

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 1\2022

- La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari di A. GARGANI
- L'inquinamento ambientale al vaglio della cassazione. Quel che è stato detto e quel (tanto) che resta da dire sui confini applicativi dell'art. 452-bis cod. pen. di A. H. BELL
- La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva di M. POGGI D'ANGELO
- Osservazioni in tema di "impedimento del controllo" di A. RUGANI
- Il procedimento di caratterizzazione e bonifica per i punti vendita carburante alla luce delle più recenti disposizioni normative di G. SAVARESE
- Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022 n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 1/2022

**LA TUTELA PENALE DELLA SALUTE
TRA DELITTI E CONTRAVVENZIONI ALIMENTARI¹**

**THE CRIMINAL LAW PROTECTION OF HEALTH IN THE FOOD SECTOR
BETWEEN PENAL CODE AND COMPLEMENTARY LAWS**

di Alberto GARGANI

Abstract. Il presente contributo analizza in chiave sistematico-evolutiva gli illeciti penali agro-alimentari suscettibili di incidere sulla salute individuale e collettiva: da un lato, i delitti contro la salute pubblica previsti nel codice penale, dall'altro, le contravvenzioni contemplate nella l. n. 283/1962.

Abstract. This contribution analyses, in an evolutionary and systemic view, the offences affecting individual and public health in the food sector: on the one hand, the crimes against public health referred to in the Penal Code; on the other hand, the offences provided for by l. n. 283/1962.

Parole chiave: Reati, alimenti, salute

Key words: Crimes, food, health

¹ E' il testo della relazione svolta a Firenze, il 15 ottobre 2021, nell'ambito del Corso di Formazione territoriale di Firenze su "Le frodi agroalimentari, il commercio e le forme di riciclaggio ed autoriciclaggio, i fondi europei", organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (responsabili del Corso: Siro De Flammineis, Marco Maria Alma e Costantino De Robbio).



SOMMARIO: 1. Sintesi dell’evoluzione storico-legislativa in materia di reati alimentari. – 2. Il dualismo della tutela penale in ambito agroalimentare. - 3. Il carattere ‘scalare’ della tutela penale della salute in ambito agroalimentare. -3.1. Il livello più elevato di tutela penale della vita e della salute dei consumatori: i delitti contro la salute pubblica. - 3.2. Il fronte anticipato di tutela di cui alla l. 283/1962. -3.2.1. (segue) Le fattispecie contravvenzionali di cui alla l. 283/1962. -3.2.2. La disciplina sanzionatoria (artt. 6, commi da 4 a 6, 12 comma 2 e 12-bis, l. 283/1962). – 3.3. Lo “strano caso” della temporanea abrogazione della l. 283/1962.

1. Sintesi dell’evoluzione storico-legislativa in materia di reati alimentari.

In origine, le fattispecie penali attinenti alla sfera alimentare erano disseminate o vaganti in titoli eterogenei di codici (o in leggi speciali) preunitari. Emblematica la prospettiva “unitaria” adottata nel codice Zanardelli, in seno al Libro Secondo, Titolo VII (“*Dei delitti contro l’incolumità pubblica*”): il Capo III – sotto la rubrica “*Dei delitti contro la sanità ed alimentazione pubblica*” – comprendeva “frodi od imprudenze che si commettono nell’industria e nel commercio di sostanze alimentari, medicinali ed altre che interessano la pubblica igiene e sanità” (*Relazione finale al Re, CI*).

In seno al cod. pen. 1889 (artt. 322 e 326), erano distinguibili tre tipologie di condotte oggetto di repressione: il corrompimento o avvelenamento di acque potabili d’uso comune o di sostanze destinate alla pubblica alimentazione, con pericolo per la salute delle persone; le frodi nella produzione e nel commercio di sostanze alimentari o medicinali o di altre cose, con pericolo per la salute delle persone; le frodi in commercio di sostanze alimentari non genuine, ma non pericolose per la salute pubblica e le speculazioni nel commercio di sostanze alimentari.

Nel cod. pen. 1930 il delitto di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine viene opportunamente espunto dall’ambito di protezione della salute collettiva e traslato – *sub art.* 516 cod. pen. – nel quadrante di tutela dell’economia pubblica (Titolo VIII), unitamente ad altre fattispecie di frode in commercio (artt. 515 e 517), che nel codice del 1889 avevano trovato sistemazione in seno al titolo “*Dei delitti contro la fede pubblica*”, in un apposito capo avente ad oggetto le “*Frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti*” (artt. 293-299).



Mentre nel Titolo VI (*Delitti contro l'incolumità pubblica*), Capo II (*Delitti di comune pericolo mediante frode*), si intende prevenire la messa in pericolo della salute collettiva, nel Titolo VIII (*Delitti contro l'economia pubblica*), Capo II (*Dei delitti contro l'industria e il commercio*), si tutelano, invece, la lealtà e la correttezza degli scambi commerciali.

In entrambi i casi, la tutela tende a trascendere la dimensione individuale, proiettandosi verso gli interessi di una pluralità indistinta di consociati: al pericolo comune *sanitario* corrisponde, infatti, il pericolo comune di carattere *commerciale*.

2. Il dualismo della tutela penale in ambito agroalimentare.

Due sono i fulcri di disvalore attorno ai quali ruota il diritto punitivo nel settore alimentare: la pericolosità degli alimenti, da un lato, il difetto di genuinità degli alimenti, dall'altro.

Il diritto punitivo dell'alimentazione si sviluppa, infatti, lungo due assi fondamentali, teleologicamente orientati rispettivamente alla tutela della salute individuale e collettiva dei consumatori e alla protezione di interessi *lato sensu* economici (dello Stato e dei produttori, commercianti e acquirenti di prodotti alimentari).

Il predetto dualismo dell'azione di tutela è comune sia al codice penale -nel Libro II assume rilievo la distinzione tra salvaguardia della salute collettiva (Titolo VI) e prevenzione delle frodi in commercio (Titolo VIII) -, sia alla legislazione complementare, nel cui raggio preventivo è possibile cogliere la *distinctio* di fondo tra frodi igienico-sanitarie e frodi a sfondo economico-commerciale.

Le due direttrici di tutela non si mantengono sempre parallele e senza punti di incontro: come è stato osservato da Pedrazzi, "*frode pericolosa dal punto di vista sanitario e frode economica, non sono neppure nella legge, fenomeni nettamente distinti*"². I due assi della salvaguardia penale tendono, in effetti, a sovrapporsi e a intrecciarsi, ponendo all'interprete non poche difficoltà ricostruttive, accentuate dall'intrinseca complessità e interdisciplinarietà della materia. E' necessario, dunque, non sovrapporre indebitamente tra loro il profilo della nocività/pericolosità e l'aspetto del difetto di genuinità dell'alimento. Per sostanze alimentari "non

² PEDRAZZI, *Direttrici della tutela penale in materia alimentare*, in AA.VV., *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano, 1971, pag. 73.



genuine” devono intendersi quegli alimenti che, pur non corrispondendo al proprio stato naturale, non risultano adulterati o contraffatti in modo pericoloso per la salute pubblica. Contraffazione e adulterazione implicano solo eventualmente un pericolo per la salute: il rapporto tra frodi pericolose dal punto di vista “sanitario” e frodi “economiche” è, infatti, di continenza. Come è stato osservato da Pedrazzi, mentre “*la frode contro la salute comporta anch’essa un inganno sulle caratteristiche essenziali del prodotto*” e, quindi, “*implica e contiene una frode economica*”, “*la frode economica finisce per rilevare come tale solo quando dal punto di vista sanitario possa considerarsi innocua*”³.

Alla base della frequente sovrapposizione prasseologica delle due direttrici di tutela (sanitaria ed economica) si pone la sfuggente nozione di “*genuinità*”, declinata nella prassi -in accordo alla teorica della c.d. “*doppia genuinità*” - sia in chiave normativo-formale, sia in riferimento alla composizione naturale degli alimenti. Il concetto di “*genuinità*” registra la tendenza del baricentro della tutela a spostarsi sulla salubrità e sulla qualità degli alimenti, a detrimento del significato di autenticità (difetto di interventi falsificatori), propriamente sotteso alla nozione di genuinità.

L’indebita sovrapposizione tra genuinità e qualità deriva dalla mancata considerazione del fatto che difformità di composizione e non genuinità sono nozioni eterogenee e indipendenti e che le difformità dai parametri compositivi di fonte normativa possono prescindere da precedenti condotte falsificatrici.

Anche nell’esperienza giuridica europea (Reg. CE n. 178/2002), il profilo della garanzia della sicurezza non è circoscritto al profilo igienico-sanitario: esso tende, piuttosto, ad intrecciarsi con quello della qualità dell’alimento (sotto il profilo delle caratteristiche nutrizionali e tossicologiche), all’interno del macro-referente della c.d. “*sicurezza alimentare*”. Ad assumere rilievo sono le frodi potenzialmente pericolose per la salute umana, con il costante riposizionamento, ampliamento e anticipazione degli stadi di tutela igienico-sanitaria: si spazia dal rischio al pericolo e da quest’ultimo al danno, secondo strategie e metodologie procedurali che, nella fase più recente, si raccordano teleologicamente all’esigenza di protezione della sicurezza alimentare (Reg. CE n. 178/2002 e corpi normativi satelliti, quali il c.d. “*pacchetto igiene*”; Reg. UE n. 625/2017; Reg. UE n. 1169/2011, in tema di informazioni sugli alimenti, ecc.).

³ PEDRAZZI, *Le direttrici della tutela penale*, op. cit., pag. 73.



“Zona di intersezione tra le materie ‘alimentazione’ e ‘tutela della salute’”⁴, la tutela della sicurezza alimentare assurge ormai a materia trasversale – comprendente profili definatori (ad es., di “*alimento*”), la disciplina dei processi di analisi e valutazione del rischio, il paradigma precauzionale, ecc.: la garanzia igienico-sanitaria tende ad intrecciarsi sempre più al profilo della qualità dell'alimento.

Le interferenze e sovrapposizioni normative tra i due piani di tutela sono destinate a moltiplicare le forme di responsabilità “*per offese sostanzialmente unitarie che germinano dall'attuale disordine legislativo*”: se, da un lato, l'incertezza endemica della legislazione alimentare accresce il carattere di plurioffensività delle frodi, dall'altro, l'introduzione nel sistema di fattispecie punitive di contenuto simile accresce il fenomeno della convergenza di norme e il rischio di violazioni del “*ne bis in idem*”.

3. Il carattere ‘scalare’ della tutela penale della salute in ambito agroalimentare.

Nell'ambito della protezione penale della salute collettiva nel settore alimentare sono distinguibili tre livelli di tutela: al vertice, si pone la disciplina di cui al codice penale (Libro II, Titolo VI, Capi II (artt. 439 ss. cod. pen.) e III (art. 452 cod. pen.)); ad essa si affianca la legge di portata generale e di carattere organico, comprendente contravvenzioni ed illeciti amministrativi (l. 30 aprile 1962, n.283, “*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”); il terzo livello è rappresentato dalle normative specialistiche di settore (per categorie di prodotto o per prodotto specifico).

Codice penale, legge generale sull'igiene degli alimenti e normative specialistiche di settore, avrebbero dovuto identificare i tre distinti ‘piani’ di un sistema integrato e articolato di tutela penale della sicurezza agroalimentare: ciascun livello avrebbe dovuto essere caratterizzato da una peculiare tecnica di tutela. Partendo dalle figure prodromiche di pericolo indiretto e presunto, di cui alla legislazione complementare, la tutela avrebbe dovuto estendersi alle fattispecie delittuose di pericolo astratto o concreto, dando luogo ad una sorta di ‘progressione’ lineare dell’offesa alla salute pubblica.

⁴ COSTATO, RIZZIOLI, v. *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. civ.*, Agg., V, Torino, 2010, pag. 913.



La realizzazione di tale assetto è stata progressivamente ostacolata dall'impressionante intensità, frequenza e capillarità degli interventi normativi e dalla progressiva formazione e stratificazione dell'apparato sanzionatorio, con un tasso crescente di complessità e problematicità applicativa della disciplina. Tra le criticità più rilevanti spiccano l'accentuata frammentazione delle fonti e la moltiplicazione dei piani di tutela, conseguenti all'inserimento di norme di contenuto analogo, che fomenta il fenomeno della convergenza di norme, variamente risolto dalla giurisprudenza tramite il principio di specialità oppure alla stregua del concorso formale di reati.

3.1. Il livello più elevato della tutela penale della vita e della salute dei consumatori: i delitti contro la salute pubblica.

Come già anticipato, la tutela della vita e della salute collettiva in ambito alimentare è affidata, in primo luogo, ai delitti contro l'incolumità pubblica e, in particolare, ai delitti di comune pericolo mediante frode di cui al Capo II del Titolo VI. A tale fronte di salvaguardia penale si affianca la protezione dei medesimi interessi in prospettiva individuale (delitti di omicidio e di lesioni personali).

In prospettiva meta-individuale assume rilievo il pericolo comune, che si materializza nelle figure di pericolo comune di cui agli artt. 438 e ss. cod. pen. Il concetto di pericolo comune non comprende in sé eventi lesivi e non richiede dunque il prodursi di un danno: per la sua integrazione è sufficiente la messa in pericolo della salute di una pluralità indeterminata di persone, ossia la probabilità –valutata *ex ante*– della causazione della morte o di una lesione personale (malattia), in danno di una pluralità indefinita di persone.

Il pericolo comune è qualificato da precise note modali: la diffusività del pericolo, da un lato, l'indeterminatezza delle plurime vittime potenziali, dall'altro. Nell'ambito della tutela della salute pubblica in primo piano si pone l'*oggetto* della condotta: il contrassegno distintivo è costituito dalla specificazione degli oggetti materiali della condotta di danneggiamento/modificazione, di volta in volta tipizzata.

La proiezione teleologica -pericolosità comune- è insita nella destinazione '*pubblica*' delle sostanze alimentari e delle acque, le quali sono destinate ad essere consumate da una pluralità in



determinata di individui: i caratteri tipologici e teleologici degli oggetti della condotta illecita incorporano ed implicano una così elevata e significativa potenzialità diffusiva del danno da minacciare una pluralità indeterminata di consumatori o utenti. Da quest'ultimo punto di vista, deve essere sottolineata la mera relazione di occasionalità che lega le vittime potenziali alla fonte di pericolo: il pericolo comune, per la sua stessa natura, incentrata sulla diffusività dell'offesa, non consente, infatti, una precisa individuazione "a numero chiuso" dei soggetti offesi.

L'analisi della disciplina codicistica in rapporto al ciclo produttivo-commerciale consente di distinguere due stadi: quello della produzione/preparazione e quello del commercio o distribuzione per il consumo di sostanze alimentari.

A tale bipartizione sono riconducibili le due fondamentali tipologie di fattispecie distinguibili in seno ai delitti alimentari.

Da un lato, le ipotesi di modificazione o trasformazione di alimenti o sostanze in senso pericoloso per la salute collettiva. Nel caso dell'avvelenamento (art. 438 cod. pen.) e dell'adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 cod. pen.) assume particolare pregnanza offensiva la condotta: in primo piano si pone il processo di formazione, alterazione o trasformazione di cose, in senso pericoloso per la salute collettiva.

Dall'altro lato, le condotte che incidono su sostanze o alimenti già pericolosi. Nelle ipotesi di commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate (art. 442 cod. pen.) e di commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 cod. pen.) assumono, invece, rilievo gli *oggetti materiali*, con il proprio carattere di intrinseca pericolosità (per effetto del precedente intervento di terzi o di un difetto sopravvenuto), mentre la condotta, di per sé considerata, si rivela *astrattamente lecita o neutra* (commercio, somministrazione, detenzione per il commercio, distribuzione per il consumo, ecc.).

All'art. 452 cod. pen. (*Delitti colposi contro la salute pubblica*) si punisce la realizzazione in forma colposa dei fatti di cui agli artt. 439, 440, 442 e 444 cod. pen.

L'elemento di raccordo tra le varie fattispecie è costituito dal pericolo per la salute pubblica, un "macro-requisito" di ardua dimostrabilità e tendenzialmente 'paralizzante': si tratta di un requisito così impegnativo per l'accertamento giudiziale da rendere le fattispecie in esame difficilmente applicabili.

Ad uno sguardo d'insieme, nella prassi si registra, infatti, il predominio applicativo della



legislazione penale complementare.

3.2. Il fronte anticipato di tutela di cui alla l. 283/1962.

Come anticipato, la l. 30 aprile 1962, n.283 (“*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”) costituisce la legge di portata generale e di carattere organico in materia di igiene alimentare: essa può considerarsi il fulcro, il pilastro, della tutela, riguardante tutti gli alimenti e tutte le diverse fasi (produttive e distributive) del loro ciclo economico⁵.

La legge in esame “*coglie una fascia esterna della tutela*” rispetto all'ambito di protezione offerta dal codice, che comprende l'intero ciclo merceologico (dalla preparazione alla cessione della sostanza) e l'intera catena alimentare. Il predetto carattere di generalità e la maggiore ‘gittata’ della tutela rendono la l. 283/1962 in grado di anticipare ed ampliare la protezione rispetto a quella offerta dalle fattispecie delittuose.

La l. 283/1962 prevede e punisce la massima parte delle violazioni realizzate nel corso delle diverse fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione delle sostanze alimentari, in particolare attraverso gli artt. 5 e 6, che costituiscono le norme-cardine in materia di tutela alimentare e che si rivelano di più agevole accertamento rispetto alle ipotesi delittuose contemplate dal cod. pen. Per quel che concerne l'apparato sanzionatorio, la legge in esame prevede sia fattispecie contravvenzionali, sia fattispecie di natura amministrativa (la disciplina sanzionatoria è stata oggetto di un significativo riassetto in occasione dell'intervento di riforma del 1999, che ha proceduto alla depenalizzazione di molteplici fattispecie contravvenzionali).

Anche se, *prima facie* (art. 1), il bene protetto appare la salute pubblica, in realtà, oggetto immediato e diretto di tutela sono ora l'igiene e la genuinità degli alimenti (ossia una forma prodromica e anticipata di protezione della salute collettiva), ora la purezza e la genuinità degli alimenti.

⁵ *Amplius v. MADEO, Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962, in AA. VV., Illeciti punitivi in materia agroalimentare* (a cura di GARGANI), in *Trattato teorico-pratico di diritto penale* (diretto da PALAZZO, PALIERO e PELISSERO), Torino, 2021, pag. 278.



La duplice direzione teleologica può essere apprezzata nella prospettiva della tutela anticipata della salute umana (intesa in senso lato) e della protezione della buona fede dei consumatori.

La garanzia di sicurezza igienica è, infatti, considerata quale mezzo di anticipazione della tutela della salute e, al contempo, di interessi economici.

La l. 283/1962 si struttura, infatti, su due direttrici di tutela: se alcune disposizioni (come, ad es., l'art. 5) mirano a proteggere la salute dei consumatori, altre, invece (come, ad es., l'art. 13), sono finalizzate a salvaguardare la lealtà commerciale.

Nella misura in cui concerne l'igiene, la qualità, la genuinità, la purezza e la sicurezza delle sostanze alimentari, la tutela offerta dalla legge in esame, essenzialmente incentrata sulla disciplina igienico-sanitaria, è, dunque, nettamente più ampia di quella apprestata dalle disposizioni codicistiche.

Avuto riguardo ai referenti di valore, si registra un contrasto di opinioni tra dottrina e giurisprudenza: mentre nella prima prevale la considerazione della plurioffensività degli illeciti contravvenzionali previsti dalla l. 283/1962 (salute e interessi economici), nella seconda si tende ad individuare il referente di valore nella salute dei consumatori ovvero nell' "*ordine alimentare*".

All'interno della l. 283/1962 occorre distinguere tra due tipologie di norme: le fattispecie di carattere meramente preventivo, attraverso le quali il legislatore assoggetta a vigilanza la produzione e il commercio delle sostanze e predispone i mezzi di controllo e le fattispecie punitive (di natura contravvenzionale o amministrativa), che si affiancano al sistema preventivo, per rafforzarne l'effettività e garantirne l'osservanza.

All'interno di questa seconda tipologia, assume rilievo la distinzione basilica tra frodi alimentari di natura igienico sanitaria e frodi alimentari di natura economica.

3.2.1. Le fattispecie contravvenzionali di cui alla l. 283/1962.

Le fattispecie contravvenzionali in materia di alimenti di cui agli artt. 5, 6 e 12 della legge in esame sono le uniche eccettuate dall'intervento di depenalizzazione operato con l'art. 1, d.lgs. 507/1999 ("*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi*



dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205").

Il minimo comune denominatore della tutela apprestata da queste previsioni è rappresentato dal fatto che tutte e tre le disposizioni citate presuppongono l'inapplicabilità delle ipotesi delittuose di pericolo comune.

Fatta salva l'ipotesi della detenzione per la vendita, le contravvenzioni in esame assumono natura di reati istantanei, suscettibili di essere realizzati sia in forma commissiva, sia in forma omissiva (eccetto il caso di cui all'art. 5, lett. g), che, in quanto incentrato sull'aggiunta di additivi chimici non autorizzati, implica un intervento umano di carattere necessariamente positivo).

Mentre i destinatari della tutela offerta dalle disposizioni in esame sono i consumatori dei prodotti alimentari, i soggetti attivi degli illeciti contravvenzionali sono i produttori e i commercianti, ossia tutti coloro che nel ciclo produttivo e nella dinamica della commercializzazione, concorrono all'immissione al consumo dei prodotti alimentari, i quali partecipando alla catena alimentare, svolgono una funzione di garanzia, rivestendo una responsabilità diretta in ordine alla sicurezza degli alimenti.

In quanto contravvenzionali, gli illeciti in esame sono punibili indifferentemente a titolo di dolo o a titolo di colpa, come stabilito dall'art. 42, co. 4, cod. pen. Trattandosi di reati incentrati sull'inosservanza di regole cautelari di natura igienico — sanitaria, volte a prevenire l'insorgere di fattori di rischio per la salute umana, il coefficiente psichico suscettibile di trovare maggiore realizzazione in concreto è quello colposo. Non mancano, peraltro, ipotesi che, in quanto imperniate su condotte manipolative, si prestano ad essere realizzate in forma dolosa (come nei casi di cui all'art. 5, lett. a) e g)).

L'art. 5, l. 283/1962, può considerarsi l'epicentro di tutta la legislazione penale alimentare: esso punisce le c.d. frodi alimentari, ossia ipotesi atte a compromettere di volta in volta la *genuinità* (naturale o normativa), l'*integrità* (regolare conservazione) e la *purezza* (assenza di elementi aggiuntivi a fini estetici o di conservazione) dei prodotti alimentari. L'art.5 (unitamente all'art. 6, commi 1 e 3) pone una serie di divieti costituenti reato, la cui sanzione è prevista *per relationem* dall'art. 6 comma 4: dalla combinazione tra l'art. 5 (e 6 commi 1 e 3) e l'art. 6 comma 4 deriva la contravvenzione qualificata in genere come "*frode alimentare*".

Si risale allo stadio della preparazione del prodotto, seguendo tutti i passaggi della catena alimentare, sino alla distribuzione finale. Oggetto di repressione è una serie di condotte commissive



— impiegare nella preparazione, vendere, detenere, somministrare, distribuire per il consumo — qualificate dalla contrarietà alle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare, aventi ad oggetto “*sostanze alimentari*”, che presentino determinate caratteristiche.

Dopo aver stabilito che “*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 (..)*”, la predetta disposizione, nelle lettere da a) ad h), prevede una serie di ipotesi specifiche riguardanti sostanze alimentari prodotte e messe in circolazione per il consumo umano, contraddistinte da non conformità (intrinseca o estrinseca) ai requisiti di igiene, purezza, genuinità e integrità, previsti dalla legge o richiesti dalla comune esperienza. Vengono presi in considerazione prodotti non genuini (art. 5, lett. a), sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5 lett. b), sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti (art. 5, lett. c), sostanze alimentari insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, lett. d)) o, infine, prodotti privi di purezza (art. 5, lett. g) e h)).

Si tende a distinguere a seconda che i fattori di rischio per la salute umana o per la correttezza commerciale ineriscano alle sostanze (come nei casi di cui alle lett. a), d), g) e h)) oppure siano estrinseci alle sostanze (come nei casi di cui alle lett. b), c) e d)).

In giurisprudenza si ritiene che, essendo le contravvenzioni in esame reati di pericolo, non sia richiesta la prova della consegna o dell'effettivo acquisto di sostanze alimentari da parte di clienti e che sia sufficiente dimostrare la materiale disponibilità del prodotto da parte dell'operatore commerciale, sia esso grossista o dettagliante, in vista della fornitura ai consumatori (non assume alcuna valenza esimente il ritiro dei prodotti alimentari non conformi).

Passando alle altre fattispecie contravvenzionali (artt. 6 e 12, l. 283/1962), se un ruolo di fattispecie ‘integrativa’ è quello svolto dall’art. 6 commi 1 e 3, l. 283/1962., in tema di violazione del regime di autorizzazione e di controllo in materia di produzione, commercio e vendita di fitofarmaci e dei presidi delle derrate alimentari immagazzinate, l’art. 12, comma 2, della legge in esame ha, invece ad oggetto, l’inosservanza del divieto di introduzione nel territorio statale di sostanze destinate all'alimentazione e al commercio, non conformi ai requisiti legislativi.



3.2.2. La disciplina sanzionatoria (artt. 6, commi da 4 a 6, 12 comma 2 e 12-bis, l. 283/1962).

Gli artt. 6, commi da 4 a 6 e 12-bis, l. 283/1962, disciplinano le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione dei precetti fissati agli artt. 5, 6 commi 1 e 3, 12, comma 2, della stessa legge.

La disposizione di cui all'art. 6, comma 4, prevede come contravvenzioni le violazioni delle ipotesi contemplate nello stesso art. 6, commi 1 e 3 e negli artt. 5 e 12, comma 2: essa svolge una funzione sussidiaria rispetto alle fattispecie delittuose di pericolo comune, in considerazione della clausola di riserva collocata in apertura (“*salvo che il fatto non costituisce più grave reato*”).

A seguito dell'intervento operato con il d.lgs. 507/1999, si prevedono due ‘fasce’ sanzionatorie, in dipendenza del livello di gravità dell'illecito contravvenzionale: la prima relativa all'inosservanza delle ipotesi di cui all'art. 5, lett. a), b), c), g) e all'art. 6, commi 1 e 3: arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 309 a euro 30.987; la seconda, concernente la violazione delle disposizioni contemplate all'art. 5, lett. d) e h): arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481.

L'art. 6, comma 5, prevede che, in caso di condanna per ‘*frode tossica*’ o comunque dannosa alla salute, non si applichino le disposizioni previste dagli artt. 163 e 175 cod. pen. in ordine rispettivamente ai benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale.

La formula “*frode tossica o comunque dannosa*” può essere scomposta nelle sue due componenti: da un lato, la frode “*tossica*”, comprendente le ipotesi di cui alla lett. h), ossia la previsione di pericolo presunto per la salute umana avente ad oggetto residui di prodotti usati in agricoltura, dall'altro, la frode “*comunque dannosa*”, ossia il segmento della lett. d), che fa riferimento alle “*sostanze comunque nocive*”, ossia alla previsione di pericolo concreto che svolge una funzione ‘trasversale’ e di ‘chiusura’ del fronte repressivo.

Una simile previsione pone la necessità di distinguere tra delitto contro la salute pubblica (pericolo comune) e “*frode tossica*”: in questa sede, ci si limita ad osservare che, se non si vuol giungere ad una *interpretatio abrogans* dell'art. 6, comma 5, si deve individuare un profilo differenziale rispetto alla sfera del pericolo comune in grado di giustificare l'autonoma applicabilità



della fattispecie di frode tossica. Tale aspetto differenziale può essere individuato nella diversa *magnitudo* che il pericolo per la salute assume ora nell'ambito dei delitti contro la salute collettiva, ora in ambito contravvenzionale. Mentre nel primo caso, siamo di fronte ad un pericolo incombente su una pluralità indeterminata di consumatori, nel secondo il pericolo assume una portata più circoscritta, essendo limitato ad uno o ad una cerchia limitata di consumatori (pericolo ristretto).

3.3. Lo “strano caso” della temporanea abrogazione della l. 283/1962.

La legge n. 283/1962 è stata oggetto – insieme alla legge n. 441/1963 che l'ha modificata e al regolamento che le ha dato esecuzione (d.p.r. 327/1980) – di espressa abrogazione da parte dell'art. 18, d.lgs. 2.2.2021, n. 27 (recante “*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 625/2017 ai sensi dell'art. 12, lett. a), b), c), d) ed e) della legge 4.10.2019, n. 117*”), con l'unica eccezione degli artt. 7, 22 (che prevedono poteri regolamentari in capo al Ministro della salute) e 10 (contravvenzione in tema di produzione, vendita o messa in commercio di sostanze alimentari, della carta o degli imballaggi per avvolgerli, degli oggetti di uso domestico o personale, colorati con coloranti non autorizzati).

Dunque, l'art. 18, d.lgs. n. 27/2021, ha abrogato una serie di disposizioni, tra le quali, inaspettatamente, gli artt. 5, 6, 12 e 12-bis l. n. 283/1962, ossia le fattispecie su cui poggia la tutela “basica” dell'igiene e salubrità dei prodotti alimentari. Come rilevato da MADEO, “*l'abrogazione ha interessato non solo la disciplina igienico-sanitaria degli alimenti a carattere preventivo, ma anche quella repressiva (ossia tutti gli illeciti amministrativi e penali, salvo quello di cui all'art. 10). Infatti, l'art. 18, non ha eccettuato dall'abrogazione gli artt. 5, 6, 12, 12-bis, né ha previsto la trasformazione delle contravvenzioni da essi previsti in illeciti amministrativi, abolitio criminis e non mera depenalizzazione*”⁶.

Si è così incorsi in un clamoroso vizio di eccesso di delega, ex art. 76 Cost., in ragione del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi generali e specifici impartiti dal Parlamento, con la conseguente illegittimità costituzionale del d.lgs. n.27/2021.

Come osservato da MADEO, gli effetti dell'abrogazione degli artt. 5, 6, 12, con l'entrata in

⁶ MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, op. cit., pag. 278



vigore del d.lgs. n. 27/2021 sarebbero stati, ex art. 2 comma 2 cod. pen., i seguenti: per i fatti giudicati con sentenza definitiva, la cessazione dell'esecuzione della condanna e l'estinzione degli effetti penali; per i fatti ancora pendenti in giudizio, la pronuncia di assoluzione; sarebbero, inoltre, diventate lecite le varie condotte di preparazione e immissione in commercio di alimenti vietate dagli artt. 5, 6 e 12 (e non immediatamente pericolose per la salute, giacché in tal caso sarebbero stati integrati i delitti codicistici contro l'incolumità pubblica) poste in essere dopo il 26 marzo 2021 (giorno di entrata in vigore del d.lgs. 27/2021)⁷.

Al fine di evitare tali conseguenze, il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. 22.3.2021, n. 42 (entrato in vigore il 25 marzo 2021 e conv. in l. 21 maggio 2021, n.71), recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare: un provvedimento legislativo, finalizzato a impedire l'effetto abrogativo delle predette disposizioni, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021 (26 marzo 2021).

In tal modo, sono stati opportunamente reintrodotti nel sistema legislativo gli illeciti alimentari penali e amministrativi previsti dalla l. n. 283/1962.

Conclusivamente -e in prospettiva di riforma- si ricorda che, in data 6 marzo 2020, il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge A.C. 2427, recante "Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari", che prevede una revisione organica della disciplina degli illeciti punitivi in ambito alimentare: dopo essere stato vagliato in Commissione Giustizia, il d.d.l. è da tempo in attesa di essere discusso in Assemblea.

⁷ MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, op. cit., pag. 279