

**FAKE FOODS E NOVEL FOODS.  
LA SICUREZZA ALIMENTARE  
TRA VECCHIE CRITICITÀ E NUOVE PROSPETTIVE**

di

Giuseppe Alesci

(Dottore di ricerca, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*)

Sommario: 1. La sicurezza alimentare - 2. Le radici delle frodi alimentari: uno spaccato storico - 3. La precaria piramide punitiva dell'*agri-food criminal law* - 4. I vani tentativi di una razionalizzazione del sistema - 5. Dall'*impasse* alla schizofrenia: lo stato di una politica criminale estremamente confusa - 6. Intanto in Europa...: *novel foods* e l'approccio di tipo precauzionale - 7. Brevi considerazioni conclusive: l'esigenza di semplificazione in una prospettiva garantista.

1. Il prosciutto di Parma, apprezzato in tutto il mondo, ma importato dall'estero e trasformato in prodotto locale falsificando il marchio di provenienza. La mozzarella di bufala (il cd. "oro bianco" della Campania), inquinata dalle cagliate tedesche spedite in gran quantità in Italia; o, ancora, il riciclo dei formaggi scaduti provenienti dall'Asia e dai Paesi dell'Est e destinati a diventare eccellenze del *made in Italy*<sup>1</sup>. I pomodori pachino che arrivano dal Nordafrica e vengono venduti come siciliani, così come il triplo concentrato originario dell'Agro nocerino-sarnese, la patria del San Marzano<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si tratta di alcuni esempi tratti dall'interessante libro-inchiesta di M. Monti - L. Ponzi, *Cibo Criminale. Il nuovo business della mafia italiana*, Roma 2013, sul grande giro d'affari basati sui prodotti falsamente etichettati *made in Italy*, sulle sofisticazioni alimentari e le manovre della criminalità organizzata per impossessarsi dei fondi europei.

<sup>2</sup> Risale al Giugno 2021 la notizia (diffusa come operazione "Scarlatto due") di un maxi sequestro presso un'azienda dell'Agro Nocerino Sarnese, *leader* nel settore conserviero, di una partita di ben 821 tonnellate di concentrato di pomodoro di provenienza egiziana, del valore di circa un milione di euro, risultato contaminato da pesticidi presenti in misura maggiore a quanto normativamente consentito, sussistendo così il concreto rischio di nocività per la salute umana. Peraltro, poche settimane prima vi era stata un'altra significativa attività investigativa (nota come operazione "Scarlatto"), condotta sempre dalla Procura della Repubblica di Nocera Inferiore, con la quale erano state sequestrate migliaia di tonnellate di concentrato di pomodoro di provenienza estera, fraudolentemente inserito nel ciclo produttivo per realizzare conserve alimentari illecitamente commercializzate come "pomodoro 100% toscano". Per la Coldiretti, il sequestro, in una zona tradizionale di produzione come la Campania, conferma l'allarme per l'aumento delle importazioni in Italia di derivati di [La legislazione penale](#)

Sono questi alcuni esempi del mercato dei *fake foods*, prodotti alimentari adulterati, alterati, sofisticati o contraffatti per origine, qualità e/o etichetta, distribuiti ovunque nel mondo<sup>3</sup>. Un *business* globale da 60 miliardi di euro l'anno che è destinato a crescere esponenzialmente<sup>4</sup>: le attività di sperimentazione e manipolazione genetica sugli alimenti, nonché l'applicazione al settore alimentare dei grandi processi industriali di produzione e distribuzione, allontanano infatti il consumatore dai luoghi di produzione dei beni di consumo<sup>5</sup>, facilitando le contraffazioni e, con esse, esponendo a nuovi pericoli (e rischi) la sicurezza alimentare.

Il legislatore, così, è stato costretto a intervenire a più riprese per offrire una regolamentazione adeguata all'evoluzione della materia. La natura capillare delle risposte legislative, tuttavia, spesso fuorviate da istanze ultra-securitarie di natura emotiva dipese da ciclici scandali alimentari<sup>6</sup>, ha delineato un quadro della disciplina di settore esasperato (e a tratti incoerente), con evidenti ripercussioni in tema di effettività di una tutela articolata su livelli differenziati<sup>7</sup>. La sensibilità della disciplina

---

pomodoro del 23% nel primo bimestre del 2021 soprattutto dalla Cina con quantitativi che sono però praticamente raddoppiati dall'Egitto (+83%) rispetto allo scorso anno. Fonte tratta dal quotidiano *online Italia a Tavola*, 8 giugno 2021.

<sup>3</sup> È bene chiarire fin da subito, anticipando ciò che verrà approfondito in seguito, che adulterazione (è il caso del vino al metanolo per aumentarne la gradazione), sofisticazione (la mozzarella al perossido di benzoile con effetto sbiancante), alterazione (i vini fermentati con invertasi, o mozzarella prodotta con caseina) e contraffazione (margarina proveniente da grassi minerali) di alimenti rappresentano condotte tipiche della medesima categoria di reato, ovvero la cd. frode alimentare, a sua volta distinta, secondo gli orientamenti più comuni della dottrina, in "frode sanitaria", relativa a ipotesi in cui la manipolazione del prodotto espone al pericolo o lede la salute del consumatore, e in "frode commerciale", che comprende tutte le azioni fraudolente sugli alimenti che, non determinando un concreto o immediato pericolo per la salute pubblica, favoriscono illeciti profitti a danno di terzi o del consumatore.

<sup>4</sup> Neanche l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha fermato le frodi agroalimentari: in Italia, secondo il Report 2020 pubblicato sul sito del Mipaaf relativo all'attività operativa dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICQRF) avente ad oggetto gli interventi contro frodi, fenomeni di *italian sounding* e contraffazioni ai danni del *made in Italy* agroalimentare e dei consumatori, nonché il contrasto alla criminalità agroalimentare, nel 2020 sono state iscritte 159 notizie di reato per frodi agroalimentari e 4.119 contestazioni amministrative, a cui si aggiungono 4.762 diffide emesse nei confronti degli operatori della filiera.

<sup>5</sup> Per esprimere questo concetto si è soliti usare l'espressione «dalla fattoria alla tavola», peraltro ricavata dal Libro Bianco del 12 gennaio 2000 sulla sicurezza alimentare della Commissione europea. Si tratta di un provvedimento redatto allo scopo di delineare l'insieme delle azioni necessarie a completare e aggiornare la legislazione dell'Unione Europea in materia.

<sup>6</sup> Si pensi all'allarme sociale creato da talune drammatiche vicende che periodicamente (e quasi ciclicamente) hanno condotto a risposte legislative emergenziali tutt'altro che ponderate: si pensi allo scandalo negli anni '50 dell'olio d'oliva, sofisticato con olio di tè o olio sintetico; alla pasta prodotta con farina di grano tenero con l'aggiunta di colla di pesce per la tenuta in fase di cottura; allo scandalo negli anni '80 del vino al metanolo, con molte persone intossicate e alcuni decessi; o ancora, all'uso fraudolento di anabolizzanti negli allevamenti bovini per aumentarne le *performances* con conseguenti ripercussioni sul settore carne; all'impiego di coloranti sintetici di colore rosso nel peperoncino per renderlo di colore più brillante; al trattamento artificioso del tonno fresco col monossido di carbonio (CO) per renderlo rosso ciliegia a differenza del suo colore naturale (rosso cupo); all'impiego di solfiti o nitrati come stabilizzatori del colore rosso delle carni macinate e il conseguente scandalo della "mucca pazza" diffusasi a metà degli anni '90.

<sup>7</sup> Come si approfondirà in seguito, la tutela della materia agro-alimentare è apprestata attraverso un modello sanzionatorio scalare: dall'illecito di natura delittuosa a quello di natura contravvenzionale, da quello depenalizzato a quello amministrativo fin dall'origine.

verso i postulati della scienza, e le mutevoli nozioni tecnico-scientifiche di riferimento, riguardanti ad esempio le caratteristiche funzionali degli alimenti, rendono infatti fragile la certezza delle prescrizioni normative, ramificate tanto nel diritto penale quanto in quello civile e amministrativo<sup>8</sup>.

È pur vero, tuttavia, che la complessità della stratificazione del diritto alimentare, costituita da fonti di ogni ordine e grado (internazionali, europee e nazionali, di *hard* come di *soft law*) non meraviglia, considerato che coinvolge istanze di tutela estremamente differenziate: non rilevano soltanto l'igiene, l'integrità e la genuinità degli alimenti, e dunque più in generale la salute dei consumatori, ma anche - e peraltro in modo non esaustivo - l'economia pubblica, la lealtà commerciale, gli interessi economici di particolari categorie di produttori, la circolazione dei prodotti, la corretta informazione, la specificità e l'origine territoriale della produzione, l'attività agricola, gli interessi fiscali dello Stato<sup>9</sup>.

Si tratta di interessi che, pur declinati in termini estremamente differenziati, gravitano tutti attorno al comune denominatore della "sicurezza alimentare". Affermatasi con prepotenza come nuovo bene giuridico, figlia della modernità e dell'evoluzione scientifica, la sicurezza alimentare si presenta oggi come eterogenea, polimorfica e dal contenuto ancora sfuggente, prospettando di sé diverse definizioni. Comunemente identificata con la c.d. *food security*, intesa come diritto al cibo o, meglio, come «la garanzia di un accesso fisico, economico e sociale a un'alimentazione sufficiente, sicura e nutritiva, adeguata a tutti, e dunque quale disponibilità dell'uomo agli approvvigionamenti alimentari minimi per soddisfare il suo bisogno naturale ed irrinunciabile»<sup>10</sup>, la sicurezza alimentare, nella sua dimensione giuridica, va invece qualificata come *food safety*, da intendersi (per quanto genericamente) come sicurezza

<sup>8</sup> Dal punto di vista strettamente penalistico, lo scarso tasso di determinatezza delle singole fattispecie, nonché, più in generale, una complessiva carenza dei canoni di certezza e prevedibilità costituiscono gli effetti naturali del "tradizionale" disordine della normativa alimentare, che si ripercuote inevitabilmente tanto sulla conoscibilità dei precetti sanzionati quanto sulla coerenza del sistema di tutela penale.

<sup>9</sup> Nello stesso senso, si veda D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare*, 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, 22; o ancora, A. Bernardi, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *RTrimDPenEc* 2002, 67; più di recente, fra gli altri, A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da C. Grosso - T. Padovani - A. Pagliaro, IX, Milano 2013.

<sup>10</sup> Queste definizioni sono state elaborate nel corso del *World food summit* della Fao tenutosi a Roma nel 1996 e, di fatto, riassumono quanto già risulta giuridicamente riconosciuto da molte fonti di diritto internazionale a partire dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948. In questa chiave di lettura, tra le voci più qualificate della dottrina, si veda S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, in [www.saperedemocratico.it](http://www.saperedemocratico.it) 2011, che riconosce la *food security* come «uno dei più fondamentali tra i diritti fondamentali», osservando che «[...] il diritto al cibo, e più precisamente alla sicurezza alimentare, obbliga a un approccio nuovo, a una riconsiderazione delle tre categorie fondamentali del pensiero politico, etico e giuridico - la libertà, la dignità, l'eguaglianza - e dello stesso diritto alla vita, la cui dimensione sociale si comprende ancora meglio proprio attraverso l'approccio del diritto al cibo». Per un approfondimento ulteriore, si veda, *ex multis*, M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. alim.*, 3/2015, 34-44.

dei prodotti alimentari rispetto alla loro produzione, manipolazione, preparazione e conservazione<sup>11</sup>. Nondimeno, ricondotto alle coordinate che qui più direttamente rilevano, appare chiara la relazione con il bene della “salute”, tanto individuale quanto collettiva, di cui appare costituire un predicato in cui *security* e *safety* convergono reciprocamente, costituendo l’uno la premessa dell’altro<sup>12</sup>.

La sicurezza alimentare costituisce, dunque, un bene dalla titolarità nel contempo individuale e diffusa, mostrando una bipolarità teleologica<sup>13</sup> che lo qualifica come bene intermedio, di categoria, a carattere strumentale, ponendosi tra la sfera di tutela della salute pubblica e lo scopo ultimo della tutela stessa. Ecco, allora, che «i reati specificamente agroalimentari costituiscono un nucleo importante, non separabile concettualmente, ma in parte solo geograficamente, dalla restante disciplina della salute. Un binomio che rievoca quello tra rischio e pericolo: il rischio come contrassegno della sicurezza alimentare, il pericolo come contrassegno dei reati contro la salute pubblica»<sup>14</sup>. La delicatezza di questo rapporto, affiancata alla fisiologica complessità della materia, ha imposto nel tempo la predisposizione di meccanismi di tutela dalla natura inevitabilmente preventiva (oggi anche precauzionali<sup>15</sup>), principalmente modellati su di una anticipata analisi dei pericoli (oggi anche rischi) individuati attraverso i postulati della scienza<sup>16</sup>. Modelli, peraltro, che,

---

<sup>11</sup> È bene precisare, per completezza, che nel concetto di sicurezza alimentare in senso ampio e lato si tende generalmente a far rientrare anche la *food defense*, usato dalla *US Food and Drug Administration* (USDA), *Department of Homeland Security* (DHS), per definire le attività connesse alla protezione delle derrate alimentari del proprio Paese da atti intenzionali di contaminazione o manomissione.

<sup>12</sup> Cfr. M. Ramajoli, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, in *Amministrare* 2015, 271-292. È anche vero, tuttavia, che immaginare la sicurezza alimentare come una entità monocorde e indifferenziata non sarebbe corretto, anzitutto, per l’intrinseca ontologica diversità tra le due dimensioni della *security* e della *safety*; in secondo luogo, per la necessità di essere scomposta e dettagliata innanzi al contesto di riferimento. Così F.F. Tuccari, *Prolegomeni a uno studio in tema di sicurezza alimentare*, in *Riv. di storia e politica internazionale*, 2/2016, 441 ss.

<sup>13</sup> In termini di bipolarità teleologica della sicurezza alimentare si veda 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*, a cura di L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo, Milano 2014.

<sup>14</sup> Si esprime così M. Donini, *Il progetto 2015 della commissione Caselli*, in *DPenCont*, 1/2016, 5-30; si veda anche Id., *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in *CP*, 12/2010, 4463 ss.

<sup>15</sup> Il principio di precauzione, ormai noto nella disciplina penalistica, consente di intervenire in situazioni di incertezza scientifica sull’esistenza o sulla portata dei rischi per la salute, ed è da molti individuato quale strumento di reazione alla insicurezza provocata dall’incertezza scientifica e dal progresso tecnologico. In materia alimentare ha trovato una sua espressa definizione, sia in ambito europeo, nell’art. 7 Regolamento 178/2002/CE, sia in ambito nazionale, nell’art. 107 co. 4 e 5 d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (cd. codice del consumo). Sul punto, tra gli altri, D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 21 luglio 2011; E. Corn, *Il principio di precauzione nel diritto penale*, Torino 2013; A. Orsina, *Rischio da incertezza scientifica e modelli di tutela penale*, Torino 2015.

<sup>16</sup> Il modello di prevenzione dei rischi è ormai connaturato in campi, come quello alimentare, in cui vi è un primato della tecnica e della scienza che consente, attraverso la predisposizione di articolati presidi di vigilanza e controllo - in senso sia orizzontale, cioè provenienti dagli stessi produttori, sia verticale, da parte delle Autorità sanitarie -, di favorire la sicurezza alimentare. Per un approfondimento, si veda L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *DPenCont*, 4/2013, 279 ss.; F. Adornato, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 3/2012, 405-414.

attraverso l'approntamento di adeguati meccanismi di *accountability* e di trasparenza, sono imperniati sulla disciplina della auto-responsabilizzazione dei produttori, dei certificatori, dei distributori, ma anche dei consumatori, e dunque, di tutti i soggetti della filiera<sup>17</sup>.

Eppure, l'affermazione del concetto di sicurezza alimentare, anziché costituire un valore aggiunto alla disciplina, ha finito per aggravare una – peraltro - già presente confusione del legislatore, che ha continuato a regolamentare la materia senza una riconoscibile razionalità politico-criminale, favorendo l'inestricabile intreccio di disposizioni già appesantite dalle costanti interazioni tra normative di epoche differenti.

2. La frode alimentare, come si ricava da diverse fonti storiche, è da considerare una delle attività criminose più antiche e saldamente radicate nella vita sociale<sup>18</sup>.

Numerose denunce di pratiche commerciali fraudolente, infatti, si ritrovano già nella Bibbia: il profeta Amos (vissuto intorno al 750 a.C.) si fa interprete della voce di Dio, che si indigna con quelli che aspettano l'occasione per vendere il frumento riducendone il volume e accrescendone il peso con bilance false, commerciando e speculando sugli scarti del grano<sup>19</sup>. In alcuni documenti dell'antico Egitto, invece, è narrato che all'epoca dei Faraoni la commestibilità delle carni macellate venisse certificata da appositi pubblici funzionari. La sanzione per il truffatore alimentare recidivo era la morte<sup>20</sup>. La prevenzione della sicurezza alimentare era tema affrontato anche nell'antica Grecia ove, innanzi alla cattiva abitudine di trattare il vino con sostanze che ne alteravano la composizione per spacciare il novello per vino d'annata, era stato istituito un corpo speciale di magistrati - *gli agorami* - con funzioni di polizia del mercato affinché «provvedessero che i venditori e i compratori si comportino con onestà e non usino menzogne»<sup>21</sup>.

Le frodi alimentari erano frequenti anche durante l'età romana. Come si ricava dalle descrizioni di Plinio il Vecchio nella sua *Naturalis historia*, nella vendita del pane

---

<sup>17</sup> Ciò è vero soprattutto con riguardo ai cd. *novel foods* e agli OGM, dove il rischio da "ignoto" è maggiore. In argomento, si rinvia ai contributi contenuti in Aa.Vv., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano 2002.

<sup>18</sup> Per un interessante spaccato della storia delle frodi alimentari, dalle origini sino all'età moderna, si rinvia alla lettura di G. Nebbia - G. Menozzi, *Breve storia delle frodi alimentari*, in *Alimentazione e salute*, a cura di S. Canepari, C. Maltoni, F. Saccani, Forlì 1986, 60-68; si veda anche G. Stea, *Elementi per un'analisi del reato alimentare tra rischio, pericolo e necessità di prevenzione*, in *Riv. dir. alim.*, 2/2018, 42-71.

<sup>19</sup> È questo quanto si legge nella *Bibbia*, Amos, 8, 5-6.

<sup>20</sup> Tanto si apprende anche dal Codice di Hammurabi, re di Babilonia dal 1792 al 1750 a. C., con riferimento alla produzione della birra; in particolare, la legge 108 recitava «Se una taverniera tenutaria di una taverna non accetta frumento secondo il peso lordo per il pagamento della birra, ma prende denaro, o se ricevendo il frumento, annacqua la birra, sia condannata e gettata nell'acqua». Cfr., ancora G. Nebbia, *Aspetti storici del problema del controllo della qualità delle merci nel mondo antico e nel Medioevo*, in *Quaderni di Merceologia* 1962, 327-380.

<sup>21</sup> Così Teofrasto, *Framm.*, XCVIII pubblicato nel *Codice civile degli Ateniesi*, in *Le orazioni di Demostene*, a cura di F. Mariotti, Firenze 1877, III, 583.

i fornai erano soliti aggiungere alla farina di frumento una terra bianca, molle al tatto e dolce di fragranza, denominata *leucogea*, proveniente da un'area di scavo posta tra Napoli e Pozzuoli, per renderlo più pesante; o ancora, consuete risultavano le frodi sull'origine di alcuni vini della Gallia, colorati artificialmente tanto da non potersi rinvenire con facilità l'autentica denominazione di *vinum Falernum*<sup>22</sup>.

Nonostante la diffusione delle pratiche di contraffazione nel commercio al dettaglio, la scarsità di frammenti pervenuti non consente una ricostruzione precisa, tanto dell'epoca classica quanto di quella giustiniana, dell'allora sistema di repressione. Dalle fonti rinvenute, infatti, non è chiaro se il *crimen falsi* fosse perseguito nel pubblico interesse quale *crimen publicum* o sostenuto dall'accusa volontaria quale *crimen privatum*<sup>23</sup>. È certo, tuttavia, che, soprattutto sotto l'impero, la necessità di reprimere la molteplicità delle pratiche scorrette che ostacolavano lo sviluppo dei traffici commerciali (*adulterare, corrumpere, imitare, vitiare*, oltre che *falsare*) condusse alla configurazione di una nuova figura criminosa, il *crimen stellionatus*, così detto da *stellio*, ovvero una specie di rettile dalla pelle macchiata e variegata in grado di mutare facilmente colore, così da lasciar intendere anche il significato tratteggio di truffatore o imbroglione<sup>24</sup>. Un delitto in realtà privo di unità logica rigorosa e di precisi criteri distintivi, che serviva come mezzo sussidiario per reprimere atti dolosi non riassunti sotto la figura criminosa del *falsum*, e però caratterizzati dall'inganno e dalla frode improbi, con punibilità *extra ordinem* e quindi esclusa dalle *quaestiones publicae*; si lasciava così al magistrato la determinazione arbitraria della pena in termini di *coercitio* (e non di *poenitio*), valutata in ragione della gravità dei danni arrecati alla pubblica sicurezza, all'economia e alla moralità<sup>25</sup>. Nella romanità, dunque, le condotte ingannevoli commesse nei traffici commerciali erano essenzialmente considerate un'offesa patrimoniale arrecata al privato, e quindi carente di un interesse generale alla repressione del fatto come reato.

Per la rilevanza pubblicistica di tale tipologia di condotte si dovrà attendere il Medioevo. La natura "pubblicistica" riconosciuta al commerciante o al produttore,

<sup>22</sup> Così L. Gabba, *Adulterazione e falsificazione degli alimenti*, Milano 1884, 2-3.

<sup>23</sup> Circa la difficoltà di reprimere efficacemente le diverse forme di contraffazione, nonostante l'indubbia diffusione di contrassegni con lo scopo di rappresentare la proprietà su determinate merci o di indicarne il luogo di produzione e testimoniare l'abilità manifatturiera del suo artefice, si veda G. Marino, *Appunti sulla falsificazione del marchio nel diritto romano*, in *Zeitschrift der Savigny – Stiftung für Rechtgeschichte, Romanistische Abteilung*, Wien – Köln 1988, 771, che esclude di poter trarre un argomento utile dall'applicazione della *poena falsi* all'assunzione e all'uso di un falso nome.

<sup>24</sup> Nella voce *Stellionato* di G. Crivellari, in *Diglt*, XXII, Torino 1895, 496, si fa risalire all'improbabile astuzia che gli antichi attribuivano a tale animale l'analogia con la frode, reputando come la pelle fosse un rimedio efficacissimo contro l'epilessia: «lo stellione ciò conoscendo, tosto ch'è, per cambiarla, la perdeva, se la divorava onde sottrarre all'uomo un medicinale così poderoso». Per un approfondimento si veda anche E. Volterra, *Stellionatus*, in *Scritti Giuridici. Diritto criminale e diritti dell'antico oriente mediterraneo*, VII, Napoli 1999.

<sup>25</sup> Nelle *Recitazioni di Einaccio* si legge che la pena dello stellionato era «straordinaria e arbitraria, in modo, però, che negli ignobili non ecceda lo scavo delle miniere, e nei nobili la relegazione o pure la rimozione dall'ordine di cui fan parte».

infatti, consentiva una tutela più efficace dell'attività mercantile dalle pratiche di inganno, ora ricondotte alla violazione della *fides pubblica*<sup>26</sup>. Si tratta di una ricostruzione che rimarrà pressoché immutata, sia pur con qualche oscillazione, sino ai codici preunitari<sup>27</sup> (si pensi a quello Sardo<sup>28</sup> e a quello Toscano<sup>29</sup>) che, per arginare la diffusione del fenomeno della contraffazione favorito dai primi processi di produzione alimentare della società industriale, affiancavano alle varie figure di falso, riunite sotto l'unica denominazione della fede pubblica, alcune ipotesi di reato relative alla diffusione di alimenti nocivi qualificandole come delitti contro la persona<sup>30</sup>.

La *ratio* dell'incriminazione, volta a tutelare l'ordinato e leale svolgimento dei rapporti commerciali, garantendo nel contempo l'interesse al mantenimento della fiducia negli scambi e al rafforzamento dell'ordine economico generale, viene confermata anche successivamente all'Unità d'Italia con il codice Zanardelli del 1889, che tra i delitti contro la fede pubblica (Titolo VI) inseriva quelli «di frode nei commerci, nelle industrie e degli incanti». È in questo preciso momento storico, tuttavia, che la frode alimentare assume definitivamente una nuova identità; grazie alla razionalità del pensiero illuministico, infatti, si intuisce che le pratiche menzognere e ingannevoli rappresentavano qui un pericolo anche per la salute del consumatore e, più in generale, per quella della collettività. Viene così inserito, tra i delitti contro l'incolumità pubblica (Titolo VII), un capo dedicato ai delitti contro la sanità e l'alimentazione pubblica (Capo III), modulato sulla diffusione di elementi nocivi. In virtù di questa nuova prospettiva, viene emanata anche la prima legge in materia di sicurezza alimentare (l. 22 dicembre 1888 n. 5849 rubricata «Tutela

---

<sup>26</sup> In tal senso depongono le fonti storiche. Tra le pratiche più diffuse vi era l'utilizzo di farine mescolate con granaglie ammuffite per produrre il pane. O, ancora, a Venezia negli statuti corporativi del '300 facevano giurare a mugnai e biadaioi di non mettere grano e fieno di buona qualità in cima ai sacchi, lasciando al di sotto i chicchi scadenti e l'erba medica. Nella stessa epoca, alla Corte di Avignone, Troiante da Fermo usava confezionare polpette con carne umana degli impiccati, finché venne scoperto e giustiziato a sua volta. Ancora, nel XIV sec., il notaio toscano Francesco da Barberino diffidava le pollivendole dal riempire il gozzo di pernici e capponi per farli pesare di più, ammonendo anche le verduraie di non aggiungere foglie fresche alla frutta marcia. Cfr. M. Montanari, *Storia e cultura dei piaceri della tavola dall'Antichità al Medioevo*, IX, Roma – Bari 1989.

<sup>27</sup> Il “balzo” storico appare inevitabile, rinviando per una precisa ricostruzione dell'evoluzione della storia delle frodi alimentari, secolo dopo secolo, all'interessante articolo di S. Masini, *Frammenti per una storia delle frodi alimentari*, in *Dir. agroalim.* 2017, 313–356.

<sup>28</sup> Il Codice penale Sardo per il Regno di Sardegna fu promulgato dal re Carlo Alberto di Savoia il 26 ottobre 1839 ed entrò in vigore il 15 gennaio 1840. Il testo fu modificato e (ri)promulgato nel 1859 da Vittorio Emanuele II, e rimase in vigore (seppur con alcuni limiti territoriali) anche nel neonato Regno d'Italia fino all'emanazione del codice penale italiano del 1889.

<sup>29</sup> Il Codice penale del Gran Ducato di Toscana è stato pubblicato da Leopoldo II nel 1853 e rimase in vigore sino alla promulgazione del Codice Zanardelli.

<sup>30</sup> Nel Codice Toscano i delitti contro la fede pubblica erano collocati al Titolo V. In particolare, nel Capo IV, «di altre specie di falsità», l'art. 265 sanzionava «la dolosa fabbricazione o l'uso doloso di pesi o misure, maggiori o minori nel giusto» con la reclusione da un mese a tre anni di carcere. Nel Titolo VII, invece, dedicato ai delitti contro la persona, al Capo VI («dell'avvelenamento di comune pericolo»), vi era la prescrizione di cui all'art. 356, che sanzionava «chiunque, con l'animo di far lucro, ha scientificamente mescolato alle vittuaglie, alle bevande, ai medicinali, o ad altre merci, che spaccia, sostanze pericolose alla salute».

dell'igiene e della sanità pubblica»), con la quale tra l'altro si istituiva, presso ogni provincia, il Servizio pubblico Veterinario, con il compito di eseguire ispezioni nei macelli e negli spacci di carne dei comuni particolarmente ricchi di bestiame<sup>31</sup>.

La nuova identità della frode agroalimentare trova conferma anche nel codice Rocco, con la previsione - ancora attuale - di diverse ipotesi delittuose (comunemente definite "frodi sanitarie") incentrate sul concetto di pericolosità per l'incolumità pubblica (Titolo VI, Capo II, artt. 439 - 444 Cp)<sup>32</sup>. Anche la frode propriamente commerciale, liberandosi di un ormai anacronistico riferimento alla fede pubblica, si rinnova ridefinendo il proprio oggetto di tutela in termini di fiducia del corpo sociale in determinati oggetti o simboli sulla cui genuinità o autenticità deve potersi fare affidamento al fine di rendere certo e affidabile il traffico economico e/o giuridico. Dinanzi alla mutata realtà economica e alla nuova struttura sociale, infatti, il legislatore intuisce la necessità di presidiare un interesse maggiormente legato agli scambi commerciali, a tutela sia della platea dei consumatori sia dei produttori e commercianti, quale l'osservanza di un costume di lealtà e correttezza nello svolgimento del commercio; un clima generale di diffidenza, infatti, avrebbe costituito un intralcio ai traffici commerciali con il conseguente turbamento del sistema economico nazionale. Il concetto di ordine economico si sostituisce così a quello di fede pubblica, con la previsione di una serie di ipotesi delittuose che, per le modalità e le circostanze tipizzate, recano un danno concreto all'economia pubblica (Titolo VII, Capo II, artt. 515 al 517 *quater* Cp)<sup>33</sup>.

3. Il percorso evolutivo della disciplina, sinteticamente ricordato nello spaccato storico appena riassunto, se da un lato mette in luce tracce di sorprendente continuità modale nelle tipologie di frodi alimentari susseguitesi nel tempo, dall'altro ne evidenzia anche il continuo mutare, con la conseguente necessità per l'ordinamento giuridico di adeguarsi al divenire della contemporaneità e della percezione culturale.

In effetti, come era inevitabile che accadesse, la normativa in materia agroalimentare è stata oggetto di costanti interventi di riforma che, ramificandone gli aspetti interdisciplinari, l'hanno significativamente ampliata in misura proporzionale

---

<sup>31</sup> Seguirono, poi, per citare gli interventi più significativi, il r.d. 3 agosto 1890, n. 7045, «Regolamento speciale per la vigilanza igienica sugli alimenti, sulle bevande e sugli oggetti di uso domestico»; o, ancora, il r.d. 26 aprile 1928 n. 1265, «Vigilanza sanitaria delle carni», e il r.d. 27 luglio 1934 n. 1265, cd. "Testo unico delle leggi sanitarie".

<sup>32</sup> Si tratta di ipotesi peculiari con cui si incrimina l'avvelenamento o l'adulterazione di acque o di sostanze alimentari (artt. 439 e 440 Cp), o il commercio delle stesse sostanze contraffatte, adulterate o nocive (artt. 442 e 444 Cp).

<sup>33</sup> Anche qui il richiamo è soltanto accennato per essere poi approfondito nel *par. §3*. Sommarariamente, le previsioni riguardano la frode nell'esercizio del commercio, la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. In una visione antropocentrica, non esulano dalla tutela della salute pubblica e, dunque, in termini di sicurezza alimentare, le previsioni in materia ambientale di cui agli artt. 452 *bis* ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (e successive modifiche).



ai nuovi pericoli generati dall'evoluzione dei processi di produzione, trasformazione e distribuzione.

La proliferazione, per la verità abbastanza confusa, di illeciti alimentari *extra codicem* ha tuttavia assunto negli anni una chiara identità sanzionatoria. Si è così dosata la tutela in relazione al grado di offesa dei beni protetti, individuati ora nella salute pubblica, ora nell'economia pubblica, ed esposti ora a un mero rischio - eventualmente ancora incerto -, ora a più invasive ipotesi di pericolo, ora a un preciso danno<sup>34</sup>. La eterogeneità della portata offensiva delle differenti ipotesi di frodi alimentari tipizzate, principalmente distinte in frodi sanitarie da un lato e frodi commerciali dall'altro, ha condotto il legislatore ad apprestare un quadro sanzionatorio "scalare", tendenzialmente articolato su tre livelli in cui sono coinvolti tutti gli strumenti tipici del sistema sanzionatorio, dall'illecito amministrativo alla contravvenzione, sino al delitto<sup>35</sup>.

Procedendo in ordine crescente, alla base della piramide punitiva si collocano gli illeciti amministrativi. Nonostante la loro incredibile quantità<sup>36</sup>, e la loro sensibile eterogeneità, si tratta di ipotesi accomunate dalla marcata connotazione preventiva che, non incidendo direttamente sulla salubrità o nocività dell'alimento, perché soltanto prodromiche alla realizzazione di fatti pericolosi, presentano un grado di lesività esiguo, ma al contempo indispensabile in ragione della loro funzione di etero-integrazione normativa dei precetti penali. Infatti, la maggior parte di questi - prodotti

---

<sup>34</sup> Cfr., *ex multis*, D. Castronuovo, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427*, in *Sistema penale*, 14 dicembre 2020. Lo stesso A. si esprime già in questi termini in *Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *RTrimDPecEc* 1997, 640, in cui afferma che il pericolo astratto, tipico del diritto penale alimentare, suscita l'immagine di una «categoria onnivora».

<sup>35</sup> La classificazione "su tre livelli" della disciplina in materia alimentare è ormai una costante della dottrina più autorevole, cui si rinvia per un approfondimento. Tra gli altri, cfr. A. Bernardi, *op. cit.*, 64 s.; D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare*, cit., 23 ss.; Id., *Depenalizzazione e modelli di riforma penale: il "paradigma" del sistema di illeciti in materia penale*, in *IP* 2001, 303; A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 273 ss.; ancora, S. Corbetta, *I delitti contro l'incolumità pubblica. I delitti di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. Marinucci - E. Dolcini, II, Padova 2014, 124 ss. Il modello tripartito è stato più di recente ripreso da L. Tumminello, *op. cit.*, 272 ss.; G. Toscano, *Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari: riflessioni de iure condendo (anche) nella prospettiva della riserva di codice*, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu), 4 febbraio 2019, 11 ss. *Contra*, 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 *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre expo 2015*, a cura di Biscotti - Lamarque, Torino 2015, 40 ss.; o, ancora, Id., *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, in *DPenCont* 2016, 1. L'A., infatti, ritiene che oggi esistano cinque modelli di intervento legislativo in materia alimentare, qui solo brevemente accennati: 1) un modello precauzionale puro, che oscilla tra il diritto penale e quello amministrativo, tipico ad esempio degli OGM; 2) un modello di tutela amministrativa, caratterizzato da ipotesi minori di pericolo astratto - presunto o di rischio; 3) un modello propriamente contravvenzionale; 4) un modello codicistico riservato ai delitti contro la salute pubblica; 5) un modello - residuale, a tutela dell'integrità individuale e della vita.

<sup>36</sup> Ad oggi gli illeciti amministrativi agro-alimentari registrati dal sistema informativo dell'ICQRF, cioè l'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e la repressione delle frodi presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, sono circa un migliaio. Cfr. R. Mirabelli, *Il ruolo del Ministero della salute nell'attuazione delle norme in materia di sicurezza alimentare*, in *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale, ed europeo*, a cura di C. Bottari, Santarcangelo di Romagna 2015, 45 ss.

dalla depenalizzazione operata dal d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507<sup>37</sup>, ma provenienti anche da numerose leggi speciali<sup>38</sup> e dai decreti attuativi della abbondante opera di regolazione sovranazionale avviluppata nel tempo<sup>39</sup> - riguardano prevalentemente violazioni di prescrizioni commerciali o in materia di imballaggio, genuinità, composizione, igiene, confezionamento, tenuta dei registri, documenti di accompagnamento, etichettatura, denominazioni, contrassegni, informazioni, autorizzazioni, omesse comunicazioni, detenzioni non giustificate. A titolo esemplificativo, si pensi al d.lgs. 5 aprile 2006 n. 190, che sanziona le violazioni delle disposizioni di cui all' art. 18, in materia di rintracciabilità del prodotto, e agli artt. 19 e 20, relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato degli alimenti, previste dal Regolamento 178/2002/CE<sup>40</sup>; o, ancora, alle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. 15 dicembre 2017 n. 231, relativo alle violazioni degli obblighi di etichettatura introdotti dal Regolamento 1169/2011/UE<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Sui modesti effetti del d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, con cui si è peraltro proceduto alla depenalizzazione, pressoché totale, anche del sistema sanzionatorio presente nella l. 30 aprile 1962 n. 283, con l'eccezione delle ipotesi contravvenzionali di cui agli art. 5, 6 e (in parte) 12., si veda *infra* §4.

<sup>38</sup> Sommarariamente, il riferimento è alle numerose leggi speciali volte a disciplinare particolari categorie di alimenti o bevande (ad esempio, in materia di formaggi, vini, bevande, ovo prodotti, carni fresche, molluschi), o anche di singoli alimenti (ad es. burro, caffè, miele), oppure specifici aspetti della disciplina alimentare o singoli sotto settori del campo alimentare (con riguardo, ad esempio, alla pubblicità, al trasporto, alla etichettatura, agli imballaggi, ai surgelati, agli additivi).

<sup>39</sup> Le prime attenzioni europee sulla materia agroalimentare risalgono al Libro verde del 1997 della Commissione, poi confluito nel Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000. Tali documenti hanno ispirato il successivo corpus giuridico comunitario in materia di sicurezza alimentare, avviato con il Regolamento 178/2002/CE (*General food law*) e con cui, istituendo l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, si prevedevano misure minime in tema di informazione dei prodotti lungo tutta la filiera alimentare. Sono seguiti poi il Regolamento 852/2004/CE, Regolamento 853/2004/CE, Regolamento 854/2004/CE, Regolamento 882/2004/CE, la Direttiva 41/2004/UE, e -ad ultimo- il Regolamento 625/2017/UE, che, ad oggi, compongono il cd. "pacchetto igiene", finalizzato a una armonizzazione e semplificazione delle norme in materia di igiene e controllo e di alimenti di origine animale destinati al consumo umano. Le norme introdotte conferiscono la responsabilità per l'igiene dei prodotti alimentari ai vari operatori della catena alimentare che, per mezzo del metodo HACCP - analisi di rischio e punti critici di controllo - eseguito da autorità competenti, garantiscono il rispetto dei requisiti di igiene. Peraltro, in una prospettiva di adeguamento al sistema di controllo europeo sulla filiera agroalimentare, l'Italia ha recentemente adottato i d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 23, 24, 27, e n. 32. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a F. Albisinni, *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 1/2014, 445; Id., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 1/2018, 11-36; L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in *Riv. dir. alim.*, 4/2020, 37-47;

<sup>40</sup> L'art. 18, in particolare, stabilisce l'obbligo da parte degli operatori di predisporre un sistema di tracciabilità degli alimenti o degli animali destinati alla produzione, lungo il corso delle operazioni di produzione, trasformazione e distribuzione. La sua violazione, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 190/2006, prevede, salvo che il fatto costituisca reato, una sanzione amministrativa pecuniaria da 750 euro a 4500 euro. La violazione delle procedure di ritiro dal mercato degli alimenti previste dagli artt. 19 e 20 è, invece, sanzionata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 190/2006, che contiene diverse fattispecie di illecito amministrativo perseguite a seconda della loro gravità.

<sup>41</sup> Nonostante lo sviluppo tecnologico, per quanto riguarda i prodotti alimentari, l'etichetta resta l'unico strumento di immediata fruibilità attraverso cui vengono fornite al consumatore le informazioni relative al prodotto che sta considerando di acquistare. Proprio in considerazione dell'importanza rivestita dalla presentazione, etichettatura e pubblicità degli alimenti, è stato adottato il d.lgs. 15 dicembre 2017 n. 231 (entrato in vigore il 9 maggio 2018), recante la «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento 1169/2011/UE, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento

Sul piano intermedio della piramide si pongono essenzialmente le fattispecie contravvenzionali di frode sanitaria di cui all'art 5 l. 30 aprile 1962 n. 283, relativa «alla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande». Sinteticamente, la prescrizione vieta di 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 non adeguate sotto i profili di igiene, genuinità e purezza e, in generale, della sicurezza<sup>42</sup>. Si tratta di ipotesi strutturate prevalentemente sul pericolo astratto, laddove l'arretramento della soglia di punibilità esprime un'evidente logica preventiva, talvolta anche precauzionale, che connota la disciplina. Di frequente, infatti, ai fini della loro integrazione, rileva la sola violazione dei divieti previsti dalla legge secondo lo schema dei "limiti-soglia" (cd. lista positiva)<sup>43</sup>.

Tale peculiarità attribuisce a queste fattispecie una inderogabile centralità nella complessa disciplina della materia agroalimentare, rappresentando peraltro il "punto zero" per la regolamentazione di produzione e commercializzazione dei prodotti agroalimentari; e ciò, nonostante la clausola di salvaguardia «salvo che il fatto non costituisca più grave reato» li releghi ad assolvere una funzione sussidiaria rispetto ai

---

della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento e della Direttiva 91/2011/UE, ai sensi di quanto già disposto dalla Legge di delegazione europea 2015».

<sup>42</sup> Per una chiara comprensione, si reputa qui indispensabile riportare integralmente il testo dell'articolo appena richiamato: «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) [abrogata] f) [abrogata] 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». Per un'approfondita disamina delle singole condotte contravvenzionali, qui soltanto richiamate, si veda V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Padova 2003, 51 s.; C. Correr, *Tutela igienico - sanitaria degli alimenti e bevande*, Milano 1991, 1107; R. Fresa, *Le fattispecie contravvenzionali della L. 283/1962 (artt. 5, 6, 12)*, in *Trattato di diritto penale, Parte speciale. I delitti contro l'incolumità pubblica e in materia di stupefacenti*, a cura di A. Cadoppi - S. Canestrari - A. Manna - M. Papa, IV, Milano 2010, 436 ss.

<sup>43</sup> In particolare, sembra scivolare in una logica precauzionale la previsione di cui alla lett. c del richiamato art. 5 nella parte in cui fa riferimento alle sostanze alimentari «con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali». La natura dei limiti - soglia, infatti, quando non supportate da conoscenze scientifiche, come in questo caso, ma prevalentemente legate a valutazioni di carattere politico, manifesta una logica precauzionale - prudenziale, riassumibile nel brocardo latino *in dubio pro securitate*. Per alcune osservazioni critiche si veda D'Alessandro, *Il diritto penale dei limiti - soglia e la tutela dai pericoli nel settore alimentare: il caso della diossina*, in *Scritti per Federico Stella*, Napoli 2007, 1133 ss.; o, ancora, L. Tumminiello, *op. cit.*, 294 ss.

delitti codicistici. L'inflazionata applicazione quotidiana, tuttavia, non nasconde importanti debolezze di questa particolare categoria di contravvenzioni: dal diffuso «polimorfismo lessicale»<sup>44</sup> alla loro scarsa rigidità afflittiva, dettata dalla facile oblationabilità a basso prezzo<sup>45</sup>, sino all'appiattimento probatorio conseguente all'indifferenza dolo/colpa.

Il vertice della piramide punitiva è infine occupato dalle fattispecie delittuose contenute nel codice penale, dirette a sanzionare, in modo esclusivo o comunque significativo, illeciti in materia alimentare che offendono beni di natura collettiva ad ampio raggio, identificati ora nella salute pubblica, ora nell'economia pubblica. La prima categoria, comunemente nota come frode "sanitaria", riguarda quelle condotte di pericolo comune - quali, ad esempio, l'avvelenamento, l'adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari, e il loro commercio anche se nocive<sup>46</sup> - capaci di produrre effetti patologici sulla salute della collettività ma senza necessariamente arrecare una offesa a quella di individui determinati<sup>47</sup>. Il danno, infatti, resta generico, non individualizzato e lontano dall'evento lesivo: «si vuole il pericolo, ma non il danno»<sup>48</sup>. Nondimeno, la loro natura eccessivamente dilatata, imperniata su eventi disastrosi difficili da provare, li rende poco cogenti, al punto da essere reinterpretati dalla giurisprudenza in chiave di macro contravvenzioni, identificando il pericolo per la salute pubblica con il superamento di limiti-soglia o con le inosservanze di regole preventive etero individuate<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr., ad es., G. Pica, voce *Illeciti alimentari*, in *ED*, VI, Milano 2002, 444 ss. Il polimorfismo lessicale genera inevitabilmente anche una grande confusione tra ipotesi molto diverse: dalla genuinità (che è un problema di frode commerciale) alla salute, alle inosservanze di regole di autorizzazione o di limiti-soglia sino alla preparazione, ma anche alla vendita di sostanze nocive.

<sup>45</sup> La previsione, alternativa, dell'arresto o dell'ammenda è stata introdotta dalla riforma del 1999 (d.lgs. 507/99), e consente l'estinzione del reato nelle forme dell'oblatione di cui all'art. 162 bis Cp.

<sup>46</sup> Più precisamente, si tratta delle fattispecie di cui al Capo II (Dei delitti di comune pericolo mediante frode), Titolo VI (Dei delitti contro l'incolumità pubblica), che sanzionano l'avvelenamento di acque e 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).

<sup>47</sup> Invero, secondo un primo orientamento, l'applicabilità delle norme qui ricomprese sarebbe limitata solo al caso in cui il pericolo "diffuso" riguardi determinate categorie di soggetti. Al contempo, ne sarebbe esclusa se la sostanza alimentare sia stata "solamente" privata di taluni elementi nutritivi. Sul punto, si rinvia a G. Azzali, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, in *RIDPP* 1970, 27.

<sup>48</sup> In questo senso M. Donini, *Il progetto della Commissione Caselli*, in *DPenCont*, 1/2016, 9, secondo cui, peraltro, «la condotta di pericolo, 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 ad ingannare senza voler danneggiare».

<sup>49</sup> Così A. Gargani, *op. cit.*, 93 ss., secondo cui in questo modo la giurisprudenza svaluta «i profili di tipicità categoriale e i criteri modali della realizzazione dell'offesa», finendo per considerare i delitti di pericolo comune «come norme penali in bianco» aperte a forme di eterointegrazione. Parimenti, Donini parla di «contravvenzionalizzazione dei delitti, punendo a titolo di disastro fatti di spessore contravvenzionale». A titolo esemplificativo, gli eventi pericolosi per la salute pubblica dei delitti alimentari del codice (art. 440, 442, e 444 Cp) sono integrati da condotte solo produttive di qualche modesta lesione su una o due persone. Così M. Donini, *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. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare e sicurezza dei prodotti*, a

Meno problematica, e apparentemente più lineare, è invece la seconda categoria di delitti dedicata alle cd. ipotesi di frode “commerciale” – previste dagli artt. 515, 516 e 517 Cp<sup>50</sup>, il cui oggetto di tutela è più propriamente l’economia pubblica, e in particolare la buona fede negli scambi commerciali. In questo caso, infatti, la condotta sull’alimento o sulla sua confezione, pur non determinando un concreto o immediato nocumento per la salute pubblica, favorisce indebiti profitti a danno sia del consumatore sia del produttore o del commerciante, nei cui confronti si realizzerebbe una concorrenza sleale. Anche in questo caso, tuttavia, si tratta di ipotesi dalla debole efficacia preventiva, fortemente criticate, al pari della prima categoria, per l’incapacità di garantire un’adeguata tutela al bene collettivo protetto: la tardività di intervento dimostrata dalla prassi applicativa ha infatti spinto alcuni a considerare «un incentivo alle frodi fatte bene»<sup>51</sup>.

4. Il complessivo sistema di tutela, modulato in una prospettiva tendenzialmente scalare della sanzione punitiva, ha negli anni manifestato la propria precarietà. Nella prassi quotidiana, infatti, l’apparente staticità dell’ordine piramidale si smarrisce in una indescrivibile minuta casistica, di per sé episodica, e di conseguenza incompleta, che rende il sistema, a ben vedere, insufficiente e difettoso. In tal senso, i periodici e maldestri interventi del legislatore, volti a colmare i costanti vuoti di tutela emersi dopo la diffusione di forme sempre più insidiose di frodi, hanno ulteriormente indebolito la capacità deflattiva della disciplina, favorendo un inestricabile intreccio di fattispecie e di espressioni qualificative che ad oggi confondono gli operatori della filiera e disarmano l’interprete. Tra i principali limiti del carattere fuliginoso della materia, infatti, vi è sicuramente quello dell’incoerente utilizzo (normativo, applicativo e dogmatico) del lessico tecnico – scientifico di concetti per loro natura precari<sup>52</sup>. Oltre a quello di nocività<sup>53</sup>, vi sono, infatti, quelli problematici di tossicità, conformità e, in particolare, di genuinità<sup>54</sup>; o ancora, di avvelenamento,

---

cura di M. Donini – D. Castronuovo, Padova 2007, 227.

<sup>50</sup> Esattamente, il rinvio è all’art. 515 Cp, rubricato «Frode nell’esercizio del commercio», all’art. 516 Cp, «Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine» e, infine, all’art. 517 Cp, «Vendita di prodotti industriali con segni mendaci».

<sup>51</sup> Ancora in questo senso M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari*, cit., 21 ss.

<sup>52</sup> Già nel *par. §3* si è accennato al «polimorfismo lessicale» tipico della materia. Così G. PICA, *op. cit.*, 444 ss.

<sup>53</sup> La nocività di cui all’art. 444 Cp consiste nell’attitudine che ha una sostanza alimentare di creare un danno alla salute del consumatore. In questo caso, la pericolosità non è data dall’astratta e ipotetica possibilità di arrecare nocumento, ma dall’attitudine concreta del prodotto di provocare un danno alla salute se consumato nello stato in cui si trova.

<sup>54</sup> La genuinità è tradizionalmente distinta in due categorie: naturale e formale. La prima è circoscritta alle sostanze che non abbiano subito alterazioni né modificazioni da parte dell’uomo, comprendendo, altresì, i casi in cui la manipolazione non si sia avuta per mezzo di elementi chimici, quanto tramite componenti naturali della sostanza stessa, utilizzati in maniera abnorme. La seconda, invece, rappresenta il parametro secondo cui si afferma la corrispondenza della sostanza alimentare con le varie prescrizioni legislative in merito. In tal caso, il reato potrà, ad esempio, essere commesso nel caso di prodotti contenenti sostanze diverse da quella indicate ex

adulterazione<sup>55</sup>, sofisticazione<sup>56</sup>, contraffazione<sup>57</sup>, alterazione<sup>58</sup>, corrompimento<sup>59</sup>, additivazione, contaminazione, stato di conservazione degli alimenti e delle bevande, delle sostanze alimentari, dei prodotti alimentari, delle sostanze destinate all'alimentazione<sup>60</sup>.

In effetti, si è tentato più volte, negli ultimi venti anni, di razionalizzare l'intero quadro normativo, con l'obiettivo apprezzabile di semplificarne la struttura e adeguarla all'evoluzione (soprattutto scientifica) di una materia «palesamente ribelle»<sup>61</sup>. Si è trattato, tuttavia, di tentativi tanto numerosi quanto vani.

Il primo di essi può considerarsi sicuramente la riforma del 1999, con cui si è proceduto, con un «criterio misto», a una depenalizzazione di numerose disposizioni dal carattere contravvenzionale e tendenzialmente onnicomprensive contenute in leggi speciali settoriali, così degradate ad “ombra” puramente amministrativa (e in

---

*lege* per la loro composizione, oppure che contengono sostanze di per sé genuine, ma che risultano essere presenti in misura superiore o inferiore a quella consentita, tenendo comunque a mente che non è richiesta una messa in pericolo dell'incolumità pubblica ai fini dell'integrazione della fattispecie. La casistica offre vari esempi di non genuinità formale, come nel caso del “grana padano” confezionato con latte termizzato, vietato dalle disposizioni che regolano la denominazione d'origine del prodotto, oppure la messa in commercio di pane con all'interno quantitativi di acqua superiori al massimo consentito.

<sup>55</sup> Come si accennava nel *par. §1*, la frode alimentare può manifestarsi attraverso condotte tra loro diverse per le modalità di manipolazione che subisce il prodotto: tra queste, la più diffusa è sicuramente l'adulterazione, che consiste nell'alterazione della struttura originale di un alimento, mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento con altri estranei (il caso di oli di oliva mescolati con oli di altra provenienza), oppure nella sottrazione di elementi propri dell'alimento, o nell'aumento della quantità proporzionale di uno o più dei suoi componenti (si pensi all'cd. annacquamento), lasciando loro l'apparenza originaria dell'alimento. L'ipotesi è esplicitamente prevista negli art. 440 e 442 Cp.

<sup>56</sup> Con il termine “sofisticazione” alimentare si allude a quei procedimenti in cui, aggiungendo all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, sono diretti a rendere apparentemente migliore una sostanza, mascherandone difetti di qualità e viziandone la composizione naturale, al fine di simularne la genuinità (la mozzarella al perossido di benzoile con effetto sbiancante). È bene precisare che questa particolare condotta di frode alimentare non è individuata dal codice penale, ma è sovente censurata in sede giurisprudenziale in applicazione della l. 7 agosto 1986 n. 462, recante «Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari».

<sup>57</sup> La “contraffazione”, esplicitamente censurata dal codice penale agli artt. 440 e 442 Cp, invece, dà in maniera fraudolenta l'apparenza di genuinità ad una sostanza con caratteristiche qualitative e quantitative diverse da quella imitata (margarina proveniente da grassi minerali).

<sup>58</sup> Il termine “alterazione” è usualmente adoperato dal legislatore allorché si tratta di indicare non una “azione” sull'alimento, ma uno “stato” dell'alimento (è il caso dei vini fermentati con invertasi, o mozzarella prodotta con caseina). Si tratta di un fenomeno spontaneo dipendente da fattori principalmente ambientali inidonei alla conservazione degli alimenti dovuti, nella maggioranza dei casi, dall'attività di microrganismi.

<sup>59</sup> La condotta di “corrompimento” consiste nell'alterare la struttura di un alimento con la volontà di inquinare e di fargli acquisire proprietà nocive per la salute umana. Esso consiste nell'immissione negli alimenti o nelle bevande di sostanze che ne alterano l'essenza, guastando o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità così da renderle pericolose per la salute pubblica.

<sup>60</sup> Per un approfondimento, anche contenutistico, delle diverse condotte fraudolente di manipolazione dei prodotti agroalimentari, si rinvia a S. Masini, *Corso di Diritto Alimentare*, V, Milano 2020, e, per una disamina datata ma quanto mai attuale delle stesse, F. Bricola, *Tipologia delle frodi nella normativa penale sugli alimenti*, in *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano 1971, 110 ss.

<sup>61</sup> È definita così già nel 1971 da G. Azzali, *op. cit.*, 135.

parte integrativa) della disciplina propriamente penale del settore agroalimentare<sup>62</sup>. Scelta che in realtà si era già avuta con la l. 24 novembre 1981 n. 689, che aveva provveduto a un primo snellimento, tuttavia decisamente insufficiente, del magmatico quadro normativo proprio del settore alimentare. Rimanevano infatti escluse dall'opera di depenalizzazione le fattispecie incriminatrici individuate dalla l. 283/1962, anche se venivano degradati a illeciti amministrativi tutti i reati sanzionati con la sola pena pecuniaria, e dunque anche quelli alimentari.

Il tentativo di semplificazione aveva mostrato immediatamente tutti i suoi limiti, determinando una "pulizia normativa" soltanto apparente, sia in considerazione della "speciale" soccombenza delle disposizioni amministrative rispetto a quelle penali in caso di convergenza normativa ai sensi dell'art. 9 co. 3 l. 689/1981, come modificato dal d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507<sup>63</sup>, sia in ragione della tendenziale riconducibilità delle condotte depenalizzate all'alveo ora delle fattispecie delittuose di origine codicistica, ora di quelle contravvenzionali di origine speciale<sup>64</sup>. Una semplificazione, peraltro, vanificata dalla inevitabile e imponente opera di regolazione europea che, attraverso costanti e periodici interventi relativi sia alla prescrizione di regole di prodotto e produzione, sia di regole preventive concernenti il modo di fare impresa e la relativa organizzazione<sup>65</sup>, ha consentito l'affermazione di un "diritto alimentare europeo"<sup>66</sup>. Ciò ha di fatto acuito la frammentarietà della disciplina, esasperandone – in una paradigmatica sintesi ossimorica – ora l'ipertrofia, ora i vuoti di tutela, ora la

---

<sup>62</sup> In questi termini si esprime L. Tumminiello, *op. cit.*, 282, che evidenzia la difficoltà del legislatore di operare una ricognizione davvero attendibile delle molteplici leggi speciali dotate di apparato sanzionatorio di natura penale. Testualmente, l'art. 1 del d.lgs. n. 507/99 dispone: «Sono trasformate in illeciti amministrativi, soggetti alle sanzioni stabilite dagli articoli 2 e 3, le violazioni previste come reato dalle leggi comprese nell'elenco allegato al presente decreto legislativo e da ogni altra disposizione in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande, nonché di tutela della denominazione di origine dei medesimi, fatta eccezione per i reati previsti dal codice penale e dagli artt. 5, 6 e 12 della l. 30 aprile 1962 n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni». Sul punto, cfr. anche C. Piergallini, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *RIDPP* 2000, 1450 ss.; A. Bernardi, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *RTrimDPecEc* 2002, 67 ss.; Id., *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, in *IP* 2005, 519 ss.

<sup>63</sup> Più precisamente, il d.lgs. 507/99, modificando l'art. 9 comma 3 della l. 689/1981, ha introdotto nel settore alimentare (con riguardo agli artt. 5, 6 e 12 l. 283/62) una deroga al principio di specialità (art. 9 co. 1 l. 689/1981), nel senso della prevalenza della disposizione sanzionata penalmente. Si riporta qui integralmente il testo dell'art. 9, co. 3, come modificato: «Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della l. 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni e integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande».

<sup>64</sup> In tal senso, si veda ancora L. Tumminiello, *op. cit.*, 283-284.

<sup>65</sup> Per un approfondimento sull'importante intervento di regolazione europea della materia, si rinvia quanto già detto in nota 39, *par. §3*.

<sup>66</sup> Così L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato – A. Germano – Rook Basile, Milano 2011. Per una adeguata "panoramica" sulla legislazione europea, v. Aa.Vv., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea: precauzione, prevenzione, repressione*, Milano 2014.

compulsività, ora la veloce obsolescenza<sup>67</sup>. Nonostante l'effetto pressoché marginale della riforma, deve tuttavia apprezzarsi l'obiettivo, perseguito dal legislatore dell'epoca, di avviare un processo di razionalizzazione della risposta sanzionatoria, opera che ha nel tempo trovato, tuttavia, sensibili difficoltà di sviluppo.

I tentativi successivi - maturati in seno all'aula parlamentare - di attenuare la tensione tra codice e leggi speciali sono rimasti, infatti, privi di operatività, fermandosi a meri progetti di legge dal tenore tendenzialmente elettorale.

Il primo di questi risale al 2009<sup>68</sup>, e si sviluppava sull'idea di una riforma radicale del Titolo VI del Libro II del codice penale con l'obiettivo di un aggiornamento rispetto sia al modello di tutela della sicurezza alimentare profilatosi in Europa a partire dal Regolamento 178/2002/CE<sup>69</sup>, sia alle scelte di criminalizzazione, prevenzione e repressione assunte nelle legislazioni degli altri Paesi europei<sup>70</sup>. In questa prospettiva, si individuava nella «sicurezza nel consumo dei prodotti agro-alimentari e dei medicinali» un nuovo bene giuridico “intermedio” meritevole di tutela, che avrebbe consentito, peraltro, di riconoscere la rilevanza penale di condotte che, pur non cagionando di per sé sole un danno o un pericolo concreto, diventano tuttavia offensive in quanto “seriali”, ossia strutturalmente orientate a ripetersi nello spazio e nel tempo, producendo in tal modo effetti cumulativi dannosi o pericolosi per la sicurezza alimentare<sup>71</sup>. Si sarebbe così cercato di ridurre anche il *gap* esistente tra fattispecie contravvenzionali a carattere meramente trasgressivo e fattispecie delittuose implicanti la realizzazione di macro-disastri<sup>72</sup>. Le riflessioni allora svolte,

---

<sup>67</sup> Secondo G. Toscano, *Suggerimenti del Lebensmittelstrafrecht in vista di una riforma degli illeciti agroalimentari*, in *RIDPP* 2020, 1843 ss., l'attuazione della regolamentazione europea della materia attraverso l'uso smoderato dell'illecito amministrativo (si pensi alle ipotesi previste dagli artt. 18, 19, 20 introdotte con il d.lgs. 190/06 in materia di rintracciabilità del prodotto alimentare, in applicazione del Reg. 178/2002/CE) ha acuito le criticità già esistenti dell'intera disciplina agro-alimentare.

<sup>68</sup> Si trattava di un progetto redatto da una Commissione di studio incaricata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali nominata il 27 maggio del 2009. Il testo dell'articolato è stato approvato il 13 ottobre 2009, con relazione accompagnatoria del gennaio 2010: tra le novità, una nuova rubrica del Titolo VI del Libro II, definito dal progetto «Dei delitti contro l'incolumità pubblica e la salute pubblica», con il capo I rubricato «Dei delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica», e il capo II «Dei delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali». Per un approfondimento analitico relativo all'articolato, si veda, *ex pluris*, M. Donini, *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in *CP*, 12/2010, 4457 ss.; Id., *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale*, in *RTrimDPenEc*, 1-2/2013, 45 ss.

<sup>69</sup> Si rinvia al *par.* § 3 per un approfondimento in merito.

<sup>70</sup> Attraverso la graduale specificazione di distinti oggetti materiali e diversi momenti di proceduralizzazione della sicurezza (prodotti alimentari, preparazione, conservazione, commercializzazione, importazione, pubblicizzazione etc.), tutti i principali ordinamenti europei hanno provveduto ad articolare la tutela penale sia sui beni primari (come vita, salute, incolumità) sia su beni strumentali anticipati, spesso anche molto vicini alla messa in pericolo concreta dei beni finali.

<sup>71</sup> In questo senso, il nuovo bene giuridico si pone tra il pericolo per la salute (ad esso anteriore), e la violazione di cautele astratte di confezionamento, all'uso scorretto di sostanze, o al superamento delle soglie limite (ad esso posteriore).

<sup>72</sup> Nell'adeguamento graduale ai canoni europei, il nostro legislatore ha affiancato senza una particolare coerenza violazioni formali e apparenti inosservanze nocive o pericolose nelle contravvenzioni, oblazionabili e



peraltro, si inserivano in un percorso normativo che avrebbe dovuto condurre alla formazione di un “codice della sicurezza alimentare”<sup>73</sup>, poi fallito insieme allo stesso progetto di riforma<sup>74</sup>.

Tuttavia, la necessità di aggiornare i decisamente arretrati meccanismi di contrasto alla criminalità agroalimentare ha sollecitato un secondo tentativo di razionalizzazione del settore, questa volta esteso soprattutto alla legislazione speciale prima “dimenticata”, e costituita principalmente dalla l. 283/1962 in materia di sicurezza igienica degli alimenti. In particolare, il progetto di riforma della Commissione Caselli<sup>75</sup> si concentrava (soprattutto, ma non solo) sul contenuto decisamente poco chiaro dell’art. 5 di quel testo normativo; una disposizione molto ampia, che abbraccia diverse figure autonome di reati di pericolo, anche piuttosto eterogenee tra loro, dalla natura contravvenzionale poste a tutela dell’ordine alimentare<sup>76</sup>. Ragionando su un modello penalistico di disciplina<sup>77</sup>, il progetto selezionava le condotte più rilevanti della filiera alimentare - che «possono essere nocive o inadatte al consumo umano per l’inosservanza di divieti di leggi o regolamentari nazionali o dell’Unione Europea» - attraverso una progressività della tutela valutata in termini di offensività e colpevolezza. Questa impostazione avrebbe consentito una sensibile opera di depenalizzazione e, nel contempo, una

---

prescrivibili in tempi rapidissimi, «per poi sparare col cannone contro presunti macrodelitti disastrosi nel codice». Così, ancora M. Donini, *Reati di pericolo e salute pubblica*, cit., 77. Il progetto di legge, peraltro, prevedeva anche l’introduzione *ex novo* della fattispecie di “disastro sanitario” (art. 452 *bis*, inserito dall’art. 9), che si configurava come evento aggravante *omnibus*, «quando dai fatti di cui agli artt. 439 *bis*, 440, 440 *bis*, 441, 441, 442, 445 sia derivata per colpa la lesione non lieve o la morte di tre o più persone, e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone», facendo scattare una sanzione particolarmente afflittiva, ossia «la pena della reclusione da otto a venti anni».

<sup>73</sup> Si trattava di un proposito perseguito dall’art. 7 della legge delega 7 luglio 2009 n. 88, modulato sullo schema del Codice del Consumatore poco prima emanato con il d.lgs. 206/2005. Un progetto percorribile, ma che comunque, come ragionato, non avrebbe risolto alcuni problemi di fondo ineludibili: costruire precetti culturalmente pregnanti, chiari, e orientativi rispetto al senso ultimo delle condotte. Per un approfondimento sul progetto, si rinvia a A. Gargani, *Reati contro l’incolumità pubblica*, cit., 267 ss.

<sup>74</sup> Il fallimento del progetto di riforma è da attribuirsi, secondo M. Donini, *Reati di pericolo e salute pubblica*, cit., 87, «a ragioni di scelte politico - criminali che non si vogliono intraprendere, essendo questo settore troppo nevralgico, quasi un crocevia, rispetto ad alcuni temi centrali della riforma del codice e dei suoi rapporti con le leggi complementari, oltre alla circostanza politico - parlamentare che sono numerosi, i Ministeri cointeressati a tali riforme: Giustizia, Salute, Ambiente, Sviluppo economico, Politiche Agricole».

<sup>75</sup> Il nome si deve al dott. Caselli, Presidente del Comitato scientifico della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare», cui venne affidato l’incarico di direzione della Commissione, attribuendo, invece, la funzione di vice presidente al Prof. S. Masini. La Commissione, nominata con d.m. 20 aprile 2015 in seno al Ministero della Giustizia, ha consegnato in data 14 ottobre 2015 al dicastero uno schema di disegno di legge recante «Nuove norme in materia di reati agroalimentari», unitamente alle Linee Guida illustrative. Per un approfondimento in merito si veda C. Cupelli, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2 novembre 2015; altresì, S. Corbetta, *Brevi note a margine del progetto di riforma dei delitti alimentari contro la salute pubblica*, in *DPP*, 11/2015, 1343 ss.

<sup>76</sup> Per una veloce disamina dell’articolato, si rinvia al *par. §3*.

<sup>77</sup> L’alternativa, da subito scartata, sarebbe stata quella di ragionare su un modello *extrapenale* di disciplina, tipico, ad esempio, della materia della sicurezza sul lavoro, ove «ai precetti, pensati per soggetti qualificati, sono di fatto “incollate” alcune norme sanzionatorie che rinviano, comma per comma, alla precettistica di riferimento». Così M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 12.

riorganizzazione scalare della tutela, modulata sulla compresenza di illeciti amministrativi e fatti penalmente rilevanti, prevedendosi ipotesi sia delittuose sia contravvenzionali, con tipologie sanzionatorie variabili in relazione all'ambito della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso. L'obiettivo era quello di offrire, attraverso una rinnovata logica precauzionale riconosciuta all'illecito amministrativo<sup>78</sup>, un'anticipazione della tutela senza estendere i contenuti dell'area penale, che anzi avrebbe tratto da questa selezione solo benefici in termini di efficacia.

A fare da sfondo a questa opera di «depenalizzazione implicita e di forte differenziazione sanzionatoria»<sup>79</sup>, una rinnovata proiezione autonoma della sicurezza alimentare, la cui natura di interesse strumentale e dematerializzato, seppure caratterizzato da una minore afferrabilità dell'offesa, avrebbe semplificato il processo di attribuzione della responsabilità, aggiungendo operatività ai delitti codicistici in materia di salute pubblica<sup>80</sup>, nel contempo in parte modificati, in parte rinnovati e in parte confermati rispetto al precedente disegno di legge<sup>81</sup>.

La riforma, peraltro, avrebbe contestualizzato la materia sia rispetto ai nuovi *trend* di politica criminale, estendendo al comparto agroalimentare la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche con l'introduzione di un'innovativa disciplina dei modelli di organizzazione dell'impresa alimentare<sup>82</sup>, sia rispetto ai nuovi strumenti di giustizia riparativa, con la previsione di una peculiare forma di oblazione contrattata con messa in mora e prescrizione per gli illeciti contravvenzionali.

---

<sup>78</sup> Si tratta di ricondurre nell'ambito dell'illecito amministrativo il c.d. illecito precauzionale, ovvero quello basato sulla sospetta pericolosità/dannosità di un prodotto, che però non trova adeguate conferme sul piano scientifico (cfr. art. 5 *ter* l. 283/1962). Si attenuerebbe così la tensione di questi illeciti con i principi del sistema, in particolare con quello di offensività: la logica "retrospettiva" e "certa" del diritto penale mal si concilia, infatti, con quella "prospettica" e "ipotetica" del principio di precauzione.

<sup>79</sup> Così M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 16, che lo definisce uno schema sperimentale, in cui «non esiste più la contravvenzione classica come modello d'imputazione soggettivamente unitario, e che consente il superamento del classico paradigma contravvenzionale per favorire l'introduzione di illeciti penali minori, dunque potenzialmente qualificabili come delitti, o dolosi o colposi». In senso contrario, L. Tumminiello, *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *RTrimDPenEc*, 1-2/2016, 239-311.

<sup>80</sup> Cfr. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 134.

<sup>81</sup> Il progetto di riforma, infatti, prevede un nuovo delitto di contaminazione o corruzione di acque o di alimenti; una ridefinizione del delitto di produzione, importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti pericolosi o contraffatti (art. 440 Cp); e l'introduzione di nuove tre fattispecie di reato a tasso non elevato di incidenza processuale, ovvero omesso ritiro di alimenti pericolosi (art. 442 Cp), informazioni commerciali ingannevoli pericolose (art. 444 Cp), disastro sanitario (art. 445 *bis* Cp). Deve aggiungersi anche il delitto di agropirateria (art. 517 *quater*, co. 1, Cp), configurabile laddove i delitti alimentari vengano commessi in modo sistematico e organizzato.

<sup>82</sup> Per un approfondimento in tema di responsabilità amministrativa da reato degli enti *ex d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231* in materia agroalimentare, si veda D. Fondaroli, *Dallo schema della commissione Caselli al disegno di legge s. 2231 recante "nuove norme in materia di reati agroalimentari": profili di responsabilità delle persone fisiche e delle società*, in *Diritto penale degli alimenti*, Bologna 2018, 7 - 31; ancora, D. Fondaroli - U. Pioli, *Il disegno di legge s. 2231 recante «nuove norme in materia di reati agroalimentari» e lo schema proposto dalla commissione caselli: prospettive di dilatazione della responsabilità penale personale e della responsabilità d'impresa*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, Approfondimenti*, 2/2016, 9- 23.

Pur apprezzato per la scansione dei diversi livelli di offensività, modulati su una demarcazione più appropriata del danno dal pericolo e del dolo dalla colpa, il Progetto è tuttavia rimasto anch'esso un tentativo allo stato incompiuto<sup>83</sup>, sebbene confluito pressoché integralmente dapprima nel d.d.l. S. n. 283<sup>84</sup> e, ancora più recentemente, nel d.d.l. A. C. n. 2427 del 2020<sup>85</sup>, recante «Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari», che ripercorre, di fatto, le soluzioni normative già precedentemente proposte, riservando la protezione dei soli fatti pericolosi per la salute pubblica al diritto penale nucleare (il *Kern strafrecht*)<sup>86</sup>.

5. Sono ormai circa dieci anni che nelle aule parlamentari si ragiona su una riforma degli illeciti agroalimentari, e sono altrettanti gli anni in cui ci si interroga sulle ragioni che ne ostacolano l'approvazione. Eppure, nessuno avrebbe mai immaginato che l'alternativa all'*impasse* creatasi nel tempo avrebbe condotto verso una soluzione tanto radicale quanto inaspettata: l'abrogazione "quasi"<sup>87</sup> integrale della disciplina igienico sanitaria della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande (l. 283/1962), per effetto dell'art. 18, co. 1, lett. *b* e *c* del d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 27 recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento 2017/625/UE ai sensi dell'art. 12, lettere *a*, *b*, *c*, *d* e *e* della l. 4 ottobre 2019 n. 117»<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> Il progetto, recepito con il d.d.l. S. n. 2231 del 2016 recante «Nuove norme in materia di reati agroalimentari», non ha mai avuto esito favorevole in ragione dei fallimenti delle legislature successive, che ne hanno impedito la discussione in seno all'aula parlamentare.

<sup>84</sup> Il d.d.l. S. n. 283, presentato in data 18 aprile 2018, si articola in 49 articoli, suddivisi in 4 titoli. Per un approfondimento in merito, si veda N. Menardo, *Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al d.d.l. S. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)*, in *Giur. pen. web*, 4/2020.

<sup>85</sup> Il d.d.l. C n. 2427, composto da 13 articoli, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 25 febbraio 2020, successivamente presentato alla Camera il 6 marzo 2020 e assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione Giustizia, che in data 3 novembre 2020 ha approvato alcuni emendamenti. Sul punto, cfr. D. Castronuovo, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul D.D.L. 2427*, in *Sistema penale*, 14 dicembre 2020.

<sup>86</sup> In questa prospettiva, si attribuisce all'illecito amministrativo la prevenzione del rischio alimentare; alle contravvenzioni, il danno colposamente cagionato; mentre ai delitti *extra-codicem*, le condotte dolose su alimenti nocivi, ma entrambe innocue per la salute pubblica.

<sup>87</sup> Dall'intervento legislativo sono infatti rimaste escluse unicamente le disposizioni di cui agli artt. 7, 10 e 22, riguardanti talune attribuzioni al Ministro della Salute. L'art. 10, peraltro, risulta già oggetto di depenalizzazione ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 507/1999 (cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente), e comunque da decenni disapplicata; addirittura, secondo A. Natalini, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *Norme e tributi plus*, il *Sole 24 ore*, 13 marzo 2021, 2, l'ultima applicazione risalirebbe al 1979 (cfr. Cass. n. 27118/79, Ced. 142703).

<sup>88</sup> Il Regolamento Europeo approvato il 15 marzo 2017 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari», è entrato in vigore il 27 aprile 2017 e fa parte di un pacchetto normativo proposto il 6 maggio del 2013 dalla Commissione Europea allo scopo di revisionare (*recast*) le norme in tema di salute e sicurezza all'interno dell'intera filiera agro-alimentare.

Un colpo di spugna<sup>89</sup> singolare e sbagliato che, da un lato, stride con l'obiettivo sino ad oggi perseguito dal legislatore di rafforzare il quadro sanzionatorio degli illeciti agroalimentari attraverso una razionalizzazione dell'intera disciplina; dall'altro, sorprende in ragione del concomitante impegno legislativo di revisionare lo stesso articolato, "per un momento" abrogato, attraverso l'approvazione del d.d.l. A.C. n. 2427 attualmente in discussione alla Camera dei deputati<sup>90</sup>.

Anche per questa ragione è stato inaspettato<sup>91</sup>, nonostante non fosse la prima volta che si parlasse di una possibile abrogazione. Già nel 2010, infatti, in dottrina era emersa la tesi che trattandosi di una legge antecedente al 1970, «per effetto di quanto dispone la l. n. 246 del 2005, co. 14 *ter*, introdotto dalla legge n. 69 del 2009<sup>92</sup>, e tenuto conto della data di entrata in vigore della l. n. 246 del 2005, si deve necessariamente concludere [...] che il termine di un anno ivi indicato scade il 16 dicembre 2010 e che, pertanto, a quella data, deve ritenersi prodotto l'effetto abrogativo rispetto alla l. n. 283 del 1962»<sup>93</sup>.

La tesi, per quanto ragionevole, non era tuttavia coerente con alcuni dati,

---

<sup>89</sup> Così si esprime A. Natalini, *op. cit.*, 1 ss.

<sup>90</sup> Anche in virtù della pendenza del d.d.l. A. C. n. 2427, il legislatore aveva in un primo momento eliminato la previsione abrogativa della l. 283/1962 contenuta nello schema del d.lgs. del 2 novembre 2020, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento 625/2017/UE ai sensi dell'art 12, co. 3, lettere a), b), c), d), ed e), della l. 4 ottobre 2019 n. 117». In linea con questa prospettiva, si era pronunciato anche il Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali (S. Patuanelli) che, due giorni prima della pubblicazione del decreto, illustrando le linee programmatiche del nuovo governo Draghi, aveva confermato l'obiettivo di revisionare il quadro di regole sulle sanzioni in modo da renderlo più efficace rispetto alla complessità della materia agroalimentare.

<sup>91</sup> Inizialmente lo schema di d.lgs. del 2 novembre del 2020, relativo alle disposizioni per l'adeguamento alla normativa europea, non conteneva alcuna previsione avente ad oggetto l'abrogazione del comparto contravvenzionale contenuto negli artt. 5, 6, 12, e 12 *bis*, l. 283/1962. Queste disposizioni, infatti, risultano proposte, e condivise, in sede di Conferenza Stato - Regioni su iniziativa del Coordinamento interregionale in sanità del 26 novembre 2020 e successivamente approvate con il testo definitivo dal Consiglio dei Ministri in data 29 gennaio 2021. Per una ricostruzione del caotico percorso politico, si veda G. Amendola, *Leggi alimentari: si rimedia a un errore*, in *QuestG*, 31 Marzo 2021.

<sup>92</sup> Brevemente, la l. 28 novembre 2005 n. 246, rubricata «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», prevedeva all'art. 14 (Semplificazione della legislazione) che «entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al co. 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della l. 15 marzo 1997 n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della l. 5 giugno 2003 n. 13", secondo determinati principi e criteri direttivi alla cui lettura si rinvia. Rispetto a simile previsione, l'art. 14 *ter* sanciva che, fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate».

<sup>93</sup> Così G. Tartaglia Polcini, *Diritto alla salute, semplificazione legislativa ed abrogazione della legge n. 283 del 1962*, in *www.ambientediritto.it*, 2010. La tesi è stata sostenuta anche dalla Suprema Corte di Cassazione nel febbraio del 2010 (Cass., 25.2.2010 n. 12572, dep. 31 marzo 2010, imp. Forzella), in occasione della quale, affrontando *incidenter tantum* la questione, concludeva però che «per effetto di quanto dispone il co. 14 *ter* della l. n. 246/2005, introdotto dalla l. n. 69/2009, e tenuto conto della data di entrata in vigore della l. n. 246/05, si deve necessariamente concludere (...) che il termine di un anno ivi indicato scade nel dicembre 2010 e che, pertanto, "ad oggi", nessun effetto abrogativo possa ritenersi comunque verificato rispetto alla l. 283/1962».

normativi e di carattere sistematico, rintracciabili nei successivi decreti cdd. “taglialeggi”<sup>94</sup>, attuativi della delega conferita con la l. 28 novembre 2005 n. 246. In particolare, secondo quanto ritenuto dapprima dall’Ufficio del massimario della Corte di Cassazione, e successivamente da diverse pronunce della Suprema Corte di Cassazione<sup>95</sup>, l’effetto abrogativo doveva escludersi, da un lato, in ragione della natura di “testo unico” della l. 283/1962 (ai sensi del co. 17, lett. a dell’art. 14, l. 246/2005)<sup>96</sup>, dall’altro, in virtù dell’espressa esclusione, prevista dall’allegato 1 al d.lgs. 179/2009<sup>97</sup>, della legge modificativa e integrativa della l. 283/1962<sup>98</sup>.

Era pertanto inevitabile che l’intervento suscitasse molte polemiche<sup>99</sup>, peraltro favorite dall’evidente eccesso di delega rispetto a quanto disposto dall’art. 12 co. 3 lett. i l. 4 ottobre 2019 n. 117, con la quale si conferiva al Governo soltanto il potere di «ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del Regolamento 625/2017/UE attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive, proporzionate alla gravità delle violazioni medesime», disponendo l’abrogazione solo delle disposizioni nazionali incompatibili con il regolamento europeo, ossia relative al settore dei controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> Trattasi dei d.lgs. 1 dicembre 2009 n. 179, 13 dicembre 2010 n. 212 e 13 dicembre 2010 n. 213. In particolare, secondo l’art. 1 d.lgs. 179/2009, «Ai fini e per gli effetti dell’articolo 14, commi 14, 14 bis e 14 ter, della l. 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, nell’Allegato 1 del presente decreto legislativo sono individuate le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore»; altresì, «sono sottratte all’effetto abrogativo di cui all’articolo 2 del d. l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell’Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell’articolo 14, commi 14, 14 bis e 14 ter, della l. 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni».

<sup>95</sup> Per un commento sulla relazione dell’Ufficio del massimario della Corte di Cassazione avente n. III/02/2011 del 19 gennaio 2011, si veda A. Scarcella, *Sulla presunta abrogazione della l. 283/1962 in materia di tutela degli alimenti*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 gennaio 2011; per la giurisprudenza successiva, Cass. 4 febbraio 2016 n. 4630, e 17 aprile 2014 n. 17009.

<sup>96</sup> In particolare, ai sensi del richiamato co. 17, è sancito che l’effetto abrogativo deve escludersi per le «disposizioni contenute (*omissis*) in ogni altro testo normativo che rechi nell’epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico», ciò riguardando, appunto, la l. 283/1962, il cui testo normativo recita testualmente «Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934 n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

<sup>97</sup> Analizzando, in particolare, l’Allegato 1 al d.lgs. 179/2009 (contenente gli «Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970»), è espressamente eccettuata l’abrogazione del testo normativo individuato al n. 1891 dell’elenco, rappresentato proprio dalla l. 26 febbraio 1963 n. 441 e, segnatamente delle seguenti disposizioni: artt. da 1 a 14; art. 18,19; artt. da 21 a 29 più tabelle allegate.

<sup>98</sup> Si tratta della l. 26 febbraio 1963 n. 441, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed al decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750», in G.U. n. 98 dell’11 aprile 1963, entrata in vigore il 12 aprile 1963.

<sup>99</sup> Tra i primi commenti in merito, si veda A. Natalini, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico sanitarie minori*, cit., 1 ss.; F. Diamanti, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. n. 283/1962*, in *Sistema penale*, 17 marzo 2021, 1 ss.; E. Mazzanti, *Abrogata la legge 30 aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in *Giur. pen. web*, 3/2021, 1 ss.; G. Amendola, *L’assurda abrogazione della “legge alimenti”. Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto delle frodi alimentari*, in *QuestG*, 19 marzo 2021, 1 ss.

<sup>100</sup> Per un ampio approfondimento del possibile eccesso di delega, con riferimento, in particolare, all’art. 12 co. 3

Incompatibilità, peraltro, esclusa dal contenuto della l. 283/1962, avente invece ad oggetto la prevenzione dei più significativi reati contro la salute pubblica connessi a violazioni in materia alimentare.

Le unanime preoccupazioni per gli effetti della *abolitio criminis* - dalla retroattività delle abrogazioni relative alle contravvenzioni agroalimentari al vuoto di tutela per i consumatori in ragione della natura puramente amministrativa delle violazioni - sono tuttavia venute meno con il d. l. 24 maggio 2021 n. 42 («Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare»), con cui il Consiglio dei Ministri, modificando la disciplina introdotta con il d. l. 2 febbraio 2021 n. 27, ha escluso, prima della sua entrata in vigore<sup>101</sup>, gli effetti abrogativi in relazione agli illeciti alimentari di cui agli artt. 5, 6, 12 e 12 *bis* della l. 283/1962<sup>102</sup>. In tal modo<sup>103</sup>, intervenendo prima della scadenza del termine ordinario di *vacatio legis*, si è mantenuta la loro rilevanza penale, scongiurando, nel contempo, le conseguenze iper-retroattive delle abrogazioni normative concernenti le contravvenzioni alimentari<sup>104</sup>.

Restano, tuttavia, i dubbi relativi a una scelta criptica rispetto agli indirizzi politico-criminali dell'ultimo decennio<sup>105</sup>. Sicuramente il «taglio chirurgico» immaginato avrebbe avuto il beneficio di interrompere le costanti operazioni ermeneutiche ad opera della giurisprudenza, strumentali a dilatare le fattispecie contravvenzionali in nome di beni giuridici «inventati come le storie»<sup>106</sup> e di «analogie *in malam partem* occultate sotto l'etichetta dell'interpretazione estensiva»<sup>107</sup>.

---

l. 117/2019, si rinvia alla *Relazione del Massimario della Corte di Cassazione*, n. 13/2021, 5 ss. Sul punto, peraltro, secondo D. Dongo, *D.lgs. 27/21 e abrogazione della legge 283/1962: questione di legittimità nazionale*, in [www.greatitalianfoodtrade.it](http://www.greatitalianfoodtrade.it), 17 marzo 2021, l'eccesso di delega è tanto più evidente in quanto la fonte del potere delegato risiede in una legge di delegazione europea, la quale è «volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei».

<sup>101</sup> La data di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. 27/2021 era originariamente prevista per il 26 marzo 2021, ma il decreto n. 42 del 2021 è stato approvato in data 19 marzo 2021, su proposta del Presidente Mario Draghi e del Ministro della giustizia Marta Cartabia, ed emanato il 22 marzo 2021, entrato in vigore poi il 25 marzo 2021.

<sup>102</sup> L'art. 1 del d.l. n. 42 del 2021, infatti, ha sostituito la locuzione «fatte salve le disposizioni di cui agli artt. 7, 10, e 22», con «fatte salve le disposizioni di cui agli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12 bis, 13, 17, 18, 19 e 22».

<sup>103</sup> Sul punto, ancora G. Amendola, *Leggi alimenti: si rimedia a un errore*, in *QG*, 31 marzo 2021, definisce «strana» la scelta di non abrogare le disposizioni abrogatrici della legge alimenti contenute nel d.lgs. 2/2021, preferendo mantenere formalmente l'abrogazione ma allargandone le esenzioni. Si veda anche F. Lazzeri, *Sicurezza alimentare: abrogate con un decreto-legge, prima delle loro entrata in vigore, le norme abolitrici delle contravvenzioni di cui alla l. n. 283/1962*, in *Sistema Penale*, 22 marzo 2021.

<sup>104</sup> Si esprime in questi termini M. Gambardella, *Nessuna abolitio criminis nella vicenda dei reati agroalimentari*, in *Sistema penale*, 4/2021, 82, il quale peraltro, approfondendo con un interessante spirito critico la funzione della *vacatio*, esclude gli eventuali esiti abolitivi iperretroattivi delle incriminazioni dovuti alle modifiche del decreto l. 42/2021, negandone in conclusione una segmentazione sotto il profilo intertemporale. Questi, infatti, afferma che una legge abrogatrice non può porre fine all'efficacia temporale della norma abrogata (norma incriminatrice in questo caso) prima che sia trascorso il periodo di *vacatio*.

<sup>105</sup> Si rinvia ancora a G. Amendola, *Leggi alimenti: si rimedia a un errore*, cit., 2, il quale approfondisce i passaggi politici che hanno condotto alla abrogazione della legge alimenti.

<sup>106</sup> Esattamente, *Rechtsgüter kann man erfinden wie Stories*. Così Volk, *Marktmissbrauch und Strafrecht*, in *Fest. Hassemer*, Heidelberg 2010, 916.

<sup>107</sup> Si esprime così F. Diamanti, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. n.*

Motivazioni fragili, tuttavia, a fronte dell'unico strumento di contrasto, e di prevenzione, nei confronti di fatti muniti di indici di offesa tutt'altro che marginali.

L'abrogazione prima, l'abrogazione dell'abrogazione poi, manifestano quantomeno un *deficit* di lucidità da parte del legislatore, una sorta di crisi d'identità da cui traspare l'insofferenza nei confronti di una materia estremamente complessa, e attorno alla quale gravitano enormi interessi economici, laddove vi sarebbe – al contrario – assoluta necessità di un approccio che coniugasse esigenze di semplificazione con rigorosa razionalità ed efficacia.

6. Mentre l'Italia, tra datate prospettive di riforma e falliti tentativi di abrogazione, continua a interrogarsi sulla crisi del diritto penale agroalimentare, l'Europa ragiona sull'adeguatezza degli attuali strumenti di controllo e di prevenzione delle frodi rispetto all'innovazione tecnologica e ai nuovi sistemi di produzione e distribuzione dei prodotti agroalimentari.

Sulle nostre tavole, infatti, arrivano di continuo nuovi generi di alimenti. In effetti, in un'epoca di cambiamenti – e di timori per il futuro del pianeta e della sua capacità di rispondere alle necessità di una popolazione in crescita esponenziale –, la scoperta di nuovi alimenti che si sostituiscono, o si affiancano, a quelli “tradizionali” rappresenta una ineludibile peculiarità del settore<sup>108</sup>. Nondimeno, nell'ultimo decennio la rincorsa ai *novel foods*, intesi quali sostanze, alimenti o ingredienti nuovi che non fanno parte della tradizione culinaria occidentale<sup>109</sup>, è stata esasperata dalla spasmodica ricerca della novità assoluta: i semi di chia, gli alimenti a base di alghe o di insetti commestibili - oggi pensati come alternativa proteica sostenibile<sup>110</sup> -, il frutto

---

283/1962, cit., 5.

<sup>108</sup> Nel corso della storia, nuovi tipi di alimenti, ingredienti alimentari o modalità di produzione alimentare sono apparsi quasi costantemente in Europa: dall'importazione dei frutti tropicali, prima sconosciute, all'ampie varietà di spezie provenienti dall'Asia.

<sup>109</sup> Sulla base del Regolamento 2283/2015/UE, devono considerarsi *alimenti tradizionali* quelli consumati per tradizione ovunque al di fuori dell'Europa per un periodo di almeno 25 anni. Più precisamente, secondo l'art. 3 co. 2 lett. a, deve etichettarsi come *novel food* «qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997 (criterio temporale), a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri, che rientra in almeno una delle [...] categorie» elencate dal legislatore unionale dello stesso comma (criterio materiale). Sul punto si vedano, tra gli altri, G. Bonora, *I novel foods nel regolamento (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in *Riv. dir. al.*, 1/2016, 42 ss.; I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroal.* 2016, 29 ss.; G. Formici, *L'evoluzione della disciplina normativa in materia di novel foods: una sfida sul tavolo del legislatore europeo*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, maggio 2018.

<sup>110</sup> L'assunto di partenza è quello per cui gli insetti rappresentano una fonte di proteine e aminoacidi più efficiente rispetto agli altri animali tradizionalmente allevati per l'alimentazione umana (cd. entomofagia). A parità di proteine prodotte, infatti, gli insetti consumerebbero quantità infinitamente più piccole di mangimi, di acqua potabile, di energia, producendo minori emissioni di gas serra e potendo essere utilizzati per decomporre i rifiuti, senza entrare in competizione alimentare con gli stessi esseri umani. A ciò si aggiunge la circostanza che gli insetti integrano la dieta di circa due miliardi di persone, ovvero poco meno di un terzo dell'intera popolazione mondiale. Ad oggi, in Europa, quattro sono le specie di insetti che hanno raggiunto una certa notorietà e hanno attirato l'interesse delle multinazionali: si tratta del grillo (*Acheta domesticus*), della tarma della farina (*Tenebrio*

del baobab, la *physalis* (o alchechengio peruviano o ribes del Capo) e così via<sup>111</sup>.

La diffusione dei nuovi prodotti, specialmente quelli derivati dalla sperimentazione genetica, ha coinvolto inevitabilmente anche il mercato che, nella pur fisiologica necessità di adeguamento a questo modello, ha finito per connotarsi di logiche criminologiche più complesse di quelle originali. L'incalzante domanda dei consumatori di prodotti nuovi, in ogni stagione e al costo più basso, anche con *shelf life* più lunghe, nel suo anteporre la novità alla sicurezza alimentare, favorisce inevitabilmente la diffusione di nuovi illeciti, incerti da prevenire e difficili da contrastare.

In questo pericoloso scambio di domanda e offerta di alimenti diversi per origine e provenienza, la previsione di matrice europea di un modello di liceità "condizionata" al rispetto di una serie di prescrizioni procedurali costituisce la prima opzione per provare ad arginare quanto più possibile i rischi di un uso improprio delle nuove sostanze alimentari. In questa prospettiva, d'altronde, si muove il Regolamento 2283/2015/UE sui *novel foods*, secondo cui i nuovi alimenti, prima di essere messi in commercio, devono essere approvati dall'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare)<sup>112</sup>, che ne verifica la tossicità, l'etichettamento e l'indice nutrizionale<sup>113</sup>. E così, a differenza di quanto accade ad esempio sul mercato statunitense, che, in linea di principio, non effettua distinzioni tra vecchi e nuovi alimenti e ammette limitazioni alla circolazione degli alimenti soltanto a fronte di rischi conclamati, in Europa i nuovi alimenti possono circolare liberamente solo se preventivamente autorizzati dalle

---

*molitor*), del Lesser (o buffalo) worms (*Alphitobius diaperinus*), e infine della locusta migratoria (*Locusta migratoria*). Per un approfondimento, si veda F. Girinelli, *Gli alimenti nuovi nell'Unione Europea, tra favor legislativo e diffidenza sociale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 5/2020.

<sup>111</sup> Prima del Regolamento 1829/2003/CE, nella categoria dei *novel foods* rientravano anche gli OGM ai sensi del Regolamento 258/97/CE.

<sup>112</sup> Più in particolare, il Regolamento 2283/2015/UE, che ha contestualmente modificato il Regolamento 1169/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e ha abrogato il Regolamento 258/1997/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento 1852/2001/CE della Commissione, ha introdotto la centralizzazione della procedura di valutazione e di autorizzazione, rendendo il processo più efficiente nel suo insieme. Brevemente: la nuova procedura autorizzatoria è avviata su iniziativa della Commissione oppure a seguito di una domanda presentata alla Commissione da un richiedente, e deve essere composta da una specifica documentazione, dalla quale emerga la descrizione del processo di produzione, la composizione dettagliata del nuovo alimento, le prove scientifiche attestanti l'assenza di rischi per la salute umana e, se del caso, il metodo di analisi, nonché una proposta, laddove necessaria, in ordine alle condizioni d'uso e ai requisiti specifici di etichettatura per non indurre in errore i consumatori. L'intervento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, in questo caso, è soltanto eventuale e consegue comunque a una richiesta specifica della Commissione, che deve essere trasmessa entro un mese dalla verifica della validità della domanda.

<sup>113</sup> Nel valutare la sicurezza del nuovo alimento, l'Autorità è tenuta a prendere in considerazione taluni specifici aspetti, tra cui verificare se la sicurezza di questo sia assimilabile a quella degli alimenti che rientrano in una categoria comparabile già presente sul mercato dell'Unione, oppure se la composizione del nuovo alimento e le condizioni d'uso non presentino un rischio di sicurezza per la salute umana nell'Unione. Qualora il nuovo alimento sia destinato a sostituirne un altro, l'Autorità è invece tenuta a verificare che non ne differisca in maniera tale da rendere il suo normale consumo svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale.



competenti autorità (metodo c.d. della “lista positiva”)<sup>114</sup>.

La natura “procedimentale” del modello europeo sul tema dei *novel foods*, in parte mutuato da quello previsto in tema di OGM<sup>115</sup>, ruota intorno all’applicazione, dal un lato, del principio di rintracciabilità del prodotto, che agisce in funzione preventiva poiché, garantendo la possibilità di ripercorrere tutte le tappe di produzione di un prodotto alimentare dai campi alla tavola, è idonea ad arginare eventuali focolai di crisi alimentari<sup>116</sup>, e, dall’altro, di precauzione, in ragione del quale, qualora in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d’incertezza sul piano scientifico, consente di adottare misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche<sup>117</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di principi in cui il concetto di rischio, inteso quale indice di probabilità di verificazione di un evento dannoso in un contesto di incertezza scientifica, rappresenta il criterio meta giuridico, se non addirittura politico, sul quale edificare ora i procedimenti amministrativi di autorizzazione, ora i vari obblighi formali da adempiersi per la circolazione dell’alimento.

In questo nuovo modello di tutela, tuttavia, lo spazio per un diritto penale classico si riduce inevitabilmente. Le minacce della modernità si presentano, infatti, come giustificazione indefettibile del ricorso alla sanzione penale, che viene preferita allo strumento civilistico o amministrativistico in ragione della sua – supposta – maggiore efficienza dissuasiva. La valutazione del rischio affidato a procedure

---

<sup>114</sup> In applicazione del metodo appena richiamato, è stato ideato il Sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi (RASFF), istituito ufficialmente con il Regolamento 178/2002/CE che, come definito dall’art. 50, è un sistema di allarme, sotto forma di rete, per la notifica di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi. Dai dati che emergono dal sito dell’istituzione europea, nel 2020 la piattaforma i-RASFF ha ricevuto 87 segnalazioni di *novel foods* non autorizzati.

<sup>115</sup> A livello europeo, la materia trova disciplina in una pluralità di fonti; possono qui richiamarsi, a titolo esemplificativo, la Direttiva 18/2001/CE sull’emissione deliberata nell’ambiente degli OGM (poi recepita in Italia con il d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224); il Regolamento 1829/2003/CE, istitutivo del sistema di autorizzazione per il commercio di alimenti o mangimi OGM; il Regolamento 1830/2003/CE, concernente la tracciabilità e l’etichettatura di sementi a base di OGM e il Regolamento 178/2002/CE sulla sicurezza alimentare; la Direttiva 412/2015/UE sulle biotecnologie, attuata in Italia con d.lgs. 14 novembre 2016 n. 227. Per un approfondimento in tema di OGM, si rinvia ad altre sedi limitando la citazione ad alcuni contributi, si veda L. Tumminiello, *Verso un diritto penale geneticamente modificato?*, cit., 1-2; F. Consorte, *La disciplina in materia di microorganismi e organismi geneticamente modificati nella prospettiva penalistica*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, a cura di L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo, Milano 2014, 559 ss.; o, ancora, nel medesimo volume, si veda C. Perini, *Tra sicurezza alimentare e sicurezza ambientale: il principio di precauzione nella gestione penale del rischio da ogm*, 585 ss.

<sup>116</sup> Il principio di rintracciabilità alimentare è positivizzato nell’art. 18 del Regolamento 178/2002/CE.

<sup>117</sup> Il principio di precauzione, come già accennato, è invece sancito nell’art. 7 del Regolamento 178/2002/CE. Per un approfondimento, si segnala in particolare, S. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano 2006; L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova 2004; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell’amministrazione del rischio*, Milano 2005.

autorizzatorie, *science-based*, favorisce, infatti, uno statuto penale degli illeciti “proceduralmente” criminali ma dalla natura in realtà amministrativa o contravvenzionale e dalla funzione meramente sanzionatoria. Ciò, nella convinzione – non sempre corretta – che il loro ossequioso rispetto garantisca la salute e la sicurezza alimentare, beni che in tal modo, però, finiscono per essere tutelati soltanto in via mediata attraverso la protezione del procedimento amministrativo, unico e centralizzato a livello europeo.

7. L'attuale disciplina sanzionatoria in materia agroalimentare mostra chiaramente i segni del tempo. L'*impasse* decennale della riforma della materia, da un lato, e la recente schizofrenia del legislatore dall'altro, hanno sicuramente contribuito alla crescita esponenziale della criminalità di settore, rintracciabile, oggi più che mai, in ogni stato e grado della filiera. L'uso indiscriminato della tecnologia, infatti, ha favorito l'emersione di nuovi pericoli che le classiche ipotesi di scuola tipizzate nella legislazione attuale, contravvenzionali quanto delittuose, non sono più in grado di prevenire e contrastare<sup>118</sup>. L'obsolescenza della materia è peraltro visibile a chiari segni dai nuovi rischi provenienti dalla incessante sperimentazione genetica sugli alimenti, dapprima mai valutati e oggi invece propri della diffusione sul mercato degli OGM e, ancora più recentemente, dei *novel foods*, che se da un lato offrono un apparente miglioramento delle qualità del prodotto, dall'altro si connotano per un evidente rischio da ignoto (bio)tecnologico<sup>119</sup> circa la loro eventuale pericolosità per la salute del consumatore. In questi casi, infatti, è quanto mai plausibile che «tante sostanze non allarmanti si sommino in maniera allarmante»<sup>120</sup>.

Di questa preoccupazione dovrebbe essere, oggi più di ieri, consapevole il legislatore: il panico securitario dovuto ai ciclici scandali alimentari e la crisi globale legata alla diffusione del virus da Covid-19 hanno infatti ravvivato l'interesse, mediatico quanto politico<sup>121</sup>, verso la tutela della sicurezza alimentare, costantemente

---

<sup>118</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'*e-commerce*. È proprio in questo mercato – peraltro cresciuto nell'ultimo periodo del +117% nel settore del largo consumo, con incrementi maggiori proprio durante il recente periodo di pandemia - che si annida il maggiore timore di incorrere in nuove forme di frodi alimentari. Le ragioni sono evidentemente molteplici e riguardano la facilità con cui il prodotto alimentare, nel commercio *on-line*, potrebbe subire contraffazioni in termini soprattutto di qualità, salubrità e igiene: dalla facile deperibilità del prodotto, se non stoccato o trasportato in regime di temperatura controllata, alla mancanza della tracciabilità e rintracciabilità dello stesso, di cui è conosciuto – e peraltro non sempre – solo il distributore (cioè il rivenditore *on-line*).

<sup>119</sup> Per un approfondimento sui rischi da “ignoto biotecnologico” si rinvia a L. Stortoni, *Angoscia tecnologica ed esorcismo penale*, in *Il rischio penale da ignoto tecnologico*, Milano 2002.

<sup>120</sup> Cfr. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, 1986; trad. it., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, 35.

<sup>121</sup> In questo senso, le ondate di panico costituiscono un efficace teatro per la rappresentazione del legame che unisce politici, agenti del controllo sociale, media e popolo. In particolare, i politici vengono legittimati come rappresentanti e protettori; i media come portavoce. In questi termini, M. Maneri, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in *Rass. It. Sociologia*, 1/2001, 14.

esposta al pericolo, dai campi alla tavola. Nondimeno, paura e insicurezza<sup>122</sup> sono veicolatori emozionali di consenso che sovente ispirano irrazionali logiche di criminalizzazione tipiche dei periodi emergenziali (si pensi ai numerosi “pacchetti - sicurezza” in materia di immigrazione clandestina o alla normativa emergenziale in tema di terrorismo). Se da un lato, pertanto, la riforma dell’attuale sistema punitivo della materia appare una necessità ineludibile, dall’altro occorre essere cauti nell’individuazione delle nuove coordinate da seguire. È infatti necessario evitare che la promessa di una tranquillità sociale o di una stabilizzazione emotiva del senso collettivo di insicurezza legittimi il ricorso a eccessive tecniche di tutela a forma anticipata che soavemente elidono le garanzie costituzionali<sup>123</sup> (*in primis*, quella offerta dal principio di offensività e di colpevolezza<sup>124</sup>).

Esclusa la praticabilità di un’abrogazione *tour court* dell’intero apparato sanzionatorio contravvenzionale tipizzato, in particolare, dall’art. 5 l. 283/1962, attualmente essenziale per garantire la sicurezza e l’igiene degli alimenti, non resta che immaginare una soluzione intermedia, che consenta un equilibrato rinnovamento della disciplina attraverso la direttrice della semplificazione, “per sottrazione”, dei caotici precetti penali presenti nel quadro normativo della materia<sup>125</sup>. Eliminando il troppo e il vano oggi presente attraverso una attenta selezione dei fatti penalmente rilevanti, si migliorerebbe l’efficacia general-preventiva delle fattispecie rimanenti (vecchie o nuove) attraverso un più elevato grado di tassatività e determinatezza<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Sulla centralità della paura e della sicurezza nelle esperienze quotidiane e nei discorsi pubblici, specialmente a cavallo dei due secoli, si veda per un approfondimento R. Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, Milano 2008.

<sup>123</sup> Cfr. G. Balbi, *Società paranoiche e diritto penale*, in *CrD*, 3-4/2012, 435 ss; ancora, Id., *Infermità di mente e pericolosità sociale tra OPG E REMS*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 20 luglio 2015, secondo il quale «l’uso frequente della norma penale come strumento pressoché impazzito di neutralizzazione simbolica dei problemi sociali nasconde l’ombra lunga e inquietante di un diritto penale antico, che dietro il suo apparente, inutile, rigore, nasconde l’assoluta incapacità- e probabilmente l’intima assenza di volontà- di affrontare davvero i problemi sociali».

<sup>124</sup> Sulle tensioni, difficilmente risolvibili, con i principi fondamentali del diritto penale, si veda in particolare, C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano 2004, 611; F. D’Alessandro, *Pericolo astratto e limiti- soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano 2012, 255-265.

<sup>125</sup> Cfr. S. Corbetta, *Sicurezza alimentare da “ignoto biotecnologico”: una tutela incompiuta (a proposito della disciplina degli alimenti e dei mangimi contenenti organismi geneticamente modificati - d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70)*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, Milano 2006, 2257-2301. L’A., dopo un’attenta analisi dei profili normativi sia europei sia interni in materia, soprattutto, di OGM, accoglie con favore un “diritto penale leggero” «dal punto di vista probatorio e sanzionatorio, ma ugualmente efficace», sostenendo che l’impiego di sole sanzioni amministrative non rispecchierebbe l’effettiva gravità dei fatti, non avrebbe un uguale effetto dissuasivo e, peraltro, scontrerebbe anche profili di cronica inefficienza, dovuti soprattutto alla carenza di controlli penetranti e di mancanza di garanzie.

<sup>126</sup> È questa una caratteristica di molte delle nuove fattispecie che vorrebbero introdursi con la riforma in discussione, come l’autonomo delitto di disastro sanitario, o l’accorpamento in un’unica norma (l’art. 440 Cp), più chiara oltre che più offensiva, delle condotte ricomprese nei vigenti artt. 440, 442 e 444 Cp. Parimenti, nella medesima direzione deve porsi la riforma del catalogo contravvenzionale di cui all’art. 5 l. 283/1962, con particolare riguardo all’ipotesi relativa alle sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5, lett. b) e quella delle sostanze alimentari insudiciate (art. 5, lett. d).

Peraltro, nella costruzione di un nuovo sistema di prevenzione e repressione degli illeciti agroalimentari votato soprattutto alla “minimizzazione del rischio”<sup>127</sup>, la sanzione amministrativa acquisirebbe una nuova centralità adattandosi meglio, per propria natura, alla prospettiva “autorizzativa-procedimentale” della disciplina. La minore carica “stigmatizzante” rispetto alla sanzione di natura penale è infatti bilanciata, in astratto, da una maggiore aderenza alla significatività offensiva delle singole condotte censurate sulla base di incertezze scientifiche<sup>128</sup>, e, in concreto, da una loro naturale ed effettiva operatività. Non essendo subordinato ai rigidi schemi procedurali propriamente penali, l’illecito amministrativo si presta meglio, e più repentinamente, alle analitiche, quanto periodiche, integrazioni interdisciplinari, così scongiurando temporanei vuoti di tutela. Ciò, alla condizione tuttavia indispensabile di una preliminare razionalizzazione, anche in questo caso “per sottrazione”, dell’impianto amministrativo: solo così, infatti, si attribuirebbe maggiore chiarezza e accessibilità alla norma, tangibile anche in termini di accertamento in sede giudiziale<sup>129</sup>.

Tale soluzione avrebbe con sé altri pregi. Innanzitutto si presta meglio alla possibilità di affidarsi a un testo unico - già immaginata con il progetto di riforma del 2009 - da considerarsi come opzione ancora percorribile<sup>130</sup> se finalizzata a offrire agli operatori della filiera, e del diritto, una mappatura più omogenea e ordinata della disciplina<sup>131</sup>. Il che implica, però, non una mera trasposizione in un testo unitario di

<sup>127</sup> Come osservato da G. Forti, “Accesso” alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Crim* 2006, 177, il diritto penale “classico” non è attrezzato alla gestione dei rischi, in quanto «si limita a reagire a fatti commessi, ponendosi tipicamente la questione - retrospettiva - della colpevolezza della loro causazione».

<sup>128</sup> Si restituisce così centralità al paradigma del bene giuridico, che assume la funzione di criterio guida della selezione e delimitazione delle offese punibili attraverso una differenziazione marcata della risposta sanzionatoria proporzionata al grado lesività della condotta. Cfr. G. A. De Francesco, *Dinamiche del rischio e modelli d’incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1/2010, 33-34.

<sup>129</sup> L’accertamento dell’illecito agro-alimentare è sicuramente complesso e insidioso. Ciò perché «oggetto del *thema probandum* è l’alimento frodato: un corpo del reato *sui generis*, tecnologicamente complesso e particolarmente vulnerabile e per questo difficile da “maneggiare” processualmente». Così, A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*, in *Riv. dir. agr.*, 2/2017, 357-399; Id., *Irripetibilità dei rilievi fotografici allegati ai verbali di p.g.: quali ricadute sulla prova dei reati alimentari?*, in *Riv. dir. agr.*, 2/2019, 343-355.

<sup>130</sup> In tal senso, potrebbe essere utile un confronto con il sistema tedesco che, pur condividendo con la nostra disciplina una *climax* ascendente di gravità sanzionatoria delle condotte, le cui ipotesi più gravi si rinvergono nello *Strafgesetzbuch*, si avvale di un testo normativo unitario, il *Lebensmittel-und Futtermittelgesetzbuch* (LFGB), che accorpa la disciplina penale e amministrativa di settore. Per un approfondimento sul raffronto comparatistico con il sistema tedesco di repressione degli illeciti alimentari, si veda G. Toscano, *Suggestioni del Lebensmittelstrafrecht in vista di una riforma degli illeciti agroalimentari*, cit., 1845 ss. Lo stesso A. tuttavia, ritiene che «non paiono ancora maturi i tempi per un innesto dell’intera disciplina degli illeciti alimentari all’interno di un 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». Così G. Toscano, *Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari*, cit., 39-40.

<sup>131</sup> Cfr. M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 10, nota 19, che, sebbene favorevole all’introduzione («in un futuro non proprio immediato») di un codice della sicurezza alimentare, muove grandi perplessità sulla concreta capacità di riordino del legislatore, che non avrebbe «una *mens* ordinatrice».

strumenti normativi accumulatisi nel tempo, oramai inadeguati a offrire ragionevolezza di scopo e di sistema, ma un'indispensabile attività selettiva e una strutturazione teleologicamente orientata a riconoscibili obiettivi di tutela, nel rispetto del quadro dei principi fondamentali. Diversamente, l'operazione si risolverebbe – come troppo spesso è accaduto nella nostra legislazione – nella predisposizione di un contenitore vuoto, composto dalla semplice aggregazione delle previsioni previgenti, senza alcun beneficio in termini di prevenzione e contrasto alla criminalità.

Ma il nuovo modello si adatterebbe meglio anche alla gestione dell'impatto delle nuove tecnologie sul settore agroalimentare<sup>132</sup>. Il loro massiccio impiego per sviluppare e ottimizzare metodi analitici e scientifici in grado, da un lato, di migliorare le qualità e l'autenticità dei prodotti<sup>133</sup>, e, dall'altro, di favorire una più veloce e sicura commercializzazione, richiede una regolamentazione inevitabilmente amministrativa delle procedure, con l'applicazione di sanzioni preliminarmente amministrative e solo eventualmente, in caso di gravi violazioni, penali. Tra le molte novità<sup>134</sup>, si segnala il nuovo sistema di tracciabilità digitale del prodotto lungo la filiera agroalimentare (cd. *blockchain*<sup>135</sup>), che consente una più facile identificazione, e conseguente responsabilizzazione, dell'operatore coinvolto nella violazione delle norme relative alla propria parte del processo produttivo. La sua operatività, tuttavia, dipende dalla

---

<sup>132</sup> L'applicazione delle nuove tecnologie ha pervaso qualsiasi settore della delinquenza: dalla produzione, distribuzione e traffico di droghe sintetiche al traffico di migranti, dal riciclaggio di denaro sporco al commercio *online* di prodotti e servizi illegali. La versatilità della modernità di insinuarsi nelle logiche criminali, d'altronde, favorisce nuove opportunità di illeciti, e questo è accaduto anche – ma soprattutto – con riguardo al settore agroalimentare.

<sup>133</sup> Sviluppare e ottimizzare metodi analitici e scientifici in grado di assicurare l'autenticità dei prodotti agroalimentari è diventata ormai da diversi anni un'attività di ricerca fondamentale sia in ambito industriale sia in quello della promozione dei prodotti a marchio. Ciò in quanto una certificazione robusta non ha solo benefici in termini di qualità del prodotto e di tutela del consumatore, ma anche, e soprattutto, di prevenzione alla contraffazione.

<sup>134</sup> L'ultima frontiera nella certificazione e nella lotta alle frodi alimentari è il c.d. *fingerprinting*, ovvero "l'impronta digitale" metabolomica degli alimenti che, grazie all'elevato dettaglio informativo, si presta allo sviluppo di sistemi automatizzati capaci in pochi secondi di riconoscere le caratteristiche salienti di un prodotto, così da identificarlo in ogni passaggio della filiera, dalla produzione sino al consumo. Nel caso di prodotti agricoli, ad esempio, il sistema potrà archiviare i dati sul terreno di coltivazione, le sementi impiegate, i tempi di semina e raccolto, i trattamenti fitosanitari, o, nel caso di prodotti di origine animale (si pensi alla mozzarella di bufala), i dati riguardanti gli stabilimenti di origine, le modalità di lavorazione, i trattamenti medici, le condizioni di allevamento. Un aspetto che potrebbe interessare soprattutto i prodotti venduti su internet.

<sup>135</sup> In estrema sintesi, con il termine *Blockchain* si intende un registro pubblico al cui interno sono registrate migliaia di transazioni crittografate ognuna delle quali è collegata ad un soggetto specifico (i cd. blocchi) che, collegate tra loro attraverso un sistema di marche temporali, creano un vero e proprio *database* a catena (*chain*) in continuo aggiornamento e liberamente consultabile dagli utenti. Tali blocchi sono convalidati da soggetti *ad hoc*, i c.d. *miners*, che utilizzano *software* ed *hardware* specializzati: una volta validati, sui nuovi blocchi viene apposta una marca temporale che permette di aggiornare la *blockchain* mantenendo un certo ordine cronologico all'interno della stessa. Ogni nuovo blocco verrà così inserito all'interno del registro condiviso, riprodotto nei vari dispositivi accrescendo dunque la sicurezza dei dati contenuti nei vari blocchi; ciò permette a tutti gli utenti di avere un controllo sui dati in esso contenuti. In tal modo, i dati contenuti nei vari blocchi risultano immutabili, e comunque immuni da modifiche.

capacità del legislatore di apprestare un modello di disciplina che deve, peraltro, spostarsi dalla ricerca di sanzioni minuziosamente calibrate sulla natura dell'illecito – soluzione che ha qui mostrato profili di irrimediabile ineffettività – a quella delle tipologie di soggetti da responsabilizzare e, solo eventualmente, sanzionare<sup>136</sup>. In questa nuova prospettiva, sarebbe da apprezzarsi l'estensione, anche in questo settore, di una responsabilità amministrativa da reato ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, a questo punto criminologicamente indispensabile per queste nuove tipologie di illecito<sup>137</sup>.



<sup>136</sup> I tempi di una disciplina dettagliata sembrano tuttavia ancora lunghi. Un timido passo è stato fatto attraverso il riconoscimento giuridico del sistema di *blockchain* con il c.d. «Decreto Semplificazione e innovazione digitale» (d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con l. 11 settembre 2020 n. 120), secondo cui, definite preventivamente le tecnologie basate su registri distribuiti quali «le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile, simultaneamente, architettonicamente decentralizzato su basi crittografiche, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati sia in chiaro che ulteriormente protetti da crittografia verificabili da ciascun partecipante, non alterabili e non modificabili», sancisce esplicitamente che «l'utilizzo di tecnologie basate su registri distribuiti produce gli effetti giuridici della validazione temporale elettronica di cui all'art. 41 del Regolamento 910/2014/UE».

<sup>137</sup> D'altronde, in questo senso depone il d.d.l. «Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari» (A.C. 2427), che prevede la responsabilizzazione delle imprese operanti nel settore, sia con l'inclusione dei reati agroalimentari nel catalogo dei reati presupposto 231, sia introducendo una specifica disciplina avente a oggetto i nuovi modelli organizzativi e gestionali agroalimentari. In particolare, l'art. 5 co. 1 lett. a del disegno di legge in esame prevede l'introduzione, nel corpo del d.lgs. 231/2001, di un nuovo art. 6 bis, rubricato «*modello di organizzazione dell'ente qualificato come impresa agroalimentare*», istituita una specifica disciplina di settore diretta a enucleare, *sub specie* d'elenco, tutti gli obblighi giuridici che il modello organizzativo e gestionale adottato dalle aziende operanti nell'ambito del perimetro soggettivo previsto dalla norma dovrà rispettare per poter avere efficacia esimente o (anche solo) attenuante della responsabilità amministrativa degli enti per fatti dipendenti da reato-agroalimentare. Per un approfondimento, si veda tra i più recenti, G. Sola – G. Guerrieri, *Responsabilità amministrativa degli enti per fatti dipendenti da reato-agroalimentare e nuovi modelli organizzativi e gestionali ex art. 6 bis d.lgs. 231/2001*, in *Giur. pen. web.*, 3/2021; ancora, V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *DPenCont*, 4/2017, 300–326.