genuini** ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento come **linea avanzata** di tutela della pubblica salute: nel codice Zanardelli l'antecedente dell'attuale art. 516 (art. 322), pur escludendo espressamente dalle sue previsioni le sostanze pericolose per la salute, era compreso nel capo dei delitti contro la sanità e alimentazione pubblica» [(b) PEDRAZZI, 74].

Nel codice penale del 1930 il delitto di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine è stato opportunamente espunto dall'ambito di protezione della salute collettiva e inserito – *sub* art. 516 – nel quadrante di tutela dell'**economia pubblica** (Titolo VIII), unitamente ad altre fattispecie di frode in commercio (artt. 515 e 517), che nel codice del 1889 avevano trovato sistema-

zione in seno al titolo “*Dei delitti contro la fede pubblica*”, in un apposito capo su “*Frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti*” (artt. 293-299).

Mentre nel Titolo VI, Capo II, si intende prevenire la messa in pericolo della **salute collettiva**, nel Titolo VIII, Capo II, ad assumere rilievo sono la **lealtà e la correttezza degli scambi commerciali**. In entrambi i casi, la tutela tende a trascendere la dimensione individuale, proiettandosi verso gli interessi di una pluralità indistinta di consociati: al **pericolo comune sanitario** fa da sponda il **pericolo comune di carattere commerciale** [cfr. AZZALI, 30].

A livello di **disciplina codicistica**, il rapporto tra frodi sanitarie e frodi economiche è di **continenza**: se «la frode contro la salute comporta anch'essa un inganno sulle caratteristiche essenziali del prodotto» e, quindi, «implica e contiene una frode economica», ne deriva che «la frode economica finisce per rilevare come tale solo quando dal punto di vista sanitario possa considerarsi innocua» [(b) PEDRAZZI, 73].

Il “primitivo” collegamento tra genuinità degli alimenti e salute pubblica è destinato a riemergere soprattutto nella **legislazione complementare**, ove le due direttrici di tutela tendono sovente a sovrapporsi: limitandoci ai testi normativi di carattere generale, sia nel r.d.l. 15.10.1925, n. 2033, sia nella legge 30.4.1962, n. 283, si riscontrano ibridazioni e “tracimazioni” della tutela economica sul versante igienico-sanitario e viceversa.

Punto di incontro delle due direttrici di tutela è la vischiosa e sfuggente nozione di “**genuinità**”, notoriamente declinata nella prassi sia in **chiave normativo-formale**, sia in riferimento alla **composizione naturale degli alimenti** – secondo la teorica della c.d. “**doppia genuinità**” – con il conseguente spostamento del baricentro della tutela sulla salubrità e sulla qualità degli alimenti, a detrimento del significato di autenticità (difetto di interventi falsificatori), propriamente sotteso alla nozione di genuinità.

Anche nell'esperienza giuridica **europea** [reg. (CE) n. 178/2002], il profilo della garanzia della **sicurezza** non è circoscritto al profilo igienico-sanitario, bensì tende ad intrecciarsi con quello della **qualità** dell'alimento (sotto il profilo delle caratteristiche nutrizionali e tossicologiche), all'interno del macro-referente della **sicurezza alimentare** (*amplius*, v. MAZZANTI, *infra*, cap. II).

Nell'insieme, siffatte interferenze e sovrapposizioni normative sono destinate a moltiplicare i piani di responsabilità «per offese sostanzialmente unitarie che germinano dall'attuale disordine legislativo» [(b) PEDRAZZI, 75]: un profilo di incertezza endemico della legislazione alimentare, che, sul piano fenomenologico, si traduce nella ritenuta **plurioffensività** delle frodi, nell'introduzione di fattispecie punitive di contenuto simile, destinate ad alimentare il fenomeno della **convergenza di norme** e il rischio di violazioni del “*ne bis in idem*”.

L'intersezione latente tra salute ed economia, l'ambivalenza del concetto di **genuinità**, hanno contribuito ad accentuare il **deficit** di trasparenza e decifrabilità che caratterizza storicamente la disciplina degli illeciti punitivi alimentari, a causa della **stratificazione alluvionale** della produzione normativa, la cui caotica

frammentazione pone all'interprete non poche difficoltà di ricostruzione del dato disciplinare e di individuazione della norma applicabile.

Nel settore in esame, il diritto punitivo si segnala, infatti, per la notevole intensità, frequenza e capillarità degli interventi normativi: un'**ipertrofia** normativa, corredata dal ricorso a clausole sanzionatorie fonti di incertezza, cui non corrisponde quasi mai «un effettivo incremento della tutela: la normativa speciale tende spesso ad assumere una rilevanza “**minorante**” rispetto alla tutela comune e finisce perlopiù con l'introdurre sperequazioni a catena, che rappresentano l'inevitabile risultato dell'**episodica frammentarietà** dell'intervento legislativo» [(a) PADOVANI, 306].

1.1. Linee di tendenza. – La recente evoluzione normativa delle due direttrici di tutela risente non soltanto delle **profonde innovazioni tecnologiche, socio-economiche ed organizzative** che hanno interessato il ciclo produttivo e commerciale della filiera alimentare, con penetranti riflessi sul piano empirico-criminologico, ma, anche della crescente e pervasiva influenza di un fattore cruciale in questo settore normativo: il **diritto europeo** e le correlative esigenze di **armonizzazione**, sempre più vincolanti le scelte politico-punitive del legislatore interno.

Da un lato, l'ambito di prevenzione delle **frodi potenzialmente pericolose per la salute umana** registra un fenomeno di costante riposizionamento, ampliamento e anticipazione degli **stadi di tutela igienico-sanitaria**, suscettibili di spaziare dal **rischio al pericolo** e da quest'ultimo al **danno**, secondo strategie e metodologie procedurali che, nella fase più recente, si raccordano teleologicamente all'esigenza di protezione della c.d. **sicurezza alimentare** [reg. (CE) n. 178/2002 e corpi normativi satelliti, quali il c.d. “pacchetto igiene”; reg. (UE) n. 625/2017; reg. (UE) n. 1169/2011 in tema di informazioni sugli alimenti: v. MAZZANTI, *infra*, cap. II].

«Zona di intersezione tra le materie “**alimentazione**” e “**tutela della salute**”» [COSTATO-RIZZIOLI, 913], la sicurezza alimentare è venuta assumendo i contorni di una materia **trasversale** – comprendente profili definitivi (ad es., di “alimento”), la disciplina dei processi di analisi e valutazione del rischio, il paradigma precauzionale – in cui, come detto, la **garanzia igienico-sanitaria** tende ad intrecciarsi alla **qualità dell'alimento**.

Requisiti di sicurezza degli alimenti, obblighi di tracciabilità e di ritiro di prodotti non conformi agli standard normativi, controlli amministrativi in materia di sicurezza alimentare, modelli di autocontrollo e autoregolazione dei fattori di rischio (v. MONGILLO, *infra*, cap. III), rappresentano i tratti qualificanti questo complesso “sistema” di tutela, espressione di un approccio **integrale** alle esigenze di **precauzione** e **prevenzione** in ambito alimentare [v. CASTRONUOVO, *infra*, cap. IV].

Dall'altro, la sfera della prevenzione delle **frodi a sfondo economico** si caratterizza per l'inarrestabile **estensione qualitativa del raggio di tutela** [(b) PADO-

VANI, 25], suscettibile – per effetto di *input* europei (in tema di etichettatura, rintracciabilità, ecc.) – di assorbire una gamma multiforme e innovativa di *interessi diffusi* che orbitano intorno al **patrimonio agro-alimentare**, avuto riguardo al mercato, alla concorrenza e al pubblico dei consumatori, all'affidamento sulla genuinità, integrità e purezza di un dato alimento, alla corretta informazione in ordine alle caratteristiche di qualità del prodotto o comunque essenziali per la scelta di acquisto (ad es., la provenienza geografica).

Si assiste, così, alla progressiva “**scansione**” e **frammentazione tipologica** dei molteplici, variegati, profili valoriali immanenti alla direttrice “basica” di tutela: una tendenza – dipendente dalla crescente importanza attribuita al significato **identitario e culturale** del cibo, nel contesto della salvaguardia dell'autodeterminazione del consumatore [v. *Carta di Milano*, 2015] – che conferma la tendenziale **specificità** ed **autonomia** che la frode alimentare assume rispetto al *genus* delle frodi in commercio (e all'impalpabile offesa alla “lealtà commerciale” ad esse sottesa).

Nell'insieme, la costante “**gemmazione**” di **nuovi oggetti** e **stadi di tutela**, che caratterizza l'evoluzione post-moderna del diritto alimentare, dimostra la persistente bontà e attualità della diagnosi formulata cinquanta anni or sono da autorevole dottrina: «siamo di fronte a norme che tutelano interessi quanto mai diffusi, dei quali non è dato individuare un titolare se non nella “società” complessivamente considerata» e la cui oggettività giuridica «è essa stessa un dato problematico, dalla fisionomia sfumata, dai contorni imprecisi» [(b) PEDRAZZI, 67].

A tale criticità di fondo si aggiunge il fatto che, essendo le fattispecie alimentari «connotate da un **tecnicismo** molto peculiare nella definizione delle regole» sottostanti ai precetti [(e) DONINI 2016, 211], i criteri di tipizzazione degli illeciti (in tema, ad es., di sicurezza, di procedure di gestione del rischio, di controllo di qualità) poggiano su delicati meccanismi di **eterointegrazione** attraverso fonti – anche sublegislative – di diritto interno e “atti legislativi” di matrice europea.

Meccanismi che, non di rado, si pongono in contrasto con il principio di **legalità**, ponendo il legislatore di fronte all'alternativa metodologica tra tecnica del «rinvio in blocco» e tipizzazione basata sugli elementi normativi [*amplius*, v. (c) DONINI, 622 ss.; (b) TUMMINELLO, 268 ss.].

2. La tutela multilivello della salute umana in ambito agro-alimentare.

È, a questo punto, necessario rivolgere uno sguardo più ravvicinato alle due macro-aree in cui si iscrivono gli illeciti punitivi in materia alimentare: a partire da quelli teleologicamente orientati alla **salvaguardia della salute umana**.

In tale ambito è possibile distinguere **tre livelli** di tutela: le disposizioni del co-

dice penale – poste a presidio della **salute pubblica** – che vietano l'avvelenamento, l'adulterazione o contraffazione di acque o sostanze alimentari ovvero il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate oppure nocive [artt. 439, 440, 442, 444 e 452 c.p.: v. MAZZANTI, *infra*, cap. VI]; le fattispecie sanzionatorie comprese nella **legge complementare di carattere generale**, avente ad oggetto la disciplina della produzione e della vendita di sostanze alimentari o bevande [legge n. 283/1962] e la congerie di **norme punitive complementari**, correlate alla disciplina specialistico/settoriale di determinati alimenti, sotto il profilo merceologico, compositivo e conservativo [v. MADEO, *infra*, cap. XI e DIAMANTI, *infra*, cap. XII].

Come è stato osservato in dottrina, se, da un lato, «le **persone offese** sono costituite da tutte le persone fisiche e persino, a distanza, dalle **generazioni future**», dall'altro, «i **destinatari** dei precetti sono, invece, fundamentalmente le **imprese del comparto alimentare** e gli **operatori del settore**»: illeciti «apparentemente comuni ma nella sostanza propri» [(e) DONINI, 2016, 211].

2.1. L'assetto antecedente gli interventi di depenalizzazione. – La concreta applicabilità delle fattispecie delittuose di pericolo comune è subordinata all'accertamento della sussistenza di un **macro-evento – il reale pericolo per la vita o la salute di una pluralità indeterminata di consumatori** – che, per gigantismo e selettività, in rapporto alle modalità di lesione del bene collettivo e alla necessaria concretezza/astrattezza del pericolo, finisce per allocare la tutela comune ad uno stadio troppo avanzato, prossimo alla lesione dei beni primari di soggetti determinati, rivelandosi, inadeguata in chiave preventiva, per la tardività dell'intervento e l'asperità probatoria.

Da qui, tenuto conto del rango del bene “finale”, **l'esigenza politico-criminale e prasseologica di anticipare la soglia di punibilità**, prescindendo dal requisito “paralizzante” del pericolo per la salute pubblica.

A svolgere tale funzione sono chiamate le fattispecie contenute nel **testo organico**, di portata generale, vigente in ambito alimentare [legge n. 283/1962], la quale provvede in forma mediata e prodromica alla tutela della salute dei consumatori, “attraverso lo strumento della garanzia di alimenti e bevande igienicamente sicuri” [(a) MADEO, 5]: le norme punitive (contravvenzionali o amministrative) sono volte ad assicurare l'osservanza dei molteplici obblighi e dei divieti imposti agli operatori in chiave profilattico-preventiva, avuto riguardo alla **genuinità, integrità e purezza degli alimenti** [v. MADEO, *infra*, cap. XI e DIAMANTI, *infra*, cap. XII].

Oggetto di repressione, attraverso la tecnica del pericolo presunto o indiretto, sono «situazioni sintomatiche del possibile insorgere di situazioni di pericolo» [GROSSO, 99], correlate a tutti i potenziali **fattori di rischio** che possono derivare dall'inosservanza di parametri igienico-sanitari in tema di sicurezza alimentare. Tra le frodi disciplinate dalla legge generale non mancano, peraltro, ipotesi di arduo inquadramento sistematico: è il caso della c.d. **frode tossica o comunque dannosa** [art. 6 comma 5], di difficile coordinamento con le fattispe-

cie delittuose di cui al codice penale, alle quali sembra sovrapporsi [v. MADEO, *infra*, cap. XI, § 3.17 ss.].

La legge n. 283/1962, **strumento privilegiato** nella prassi in sede di repressione degli illeciti agro-alimentari, è affiancata da un terzo livello di tutela, rappresentato dall'imponente **normativa specialistica di settore**, che, in origine, non si limitava a fornire e a specificare gli standard normativi di riferimento per la legge generale, bensì contemplava un'autonoma sfera sanzionatoria (amministrativa e penale): un'incontrollata stratificazione legislativa [(a) PADOVANI, 306], foriera di duplicazioni di tutele e di inevitabili disorientamenti e incertezze in sede applicativa.

Com'è possibile costatare, non si trattava di un sistema sanzionatorio integrato e coordinato, né di una sequenza scalare di forme di tutela: le innumerevoli **discrasie, interferenze e sovrapposizioni** disciplinari, evidenziavano il difetto di una lineare e razionale progressione degli stadi di protezione della salute e la necessità di interventi correttivi, volti a porre rimedio alle situazioni di inefficienza pratica e di incertezza determinate dalla proliferazione di fattispecie penali di "terzo livello": era necessario incidere sulla disciplina dei **rapporti** tra i tre piani di tutela, in origine incentrata sull'art. 15 c.p. e sulla clausola di riserva di cui all'art. 18 legge n. 283/1962.

2.2. Il quadro sanzionatorio conseguente agli interventi di riforma del 1981 e del 1999. – Un primo tentativo di **razionalizzazione e semplificazione** dell'apparato sanzionatorio, nonché di ristabilimento del primato applicativo della normativa di carattere generale è quello operato con l'intervento di depenalizzazione del 1981 – **legge n. 689/1981** – con cui furono **degradate ad illecito amministrativo** le violazioni sanzionate con la sola pena pecuniaria (escluse, con due sole eccezioni, quelle di cui alla legge n. 283/1962), In deroga al principio di specialità, la legge citata stabilì che agli illeciti penali sanzionati dalla legge n. 283/1962 si applicassero in ogni caso le sanzioni penali ivi previste, anche quando tali fatti fossero puniti da disposizioni amministrative sostitutive di disposizioni penali speciali [art. 9 comma 3 legge n. 689/1981].

La continua immissione nel sistema di nuove previsioni penali di carattere specialistico-settoriale e la tendenza giurisprudenziale a ravvisare la sussistenza del **concorso formale** tra fattispecie contravvenzionali di cui alla legge n. 283/1962 e norme depenalizzate resero, peraltro, vano il tentativo di porre rimedio al disordine normativo e all'ipertrofia del diritto penale alimentare, con la conseguente necessità di ulteriori e più efficaci provvedimenti di riforma, in grado di venire a capo dell'ormai ingovernabile normativa tecnico-specialistica (c.d. terzo livello).

In conformità dei canoni direttivi di cui alla legge n. 205/1999 e dei principi di offensività ed *extrema ratio*, il d.lgs. n. 507/1999 ha operato un **radicale intervento di depenalizzazione**, stabilendo che mantengano rilevanza penale unicamente

le violazioni effettivamente in grado di incidere – a livello di rischio o di pericolo – sulla salute [artt. 5, 6 e 12 legge n. 283/1962], con esclusione, dunque, delle inosservanze di carattere formale o incidenti su interessi meramente strumentali alla difesa della salute [v. DIAMANTI, *infra*, capp. XII e XIII].

Per effetto di tale riforma, il terzo livello di tutela è stato, dunque, depenalizzato integralmente: centinaia di violazioni di natura penale sono state trasformate in illeciti amministrativi. Al contempo è stata modificata la disposizione di cui all'**art. 9 comma 3 legge n. 689/1981**, stabilendosi che ai fatti puniti dalle contravvenzioni superstiti di cui alla legge n. 283/1962 si applichino soltanto le disposizioni penali, anche nel caso in cui tali fatti siano puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande.

La riaffermazione della centralità delle norme penali di cui alla legge n. 283/1962 si accompagna alla revisione dei livelli di pena (inasprimento di talune sanzioni e previsione della comminatoria alternativa al posto di quella cumulativa), al rafforzamento delle pene accessorie, nonché all'implementazione dell'apparato sanzionatorio amministrativo (con particolare valorizzazione, anche in questo caso, delle sanzioni accessorie).

L'obiettivo legislativo di **deflazione** e di **amministrativizzazione** dell'apparato punitivo attraverso la delimitazione della tutela penale alle sole violazioni offensive – direttamente o indirettamente – della salute dei consumatori è risultato difficilmente raggiungibile in conseguenza della frequente **convergenza** di norme penali "residue" e norme depenalizzate e della statuita prevalenza delle prime sulle seconde: come è stato osservato, alla massiccia depenalizzazione di fattispecie astratte non ha corrisposto un altrettanto massiccia depenalizzazione di fattispecie concrete [(b) BERNARDI, 82 ss.].

In prospettiva di riforma, il rischio di "**panpenalizzazione**" della realtà punitiva pone, dunque, la necessità di rivalutare la funzione preventiva dell'apparato di sanzioni amministrative, potenziandone l'effettività.

L'effetto benefico prodotto dalla riforma del 1999 è semmai quello della **semplificazione** della disciplina sanzionatoria, attuata attraverso la riduzione del fenomeno della convergenza di norme (limitato ai casi di integrazione di più ipotesi contemplate dalla stessa norma penale, di interferenza tra due o più norme penali o tra disposizioni punitivo-amministrative di settore) e il parziale superamento delle problematiche inerenti alla sovrapposizione di norme generali e speciali, peraltro contraddetto dall'improvvida reiterazione di interventi punitivi di carattere settoriale: emblematico il caso della c.d. legge salva-olio [legge n. 9/2013].

Si è discusso in ordine all'effettività e alla concreta applicabilità delle fattispecie di natura amministrativa (c.d. terzo livello): alla tesi secondo cui esse tenderebbero ad assumere il ruolo di norme "fantasma", in linea di massima inutilizzabili [(c) BERNARDI, 221 ss.], si contrappone la condivisibile impostazione discrezionale secondo cui la cancellazione di fatto riguarderebbe le sole **norme-sanzione** e

non già le **norme-precetto**, che continuerebbero indirettamente a rilevare, nella misura in cui sono chiamate a integrare le fattispecie penali, attraverso gli elementi normativi che implicano l'eterointegrazione da parte di disposizioni legislative (o regolamentari) di matrice extrapenale [(d) CASTRONUOVO, 118 ss.].

2.3. La tutela della salute in ambito alimentare tra criticità di sistema e realtà punitiva. – Nel complesso, la disciplina degli illeciti punitivi posta a tutela della salute rivela plurime criticità e lacune, dipendenti, essenzialmente, da due ordini di fattori interdipendenti: il primo, legato ad anacronismi e disfunzionalità di carattere **genetico-strutturale**, il secondo correlato al mancato adeguamento all'evoluzione del diritto sovranazionale in ambito alimentare e ai profondi **mutamenti** dei caratteri della **filiera produttivo-commerciale** [cfr. (c) MAZZANTI, 296 ss.].

Dal primo punto di vista, un profilo che è destinato a incidere negativamente sulla funzionalità del sistema sanzionatorio è quello della persistente incertezza e opacità dei rapporti tra delitti di pericolo comune e illeciti di pericolo e di rischio, tra salute pubblica e sicurezza alimentare: dal punto di vista sistematico, il **difetto di coordinamento** tra i due piani preclude la possibilità di una nitida scansione degli stadi di tutela e dei relativi illeciti, distribuiti tra penale ed amministrativo in difetto di criteri razionali e trasparenti di scalarità offensiva.

Un simile assetto legislativo ha alimentato la propensione giurisprudenziale ad applicare le fattispecie attraverso il prisma delle contingenti istanze di tutela e a declinare la sequenza tra rischio, pericolo e danno secondo una logica funzionale alla riduzione delle **difficoltà probatorie**, all'applicazione di fattispecie in grado di assicurare un'adeguata risposta sanzionatoria e al governo del **rischio di prescrizione** dell'illecito.

Il **diritto vivente** si è fatto carico del compito di modernizzare e attualizzare l'ambito applicativo degli strumenti sanzionatori, attraverso un approccio "**empiristico-emergenziale**", tendente a forzare i confini e il contenuto delle fattispecie e ad "ibridare" gli oggetti di tutela, includendo nel concetto di "salute collettiva" e di "sicurezza alimentare" profili teleologici in realtà pertinenti alla tutela dell'ambiente.

Emblematico di tale *trend* punitivo è il fenomeno di "**contravvenzionalizzazione**" che le fattispecie delittuose a tutela della salute collettiva subiscono in sede di gestione giurisprudenziale delle **clausole di pericolo espresso**: lo stato di **minorità preventiva e repressiva** che affligge gli illeciti contravvenzionali di cui alla legge n. 283/1962 fa sì che, al fine di attingere più significativi livelli sanzionatori, nella **realtà punitiva** i delitti di pericolo comune siano degradati a mere inosservanze di regole preventive, a norme penali in bianco, suscettibili di subire l'**eterointegrazione** da parte di norme di fonte europea, ispirate a **paradigmi precauzionali** (valori-soglia), a prescindere dall'impegnativo vaglio della reale pericolosità collettiva.

Un esempio di livellamento verso il basso del concetto di “pericolo comune” e del livello di offensività ad esso sotteso, è quello della ricorrente sussunzione di ipotesi di “**nocività**”, “**tossicità**” o “**dannosità**” di sostanze alimentari [artt. 5, lett. *d*) e *b*) e 6 legge n. 283/1962] nell’orizzonte repressivo del pericolo per la salute collettiva, in spregio alla distinzione normativa tra **frode alimentare pericolosa** per la salute di singoli (o di una cerchia ristretta di persone) e vero e proprio **disastro sanitario** [v. (a) GARGANI, 296 ss.].

In sintesi, i meccanismi di tutela penale ed amministrativa della salute si iscrivono in un sistema di **progressione offensiva discendente**: dalla tipizzazione di **disastri alimentari**, incentrati sul pericolo per la salute collettiva si passa alla previsione di ipotesi di messa in pericolo della salute di singoli o di una cerchia ristretta di persone (**pericolo individuale o circoscritto**), per giungere, infine, alla tutela dell’igiene, genuinità e integrità degli alimenti, nel quadro della **sicurezza alimentare** in senso stretto [v. CASTRONUOVO, *infra*, cap. IV].

Le semplificazioni e sovrapposizioni degli stadi di tutela emergenti dalla prassi applicativa denotano l’obbiettiva esigenza di modernizzare e implementare i livelli di prevenzione e di repressione degli illeciti, a fronte della **globalizzazione** del mercato alimentare e della dimensione parimenti “globalizzata” che la sicurezza alimentare assume a livello europeo, quale avamposto della tutela della salute umana, in un contesto contrassegnato dalla perenne tensione tra sviluppo tecnologico ed istanze di governo del **rischio alimentare**.

A quasi vent’anni dall’entrata in vigore del reg. (CE) n. 178/2002, l’ordinamento interno manifesta ancora un **grave deficit** di adeguamento alla disciplina sovranazionale, palesando – da più punti di vista – **anacronismi, incongruenze e lacune**: sul piano **empirico-criminologico** (in rapporto all’evolversi del ciclo produttivo/distributivo e alle intersezioni con la criminalità organizzata); sul **fronte della prevenzione e della repressione**, avuto riguardo alla mancata previsione di fattispecie sanzionatorie aventi ad oggetto l’omesso ritiro di prodotti pericolosi, le informazioni commerciali ingannevoli e pericolose per la sicurezza sanitaria dei consumatori e al difetto di responsabilizzazione delle persone giuridiche, «vere destinatarie dei precetti di sicurezza degli alimenti» [(e) DONINI, 210]; infine, in ambito **sanzionatorio**, ove si registra l’irragionevole livellamento delle sanzioni previste per gli illeciti commessi nella grande distribuzione e nella vendita al dettaglio.

Nell’attesa di una nitida scansione normativa degli stadi di tutela, correlata ad una razionale progressione dei livelli di offesa, **logiche securitarie e precauzionali di fonte europea** [art. 7 reg. (CE) n. 178/2002] penetrano nelle maglie del sistema sanzionatorio interno, modellando in senso estensivo l’interpretazione delle nozioni di *rischio* e *pericolo* [cfr. D’ALESSANDRO, 297 ss.], sino a ricomprendere, ad es., gli **effetti cumulativi** del consumo in quantità normali di prodotto (c.d. danni ritardati), nonché i c.d. “**danni da sviluppo**”, che potrebbero manifestarsi a seguito dell’immissione sul mercato, quale esito imprevisto del consumo di un determinato alimento, ad es., geneticamente

modificato [v. (e) DONINI, 216; (a) PACILEO, 21 ss.; TOSCANO, 7].

Un fenomeno, quello appena richiamato, destinato ad accrescere sensibilmente il livello di **incertezza e di imprevedibilità** della risposta sanzionatoria, in un comparto di tutela di rilevanza primaria, bisognoso da tempo di un intervento organico di riforma, che il legislatore italico mostra resistenze ad attuare: basti pensare al clamoroso “infortunio” in cui il medesimo è incorso di recente. Nel corso della pubblicazione di questo volume, l'**art. 18, d.lgs. n. 27/2021** ha, infatti, **abrogato** una serie di disposizioni, tra le quali, inaspettatamente, gli artt. 5, 6, 12 e 12-*bis* legge n. 283/1962, dando luogo ad un vero e proprio “colpo di spugna” (*amplius*, v. MADEO, *infra*, cap. XI, § 1.3). Per rimediare all'evidente **eccesso di delega** ed evitare le dirompenti conseguenze di “sistema” che sarebbero derivate dalla **perdita di rilevanza penale e amministrativa** delle fattispecie sanzionatorie su cui poggia la tutela “basica” dell'igiene e salubrità dei prodotti alimentari, il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. 22.3.2021, n. 42, entrato in vigore il 25 marzo 2021, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare: un provvedimento legislativo finalizzato a **impedire** l'effetto abrogativo delle predette disposizioni, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021, avvenuta il 26 marzo 2021 [sulle problematiche implicazioni – anche di diritto intertemporale – di tale anomala e contraddittoria sequenza di interventi legislativi, v. DIAMANTI, 1 ss.; (e) MAZZANTI, 1 ss.; (e) NATALINI, 1 ss.].

3. Frodi in commercio di prodotti agro-alimentari.

Come anticipato, il fronte **nucleare** di tutela avverso le **frodi in commercio di prodotti agro-alimentari** è rappresentato dalle previsioni di cui agli artt. da 515 a 517 c.p., nell'ambito dei “*Delitti contro l'industria e il commercio*” [Libro Secondo, Titolo VIII, Capo II].

Alla genericità della protezione assicurata dagli artt. 515 e 517 – in rapporto, rispettivamente, alla vendita di **aliud pro alio** sotto il profilo della derivazione geografica, della riferibilità a un dato produttore e della qualità o quantità del prodotto e alla vendita di prodotti industriali con segni mendaci – fa da contraltare la **specificità alimentare** (e la sussidiarietà rispetto all'art. 515 c.p.) della fattispecie di cui all'art. 516 c.p., in materia di genuinità – normativa e naturale – delle sostanze poste in vendita o in commercio.

Si tratta di illeciti la cui oggettività giuridica è riducibile alla «**buona fede negli scambi commerciali**, a salvaguardia sia del pubblico dei consumatori, sia degli stessi produttori e commercianti, nei cui confronti l'inganno teso al consumatore sostanzia una forma di competizione sleale» [(a) PEDRAZZI, 278].

Pur incidendo, come i delitti contro il patrimonio, su interessi economici, le figure in esame si differenziano dai primi «in quanto minacciano **una cerchia**

indeterminata di soggetti»: se, per un verso, nella misura in cui si perfezionano nel momento della messa in vendita, le ipotesi di cui agli artt. 516 e 517 «rappresentano delle frodi *in incertam personam*», per un altro, anche il fatto costitutivo della frode in commercio «viene colto e colpito come espressione di un costume commerciale disonesto, pericoloso per la massa dei consumatori», come è dimostrato dall'irrelevanza del danno patrimoniale del singolo acquirente [(a) PEDRAZZI, 278].

La tutela predisposta a presidio della lealtà negli scambi commerciali, concepita per risalenti e più ridotti fenomeni, è affetta da evidenti **criticità** e **limiti strutturali**, rivelandosi palesemente inadeguata a fronteggiare le attuali fenomenologie criminose in ambito alimentare, suscettibili di riverberarsi in danno di ulteriori, delicati, interessi emersi progressivamente a livello sovranazionale (si pensi, ad es., alla corretta informazione del consumatore). Nella misura in cui si legano ad una dimensione ridotta degli scambi, gli artt. 515, 516, e 517 c.p. palesano, dunque, una crescente **sproporzione di scala** rispetto alla dimensione **organizzata** delle frodi e alle reali dinamiche della produzione e distribuzione alimentare.

Dal punto di vista strutturale e teleologico, il **limite** principale è dato dal fatto che alcune delle fattispecie in esame possono essere integrate solo ad uno stadio assai avanzato – la consegna dell'alimento – prossimo alla lesione, rivelandosi inadeguate a rispecchiare l'estensione della filiera e la complessità degli scambi. Com'è stato osservato in dottrina, «addirittura nel caso della frode in commercio si esige **una vittima determinata**, essendo la fattispecie basata nel dare una cosa per un'altra; occorre quindi che qualcuno abbia chiesto e qualcun altro abbia dato; siamo quindi arrivati alla fine del ciclo di quel prodotto, quello in cui esso viene spacciato, ceduto al consumatore finale: se la tutela dovesse giungere a quel punto e soltanto a quel punto, evidentemente essa finirebbe con l'essere in sostanza **sporadica ed occasionale**» [(a) PADOVANI, 24 s.].

La protezione penale avverso le frodi agroalimentari viene, dunque, attivata **tardivamente** (alla fine del ciclo produttivo) e in modo **aspecifico**: da qui la necessità di anticipare, ampliare e rafforzare il fronte della tutela.

Il **diritto vivente** si è fatto latore di predette istanze, manifestando la tendenza "**compensativa**" ad anticipare la soglia di punibilità: paradigmatica la propensione giurisprudenziale a rimediare all'inadeguatezza preventiva della disciplina mediante il ricorso all'istituto del **tentativo**, al fine di reprimere condotte rispetto a cui l'accertamento del reato coincide con il mero «rinvenimento» di prodotti contraffatti, ma non ancora effettivamente venduti [v., ad es., Cass., Sez. III, 18.1.2011, n. 1061; Cass., Sez. III, 25.7.1998, n. 8662].

3.1. Gli interventi di riforma volti al rafforzamento e all'estensione della tutela. – Nel corso degli ultimi vent'anni, l'impianto normativo di contrasto delle frodi alimentari è stato oggetto di plurimi interventi di riforma – che han-

no interessato sia la disciplina codicistica, sia la legislazione complementare – con i quali si è tentato di porre rimedio all'inadeguatezza che gli strumenti sanzionatori hanno palesato rispetto ai profondi **mutamenti della realtà empirico-criminologica** e normativa (soprattutto a livello sovranazionale), inerente alla produzione e alla commercializzazione di prodotti agro-alimentari.

Le condotte di contraffazione e sofisticazione sono oggi poste in essere in contesti di **economia globalizzata**, in cui la produzione tende alla segmentazione e alla delocalizzazione e il commercio e la vendita avvengono sempre più spesso via *web*; l'importazione, l'esportazione e la vendita di alimenti contraffatti – c.d. agropirateria – assumono, inoltre, un carattere di crescente **stabilità e sistematicità**, legandosi alla criminalità organizzata (c.d. agro-mafie) e all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro (c.d. capolarato) [v. RUSSO, *infra*, cap. XVIII].

La salvaguardia e il controllo della filiera alimentare richiedono, dunque, l'adozione di tecniche di tutela in grado di fronteggiare efficacemente la **complessità empirica, tecnologica, investigativa e processual-probatoria** delle frodi alimentari post-moderne.

Schematizzando, le innovazioni concernenti la disciplina sanzionatoria penale e amministrativa degli illeciti alimentari sono riconducibili a **due direttrici di fondo**: da un lato, il contrasto della contraffazione di segni distintivi, denominazioni di origine e indicazioni geografiche degli alimenti; dall'altro, la tutela del “*Made in Italy*” [v. CINGARI, *infra*, cap. VIII, Sez. III].

Entrambe le direttrici rispecchiano il ruolo primario attribuito alle regole sulla **qualità** e sulle **caratteristiche** degli alimenti e alla **comunicazione/informazione alimentare**. Se, come è stato osservato, «il reato frodatario è un “**reato informativo**”, nel senso che la contraffazione alimentare passa attraverso la manipolazione dell'informazione sulle reali caratteristiche dell'alimento commercializzato» [(c) PACILEO, 124], un rilievo cruciale – crocevia di plurime direttrici di tutela – sono destinati ad assumere la disciplina in materia di etichettatura e i relativi illeciti amministrativi, spie del reato di frode agroalimentare [v. (d) NATALINI, 162].

Avuto riguardo ai nuovi strumenti di contrasto della falsificazione di denominazioni d'origine e di indicazioni geografiche, la tendenza legislativa è quella di attribuire ai prodotti alimentari un'**autonomia e specifica rilevanza** nel quadro della più ampia tutela dei marchi di produzione e di origine, privilegiando la fiducia dei consumatori sulla provenienza e qualità dei **prodotti alimentari qualificati** [v. (b) MADEO, 17], nel quadro del **sistema europeo** di protezione della denominazione di origine (DOP) e delle indicazioni geografiche (IGP), attualmente disciplinato dal **reg. (UE) n. 1151/2012**.

In questa prospettiva, assume, in primo luogo, rilievo, l'inserimento – ad opera dell'art. 5 **d.lgs. n. 507/1999** – nel citato Capo II del Titolo VIII di una nuova disposizione – l'art. **517-bis** – avente ad oggetto le frodi alimentari relative a prodotti che sono tutelati in quanto espressione di valori, tradizioni e culture dei luoghi di provenienza ovvero di particolari metodi produttivi [v. NATALINI, *infra*, cap. IX].

Al comma 1 si prevede l'aumento delle pene comminate dagli artt. 515, 516 e 517 c.p. nel caso in cui le frodi abbiano ad oggetto alimenti o bevande la cui **denominazione di origine** o **geografica** o le cui **specificità** siano **protette** dalle norme vigenti. La finalità sottesa all'introduzione di predetta circostanza aggravante si collega all'intervento di depenalizzazione del 1999: come emerge dai lavori preparatori, la nuova fattispecie corrisponde al dichiarato scopo di «compensare gli effetti della degradazione a mera violazione amministrativa degli illeciti, oggi penali, posti a protezione della denominazione di origine» [*Relazione governativa al d.lgs. n. 507/1999*].

Secondo l'opinione dominante, il comma 1 dell'art. 517-*bis* c.p. mirerebbe a mantenere, rafforzandola, la rilevanza penale delle condotte di contraffazione della denominazione di origine o geografica (luogo di produzione o di fabbricazione) o dei particolari metodi di produzione del prodotto alimentare, anche quando tali fatti siano sussumibili in fattispecie sanzionatorie speciali di natura **amministrativa**, previste nella legislazione complementare: un esito problematico, quello del concorso tra sanzioni penali e amministrative, in contraddizione con l'art. 9 legge n. 689/1981, la cui deroga al criterio di specialità è circoscritta agli illeciti penali di cui alla legge n. 283/1962 e, ancor prima, con il principio convenzionale del "*ne bis in idem*".

Il comma 2 dell'art. 517-*bis* c.p. prevede, invece, che, negli stessi casi, se il fatto è di particolare gravità o sono integrati gli estremi della recidiva specifica, in sede di condanna possano essere applicate le **pene accessorie** della chiusura dello stabilimento o dell'esercizio in cui l'illecito è stato commesso ovvero la revoca della licenza, dell'autorizzazione o di analogo provvedimento abilitante lo svolgimento dell'attività commerciale.

Un secondo e più articolato intervento di riforma è quello attuato dalla **legge n. 99/2009**, la quale, nell'intento di colmare la lacuna di tutela penale delle IGP e DOP dei prodotti agroalimentari (cui non sono estensibili gli strumenti sanzionatori previsti agli artt. 473 e 474 c.p., a protezione dei marchi e dei segni distintivi registrati), introduce, anzitutto, nel c.p. i nuovi delitti di **contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine** di prodotti agroalimentari e di **vendita o messa in circolazione** di quest'ultimi **con indicazioni o denominazioni contraffatte**, al fine di trarne profitto [art. 517-*quater* commi 1 e 2: v. NATALINI, *infra*, cap. IX].

Se, per un verso, le nuove fattispecie incriminatrici si sovrappongono problematicamente all'art. 517-*bis* c.p., rivelandosi una duplicazione sostanziale di quest'ultima norma accessoria, per un altro, la fattispecie di cui all'art. 517-*quater* comma 2 c.p., oltre a presentare difetti tecnici di formulazione (autonoma punizione della falsificazione, anche in caso di uso successivo), pone delicati problemi di interferenza con preesistenti figure criminose (artt. 517 c.p. e 4 comma 49 legge n. 350/2003).

Si stabilisce, altresì, che agli illeciti in esame si applichino le pene accessorie di cui all'art. 517-*bis*, nonché le norme in tema di **confisca**, di aggravamento del-

la pena in caso di **commissione sistematica** dell'illecito o attraverso l'**allestimento di mezzi e attività organizzate** e di **attenuazione della sanzione** a seguito di **collaborazione**, previste, rispettivamente, dai nuovi artt. 474-*bis*, 474-*ter*, e 517-*quinquies*, inseriti nel c.p. dalla legge in esame, nel quadro del rafforzamento della tutela penale dei diritti di proprietà industriale e della valorizzazione del **diritto premiale** nel settore delle frodi in commercio.

Come è stato osservato in dottrina, l'art. 517-*quater* c.p. è rimasto per lungo tempo inapplicato nella prassi, a causa dell'**interferenza degli illeciti amministrativi** in tema di evocazione, usurpazione e imitazione, di più agevole contestazione e accertamento [v. (b) NATALINI, 557 ss.]. Soltanto nel 2016 la S.C. ha preso posizione, affermando che la predetta fattispecie incriminatrice «apresta una tutela più ampia del delitto di cui all'art. 517 c.p., poiché **non richiede l'idoneità delle indicazioni fallaci ad ingannare il pubblico dei consumatori**, essendo finalizzato a proteggere gli interessi economici dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni geografiche o le denominazioni d'origine» e che – ai fini della punibilità, condizionata al rispetto della normativa interna, comunitaria ed internazionale posta a tutela dei segni distintivi – non si richiede che l'origine dei prodotti stessi sia tutelata attraverso la registrazione di un marchio collettivo, la cui contraffazione può pertanto integrare – attesa la diversità dei beni giuridici tutelati e la mancata previsione nell'art. 517-*quater* c.p. di clausole di riserva – **anche i reati di cui agli artt. 473 o 474 c.p.** [Cass., Sez. III, 8.7.2016, n. 28354].

Colmando (in parte) un'evidente lacuna dell'ordinamento, legge n. 99/2009 provvede, altresì, ad inserire nel catalogo dei reati suscettibili di fondare la **responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche** i delitti previsti agli artt. 515, 516, 517, 517-*ter* e 517-*quater* c.p. [art. 25-*bis*.1 d.lgs. n. 231/2001: v. CUPELLI, *infra*, cap. X]. Si tratta di un intervento che riduce il grave **iato** ravvisabile tra la dimensione di illecito d'impresa – da tempo assunta dalla frode alimentare – e i destinatari delle sanzioni.

Sul versante della protezione del "**Made in Italy**" [in tema v. (b) MANCA, 183 ss.; CINGARI, *infra*, cap. VIII], assume rilievo la disciplina complementare volta ad anticipare la tutela – non tanto della qualità, quanto – dell'origine e provenienza dei prodotti (non riconducibili a quelli DOP o IGP), prevista dai **commi 49 e 49-*bis* dell'art. 4 legge n. 350/2003**, la quale sanziona – mediante il rinvio *quoad poenam* all'art. 517 c.p., di cui erode fortemente la sfera applicativa – l'utilizzo mendace di segni o quant'altro possa indurre a ritenere di **origine italiana** un prodotto non originario dell'Italia, ai sensi della normativa europea sull'origine geografica dei prodotti [sui rapporti tra "segni geografici" e giustizia penale, v. (b) VALENTINI, 117 ss.].

Si tratta di una normativa di ispirazione **protezionistico-promozionale** [*amplius*, v. CONSULICH, 128 ss.], finalizzata a contrastare la **multiforme contraffazione** delle indicazioni di provenienza italiana dei prodotti: una disciplina che si rivela di ardua decifrazione e di problematica applicabilità, sia per il difetto di