

BENE GIURIDICO E MODELLI DI TUTELA NELLA DISCIPLINA DEGLI ILLECITI ALIMENTARI: RIFLESSIONI *DE IURE CONDENDO* (ANCHE) NELLA PROSPETTIVA DELLA RISERVA DI CODICE.

di Giuseppe Toscano

(*Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Beni giuridici e gradi dell’offesa nella disciplina degli illeciti alimentari. – 3. Il sistema degli illeciti alimentari tra ipertrofia normativa e ineffettività della tutela. – 3.1. La tutela della “sicurezza alimentare” nel diritto punitivo amministrativo. – 3.2. Le fattispecie penali contravvenzionali tra prevenzione e precauzione. – 3.3. Il “rischio da ignoto” nella disciplina degli OGM. – 3.4. Beni collettivi e anticipazione della tutela nel codice penale. – 4. Il riordino della disciplina nella proposta della Commissione Caselli: la riscrittura dell’art. 5 l. n. 283 del 1962. – 4.1. Le modifiche al codice penale tra semplificazione e nuove fattispecie delittuose. – 5. L’indifferibilità di un intervento riformatore: le prospettive. – 5.1. (...) e il vincolo della “riserva di codice”.

1. L’inarrestabile incedere della globalizzazione dei mercati ha determinato nel settore alimentare il progressivo allontanamento del consumatore finale dai luoghi di produzione dei beni di consumo, generando nella collettività un diffuso senso di sfiducia e insicurezza sulla loro qualità e provenienza.

A suscitare tali “sospetti” hanno nondimeno contribuito i risonanti scandali alimentari degli ultimi anni che, anche a causa dell’eco mediatica che ne ha amplificato la portata¹, hanno turbato in vario modo la “quiete” del consumatore. Da un lato, occorre respingere la facile equazione tra criminalità “percepita” (che, beninteso, influisce in modo decisivo sui comportamenti dei consociati) e criminalità “reale”², ma, dall’altro, sarebbe parimenti ingannevole ritenere che il problema della “sicurezza alimentare” sia del tutto marginale o, peggio ancora, apparente³.

¹ In tempi relativamente recenti, si sono registrati episodi “allarmanti” di epidemie alimentari (si pensi al caso del vino al metanolo, delle mozzarelle blu, o alla sindrome della “mucca pazza”) che hanno certamente amplificato la percezione dei pericoli per la salute connessi al consumo di alimenti. Sull’incidenza della globalizzazione sull’aumento dei rischi in materia alimentare v., per tutti, S. Corbetta, *Alimenti pericolosi per la salute dei consumatori: quale tutela in ambito europeo?*, in *DPP*, 1999, 1063 ss.

² Si rinvia sul punto alle riflessioni di C.E. Paliero, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed “effetti penali” dei media)*, in *RIDPP* 2006, 467 ss.

³ Si vedano, in proposito, i rilievi di M. Donini, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare*, in B. Biscotti- E. Lamarque, *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre expo 2015*, Torino

L'applicazione al settore alimentare dei processi industriali di produzione e distribuzione ha difatti notevolmente aumentato il rischio di realizzazione di condotte illecite *in subiecta materia*, viste le innumerevoli occasioni di guadagno che possono svilupparsi nel lungo e spesso oscuro percorso che porta “dalla fattoria alla tavola”⁴. A ciò si aggiunga che le imprese di grosse dimensioni, spinte dalla necessità di abbattere i costi e mantenere la propria competitività sul mercato globale, si sono mostrate sempre più propense ad incrementare le attività di sperimentazione sugli alimenti e di manipolazione genetica, i cui effetti sulla salute sono ancora per molti versi sconosciuti.

La dottrina penalistica, dimostrando sul punto spiccata sensibilità, ha ormai da tempo posto il tema “sicurezza alimentare” al centro del dibattito, riconoscendo pressoché unanimemente l'inadeguatezza della disciplina vigente a fronteggiare tali fenomeni e la necessità di procedere ad una riforma che la renda più confacente alla nuova realtà economica e produttiva⁵.

In particolare, agli occhi del penalista, il vertiginoso incremento (qualitativo e quantitativo) della criminalità in materia alimentare pone questioni di estremo interesse che trascendono la disciplina di settore e che, anche nella prospettiva sovranazionale⁶, investono il profilo dogmatico di categorie fondamentali della teoria del reato. Sotto tale profilo, il tema della “sicurezza alimentare” rappresenta uno dei

2015, 21, che registra una costante crescita del numero di sequestri annuali di prodotti alimentari la cui commercializzazione o non avviene in condizioni di “sicurezza alimentare” quanto a genuinità, condizioni igieniche, rischi per la salute, oppure integra una qualche forma di frode commerciale. Tutto ciò, secondo l'A., dimostrerebbe l'esistenza di vere imprese o di organizzazioni criminali che commercializzano prodotti non sicuri o in forme fraudolente.

4 Espressione coniata dalla Commissione europea in occasione della redazione del Libro Bianco del 2000 sulla sicurezza alimentare, poi ripresa più volte dallo stesso legislatore europeo per definire l'ambito applicativo delle misure adottate in tale settore.

5 Già C.E. Paliero, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici*, in *RIDPP* 1994, 1240, ravvisava enormi difficoltà di adattamento delle categorie classiche nell'ambito della responsabilità per lesioni di beni giuridici connessi alla produzione industriale.

6 A seguito delle profonde trasformazioni che hanno interessato l'industria alimentare e, più in generale, il rapporto tra produttore e consumatore, il legislatore comunitario, a partire dagli anni '80, ha predisposto regole volte a garantire la sicurezza e l'igiene degli alimenti, incidendo radicalmente sul quadro normativo che caratterizzava questo settore; si tratta di regole applicabili a tutti i prodotti alimentari (cd. legislazione “orizzontale”) o a specifiche categorie di alimenti (cd. legislazione “verticale”). L'intervento di maggior rilievo è rappresentato dal Reg. (Ce) n. 178/2002, con il quale sono stati enunciati i principi ed requisiti generali per la sicurezza alimentare ed è stata istituita la *European Food and Safety Authority* (EFSA). L'Italia, al fine di adeguarsi a queste innovazioni, ha provveduto con il d lgs. n. 190/2006 recante la “Disciplina sanzionatoria per le violazioni del Reg. (Ce) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare”. Per una completa ricostruzione delle fonti europee intervenute in argomento v. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, in Grosso-Padovani-Pagliaro (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, IX, Milano 2013, 250 ss.

terreni elettivi – forse in assoluto il più fecondo - per verificare l'attualità dei principi costituzionali rilevanti in materia penale.

La dimensione globale del fenomeno rende poi manifesta l'esigenza di armonizzazione della disciplina tra i diversi Stati e mette a nudo talune contraddizioni connesse al faticoso processo di costruzione europea. Anche su tale versante, pertanto, il diritto agroalimentare può porsi quale laboratorio all'interno del quale verificare le difficoltà poste dalla - pur necessaria in tale ambito - europeizzazione della disciplina penale.

Già sulla scorta di tali rilievi è intuibile come la costruzione di un sistema efficace di prevenzione e repressione dei reati alimentari sia operazione alquanto complessa e insidiosa per il legislatore, chiamato ad operare una difficile selezione e gradazione delle condotte punibili in contesti spesso dominati da incertezza scientifica⁷. Risulta poi immanente il rischio di espandere eccessivamente il fronte dell'intervento punitivo, attraverso la criminalizzazione di condotte di per sé insignificanti sotto il profilo della dannosità sociale, in nome della loro – spesso remota - connessione con beni giuridici di rango apicale. Una «penalizzazione a tappeto» di tutte le possibili violazioni va sin d'ora respinta con decisione, non solo perché contrastante con la necessaria frammentarietà e eccezionalità dell'intervento penale, ma anche per i suoi effetti nefasti sulla libertà di iniziativa economica⁸.

Per quanto sin qui premesso, possiamo affermare che il tema dei reati alimentari chiama in causa (almeno) due questioni cruciali del diritto penale moderno: l'una relativa alla sempre più difficile selezione dei beni giuridici penalmente tutelabili; l'altra concernente gli strumenti sanzionatori all'uopo utilizzabili⁹.

Il presente contributo, muovendo da un'analisi del dato positivo vigente e delle più recenti proposte di riforma, si propone di verificare “se” e “fino a che punto” gli

7 A ciò si aggiunga che si tratta perlopiù di pericoli non percepibili con immediatezza e che gli effetti dannosi per la salute umana sono spesso conseguenti non all'ingestione di un singolo alimento, bensì all'accumulo nell'organismo di sostanze nocive presenti nei prodotti alimentari. In proposito, già D. Petrini, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano 1990, 133, parlava di “offensività di carattere seriale”.

8 A tal riguardo, merita un richiamo la sentenza della Corte Cost., 9.5.2013, n. 85, in *CP* 2013, 3089 che, in ordine alla legittimità costituzionale del decreto c.d. “salva Ilva”, ha espressamente riconosciuto la possibilità di sottoporre a bilanciamento il diritto alla salute e negato che esista una gerarchia tra i diritti fondamentali: «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Sulle conseguenze di tipo economico-sociale o politiche delle norme che disciplinano attività produttive o commerciali v. F. Palazzo, *Principi costituzionali, beni giuridici e scelte di criminalizzazione*, Firenze 1990, 19-20.

9 Con specifico riferimento a tali due questioni v. F. Giunta, *Quale giustificazione per la pena? Le moderne istanze della politica criminale tra crisi dei paradigmi preventivi e disincanti scientifici*, in *Critica e giustificazione del diritto penale al cambio di secolo*, a cura di L. Stortoni-L. Foffani, Milano 2004, 183.

interessi emergenti in tali contesti possano assurgere ad oggetto di tutela penale. Si tratta, in altre parole, di operare una ricognizione delle norme oggi astrattamente applicabili agli illeciti in questione sulla base del loro oggetto di tutela, per poi interrogarsi sulla opportunità di ricorrere alla sanzione penale per prevenire e reprimere le condotte lesive di tali interessi.

Interrogandoci sui contenuti di una possibile riforma, sarà poi necessario soffermarci sui profili di carattere sistematico e, in particolare, sulla collocazione “topografica” delle nuove previsioni incriminatrici, che merita di essere ripensata anche alla luce del principio della c.d. “riserva di codice” introdotto dal d.lgs. n. 21 del 2018.

Nel rispondere a tali quesiti, si cercherà di ricostruire i termini del dibattito seguendo un itinerario poco attento all’ordine cronologico e obbediente a un criterio assiologico-sistematico.

Alla base di una scelta siffatta vi è la convinzione che, sebbene il paradigma del bene giuridico sia oggi insidiato da un’utilizzazione simbolica della sanzione penale che ha prodotto una proliferazione di norme sprovviste di un reale contenuto offensivo, non può comunque mettersi in discussione la sua funzione politico-criminale di principale criterio di individuazione e delimitazione delle materie destinate a divenire oggetto della tutela penale¹⁰.

Pertanto, solo muovendo da una rigorosa identificazione e delimitazione degli interessi emergenti in tali contesti può ricostruirsi un sistema di tutela che sia quanto più possibile ispirato ai canoni di offensività, proporzione ed *extrema ratio* che devono indefettibilmente accompagnare l’intervento del legislatore penale.

¹⁰ L’idea che il compito principale del diritto penale sia la tutela di beni giuridici è certamente maggioritaria in dottrina. Si ricordano, esemplificativamente, i contributi di F. Angioni, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano 1983, *passim*; F. Bricola, voce *Teoria generale del reato*, in *NssDI*, XIX, Torino 1973, 81 ss.; M. Donini, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014, 4 ss.; V. Manes, *Il principio di offensività. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino 2005, *passim*; G. Marinucci, *Fatto e scriminanti. Note dogmatiche e politico-criminali*, in *RIDPP* 1983, 1190 ss.; D. Pulitanò, *Offensività del reato (principio di)*, in *ED*, Annali VIII, Milano 2015, 665 ss. Ritiene che la teoria e la nozione del bene giuridico, almeno nella sua tradizionale e consolidata configurazione, abbia forse esaurito in gran parte l’attitudine a orientare efficacemente il lavoro dogmatico e politico-criminale G. Forti, *Per una discussione sui limiti morali del diritto penale, tra visioni “liberali” e paternalismi giuridici*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini-C.E. Paliero, Milano 2006, 290 ss.

2. Oggi l'individuazione dei limiti dell'intervento penale pare stia vivendo – a voler essere generosi – un momento di “transizione”, tanto che gli studiosi che si accostano al tema lo fanno spesso per denunciarne la crisi¹¹.

Viene osservato come l'ormai indomabile progresso scientifico e tecnologico – nel suo intrecciarsi con quello sociale, economico, politico – ha generato non solo l'emersione di beni giuridici inediti, ma anche nuove forme di aggressione ai beni “tradizionali”¹². Tutto ciò ha finito per accrescere le esigenze di tutela, che oggi assumono una dimensione non più (soltanto) individuale e circoscritta, ma (sempre più) diffusa e generalizzata.

La centralità così assunta dai beni *sovraindividuali* ha reso necessario un approfondimento teorico sia sulle possibilità che ha il diritto penale di tutelare beni siffatti, sia sull'esigenza di meglio definire i rapporti tra questi e i beni strettamente individuali¹³.

È proprio con riferimento ai beni a titolarità diffusa o ad ampio raggio che si è avvertita maggiormente la “crisi” del bene giuridico, ravvisandosi sul punto la necessità di una tutela fortemente anticipata, impostata sulla criminalizzazione di condotte distanti dalla realizzazione effettiva di un'offesa che tuttavia rischia di sovvertire la funzione garantista della categoria del bene giuridico¹⁴. In realtà, già da tempo la dottrina mette in luce – pur con diversità di accenti – la necessità di ravvisare, anche rispetto ai beni a titolarità diffusa, la presenza di un bisogno individuale che permetta di riscontrare la proiezione dell'offesa nel caso concreto¹⁵. In altri termini, per conferire maggiore “concretezza” all'interesse “tutelando”, si richiede che questo presenti

11 Tali elementi di debolezza del bene giuridico vengono messi in luce da S. Moccia, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e reflussi illiberali*, in *RIDPP* 1995, 345. Esprime scetticismo sulla possibilità di un impiego critico del bene giuridico nel diritto penale europeo dove si assume esservi un “funzionalismo” imperante C. Sotis, *Il diritto senza codice*, Milano 2007, 69 ss.

12 Inevitabile il richiamo ai lavori del sociologo tedesco U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma 2000; Id., *La società globale del rischio*, Trieste 2001, che nei suoi studi sulla società contemporanea rileva come essa sia caratterizzata da una sistematica produzione di pericoli nella realizzazione di nuovi modelli scientifici e tecnologici.

13 Si vedano in proposito i rilievi di G. de Vero, *Corso di diritto penale*, I, Torino 2011, 136 secondo cui la distinzione tra beni individuali e beni collettivi costituisce l'autentica *summa divisio* tra gli oggetti di tutela.

14 Per una considerazione di carattere generale sull'ipertrofia del diritto penale si rinvia, tra gli altri, alle sempre attuali considerazioni di C.E. Paliero, «Minima non curat praetor». *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova 1985, 3 ss.; G. Fiandaca – E. Musco, *Perdita di legittimazione del diritto penale?*, in *RIDPP* 1994, 36 ss.

15 In particolare G. de Vero, *Corso*, cit., 137, esprime il convincimento che «in un ordinamento ispirato al principio *personalistico*, la tutela penale di beni sovraindividuali si giustifica soltanto sulla base di uno stretto e riconoscibile rapporto di *strumentalità* rispetto alle fondamentali istanze di dignità, conservazione e sviluppo della persona umana nella duplice dimensione individuale e sociale».

connotati tali da renderlo rispettivamente fruibile e aggredibile all'interno di una relazione interpersonale definita¹⁶.

Possiamo allora affermare che il bene collettivo, da un lato deve rappresentare un'esigenza così radicata ed essenziale che il suo mancato appagamento possa produrre apprezzabili effetti negativi sulla personalità "individuale"; dall'altro deve avere una diffusione "sociale", dimostrandosi ingiustificata una tutela penale predisposta nei confronti di un bisogno individuale che venga avvertito come tale da una minoranza della popolazione o addirittura da una *élite*.

Le difficoltà manifestatesi nella prassi nell'apprestare adeguata tutela ai suddetti beni ci interroga comunque sulla reale dimensione della crisi da più parti denunciata e, in particolare, se questa dipenda dall'insufficienza operativa delle "classiche" categorie del diritto penale o se, viceversa, sia sufficiente un mero adeguamento degli istituti tradizionali. Occorre poi confrontarsi con l'avvento nel discorso penalistico del principio di "precauzione" che, come noto, consente di intervenire anche in situazioni di incertezza scientifica sull'esistenza o sulla portata di rischi per la salute delle persone ed è da molti individuato quale strumento di reazione alla incertezza provocata dall'evoluzione scientifica e dal progresso tecnologico¹⁷. Occorre capire in che termini tale principio, cui va il merito di aver sviluppato le logiche solidaristiche anche in ottica intergenerazionale, possa risultare funzionale alla politica criminale.

Tali premesse sono necessarie per comprendere le ragioni del difficile inquadramento che trovano beni quali la "salute collettiva" e la "sicurezza alimentare", che presentano una bipolarità sul piano teleologico, potendosi manifestare al contempo quali esigenze collettive e quali beni di rango individuale¹⁸.

¹⁶ Analogamente F. Palazzo, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in RIDPP 1992, 466.

¹⁷ Per approfondimenti, anche sul piano giurisprudenziale, sul principio di precauzione v., tra i tanti, D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in www.penalecontemporaneo.it, 21 luglio 2011; F. Consorte, *Tutela penale e principio di precauzione*, Torino 2013, *passim*; E. Corn, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Torino 2013, *passim*; G. Forti, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Crim* 2006, 155 ss.; ID., *La chiara luce della verità e l'ignoranza del pericolo: riflessioni penalistiche sul principio di precauzione*, in AA.VV., *Scritti per Federico Stella*, Napoli 2007, I, 618; F. Giunta, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Crim* 2006, 227 ss.; A. Massaro, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole?*, in www.penalecontemporaneo.it, 9 maggio 2011, 1 ss.; A. Orsina, *Rischio da incertezza scientifica e modelli di tutela penale*, Torino 2015, *passim*; C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano 2004, *passim*; C. Ruga Riva, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesis e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, cit., 1743 ss. Sul versante giurisprudenziale, richiami al principio di precauzione sono contenuti in Corte cost., 17.3.2006, n. 116, in *GCost* 2006, 1099 ss.

¹⁸ Di bipolarità teleologica con riferimento alla salute parla A. Gargani, *Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario nel settore alimentare: profili de lege ferenda*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione*, Atti del Convegno di

Si pensi, banalmente, alla produzione e successiva diffusione su larga scala di un alimento potenzialmente nocivo per la salute. Condotte di questo tipo generano un rischio di dimensioni vastissime, ma, al contempo, strettamente personale. È allora fondamentale interrogarsi sui limiti dell'intervento penale in situazioni siffatte e sull'opportunità prevenire – ancor prima di reprimere – fenomeni la cui pericolosità per la salute è dubbia e indimostrata¹⁹.

Con riguardo alla salute, tale duplice dimensione emerge anche dal disposto dell'art. 32 Cost. che tutela detto bene quale «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

La “sicurezza alimentare” costituisce, invece, bene più eterogeneo e sfuggente. Innanzitutto possiamo affermare – al netto delle precisazioni che verranno effettuate *in itinere* – che la stessa non può che identificarsi con la c.d. *Food Safety*, cioè con la sicurezza dei prodotti alimentari rispetto al bene salute; resta invece ai margini della rilevanza penale – fatte salve situazioni eccezionali²⁰ – la c.d. *Food security*, con cui si fa riferimento al diritto di accesso al cibo esteso a tutti i soggetti secondo le proprie necessità e preferenze alimentari²¹.

Detto bene, pertanto, ricollegandosi ad un bisogno coesistente alla condizione umana (quello di alimentarsi) che incide in via immediata sulla qualità della vita dei soggetti, costituisce certamente predicato del diritto alla salute, ma la sua tutela non si risolve in questioni esclusivamente collegate a detto bene. Tutelare la sicurezza alimentare significa, infatti, tutelare altresì l'economia pubblica²² e, in particolare, la libertà d'iniziativa economica e il regolare svolgimento della concorrenza, certamente intaccate dalla presenza sul mercato di imprese che adottano comportamenti fraudolenti.

Modena, 3-5 novembre 2011, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano 2014, 602.

¹⁹ Occorre aggiungere, poi, che i danni alla salute riconducibili al consumo di alimenti non si riducono ai c.d. “danni immediati” che possono derivare dall'ingestione di cibi *lato sensu* nocivi. Accanto ad essi occorre considerare i c.d. danni “ritardati” che si manifestano come conseguenza a lungo termine dell'assunzione di determinati alimenti, nonché i danni da sviluppo, ossia quelli che emergono solo dopo l'immissione sul mercato, come conseguenza del tutto inattesa del consumo di un determinato alimento; quest'ultimo problema è stato sollevato, in particolare, con riferimento alla produzione e commercializzazione dei cd. alimenti nuovi (*novel foods*) e di quelli geneticamente modificati (OGM). Sul punto si vedano le riflessioni di V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti: profili civili, penali e amministrativi*, Padova 2003, 21-25.

²⁰ Si pensi alla pronuncia della Cass. pen., 2.5.2016, n. 18248, in www.penalecontemporaneo.it, 8 giugno 2016, con cui «l'immediata e imprescindibile esigenza di alimentarsi» è stata considerata uno stato di necessità rilevante *ex art. 54 Cp* in caso di furto di poche quantità di cibo.

²¹ Tali definizioni sono state elaborate nel corso del *World food summit* della Fao tenutosi a Roma nel 1996.

²² In senso analogo C. Pedrazzi, *Le direttrici della tutela penale in materia alimentare*, in AA.VV., *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano 1971, 67.

Date queste premesse, è facile intendere come intorno alla sicurezza alimentare si avviluppi tutta una fitta serie di interessi spesso tra di loro inconciliabili o contrastanti. Ebbene, compito del legislatore è allora quello di individuare una scala di priorità e disporre modelli e forme di tutela diversificati lungo i distinti versanti della sanzione e del “premio”.

Tali valutazioni, di certo, non possono prescindere da una ricognizione dell’attuale assetto normativo per verificare *de iure condito* quali sono le fattispecie oggi applicabili agli illeciti alimentari. Porre alla base della nostra analisi il dato positivo agevolerà la comprensione delle reali necessità e delle possibili prospettive di un intervento riformatore. La riflessione, come anticipato, non può confinarsi al diritto vigente, ma deve orientarsi verso le linee di evoluzione del nostro sistema, in conseguenza anche della tendenza europea alla armonizzazione normativa che conduce al reciproco avvicinamento delle legislazioni dei diversi Paesi.

3. Come già rilevato, il sistema degli illeciti in materia alimentare ha registrato una vertiginosa proliferazione di fonti normative che rende problematico già soltanto il censimento delle disposizioni in vigore.

La disciplina in materia, per rilievo unanime degli studiosi che l'hanno esaminata²³, si pone difatti ai limiti dell’ipertrofia normativa, vista la presenza di una pleora di disposizioni frammentarie ed eterogenee, perciò refrattarie a qualunque tentativo di sistemazione organica.

Si consideri che, al di là delle previsioni codicistiche astrattamente applicabili in tali contesti, la sicurezza alimentare ha costituito nel tempo “polo di attrazione” di una serie innumerevole di leggi “speciali”, cui si è aggiunta l’introduzione di leggi “specifiche”²⁴, che si rivolgono a peculiari settori merceologici o puntuali “fasi” del processo produttivo e che mancano sovente di reciproco coordinamento²⁵. Tutto ciò,

23 Si vedano, tra gli altri, gli spunti critici di G. Azzali, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, in *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, cit., 21 ss.; A. Bernardi, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare*, in *RTrimDPenEc* 1994, 31 ss.; G. Marini, voce *Alimenti e bevande: II) Diritto penale*, in *EG*, I, 1988, 2-3; Id., voce *Frode nella preparazione e nel commercio di prodotti agrari e di interesse agrario*, in *NssDI*, VII, 1961, 651 ss.; C. Pedrazzi, *Sofisticazioni alimentari e intemperanze legislative (a proposito di un disegno di legge)*, in *RIDPP* 1962, 1079 ss.; A. Sigismondi, voce *Frode alimentare*, in *ED*, XVIII, 97 ss.

24 Cfr. L. Tumminello, *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *RTrimDPenEc* 2016, 280.

25 Si rammenta che, prima dei più recenti progetti di riforma, l’unica forma di revisione del sistema sanzionatorio vigente è consistita nelle ripetute depenalizzazioni che, nel dichiarato intento di deflazionare il carico giudiziario penale, si sono limitate a declassare ad illeciti amministrativi una serie di delitti, ma senza operare una semplificazione e razionalizzazione del sistema. Sui “timidi” effetti operati dalla depenalizzazione attuata con il d.lgs. 30.12.1999, n. 507, v., *infra*, § 3.1.

oltre a rendere assai arduo qualsiasi tentativo di ricognizione delle condotte incriminate, rischia di scalfire irrimediabilmente la stessa *effettività* della risposta sanzionatoria²⁶.

Alle difficoltà di ordine sistematico vanno aggiunte inoltre quelle derivanti da una tecnica di normazione che non solo si smarrisce in una minuta casistica, inevitabilmente episodica e come tale incompleta, ma è spesso connotata da un polimorfismo lessicale che di certo non agevola il compito dell'operatore giuridico e di settore²⁷.

Meritano inoltre peculiare attenzione le fonti sovranazionali intervenute in argomento, segno tangibile del superamento dell'iniziale approccio "mercantilistico" del diritto europeo, in direzione di un modello di tutela maggiormente sensibile a un bilanciamento tra gli interessi economici coinvolti (segnatamente: la libertà d'impresa) e la prevenzione dei danni alla salute²⁸.

Assai rilevante, anche per la prospettiva penalistica, è la previsione di cui all'art. 169 TFUE (*ex art. 153 TCE*), che pone la protezione del consumatore tra gli obiettivi dell'UE. Ulteriori riferimenti normativi possono altresì rinvenirsi nella normazione di diritto derivato: numerosi sono i regolamenti e le direttive che, muovendo dalla necessità di rafforzare la posizione del consumatore, hanno parallelamente incrementato le previsioni sanzionatorie in materia alimentare.

L'incidenza del diritto europeo non solo ha irrobustito i contenuti di tale disciplina, ma ha inciso significativamente anche sulle modalità della tutela. Sotto tale profilo, riveste importanza centrale la progressiva valorizzazione del principio di precauzione che, sorto in ambito comunitario con riferimento all'ambiente (art. 191 TFUE, già art. 174, par. 2, TCE), possiede oggi una portata applicativa assai più estesa e trova una

²⁶ Si vedano le riflessioni di F. Stella, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano 2003, 387 ss. Sul principio politico-criminale di effettività v., per tutti, C.E. Paliero, *Il principio di effettività nel diritto penale*, in RIDPP 1990, 430 ss.; Id., *Il principio di effettività nel diritto penale*, Napoli 2011, *passim*.

²⁷ Anche le norme definitorie previste nei testi di legge, costituendo spesso il risultato di una traduzione letterale della disciplina comunitaria, non contribuiscono certamente a chiarificare e/o a rendere maggiormente determinate le previsioni sanzionatorie. Le stesse, peraltro, presentano una destinazione non esclusivamente penalistica (come, invece, le norme definitorie contenute nella parte speciale del codice Rocco), essendo state dettate originariamente ad effetti extrapenali e, più precisamente, al fine di assicurare un certo tasso di uniformità nell'attuazione e/o applicazione della disciplina sovranazionale.

²⁸ Inevitabile il richiamo ad A. Bernardi, *La difficile integrazione tra diritto comunitario e diritto penale: il caso della disciplina agroalimentare*, in CP 1996, 995 ss.; Id., *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, in "Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea", a cura di L. Picotti, Milano 1999, 59 ss.; Id., *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in AA.VV., *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, Milano 1999, 93 ss.

prima definizione espressa anche in materia alimentare nell'art. 7 del Reg. CE n. 178/2002²⁹.

Tale principio, come in precedenza anticipato, consente l'adozione di misure provvisorie di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica circa possibili effetti dannosi sulla salute ipoteticamente collegati allo svolgimento di determinate attività³⁰.

Sul versante nazionale, esso trova esplicito riferimento nell'art. 107, commi 4 e 5, del d. lgs. 206 del 2005 (c.d. codice del consumo) e, più in generale, assurge a criterio ermeneutico delle discipline di settore previste in attuazione delle norme sovranazionali (ivi compreso il settore alimentare e quello degli OGM).

L'avvento della dimensione europea ha dunque certamente corroborato i margini di tutela del consumatore, ma ha al contempo determinato un'incontrollabile moltiplicazione di norme sanzionatorie dai contorni assai nebulosi. L'affiancamento alla già pletorica legislazione nazionale delle fonti comunitarie, divenute rapidamente altrettanto numerose, ha aggiunto dunque nuovi e diversi problemi interpretativi. Quest'ultimi, beninteso, sono in larga misura imputabili alla scarsa visione sistematica e allo scadimento lessicale degli enunciati normativi del legislatore interno, che nell'adattamento alla disciplina di matrice europea non si è curato di operare un adeguato coordinamento con la disciplina nazionale³¹.

Il sistema degli illeciti in materia alimentare si mostra dunque estremamente sfuggente, in quanto frutto della stratificazione di norme di epoche e rango differenti, che non rispondono ad un disegno unitario.

Non essendo possibile in questa sede esaminare nel dettaglio la disciplina sanzionatoria in materia alimentare, si proverà – in accordo con la premessa di metodo

²⁹ V. i richiami bibliografici, *supra*, in nota 17.

³⁰ Un riferimento in materia di c.d. "diritto penale del rischio" è ancora oggi rappresentato dal lavoro di C. Prittwitz, *Strafrecht und Risiko*, Klostermann 1993. Nella dottrina penalistica italiana, v., tra gli altri, G. de Vero, *Il nesso causale e il diritto penale del rischio*, in *RIDPP* 2016, 559 ss.; M. Donini, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano 2004, 105 ss.; V. Militello, *Rischio e responsabilità penale*, Milano 1988, *passim*; Id., *Diritto penale del rischio e rischi del diritto penale fra scienza e società*, in AA.VV., *Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward. Essays in Honour of Nestor Courakis*, II, Atene 2017, 223 ss.; C. Perini, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano 2010, *passim*. Si vedano, da ultimo, i contributi contenuti in AA.VV., *Il diritto penale di fronte alle sfide della «società del rischio»*, a cura di G.A. De Francesco-G. Morgante, Torino 2018.

³¹ Emblematico è l'ampio ricorso che il legislatore nazionale ha fatto alla c.d. clausola sanzionatoria, ovvero sia quella tecnica mediante la quale si prevede una sanzione penale volta a colpire l'inottemperanza a tutta una serie di precetti che, pur formando talvolta oggetto di uno specifico richiamo, restano materialmente e geneticamente separati dalla stessa, con ricadute tutt'altro che trascurabili sul piano della certezza del diritto e della conoscibilità dei precetti. Sulle "clausole sanzionatorie", v. G. Azzali, *op. cit.*, 36; C.E. Paliero, «Minima non curat praetor», *cit.*, 99 ss. Più in generale, sui rapporti tra diritto comunitario e tecniche di costruzione delle fattispecie incriminatrici, v. C. Bernasconi, *L'influenza del diritto comunitario sulle tecniche di costruzione della fattispecie penale*, in *IP* 1996, 451 ss.; A. Bernardi, *La difficile integrazione*, *cit.*, 588 ss.

in precedenza avanzata - a ricostruire le fila del sistema distinguendo, con larga approssimazione, tre livelli di normazione in ragione del diverso grado di offensività delle condotte sanzionate e del corrispondente livello di intensità della risposta sanzionatoria (conseguente alla loro configurazione come illeciti amministrativi, contravvenzioni o delitti)³².

3.1. Procedendo secondo un ordine crescente di gravità della risposta sanzionatoria, al primo livello troviamo le molteplici figure di illecito amministrativo disseminate nella nostra legislazione, che puniscono condotte del tutto prodromiche di fatti realmente pericolosi³³.

Si tratta di fattispecie poste a tutela della “sicurezza alimentare”, a marcata connotazione preventiva e precauzionale, che interessano situazioni così remote da non incidere sulla salubrità o nocività dell’alimento. Tali illeciti presentano, perciò, un grado di lesività spesso assai trascurabile cui si aggiungono motivate incertezze anche in termini di effettività, stante la difficoltà del loro accertamento e l’esiguità delle sanzioni minacciate³⁴.

Gli illeciti amministrativi oggi vigenti sono in larga parte conseguenza del d.lgs. n. 507 del 1999 con cui si è proceduto alla depenalizzazione di un cospicuo numero di disposizioni di natura penale assai variegata sotto il profilo del disvalore. Tale intervento mirava a risolvere i problemi di duplicazione della tutela penale che talvolta si registravano in ragione della presenza di disposizioni prive di coordinamento sistematico; si è cercato, così, di ricondurre nel campo degli illeciti amministrativi le figure contravvenzionali caratterizzate da un disvalore di tipo bagatellare³⁵.

A tal riguardo, merita rilevare che lo stesso d.lgs. n. 507 del 1999 ha modificato l’art. 9, comma 3, della legge n. 689 del 1981 e ha introdotto il meccanismo di prevalenza delle disposizioni penali su quelle amministrative in caso di convergenza normativa.

32 Una analoga partizione si rinviene in S. Corbetta, *I delitti contro l’incolumità pubblica. I delitti di comune pericolo mediante frode*, in G. Marinucci-E. Dolcini (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, II, 2, Padova 2014, 124 ss.

33 Già M. Donini, *La riforma dei reati alimentari*, cit., 23 segnalava come fossero forse più di un migliaio gli illeciti amministrativi alimentari, registrati dal sistema informativo dell’Ispettorato Centrale per la Tutela della Qualità e la Repressione delle Frodi presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ICQRF).

34 Si pensi, tra le tante, alle previsioni contenute nel d.lgs. 5.4.2006, n. 190 che recano la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni di cui agli artt. 18, 19 e 20 del reg. CE n. 178/2002.

35 Sugli effetti delle leggi di depenalizzazione sul sistema degli illeciti amministrativi in materia alimentare v., *amplius*, S. Canestrari – D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare e diritto penale*, in C. Bottari (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna 2015, 128 ss.; G. Flora, *Attuata la depenalizzazione dei reati minori e la riforma del sistema sanzionatorio. A) Reati alimentari*, in *DPP* 2000, 314 ss.; C. Piergallini, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *RIDPP* 2000, 1456 ss.

Tale intervento, come è stato osservato in dottrina, ha prodotto la sostanziale inutilizzabilità di un gran numero di illeciti di natura amministrativa, in favore delle contravvenzioni della l. n. 283 del 1962 non interessate dalla l. n. 607³⁶. In sostanza, il criterio della prevalenza ha neutralizzato *ab imis* gli effetti della depenalizzazione, lasciando il sistema alimentare gravato da tutta una serie di fattispecie di natura amministrativa che sono, di fatto, non operative poiché soccombenti rispetto alle fattispecie delittuose e contravvenzionali nelle quali gli illeciti amministrativi figurano come elementi normativi³⁷. Va difatti osservato che, a dispetto di una rilevanza quasi risibile sul piano amministrativo, tali previsioni assumono una decisiva “rilevanza penale” in via mediata, considerato che le stesse, in ragione del rinvio implicito od esplicito contenuto in molte fattispecie contravvenzionali (per es. nella legge n. 283 del 1962), svolgono un ruolo di etero-integrazione normativa, in funzione di specificazione tecnica, dei precetti ivi dettati.

In realtà, come si dirà meglio oltre³⁸, la costruzione di un sistema efficiente di prevenzione e repressione degli illeciti alimentari non può prescindere dal recupero della centralità delle sanzioni amministrative, le quali, per propria natura, si mostrano strutturalmente più adeguate a promuovere la “costruzione” (ancor prima che la salvaguardia) della sicurezza alimentare, fungendo così da primo presidio di tutela della salute dei cittadini.

3.2. Ad un secondo livello di tutela si collocano le fattispecie contravvenzionali, tra le quali assumono centralità, in particolare, quelle contenute nella l. n. 283/1962 intitolata “*disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”, che sanziona le infrazioni in materia di genuinità, salubrità e buona conservazione delle sostanze poste in vendita per l'alimentazione.

Le previsioni ivi contenute sono per lo più delineate secondo il modello dei reati di pericolo astratto, incentrate sulla tutela del singolo individuo o di una cerchia ristretta di persone, senza che sia necessario riscontrare la probabilità di processi patologici diffusivi. Tali fattispecie possono ritenersi solo indirettamente rivolte ad evitare di esporre a pericolo la salute pubblica, avendo quale *focus* immediato la sicurezza, la qualità, la genuinità e l'igiene degli alimenti.

36 Così L. Tumminello, *Verso un diritto*, cit., 283 e, in senso analogo, A. Bernardi, *La disciplina sanzionatoria*, cit., 525-526.

37 Sussiste un unico margine applicativo nell'ipotesi in cui, tra illeciti sanzionati penalmente e illeciti sanzionati in via amministrativa, dovesse ravvisarsi una differente *ratio* di tutela o la diversità del bene o interesse tutelato; in tali casi, difatti, la giurisprudenza maggioritaria riconosce il concorso formale tra le due sanzioni, nonostante la previsione *per tabulas* del principio di prevalenza: cfr. Cass. civ., 25.5.2001, n. 7112, in *GCivMass* 2001, 1053.

38 V., *infra*, § 5.

Al pari degli illeciti amministrativi, anche le contravvenzioni in materia alimentare non possono ritenersi immuni da censure di ineffettività, posta la brevità del termine di prescrizione e la previsione, in alternativa all'arresto, dell'ammenda che permette al contravventore di accedere all'oblazione *ex art. 162-bis Cp.* Al di là di tali rilievi, deve nondimeno sottolinearsi l'irragionevolezza di una sanzione "piatta", che colpisce allo stesso modo la mega distribuzione e la vendita al dettaglio, cioè condotte che per contesto e gravità andrebbero assoggettate ad un diverso regime. Rispetto agli illeciti di natura amministrativa, le fattispecie contravvenzionali (in particolare, quelle previste dagli artt. 5, 6, 12, della citata legge n. 283/1962) presentano tuttavia il vantaggio di consentire l'impiego di strumenti processualpenalistici³⁹.

Si tratta di previsioni nevralgiche in materia di sicurezza alimentare, la cui disamina è essenziale ai fini di comprendere le coordinate ermeneutiche del sistema. In particolare, viene in evidenza la disciplina contenuta all'art. 5 della suddetta legge, che individua una serie di condotte integranti contravvenzioni, che operano in via sussidiaria rispetto alle ipotesi delittuose del codice penale, finalizzate a garantire la genuinità degli alimenti (lett. a, l'igiene, l'integrità e, in generale, la sicurezza degli stessi (lett. b, c, d e h)⁴⁰. Tali previsioni si muovono nella prospettiva di consentire un'anticipazione della tutela rivolgendosi alla protezione di beni "strumentali" rispetto

39 La legge 30.4.1962 n. 283 non era stata resa oggetto di riforma dalla Legge n. 689/1981, ad eccezione della depenalizzazione degli art. 8 ("etichettatura dei prodotti alimentari") e 14 ("obbligo del libretto sanitario", oggi abrogato). Il legislatore, con la successiva depenalizzazione attuata con il d.lgs. n. 507/1999, di riforma del sistema sanzionatorio, ha mantenuto come illeciti penali quelli previsti dagli artt. 5, 6 e 12.

40 Si riporta, per comodità del lettore, il testo dell'art. 5 della legge citata: «È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari: a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali; b) in cattivo stato di conservazione; c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali; d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione; e) (Lettera abrogata dall'art. 3, l. 26.2.1963, n. 441); f) (Lettera abrogata dall'art. 57, l. 19.2.1992, n. 142); g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego. I decreti di autorizzazione sono soggetti a revisioni annuali; h) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo. Il Ministro per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo». In argomento cfr. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 446 ss.; A. Madeo, voce *Alimenti e bevande. L. 30 aprile 1962, n. 283*, in F. Palazzo-C.E. Paliero, *Commentario breve alle leggi penali complementari*², Padova 2007, 15 ss.; V. Pacileo, voce *Alimenti e bevande. L. 30.4.1962, n. 283*, in T. Padovani (a cura di), *Leggi penali complementari*, Milano 2007, 11 ss.

alla salute individuale e collettiva. Il rango costituzionale del bene “finale” giustifica, pertanto, un arretramento della soglia di punibilità delle condotte, rilevando, ai fini dell’integrazione delle fattispecie contravvenzionali, la sola violazione dei divieti previsti dalla legge. Questi, in particolare, risultano perlopiù ispirati da logiche “preventive”, anche se non mancano previsioni in cui la natura preventiva cede il passo a quella “precauzionale”⁴¹.

Ad una (invero assai avanzata) logica preventiva si ispira, per esempio, la lett. *b* del citato art. 5, che ha quale oggetto sostanze alimentari «in cattivo stato di conservazione»⁴², quantomeno per le condotte che si inseriscono in segmenti della produzione anteriori alla “distribuzione per il consumo”, pure considerata dalla disposizione in questione⁴³.

Ugualmente rispondente a logiche preventive, anche se ben più pregnante in termini di offensività, è la previsione della lett. *d* dello stesso art. 5, che fa riferimento invece alle sostanze alimentari «insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione»⁴⁴. Anche in questo caso il bene oggetto di tutela è rinvenibile nell’igiene, integrità e purezza degli alimenti, anche se tali previsioni, come anticipato, mirano ad evitare un pericolo all’evidenza “più concreto” per la salute rispetto alla ipotesi di cui alla lett. *b*.

Rischia di scivolare sul terreno della precauzione la previsione di cui alla lett. *c* dell’art. 5, che fa riferimento alle sostanze alimentari «con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali». Si consideri che il meccanismo dei limiti-soglia, ove operante in assenza di certezze scientifiche, si lega inevitabilmente anche a valutazioni di carattere “politico” sui margini di rischio socialmente tollerabili rispetto ad attività pericolose ma utili⁴⁵. Non è dunque irrealistico immaginare che, in nome di istanze di

41 V. i richiami bibliografici, *supra*, in nota 17.

42 Tale fattispecie mira dunque a prevenire la possibile contaminazione o alterazione dell’igiene degli alimenti in ragione delle possibili conseguenze che possono derivarne. V. Cass. pen., 4.4.2006 (u.p. 22.2.2006), n. 11909, in *DPP* 2007, 77-78, con nota di A. Madeo, *Vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione: reato di pericolo o di danno?*, *ivi*, 79 ss., secondo cui la contravvenzione prevista dall’art. 5, lett. *b*, l. 30.4.1962, n. 283 non è reato di pericolo presunto, ma di danno, in quanto persegue il fine di benessere, consistente nell’assicurare una protezione immediata all’interesse del consumatore a che il prodotto giunga al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura.

43 V., *supra*, nota 40.

44 Cfr. V. Pacileo, voce *Alimenti e bevande*, cit., 17 che sottolinea come l’ipotesi del trattamento volto a mascherare un preesistente stato di alterazione si caratterizza per un «tratto di frodolenza» che la allontana dall’oggettività giuridica delle altre figure.

45 Il settore dei limiti-soglia è segnato da logiche precauzionali-prudenziali, riassumibili nel brocardo *in dubio pro securitate*, non completamente supportate da conoscenze scientifiche. Esprime riserve di ordine politico-costituzionale su tale modello di normazione F. D’Alessandro, *Il diritto penale dei limiti-soglia e la tutela dai pericoli nel settore alimentare: il caso della diossina*, in *Scritti per*

rassicurazione sociale o di contenimento del senso collettivo di insicurezza, questi possano essere individuati secondo *standard* ipercautelativi tendenti al “rischio zero”; in un’ipotesi siffatta, il loro superamento incarnerebbe un disvalore legato ad una sorta di “disobbedienza”, non essendo riscontrabile la presenza di pericoli effettivi o probabili per la salute degli individui⁴⁶.

Un’indole precauzionale ancor più marcata è ravvisabile nelle previsioni di cui alle lett. *g* e *h* dell’art. 5 cit. che dettano la disciplina, rispettivamente, degli “additivi alimentari” e degli “antiparassitari”. Tali disposizioni, infatti, rimandano a decreti ministeriali che hanno il compito di individuare un elenco delle sostanze autorizzate su cui si siano formate fondate convinzioni scientifiche circa la loro “innocuità”⁴⁷. Ne consegue che, ove sussista incertezza circa la pericolosità di taluni additivi alimentari o antiparassitari, essi non possono essere ricompresi in detto elenco e perciò ricadono nel divieto previsto da tali disposizioni⁴⁸.

Deve allora notarsi come l’incertezza scientifica, seppur governata da meccanismi precauzionali, determina una irriducibile distanza dal piano dell’offesa che dovrebbe sbarrare la strada all’intervento di fattispecie delittuose. Diversamente, la presenza – seppur sullo sfondo – di interessi di rango apicale, legittima l’opzione contravvenzionale, che pare allo stato la più adeguata a fronteggiare siffatte pratiche.

Federico Stella, Napoli 2007, 1133 ss. Cfr., altresì, gli spunti critici di A. Gargani, *Reati contro l’incolumità pubblica*, cit., 141; Id., *Il rischio nella dinamica dei reati contro l’incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *CP* 2017, 3879 ss.; L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2013, 294 ss.

46 Come è stato rilevato dalla stessa *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, Bruxelles 2.2.2000, in www.eur-lex.europa.eu, § 5, la stima scientifica del rischio, in alcuni casi, non può non far ricorso a valutazioni o decisioni eminentemente *politiche*. Significativo è altresì il *Considerando* n. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002, in cui si sottolinea come sia generalmente riconosciuto «che, in alcuni casi, la sola valutazione scientifica del rischio non sia in grado di fornire tutte le informazioni sui cui dovrebbe basarsi una decisione di gestione del rischio e che è legittimo prendere in considerazione altri fattori pertinenti, tra i quali aspetti di natura sociale, economica, tradizionale, etica e ambientale [...]».

47 Si veda, ancora, la *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, cit., § 6.4, che ha riconosciuto come il meccanismo dell’autorizzazione preventiva (elenco positivo) applicato su antiparassitari e additivi alimentari «costituisce già un modo di applicare il principio di precauzione spostando la responsabilità della produzione delle prove scientifiche». In sostanza, tramite tale meccanismo, il legislatore, a fini precauzionali, «prevede l’inversione dell’onere della prova, stabilendo che tali sostanze siano considerate come pericolose finché non sia dimostrato il contrario. Spetta quindi alle imprese realizzare i lavori scientifici necessari per la valutazione del rischio».

48 In dottrina, con riferimento alla disciplina penale degli antiparassitari o fitofarmaci e degli additivi chimici, si è evidenziato che l’incertezza scientifica non riguarderebbe la pericolosità del *genus*, ma i quantitativi che possono arrecare pregiudizio alla salute. Sotto tale versante, tale disciplina si collocherebbe nel solco del pericolo astratto almeno per quanto riguarda il *genus*. In questi termini M. Donini, *Il volto attuale*, cit., 120-121.

3.3. La prevalenza di una discrezionalità “politica” nella valutazione dei rischi in situazioni di incertezza scientifica si riscontra con palmare evidenza nella disciplina degli OGM, vero e proprio terreno elettivo del c.d. “rischio da ignoto”⁴⁹. Il sistema di tutela in materia di OGM, oscillante tra diritto penale e amministrativo, merita autonoma considerazione in quanto descrive un modello precauzionale puro del tutto peculiare⁵⁰. Va difatti considerato che rispetto all’utilizzo di OGM non vi sono, allo stato, adeguate risultanze scientifiche che possano decifrarne i possibili sviluppi causali e così dimostrare con certezza la loro pericolosità o innocuità⁵¹. Da qui, i legislatori europeo⁵² e nazionale, nel tentativo di individuare il corretto bilanciamento tra tutela della salute e dell’ecosistema e libertà di iniziativa economica e di ricerca scientifica, hanno deciso di non vietare *tout court* le attività di sperimentazione e produzione di OGM, ma di adottare un modello a «liceità condizionata», contraddistinto da una serie di prescrizioni comportamentali sull’impiego di tali organismi che ne assicurino l’utilizzo entro un ambito di rischio consentito⁵³.

Sul piano dell’offensività le conseguenze sono facilmente intuibili: l’assenza di sicuri parametri di valutazione tecnica su cui fondare la pericolosità degli OGM finisce per emarginare il ruolo dell’offesa, non essendovi un legame certo tra le condotte

49 In argomento si rinvia ai contributi contenuti in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano 2002.

50 Sulla tutela in materia di OGM, anche per gli opportuni approfondimenti bibliografici, si rinvia a D. Castronuovo, *Le sfide della politica criminale al cospetto delle generazioni future e del principio di precauzione: il caso OGM*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, cit., 519 ss.; F. Consorte, *op. cit.*, 133 ss.; C. Ruga Riva, *Principio di precauzione*, cit., 743 ss.; E. Corn, *op. cit.*, *passim*. In giurisprudenza, la natura del principio di precauzione quale approccio ipercautelativo fondato sul mero “sospetto” è stata limpidamente messa in luce, sebbene in un contesto differente, da Cass. pen., 19.11.2015, n. 12478, in www.penalecontemporaneo.it, 18 aprile 2016 (sentenza sul terremoto dell’Aquila).

51 L’impiego di OGM nel settore alimentare, come noto, divide tutt’ora anche la scienza. Da una parte si collocano coloro i quali sostengono che gli OGM siano sicuri e rappresentino un’occasione per produrre più cibo, a prezzi più bassi, e con maggior rispetto per l’ambiente; dall’altro ci sono, invece, coloro i quali li ritengono un espediente delle multinazionali per lucrare quanto più possibile, a scapito della salute dei consumatori, dell’equilibrio dell’ecosistema, della biodiversità e dell’economia dei Paesi più poveri.

52 A livello comunitario, la materia trova disciplina in una pluralità di fonti: possono qui richiamarsi, a titolo esemplificativo, la Direttiva n. 2001/18/CE sull’emissione deliberata nell’ambiente di OGM; la Direttiva UE n. 2015/412 sulle biotecnologie; il Regolamento CE n. 1829/2003, istitutivo del sistema di autorizzazione per il commercio di alimenti o mangimi OGM; il Regolamento CE n. 1830/2003, concernente la tracciabilità e l’etichettatura di sementi a base di OGM e il Regolamento CE n.178/2002 sulla sicurezza alimentare. In particolare, la Direttiva UE n. 2015/412 si segnala per aver consentito agli Stati membri una maggiore flessibilità nelle decisioni riguardanti la coltivazione di colture geneticamente modificate, consentendo specifici adattamenti della disciplina nazionale in ragione delle peculiari esigenze territoriali.

53 Si veda l’art. 4 della direttiva n. 2001/18/CE ove si prevede che «Gli Stati membri, nel rispetto del principio precauzionale, provvedono affinché siano adottate tutte le misure atte a evitare effetti negativi sulla salute umana e sull’ambiente che potrebbero derivare dall’emissione deliberata o dall’immissione in commercio di OGM».

incriminate e l'offesa dei beni che tali norme mirano a presidiare⁵⁴. Si consideri, difatti, che anche un ossequioso rispetto delle procedure autorizzatorie non garantisce la salvaguardia della salute e dell'ambiente, né la loro violazione si traduce necessariamente in un pericolo per i suddetti beni⁵⁵.

Tali fattispecie, pertanto, si allontanano in maniera significativa dal modello del pericolo astratto, la cui struttura mantiene comunque una base eziologica fondata su evidenze scientifiche o sull'*id quod plerumque accidit*. La loro conformazione strutturale pone, di conseguenza, delicate questioni sul piano dell'offensività, attenuate solo in parte dalla presenza di sanzioni che di fatto, considerata la comminatoria alternativa dell'arresto o dell'ammenda, sono suscettibili di oblazione (art. 162-bis Cp). Ci troviamo difatti in presenza di vere e proprie presunzioni di pericolo, rispetto alle quali neanche il richiamo al rango primario del bene salute – che in contesti d'incertezza scientifica rimane relegato sullo sfondo ed entra solo potenzialmente in gioco – pare poter legittimare il ricorso alla sanzione penale, se non al costo di emarginare l'offesa ed esautorare la stessa funzione politico-criminale del bene giuridico. Si presenta così il rischio di creare un diritto penale che, in nome di scelte securitarie, enfatizzi i pochi dati scientifici disponibili oscurando autentici profili di offesa.

Tali osservazioni, beninteso, non devono certo intendersi come una resa rispetto alla regolamentazione di tale materia e alla tutela dei significativi beni giuridici che qui vengono in gioco. Si vuole soltanto ribadire la necessità di rafforzare l'apparato di sanzioni pecuniarie amministrative e interdittive già presenti in tale settore, che sono

54 L'incertezza, talvolta, interessa la stessa riconducibilità di talune tecniche di intervento sugli organismi all'interno della disciplina degli OGM. Significativa, in tal senso, la questione della riconducibilità agli OGM degli organismi ottenuti con le più recenti tecniche di mutagenesi che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza pubblicata il 25.7.2018, ha risolto statuendo che i suddetti organismi costituiscono OGM e, in linea di principio, sono soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2001/18/CE sugli OGM. La stessa Corte, in particolare, precisa che «sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in parola solo gli organismi ottenuti con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza»: cfr. Corte di giustizia UE, Grande Sez. 25.7.2018, in causa C-528/16, *Confédération paysanne ed a. c. Premier ministre ed a.*, reperibile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

55 Emblematica delle difficoltà di tracciare i confini tra salute, ambiente e mercato, è stata la vicenda del mais MON 810, commercializzato dalla multinazionale statunitense Monsanto che ha interessato sia l'Italia che la Francia: si vedano, rispettivamente, CGUE, 9.9.2003, causa C.236/01, *Monsanto agricoltura Italia spa/Presidenza del consiglio dei Ministri*, in *RDAG* 2003, II, 375 e CGUE, 8.9.2011, cause riunite da C-58/10 a C-68/10, *Monsanto SAS e a./Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, consultabile su www.eur-lex.europa.eu. Per un'analisi di tali pronunce cfr. R. Pavoni, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano 2004, 427 ss. Con riguardo alla giurisprudenza nazionale si rinvia a Cass. pen., 22.3.2012, n. 11148 e Cass. pen. 17.7.2012, n. 28590 entrambe consultabili su www.lexambiente.it. Una recente rassegna delle fonti normative e degli interventi giurisprudenziali più significativi in materia di biotecnologie è contenuta in R. BIANCHI, *La bioeconomia lungo la filiera alimentare*, in *A&S* 2017, 272 ss.

le uniche a poter intervenire in situazioni di totale incertezza scientifica, esplicando un'efficacia generalpreventiva non inferiore a quella che viene normalmente riferita alle sanzioni propriamente penali⁵⁶.

In direzione analoga paiono muoversi le indicazioni contenute nello stesso art. 7 del Reg. (CE) n. 178/2002, che da un lato estende alla materia alimentare il “principio di precauzione” quale criterio di gestione del rischio, ma, dall'altra, nel descriverne i meccanismi applicativi, fa espresso riferimento ai canoni di proporzione e necessità, confermando implicitamente l'indicazione di preferenza per l'illecito amministrativo.

3.4. Le fattispecie codicistiche si caratterizzano per assumere quale oggetto di tutela non più la sicurezza alimentare del singolo consumatore (o, comunque, di un numero ristretto di persone), ma beni di natura collettiva e ad ampio raggio che rendono inevitabile il ricorso a tecniche di anticipazione della tutela⁵⁷. Vengono difatti in considerazione beni quali la “salute pubblica” e l’“economia pubblica” la cui offesa non è legata al danno o pericolo per soggetti concretamente individuati, ma alla messa a repentaglio di una collettività indeterminata⁵⁸.

Si fa riferimento, in primo luogo, alle fattispecie contenute nel Capo II, Titolo VI del codice penale (“Dei delitti contro l'incolumità pubblica”); in secondo luogo, a quelle del Titolo VIII (“Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio”), in particolare il capo II (“Dei delitti contro l'industria e il commercio”).

Con riguardo alle fattispecie di cui al Titolo VI, il disvalore è qui collegato al “pericolo comune” e, cioè, alla capacità diffusiva dell'offesa nei confronti di una pluralità indeterminata di consociati⁵⁹, a prescindere dal verificarsi di danni alla salute di individui determinati⁶⁰. Più precisamente, tali previsioni incriminatrici individuano

56 Sull'efficacia generalpreventiva delle sanzioni amministrative si rinvia alle osservazioni di G. de Vero, *Corso*, 148.

57 Si afferma opportunamente in dottrina che il rango del bene tutelato dovrà essere tanto più elevato quanto più il comportamento incriminato sia cronologicamente distante dalla effettiva lesione del bene e che, di conseguenza, soltanto beni di rango primario potrebbero essere tutelati in via anticipata, rispetto a condotte che rappresentano per essi solo un pericolo astratto o indiretto: in questi termini, G. Marinucci- E. Dolcini, *Corso di diritto penale*, Milano 2001, 602. Per una riflessione critica sui principali problemi dogmatici e politico-criminali che solleva l'anticipazione della tutela penale si rinvia, per tutti, a G. Grasso, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e di attentato*, in *RIDPP* 1986, 689 ss. e M. Parodi Giusino, *La condotta nei reati a tutela anticipata*, in *IP* 1999, 687 ss.

58 È evidente che, nel caso di eventi lesivi a spettro individuale, devono considerarsi applicabili anche le fattispecie classiche a tutela dell'integrità individuale e della vita (omicidio, lesioni etc.), ma rispetto a tali fattispecie vi sono consistenti problemi di accertamento della causalità rispetto a lesioni prodotte da vendite e consumi cumulativi, ma anche problemi particolari di identificazione del dolo o della colpa e della «causalità della colpa».

59 Sul punto v., *amplius*, A. Gargani, *Il pericolo comune*, cit., 601.

60 Osserva M. Donini, *Il Progetto 2015 della Commissione Caselli*, in www.penalecontemporaneo.it, 2016, 9 che: «una caratteristica dei delitti codicistici in materia alimentare, che ne costituisce un *unicum* nel sistema, è quella di essere non solo reati di pericolo, ma delitti il cui elemento soggettivo

quale loro elemento strutturale il pericolo per la salute pubblica, da considerarsi, genericamente, come capacità della condotta di produrre effetti patologici, ad esito potenzialmente letale, rispetto ad un numero indifferenziato di persone⁶¹. Nel tempo, tuttavia, dottrina e giurisprudenza hanno prospettato diverse letture della «pericolosità» che caratterizza detto tipo di condotte⁶².

Secondo una prima lettura, di carattere estensivo, la norma troverebbe applicazione anche nel caso in cui il pericolo “diffuso” riguardi soltanto determinate categorie di soggetti in ragione delle particolari patologie ovvero dell’età o di altre condizioni personali⁶³. Tale interpretazione si mostra sicuramente ragionevole con riferimento ad alimenti destinati ad una alimentazione particolare (quali, per esempio, quelli per la prima infanzia), posto che la diffusività del pericolo non deve necessariamente attingere l’intera collettività indifferenziata, ma anche solo una cerchia più ristretta, purché indefinita, di persone.

L’interpretazione teleologica suggerisce poi di escludere l’applicazione di tali fattispecie nelle ipotesi in cui la sostanza destinata all’alimentazione umana sia stata “solamente” privata di taluni elementi nutritivi, sebbene in modo occulto. La lettura contraria, da taluno sostenuta in dottrina, produrrebbe un’eccessiva espansione dell’ambito applicativo delle fattispecie penali, che non solo ne renderebbe aleatori i confini, ma finirebbe per sovvertire il concetto stesso di salute pubblica, attribuendo alle norme del codice penale una funzione di tutela ad esse ultronea⁶⁴.

La necessità di confinare l’applicazione degli artt. 440 e ss. Cp alle ipotesi in cui si è in presenza di alimenti di comprovata nocività suggerisce infine di escludere dall’ambito applicativo di tali fattispecie anche le ipotesi in cui viene messa in commercio un alimento di cui non è provata l’innocuità. Si ritiene difatti che sia la pericolosità a dover essere dimostrata “in positivo”, non potendosi questa desumere

è di carattere ancipite: l’evento di danno non è voluto e non rientra tra gli scopi dei soggetti che commettono di regola questi reati; nello stesso tempo essi mettono consapevolmente in pericolo quei beni, e dunque rientra nella volontà la possibilità del danno, che però è generico, non individualizzato e distante dall’evento lesivo; la condotta di pericolo, peraltro, pur non essendo direttamente decettiva, presenta un carattere fraudolento sul piano oggettivo, in quanto cela il pericolo. Di conseguenza, il tipo d’autore normale di questi reati mira a ingannare senza voler danneggiare».

61 Sul punto, cfr. T. Padovani, *L’avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, in *Aspetti penali del diritto agroambientale ed agro-alimentare*, Milano 1999, 22 ss. Per una lettura dei delitti codicistici in materia di salute pubblica come ipotesi di «disastro», v. A. Gargani, *Il danno qualificato da pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l’incolumità pubblica*, Milano 2005, 398 ss.; Id., *Reati contro l’incolumità pubblica*, tomo II, cit., 174 ss.; Id., *Il pericolo comune*, cit., 601 ss.

62 Le norme del Capo II, Titolo VI Cp puniscono: l’“avvelenamento di acque o di sostanze alimentari” (art. 439 Cp); l’“adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari” (art. 440 Cp); il “commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate” (art. 442 Cp) e il “commercio di sostanze alimentari nocive” (art. 444 Cp).

63 Cfr. G. Azzali, *op. cit.*, 25.

64 In questi termini G. PICA, voce *Illeciti alimentari*, in *ED, Agg.*, VI, Milano 2002, 443 ss.

(*rectius*: presumere) dalla mancata prova dell'innocuità; viceversa, si correrebbe il rischio di incriminare attività inidonee ad attingere un livello sufficiente di rilevanza nella prospettiva dell'offesa del bene protetto⁶⁵.

Le logiche di protezione di questo tipo, a ben vedere, potrebbero trovare una più adeguata collocazione in fattispecie di tipo contravvenzionale, presentando un legame più diretto e immediato con la tutela della sicurezza alimentare, piuttosto che un rischio ancora incerto per la salute pubblica.

Con riguardo invece alle previsioni contenute nel Titolo VIII, relativo ai “delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio”, si segnalano, in particolare: i delitti di “frode nell'esercizio del commercio” (art. 515 Cp), di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 Cp) e la vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 Cp).

Tali illeciti hanno una rilevanza centrale nel sistema alimentare, considerato che la tutela della salute del consumatore e la sua capacità di operare scelte in modo consapevole passano anche dalla correttezza e trasparenza del mercato. Essi individuano quale oggetto giuridico della loro tutela l'economia nazionale unitariamente intesa, quale bene di rilievo costituzionale (art. 41, comma 3 Cost.)⁶⁶.

Il concetto di economia pubblica a cui le stesse fanno riferimento, pertanto, non va letto in opposizione a quello di economia privata, ma quale sintesi degli interessi economici particolari nella loro connessione con l'interesse collettivo; in essa trovano perciò collocazione, relativamente alla produzione agroalimentare, l'interesse economico dei produttori, così come quello dei commercianti e degli acquirenti di prodotti alimentari, nonché quello della stessa economia nazionale nel suo complesso⁶⁷.

Così inquadrata, anche l'economia pubblica presenta la medesima bipolarità assiologica che abbiamo visto caratterizzare il bene “salute”: essa si manifesta, in primo luogo, come oggetto di una tutela unitaria e globale, cioè come interesse collettivo al buon funzionamento del sistema economico nazionale; in secondo luogo, come tutela degli interessi particolari che emergono nel mercato.

65 *Contra* F. Introna – D. Rodriguez, «Pericolo per la salute pubblica». Sulla necessità di una maggior latitudine applicativa dell'art. 444 c.p., in *GPen* 1976, I, 203, secondo cui: «si dovrebbe aderire ad un criterio nuovo che abbia per base il seguente principio: è pericolosa per la salute pubblica non la sostanza della quale è stata rigorosamente accertata la capacità di produrre danni concreti, ma (ribaltando il criterio di ragionamento) quella di cui non è provata l'innocuità ed il cui impiego protratto è denso di incognite anche per motivo dei fenomeni di sinergismo e potenziamento con numerose altre sostanze».

66 In argomento v., *amplius*, L. Conti, *Economia pubblica, industria e commercio*, in *DigDPen*, IV, 1990, 198 ss.

67 Per un'analisi storico-evolutiva del concetto di economia pubblica cfr. G. Fornasari, *Introduzione ai reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio*, a cura di A. Cadoppi-S. Canestrari-A. Manna-M. Papa, *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, V, Torino 2010, 635 ss.

Emblematiche in tal senso le fattispecie di cui agli artt. 515, 516 e 517 Cp, le quali, tutelando la buona fede negli scambi commerciali, si pongono a salvaguardia sia del pubblico dei consumatori, sia degli stessi produttori e commercianti, nei cui confronti si realizzerebbe una forma di competizione sleale.

Tale peculiare oggetto di tutela vale a distinguere le menzionate figure delittuose dai delitti contro il patrimonio, che pure tutelano interessi *lato sensu* economici, ma si rivolgono a soggetti ben definiti. Il *discrimen* è evidente con riferimento alle fattispecie di cui agli artt. 516 e 517 Cp, le quali, perfezionandosi nel momento della messa in vendita, rappresentano delle frodi *in incertam personam*⁶⁸; discorso analogo vale altresì per la frode in commercio di cui all'art. 515 Cp, che ha come riferimento tipico il rapporto tra venditore e singolo acquirente, ma assume un disvalore che viene colto quale espressione di un costume commerciale disonesto, pericoloso per la massa dei consumatori, tanto è vero che dalla fattispecie dell'art. 515 esula la necessità di accertare il danno patrimoniale per il singolo acquirente.

In altri termini, il legislatore, attraverso tali fattispecie, non si cura tanto della minaccia che simili illeciti rappresentano per il patrimonio di un certo numero di individui, quanto dell'intralcio che un clima generale di diffidenza può arrecare agli scambi, con conseguente turbamento del sistema economico nazionale⁶⁹.

Anche in tal caso, pertanto, la protezione di un interesse "intermedio" quale la buona fede commerciale costituisce nient'altro che un presidio avanzato di un interesse più generale quale quello alla salvaguardia del sistema economico nazionale.

Conclusivamente, con la riserva di ritornare sul punto dettagliatamente più avanti, pare opportuno sin d'ora registrare come le fattispecie codicistiche delittuose fin qui analizzate si siano nel tempo dimostrate inadeguate ad apprestare la dovuta tutela ai beni collettivi da esse protetti. Innanzitutto si ravvisa che, nonostante tali delitti siano strutturati quali illeciti di pericolo, nella prassi si tende a contestarli quanto già c'è stato il danno: essi dunque intervengono spesso in maniera tardiva e perciò non assicurano la sicurezza del prodotto circolante, tanto che in dottrina taluno le ha efficacemente definite "un incentivo alle frodi fatte bene"⁷⁰.

Al fine di evitare *deficit* di tutela, si è poi determinata la tendenza a livellare verso il basso il disvalore proprio di tali fattispecie, a cui si è fatto ricorso anche a fronte di situazioni in cui difettava il carattere della diffusività del pericolo proprio dell'offesa a tali beni. Le clausole di pericolo riferite a macro-interessi tendono difatti ad essere svuotate nella prassi, ove spesso si ritiene integrata la loro lesione in presenza di seriali micro-violazioni della disciplina alimentare, generando il fenomeno della c.d.

68 Già in questi termini C. Pedrazzi, *Economia pubblica, industria e commercio (delitti contro la)*, in *ED*, XIV, Milano 1965, 278 ss.

69 Così, G. Marinucci, voce *Frode in commercio*, in *ED*, XVIII, Milano 1969, 137.

70 M. Donini, *La riforma dei reati alimentari*, cit., 21 ss.

“contravvenzionalizzazione” dei delitti⁷¹. Nello spettro preventivo di fattispecie rivolte al contrasto di fenomeni patologici e di macroeventi particolarmente intensi si fanno così rientrare anche fattori di rischio del tutto remoti, con incontrollabili effetti espansivi della punibilità.

Viste tale gravi oscillazioni giurisprudenziali, risulta allora evidente l'esigenza di meglio definire nelle fattispecie delittuose l'evento di pericolo necessario per la loro consumazione in modo da renderne apprezzabile il disvalore oggettivo e restituire alla sanzione penale la dimensione di *extrema ratio* tra le opzioni legislative.

4. Il notevole incremento degli illeciti in materia alimentare registratosi negli ultimi anni rappresenta un chiaro indice delle difficoltà dell'attuale sistema a introiettare questi fenomeni e ad esercitare un'efficace opera di prevenzione.

La breve rassegna normativa contenuta nei paragrafi precedenti ci ha difatti consegnato l'immagine di una materia sempre più caratterizzata da complessità che, stante l'apicalità dei beni giuridici coinvolti e l'incertezza scientifica che talvolta la attraversa, risulta particolarmente “sensibile” ad istanze securitarie e a tentazioni di iperpenalizzazione. Ne è emerso un quadro legislativo piuttosto caotico, per molti versi ineffettivo e di difficile intelligibilità.

Ai già denunciati problemi di coerenza coi principi di offensività ed *extrema ratio*, si aggiungono quelli relativi al rispetto del canone di proporzione della pena, non potendosi ignorare come la moltiplicazione di fattispecie dai contorni indefiniti favorisca l'irrogazione di sanzioni differenti per tipo e quantità in relazione a fatti di analoga gravità; parimenti, in senso opposto, può determinare l'irrogazione di sanzioni assai simili a fronte di condotte connotate da un coefficiente di disvalore nettamente diverso.

Da ultimo, non certo per rilevanza della questione, giova mettere in luce la perdurante assenza delle fattispecie in materia agro-alimentare, e, più in generale, contro la salute pubblica, dal catalogo dei reati presupposto di cui al d.lgs. 231/2001. Considerata la dimensione allargata degli scambi commerciali che rende le organizzazioni complesse il principale referente criminologico di siffatti delitti, tale assenza determina un vero e proprio *vulnus* di tutela⁷².

⁷¹ V. sul punto, anche per gli opportuni riferimenti giurisprudenziali, G. Sacchini, *Analisi delle statistiche giudiziarie penali*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, a cura di M. Donini-D. Castronuovo, Padova 2007, 65 ss.

⁷² Nello stesso senso, tra gli altri, G. Amarelli, *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in www.la legislazione penale.eu, 23.5.2016, 19; F. Centonze, *La normalità dei disastri tecnologici. Il problema del congedo dal diritto penale*, Milano 2004, 424 ss.; C. Piergallini, *Danno da prodotto*, cit., 560 ss.; L. Stortoni, *Angoscia tecnologica ed esorcismo penale*, in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, cit., 107 ss.; C. Santoriello, *Reati alimentari*

L'invocata razionalizzazione del sistema, pertanto, non può ridursi ad un acritico riordino della disciplina, ma deve necessariamente passare attraverso un faticoso ripensamento delle strategie dell'intervento punitivo in tali contesti, riportando le scelte di incriminazione entro un "clima" costituzionale.

Dando seguito a tali necessità, invero diffusamente avvertite, il 20 aprile 2015 è stata istituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia una "Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare" (dd.mm. 20.4.2015, 30.4.2015 e 31.7.2015) presieduta dal dott. Gian Carlo Caselli⁷³.

Tale Commissione, la cui istituzione è stata favorita anche dalla vetrina internazionale di Expo 2015, ha concluso i suoi lavori il 14 ottobre 2015, con la consegna al Guardasigilli di uno Schema di disegno di legge e delle relative Linee guida illustrative⁷⁴. Successivamente, il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 60 del 1 dicembre 2017 ha approvato, su proposta del ministro della Giustizia, il d.d.l. n. S2231 contenente "Nuove norme in materia di reati agroalimentari" (da qui in avanti d.d.l. Caselli) che recepisce quanto prodotto dalla Commissione ministeriale, ma il cui cammino parlamentare si è interrotto con lo scadere della scorsa legislatura.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione è stato quello di colmare le attuali lacune della legislazione penale in materia alimentare e sanzionare le frodi nei confronti del consumatore finale, tenendo conto del valore prioritario assunto dalla «identità» del cibo quale parte irrinunciabile della cultura di territori, delle comunità locali e dei piccoli produttori locali, che definiscono, in sostanza, il «patrimonio alimentare»⁷⁵.

Si tratta di un intervento riformatore ad ampio raggio che merita specifica attenzione in questa sede in quanto coinvolge i delitti codicistici contro la salute pubblica e le frodi in commercio, la legislazione speciale in materia alimentare, nonché il d.lgs. n. 231/2001.

e responsabilità della persona giuridica, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Torino 2014, 177 ss. Per una dettagliata ricostruzione della questione, anche in chiave comparatistica, si veda V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in www.penalecontemporaneo.it, 2017, 300 ss.

73 Lo schema di disegno di legge si pone sulla scia di un precedente Progetto di riforma dei delitti contro la salute pubblica del 2009, consultabile, unitamente alla relazione di accompagnamento, in CP 2010, 4457 ss. Sul progetto di riforma del 2009 v. M. Donini, *Reati di pericolo*, cit., 615 ss.; Id, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, cit., 201 ss.

74 Il testo dello Schema di disegno di legge e le Linee-guida al progetto sono consultabili su www.penalecontemporaneo.it, con commento di C. Cupelli, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, *ivi*, 2 novembre 2015. Sui lavori della Commissione v., altresì, S. Corbetta, *Brevi note a margine del progetto di riforma dei delitti alimentari contro la salute pubblica*, in DPP 2015, 1343 ss.; S. Masini, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, Bari 2015, *passim*.

75 Si esprime in questi termini il comunicato stampa del Governo dell'1.12.2017, 1, consultabile sul sito www.governo.it.

Le proposte di modifica elaborate dalla Commissione Caselli rispondono principalmente all'esigenza di operare un riordino della disciplina in materia di reati agroalimentari di modo da renderla più efficiente e congeniale alla nuova realtà economica e produttiva. In quest'ottica, il testo mira a realizzare una più chiara delimitazione della categoria dei reati contro la salute pubblica e a rafforzare il contrasto delle frodi in commercio, attraverso una più rigorosa selezione delle condotte punibili, mirata a favorire conoscibilità ed effettività dei precetti.

Anche con riferimento alla l. n. 283 del 1962, che abbiamo visto contenere la disciplina centrale in materia di alimenti, le modifiche previste nel d.d.l. sono tutt'altro che marginali. In particolare, è oggetto di rilevanti novità la previsione di cui all'art. 5 della legge citata, che nella versione proposta ricomprende sia ipotesi delittuose, sia ipotesi contravvenzionali, sia figure di illecito amministrativo.

La norma, che si apre con una clausola di riserva («Salvo che il fatto costituisca più grave reato»), introduce una fattispecie composita che punisce le condotte di «Importazione, esportazione, preparazione, produzione, distribuzione o vendita di alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano»⁷⁶.

Le condotte sopra descritte vengono opportunamente ordinate secondo un livello di offensività decrescente: al primo comma sono punite le condotte realizzate «nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso», la cui rilevanza penale è espressamente estesa anche ai casi in cui «il consumo degli alimenti possa comportare effetti dannosi per la salute anche soltanto

76 La nuova formulazione dell'art. 5 della l. n. 283 del 1962, così come prevista dal d.d.l. Caselli, sarebbe difatti la seguente: «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque prepara, produce, trasporta, importa, esporta, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, detiene per il commercio, somministra o commercializza con qualunque modalità alimenti che, per inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o dell'Unione europea, oppure per il cattivo stato o l'inidoneità delle condizioni di conservazione, per i trattamenti subiti, l'alterazione, la presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, risultino non sicuri, o per altra causa pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso; 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la stessa pena si applica quando, a causa della falsità o incompletezza delle informazioni commerciali fornite in relazione ad essi, il consumo degli alimenti possa comportare effetti dannosi per la salute anche soltanto di particolari categorie di consumatori; 3. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono commessi per colpa, si applica la pena dell'arresto da sei mesi a due anni; 4. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 avvengono nelle forme del commercio al dettaglio o della somministrazione, si applica la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda da 3.000 a 30.000 euro. Se gli stessi fatti sono commessi per colpa, si applica la sanzione amministrativa da 2.000 a 20.000 euro; 5. In caso di condanna per i reati di cui ai commi primo e secondo si applica l'articolo 36 del codice penale; 6. Quando dai fatti di cui ai commi 1 e 2 consegue un disastro sanitario, si applica l'articolo 445-bis del codice penale; 7. Agli effetti della legge penale si applicano le nozioni di commercio all'ingrosso e al dettaglio di cui all'articolo 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114».

di particolari categorie di consumatori» (comma 2); tali ipotesi configurano delitti se realizzati con dolo e contravvenzioni nell'ipotesi colposa (comma 3).

Nel caso in cui tali condotte vengano invece realizzate nell'ambito del commercio al dettaglio o della somministrazione, esse, se colpose, sono considerate illeciti amministrativi, se dolose configurano ipotesi contravvenzionali (art. 5, co. 4).

Si osservi che, in base alla previsione di cui al comma 1, è punita la condotta di chi «prepara, produce, trasporta, importa, esporta, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, detiene per il commercio, somministra o commercializza con qualunque modalità alimenti che, per inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o dell'Unione europea, oppure per il cattivo stato o l'inidoneità delle condizioni di conservazione, per i trattamenti subiti, l'alterazione, la presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, risultino non sicuri, o per altra causa pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano». Il successivo art. 5 *bis*, al contempo, contiene una definizione formale di "alimenti non sicuri", precisando che gli alimenti devono intendersi tali «quando risultano, anche in relazione a ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, in contrasto con i requisiti stabiliti dalla normativa vigente per la prevenzione di danni alla salute».

Benché gli enunciati linguistici si mostrino in parte divergenti, pare evidente come il contenuto delle due norme risulti pressoché sovrapponibile, considerato che «le procedure» e i «requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o dell'Unione europea» a cui fa riferimento l'art. 5 perseguono comunque la finalità di «prevenire» danni alla salute⁷⁷.

Si è allora opportunamente osservato in dottrina come la definizione formale di "alimenti non sicuri" (art. 5 *bis*), sia basata su una contaminazione logica, in cui "premesse" («inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o dell'Unione europea») e "conseguenze" (assenza di sicurezza dovuta a «contrasto con i requisiti stabiliti dalla normativa vigente per la prevenzione di danni alla salute») vengono a sovrapporsi, creando rilevanti incertezze sulla reale portata applicativa della norma⁷⁸. Sotto tale profilo, la definizione legale di "alimento non sicuro" contenuta all'art. 5 *bis* si rivela pertanto una superfetazione che non (solo non) risolve (ma probabilmente accresce) i dubbi sulla reale consistenza applicativa dell'art. 5⁷⁹.

77 Emblematico il già citato Reg. (CE) n. 178/2002 che fissa gli obiettivi generali perseguiti dalla legislazione alimentare, primi fra tutti quello di garantire «un livello elevato di tutela della vita e della salute umana».

78 Così L. Tumminello, *Sicurezza alimentare*, cit., 272.

79 Non certo tautologica è la previsione di cui al comma 2, dell'art. 5-*bis* che limpidamente

Ad ogni modo, va qui sottolineato come la reciproca integrazione tra la normativa nazionale in materia di sicurezza alimentare e la normativa europea, specie in ragione della frammentazione delle discipline richiamate⁸⁰, certamente non favorisce la conoscibilità e, dunque, l'efficacia generalpreventiva del precetto.

Per quanto riguarda le prescrizioni di matrice regolamentare nazionale, il rinvio ad una fonte di diritto interno, benché di rango sublegislativo, non suscita particolari perplessità sul piano della riserva di legge, considerato che un apporto delle fonti secondarie è unanimemente ammesso in dottrina allorquando, specie nei settori particolarmente soggetti ad interferenze con saperi di tipo scientifico, si tratti di una specificazione in chiave meramente tecnica di elementi della fattispecie incriminatrice⁸¹. Tale argomento pare potersi estendere anche alla disciplina alimentare, nonostante che, come si è visto, essa risulti sovente attraversata da logiche precauzionali tendenti, in un contesto di incertezza scientifica, a far scivolare sul dato tecnico valutazioni prettamente "politiche"⁸²; si tratta comunque di mera specificazione di elementi della fattispecie bisognosi di continuo aggiornamento che non incide sulle scelte punitive, le quali restano riservate al legislatore statale.

Suscita tuttavia perplessità sul piano sostanziale la scelta di operare un rinvio in blocco a «leggi o regolamenti nazionali» che, con scongiurabile eterogeneità dei fini, potrebbe determinare l'attrazione nell'ambito punitivo del nuovo art. 5 di tutta una serie di condotte di minima gravità relative alla produzione, commercializzazione, immissione sul mercato, ecc., di prodotti alimentari non conformi, oggi più opportunamente sanzionate come illeciti amministrativi⁸³.

Qualche riflessione ulteriore, anche per via di una formulazione linguistica non certo ineccepibile, richiede il rinvio alle fonti europee.

La norma difatti, riferendosi a «procedure» e «requisiti di sicurezza» fissati «da leggi o regolamenti nazionali o dell'Unione europea», sembra suggerire due diverse opzioni interpretative. Da una parte potrebbe ritenersi che la norma rinvii alle procedure o ai requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali e ai "soli" regolamenti europei; dall'altra, che il termine «leggi» sia sintatticamente legato anche

chiarisce che «gli alimenti si intendono pregiudizievole per la salute quando la loro nocività, o quella dei singoli ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, pur non emergendo in base alla normativa vigente, è comunque accertata e conosciuta dal produttore o dall'operatore alimentare».

80 Si consideri peraltro che la norma utilizza la tecnica del rinvio formale o mobile poiché non rimanda ad un singolo atto cristallizzato da una legge o regolamento nazionale o dell'UE, ma al «potere normativo» nella sua dinamicità

81 Circa il legittimo ruolo delle fonti subordinate nella descrizione dell'illecito penale cfr., per tutti, M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano 2004, 37.

82 Emblematica la disciplina dei limiti-soglia. V, *retro*, nota 45.

83 In senso analogo L. Tumminello, *Verso un diritto penale*, cit., 270 ss.; *contra* M. Donini, *Il progetto 2015*, cit., 15-16.

all'espressione «dell'Unione europea». Sennonché, l'assenza nell'ordinamento sovranazionale di una fonte normativa formalmente qualificabile in termini di "legge" orienta decisamente l'opzione interpretativa nel primo senso; a meno di non ritenere che il legislatore nazionale abbia assunto il termine nel significato ampio di "diritto" dell'Unione europea. Così opinando si finirebbe per attribuire una funzione eterointegratrice anche alle direttive e al formante giurisprudenziale delle Corti⁸⁴.

Sul piano funzionale, deve riconoscersi che la disciplina europea non nasce per integrare in chiave di specificazione tecnica la disciplina nazionale, ma ciò non esclude che possa in concreto arrecare tale apporto. Il generico rinvio alle procedure o ai requisiti di sicurezza fissati dai regolamenti europei contenuto nell'art. 5, tuttavia, risulta così ampio da non limitare l'intervento della disciplina europea alla sola funzione "integrativa", ma finisce per delegare in parte al legislatore europeo la stessa funzione incriminatrice⁸⁵. Ciò produce non solo gravi incertezze applicative, ma estende in maniera incontrollata l'ambito dell'intervento penale, che giunge a ricomprendere ogni genere di violazione della disciplina dettata dai regolamenti europei.

Le incertezze applicative sono poi ulteriormente amplificate dalla irriducibile confusione semantica che caratterizza la disciplina europea, ove viene fatto spesso un uso promiscuo di concetti che nella nostra tradizione giuridica sono ben distinti quali quelli di rischio, pericolo e danno⁸⁶.

Nonostante le intenzioni della Commissione fossero quelle di razionalizzare il sistema e ridurre l'area del penalmente rilevante, la tecnica del rinvio in blocco contenuta nell'art. 5, stante la sua inadeguatezza nel selezionare le condotte punibili e a differenziarle sul piano sanzionatorio, potrebbe produrre effetti di panpenalizzazione con conseguenti criticità sia sul piano della determinatezza, sia su quello della proporzione e necessità dell'intervento sanzionatorio.

Altra novità significativa è contenuta nell'art. 5 *ter*, che prevede l'applicazione della sanzione amministrativa quando i fatti previsti dall'articolo 5 concernono previsioni legislative o regolamentari in materia di sicurezza alimentare che attuano il principio

84 Sul principio di legalità penale nell'ordinamento europeo si rinvia al lavoro monografico di C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano 2010, 81 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

85 Precisa L. Tumminello, *Verso un diritto penale*, cit., 291 come solo con riferimento ad alcuni di essi, e peraltro, in relazione a specifiche discipline, sia possibile individuare disposizioni in grado di svolgere una legittima funzione "integratrice" di fattispecie penali, nel senso di una specificazione in senso tecnico di alcuni loro contrassegni, tramite la tecnica del rinvio. Inoltre, è emerso come mediante il rinvio in blocco dell'art. 5 si recepiscano anche tutte le incongruenze e imprecisioni proprie della legislazione europea in materia di sicurezza alimentare.

86 Analizza le confusioni terminologiche presenti nella legislazione di origine europea nell'uso dei termini rischio, pericolo e danno, M. Donini, *Reati di pericolo e salute pubblica*, cit., 50-60.

di precauzione. Il comma 2 della medesima disposizione stabilisce poi che: «per violazioni che contrastano col principio di precauzione si intendono quelle rispetto alle quali la nocività per la salute degli alimenti dipende da valutazioni normative che non presentano certezza cognitiva sulle leggi scientifiche relative alla sussistenza del pericolo per la salute, e risultano da previsioni normative europee o nazionali in materia che si richiamano al predetto principio». La scelta di fondo di riservare al diritto punitivo amministrativo la materia della precauzione va certamente condivisa, considerato che, in assenza di certezze scientifiche, ciò che si punisce è la mera violazione comportamentale priva di significative connotazioni in termini di effettiva lesività del bene giuridico tutelato.

Si segnala, da ultimo, la prevista introduzione degli articoli 12-*ter* e seguenti della l. 30.4.1962, n. 283 (v. art. 39 d.d.l. Caselli), ove si individua un particolare meccanismo di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare, che si pone in linea con l'istituto previsto negli artt. 19 e ss. del d.lgs. n. 758/1994, in materia di sicurezza e igiene del lavoro, e di recente introdotto nella legge n. 68/2015 in materia ambientale. La responsabilità penale per le contravvenzioni, perciò, verrebbe meno rispetto alle violazioni che «non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica ed alla sicurezza alimentare, e la cui realizzazione dipende da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, che possano essere neutralizzati o rimossi» al ricorrere di due condizioni: il rispetto delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 Cpp., o dalla polizia giudiziaria (nuovo art. 12-*quater*); il pagamento in via amministrativa di una somma da definire, pari ad un terzo dell'ammenda prevista per l'infrazione contestata (nuovo art. 12-*quinquies*, comma 2).

4.1. Con riguardo alle fattispecie codicistiche in materia di salute pubblica, viene superata l'attuale suddivisione interna al Libro II, Titolo VI (“Delitti contro l'incolumità pubblica”), tra “Delitti di comune pericolo mediante violenza” (Capo I) e “Delitti di comune pericolo mediante frode” (Capo II), sostituendola con una diversa partizione tra “Delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica” (Capo I) e “Delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali” (Capo II)⁸⁷.

All'interno del Capo II, vengono previste due inedite fattispecie delittuose, contenute agli artt. 439 *bis* (“Contaminazione o corruzione di acque o di sostanze alimentari”) e 445 *bis* (“Disastro sanitario”). La prima fattispecie è volta a colmare il

⁸⁷ Riserve sulla nuova denominazione dei capi I e II sono espresse da S. Corbetta, *Brevi note*, cit., 1346 in nota.

vuoto normativo costituito dall'assenza di una previsione adatta a contrastare i casi di contaminazione o corruzione di acque o alimenti destinati al consumo pubblico che, però, non abbiano le caratteristiche di gravità e pericolosità tipiche dall'avvelenamento; il nuovo 445 bis Cp disciplina invece espressamente il disastro sanitario, ipotesi la cui punibilità è oggi rimessa, non senza forzature ermeneutiche, all'applicazione del vigente art. 434 Cp nella parte in cui fa riferimento al "disastro innominato"⁸⁸. Il disastro sanitario viene strutturato come delitto aggravato dall'evento che si configura «quando dai fatti di cui agli articoli 439-bis, 440, 441, 442, 443, 444 e 445, derivano per colpa la lesione grave o la morte di tre o più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone». Come chiarito dalle Linee guida, trattandosi di reato contro la salute pubblica non rileva la causalità individuale, per cui l'evento di disastro tipizzato va accertato attraverso l'impiego di criteri epidemiologici⁸⁹.

Sono poi introdotte modifiche significative che riguardano la fattispecie di cui all'art. 439 Cp ("avvelenamento di acque o alimenti") e gli artt. 440, 442 e 444 Cp, che vengono rinnovati nella rubrica e nel contenuto, sui quali occorre adesso soffermarci⁹⁰.

Il nuovo art. 440 Cp punisce le condotte di «adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari», e la «produzione, trasporto, importazione, esportazione, commercio, vendita e distribuzione di sostanze alimentari pericolose», operando una riunione e semplificazione delle ipotesi oggi vigenti agli artt. 440, 442, 444 Cp.

Nel nuovo testo si prevede difatti che: «Chiunque produce, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano, ovvero contraffatti o adulterati, ponendo concretamente in pericolo la salute pubblica nella consumazione del prodotto, è punito con la reclusione da due ad otto anni».

88 Sul carattere analogico della costruzione del disastro innominato, alla luce della «autorizzazione ermeneutica» operata da Corte cost. n. 327/2008, v. M. Donini, *Il diritto giurisprudenziale penale. Collisioni vere e apparenti con la legalità e sanzioni dell'illecito interpretativo*, in www.penalecontemporaneo.it, 2016, 24-25. Critiche all'orientamento giurisprudenziale che riconduce il "disastro sanitario" all'interno della fattispecie di cui all'art. 434 Cp sono espresse da S. Corbetta, *Il "disastro innominato": una fattispecie "liquida" in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, in *Crim* 2014, 275 ss.; A. Gargani, voce *Incolunità pubblica (delitto contro la)*, in *ED*, Annali VIII, 2015, 590.

89 Sulla valorizzazione del modello epidemiologico nei delitti contro la pubblica incolumità, già G. de Vero, *Il nesso causale*, cit., 559 ss.

90 Nella prospettiva di una migliore definizione dell'ambito applicativo di tale disciplina va letta altresì l'introduzione di una norma definitoria comune secondo la quale «Agli effetti della legge penale, l'evento di pericolo per la salute pubblica comprende anche quello derivante da consumi cumulativi in quantità normali delle acque o dei prodotti o sostanze alimentari già distribuite o vendute ed è accertato con riferimento al tempo della loro distribuzione, vendita o messa in circolazione per il consumo» (art. 445 ter: disposizioni comuni).

Tale fattispecie, nella direzione di assegnare maggiore pregnanza alla condotta, richiede dunque la necessaria sussistenza di un pericolo concreto legato alla “consumazione del prodotto”. Detto pericolo, pertanto, continua a connotare questa classe di delitti, segnando il vero *discrimen* rispetto alle ipotesi contravvenzionali di cui all’art. 5, legge n. 283/1962, fondate invece sul pericolo astratto e legate a danni cumulativi potenziali o a situazioni comunque non collegate ad eventi concreti⁹¹.

Tale delitto, pertanto, presuppone e approfondisce l’offesa dell’illecito contravvenzionale di cui all’art. 5 citato proiettandola verso il pericolo concreto e così sottraendosi al concorso con questo. In altri termini, i comportamenti incriminati presuppongono una violazione previa del diritto alimentare in fase di produzione, preparazione, commercializzazione ecc., ma ai fini della loro applicazione non è sufficiente accertare la mera nocività del prodotto, essendo altresì necessario l’accertamento di un pericolo concreto per la salute pubblica. Come è stato osservato, il legislatore ha tipizzato uno specifico «nesso di rischio» tra inosservanza *ex ante* e risultato pericoloso *ex post*⁹². Sul versante soggettivo, l’evento di pericolo non è oggetto di un dolo focalizzato su singole vittime, rimanendo il dolo *in incertam personam*.

Il nuovo art. 442 Cp incrimina invece il «commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate» e l’«omesso ritiro di sostanze alimentari pericolose»⁹³. Si tratta, in quest’ultimo caso, di un reato a condotta omissiva necessariamente dolosa, che deriva dalla violazione di un obbligo riferibile agli operatori del settore alimentare, e in particolare produttori, distributori o venditori, i quali siano venuti a conoscenza della situazione di pericolosità connessa al consumo dell’alimento e, nonostante ciò, non siano intervenuti a neutralizzarla.

Rispetto alle condotte omissive affini punite a titolo di mera contravvenzione negli artt. 3 d.lgs. n. 190/2006 in caso di violazione degli obblighi derivanti dagli artt. 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178 del 2002, e 112 d.lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo), il delitto in questione prevede pertanto il necessario verificarsi di un pericolo collegato

⁹¹ Ciò emerge con nettezza dalle Linee guida, laddove si precisa che «per differenziare il delitto dell’art. 440 dalla previsione dell’art. 5 della L. n. 283 del 1962 riformata, è necessario esplicitare che il pericolo come evento tipico del delitto del codice riguarda la possibilità concreta che più di una persona subisca una malattia, un disturbo alla salute. È sempre un pericolo comune indifferenziato nell’identità delle vittime, ma concretizzato dal fatto che i danni anche cumulativi sono assai più concreti rispetto a quelli tipici ai sensi dell’art. 5, perché rilevano solo se derivano dal consumo dei prodotti effettivamente già commercializzati/distribuiti (quelli dell’imputazione processuale, per intendersi)».

⁹² Così M. Donini, *La riforma dei reati alimentari*, cit., 33.

⁹³ Tale norma nasce dalla necessità di conformarsi alle istruzioni contenute nel reg. (CE) n. 178 del 2002 che impone obblighi di ritiro dal mercato e di richiamo presso gli acquirenti, oltre che precisi doveri di informazione nei confronti delle autorità competenti, in capo agli operatori nei settori alimentare (art. 19) e dei mangimi (art. 20).

alla consumazione dell'alimento di cui l'operatore del settore è a conoscenza, quale presupposto dell'obbligo di agire.

Infine, l'art. 444 Cp, rubricato «commercio di sostanze alimentari nocive», punisce le «informazioni commerciali ingannevoli pericolose» che possono generare un pericolo per la sicurezza nel consumo dell'alimento sponsorizzato. A differenza delle disposizioni sulle pratiche commerciali ingannevoli (artt. 21 e 22 d.lgs. n. 206/2005), qui la maggiore pregnanza sul piano offensivo è legata alla specificità del pericolo per la sicurezza della consumazione che assegna peculiare disvalore alla condotta, carattere che manca nelle relative previsioni del codice del consumo, limitate a sanzioni amministrative sul piano della concorrenza sleale.

Nella direzione di fronteggiare adeguatamente il carattere organizzato degli illeciti alimentari va invece inquadrata la novellata disciplina delle frodi in commercio.

Si è tenuto conto, in particolare, del fatto che la maggior parte delle frodi riguarda le caratteristiche intrinseche degli alimenti, come l'attestazione di conformità a specifiche modalità di produzione o la loro origine geografica, prevedendosi un inasprimento delle sanzioni già in vigore.

Più precisamente, l'obiettivo di realizzare un più efficace contrasto alle c.d. agromafie viene realizzato innanzitutto attraverso l'introduzione, nel corpo del codice penale, di un nuovo capo, intitolato «delle frodi in commercio di prodotti alimentari», in cui sono comprese le frodi alimentari che interessano le caratteristiche intrinseche dei prodotti, la loro origine geografica (DOP-IGP) e che si estendono anche al metodo di produzione "biologico".

Anche tali fattispecie assumono dunque una nuova oggettività giuridica, che si esplicita nel richiamo, nel Titolo VIII del Libro II del Cp, al patrimonio agroalimentare: si parla difatti di "Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria, il commercio ed il patrimonio agroalimentare" con l'intento di evidenziare le peculiarità empirico-criminologiche e politico-criminali di tale ambito di tutela.

In quest'ottica, si è poi preso atto che la complessità della catena produttiva ha favorito anche fenomeni criminali di tipo collettivo che non ricevono adeguata disciplina nell'attuale assetto normativo. Si è così previsto il nuovo delitto di agropirateria (art. 517 *quater*.1), che si configura laddove, fuori dai casi di cui agli artt. 416 e 416 *bis*, le frodi alimentari siano commesse in modo sistematico e organizzato. Tale fattispecie va sostanzialmente a colmare lo spazio applicativo intermedio fra l'istituto del concorso di persone e il delitto di associazione per delinquere.

Si segnala, infine, la tanto attesa estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare, con una disciplina *ad hoc* dei modelli di organizzazione e di gestione⁹⁴. Tale previsione va certamente accolta

94 A tal proposito, si dimostra una particolare attenzione verso l'istituto della delega di funzioni, [La legislazione penale](#)
ISSN: 2421-552X

con favore, trattandosi di una forma di responsabilità indispensabile sul piano politico-criminale per queste tipologie di illecito⁹⁵.

5. Nell'avviarci alle riflessioni conclusive sulle scelte di incriminazione nella materia alimentare, si può preliminarmente osservare come le disposizioni contenute nel d.d.l. sopra analizzate evidenzino, al di là del merito delle singole previsioni, la giusta aspirazione del legislatore a riformare organicamente tale sistema di illeciti.

Colto da una prospettiva grandangolare, deve apprezzarsi il tentativo di frenare le spinte securitarie verso l'ipercriminalizzazione – al netto delle riserve sopra esposte con riguardo alla tecnica del rinvio in blocco - ed operare una sinergica strategia di prevenzione e contrasto a tali forme di criminalità. Si è sul punto osservato come il settore della sicurezza alimentare rappresenti un importante indicatore dello stato di salute delle categorie penalistiche: sotto tale profilo, il d.d.l. si muove nella direzione di restituire centralità al paradigma del bene giuridico, assunto a criterio guida della selezione e delimitazione delle offese punibili.

Nell'impianto della riforma i comportamenti sanzionati possono difatti collocarsi lungo una linea ideale di tutela progressiva del bene "salute", che muove dagli illeciti amministrativi *extra codicem* e giunge sino ai delitti di collocazione codicistica e in particolare alla fattispecie di disastro sanitario, secondo una crescente scalarità offensiva. Tale opzione si pone in pieno accordo col canone dell'offensività, che

di cui ne sono formalizzati i requisiti di validità. Dopo l'articolo 1 della legge 30.4.1962, n. 283, si prevede difatti l'inserimento del seguente art. 1-bis. (Delega di funzioni): «1. La delega di funzioni da parte del titolare di impresa alimentare, come individuata ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 o, comunque, da parte del soggetto che ne esercita i poteri gestionali, decisionali e di spesa, è ammessa alle seguenti condizioni: a) che essa risulti da atto scritto recante data certa; b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto. 2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità. 3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al titolare in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. 4. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il titolare, delegare specifiche funzioni in materia di sicurezza degli alimenti o mangimi e di lealtà commerciale alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate». Risulta evidente, già ad una prima lettura, l'assonanza con la disciplina della delega di funzioni contenuta agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 81 del 2008 (c.d. Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro).

⁹⁵ V., sul punto, nota 3.

impone di differenziare la risposta sanzionatoria a seconda che il bene di riferimento venga leso, messo in pericolo, esposto ad un rischio suscettibile di sviluppi potenzialmente lesivi, ovvero a rischi meramente potenziali.

Al contempo, il bene salute non viene assunto quale oggetto esclusivo di tutela, ma spesso rimane sullo sfondo, lasciando spazio a beni giuridici di rango inferiore, che ne rappresentano e ne colgono i diversi aspetti con maggiore determinatezza. Il riferimento generico alla salute collettiva, difatti, ha nel tempo reso incontrollabile l'impiego delle fattispecie delittuose, favorendo quelle oscillazioni giurisprudenziali che hanno talvolta generato un'iperestensione delle norme incriminatrici, disorientando gli operatori giuridici e di settore.

Leggendo lo schema di riforma in una prospettiva di tipo teleologico, ad un estremo troviamo gli illeciti amministrativi e contravvenzionali che regolamentano le fasi della preparazione, produzione, distribuzione, conservazione del prodotto. Essi dunque sono funzionali alla tutela in via immediata della sicurezza alimentare, quale avamposto di tutela della salute sia individuale che collettiva, entrambe esposte a rischi meramente potenziali in questo stadio; all'estremo opposto abbiamo invece la fattispecie di disastro, connotata da eventi tipici di particolare disvalore, quali la lesione grave o la morte di tre o più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone.

Tra questi due estremi si collocano poi beni "intermedi" quali quello della "salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali" e dell'"economia pubblica" che in sé contengono ed approfondiscono l'offesa alla sicurezza alimentare realizzata attraverso la violazione degli *standard* di sicurezza presi in considerazione dalle fattispecie contravvenzionali e amministrative.

La collocazione intermedia dei beni protetti dalle fattispecie codicistiche poste a tutela della salute e dell'economia pubblica ci porta a inquadrarli tra i c.d. beni strumentali. Entro tale nozione la dottrina riconduce quei beni che non esprimono un'utilità conclusa, ma risultano serventi rispetto alla tutela di beni di riferimento "finali"⁹⁶. Questa loro particolare connotazione non ne esclude di per sé il carattere autonomo e la tutelabilità in sede penale: i beni "finali" rimangono infatti sullo sfondo e non è necessario l'accertamento della loro lesione, ma tali situazioni ne esprimono già un qualche grado di offesa⁹⁷.

Tale carattere è reso ancora più esplicito nelle nuove fattispecie previste dal d.d.l. Caselli che, opportunamente, richiedono l'accertamento di un pericolo concreto per la

⁹⁶ Così G. de Vero, *Corso*, cit., 140.

⁹⁷ Sui beni strumentali v. G. Marinucci- E. Dolcini, *Corso*, cit., 541 e, più ampiamente, V. Manes, *Il principio di offensività nel diritto penale: canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino 2005, 86 ss.; A. Fiorella, voce *Reato in generale*, in *ED*, XXXVII, Milano 1987, 791 ss.

salute pubblica nella consumazione del prodotto, elemento che già esprime un livello - seppur anticipato - di offesa alla salute dei consumatori. L'individuazione di un pericolo concreto all'interno di queste fattispecie codicistiche innalza il livello di lesività delle condotte prese in considerazione da tali norme, rendendole maggiormente conformi ai dettami del principio di offensività. In particolare, il necessario accertamento di un pericolo concreto impone al giudice di effettuare un complessivo giudizio di disvalore specificamente penalistico che allontana tali fattispecie dalla mera disobbedienza a un precetto penale⁹⁸.

Quanto invece alla mera "sicurezza alimentare", così come intesa nella disciplina *extra-codicem*, essa pare potersi ricondurre all'interno della sottocategoria dei beni strumentali rappresentata dai c.d. "beni funzione"⁹⁹. Tali beni vengono in evidenza allorquando, in presenza di potenziali conflitti tra beni o interessi meritevoli di tutela, il legislatore o altra autorità dotate di potestà normativa individuano procedure e modelli pubblicistici di controllo destinati a risolvere preventivamente tali conflitti, evitando che l'esigenza di protezione dell'un bene (in tal caso la salute) si traduca in una pregiudiziale e generalizzata compressione dell'altro (la libertà d'impresa)¹⁰⁰.

Trattandosi di funzioni, deve ritenersi che il vero e proprio bene giuridico a venire in considerazione è l'interesse di riferimento finale (la salute dei consumatori), di per sé non necessariamente offeso dai comportamenti che violano le norme sulla funzione pubblica di controllo. Il campo elettivo di tali illeciti, specie alla luce del canone dell'*extrema ratio*, deve perciò essere prevalentemente quello del diritto punitivo amministrativo, che garantisce un'adeguata efficacia generalpreventiva, tenuto conto altresì del fatto che si tratta di illeciti economici e d'impresa¹⁰¹. Qui difatti le condotte si legano al mero "rischio" di eventi dannosi e alla violazione di un apparato normativo che, anche alla luce delle interazioni con la disciplina sovranazionale, regola in modo capillare e minuzioso le condizioni organizzative, produttive, distributive e

98 Analogamente, in generale, V. Manes, *op. ult. cit.*, 100, per il quale «la compatibilità con il principio di offensività dipenderà dal grado di prossimità della condotta descritta in fattispecie, e sottoposta a sanzione, rispetto al bene finale, dalla connotazione lesiva della stessa [...] rispetto al bene scopo».

99 Tale suddivisione interna ai beni strumentali viene operata, tra gli altri, da G. de Vero, *Corso*, cit., 138.

100 Fa riferimento alla tutela di funzioni anche T. Padovani, *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta tra delitto, contravvenzione e illeciti amministrativi*, in *CP* 1987, 670 ss. Diversamente, G. Marinucci-E. Dolcini, *Corso*, cit., 541 tendono ad identificare i beni funzione con i beni strumentali. Per una critica alla tesi per la quale le funzioni costituirebbero autentici beni giuridici, v., per tutti, S. Moccia, *Riflessioni sui nodi problematici della normativa italiana in materia di criminalità economica*, in *RTrimDPenEc* 1997, 24 ss.

101 *Contra* C. Piergallini, *Danno da prodotto*, cit., 605 ss. che esclude l'idoneità delle sanzioni amministrative a fronteggiare gli illeciti derivanti da "danno da prodotto" ed auspica l'avvento a riguardo di nuove tipologie criminose costruite in termini di "illeciti di rischio".

commerciali degli alimenti, la cui osservanza contribuisce soprattutto alla creazione, e non tanto alla tutela, della “sicurezza alimentare”¹⁰².

Nella maggior parte di tali illeciti emerge difatti un’esigenza di precauzione che può avere certamente un suo rilievo nel diritto penale, ma che, non meno certamente, non può trovare collocazione tra i più gravi delitti contro la pubblica incolumità¹⁰³. Tutt’al più, in un’ottica di rafforzamento della prevenzione generale, l’unico spazio che nel diritto penale potrebbe eventualmente riconoscersi agli illeciti precauzionali è – non senza riserve – quello delle fattispecie contravvenzionali; va invece respinta con decisione la diversa pretesa di configurare tali illeciti come delitti, posto che una simile opzione si porrebbe in insanabile contrasto, oltre che con il principio di offensività, con le istanze sottese alla necessaria proporzione tra fatto e sanzione¹⁰⁴.

Volgendosi a riflettere sulla individuazione di una strategia politico-criminale, di ispirazione costituzionale, atta a contrastare tali illeciti, va comunque tenuto conto che, in settori come quello alimentare, l’apicalità dei beni coinvolti rende il tema della *prevenzione* di gran lunga più importante della *repressione*. A tal riguardo, può richiamarsi l’insegnamento di Beccaria che tra le “*false idee di utilità*” vi indicava anche quella che la miglior risposta alla richiesta di sicurezza sia sempre l’opzione penalistica: da qui la creazione di «leggi non preventrici ma paurose dei delitti, che nascono dalla tumultuosa impressione di alcuni fatti particolari, non dalla ragionata meditazione degli’inconvenienti ed vantaggi di un decreto universale»¹⁰⁵.

Il diritto penale, per poter svolgere davvero il ruolo di *ultima ratio*, ha necessità di un contesto in cui operino altre forme di responsabilità, quale quella amministrativa, strutturalmente attrezzate alla gestione dei rischi¹⁰⁶. Sotto tale profilo, il rafforzamento

102 Sulla sicurezza come bene giuridico “prodotto” dall’osservanza delle regole sanzionate penalmente nei reati c.d. di prevenzione, anziché “leso” dalla loro inosservanza, M. Donini, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 258 ss.

103 In senso analogo sembra porsi la giurisprudenza sia di merito che di legittimità, cfr. Cass. pen., 17.5.2006, n. 4675, in *CEDCass.*, n. 235653, secondo cui: «il c.d. principio di precauzione non ha una diretta efficacia nel diritto penale ma è volto soltanto ad ispirare le pubbliche autorità nelle scelte di regolamentare o vietare l’esercizio di determinate attività quando esista il sospetto di una loro pericolosità che però mai ha trovato conferma». Più di recente, v. Tribunale di Ferrara, 30.4.2012 (dep. 4.9.2012), in www.penalecontemporaneo.it, 16 settembre 2012, ove si afferma che: «il principio di precauzione, doveroso e meritevole in contesto di generalizzata tutela della salute dell’uomo, appare avulso e pericoloso se inserito in contesto dal quale far derivare una pronuncia di penale responsabilità; se da esso si volesse trarre una legge di copertura giuridicamente rilevante sotto il profilo causale».

104 Si rinvia sul punto alle riflessioni di D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in www.penalecontemporaneo.it, 21 luglio 2011, 32 ss., che fa peculiare riferimento alla eccessiva flessibilizzazione del nesso eziologico, osservando come questo si potrebbe ridurre a mero “nesso di rischio” nella prospettiva precauzionale.

105 C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, ed. riprodotta a cura di F. Venturi, Torino 2007, § XL.

106 Il diritto penale “classico”, come osserva G. Forti, “*Accesso*” alle informazioni, cit., 177, non è attrezzato alla gestione dei rischi, in quanto «si limita a reagire a fatti commessi, ponendosi

del ruolo, nonché della funzionalità e dell'efficienza delle sanzioni amministrative, allo stato piuttosto blande, pare l'unica via per un deciso superamento di quelle forme esasperate di tutela anticipata cui sono state piegate le fattispecie delittuose, che vanno ben oltre la soglia di tollerabilità consentita da un diritto penale del fatto. Per evitare un'eccessiva criminalizzazione, si dovranno poi selezionare con maggior precisione i "fatti" offensivi dei beni funzione sopra descritti, anche attraverso meccanismi di eterointegrazione, che però rendano più "immediata" la conoscibilità del precetto. È evidente che la prevenzione mediante sistemi organizzativi amministrativi non sia comunque autosufficiente, necessitando dell'apporto sussidiario e della forza coercitiva e stigmatizzante dello *jus terribile*. Il ricorso alla norma penale, tuttavia, già nella descrizione del "tipo", va rigorosamente confinato a situazioni in cui si è in presenza di un pericolo reale, individuato o individuabile, attraverso norme scientifiche di copertura, viceversa si correrebbe il rischio di costruire fattispecie di reato dai contorni aleatori che, a dispetto di ogni buona intenzione, finiscono per allontanarsi irrimediabilmente dall'offesa¹⁰⁷.

5.1. L'analisi sin qui condotta ha dimostrato come la frammentazione normativa e l'obsolescenza complessiva del sistema di tutela costituiscano i problemi principali della disciplina in materia di sicurezza alimentare. Proprio in ragione della necessità di superare tali criticità, ancora oggi ostinatamente persistenti, si è accolta con favore la proposta di riforma elaborata dalla Commissione Caselli, che segnerebbe certamente un passo in avanti nella direzione di assicurare un maggiore raccordo tra le fattispecie codicistiche ed *extra-codicem*, restituendo "effettività" e "accessibilità" all'intero sistema di tutela in esame.

La proposta di riforma contenuta nel d.d.l. Caselli, tuttavia, oltre che sul piano dei contenuti, deve oggi essere esaminata anche alla luce del principio della c.d. "riserva di codice", introdotto dal d.lgs. 1.3.2018, n. 21, in attuazione della delega formulata dalla l. 23.6.2017, n. 103 (c.d. legge 'Orlando'). Tale decreto ha difatti inserito nella parte generale del codice penale un nuovo art. 3-*bis*, ove si prevede che: «nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il

tipicamente la questione – soprattutto retrospettiva – della colpevolezza della loro causazione».

¹⁰⁷ In senso analogo, F. Stella, *op. cit.*, 523-524, secondo cui: «solo la scienza può dirci quando, e a quali condizioni, una sostanza alimentare è dannosa per la salute; un giudizio di idoneità, di pericolosità astratta, compiuto al di fuori delle conoscenze scientifiche, sarebbe il frutto di mere congetture, di ipotesi non controllate o non confermate, incapaci di dirci alcunché sul carattere reale del pericolo astratto. [...] Con questo parametro, solo con questo parametro, è possibile pronunciare un giudizio su quello che chiamiamo pericolo reale: senza il riferimento alle conoscenze scientifiche, ogni pericolo sarebbe un pericolo immaginario, puro frutto di fantasia, o di massime di esperienza prive del necessario controllo critico».

codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia»¹⁰⁸.

Senza voler qui entrare nel dettaglio delle questioni sollevate dall'introduzione di tale principio, devono comunque condividersi le perplessità espresse dai primi commentatori circa la sua reale effettività, dovute perlopiù al suo inserimento all'interno di una legge ordinaria, circostanza che finisce per privarlo del carattere vincolante e performativo, tipico dei principi costituzionali¹⁰⁹. Resta nondimeno evidente come la "derogabilità" del principio *de quo* non possa essere oltremodo enfatizzata, dovendosi prendere atto della sua presenza nel sistema in termini (quantomeno) di "norma di indirizzo" per il legislatore¹¹⁰.

Non può difatti trascurarsi che il principio della riserva di codice costituisca comunque espressione dell'esigenza di favorire una «migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena»¹¹¹ e di porre un argine alla caotica produzione legislativa di settore. Proprio in questo snodo

108 A tale previsione si è affiancato l'innesto nel codice penale di una serie di fattispecie base e circostanziate originariamente collocate nella legislazione complementare. Per (altri) interventi operati sulla legislazione esistente dal d. lgs. n. 21/2018, si rimanda all'approfondita analisi di G. Panebianco, *Una prima attuazione della riserva di codice tra audaci scelte e studiati silenzi*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13.11.2018, 1 ss.

109 Riserve sulla reale effettività del principio della riserva di codice, specie in ragione della sua concreta attuazione, sono state espresse, con diverso grado di scetticismo, da S. Bernardi, *Il nuovo principio della riserva di codice e le modifiche al codice penale: scheda illustrativa*, in www.penalecontemporaneo.it, 2018, 127 ss. M. Donini, *La riserva di codice (art. 3-bis Cp) tra democrazia normante e principi costituzionali. Apertura di un dibattito*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20.11.2018, 1 ss.; Id, *L'art. 3 bis c.p. in cerca del disegno che la riforma Orlando ha forse immaginato*, in *DPP* 2018, 429 ss.; M. Gallo, *La cosiddetta riserva di codice nell'art. 3-bis: buona l'idea, non così l'attuazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 novembre 2018, 1 ss.; G. Panebianco, *Una prima attuazione*, cit., 1 ss.; F. Palazzo, *La riforma penale alza il tiro? Considerazioni sul disegno di legge A.S. 2067 e connessi*, in www.penalecontemporaneo.it, 2016, 57 ss.; M. Papa, *Dal codice penale "scheumorfico" alle playlist. Considerazioni inattuali sul principio di riserva di codice*, in www.penalecontemporaneo.it, 2018, 129 ss.; M. Pelissero, *La politica penale delle interpolazioni. Osservazioni a margine del disegno di legge n. 2067 testo unificato*, in www.penalecontemporaneo.it, 2016, 70 ss.

110 Nella stessa direzione si pone invero la stessa Relazione illustrativa dell'articolato introdotto con il d.lgs. 21/2018, ove si osserva che l'inserimento di tale norma nella parte generale del codice penale eleva la riserva di codice «a principio generale di cui il futuro legislatore dovrà necessariamente tenere conto, spiegando le ragioni del suo eventuale mancato rispetto»: v. la Relazione illustrativa dello Schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23.6.2017, n. 103", reperibile sul sito del Ministero della Giustizia, di seguito citata come *Relazione*. Si spinge oltre M. Donini, *La riserva di codice*, cit., 8 ss., che propone un'interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'art. 3-bis osservando che: «questa regola legifica due principi costituzionali – determinatezza ed *extrema ratio* – e come la disciplina sul rapporto di causalità (art. 40 Cp) legifica – nel senso che dà contenuto legislativo a – il principio di responsabilità per fatto proprio nel suo più basilico e insuperabile significato, così la regola sulla riserva di codice legifica il contenuto implicito di norme costituzionali altrimenti non operative nel sistema ordinario».

111 Tale indicazione è espressamente contenuta nell'art. 1, comma 85, lett. q, l. 23.6.2017, n. 103.

della trattazione torna perciò in rilievo il profilo della “conoscibilità” e “accessibilità” dei precetti che rinsalda, anche grazie alla riserva di codice, la sua centralità nell’esercizio della potestà legislativa in materia penale¹¹².

Nella (più limitata) prospettiva di una riforma degli illeciti in materia alimentare, deve quindi assegnarsi il giusto rilievo sistematico al principio della riserva di codice e verificare, *de iure condendo*, se esso vincoli il legislatore al suo rispetto anche *in subiecta materia* o se, viceversa, siano proprio le ragioni legate alla migliore conoscibilità e accessibilità dei precetti a suggerirne la deroga.

Indicazioni utili sul punto possono trarsi dalla Relazione illustrativa al decreto, che indica tra le fattispecie suscettibili di fare ingresso nel codice penale quelle che hanno ad oggetto di tutela diretta «beni di rilevanza costituzionale», pur sottolineando che «la forte interrelazione dei singoli precetti penali con la disciplina di base che già li contiene» ne scongiurerebbe la trasposizione nel codice penale «quando già organico o di tipo anch’esso codicistico»¹¹³.

Pare evidente come il menzionato criterio, in linea con la complessiva “timidezza” dell’intervento legislativo, affievolisca notevolmente l’impatto della riforma, individuando un limite ben preciso alla trasposizione nel codice delle fattispecie incriminatrici oggi disseminate nella legislazione complementare¹¹⁴.

Nel sistema degli illeciti alimentari, alla luce della ricostruzione sistematica sopra esposta, un problema di trasferimento nel codice si pone principalmente per le fattispecie incriminatrici oggi contenute all’interno della legge n. 283/1962 e che manterrebbero natura penale anche nel d.d.l. Caselli¹¹⁵.

In proposito, si deve preliminarmente ricordare come tali norme individuino quale proprio oggetto di tutela “beni funzione” che non paiono assumere rilevanza “codicistica” in base al criterio contenuto nella delega legislativa. A questo argomento, che di per sé sottrae tale disciplina dall’applicazione “obbligatoria” della riserva di

112 Vengono in considerazione sul punto i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 ove si afferma che: «“Il principio di “riconoscibilità” dei contenuti delle norme penali, implicato dagli artt. 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., rinvia, ad es., alla necessità che il diritto penale costituisca davvero la *extrema ratio* di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di “rilievo costituzionale” e tali da esser percepite anche in funzione di norme “extrapenali”, di civiltà, effettivamente vigenti nell’ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare”»: Corte cost., 23.3.1988, n. 364, § 17. Le istanze di “conoscibilità” della legge penale e di “accessibilità” da parte del cittadino ai suoi precetti sono state più di recente valorizzate anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha vieppiù posto in risalto l’importanza dei requisiti “qualitativi” imposti dal principio di legalità di cui all’art. 7 CEDU: v., su tutte, Corte EDU, Contrada c. Italia, 14.4.2015, ric. n. 66655/13, § 74.

113 V. Relazione, cit. in nota 110.

114 Non è un caso che sia la stessa Relazione ministeriale a individuare in proposito una serie di importanti materie che, per varie ragioni, rimangono escluse dal progettato intervento riorganizzativo.

115 V. *supra*, §§ 3.2 e 4.

codice, se ne aggiungono altri non meno decisivi che si pongono nella medesima direzione e che, per quanto strettamente attinenti alla materia *de qua*, rivelano i più generali problemi operativi della riserva di codice così come configurata dal d.lgs. n. 21/2018.

Deve difatti considerarsi che la disciplina degli illeciti alimentari, al pari di molte altre normative di settore, si connota tuttora per la presenza di disposizioni di carattere penale che dettano una (spesso) minuziosa regolazione di puntuali profili tecnici, circostanza che rende sconsigliabile il loro eventuale spostamento all'interno del codice. Si può difatti fondatamente ritenere che un intervento di questo tipo, piuttosto che razionalizzare la disciplina in materia, finirebbe per comprometterne ulteriormente l'organicità considerato che, a meno di voler inglobare nel codice l'intera disciplina degli illeciti alimentari, la traslazione delle sole norme formalmente incriminatrici renderebbe comunque necessaria una serie di rinvii alla normativa speciale non solo poco coerente con la struttura tradizionale delle norme codicistiche, ma del tutto dissonante rispetto alla *ratio* semplificatrice della riforma.

Potrebbe allora dirsi che, quasi paradossalmente, siano le stesse esigenze di razionalità, logica sistematica e accessibilità dei precetti che hanno ispirato l'introduzione del principio della riserva di codice a sconsigliarne la sua applicazione in quest'ambito.

Quanto appena illustrato finisce col corroborare il sospetto avanzato dai primi commentatori del d.lgs. n. 21/2018, ovvero che, in assenza di un più deciso intervento razionalizzatore "ad ampio raggio", la mera enunciazione del principio della riserva di codice non sia da solo sufficiente a risolvere i problemi di chiarezza, comprensibilità e razionalizzazione di cui si fa portatrice la legge delega¹¹⁶.

Il meccanico trasferimento delle fattispecie penali oggi contenute nella legislazione complementare all'interno del codice, nella materia alimentare così come in altri settori, non può difatti considerarsi una valida risposta alle esigenze appena menzionate, che richiederebbero un più massiccio intervento di depenalizzazione e risistemazione della parte speciale del diritto penale. Non si tratta di abbandonare l'idea di restituire centralità al codice e arrestare il dilagare della legislazione complementare, quanto piuttosto di prendere atto che, allo stato attuale, l'inserzione di una data disciplina all'interno del codice penale non garantisce di per sé una maggiore "conoscibilità" dei precetti penali, né tantomeno una maggiore protezione degli interessi coinvolti.

Non essendo questa la sede per discutere di purtroppo improbabili riforme di carattere generale, deve allora conclusivamente manifestarsi sostanziale apprezzamento per il disegno di riforma degli illeciti in materia alimentare avanzato

116 V. *supra*, nota 109 e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

dalla Commissione Caselli che, ferme talune riserve sopra esposte, garantisce un uso prudente e razionale dello strumento penale, in felice controtendenza rispetto alla bulimia incriminatrice che ha animato la legislazione più recente. Non paiono invece ancora maturi i tempi per un innesto dell'intera disciplina degli illeciti alimentari all'interno del più "unitario" *corpus* codicistico che, a dispetto di un'apparente semplificazione, finirebbe per accrescere i problemi che lo stesso principio della riserva di codice si propone di risolvere.

ILP