

Premessa

Nella società odierna il progresso tecnologico ha generato un notevole incremento dei rischi all'interno della filiera alimentare.

Le istanze securitarie hanno comportato, pertanto, nell'ambito del diritto penale, la predisposizione di discipline sia di natura preventivo-cautelare, teleologicamente orientate all'eliminazione o alla riduzione dei rischi nomologicamente noti, sia di natura preventivo-precauzionale, volte a gestire il fenomeno dei rischi ignoti.

Il settore della sicurezza alimentare, rientrando *in toto* in questo paradigma penalistico, è caratterizzato da una convivenza di istituti a struttura preventiva, come nel caso dei reati di pericolo astratto, e di istanze conformi al principio di precauzione, come avviene per gli OGM, basate sul superamento di limiti-soglia.

A seguito di tali premesse, occorre precisare che la materia agroalimentare rappresenta un settore in continua evoluzione, caratterizzato da un'incessante produzione di norme tanto nella dimensione domestica quanto in quella europea.

D'altro canto, la stratificazione legislativa della disciplina in esame, essendo ravvisabile una "gradualità sanzionatoria della tutela" articolata su livelli differenti, comporta il recepimento di istanze di tutela di gran lunga eterogenee; non assumono rilevanza soltanto la mera igiene degli alimenti, unitamente all'integrità e alla genuinità degli stessi, bensì beni aventi una portata più ampia, quali la salute dei consumatori, l'economia pubblica, la lealtà degli scambi commerciali, la circolazione dei prodotti, la corretta informazione dei consumatori, l'origine territoriale della produzione, e via dicendo.

Capitolo I

SICUREZZA DEGLI ALIMENTI: ANALISI DEL SISTEMA NORMATIVO E SANZIONATORIO DEL SETTORE AGROALIMENTARE

Sommario: 1. La sicurezza alimentare nella società del rischio.— 2. I livelli di tutela in materia alimentare.— 2.1 Fattispecie delittuose presenti nel codice penale.— 2.2 Legge n. 283 del 30 Aprile 1962.— 2.3 Settore degli illeciti amministrativi, depenalizzato nel 1999. — 3. Il reato di pericolo presunto in materia alimentare: sentenza Cassazione, Sez. III, n. 11996 del 25 Marzo 2011.— 4. I principi di prevenzione e di precauzione.— 4.1 Il principio di precauzione nella complessa disciplina degli OGM.

1. La sicurezza alimentare nella società del rischio

La globalizzazione dei mercati, nel suo travolgente sviluppo, e la liberalizzazione dei prodotti all'interno dell'Unione europea hanno favorito, in ambito alimentare, un allontanamento graduale del consumatore dai luoghi di produzione dei beni di consumo, provocando un generale senso di insicurezza rispetto alla qualità degli alimenti e alla loro provenienza.

In particolare, l'aumento di complessità nella catena alimentare, l'uso massivo di pratiche tecnologiche sofisticate e di moderne tecniche per la preparazione degli alimenti, per il confezionamento e per la loro conservazione hanno potenziato l'eventualità di porre in essere condotte illecite *in subiecta materia*¹, considerando

¹ Cfr. 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.la legislazione penale.eu, 2019, pp. 1-2.

le numerose possibilità di guadagno che possono sorgere nel processo che porta “dalla fattoria alla tavola”².

L’analisi compiuta dal sociologo tedesco Ulrich Beck sulla società moderna evidenzia che, parallelamente allo sviluppo tecnologico, si è verificato un accrescimento dei danni alla persona, causato dai nuovi e sofisticati trattamenti industriali degli alimenti, unitamente alle problematiche riguardanti la distribuzione e la gestione del rischio.

I mutamenti sociali hanno favorito lo sviluppo di un modello di scienza incerta, caratterizzato dalla formulazione di teorie molto aderenti all’interpretazione della realtà, senza aspirare, però alla verità assoluta³.

La società del rischio fa affiorare nuove esigenze di tutela fondate, appunto, sull’insicurezza, che aprono il terreno al “diritto penale del rischio”.

Ciò detto, la tutela penale della salute pubblica occupa una posizione intermedia tra “diritto penale dell’evento” e “diritto penale del rischio”: da un lato occorre sottolineare come nella produzione alimentare di dubbia nocività o pericolosità non vi siano incertezze sulla necessità di anticipare i livelli di tutela anche in assenza del prospettarsi di un pericolo concreto; dall’altro lato si deve evitare che un’eccessiva estensione del concetto di comune pericolo possa portare alla controindicazione di includere eventi, la cui idoneità a provocare danni risulti non di agevole lettura⁴.

² Espressione utilizzata dalla Commissione europea nell’ambito della redazione del Libro Bianco del 2000 sulla sicurezza alimentare e sfruttata ampiamente dallo stesso legislatore europeo per definire l’ambito oggettivo di applicazione delle misure applicate in tale settore.

³ Cfr. K. POPPER, *Congesture e confutazione. Lo sviluppo di una conoscenza scientifica*, Bologna, 1985, p. 393.

⁴ Cfr. A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l’incolumità pubblica*, Torino, 2005, pp. 247-8.

Difatti bisogna fare ricorso a leggi scientifiche per poter giustificare la pericolosità comune dei fatti rilevanti per la tutela che ne viene apprestata⁵.

Prendendo le mosse dalle difficoltà che emergono con riferimento alle varie forme di anticipazione dei livelli di tutela penale, è possibile far riferimento al “diritto penale dell’evento” che, allo stesso modo, ha ad oggetto il bene giuridico per cui si procede⁶.

Le criticità che si ricollegano alla tematica in questione riguardano soprattutto l’impossibilità di analizzare il nesso di causalità sulla base delle leggi scientifiche.

Ne consegue che, in sede di accertamento del nesso causale, numerosi sono gli ambiti in cui non si può agevolmente valutare, rispetto all’evento lesivo, il concreto impedimento che si presenta; si può fare riferimento, ad esempio, alla produzione di massa, che si contraddistingue per le difficoltà che attengono all’accertamento della colpevolezza individuale.

A fronte delle problematiche evidenziate, il “diritto penale dell’evento” presenta molteplici criticità, stante l’impossibilità di calcolare *ex ante* gli eventi, potendoli soltanto ipotizzare⁷.

In questo scenario si apre la *querelle* sociologica sulla diversificazione tra rischio e pericolo, contraddistinti, entrambi, dall’incertezza sul danno futuro; il sociologo tedesco Luhmann sostiene che si debba parlare di rischio se il danno, ipoteticamente arrecato, risulti essere consequenziale rispetto alla decisione *ab origine* ipotizzata; in caso contrario, qualora l’eventuale danno dipenda da

⁵ V. Trib. Venezia, 2 novembre 2001, Cefis ed altri, p. 953.

⁶ C. PERINI, *Adattamento e differenziazione della risposta punitiva nella “società a rischio”*, in www.penale.contemporaneo.it, 2018, p. 11.

⁷ Cfr. A. GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Vol. IX, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, Milano, 2013, pp. 100-2.

elementi esterni direttamente riconducibili all'ambiente, si deve far riferimento alla categoria di pericolo⁸.

Anche la scienza penale si occupa da diverso tempo delle tematiche in materia di rischio e di pericolo: il pericolo concerne reati in base alla "natura dell'offesa ai beni giuridici" (reati di pericolo), il rischio richiama, invece, "uno dei limiti riconosciuti al dovere di diligenza nella responsabilità per colpa" (rischio consentito)⁹.

Nel linguaggio giuridico il rischio viene analizzato in un'ottica di comparazione con il pericolo e viene percepito in modo del tutto antitetico rispetto a quest'ultimo.

Infatti il pericolo astratto, o più precisamente pericolo "presunto", può vantare un riscontro scientifico certo, che rappresenta la comprovata pericolosità di determinate sostanze o situazioni, in relazione alla rilevanza del bene da tutelare; nel rischio la situazione è, generalmente, capovolta¹⁰.

Nel dibattito in materia di precisazioni concettuali riguardo al pericolo e al rischio, inoltre, c'è chi evidenzia differenze quantitative, ravvisabili nell'anticipazione della tutela: infatti si conoscono la causa e i potenziali sviluppi del pericolo, mentre il rischio, che non viene valutato sulla base di un evento scatenante, può essere soltanto "possibile", previsto nel dolo e prevedibile nella colpa.

⁸ Cfr. N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1998, p. 31.

⁹ Sul punto, E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013, p. 43.

¹⁰ In questi termini, A. MASSARO, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole?*, in *Dir. pen. cont.*, 2011, p. 5.

Per concludere, la sicurezza alimentare viene assicurata, soprattutto nel panorama europeo, attraverso il ricorso ai principi di precauzione e prevenzione dei rischi per la salute dei consumatori, come vedremo in seguito.

2. I livelli di tutela in materia alimentare

La disciplina sanzionatoria in materia alimentare è strutturata sulla base di differenti livelli di tutela, contraddistinti da una “gradualità sanzionatoria” che porta a diversificare i delitti dalle contravvenzioni, o ancora gli illeciti depenalizzati da quelli amministrativi¹¹.

In particolare, la tutela penale degli alimenti viene apprestata *sic et simpliciter* sulla base di tre differenti stadi: il primo concerne alcune disposizioni del codice penale in materia di salute pubblica e, in subordine, di economia pubblica; il secondo si basa su alcune leggi speciali a carattere generale, il cui nucleo centrale si trova nella legge n. 283 del 30 aprile 1962 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), basata su una serie di contravvenzioni aventi ad oggetto le varie fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione degli alimenti; il terzo è rappresentato da diverse leggi speciali “specifiche” a carattere strettamente settoriale, idonee a disciplinare determinate categorie di alimenti e bevande, ma

¹¹ Cfr. D. CASTRONUOVO, *Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, Vol. III, Padova, 1997, p. 638.

anche singole tipologie di alimento, o addirittura precise modalità del settore alimentare, come nel caso dell'etichettatura o del trasporto¹².

Occorre sottolineare che l'intervento riformatore operato dal d.lgs. n. 507 del 1999 ha apportato una serie di modifiche nell'ambito del terzo settore, come si vedrà più avanti.

Procedendo con ordine, la materia relativa al settore agroalimentare è stata dapprima regolamentata a partire dalla proclamazione del regno d'Italia, in particolare con la legge n.5849 del 22 dicembre 1888, abrogata successivamente con decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008; tuttavia la tutela della salute riesce ad assurgere a norma fondamentale soltanto con l'avvento della Costituzione repubblicana, come passaggio propedeutico ad una regolamentazione specifica degli alimenti e delle bevande, sotto il profilo della tutela, realizzata con la legge speciale n. 283 del 1962¹³.

Soffermandoci ancora una volta sulle norme presenti all'interno del codice penale a tutela degli alimenti, occorre distinguerle, anzitutto, dagli illeciti amministrativi, poiché nel caso in cui uno stesso comportamento antigiuridico integri ambedue le disposizioni di natura penale ed amministrativa, prevalgono le norme speciali, stanti le finalità perseguite.

¹² Cfr. L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, p. 280.

¹³ Cfr. N. RAIMONDI, *Diritto penale degli alimenti. Scritti a margine del Convegno Expo-Milano 2015*, Catanzaro, 2018, p. 81.

La prelazione in esame risulta conforme all'art. 15 del codice penale, che sancisce la prevalenza della legge speciale sulla legge penale, qualora la suddetta materia venga disciplinata da entrambe le disposizioni¹⁴.

2.1 Fattispecie delittuose presenti del codice penale

Le disposizioni presenti all'interno codice penale in materia di sicurezza alimentare sono finalizzate a tutelare beni aventi natura collettiva, tali da rendere necessario il ricorso a tecniche di anticipazione della tutela; infatti, non si riferiscono al singolo consumatore o ad una cerchia ristretta di soggetti specificamente individuati, bensì ad una collettività indeterminata con riferimento alla salute pubblica o all'economia pubblica.

In particolare, si fa riferimento alle disposizioni contenute nel Titolo VI (Dei delitti contro l'incolumità pubblica), Capo II (Dei delitti di comune pericolo mediante frode), e alle disposizioni del Titolo VIII (Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio), in particolare il Capo II (Dei delitti contro l'industria e il commercio)¹⁵.

Rientrano nella prima categoria i reati disciplinati dagli 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) e 452 (Delitti colposi

¹⁴ Sul punto, G. RUFFO, P. FOSSATI, V. LOCATELLI, I. CASTELLANI, G. MARASCHI, *La sicurezza alimentare nel codice penale tra tutela della salute e tutela del commercio*, in www.riviste.unimi.it, anno XI – n. 2, 2012, pp. 4-5.

¹⁵ Cfr. G. TOSCANO, *op. cit.*, p. 18.

contro la salute pubblica) c.p., che sono posti tendenzialmente a tutela della salute del consumatore. Nel secondo gruppo, rientrano i reati disciplinati, invece, dagli artt. 499 (Distruzione di materie prime o di produzione agricoli o industriali ovvero di mezzi di produzione), 501 (Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio), 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) c.p., volti a tutelare l'interesse economico dei produttori, dei commercianti e degli acquirenti di prodotti alimentari, ma anche della stessa economia nazionale nella sua interezza¹⁶.

Tali fattispecie, dapprima dominanti per la tutela della salute del consumatore, hanno avuto, in seguito, un ruolo secondario nell'applicazione pratica rispetto alle norme complementari; in particolare, gli artt. 440, 442, 444 e 452 c.p., proprio a causa delle problematiche di accertamento del pericolo per la salute di una moltitudine di persone, risultano essere di difficile applicazione¹⁷.

Orbene, ai sensi dell'art 439 c.p., *“Chiunque avvelena acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni. Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica l'ergastolo¹⁸”*.

¹⁶ Cfr. L. TUMMINELLO, op. cit., p. 281.

¹⁷ A. GARGANI, op. cit., 2005, p. 375.

¹⁸ Il secondo comma dell'art. 439 c.p. disciplina due fattispecie accessorie, aventi natura oggettiva, che riguardano le ipotesi in cui dall'avvelenamento di pericolo comune derivi la morte di una o più persone. La sanzione della pena di morte, prevista per la seconda ipotesi, è stata sostituita con la pena dell'ergastolo, ai sensi dell'art 1, d.lgs. lgt. 10 agosto 1994, n. 224, da cui è scaturito l'accorpamento del trattamento sanzionatorio: per ambedue le ipotesi viene comminata la pena dell'ergastolo.

La norma trae la sua ragion d'essere dal codice toscano¹⁹, che si contraddistingue per l'universalità del diritto preso in considerazione riferito a tutti i consociati; tuttavia, l'antecedente storico della disposizione presa in analisi si può riscontrare ai sensi dell'art. 318 c.p. 1889²⁰: ne deriva che la fattispecie di avvelenamento e quella di corrompimento venivano sottoposte alla stessa disciplina, anche sotto il profilo sanzionatorio²¹.

Il legislatore del 1930 ha, in primo luogo, distinto le ipotesi di avvelenamento da quelle di corruzione, eliminando lo specifico riferimento al pericolo concreto per la incolumità pubblica, giacché l'avvelenamento delle acque o delle altre sostanze alimentari risulta essere per se stesso pericoloso per la salute delle persone²².

Tuttavia, è ravvisabile un elemento comune ad entrambe le fattispecie, di stampo cronologico, rappresentato dalla circostanza che “i fatti debbono avvenire prima che le acque o le sostanze siano attinte o distribuite per il consumo, perché, solo in tale ipotesi il pericolo o il danno assumono carattere di diffondibilità, che, come si è visto, è essenziale a questi reati”²³.

A questo proposito, occorre che la condotta venga posta in essere nelle fasi antecedenti al consumo individuale, come nel caso della fabbricazione; infatti, è

¹⁹ L'art. 355 del codice penale toscano puniva “*chi avvelenando dolosamente cose destinate alla consumazione pubblica*” ponesse “*in pericolo la vita o la salute di un numero indeterminato di persone*”.

²⁰ L'art. 318 del codice penale del 1889 puniva con la reclusione da tre a dieci anni “*chi corrompendo o avvelenando acque potabili d'uso comune o sostanze destinate alla pubblica alimentazione*” ponesse “*in pericolo la salute delle persone*”.

²¹ Cfr. A. GARGANI, op. cit., 2013, p. 312.

²² S. MARANI, *I delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica*, Milano, 2008, p. 274.

²³ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, Vol. IV, parte V, Roma, 1929, p. 327.

necessario che persista l'elemento della indeterminabilità dei soggetti che andranno ad assumere tali sostanze²⁴.

Secondo la giurisprudenza, il reato di avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione è un reato di pericolo presunto, essendo necessario che l'avvelenamento stesso sia idoneo a mettere in pericolo la salute pubblica: affinché la potenzialità lesiva della condotta possa integrare la suddetta disposizione, occorre che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti tali da far sorgere il pericolo, constatato da un punto di vista scientifico, di effetti tossici e nocivi per la salute.

Secondo una recente ricostruzione, l'avvelenamento risulta rappresentato da due indici: il primo è di matrice qualitativa e fa riferimento all'immissione nelle acque di sostanze tossiche per l'uomo, l'altro, invece, è di matrice quantitativa e concerne la specifica idoneità di tali sostanze di determinare l'insorgere di un pericolo in virtù di una serie di indicatori, come la concentrazione, la quantità e le modalità²⁵.

Ad esempio, il superamento dei limiti di potabilità delle acque non costituisce un'ipotesi di avvelenamento, giacché non viene messa in pericolo la salute pubblica²⁶.

Infatti, le acque prese in considerazione dall'art. 439 c.p. sono quelle destinate all'alimentazione umana, dato che non assume rilevanza il fatto che le stesse abbiano o meno i caratteri biochimici della potabilità secondo la legge; il reato

²⁴ Cfr. A. GARGANI, op. cit., 2013, pp. 317-8.

²⁵ Cfr. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 101.

²⁶ Sul punto, Corte d'Assise, Chieti, 19 dicembre 2014, Angiolini ed altri, pp. 77 ss.