

## *Premessa*

L'obiettivo che si propone la tesi è quello di indagare in che misura e con quali conseguenze il delicato e complesso profilo del "pericolo" incida sul meccanismo punitivo degli illeciti penali in materia di alimenti. Nel diritto penale alimentare il bene giuridico della salute pubblica, in quanto diritto fondamentale costituzionalmente protetto, richiede una anticipazione della soglia di punibilità ad un momento necessariamente antecedente alla sua effettiva lesione. La messa in pericolo della salute pubblica, ossia la relazione di probabilità scientificamente apprezzabile che da una data situazione ne scaturisca un'altra di carattere lesivo per tale bene giuridico, è il fondamento dell'incriminazione nei reati alimentari.

Il primo capitolo si propone di descrivere per linee generali il sistema punitivo alimentare, soffermandosi in particolare sull'oggetto materiale e i beni giuridici tutelati dalle fattispecie di reato.

Successivamente vengono esaminate le caratteristiche generali del diritto alimentare e il complesso apparato sanzionatorio penale in materia di alimenti, articolato su un triplice livello di tutela (codice penale per i delitti, leggi speciali generali e leggi speciali specifiche per le contravvenzioni) e interessato da una importante depenalizzazione, avvenuta con il d.lgs. n. 507/1999.

Il secondo capitolo è interamente dedicato alla trattazione del "pericolo", che costituisce il fulcro della punibilità dei reati alimentari. Nella prima parte si analizza il "pericolo" in generale, nella seconda ci si sofferma sul particolare atteggiarsi di tale delicato concetto agli illeciti penali in materia di alimenti. A conclusione del secondo capitolo vi è spazio per una specifica trattazione dedicata

a un tipo di reato alimentare, l'”adulterazione” e “contraffazione” di sostanze alimentari.

Infine, il terzo capitolo si concentra sulla storia più recente del sistema punitivo in materia di alimenti, contraddistinta da due rilevanti progetti di riforma dei reati alimentari: il Progetto 2009-2010 sulla sicurezza alimentare e il Progetto 2015 della Commissione Caselli. Nella prima parte si spiegano le ragioni della complessiva debolezza del quadro normativo, nella seconda vengono delineati i principali obiettivi e le innovazioni punitive più rilevanti introdotte nel diritto penale alimentare dai due progetti di riforma citati.

## CAPITOLO I

*Il sistema punitivo alimentare prima del d.lgs. del 30 dicembre*

*1999, n. 507*

### **1. Le frodi alimentari: definizione di “alimento” e individuazione dei beni giuridici tutelati**

Nel diritto penale italiano i reati alimentari si manifestano sotto forma di frode. Per “frode alimentare” si intende la produzione, detenzione, commercio, vendita o somministrazione di alimenti non conformi alle normative vigenti<sup>1</sup>. Esistono due tipi di frodi alimentari:

1) le frodi sanitarie, ossia tutte le azioni o omissioni il cui presupposto è insito nella probabilità o certezza di procurare un danno alla salute dei cittadini, di rendere potenzialmente o sicuramente nocive le derrate alimentari;

2) le frodi commerciali, ossia tutte le azioni o omissioni sugli alimenti o sulle loro confezioni che, pur non determinando un concreto o immediato nocumento per la salute pubblica, favoriscono illeciti profitti a danno del consumatore o di terzi<sup>2</sup>.

In entrambi i tipi di frodi alimentari, l'elemento della realtà esterna sul quale incide la condotta criminosa è “l'alimento”, il vero e proprio oggetto materiale dei reati alimentari. Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento CE del

---

<sup>1</sup> Tale definizione è adottata da M. Semeraro, *Frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici*, in *Rassegna di diritto, legislazione e medicina legale veterinaria*, UNIMI, Milano, 2011, p. 2.

<sup>2</sup> La distinzione è individuata da M. Semeraro, op. cit., p. 4.

28 gennaio 2002, n. 178, l'alimento è inteso come "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato a essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento". La dottrina italiana accoglie tale definizione di alimento, intendendo quest'ultimo come "qualsiasi materia che serva come cibo o bevanda per le persone, immediatamente o mediamente, principalmente o accessoriamente, sia esso di prima necessità o voluttuario"<sup>3</sup>. In particolare, le norme del c.p. italiano non distinguono tra categorie di alimenti, rientrandovi tutti i tipi di sostanze destinate all'alimentazione che possono essere resi pericolosi per la salute pubblica, quindi anche cibi usati per una specifica dieta, integratori alimentari e bevande di ogni tipo<sup>4</sup>. Pertanto, anche l'acqua può essere oggetto materiale dei reati alimentari, se destinata all'alimentazione umana, come si ricava dal rinvio effettuato dall'art. 2, Regolamento CE, n. 178/2002 all'art. 6 della Direttiva CE del 3 novembre 1998, n. 83: quest'ultima norma disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano, facendo riferimento alle "acque fornite attraverso una rete di distribuzione", ovvero a quelle "fornite da una cisterna", oppure a quelle "confezionate in bottiglie o contenitori e destinate alla vendita", o infine a quelle "utilizzate nelle imprese alimentari"; non ha invece alcuna rilevanza

---

<sup>3</sup> In questi termini si esprime V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Utet, Torino, 1983, p. 407.

<sup>4</sup> Lo rileva G. Pica, *Illeciti alimentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 491.

che le acque abbiano o meno i requisiti biochimici di potabilità, purché vengano destinate in concreto all'uso alimentare<sup>5</sup>.

Sul piano strettamente penalistico, la distinzione tra frodi sanitarie e frodi commerciali è rilevante in quanto tutte le norme sanzionatorie in tema di alimenti sono essenzialmente pensate e costruite per proteggere due diversi beni giuridici: la salute pubblica e l'interesse economico dello Stato, ovvero dei produttori, commercianti e acquirenti dei prodotti alimentari. Ad ogni modo, bisogna tener presente che spesso, nella pratica, queste due differenti direttrici di tutela si intrecciano, nel senso che una frode pericolosa per la salute umana può toccare, totalmente o parzialmente, in modo diretto o indiretto, anche interessi economici, e viceversa<sup>6</sup>. In tal senso, il rapporto tra frodi pericolose a livello sanitario e frodi economiche è di continenza, in quanto la frode contro la salute comporta anch'essa, come la frode economica, un inganno sulle caratteristiche essenziali del prodotto: pertanto essa implica e contiene una frode economica, che rileva come tale solo quando a livello sanitario possa ritenersi innocua<sup>7</sup>.

Nel diritto penale alimentare la pericolosità viene rapportata al bene giuridico della salute pubblica e costituisce un'imprescindibile condizione di punibilità: secondo Piccinino, il pericolo voluto dalla legge alimentare ricorre non solo quando la sostanza alimentare ha in sé l'attitudine a

---

<sup>5</sup> Individua l'acqua come oggetto materiale dei reati alimentari tramite il richiamo all'art. 6 della Direttiva 98/83/CE G. Stea, *Elementi per un'analisi del reato alimentare tra rischio, pericolo e necessità di prevenzione*, in *Rivista di diritto alimentare*, Roma, 2018, p. 51.

<sup>6</sup> Sulla dualità di fondo delle prospettive di tutela, cfr. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C. F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 274-275.

<sup>7</sup> Tale rapporto di continenza tra frodi sanitarie e frodi economiche è ben spiegato da A. Gargani, op. cit., p. 279.

cagionare una malattia, ma anche quando può costituire una causa di perturbamento o di alterazione delle funzioni fisiche, psichiche o psicosomatiche, il cui normale ed armonico svolgimento rappresenta il substrato della salute<sup>8</sup>.

## **2. I caratteri generali della disciplina punitiva in materia di alimenti**

Prima di analizzare in dettaglio la disciplina sanzionatoria penale in materia alimentare, è opportuno evidenziare le caratteristiche principali del diritto alimentare in generale, che incidono indubbiamente sulla stessa normativa penale.

Si tratta di una materia complessa e di difficile dominabilità, derivante non solo dalla specificità dei beni giuridici protetti, ma anche da un'incontrollata stratificazione legislativa e da una profonda interdisciplinarietà. Nel diritto alimentare confluiscono spesso norme assai diverse fra loro, per epoca di creazione, per rango, per tecnica normativa di recepimento, per finalità; pertanto un diritto multidisciplinare e largamente disomogeneo, implicante profili penali, amministrativi, comunitari<sup>9</sup>, scientifici, tecnici, tossicologici, merceologici. Inoltre, sul piano strutturale, il diritto alimentare si contraddistingue per la gradualità sanzionatoria della tutela, che si articola

---

<sup>8</sup> Spiega in questi termini la pericolosità in campo alimentare R. Piccinino, *Diritto penale alimentare: dottrina e giurisprudenza*, Utet, Torino, 1988, p. 153.

<sup>9</sup> In particolare, tra le fonti europee spicca il Regolamento CE, n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

su più livelli diversi: dall'illecito delittuoso a quello contravvenzionale, a quello depenalizzato, a quello amministrativo *ab origine*<sup>10</sup>.

Sul piano strettamente penalistico, questo disordine normativo comporta notevoli problemi all'intero impianto punitivo. Si palesa innanzitutto uno scarso coefficiente di determinatezza delle singole fattispecie di reato e, più in generale, una grave carenza della certezza del diritto<sup>11</sup>. Ciò rende difficile capire quali siano effettivamente i precetti sanzionati penalmente, con inevitabili disagi sull'accertamento dei profili soggettivi dell'imputazione e sul rispetto del principio di colpevolezza sancito dall'art. 27 Cost. Inoltre, la stratificazione incontrollata di norme di vario livello (comunitarie e nazionali) e di differente tipologia (legislative e sub legislative) mina la coerenza del sistema punitivo, non più adatto a garantire così la tutela di esigenze fondamentali, insite nei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza<sup>12</sup>.

Incertezze e dubbi si estendono poi a tutte quelle norme in tema di alimenti applicabili nei casi, ormai sempre più frequenti, in cui più disposizioni penali convergono nella regolamentazione di uno stesso fatto. In tali situazioni non è chiaro se sussiste un concorso apparente di norme (ad uno stesso fatto di reato si applicano due o più norme diverse, quindi bisogna scegliere quale norma applicare, perché, secondo il principio del *ne bis in*

---

<sup>10</sup> Su tali caratteristiche del diritto alimentare cfr. D. Castronuovo, *Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, Cedam, Padova, 1997, p. 638.

<sup>11</sup> Lo hanno rilevato S. Canestrari e D. Castronuovo, "Sicurezza alimentare e diritto penale", in C. Bottari, *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015, p. 115.

<sup>12</sup> Così sostengono S. Canestrari e D. Castronuovo, op. cit., p. 116.

*idem*, nessun soggetto può essere punito due volte per lo stesso fatto) o invece un concorso formale di reati (il soggetto commette più reati, quindi compie fatti diversi, per ciascuno dei quali deve essere punito). La portata di tali problemi aumenta sensibilmente rispetto alla convergenza eterogenea di norme, soprattutto tra disposizioni sanzionate penalmente e disposizioni sanzionate come illeciti amministrativi: non a caso, in relazione a questi ultimi, si parla spesso di reazione sanzionatoria “parapenale”, espressione che ben sottolinea quanto sia complicato tracciare un confine netto fra norme penali e norme amministrative in tema di alimenti<sup>13</sup>. Questo stretto legame di accessoria o complementarietà tra diritto penale e diritto amministrativo spesso offusca la possibilità di ricostruire gli scopi di protezione delle singole fattispecie penali in materia alimentare: ciò compromette la tipicità sostanziale della norma incriminatrice e dilata i confini della relativa applicazione giudiziale, a discapito della determinatezza della stessa scelta incriminatrice del legislatore<sup>14</sup>.

Nonostante la presenza di tali fattori distorsivi (ipertrofismo normativo, produzione legislativa variegata e frammentaria, confusione terminologica, difficoltà interpretative, parziale o totale lesione di principi fondamentali del diritto penale), è corretto affermare che questa materia nasce e si sviluppa con una evidente vocazione all’anticipazione della tutela penale: l’uso di fattispecie in senso lato preventive è utile a governare il potenziale offensivo

---

<sup>13</sup> Utilizzano questa espressione, tra gli altri, anche S. Canestrari e D. Castronuovo, op. cit., p. 113.

<sup>14</sup> Questo aspetto critico è rilevato da G. Stea, *Elementi per un’analisi del reato alimentare tra rischio, pericolo e necessità di prevenzione*, in *Rivista di diritto alimentare*, Roma, 2018, p. 47.

di fatti che colpiscono interessi collettivi afferenti a platee di soggetti indeterminati<sup>15</sup>. Inoltre, l'anticipazione della soglia di rilevanza penale dei comportamenti umani alla messa in pericolo del bene giuridico consente di evitare che, attendendo il momento in cui quelli diventino concretamente lesivi, allo Stato resti solo la possibilità di rimediare al danno attraverso il risarcimento: la riparazione del danno non è un modo per tutelare il valore o interesse giuridico, ma solo per compensare il suo titolare quando quello è già stato effettivamente leso<sup>16</sup>. I reati alimentari incarnano pienamente questa esigenza di tutela penale anticipatoria, pertanto sono reati di pericolo, in quanto con essi si intende prevenire e, se del caso, punire la sola messa in pericolo di due beni giuridici: da un lato la salute pubblica, diritto fondamentale sancito dall'art. 32 Cost., dall'altro l'economia pubblica, che tutela l'interesse sovraindividuale rappresentato dalla lealtà e correttezza degli scambi commerciali.

In particolare, la salute pubblica è un bene giuridico collettivo, che interessa un numero indeterminato di persone: pertanto essa risulta sempre offesa in misura varia, ma necessariamente potenziale<sup>17</sup>. La salute pubblica, in quanto bene supremo e costituzionalmente protetto, costituisce un autentico limite a qualsiasi attività, pubblica o privata, che ne ponga in pericolo l'esistenza o

---

<sup>15</sup> In questi termini si è espresso E. Mazzanti, *Circolarità e dinamicità dell'illecito nel diritto penale alimentare (tra presente e futuro)*, in *Rivista di diritto agrario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 22-23.

<sup>16</sup> In questi termini si esprime A. Madeo, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 63.

<sup>17</sup> Per tali rilievi cfr. L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Rivista trimestrale Diritto penale contemporaneo*, Milano, 2013, p. 287.

la latitudine<sup>18</sup>. Salute pubblica e reati di pericolo costituiscono una connessione inevitabile, in quanto tale bene giuridico non può essere effettivamente leso come bene di categoria, ma solo essere posto in pericolo. Una lesione effettiva può interessare, da un lato, i beni individuali legati alla sicurezza alimentare, ossia quelli riconducibili alla tutela della vita e dell'incolumità individuale: si tratta di beni che vengono protetti in via immediata dalle fattispecie delittuose dolose e colpose di omicidio o lesioni personali o, eventualmente, dalla fattispecie di cui all'art. 586 c.p. (morte o lesioni come conseguenza di altro delitto doloso); dall'altro lato, un danno effettivo può prodursi anche per i beni giuridici-oggetto, tutelati come i beni individuali in via immediata da singole fattispecie, ma più delimitati rispetto a questi ultimi, in quanto si pongono come beni intermedi, come strumenti indiretti di tutela rispetto alla salute collettiva (esempi di beni giuridici-oggetto sono l'igiene, la genuinità e l'integrità degli alimenti, che si pongono come strumentali o intermedi rispetto alla salute pubblica)<sup>19</sup>.

Per capire come il delicato e complesso profilo del pericolo si rapporti alle diverse tipologie di fonti dei reati alimentari, è necessario prima delineare il quadro storico del sistema sanzionatorio penale in tema di alimenti.

---

<sup>18</sup> Così sostiene V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 148.

<sup>19</sup> Cfr. L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Rivista trimestrale Diritto penale contemporaneo*, Milano, 2013, pp. 287-288.

### **3. Il sistema sanzionatorio penale in materia alimentare prima del d.lgs. del 30 dicembre 1999, n. 507: le fattispecie delittuose previste nel codice penale e le contravvenzioni in materia alimentare**

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. del 30 dicembre 1999, n. 507, il sistema di tutela penale nel settore alimentare si articolava su tre livelli: un primo livello di tutela era costituito da alcune fattispecie delittuose, contenute nel libro II del codice penale, dirette a punire, in maniera esclusiva o comunque significativa, illeciti in tema di alimenti; un secondo livello di tutela si caratterizzava per la presenza di alcune leggi speciali generali, la più significativa delle quali era la legge del 30 aprile 1962, n. 283; infine un terzo livello di tutela includeva le fattispecie contravvenzionali previste da leggi speciali specifiche<sup>20</sup>, a carattere estremamente settoriale, in quanto volte a disciplinare particolari categorie di alimenti (ad es. carni, pesci, formaggi) o singoli alimenti (ad es. miele, burro, cioccolato), oppure ancora specifici aspetti della disciplina alimentare (ad es. pubblicità, trasporto, etichettatura).

#### **3.1.**

La prima categoria di fattispecie penali, rimasta pressoché invariata a seguito della riforma del 1999, era (ed è ancora oggi) composta da due distinti gruppi di fattispecie delittuose, collocate nel libro II del codice penale:

---

<sup>20</sup> Sui due diversi concetti di “legge speciale specifica” e di “legge speciale generale” cfr. C. Corraja, *Tutela igienico-sanitaria degli alimenti e bevande*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 164-165.

1) nel titolo VI (“Dei delitti contro l’incolumità pubblica”), capo II (“Dei delitti di comune pericolo mediante frode”) e capo III (“Dei delitti colposi di comune pericolo”), rientrano i reati di cui agli artt. 439 (“Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari”), 440 (“Adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari”), 442 (“Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate”), 444 (“Commercio di sostanze alimentari nocive”), 452 (“Delitti colposi contro la salute pubblica”), che sono posti a tutela della salute dei consumatori e riguardano esclusivamente la materia alimentare;

2) nel titolo VIII (“Dei delitti contro l’economia pubblica, l’industria e il commercio”), capo I (“Dei delitti contro l’economia pubblica”) e capo II (“Dei delitti contro l’industria e il commercio”), rientrano i reati di cui agli artt. 499 (“Distruzione di materie prime o di prodotti agricoli o industriali ovvero di mezzi di produzione”), 501 (“Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio”), 513 (“Turbata libertà dell’industria o del commercio”), 513 bis (“Illecita concorrenza con minaccia o violenza”), 514 (“Frodi contro le industrie nazionali”), 515 (“Frode nell’esercizio del commercio”), 516 (“Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine”), 517 (“Vendita di prodotti industriali con segni mendaci”), 517 quater (“Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari”), che sono posti a tutela dell’interesse economico dei produttori, commercianti e acquirenti di prodotti alimentari, nonché della stessa economia nazionale nel

suo complesso, e toccano in maniera significativa (anche se non esclusiva) la materia alimentare quando hanno come oggetto gli alimenti<sup>21</sup>.

### 3.2.

La seconda categoria di fattispecie penali veniva ricavata:

1) dal r.d.l. del 15 ottobre 1925, n. 2033 (“Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari”), recentemente considerato ai fini dell’ambito di applicazione del c.d. “decreto latte” del 9 dicembre 2016 per la definizione di formaggio<sup>22</sup>, e le cui violazioni originariamente previste come reato sono state trasformate in illeciti amministrativi dall’art. 1, d.lgs. n. 507/1999;

2) dal d.l. del 18 giugno 1986, n. 282 (“Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari”), varato dopo il grave scandalo del vino al metanolo che, in quello stesso anno, provocò ventitré vittime - mentre decine di persone furono colpite da lesioni gravissime, su tutte la perdita della vista - per via delle intossicazioni causate dall’adulterazione del vino da tavola con il metanolo, adulterazione consistente in un aumento della gradazione alcolica della bevanda ottenuto

---

<sup>21</sup> Come giustamente ha sottolineato G. Pica, *Illeciti alimentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 492, anche gli illeciti di natura commerciale rivestono un ruolo importante nel sistema alimentare, “perché la correttezza e la regolarità del sistema economico giovano alla salvaguardia dei beni orientati più direttamente alla tutela della salute, soprattutto quando contribuiscono ad assicurare al consumatore la possibilità di conoscere le caratteristiche dei prodotti offertigli e quindi di operare con consapevolezza le sue scelte commerciali, da cui dipende la sua salute e il suo benessere, essendo la corretta informazione al consumatore un altro bene giuridico essenziale per la tutela della salute”.

<sup>22</sup> Secondo l’art. 32, r.d.l. n. 2033/1925, “il nome di formaggio o cacio è riservato al prodotto che si ricava dal latte intero ovvero parzialmente o totalmente scremato, oppure dalla crema, in seguito a coagulazione acida o presamica, anche facendo uso di fermenti e di sale di cucina”.

tramite l'aggiunta, in quantità superiore a quella prevista dalla legge, di alcool metilico;

3) dalla l. del 30 aprile 1962, n. 283 (“Disciplina igienica della produzione e delle vendite delle sostanze alimentari e delle bevande”), che divenne concretamente operativa con il regolamento esecutivo del 26 marzo 1980, n. 327 e che costituisce la legge quadro in materia alimentare, prevedendo e punendo la stragrande maggioranza delle violazioni realizzabili nel corso delle diverse fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione degli alimenti. Dopo la depenalizzazione del 1999, tra i ventitré articoli di cui si componeva originariamente la l. n. 283/1962, conservano rilevanza penale le sole fattispecie contravvenzionali previste dagli artt. 5<sup>23</sup>, 6<sup>24</sup> e 12<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> In particolare, secondo l'art. 5, l. n. 283/1962, “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 stabiliti dal regolamento di esecuzione; 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; 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”.

<sup>24</sup> L'art. 6, l. n. 283/1962, stabilisce che “la produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera h) dell'articolo precedente - fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate - sono soggetti ad autorizzazione del Ministero della sanità, a controllo e a registrazione come presidi sanitari. Tale disposizione non si applica ai surrogati o succedanei disciplinati da leggi speciali, salvo il controllo del Ministero della sanità per quanto attiene alla composizione, all'igienicità e al valore alimentare di essi. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, i contravventori alle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 5 sono puniti con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da € 309

### 3.3.

La terza categoria di fattispecie penali rappresentava il settore con maggiori distorsioni e disfunzioni. La produzione di leggi speciali specifiche nel settore alimentare era alluvionale, frammentaria ed estremamente eterogenea, interessando un amplissimo numero di discipline tecnico-specialistiche differenziate<sup>26</sup>. Esistevano testi di legge relativi a singoli settori merceologici o produttivi (surgelati, contenitori, imballaggi, etichettatura); a determinati gruppi di alimenti e bevande (carni, pesci, vini, birre); a singoli alimenti (burro, caffè, miele); a particolari prodotti caratteristici per provenienza, composizione, metodo di lavorazione, confezionamento (prosciutto di Parma, grana padano, mozzarella di bufala campana). Si trattava di un insieme di norme corredate puntualmente da clausole sanzionatorie finali (fino al 1999 di natura penale), riferite a violazioni assai variabili quanto a disvalore offensivo: da ciò derivava una confusionaria panpenalizzazione, con scelte di criminalizzazione omnicomprensive e acritiche, che determinavano una previsione

---

a € 30.987. Per la violazione delle disposizioni di cui alle lettere d) e h) dell'articolo 5 si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da € 2.582 a € 46.481.

In caso di condanna per frode tossica o comunque dannosa alla salute non si applicano le disposizioni degli articoli 163 e 175 del codice penale. Nei casi previsti dal precedente comma, la condanna importa la pubblicazione della sentenza in uno o più giornali, a diffusione nazionale, designati dal giudice, nei modi stabiliti nel terzo comma dell'articolo 336 del codice penale”.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 12, l. n. 283/1962, “è vietata l'introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata all'alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla presente legge. I contravventori sono puniti con le pene previste dall'articolo 6 se le sostanze sono destinate al commercio. Negli altri casi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 516 a € 3.098”.

<sup>26</sup> Lo sostiene D. Castronuovo, “Il sistema punitivo in materia di sicurezza e qualità degli alimenti”, in C. Alvisi, *Regolazione e mercato. L'esperienza dei settori dell'energia, agroalimentare, del trasporto pubblico locale e della tutela del risparmio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2005, p. 107.

incontrollata di centinaia di contravvenzioni<sup>27</sup>. A seguito della riforma del 1999, tutte le fattispecie di reato contenute nelle leggi speciali specifiche sono state depenalizzate e trasformate in illeciti amministrativi. Nonostante ciò, le disposizioni di questo terzo livello di tutela si rivelano indispensabili a fornire la regolamentazione specifica dei requisiti normativi di integrità (intesa come regolarità della conservazione del prodotto, che mantiene le sue caratteristiche tipologiche), purezza (intesa come assenza di additivi, quali conservanti e coloranti), igiene (intesa come rispetto della qualità igienico-sanitaria, nutrizionale e organolettica degli alimenti, e della qualità ambientale dei processi di produzione, trasformazione, preparazione e consumo dei cibi) e genuinità (intesa come regolarità della composizione della sostanza, che deve corrispondere alle caratteristiche merceologiche del prodotto) degli alimenti. Esse, tramite rinvio espresso o tacito, integrano le fattispecie contravvenzionali del secondo livello di tutela (collocate in massima parte nella l. n. 283/1962) e, in qualche misura, anche le fattispecie delittuose del primo livello di tutela (collocate nel c.p.). In tal senso, le norme contenute nelle leggi speciali specifiche (insieme a molte altre disposizioni contenute in regolamenti) svolgono un ruolo di etero-integrazione normativa, in funzione di specificazione tecnica circa gli standard normativi di integrità, purezza, igiene e genuinità degli alimenti<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Così sostiene D. Castronuovo, “Sicurezza alimentare e diritto penale”, in C. Bottari, *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015, p. 117.

<sup>28</sup> Cfr. *ivi*, p. 118.

#### **4. Le leggi del 30 aprile 1962, n. 283 e del 24 novembre 1981, n. 689: due tentativi non riusciti di razionalizzazione della normativa alimentare**

Il quadro sanzionatorio esposto, prima di essere interessato dall'opera di depenalizzazione del d.lgs. n. 507/1999, fu soggetto a due rilevanti interventi normativi, aventi come fine principale quello di conferire al diritto penale alimentare una maggiore razionalizzazione.

Il primo tentativo legislativo diretto a tale scopo fu attuato dalla l. del 30 aprile 1962, n. 283 che, con il combinato disposto degli artt. 18 e 20, aveva abrogato le numerose norme precedenti che punivano gli stessi fatti già puniti da essa, salvo i casi in cui tali norme prevedessero una disciplina sanzionatoria più severa<sup>29</sup>. Pertanto, secondo quanto previsto dagli artt. 18 e 20, le norme incriminatrici contenute nella l. n. 283/1962 costituivano un punto di riferimento fondamentale del settore alimentare: infatti, da un lato, garantivano il livello minimo e generale della tutela penale degli alimenti, dall'altro lato, non ostacolavano l'attuazione di tutte quelle fattispecie che fossero capaci di offrire, rispetto agli stessi comportamenti illeciti, una risposta punitiva più forte. Tuttavia, con il passare degli anni, la l. n. 283/1962 perse la sua centralità, e non solo a causa della costante mutevolezza che ha da sempre contraddistinto il diritto alimentare. La ragione principale fu che, in conformità ai principi generali che regolano la successione di leggi nel tempo, gli effetti abrogativi prodotti dagli artt. 18 e 20 riguardavano solo la normativa speciale specifica in tema di alimenti anteriore alla l. n. 283/1962, non anche quella ad essa successiva. Infatti,

---

<sup>29</sup> In questo caso tali ultime norme prevalevano sulle fattispecie di cui alla l. n. 283/1962.

dopo la promulgazione di ulteriori leggi penali relative a specifici settori alimentari, oppure a gruppi di alimenti o a singoli alimenti, si era progressivamente e inevitabilmente ridotto l'ambito applicativo delle fattispecie incriminatrici individuate dalla l. n. 283/1962<sup>30</sup>.

A distanza di venti anni dall'emanazione di tale legge speciale generale, si ritenne necessario attuare un secondo intervento legislativo, finalizzato al recupero, per la stessa l. n. 283/1962, della sua posizione di centralità rispetto al diritto penale alimentare. Per raggiungere tale obiettivo, la legge di depenalizzazione del 24 novembre 1981, n. 689, da un lato, aveva espressamente escluso dalla depenalizzazione stessa gli illeciti alimentari puniti dalla l. n. 283/1962; dall'altro lato, in deroga al principio di specialità<sup>31</sup>, aveva indirizzato nell'ambito delle norme incriminatrici previste dalla l. n. 283/1962 molti degli illeciti alimentari precedentemente puniti sulla base di singoli testi specialistici depenalizzati dalla stessa l. n. 689/1981.

---

<sup>30</sup> Sugli artt. 18 e 20 e sulla successiva perdita di centralità della l. n. 283/1962 ben delinea il quadro A. Bernardi, "Depenalizzazione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali", in M. Donini, *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 204-205.

<sup>31</sup> Tale principio è sancito in generale dall'art. 15 c.p., secondo il quale "quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito". Con "deroga" si intende che la legge speciale prevale sulla legge generale, nel caso in cui entrambe regolino la stessa materia.

Nella l. n. 689/1981 il principio di specialità è stabilito dall'art. 9, comma 1 (non modificato dal d.lgs. n. 507/1999): "quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale".

Il testo originario dell'art. 9, comma 3, l. n. 689/1981 (modificato dall'art. 95 del d.lgs. n. 507/1999) derogava al principio di specialità di cui al comma 1: "ai fatti puniti dagli artt. 5, 6, 9 e 13 della l. n. 283/1962 si applicano in ogni caso le disposizioni penali previste in tali articoli, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali".

Con tale provvedimento normativo, il legislatore ebbe il merito di restituire parte di quella centralità che la l. n. 283/1962 aveva perduto, ma non riuscì a semplificare concretamente i meccanismi di un sistema sanzionatorio che restava ancora estremamente caotico e complesso. Vero è che alla depenalizzazione dei reati puniti dalle leggi speciali specifiche con la sola pena pecuniaria corrispondeva sia il mantenimento all'interno dell'area penale delle relative violazioni sia il tendenziale aumento delle pene da esse previste: tale innalzamento era dovuto al fatto che il sistema sanzionatorio stabilito in via generale dalla l. n. 283/1962 per i fatti in questione risultava più severo rispetto a quello originariamente previsto per gli stessi fatti dai singoli testi speciali depenalizzati nel 1981. Con questo meccanismo il legislatore aveva ricondotto un gran numero di sanzioni (prima disperse in innumerevoli leggi speciali specifiche) nell'ambito applicativo della l. n. 283/1962: infatti il principio di specialità, favorevole all'applicazione della norma più specifica, restava ormai operativo solo in relazione a quei pochi testi specialistici non depenalizzati che prevedessero sanzioni di tipo detentivo (queste ultime erano più severe di quelle di cui agli art. 5, 6, 9 e 13 della l. n. 283/1962)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Su tali concetti risulta decisivo l'apporto dottrinale di A. Bernardi, "Depenalizzazione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali", in M. Donini, *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 205-206.

## **5. Verso la depenalizzazione del 1999: le ragioni di un nuovo intervento legislativo**

Nonostante l'apprezzabile opera di scrematura compiuta relativamente ai singoli testi specialistici, le novità portate dalla riforma del 1981 non si rivelarono sufficienti a razionalizzare e semplificare in modo soddisfacente la normativa alimentare.

Alcuni orientamenti giurisprudenziali<sup>33</sup> sfruttarono l'intrinseca ambiguità dell'art. 9, comma 3, l. n. 689/1981 (inerente la deroga al principio di specialità) per poter riconoscere, in modo estremamente ampio, la sussistenza del concorso formale di reati tra le fattispecie penali generali previste dalla l. n. 283/1962 e le fattispecie depenalizzate previste dai singoli testi specialistici, quantomeno ove le rispettive fattispecie fossero poste a tutela di beni giuridici diversi, oppure presentassero una *ratio* distinta. Ciò ha reso inutili i precedenti tentativi di sfoltimento della normativa penale, aumentando il rischio di moltiplicare i piani di rilevanza sanzionatoria per uno stesso fatto. Inoltre, molti giuristi del settore considerarono la riforma del 1981 come una depenalizzazione solo apparente: per effetto della deroga al principio di specialità continuavano di fatto a restare nella sfera punitiva penale (e precisamente nell'ambito di applicazione della l. n. 283/1962) tutta una serie di illeciti amministrativi di carattere speciale<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. Cass. pen., sez. I, 19/05/1986, n. 1729 e Cass. pen., sez. III, 2/05/1986, n. 895, in A. Bernardi, op. cit., p. 207.

<sup>34</sup> Di "depenalizzazione apparente" parla, tra gli altri, anche V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 474.

Alla fine degli anni '90 si rivelò perciò assolutamente indispensabile avviare una concreta depenalizzazione dei reati di minore gravità ancora contenuti nelle leggi speciali specifiche in tema di alimenti, rendendo inutilizzabili tutte quelle disposizioni specifiche costituenti nient'altro che meri doppioni di fattispecie già esistenti e dalla più ampia portata. Secondo Bernardi, il tanto agognato obiettivo di razionalizzazione della disciplina sanzionatoria del diritto penale alimentare poteva essere raggiunto tramite la previsione di un numero limitato di fattispecie penali a carattere generale e attraverso la modifica dell'art. 9, comma 3, l. n. 689/1981, estendendo la deroga del principio di specialità tra disposizioni penali e disposizioni amministrative in materia alimentare a favore del principio della prevalenza della norma penale nei casi di convergenza apparente<sup>35</sup>.

## **6. La depenalizzazione nel settore alimentare realizzata dal d.lgs. n. 507/1999: obiettivi e riserve**

La riforma del d.lgs. del 30 dicembre 1999, n. 507 costituisce indubbiamente uno dei pilastri fondamentali della storia del sistema punitivo in materia di alimenti. L'impegno profuso dal legislatore si è incentrato su un'ampia opera di depenalizzazione, consistente nella trasformazione di tutte le fattispecie di reato previste dalle leggi speciali specifiche in illeciti amministrativi. L'intervento legislativo del 1999 non ha invece interessato le fattispecie delittuose del c.p. né quelle contravvenzionali degli art. 5, 6 e 12 della l. n. 283/1962.

---

<sup>35</sup> Lo evidenzia A. Bernardi, "Depenalizzazione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali", in M. Donini, *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 208.

L'art. 1, d.lgs. n. 507/1999, conformemente a quanto previsto all'art. 3 della legge delega del 25 giugno 1999, n. 205, così 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 articoli 5, 6 e 12 della l. n. 283/1962, e successive modificazioni ed integrazioni”.

L'art. 3, legge delega n. 205/1999, non indica al legislatore delegato le fattispecie o i testi normativi da degradare a livello amministrativo, ma specifica le fattispecie della legislazione complementare da mantenere in ambito penale, ossia quelle previste dagli artt. 5, 6 e 12 della l. n. 283/1962. Il d.lgs. n. 507/1999, in attuazione della delega, ha comunque demandato alla tutela amministrativa esclusivamente le violazioni non riconducibili nell'ambito di applicazione delle citate fattispecie penali<sup>36</sup>.

## **6.1.**

L'art. 95, d.lgs. n. 507/1999 ha sostituito il terzo comma dell'art. 9, l. n. 689/1981 con la seguente previsione: “Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della l. n. 283/1962, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con

---

<sup>36</sup> In questi termini si esprime A. Bernardi, op. cit., pp. 208-209.

sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande”.

Tale disposizione chiarisce che, quando un qualsiasi illecito amministrativo accertato in materia alimentare è riconducibile anche agli artt. 5, 6 o 12 della l. n. 283/1962, si applicano in via esclusiva queste ultime norme penali (o, se del caso, trovano applicazione le più gravi fattispecie delittuose degli artt. 440 ss. c.p.)<sup>37</sup>. La portata della deroga al principio di specialità (precedentemente sancita dall’art. 9, comma 3, l. n. 689/1981) è stata estesa, nel senso di una prevalenza delle fattispecie penali su quelle amministrative in tutti i casi in cui la convergenza apparente riguarda illeciti alimentari. Secondo quanto stabilito nell’art. 95, d.lgs. n. 507/1999, tale prevalenza si attua non più solo rispetto alle disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali in tema di alimenti, ma più in generale in relazione a tutte le disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti corredate, *ab origine* oppure a seguito di depenalizzazione, di una sanzione amministrativa. In definitiva, in forza dell’art. 95, l’applicabilità della fattispecie penale in luogo di quella amministrativa si configura di fatto non solo come una deroga, ma come una vera e propria inversione del principio di specialità, finalizzata a privilegiare il criterio sostanzialistico della prevalenza della norma più severa sul piano sanzionatorio<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Per questi rilievi cfr. V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 476.

<sup>38</sup> Questi concetti sono ben evidenziati da A. Bernardi, “Depenalizzazione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali”, in M.

## 6.2.

Il legislatore, tramite l'estensione della deroga al principio di specialità (realizzata dall'art. 95, d.lgs. n. 507/1999), ha avuto il merito di limitare significativamente le ipotesi di convergenza tra le fattispecie in tema di alimenti e i conseguenti contrasti giurisprudenziali. Secondo Bernardi, i problemi in tema di convergenza di norme sono rimasti circoscritti a tre sole situazioni, e precisamente: ai casi di realizzazione congiunta di più previsioni contenute all'interno di una stessa norma penale (nell'art. 5, l. n. 283/1962); ai casi di convergenza tra alcune delle residue fattispecie penali rilevanti in materia di alimenti (tra i delitti di comune pericolo mediante frode e i delitti contro l'industria e il commercio, ma anche tra gli artt. 439 ss. c.p. e gli artt. 5, 6 e 12 della l. n. 283/1962); ai casi di convergenza tra le numerose disposizioni punitivo-amministrative di settore.

Pertanto, sono venute meno tutte le questioni sul concorso formale o apparente tra norme penali a carattere generale e norme penali o punitivo-amministrative a carattere speciale.

Tuttavia, sempre in riferimento all'estensione della deroga al principio di specialità, va chiarito che la prevalenza esclusiva delle disposizioni penali (per quanto condivisibile in ragione dei beni giuridici protetti in via immediata o mediata dalle residue fattispecie di reato) comporta una sostanziale inutilizzabilità di gran parte delle norme che prevedono illeciti amministrativi, in favore dei delitti del c.p. o delle contravvenzioni della l.

---

Donini, *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 209.

n. 283/1962. Così, pur essendosi realizzata un'ampia depenalizzazione, restano di fatto nel sistema sanzionatorio alimentare numerose fattispecie speciali specifiche aventi natura di illecito amministrativo (originario o depenalizzato) inutilizzabili<sup>39</sup>.

In conclusione, Canestrari e Castronuovo auspicano un concreto sfoltimento di queste ultime, mantenendo in vigore solo quelle ipotesi di illecito amministrativo che si rivelino necessarie e complementari sul piano della tutela, in quanto non sovrapponibili alle fattispecie già sanzionate come reato<sup>40</sup>. In tal senso, sarebbe opportuno creare una raccolta ufficiale della disorganica normativa legislativa e regolamentare di carattere specifico all'interno di un testo unico, pensato e costruito come un codice della sicurezza e della qualità degli alimenti<sup>41</sup>.

## **7. Il Progetto 2009-2010 sulla sicurezza alimentare e la Commissione Caselli del 2015: cenni**

La storia del diritto penale alimentare si completa con due rilevanti progetti di riforma:

1) il Progetto 2009-2010, ossia lo Schema di disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza alimentare", contenente una proposta di intervento sulle fattispecie delittuose codicistiche del titolo VI, libro II,

---

<sup>39</sup> Sull'inutilizzabilità di gran parte degli illeciti amministrativi presenti nella legislazione penale alimentare cfr. S. Canestrari e D. Castronuovo, "Sicurezza alimentare e diritto penale", in C. Bottari, *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015, p. 133.

<sup>40</sup> Per tali rilievi cfr. S. Canestrari e D. Castronuovo, op. cit., pp. 134-135.

<sup>41</sup> Tale proposta è avanzata da S. Canestrari e D. Castronuovo, op. cit., *ivi*.

redatto da una Commissione appositamente incaricata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nominata il 27 maggio 2009; quest'ultima ha approvato in data 13 ottobre 2009 il testo dell'articolato, mentre la relazione accompagnatoria è stata redatta nel gennaio 2010;

2) il Progetto 2015, ossia lo Schema di disegno di legge recante “Nuove norme in materia di reati agroalimentari” (e le relative linee guida illustrative), avente come obiettivi generali la razionalizzazione del complesso sistema normativo nel settore alimentare (tramite una ricognizione delle fonti esistenti, una loro semplificazione e un adeguato coordinamento con le fonti extrapenali di riferimento) e la realizzazione di un ammodernamento e adeguamento dell'intervento penale (rapportato alla consistenza di beni giuridici che richiedono, anche in funzione preventiva, mezzi di tutela diversificati e innovativi)<sup>42</sup>. Tale imponente progetto di riforma, recepito ufficialmente nel DDL n. 2231/2017, è stato redatto da una Commissione appositamente istituita presso il Ministero della Giustizia con il D.M. del 20 ottobre 2015 (integrato con i successivi decreti del 30 ottobre 2015 e del 31 luglio 2015): la Commissione Caselli, così chiamata in quanto presieduta da uno dei più autorevoli magistrati italiani, il Dott. Gian Carlo Caselli.

Entrambi i progetti di riforma verranno trattati compiutamente nel terzo capitolo della tesi, dove si cercherà di capire in che misura essi abbiano

---

<sup>42</sup> Questi due obiettivi generali della Commissione Caselli sono spiegati da C. Cupelli, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Rivista trimestrale diritto penale contemporaneo*, Milano, 2015, p. 2.

inciso sul fondamentale concetto di pericolo, che rappresenta il fondamento dell'incriminazione nei reati alimentari.

## **8. Il “pericolo” come elemento cardine del sistema punitivo in materia di alimenti: considerazioni generali**

I numerosi interventi legislativi che hanno interessato l'intero sistema sanzionatorio penale alimentare nel corso del tempo, per quanto tecnicamente complessi e spesso forieri di dubbi o di interpretazioni divergenti da parte della dottrina e della giurisprudenza, sono accomunati dal riconoscimento della presenza di una soglia punitiva minima e insuperabile: quella rappresentata dal “pericolo”. Prescindendo per ora dall'analisi specifica di tale delicato concetto (a cui è dedicato il secondo capitolo della tesi), qui basti sapere che, in via generale, i delitti alimentari previsti negli artt. 439 ss. c.p. sono “reati di pericolo concreto”, mentre le contravvenzioni della l. n. 283/1962 e quelle contenute nelle leggi speciali specifiche vengono considerate “reati di pericolo astratto”<sup>43</sup>. Ciò significa che, in riferimento ai primi, il rischio del verificarsi di un danno deve essere provato in concreto, nel senso che occorrerà dimostrare in modo oggettivo l'esistenza del pericolo per la salute pubblica con analisi di laboratorio o accertamenti tecnici che provino tale pericolosità; in riferimento alle seconde invece, è lo stesso legislatore che tipizza una condotta come pericolosa in sé e per sé, senza necessità di svolgere specifiche indagini

---

<sup>43</sup> Questa distinzione è ben spiegata da D. Pisanello, C. Biglia, C. M. Pellicano, *Guida alla legislazione alimentare: l'applicazione pratica, il controllo ufficiale, l'audit, le responsabilità, le sanzioni, l'etichettatura, la pubblicità*, EPC Libri, Roma, 2010, pp. 272-273.

scientifiche o tecniche volte a provare concretamente l'esistenza di un pericolo. In particolare, le contravvenzioni della l. n. 283/1962 si presentano come reati di pericolo astratto in riferimento allo stesso bene giuridico proprio dei delitti di comune pericolo mediante frode, ossia la salute pubblica, ma con possibilità di concretizzarne maggiormente la struttura offensiva rispetto al bene-oggetto tutelato in via immediata: quest'ultimo va individuato, per le contravvenzioni previste dalla l. n. 283/1962, nell'igiene, genuinità e integrità degli alimenti<sup>44</sup>.

Fatte queste doverose premesse, possiamo ora inoltrarci nella specifica trattazione del concetto di pericolo, che sarà oggetto delle pagine successive.

---

<sup>44</sup> Così ritiene D. Castronuovo, "Il sistema punitivo in materia di sicurezza e qualità degli alimenti", in C. Alvisi, *Regolazione e mercato. L'esperienza dei settori dell'energia, agroalimentare, del trasporto pubblico locale e della tutela del risparmio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2005, pp. 113-114.

## CAPITOLO II

### *Il “pericolo” come fondamento dell’incriminazione nei reati alimentari*

#### **1. Il concetto di “pericolo” penalmente rilevante: quadro generale e definizione**

Il concetto di “pericolo” è uno dei più complessi, sfuggenti e controversi dell’intera dogmatica penalistica. In linea generale, a livello pregiuridico, il pericolo può essere definito come una circostanza o un complesso di circostanze da cui si teme che possa derivare un grave danno<sup>45</sup>.

Sul piano giuridico, è difficile fornire una precisa definizione di pericolo, in quanto tale concetto non risulta determinabile in modo universalmente valido e condiviso dalla dottrina e dalla giurisprudenza penalistica. I diversi punti di vista in merito alla qualificazione del pericolo penalmente rilevante sono legati a tre grandi questioni, che ruotano intorno a questo stesso concetto: la questione “ontologica”, ossia quella con cui si discute se il pericolo possa esistere come un’entità oggettiva oppure vada ritenuto esistente solo in base a un mero giudizio mentale espresso da un soggetto; la questione “cronologica”, ossia quale debba essere il momento temporale in cui compiere il giudizio di pericolo, questione legata alla strutturazione delle singole fattispecie di parte speciale e alla riferibilità del pericolo alle tre

---

<sup>45</sup> Questa definizione è ripresa da F. Torelli, *Pericolo ed incolumità pubblica: ricostruzione del concetto di pericolo penalmente rilevante alla luce del paradigma di tutela anticipata dei reati, dolosi e colposi, di comune pericolo mediante frode*, nota a sentenza Cass. pen., sez. V, 21/09/2017, n. 52574, in *Cassazione penale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2018, p. 3163.