

**EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA SULLA SICUREZZA
ALIMENTARE E ASSENZA DI UNA DISCIPLINA ARMONIZZATA DELLE FRODI
ALIMENTARI: UNA PROPOSTA *DE JURE CONDENDO***

di Antonella Madeo

(*Professoressa associata in diritto penale, Università di Genova*)

Sommario: Sez. I Dalla libera circolazione delle merci alla sicurezza alimentare nella legislazione europea. 1. Premessa: i rischi correlati alla produzione e al commercio di alimenti. – 2. L’iniziale primato della libera circolazione delle merci nella politica della Comunità europea. – 3. Le “crisi alimentari” della BSE e della diossina quali propulsori per l’inversione della politica europea: dal primato della libera circolazione delle merci a quello della sicurezza alimentare. – 4. Lo sviluppo dell’interesse della sicurezza alimentare. – Sez. II La prevenzione e repressione delle frodi alimentari nell’Unione europea. 5. Il rafforzamento della politica antifrode nell’UE. – 6. Il concetto di frode alimentare per il legislatore euro-unitario. – 7. La repressione delle frodi e delle altre difformità alimentari in alcuni Stati membri. – 8. Segue: i modelli di disciplina ivi impiegati per punire le frodi alimentari. – 9. Le frodi e le altre difformità alimentari nell’ordinamento italiano. – 10. Segue. I progetti di riforma degli illeciti alimentari in Italia. – 11. Criteri per un’ipotesi definitoria delle frodi alimentari.

1. L’evoluzione della scienza e l’innovazione della tecnologia nel settore dell’alimentazione, notevolmente in crescita negli ultimi decenni, hanno imposto alle imprese alimentari una maggiore attenzione alla produzione e alla messa in circolazione di prodotti qualitativamente idonei a soddisfare il benessere dei consumatori nel rispetto degli animali, delle piante e della sostenibilità ambientale, nonché della lealtà commerciale. Tuttavia, il progresso ha altresì agevolato pratiche rischiose oltre il consentito¹, spesso fraudolentemente lesive dei suddetti interessi per finalità di profitto economico.

¹ Sul rischio consentito la letteratura è vasta. Limitandoci a citare solo alcuni principali contributi, si rinvia a: F. Bricola, *Aspetti problematici del c.d. rischio consentito nei reati colposi*, in *Bollett. Ist. dir. proc. pen. Univ. Pavia* 1960-61, 89 ss., ora in *Scritti di diritto penale*, I, a cura di S. Canestrari, A. Melchionda, Milano 1997, 66 ss.; V. Militello, *Rischio e responsabilità penale*, Milano 1988; Id., *Diritto penale del rischio e rischi del diritto penale fra scienza e rischio*, in *Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward. Essay in Honour of Nestor Courakis*, a cura di AA.VV., Atene 2017, 223 ss.; G. Marini, “*Rischio consentito*” e tipicità della condotta. *Riflessioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Renato Dell’Andro*, II, Bari 1994, 539 ss.; M. Donini, *Imputazione oggettiva*

Uno dei rischi maggiori creati dall'impresa alimentare concerne la «sicurezza alimentare»², che secondo la nota definizione della FAO³ consiste nell'«accesso fisico, sociale ed economico per tutte le persone, in ogni momento, ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti, idonei a garantire le loro esigenze alimentari quotidiane e le loro preferenze alimentari per una vita attiva e sana», ossia nel diritto a un'adeguata alimentazione⁴ in senso sia quantitativo, comunemente indicato con l'espressione *food security*, sia qualitativo o *food safety*⁵.

La *food security*⁶, o «sicurezza di approvvigionamento alimentare»⁷, ancora oggi è fortemente soggetta a rischio di sperequazione distributiva, in quanto non garantita a tutti⁸: è, pertanto, dovere delle istituzioni – nazionali, europee e internazionali –

dell'evento. “Nesso di rischio” e responsabilità per fatto proprio, Torino 2006; C. Perini, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano 2010; A. Gargani, *La “flessibilizzazione” giurisprudenziale delle categorie classiche del reato di fronte alle esigenze di controllo penale delle nuove fenomenologie di rischio*, in *LP* 2011, 395 ss.; Id., *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *CP* 2017, 3879 ss.; C. Brusco, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La cd. “flessibilizzazione delle categorie del reato”*, in *Criminalia* 2012, 383 ss.; S. Canestrari, *La distinzione tra dolo eventuale e colpa cosciente nei contesti a rischio di base «consentito»*, in *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, a cura di AA.VV., Napoli 2013, 435 ss.; F. Consulich, voce *Rischio consentito*, in *ED I tematici*, II, Milano 2021, 1102 ss.

Con specifico riguardo al rischio consentito nelle imprese, cfr. anche: S. Riondato, *Danno alla salute cagionato dal produttore e rischio consentito*, in *RTrimDPenEc* 1992, 392 ss.; S. Corbetta, *Sicurezza alimentare e “rischio da ignoto tecnologico”*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, a cura di E. Dolcini, C.E. Paliero, Milano 2006, 2257 ss.; A. Alessandri, *Diritto penale e attività economiche*, Bologna 2010; G. De Francesco, *Dinamiche del rischio e modelli d'incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari*, in *RD Agr.* 2010, 1, 3 ss.; C. Piergallini, *Attività produttive, decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. Donini, M. Pavarini, Bologna 2011, 327 ss.; F. D'Alessandro, *Rischio e responsabilità amministrativa degli enti*, in *Il diritto penale del rischio di fronte alle sfide della «società del rischio». Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema*, a cura di G. De Francesco, G. Morgante, Torino 2017, 90 ss.

² L. Costato, S. Rizzioli, voce *Sicurezza alimentare*, in *DigDiscPriv* 2010, V *Agg.*, 919 ss.

³ La definizione è stata coniata durante il *World Food Summit*, organizzato a Roma il 13-17 novembre 1996 dalla FAO (*Food and Agriculture Organization*), e riportata nel documento ivi adottato, la *Rome Declaration on World Food Security*. La stessa definizione è stata successivamente recepita dall'Unione europea nel Considerando 4 della Risoluzione del Parlamento europeo del 18.1.2011 sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare.

⁴ C. Ricci, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano 2012, 35.

⁵ E' stato correttamente evidenziato che la *food security* e la *food safety* sono aspetti complementari della sicurezza alimentare, in quanto la disponibilità delle derrate alimentari sarebbe inutile, se queste fossero igienicamente insicure, non sane, ossia dannose per la salute umana o inadatte al consumo umano (M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *RDirAlim* 2015, 3, 35).

⁶ Per approfondimenti sulla *food security*, *ex pluribus*, cfr. M. Alabrese, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*, Torino 2018; S. Pitto, voce *Diritto al cibo (food security)*, in *DigDiscPub.* 2021, VIII *Agg.*, 111 ss.

⁷ La sicurezza degli approvvigionamenti costituiva una delle finalità della politica agricola comune (PAC) già nel Trattato di Roma del 1957 istitutivo della CEE.

⁸ Alcuni ritengono che nei Paesi europei non ci siano rischi per la *food security* (L.M. Marques Pires da Silv, *Fraude alimentar: Reconhecer a sua existência através da aplicação de critérios operacionais*, Lisbona 2018, 6), trattandosi di un problema riguardante altri Paesi, come quelli africani. In realtà, anche in Europa si registra una

sviluppare una politica volta a rimuovere ostacoli economici, lavorativi e ambientali e a dare sostegno economico in modo tale da assicurare sufficiente cibo a tutti.

La *food safety*⁹, in origine intesa nel senso minimo di «sicurezza igienico-sanitaria» dell'alimento, ossia di garanzia che l'alimento non sia nocivo per la salute, oggi è riferita anche all'aspetto qualitativo-nutrizionale dello stesso, nel senso che il cibo deve essere fonte di benessere per le persone. Ciò grazie alla riconosciuta validità del principio secondo cui si raggiunge un maggior livello di sicurezza degli alimenti se migliora la qualità degli stessi¹⁰.

La «sicurezza qualitativo-nutrizionale-sanitaria» è particolarmente soggetta al rischio di frodi per due ragioni: l'allungamento della filiera alimentare, le cui fasi principali – produzione, trasformazione e distribuzione – sono sempre più complesse e parcellizzate¹¹; l'espansione geografica della filiera, in quanto frequentemente il prodotto alimentare è il risultato di attività svolte in Paesi diversi, non solo per necessità climatiche e territoriali, ma soprattutto per esigenze di contenimento dei costi delle materie prime e della manodopera. L'espansione della filiera è facilitata dall'affinamento delle tecniche di conservazione che conferiscono al prodotto alimentare una ragionevole lunga «durabilità»¹², nonché dallo sviluppo della rete dei trasporti e dalla diffusione di capillari sistemi di distribuzione commerciale¹³.

La moltiplicazione degli anelli della catena alimentare e la transnazionalità di molti prodotti alimentari determinano rischi per la *food safety*, in ragione della possibile disomogeneità degli *standards* qualitativi, nutrizionali, igienico-sanitari, richiesti nei Paesi coinvolti nella filiera degli stessi, nonché dei controlli sul loro rispetto.

Strumentale a garantire la «sicurezza qualitativo-sanitaria» è la c.d. «sicurezza informativa» dei consumatori, la quale pure non è immune dai rischi derivanti dalla

sperequazione distributiva della ricchezza che fa sì che non sia garantito a tutti il cibo da un punto di vista economico; garanzia a rischio anche dal punto di vista fisico-naturalistico, a causa dei preoccupanti cambi climatici provocati dall'inquinamento ambientale, incidenti anche sull'agricoltura.

⁹ Cfr. D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza sul lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza sui prodotti*, a cura di M. Donini, D. Castronuovo, Padova 2007, 21 ss.; D. Bevilacqua, *Introduction to Global Food-Safety Law and Regulation*, Groningen 2015.

¹⁰ Così M. Distaso, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, in *RDirAlim* 2009, 4, 2.

¹¹ La produzione e la trasformazione delle materie prime, in particolare, comportano spesso varie sottofasi di trattamento, differenti a seconda del tipo di prodotto; basti pensare alla pastorizzazione del latte, alla filtrazione dell'olio, all'affumicatura di formaggi e insaccati, all'essiccazione di funghi e di erbe aromatiche.

¹² L. Costato, *Alimenti e diritto alimentare nell'Unione europea*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*¹⁰, Milano 2022, 3.

¹³ A. Germanò, *L'Italia e l'Unione europea: la materia dell'agroalimentare*, in A. Germanò, M.P. Ragonieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*², Torino 2019, 17.

transnazionalità dell'alimento, nella misura in cui manchi omogeneità di disciplina sugli obblighi di indicazioni informative nei Paesi in cui operano le imprese della filiera, tale da impedire ai destinatari del prodotto una conoscenza completa sulla composizione e sull'origine dell'alimento e di tutti i suoi ingredienti.

La sicurezza qualitativo-sanitaria degli alimenti e la connessa sicurezza informativa sono interessi direttamente riferibili alla categoria dei consumatori.

Ci sono, peraltro, ulteriori profili, non emergenti nella definizione della FAO, ma altrettanto importanti. Uno è rappresentato dalla «sicurezza del mercato e della concorrenza», afferente all'interesse collettivo della lealtà degli scambi commerciali, articolato in due aspetti: la lealtà commerciale tra imprese, le quali devono operare e competere nel rispetto delle norme nazionali e sovranazionali (soprattutto euro-unitarie), in modo particolare con osservanza degli *standard* qualitativi e degli obblighi informativi¹⁴; la lealtà regolamentare tra gli Stati membri, i quali devono disciplinare la produzione e il commercio in modo tale da garantire pari condizioni competitive alle imprese proprie e degli altri Paesi, salvo differenziazioni imposte dall'esigenza di tutelare beni collettivi di preminente rilevanza, come la salute pubblica¹⁵.

Negli ultimi anni, infine, ha assunto rilevanza un ulteriore aspetto, ovvero la «sicurezza finanziaria», intesa come lealtà delle imprese verso lo Stato e verso l'Unione europea nell'uso dei fondi erogati da questi per il sostegno economico dell'attività produttiva o commerciale, che deve essere conforme ai fini di destinazione.

Le tipologie di sicurezza brevemente descritte, tutte riferite a interessi giuridici collettivi, sono accomunate dal rischio di frodi.

Ne consegue che il settore alimentare richiede: una regolamentazione armonizzata a livello euro-unitario dei modi di produzione e di commercio degli alimenti e della repressione delle violazioni di tali regole; nonché un'omogeneità di controlli volti a garantire il rispetto della suddetta disciplina e a individuare le inosservanze.

Di questi obiettivi, due sono stati raggiunti, ovvero la regolamentazione della produzione e del commercio e il sistema di controlli, entrambi armonizzati¹⁶; manca, invece, tutt'oggi una disciplina repressiva omogenea, sia sotto il profilo degli obblighi

¹⁴ In tal senso la sicurezza informativa risulta strumentale anche alla sicurezza degli scambi commerciali, oltre che a quella qualitativo-sanitaria degli alimenti.

¹⁵ Salva la sussistenza di ragioni di carattere generale preminenti, la diversità di regolamentazione tra il Paese di produzione e quello dell'immissione in commercio di un prodotto alimentare non deve costituire un ostacolo o una restrizione agli scambi commerciali.

¹⁶ Già più di un decennio fa autorevole dottrina evidenziava che l'armonizzazione precettiva aveva raggiunto «livelli tendenzialmente assoluti» (A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante frode*, II, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, Milano 2013, 252).

di criminalizzazione, sia sotto quello delle scelte sanzionatorie¹⁷. In particolare, per quanto concerne gli illeciti alimentari, uno degli aspetti che necessita armonizzazione, date le attuali diversità normative negli Stati membri, è il concetto di frode alimentare. Da qui l'idea di verificare nel presente lavoro se sia più opportuna, nell'ottica di un'omogenea disciplina repressiva¹⁸, una sola categoria o una pluralità di categorie di frode alimentare e, in tale seconda ipotesi, vagliare tra i possibili criteri selettivi quello più efficace.

2. L'elaborazione di norme igienico-sanitarie e di *standard* qualitativi per la produzione e messa in circolazione di alimenti oggi costituisce il fulcro del diritto alimentare, ma la loro origine è relativamente recente.

Gli ordinamenti inizialmente si sono dati regole di disciplina dettate in prevalenza da ragioni economiche di potenziamento delle attività produttive e commerciali, piuttosto che da esigenze di tutela della salute umana, degli interessi dei consumatori e dell'ambiente.

La "giuridificazione" del settore alimentare¹⁹ si deve al legislatore europeo, più che a quelli nazionali, e può farsi risalire all'istituzione della Comunità economica europea con il Trattato di Roma del 1957, che cambiò il funzionamento del mercato, trasformandolo da locale a europeo. Le merci, prima realizzate, messe in circolazione e consumate prevalentemente nel medesimo luogo (inteso, quale massima estensione, nella stessa nazione), vennero destinate a un più ampio circuito, inizialmente costituito da sei Stati membri fondatori²⁰ e poi, a poco a poco, esteso ad altri Paesi europei fino ad arrivare all'attuale numero di 27.

Nacque il c.d. mercato comune, volto a promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche e più strette relazioni fra gli Stati ad esso partecipanti²¹. Funzioni che richiedevano sia il ravvicinamento delle politiche economiche dei Paesi aderenti, sia una regolamentazione del mercato comune la quale, pur non facendovi espresso riferimento, riguardava anche gli alimenti, dal momento che questi rientrano

¹⁷ Così E. Birritteri, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale. Limiti e prospettive di tutela nel settore alimentare tra individuo ed ente collettivo*, Torino 2022, 35.

¹⁸ L'obiettivo è che la sicurezza alimentare venga garantita in modo efficace e omogeneo sotto ogni profilo, ossia a beneficio di tutti gli interessi collettivi coinvolti, dal benessere e correttezza informativa dei consumatori, alla leale competizione tra le imprese, alla "lealtà finanziaria" delle imprese nei confronti dei governi e dell'Unione europea.

¹⁹ Il termine è stato coniato da M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *DAMM.* 2015, 657.

²⁰ Francia, Italia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

²¹ Art. 2 TCEE.

nell'ampia categoria delle "merci" in quanto beni allocati nel circuito produttivo e commerciale, e tenuto conto che l'agricoltura costituiva (e costituisce) una politica comune (PAC)²², ai sensi dell'art. 3 lett. d) del TCEE, e che gli alimenti sono sempre di origine agricola²³.

La stretta connessione tra mercato comune e agricoltura²⁴, da un lato, e tra questa e gli alimenti, dall'altro, costituisce la ragione per la quale l'interesse originario alla base della regolamentazione del settore alimentare era economico²⁵. Ne dà conferma il fatto che nelle disposizioni del Trattato non si trovava alcun espresso richiamo alla salute umana né ai diritti dei consumatori²⁶.

La libera circolazione delle merci era uno dei pilastri²⁷ sui quali si fondava la disciplina del mercato comune²⁸ e richiedeva due condizioni basilari: l'eliminazione di barriere che impedissero ai prodotti alimentari di circolare liberamente nello spazio europeo allo stesso modo che in quello nazionale; l'omogeneità di disciplina in materia di produzione e commercio nei Paesi membri, potendo la libertà di circolazione essere minacciata dalla difformità delle disposizioni nazionali²⁹, soprattutto in settori come quello agro-alimentare.

Sotto il primo profilo, l'art. 3 TCEE disponeva l'abolizione dei dazi doganali con imposizione di una tariffa doganale unica³⁰. Sotto il secondo, l'art. 30 TCEE vietava le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente fra gli Stati membri, e l'art. 100 TCEE prevedeva l'armonizzazione normativa riguardo ai prodotti agricoli (compresi quindi gli alimenti) volta al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli

²² In senso analogo M. Simonato, *The EU Dimension of "Food Criminal Law"*, in *Internat. rev. of pen. law* 2016, 99.

²³ Si consideri che il settore agricolo include anche la zootecnia, ossia l'allevamento di animali destinati all'alimentazione umana.

²⁴ L'art. 39 par. 1 lett. c) TCEE, nel delineare le finalità della politica agricola comune, sottolineava che «l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia», che è costituita dal mercato.

²⁵ M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, cit., 665.

²⁶ F. Albinetti, *Strumentario di diritto alimentare europeo*², Milano 2015, 351.

²⁷ L'art. 3 TCEE individuava una serie di azioni da svolgersi da parte della Comunità europea, tutte di natura economica: in particolare l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci; l'instaurazione di una politica comune agricola, dei trasporti e commerciale nei confronti degli Stati terzi.

²⁸ Così G. Pisciotta, *Sicurezza alimentare, libera circolazione delle merci e regole di responsabilità*, in *RDEcTraspAmb.* 2018, 27.

²⁹ M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *RTrimDPub.* 2007, 415

³⁰ Art. 3, lett. a) e b) TCEE.

Stati membri che avessero un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

Gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso furono così contraddistinti dall'uso dello strumento dell'armonizzazione normativa³¹ per sviluppare e rafforzare il mercato comune: il Consiglio emanò direttive e regolamenti volti ad agevolare le attività d'impresa, che prevedevano disposizioni comuni relative alla concorrenza, alle organizzazioni comuni di mercato (OCM)³² e soprattutto alla determinazione dei prezzi³³.

Con specifico riguardo al settore agricolo, il legislatore europeo adottò altresì direttive per la fissazione di *standard* comuni di qualità di determinati prodotti: alcune verticali che prevedevano disposizioni di armonizzazione per singoli alimenti³⁴; altre orizzontali, applicabili alla generalità dei prodotti alimentari immessi in commercio³⁵. Esse erano dirette a garantire la libera circolazione delle merci e la lealtà degli scambi commerciali, in quanto, imponendo uniformi requisiti per i prodotti alimentari, facevano venir meno l'ostacolo rappresentato dalle differenze fra le regolamentazioni nazionali, che potevano creare condizioni difformi di concorrenza incidenti negativamente sul funzionamento del mercato. I "considerando" di alcune direttive evidenziavano, peraltro, la priorità della protezione della salute umana, ritenendola prevalente sull'interesse alla libera circolazione delle merci, e richiamavano altresì l'esigenza di tutela dei consumatori contro le adulterazioni³⁶.

³¹ La normativa comunitaria di quell'epoca era in parte regolatoria, cioè diretta a creare una disciplina comune di mercato tra gli Stati membri, e in parte incentivante, cioè volta a finanziare l'attività agricola mediante regolamenti che prevedevano sovvenzioni alla produzione e alla distribuzione e meccanismi di stabilizzazione dei mercati. In tal senso F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 352, parla di intreccio tra diritto incentivante e diritto regolatorio.

³² Le OCM erano investite di competenze fondamentali per la creazione del mercato comune, tra le quali le definizioni di macrocategorie merceologiche.

³³ E' stato correttamente sottolineato che era sentita come primaria dalla Comunità economica l'esigenza di governare in totale esclusiva la politica dei prezzi dei prodotti agricoli (quindi anche alimentari), per eliminare il pericolo di perturbazioni dovute a iniziative di soggetti collettivi privati. Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 354.

³⁴ Tali erano, ad esempio, la Direttiva 74/409/CEE del Consiglio del 22.7.1974 relativa all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri concernenti il miele; la Direttiva 75/726/CEE del Consiglio del 17.11.1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti succhi di frutta e taluni prodotti simili; la Direttiva 76/118/CEE del Consiglio del 18.12.1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana.

³⁵ Così la Direttiva 76/895/CEE del Consiglio del 23.11.1976 relativa alla fissazione delle quantità massime di residui di antiparassitari consentite sui e nei prodotti ortofrutticoli.

³⁶ In particolare la Direttiva 62/2645/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di coloranti utilizzabili nei prodotti alimentari stabiliva nel primo considerando che «ogni regolamentazione relativa alle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana deve tener conto

Le suddette direttive, nonostante costituissero lo strumento per eccellenza per lo sviluppo del mercato comune, erano numericamente esigue. Ciò era dovuto, in primo luogo, al fatto che l'armonizzazione normativa, prevista dall'art. 100 TCEE sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri, richiedeva la deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio, difficile da conseguire perché comportava la rinuncia degli Stati membri alla propria potestà normativa³⁷. A volte il Consiglio aggirava lo scoglio ricorrendo, come base giuridica dell'armonizzazione, all'art. 43 TCEE che, per l'attuazione delle finalità della politica agricola comune indicate all'art. 39 TCEE, consentiva di emanare direttive e regolamenti con approvazione mediante due prime tappe di deliberazione all'unanimità e, in caso negativo, una a maggioranza qualificata³⁸. Il rigore della deliberazione all'unanimità venne comunque mitigato con l'introduzione nel 1987 dell'art. 100 A TCEE³⁹, che consentiva di approvare direttive di armonizzazione a maggioranza qualificata in alcuni settori, tra i quali la libera circolazione delle merci.

Alla difficoltà legata alla procedura di adozione di direttive di armonizzazione si aggiungeva quella dovuta al cospicuo numero di categorie di prodotti alimentari, che rendeva arduo il compito del legislatore comunitario di fissare per tutte *standard* omogenei di composizione mediante direttive verticali⁴⁰; al contempo l'eterogeneità degli alimenti ostacolava una disciplina comune in ordine ai modi di produzione e

in primo luogo delle esigenze di protezione della sanità pubblica, ma anche delle esigenze di tutela dei consumatori contro le adulterazioni, nonché delle necessità economiche». Analogamente la Direttiva 64/54/CEE del Consiglio del 5.11.1963 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sui conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana, prevedeva un primo considerando del medesimo tenore con la specificazione che «le necessità economiche e tecnologiche» dovevano essere prese in considerazione «nei limiti imposti dalla protezione sanitaria».

³⁷ Pur essendo ancora pochi gli Stati membri, non era scontato l'accordo di tutti, soprattutto dopo l'adesione alla CEE nel 1973 di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, Paesi che avevano consuetudini e stili di vita alimentare molto diversi da quelli degli Stati fondatori.

³⁸ Esemplari in tal senso il Regolamento 136/66/CEE del Consiglio del 22.9.1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, che, oltre a prevedere misure economiche di diritto incentivante (misure tariffarie, prezzi, compensazioni), aveva introdotto definizioni armonizzate di «olio d'oliva», «olio vergine d'oliva», «olio extravergine d'oliva», «olio lampante», in sostituzione di quelle nazionali; nonché il Regolamento 804/66/CEE del Consiglio del Consiglio del 27.6.1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, che, oltre a intervenire in materia di prezzi indicativi, prezzi di intervento e prezzi di entrata, aveva stabilito per tali prodotti *standard* uniformi di qualità, da rispettarsi da parte di tutte le imprese per la legittima introduzione e commercializzazione di tali alimenti nella Comunità. Su quest'ultimo si rinvia a F. Albisinni, *Le nuove regole europee nel settore del latte*, in AA.VV., *Novità in materia di concorrenza in agricoltura*, Firenze 2013, 369.

³⁹ L'art. 100 A era stato inserito nel Trattato delle comunità europee dall'Atto unico europeo del 1987, in *GUCE* n. L 169/2 del 29.6.1987.

⁴⁰ In tal senso anche M. Simonato, *The EU Dimension of 'Food Criminal Law'*, in *Food Regulation and Criminal Justice*, a cura di A. Nieto Martín, L. Quackelbeen, M. Simonato, Antwerpen 2018, 101.

commercio tramite direttive orizzontali⁴¹. Di conseguenza la regolamentazione comunitaria in materia alimentare si presentava “a macchia di leopardo” in ordine ai requisiti qualitativi di composizione degli alimenti, non coprendo tutte le categorie⁴² ed era del tutto assente in relazione ai processi produttivi⁴³.

Era, peraltro, uniformato un aspetto per così dire “estrinseco” dei prodotti alimentari, di primaria rilevanza ai fini della sicurezza alimentare: l’informazione sul prodotto. La Direttiva 79/112/CEE⁴⁴ sull’etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti costituì, infatti, una tappa fondamentale nell’armonizzazione della sicurezza informativa, soprattutto per l’introduzione dell’obbligo di indicare nell’etichetta dei prodotti alimentari la denominazione di vendita e l’elenco degli ingredienti⁴⁵.

Alle carenze di omogeneità normativa in ordine ai requisiti di composizione e agli *standard* qualitativi degli alimenti sopperì la Corte di Giustizia mediante l’elaborazione del c.d. principio del mutuo riconoscimento⁴⁶, consistente nel considerare equivalenti le differenti legislazioni nazionali dello Stato membro di produzione e di quello di importazione e commercializzazione del prodotto alimentare, in base al principio di affidamento tra Stati membri, salvo che esigenze imperative di carattere generale giustificassero il divieto imposto dallo Stato di importazione di immettere nel proprio territorio con una determinata denominazione un alimento la cui composizione o caratteristiche qualitative – conformi alla legge del Paese di produzione – fossero diverse da quelle richieste dalla propria normativa interna⁴⁷.

⁴¹ Un tentativo di fissazione di *standard* comuni in ordine a caratteristiche, dimensioni e confezionamento dei prodotti agricoli era stato fatto con il Regolamento 26/62/CEE del Consiglio del 4.4.1962, relativo all’applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli.

⁴² In alcuni casi il legislatore europeo non era riuscito ad attuare un’armonizzazione completa neppure per una determinata categoria. Il riferimento è ai prodotti di cacao e al cioccolato per i quali la Direttiva 73/241/CEE del Consiglio del 24.7.1973 nel quinto considerando affermava che non era tuttavia possibile armonizzare, tra le disposizioni applicabili ai prodotti alimentari, tutte quelle che potevano ostacolare gli scambi dei prodotti di cacao e di cioccolato, ma che il numero degli ostacoli dovuti a questa circostanza era destinato a diminuire col progredire dell’armonizzazione delle disposizioni nazionali relative ai prodotti alimentari. L’armonizzazione della disciplina del cacao e cioccolato venne in realtà completata molti anni dopo con la Direttiva 2000/36/CE del Parlamento e del Consiglio del 23.6.2000.

⁴³ Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 55.

⁴⁴ Direttiva 79/112/CEE del Consiglio del 18.12.1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

⁴⁵ Art. 3 par. 1 nn. 1) e 2) Direttiva 79/112/CEE.

⁴⁶ Così anche M. Simonato, *The EU Dimension of ‘Food Criminal Law’*, cit., 101.

⁴⁷ Il principio del mutuo riconoscimento era stato elaborato dalla Corte di Giustizia nel 1979 nel caso noto come *Cassis de Dijon* (Corte di Giustizia 20.2.1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.* 1979, 649 ss.), dal nome di un liquore tradizionale a base di frutta (il Ribes nero di Digione) prodotto in Francia, del quale la Germania aveva vietato la vendita nel proprio territorio con la denominazione di “liquore” in ragione della composizione diversa da quella richiesta dalla propria legge federale sul monopolio

Il principio del mutuo riconoscimento era stato ideato per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, in conformità all'obiettivo primario della Comunità europea di creare e potenziare il mercato comune; e non certo al fine di garantire la sicurezza alimentare, sulla quale, anzi, l'equivalenza delle differenti legislazioni nazionali in ordine alle regole di produzione aveva avuto effetti negativi. In particolare aveva determinato la banalizzazione delle denominazioni legali di molti alimenti, come ad esempio di alcuni formaggi⁴⁸, che erano diventati di fatto nomi generici nel mercato comunitario e svuotati della propria funzione distintiva e identificativa del prodotto e della sua qualità⁴⁹, con conseguente ripercussione sulla sicurezza qualitativa degli alimenti, nonché sulla sicurezza informativa.

L'equivalenza delle differenti legislazioni nazionali aveva determinato, inoltre, il fenomeno del c.d. *shopping law*, ossia la competizione tra gli ordinamenti nella disciplina della produzione degli alimenti mediante la previsione di requisiti qualitativi

degli alcolici per il legittimo uso di essa. La Corte di Giustizia stabilì che, in mancanza di una normativa comunitaria, spettava agli Stati membri disciplinare tutto ciò che riguardava la produzione e il commercio di alimenti e bevande e, in caso di disparità tra le legislazioni nazionali, il divieto o la limitazione di circolazione fissato da un Paese sul proprio territorio doveva ritenersi ammissibile solo se giustificato dalla necessità di soddisfare esigenze imperative attinenti all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori. Al di fuori di queste ipotesi, qualsiasi limite o divieto di circolazione dei prodotti alimentari doveva ritenersi una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, vietata ai sensi dell'art. 30 TCEE. Ne derivava che, qualora la legislazione vigente nello Stato di provenienza dell'alimento/bevanda (esportatore) prevedesse requisiti di composizione o presentazione diversi da quelli dello Stato di destinazione del prodotto (importatore), la prima doveva ritenersi prevalente, così da determinare l'irrilevanza del divieto o limite alla circolazione stabilito dalla seconda. Per commenti alla pronuncia si rinvia a L. Costato, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *RD Agr.* 1981, II, 26 ss.; A. Mattera Ricigliano, *La sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *DComunScambiInternaz* 1981, 273 ss.; G. Cavani, G. Ghidini, *Una sentenza pilota ("Cassis de Dijon") in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *RDComm* 1981, I, 197 ss.; F. Capelli, *I malintesi provocati dalla sentenza "Cassis de Dijon", vent'anni dopo*, in *DComunScambiInternaz* 1996, 673 ss.

⁴⁸ La Corte di Giustizia aveva stabilito, ad esempio, che costituiva un'inammissibile misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, ex art. 30 TCEE, l'imposizione, da parte di una legge francese, dell'obbligo di un contenuto minimo di grassi (40%) nel formaggio Edam, anche quando importato da uno Stato membro (Germania) che richiedeva un quantitativo inferiore per l'uso di tale denominazione: ciò in quanto l'obbligo non era giustificato da esigenze imperative come la tutela della salute (sent. 22.9.1988, causa 286/86, *Deserbais*, in *Racc.* 1988, 4907). Analogamente la Corte di Giustizia aveva qualificato come misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, vietata ex art. 30 TCEE, l'obbligo di un contenuto minimo di materia grassa, imposto da una legge italiana in relazione a tutti i formaggi importati da un altro Stato membro, anche se legalmente prodotti e messi in commercio in tale Stato e nonostante fosse garantita un'adeguata informazione dei consumatori: ciò in quanto, nuovamente, non sussistevano esigenze di tutela della salute (sent. 11.10.1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Racc.* 1990, 3647).

⁴⁹ E' stato correttamente evidenziato da autorevole dottrina del settore che la volgarizzazione del nome legale di cui un alimento godeva nel sistema giuridico di uno Stato e nella tradizione di un popolo aveva privato della sua originaria distintività il prodotto stesso designato con quel nome, perché questo era evocativo delle qualità risultanti dall'obbligatoria presenza di determinati ingredienti e componenti (A. Germanò, *Il mercato dei prodotti agroalimentari*, in A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., 37).

e di composizione sempre meno rigorosi, in funzione di attrarre le imprese straniere nel proprio territorio e al contempo di incentivare le proprie a rimanervi senza delocalizzare altrove la produzione: da questa “corsa al ribasso” conseguiva una riduzione della qualità degli alimenti⁵⁰.

In sintesi il principio del mutuo riconoscimento, elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, tutelava l'interesse della libera circolazione delle merci a discapito della sicurezza qualitativo-nutrizionale-sanitaria alimentare.

3. La preoccupazione di eliminare barriere di qualsiasi genere – geografiche, fiscali, sociali, economiche, culturali – per favorire un mercato europeo unitario aveva fatto sottovalutare alle istituzioni comunitarie l'importanza sia di regole omogenee di composizione e degli *standard* qualitativi dei prodotti alimentari, sia di norme di disciplina per le attività di tutte le fasi della filiera alimentare, sia di omogenei controlli sull'osservanza della suddetta normativa da parte di tutti gli operatori del settore alimentare (OSA)⁵¹.

Fatti di grave impatto sull'incolumità della popolazione comunitaria misero in evidenza le carenze nella concezione e nell'applicazione della regolamentazione alimentare, nonché la necessità di riconoscere in modo effettivo la prevalenza dell'interesse della sicurezza alimentare su quello economico della libera circolazione delle merci. Gli aspetti sanitari entrarono nell'agenda europea principalmente grazie alla spinta degli allarmi sanitari, a partire dal disastro della centrale nucleare di Chernobyl del 1986⁵², e soprattutto con le grandi “crisi sanitarie alimentari” degli ultimi decenni del Novecento, una riguardante i bovini colpiti da Encefalopatia spongiforme (*Bovine Spongiform Encephalopathy* - BSE), comunemente denominata “morbo della mucca pazza”; un'altra determinata dalla contaminazione da policlorobifenili di alcuni prodotti alimentari animali, principalmente uova e polli, nota come “affare della diossina” o “polli alla diossina”; e un'altra ancora provocata dall'influenza dei polli c.d. aviaria.

La BSE, malattia neurologica cronica degenerativa dei bovini, comparsa inizialmente in Gran Bretagna nel 1986, dove si registrarono migliaia di casi⁵³, si diffuse

⁵⁰ A. Germanò, *Il mercato dei prodotti agroalimentari*, cit., 36-37; Id., *Le sfide del diritto alimentare*, in *RDAlim* 2007, 1, 3. In senso analogo M. Simonato, *The EU Dimension of 'Food Criminal Law'*, cit., 101.

⁵¹ D'ora in poi verrà usato per brevità l'acronimo OSA.

⁵² N. Giannelli, E. Paglialunga, F. Turato, *Le politiche per la sicurezza alimentare e la sostenibilità nel contesto europeo e degli accordi commerciali internazionali*, in *Argomenti* 1.1.2021, 18, 54-55.

⁵³ Nel Regno Unito si registrarono dal 1986 all'inizio del nuovo millennio ben 190.000 casi, di cui 37.000 nel 1992, anno del picco della diffusione del morbo.

negli anni Novanta anche in molti altri Paesi europei⁵⁴, compresa l'Italia. La causa venne allora individuata nella somministrazione a questi erbivori di farine animali composte da carcasse degli stessi bovini⁵⁵. Il secondo caso scoppiò in Belgio nel 1999 dove in modo apparentemente inspiegabile morirono molti polli giovani e sani: le analisi evidenziarono negli animali e nelle uova tracce di policlorobifenili altamente tossici per gli animali e per l'uomo e le indagini portarono a individuare la causa della contaminazione nel riciclo di oli per motori da parte dei produttori di mangimi destinati ai polli da allevamento⁵⁶. Il virus influenzale c.d. dell'avaiaria, che colpisce le vie respiratorie degli uccelli, si diffuse in modo pandemico a partire dal 1997 in Cina, fino a coinvolgere tutti i continenti compreso quello europeo, dove si registrarono numerosi casi di infezioni polmonari e alcuni decessi umani, data l'elevata contagiosità del virus anche per l'uomo.

Questi disastri sanitari dimostrarono, sul piano della sicurezza, l'inadeguatezza sia della legislazione alimentare comunitaria in quanto incentrata solo sul prodotto finito, sia dei controlli ufficiali e dei processi di gestione delle crisi, che determinò di conseguenza una diffusa sfiducia dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni comunitarie. La Commissione europea, costretta a ripensare l'intera struttura della normativa alimentare europea, adottò una nuova strategia, delineata nel c.d. Libro verde del 1997⁵⁷, poi completata nel c.d. Libro bianco del 2000⁵⁸, ispirata alla finalità di garantire un elevato livello di tutela della salute umana. Nei suddetti atti di *soft law* vennero stabiliti i principi che avrebbero dovuto fondare la nuova normativa alimentare. Occorreva, da un lato, una regolamentazione globale, integrata, applicata in ogni fase del processo di produzione e distribuzione di tutti i prodotti alimentari commercializzati nell'UE, sia realizzati all'interno dell'Unione sia importati da Paesi terzi, secondo la filosofia "dai campi alla tavola" (*from farm to fork*), ossia dai mangimi e dalla salute degli animali, alla protezione delle piante, alla produzione, trasformazione, conservazione, trasporto, importazione, esportazione e vendita al dettaglio dei prodotti alimentari, fino alla consegna al destinatario finale; dall'altro, un

⁵⁴ Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio nella Comunità europea erano stati diagnosticati circa 2000 casi.

⁵⁵ Il nutrimento massiccio con queste farine animali provocava la formazione di una forma patologica di una proteina, il prione, che a sua volta determinava lesioni encefaliche che rendevano i bovini ansiosi e irritabili. Il morbo aveva effetti letali sull'uomo.

⁵⁶ Per approfondimenti sul caso dei "polli alla diossina" si rinvia a F. D'Alessandro, *Il diritto penale dei limiti-soglia e la tutela dai pericoli nel settore alimentare: il caso della diossina*, in *Scritti per Federico Stella*, a cura di G. Forti, M. Bertolino, Napoli 2007, 1133 ss.

⁵⁷ Libro verde sulla legislazione europea in materia di prodotti alimentari del 30.4.1997, COM (1997) 176 def.

⁵⁸ Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 12.1.2000, COM (1999) 719 def.

sistema armonizzato di controlli riguardo all'osservanza della suddetta normativa, basato sulla collaborazione tra autorità pubbliche e OSA, sulla responsabilizzazione di questi ultimi e sulla corretta, completa e trasparente informazione e comunicazione ai consumatori.

Si suggeriva, in particolare, l'introduzione di tre istituti, del tutto nuovi nel settore alimentare: la rintracciabilità degli alimenti destinati all'uomo e agli animali e di tutto ciò che entra in contatto con essi, così da poter risalire in modo certo e rapido alle cause di pericoli per la salute umana e/o animale; l'analisi dei rischi, le cui fasi della valutazione e della gestione dovevano essere affidate a organi separati⁵⁹ e, in particolare la valutazione essere condotta sulla base di evidenze scientifiche e di pareri scientifici affidabili, trasparenti e oggettivi da parte di un'autorità alimentare europea indipendente⁶⁰; infine un sistema di intervento coordinato tra istituzioni comunitarie, Stati membri e OSA, per porre rapidamente rimedio a concreti casi di nocività alimentare al fine di evitare la degenerazione in disastri sanitari.

I principi del Libro verde e del Libro bianco vennero trasfusi in un provvedimento di *hard law*, il Reg. CE 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28.1.2002, denominato legge alimentare generale (*General Food Law* - GFL) e convenzionalmente indicato come l'atto di nascita del diritto alimentare⁶¹, in quanto stabilisce i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi e di sicurezza degli alimenti⁶², definisce i concetti basilari di tale settore⁶³, e

⁵⁹ Una delle ragioni della inefficace e criticata gestione della crisi alimentare provocata dalla BSE era stata, infatti, individuata nel fatto che valutazione e gestione erano affidate insieme alla Commissione e al Consiglio.

⁶⁰ La crisi della BSE aveva messo in luce i gravi malfunzionamenti del sistema di consulenza scientifica interna alla Commissione europea. I comitati scientifici che avevano operato in tale vicenda si erano trovati, infatti, nell'impossibilità di agire in modo indipendente a causa delle notevoli pressioni politiche esercitate al loro interno e avevano adottato perciò pareri "viziati", sui quali il Consiglio e la Commissione avevano negligenemente fatto affidamento (L. Salvi, *L'analisi del rischio*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, cit., 84).

⁶¹ In tal senso, tra gli altri, M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, cit., p. 659; L. Costato, *A vent'anni dalla nascita*, cit., 132; Id., *Commento al Reg. 178/2002. Nota introduttiva*, in *Le nuove leggi civili commentate*, nn. 1, 2/2003, 118; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 11; A. Germanò, *Il mercato dei prodotti agroalimentari*, cit., 27. Tutti evidenziano che prima del Reg. 178/2002 la normativa alimentare europea era frammentaria, priva di coordinamento, circoscritta ad alcuni aspetti, a volte ispirata a finalità confliggenti con quelle degli Stati membri (si pensi al principio di mutuo riconoscimento volto a garantire la libertà di circolazione delle merci, che strideva con la disciplina stabilita da alcuni Paesi a tutela della qualità di propri prodotti tipici). Tanto che mentre prima si parlava di legislazione alimentare, dall'emanazione del Reg. 178/2002 si è iniziato a indicare la normativa di questo settore come diritto alimentare.

⁶² Così recita l'art. 1 par. 2 Reg. 178/2002.

⁶³ *In primis* il concetto di alimento, cui è interamente dedicato l'art. 2; altri sono indicati all'art. 3, come operatore del settore alimentare (OSA), rischio, pericolo, analisi del rischio, rintracciabilità.

disciplina tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi.

In particolare esso introduce nel diritto alimentare un principio che fino ad allora la Comunità europea aveva impiegato solo nel diritto ambientale, il principio di precauzione⁶⁴, quale criterio guida, in caso di incertezza scientifica, per l'analisi del rischio⁶⁵ nelle sue fasi di valutazione dei rischi per la salute umana (*risk assessment*) derivanti dagli alimenti e dai mangimi, nonché di gestione (*risk management*), ossia di individuazione delle misure di prevenzione e controllo di tali rischi e di attuazione di interventi efficaci, proporzionati e mirati quando il rischio si avvera (*risk management*). Conformemente a quanto richiesto dal Libro bianco, il Reg. 178/2002 affida le fasi dell'analisi del rischio a istituzioni comunitarie separate: la valutazione, dovendo essere scientifica, oggettiva e trasparente, a un organo di consulenza e assistenza scientifica creato dallo stesso regolamento, l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare⁶⁶ - EFSA (*European Food Safety Authority*), contraddistinto da indipendenza e autonomia; e la gestione del rischio alla Commissione, dovendo essere frutto anche di decisioni politiche⁶⁷. Nel Reg. 178/2002, quindi, il principio di precauzione costituisce il fondamentale ancoraggio per definire il punto di equilibrio fra legittimazione della tecnica e della politica nel processo decisionale pubblico⁶⁸.

Il nuovo sistema normativo alimentare – che comprende anche altri regolamenti successivi⁶⁹, in particolare i Regg. 852/2004 e 853/2004 sui requisiti d'igiene degli

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 7 Reg. 178/2002, in base al principio di precauzione, qualora venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate dalla Comunità europea le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute. Per approfondimenti sul principio di precauzione nel diritto alimentare si rinvia a G. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova 2004; S. Corbetta, *Sicurezza alimentare e rischio da «ignoto tecnologico»: una tutela incompiuta (a proposito della disciplina degli alimenti e dei mangimi contenenti organismi geneticamente modificati – d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70)*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, cit., 2267 ss.; M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, 2006; A. Massaro, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole?*, in *DPenContemp* 9.5.2011.

⁶⁵ L'art. 6 Reg. 178/2002 introduce l'analisi del rischio, intesa non solo nelle classiche componenti di valutazione (*risk assessment*) e gestione (*risk management*), ma anche in quella di comunicazione, conformemente al principio di trasparenza stabilito nei successivi artt. 9 e 10.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 22 Reg. 178/2002, oltre alla funzione di valutazione del rischio, l'EFSA ha anche compiti di elaborazione di pareri scientifici e di assistenza in caso di crisi per la salute derivanti da alimenti o mangimi.

⁶⁷ A. Germanò, *La sicurezza alimentare*, in A. Germanò, M.P. Ragonieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., 49.

⁶⁸ Così M. Cocconi, *Sostenibilità dell'accesso al cibo e neutralità climatica: un equilibrio da ricomporre?*, in *Federalismi.it* 15.11.2023, 4.

⁶⁹ In particolare il Reg. 1169/2011/UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che ha abrogato e sostituito le direttive precedentemente vigenti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

alimenti, dei mangimi e di tutto ciò che viene a contatto con gli alimenti (c.d. Pacchetto igiene⁷⁰) – coinvolge altresì gli OSA, attraverso l'imposizione di obblighi ispirati all'autoresponsabilità, alla collaborazione e all'autocontrollo.

L'autoresponsabilità si sostanzia nel dover essi garantire che la propria attività – a qualsiasi fase della filiera appartenga – sia conforme alla normativa comunitaria alimentare e soddisfi i requisiti da questa imposti⁷¹: ciò in funzione di consentire ai consumatori acquisti consapevoli di prodotti sani, integri e genuini.

La collaborazione si manifesta *in primis* nell'obbligo di rintracciabilità⁷², ossia di adozione di procedure volte a identificare (e documentare) l'impresa fornitrice e l'impresa cui viene fornito un alimento, un mangime, un animale o altro destinato a far parte di questi, secondo l'approccio c.d. “un passo indietro, un passo avanti” (“*one step back, one step forward*”), attraverso cui, nel caso un prodotto o un animale risulti a rischio⁷³, è possibile risalire all'origine e alla neutralizzazione del pericolo. La collaborazione avviene altresì attraverso gli obblighi di ritiro dei prodotti non più sotto il controllo degli OSA, ritenuti da questi non conformi ai requisiti di sicurezza, nonché di informazione immediata delle autorità pubbliche competenti nel caso ritengano che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute⁷⁴: in tale

⁷⁰ Il Pacchetto igiene originariamente era costituito da quattro regolamenti emanati il 29.4.2004 dal Parlamento europeo e dal Consiglio: il Reg. 852/2004/CE sull'igiene dei prodotti alimentari; il Reg. 853/2004/CE recante norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; il Reg. 854/2004/CE recante norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati all'alimentazione umana; il Reg. 882/2004/CE relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e alimenti e alla norme sulla salute e sul benessere degli animali. I primi due, riguardanti la disciplina igienica, sono tutt'oggi vigenti, mentre gli altri due, riguardanti i controlli ufficiali, sono stati sostituiti dal Reg. 625/2017/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.3.2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

⁷¹ L'art. 17 Reg. 178/2002 impone agli operatori del settore alimentare e dei mangimi l'obbligo di garantire e verificare che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

⁷² L'art. 18 Reg. 178/2002 stabilisce che gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime (par. 2), e devono disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti (par. 3).

⁷³ L'art. 14 Reg. 178/2002 definisce a rischio l'alimento che sia dannoso per la salute oppure inadatto al consumo umano.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 19 Reg. 178/2002, se un OSA ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non si trova più sotto il controllo immediato di tale operatore, questi deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo e informarne le autorità competenti. Se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della

ultimo caso gli OSA collaborano con le autorità nelle azioni volte a eliminare o almeno contenere i rischi per la salute attraverso il c.d. sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi (RAFFS)⁷⁵.

L'autocontrollo riguardo al soddisfacimento dei requisiti di igiene degli alimenti e di tutto ciò che con essi entra in contatto (presupposto fondamentale per la sicurezza degli stessi), stabiliti dai Regg. 852/2004 e 853/2004, si sostanzia nell'obbligo di individuare i rischi e i punti critici della propria attività e di predisporre procedure per eliminarli o contenerli, basate sul sistema c.d. di *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP), ossia di analisi dei rischi e controllo dei punti critici⁷⁶.

In sintesi, la nuova strategia della Comunità europea, attuata con il Reg. CE 178/2002, si incentra nell'omogeneizzazione dell'intero settore alimentare sia sotto il profilo della regolamentazione – estesa a tutte le fasi della filiera, a tutti gli alimenti nonché a tutto ciò che ne è componente o entra in contatto con essi – sia sotto il profilo dei controlli, con il coinvolgimento diretto e coordinato delle istituzioni europee (in particolare Commissione ed EFSA), degli Stati membri, di tutti gli operatori del settore alimentare e dei consumatori (nel senso di una loro completa e trasparente informazione). Un sistema volto a garantire la sicurezza di alimenti, animali e piante in funzione di tutelare la salute umana e i diritti dei consumatori – *in primis* quello alla corretta e completa informazione – in quanto primari e prevalenti, in un bilanciamento di interessi, sulla libera circolazione delle merci⁷⁷.

Per rendere concretamente attuabile la suddetta armonizzazione, viene attuata anche una nuova strategia normativa. Prima il legislatore comunitario ricorreva per lo più allo strumento della direttiva che, pur avendo carattere vincolante di atto di *hard law*, scontava il limite della necessità di un provvedimento interno di recepimento da

salute.

⁷⁵ L'art. 50 Reg. 178/2002 istituisce, sotto forma di rete, un sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi - RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*), finalizzato a notificare e intervenire prontamente in caso di rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi.

⁷⁶ Il sistema HACCP era stato introdotto per la prima volta nella legislazione comunitaria alimentare dalla direttiva 93/42/CEE (cui il nostro ordinamento si era conformato con il d. lgs. 155/1997), che peraltro era richiesto solo per l'industria alimentare, ossia per le imprese di trasformazione delle materie prime agricole in prodotti, mentre era escluso per le attività di produzione e distribuzione dei prodotti agricoli non trasformati. Il Reg. 852/2004 invece estende l'autocontrollo basato sull'HACCP a tutta la filiera alimentare e il Reg. 853/2004 ai mangimi.

⁷⁷ Non erano ancora presi in considerazione dal legislatore europeo aspetti altrettanto fondamentali della sicurezza alimentare, come il benessere umano (ossia la garanzia di una buona qualità di vita tramite un'alimentazione salutare e nutriente), la salvaguardia delle risorse ambientali in funzione di sostenibilità, la garanzia dell'effettiva destinazione da parte degli imprenditori dei fondi europei allo sviluppo e potenziamento di attività eco-sostenibili in campo alimentare.

parte degli Stati membri, con un inevitabile *deficit* di omogeneità tra gli ordinamenti dell'Unione europea. Con il Reg. n. 178/2002, invece, diventa ordinario l'uso del regolamento, strumento che garantisce uniformità di regolamentazione, oltre alla vincolatività, data la sua diretta applicazione negli Stati membri.

4. Il diritto alimentare delineato dal legislatore comunitario a partire dal Reg. 178/2002, si è detto, è diretto, nei suoi contenuti e principi, a garantire la sicurezza alimentare in tutta la filiera, secondo la nuova strategia integrata *from farm to fork*; un interesse da intendersi come strumentale alla soddisfazione di beni giuridici collettivi, *in primis* la vita e la salute pubblica, nonché i diritti dei consumatori alla corretta e trasparente informazione e la correttezza e lealtà degli scambi commerciali.

Per soddisfare i suddetti interessi, l'alimento deve essere sicuro non solo in ogni fase della filiera, dal momento della sua realizzazione fino alla distribuzione finale, ma anche in relazione a tutto ciò che lo riguarda, ossia agli ambienti, alle persone e agli oggetti con cui entra in contatto, nonché agli animali e alle piante destinati all'alimentazione umana, che pure devono essere sani e salubri, il che richiede l'estensione dei requisiti di igiene e qualità ai mangimi, ai luoghi e ai mezzi impiegati nell'allevamento e nell'agricoltura, nonché la loro sottoposizione a controlli.

Anche la considerazione della sicurezza del prodotto in sé ha avuto un'evoluzione: alla sanità (intesa come non nocività)⁷⁸, alla salubrità (intesa come igiene) e alla integrità/genuinità (ossia conformità alla sua qualità naturale o tipica) si è aggiunto il valore nutrizionale, in quanto l'alimento deve anche migliorare la qualità della vita umana, tendere al benessere umano e contrastare il rischio di malattie.

In tale nuova ottica olistica appare fondamentale l'armonizzazione della normativa, ossia la previsione di regole e *standard* da parte dell'UE, soprattutto attraverso i regolamenti, in quanto questi sono direttamente applicabili negli Stati membri e quindi idonei a garantire uniformità di disciplina. L'omogeneità dei requisiti e delle regole di produzione e distribuzione degli alimenti e di tutto ciò che li riguarda consente, infatti, una tutela altrettanto omogenea della salute, della correttezza informativa, della correttezza commerciale. Ecco perché l'armonizzazione si è estesa a poco a poco ad ogni aspetto del settore agro-alimentare, fermo restando che, in mancanza di disposizioni euro-unitarie, gli Stati membri devono comunque

⁷⁸ L'art. 14 par. 2 Reg. 178/2002 ha esteso il carattere di sanità all'idoneità per l'uomo, in quanto definisce "a rischio" gli alimenti dannosi per la salute oppure inadatti al consumo umano, indicando nei parr. 3-5 i criteri per valutare tali condizioni.

provvedere a una propria regolamentazione interna per garantire *in toto* la sicurezza alimentare⁷⁹.

Uno degli aspetti fin dalle origini ritenuto dal legislatore europeo fondamentale per la sicurezza alimentare è l'informazione, oggetto di armonizzazione a partire dalla Direttiva 79/112/CEE⁸⁰, che oggi trova compiuta disciplina nel Reg. UE 1169/2011⁸¹. Solo il prodotto alimentare che riporta in modo chiaro, completo e accessibile le informazioni sulla sua identità e sulle sue caratteristiche consente al consumatore di fare scelte consapevoli e adatte alle proprie esigenze e condizioni personali (fisiologiche o patologiche), e al contempo di soddisfare l'interesse del mercato comune alla correttezza e lealtà commerciale degli imprenditori che vi operano. Pertanto il Reg. UE 1169/2011 impone l'obbligo di indicare una serie di informazioni, tra le quali *in primis* la denominazione di vendita e la composizione⁸², in quanto attraverso queste indicazioni viene garantita la consapevolezza degli acquisti anche quando, in assenza di una disciplina armonizzata dei requisiti di composizione⁸³ necessari per l'uso di una determinata denominazione di vendita, vi sia una diversa regolamentazione da parte degli Stati membri. In tale ultimo caso si determina una situazione per la quale un prodotto avente un certo nome presenta ingredienti o quantitativi di essi diversi da quelli in uso in altro Stato e questa disomogeneità normativa potrebbe indurre in errore il consumatore nella scelta del prodotto: l'obbligo di indicazione della composizione mira, perciò, ad evitare questo rischio, senza far ricorso alla più drastica soluzione di consentire al Paese di commercializzazione il divieto di ingresso di prodotti con composizione difforme dalla propria normativa, dato che esso costituirebbe un ostacolo alla libera circolazione delle merci⁸⁴. Tuttavia, se la divergenza di composizione in relazione alla medesima

⁷⁹ L'art. 14 Reg. UE 178/2002, ai parr. 7 e 9, stabilisce, infatti, che sono considerati sicuri gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare o, in mancanza di queste, a specifiche disposizioni previste dalle legislazioni nazionali degli Stati membri.

⁸⁰ Vedi *supra* § 2.

⁸¹ Reg. UE 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25.10.2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

⁸² L'art. 9 Reg. UE 1169/2011 contempla l'elenco delle informazioni obbligatorie, tra le quali, oltre alla denominazione e agli ingredienti, annovera anche la durata e le modalità di conservazione, il nome/ragione sociale dell'impresa, le istruzioni d'uso. Per quanto concerne il Paese d'origine o del luogo di provenienza, l'indicazione è obbligatoria solo per: gli alimenti DOP e IGP, in conformità al Reg. CE 509/2006, in quanto la loro qualità è strettamente collegata o dipendente da gli ingredienti o dalla lavorazione tipici di un certo territorio; le carni bovine, suine, ovine, volatili; i prodotti alimentari per i quali l'omissione di tale indicazione – soprattutto in combinazione con le informazioni presenti nell'etichetta o nella presentazione – può indurre in errore il consumatore sull'origine o provenienza (art. 26 Reg. UE 1169/2011).

⁸³ In particolare dei tipi e quantitativi massimi o minimi di ingredienti e degli altri componenti come gli additivi.

⁸⁴ Come si è visto nel § 2, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, elaborando il principio del mutuo

denominazione è così notevole da ingenerare confusione negli acquirenti, il Reg. UE 1169/2011 impone l'indicazione di ulteriori informazioni descrittive dirette a chiarire l'identità e la natura del prodotto e, se anche queste non sono sufficienti a garantire la correttezza informativa, in via eccezionale consente il divieto da parte dello Stato importatore di immissione nel proprio territorio di alimenti con una certa denominazione se non hanno la composizione richiesta dalla propria legislazione⁸⁵. In tal modo il legislatore dà un segnale chiaro dell'importanza della sicurezza informativa dei consumatori (e non solo)⁸⁶ e della sua prevalenza sul confliggente interesse economico alla libera circolazione delle merci.

Ai sopra descritti aspetti della sicurezza alimentare se ne è aggiunto uno in tempi recenti attinente alla c.d. sostenibilità ambientale, per comprendere il quale occorre partire dalla considerazione che tra la moderna filiera agro-alimentare e l'ambiente intercorre un rapporto a doppio senso.

In un senso l'agricoltura costituisce uno dei settori maggiormente responsabili del degrado ambientale, in ragione dello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali (in particolare suolo e acqua) che comporta, nonché dei cambiamenti climatici che contribuisce a causare con l'elevata emissione di gas serra⁸⁷. Ne consegue che le colture destinate alla preparazione dei prodotti alimentari e i mangimi che nutrono gli animali da allevamento, all'apparenza integri e sani, in realtà sono inquinati e gli alimenti con essi realizzati, nel medio-lungo termine, possono risultare nocivi per la salute umana a causa dell'accumulo nell'organismo umano di sostanze alterate dall'inquinamento ambientale.

In un altro senso i cambiamenti climatici conseguenti all'inquinamento ambientale impattano negativamente sul settore agro-alimentare, in quanto clima, agenti

riconoscimento o equivalenza delle legislazioni nazionali, ha inteso il divieto di commercializzazione, imposto dallo Stato importatore alle imprese dello Stato di produzione avente una differente legislazione, come misura equivalente alle restrizioni quantitative vietata agli artt. 34-35 TFUE in quanto ostacolo alla libera circolazione delle merci, salvo che sia giustificato da esigenze imperative di carattere generale (moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale).

⁸⁵ Art. 17 Reg. UE 1169/2011.

⁸⁶ Anche gli imprenditori che operano nelle fasi della filiera successive alla produzione hanno interesse alla correttezza delle informazioni sulle sostanze alimentari che manipolano.

⁸⁷ Il settore agricolo produce circa il 26% delle emissioni nel contesto globale ed il 10,3% delle emissioni in quello europeo (S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari*, in *DPCE online* 2023, 2, 724). Estendendo il discorso, la filiera agro-alimentare è responsabile di un terzo delle emissioni di gas a effetto serra di causa antropica, nonché del 90% della deforestazione globale e costituisce la prima causa della perdita di biodiversità, producendo pressioni rilevanti sulle catene di valore alimentare (M. Cocconi, *Sostenibilità dell'accesso al cibo e neutralità climatica*, cit., 7).

atmosferici, territorio e biodiversità sono condizioni necessarie per la sussistenza dell'agricoltura⁸⁸. Variazioni nelle condizioni climatiche e meteorologiche possono alterare l'idoneità dei terreni a ospitare determinati tipi di colture o pascoli, la distribuzione di foreste e risorse marine, l'incidenza (e i vettori di trasmissione) di parassiti e malattie, e la disponibilità (nonché la qualità) delle risorse idrologiche: le attività agricole e agro-alimentari risultano quindi particolarmente vulnerabili per gli impatti a cui sono esposte, come ad esempio una riduzione delle terre coltivabili o del livello di produzione a causa dell'aumento dell'aridità, dell'esaurimento delle acque sotterranee e dell'innalzamento del livello del mare⁸⁹.

L'attività agricola, per effetto dei cambi climatici e dello squilibrio degli ecosistemi, è soggetta a una drastica riduzione quantitativa dei raccolti, con ripercussioni economiche su tutta la filiera alimentare, che possono assumere l'entità di una vera e propria recessione, soprattutto se al fattore climatico se ne aggiungono altri, come è avvenuto nel periodo 2020-21 con la pandemia da Covid-19.

Il circolo vizioso creato dalla relazione ambiente-attività agro-alimentare – l'agricoltura che danneggia l'ambiente e questo che di conseguenza danneggia l'agricoltura – determina un'insicurezza alimentare sia sotto il profilo della quantità (*food security*), sia sotto il profilo della qualità degli alimenti (*food safety*). E questa può essere eliminata o almeno contenuta in limiti accettabili con un armonizzato sistema agro-alimentare ecosostenibile, ossia attraverso una regolamentazione omogenea dell'esercizio dell'agricoltura e delle attività di trasformazione e distribuzione con modalità senza o a basso impatto ambientale, diretta alla realizzazione di alimenti rispettosi dell'ambiente, oltre che sani, salubri e integri. In tal senso l'ecosostenibilità alimentare costituisce un nuovo aspetto della sicurezza alimentare, strumentalmente collegato alla *food security*⁹⁰ e alla *food safety*⁹¹.

⁸⁸ Fenomeni quali gli eventi meteorologici estremi, l'innalzamento dei livelli dei mari, l'incremento della desertificazione, della siccità e della salinizzazione dei terreni fomentati da tale processo hanno un impatto disastroso sull'agricoltura e l'allevamento, che sono tra i settori più vulnerabili rispetto a variazioni improvvise dell'equilibrio naturale (S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari*, cit., 728).

⁸⁹ N. Giannelli, E. Paglialunga, F. Turato, *Le politiche per la sicurezza alimentare*, cit., 48, cui si rinvia per una disamina approfondita sulla sicurezza alimentare sotto il profilo della sostenibilità ambientale.

⁹⁰ La sostenibilità alimentare (*food sustainability*), ossia l'accessibilità alimentare, costituisce, invece, una componente della *food security* (F. Bruno, *Il diritto alimentare*, Padova 2022, 204).

⁹¹ A livello internazionale la connessione tra il diritto dell'uomo a un'alimentazione sicura e la sostenibilità ambientale era già stata evidenziata dal Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite nel *General Comment No. 12, The Right to Adequate Food* del 1999 (*Document E/C.12/1999/5*), dove si afferma che il cibo può considerarsi adeguato solo se prodotto, trasformato, distribuito e consumato con modalità tecnico-organizzative rispettose della biodiversità e della necessità di ridurre il più possibile l'impatto sull'ambiente delle attività umane.

La sostenibilità della filiera agro-alimentare richiede drastici cambiamenti nel *modus operandi* delle imprese – oltre che nei regimi alimentari delle persone –, quindi l’adozione di nuovi sistemi di produzione, trasformazione e distribuzione non impattanti sull’ambiente. Ciò significa che l’ecosostenibilità comporta un notevole impegno finanziario alle imprese per la c.d. conversione “green”, che la maggior parte di esse non è in grado di affrontare economicamente, tenuto conto che in Europa il 99% è rappresentato dalle piccole, medie e micro-imprese (PMI)⁹².

Pertanto l’UE nel nuovo millennio ha incentrato sempre di più la politica agricola comune (PAC) nell’ecosostenibilità o transizione ecologica, ossia nella mitigazione dell’impatto delle attività della filiera alimentare sull’ambiente, mediante misure di sostegno finanziario alle imprese, attuate con i fondi europei FEAGA e il FEASR⁹³, il primo volto a erogare pagamenti diretti agli agricoltori, il secondo a contribuire alle azioni nazionali, regionali e locali, al fine di incentivare in modo particolare l’adozione di tecniche di produzione agricola innovative ecosostenibili (c.d. agricoltura rigenerativa)⁹⁴ e la produzione di *novel foods*⁹⁵ a basso impatto ambientale.

⁹² Dati ufficiali rinvenibili in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/63/piccole-e-medie-imprese#:~:text=Le%20piccole%2C%20medie%20e%20microimprese,migliorare%20l%27accesso%20ai%20finanziamenti>.

⁹³ L’originario FEOGA (fondo europeo agricolo di garanzia e orientamento), istituito nel 1962, era stato trasformato dal Reg. CE 1290/2005 nei due fondi FEAGA (fondo europeo agricolo di garanzia) e FEASR (fondo europeo agricolo per sviluppo rurale), il primo competente per pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica agricola comune (PAC); il secondo volto a erogare sovvenzioni agli Stati membri per il miglioramento della competitività e la promozione della diversificazione dell’economia rurale. La loro disciplina è stata riformulata dai Regg. UE 1306/2013 e 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013, con l’abrogazione del Reg. CE 1290/2005, in ragione dell’intervento della PAC nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, e prevede, tra l’altro, sovvenzioni in favore degli agricoltori che applichino pratiche agricole compatibili con il clima e l’ambiente (c.d. pratiche di “inverdimento”). Per approfondimenti si rinvia a L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Milano 2019, 258 ss.

⁹⁴ Ad esempio, l’uso di sementi geneticamente modificate, nonché tecniche che comportano un impiego limitato di acqua e fertilizzanti, o che non emettono nell’atmosfera carbonio.

⁹⁵ I *novel foods* sono regolamentati in modo armonizzato dal Reg. UE 2283/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25.11.2015 e dal Reg. UE 2470/2017 che ad esso dà attuazione e che contiene l’elenco dei nuovi alimenti riconosciuti dalla Commissione come edibili. Sono tali, ad esempio, gli alimenti prodotti con farine a base di insetti edibili, la cui ecosostenibilità dipende dal fatto che non necessitano di terra né di luce solare. Peraltro corre l’obbligo di specificare che questi alimenti sono “nuovi” per la cultura e la tradizione alimentare europea, non in assoluto, essendo da tempo immemore in uso in altre realtà geografiche. Sull’apertura dell’UE ai *novel foods* si è acceso un dibattito, tutt’ora in corso, in quanto secondo alcuni Stati, tra i quali l’Italia, non sarebbe certa la loro innocuità per la salute umana, mancando una verifica nel lungo termine e ciò contrasterebbe con il principio di precauzione nel settore alimentare, sancito dall’art. 7 del Reg. 178/2002. Per approfondimenti sul tema cfr. L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, II, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, Roma 2020; G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *RDAlim* 2020, 4, 48 ss.; L. Scaffardi, G. Formici, *Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, Parma 2022; G. Alesci, *Fake foods e novel foods. La sicurezza alimentare*

Tale politica è stata ancor più intensificata dal 2020 perché il concorso di due fattori di grave impatto sociale, economico e sanitario – i cambiamenti climatici e la pandemia da Covid-19 – ha determinato una forte recessione economica, che ha reso le istituzioni europee pienamente consapevoli della stretta relazione intercorrente tra salute, ecosistemi e catene di approvvigionamenti⁹⁶, nonché dell'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente. È emersa in tutta evidenza la notevole esposizione del settore agro-alimentare ai mutamenti economico-sociali e politici, ai problemi sanitari, all'evoluzione tecnologica e agli eventi climatici⁹⁷. Pertanto, è stato adottato dalla Commissione europea il *Green Deal* europeo⁹⁸, un piano che si prefigge l'ambizioso obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁹⁹, il cui nucleo centrale è contenuto in una Comunicazione del maggio 2020¹⁰⁰, in cui viene descritta la nuova strategia "farm to fork" (f2f) della PAC, diretta, da un lato, a rendere l'intera filiera agro-alimentare a impatto ambientale neutro¹⁰¹, pur nella garanzia di alimenti qualitativamente nutrienti, quantitativamente sufficienti ed economicamente accessibili a tutti; dall'altro, a creare nella società europea nuove abitudini e consumi alimentari improntati a una maggiore responsabilità e sostenibilità ambientale¹⁰². L'obiettivo del *Green Deal* in campo agro-alimentare, pertanto, è la realizzazione di un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente¹⁰³.

tra vecchie criticità e nuove prospettive, in www.la legislazione penale.it 12.4.2022.

⁹⁶ Anche il Reg. UE 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30.6.2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, conferma la stretta connessione tra (in)sicurezza alimentare e cambiamenti climatici: nel considerando 5, infatti, indica questi ultimi come un rischio per la salute e una minaccia per la sicurezza alimentare e, conseguentemente, il considerando 9 sottolinea che l'azione dell'UE e degli Stati membri sul clima mira alla tutela della salute, degli ecosistemi, ma anche dei sistemi alimentari.

⁹⁷ G. Mastrodonato, *Diritto alimentare e ambiente. Prospettive del diritto alimentare tra le sfide della globalizzazione e del Covid-19*, in *Nuove autonomie 2020*, 2, 433 s.

⁹⁸ Il *Green Deal* europeo è stato avviato dalla Commissione europea con la Comunicazione n. 640 dell'11.12.2019, cui ha aderito il Consiglio. Per un'analisi si rinvia a P. Cucumile, *Il Green Deal europeo. Commento a Comunicazione 11 dicembre 2019, n. COM/2019/640*, in *ambienteditto.it* 2021, 1, 391 ss.

⁹⁹ S. Carmignani, *Le frodi in agricoltura*, in *Dir. agroalim.* 2022, n. 1, 231.

¹⁰⁰ Comunicazione COM(2020) 381 def. del 20.5.2020, relativa a una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

¹⁰¹ In tale ottica la Comunicazione fa riferimento alla necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità. Sul punto si rinvia alla Comunicazione COM(2020) 381 def., cit., 6 ss.

¹⁰² La nuova strategia del legislatore euro-unitario è rivolta anche a mutare i regimi alimentari delle persone, in particolare a incentivare scelte alimentari sane (orientate dalle indicazioni nutrizionali) ed ecosostenibili, consistenti in un aumento dei consumi di verdure e frutta e una mitigazione del consumo di carni rosse, in quanto queste aumentano il rischio di malattie potenzialmente letali e hanno un forte impatto ambientale dovuto all'elevata emissione di CO₂ da parte degli allevamenti. Sul punto si rinvia alla Comunicazione COM(2020) 381 def., cit., 15.

¹⁰³ Analogamente, a livello internazionale, l'Agenda ONU 2030 prevede, tra i suoi 17 obiettivi per lo sviluppo

Sez. II

5. L'estensione valoriale della sicurezza alimentare, per la quale essa oggi è definibile un meta-interesse funzionale a garantire un approvvigionamento che eviti sperequazioni e assicuri tanto la salute e il benessere degli individui quanto la protezione dell'ambiente¹⁰⁴, ha comportato un ampliamento, da un lato, degli obblighi degli OSA – in quanto soggetti in via primaria garanti del rispetto della normativa comunitaria di settore –, e dall'altro delle funzioni di controllo, di analisi dei rischi e di intervento (preventivo di situazioni di pericolo e di rimedio in caso di danni) in capo alle istituzioni europee, *in primis* la Commissione e l'EFSA. Quando si moltiplicano i doveri, tendenzialmente aumenta anche il rischio di loro violazioni: il rispetto di una disciplina fitta e articolata richiede, infatti, un notevole impegno umano ed economico, la cui onerosità può dare origine a inosservanze sia colpose sia deliberate.

L'UE, così come aveva affrontato le crisi sanitarie della “mucca pazza” e dell’“aviaria” con la strategia di disciplina e controllo armonizzati dell'intera filiera agro-alimentare attuata mediante il Reg. 178/2002 e successivi regolamenti, ha reagito anche alle diffuse frodi alimentari che nel nuovo millennio hanno coinvolto molti Stati membri minando la fiducia dei consumatori. In particolare a seguito dello scandalo della carne di cavallo del 2012-13¹⁰⁵, nel 2013 il Parlamento europeo emanò una risoluzione¹⁰⁶ nella quale ammetteva che, nonostante l'agro-alimentare sia uno dei principali settori economici dell'UE¹⁰⁷ contraddistinti da una legislazione euro-unitaria dettagliata in ordine alla sicurezza alimentare, non esiste un quadro normativo specifico in relazione alle frodi

sostenibile (SDG), quello di raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile (obiettivo n. 2).

¹⁰⁴ Così G. Stegher, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online* 2023, Sp-2, 787.

¹⁰⁵ Lo *horsemeat scandal* è il caso di frode commerciale, segnalato inizialmente nel Regno Unito e poi riscontrato in molti altri Stati membri, consistente nella presenza di carne equina in prodotti a base di carne etichettati come contenenti solo carne bovina (a partire dalle lasagne e hamburgers surgelati della nota industria alimentare inglese Findus, ai tortellini della Buitoni/Nestlé): una frode di natura esclusivamente patrimoniale, non essendo pericolosa per la salute umana la commistione tra i due tipi di carne. Per approfondimenti sullo scandalo della carne di cavallo si rinvia a: S. van der Meulen, G. Boin, I. Bousoula, N. Conte-Salinas, V. Paganizza, F. Montanari, V. Rodriguez Fuentes, B. van der Meulen, *Fighting Food Fraud. Horsemeat Scandal; Use of Recalls in Enforcement throughout the EU*, in *European Food and Feed Law* 2015, 2 ss.; C. Barnard, N. O'Connor, *Runners and Riders: the Horsemeat Scandal, EU Law and Multi-level Enforcement*, in *Cambridge Law Journal* 2017, 116 ss. Un altro caso che destò insicurezza e sfiducia nei consumatori fu quello dei vini contenenti metanolo per aumentarne il grado alcolico, che causarono molte vittime nella Repubblica Ceca e in Polonia tra il 2012 e il 2014; caso che rievoca quello accaduto in Italia nel 1986, in cui morirono 23 persone.

¹⁰⁶ Risoluzione 2013/2091(INI) del Parlamento europeo del 14.1.2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo, cit.

¹⁰⁷ Considerando F Risoluzione 2013/2091(INI).

alimentari¹⁰⁸ né una definizione di queste, ma gli Stati membri seguono metodologie diverse quando occorre darne una. Ciò in quanto la lotta alle frodi alimentari fino ad allora non era stata considerata una priorità nell'agenda europea. Considerati i potenziali effetti negativi di queste pratiche sulla fiducia dei consumatori, sulla sicurezza alimentare e sul funzionamento della catena alimentare, il Parlamento europeo invitava, pertanto, la Commissione «ad adottare tutte le misure necessarie per rendere la prevenzione e la lotta contro le frodi alimentari parte integrante della politica dell'UE»¹⁰⁹, sottolineando altresì la necessità di adottare rapidamente una definizione armonizzata di frode alimentare¹¹⁰.

Queste vicende hanno, pertanto, dato origine alla rete europea contro le frodi alimentari (*EU Food Fraud network* - FFN), una piattaforma informatica che collega la Commissione europea con i punti di contatto nazionali contro le frodi alimentari designati dagli Stati membri¹¹¹ e da alcuni altri Paesi europei¹¹²: attraverso la FFN le autorità competenti degli Stati membri cooperano scambiandosi informazioni in relazione alle indagini sui casi di sospetta frode alimentare al fine di adottare provvedimenti sanzionatori o avviare procedimenti penali.

Nel 2015 è stato istituito un parallelo sistema informativo per lo scambio di informazioni tra le autorità amministrative sulle difformità dei prodotti alimentari e mangimi di natura non fraudolenta, detto sistema di assistenza e cooperazione amministrativa (*Administrative Assistance and Cooperation System* - AAC)¹¹³.

Questi apparati comunicativi tra Stati membri hanno messo in luce l'estensione delle frodi alimentari¹¹⁴ sia intracomunitarie che internazionali¹¹⁵, al punto che, dopo

¹⁰⁸ Considerando H Risoluzione 2013/2091(INI).

¹⁰⁹ Così si legge nella Risoluzione 2013/2091(INI) del Parlamento europeo sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo del 4.12.2013, al paragrafo *Frode alimentare: ambito e definizione* punti 1-3, in *GUUE* 23.12.2016 C 482/22.

¹¹⁰ Punto 5 del par. *Frode alimentare: ambito e definizione* della Risoluzione 2013/2091(INI).

¹¹¹ Per l'Italia rappresentanti della FFN sono il Ministero delle politiche agricole, tramite ICQRF, e il Ministero della salute, a seconda che si tratti di frodi meramente commerciali o con implicazioni sanitarie.

¹¹² Svizzera, Norvegia e Islanda.

¹¹³ Commissione europea, Decisione di esecuzione UE 2015/1918.

¹¹⁴ Le informazioni scambiate nell'ambito dell'assistenza e cooperazione amministrativa riguardano gli esiti dei controlli ufficiali effettuati sugli operatori economici e sulle merci sottoposte al controllo e di conseguenza consentono di identificare le imprese e/o i prodotti alimentari rispetto ai quali siano state rilevate difformità.

¹¹⁵ I settori maggiormente colpiti da frodi alimentari si sono rivelati quelli del vino (aggiunta di acqua o di metanolo), dell'olio extravergine d'oliva (falsamente etichettato così, pur misciato con oli di oliva di qualità inferiore come l'olio lampante), del miele (edulcorato con aggiunta di zucchero o di sciroppi), dei prodotti ittici (occultamento dello stato avariato del pesce con coloranti, oppure indicazione falsa della provenienza) e lattiero-caseari (commistione o diluzione con sostanze di qualità inferiore), delle carni (commistione con qualità inferiori o aggiunta di coloranti per rendere più vivo il colore).

lo scandalo del fipronil nelle uova del 2017¹¹⁶, la Commissione europea ha ulteriormente potenziato la rete di cooperazione informativa mediante la creazione e la disciplina di un sistema informatico unico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC), con il Reg. UE 1715/2019¹¹⁷. Il sistema IMSOC comprende tutte le piattaforme informatiche che raccolgono i dati sul controllo del rispetto della normativa di sicurezza alimentare, inclusa quella istituita dallo stesso Reg. UE 1715/2019, detta *iRAFFS*, che nasce dalla fusione del sistema di allarme rapido per alimenti e mangimi (RAFFS) per la segnalazione dei rischi per la salute umana o animale derivanti da alimenti o mangimi nocivi in circolazione, con il sistema AAC per la comunicazione di sospette difformità e frodi alimentari¹¹⁸. La fusione di RAFFS e AAC trova fondamento nell'esigenza di garantire un coordinamento rapido e adeguato tra le varie autorità competenti mediante la procedura corretta, in quanto la complessità di alcuni casi di non conformità rende spesso non immediatamente individuabili i rischi: il nuovo sistema unificato consente, invece, una chiara distinzione tra le difformità pericolose per la salute e quelle non pericolose, in modo da agevolare la scelta tra la procedura RASFF e la procedura AAC¹¹⁹. In tal modo sono state, quindi, semplificate e accelerate le procedure di intervento.

Lo scambio immediato di informazioni tra lo Stato segnalante un sospetto di difformità/frode e gli altri Stati membri e la Commissione¹²⁰ non solo consente a tutta la Comunità europea di avere conoscenza di casi di insicurezza alimentare in circolazione nel mercato comune, ma garantisce anche la trasparenza dell'azione

¹¹⁶ Si tratta del noto caso emerso inizialmente in Olanda e Belgio di uova contenenti tracce di Fipronil, un insetticida il cui impiego non è consentito in zootecnia. Nonostante la Commissione europea avesse escluso il pericolo per la salute pubblica data l'esigua quantità di pesticida rilevata sulle uova, il caso fipronil è uno di quelli rimasti più impressi nella memoria dei cittadini europei, in quanto riguardante la sicurezza alimentare di un prodotto basilare nella dieta del consumatore medio, nonché quello che ha registrato il maggior numero di *follow-up* nel sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi (RASFF)

¹¹⁷ Reg. UE 1715/2019 del Parlamento e del Consiglio del 30.9.2019 che stabilisce norme per il funzionamento del sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali e dei suoi elementi di sistema.

¹¹⁸ Nel Considerando 15 Reg. UE 1715/2019 viene evidenziato che nella conferenza ministeriale tenutasi in seguito all'incidente di contaminazione da fipronil, la Commissione e gli Stati membri hanno concordato misure concrete e un'azione coordinata per intensificare la lotta alle frodi alimentari, tra cui, al fine di colmare il divario tra i sistemi RASFF e AAC, l'impiego di una piattaforma combinata atta a garantire lo scambio di informazioni nel modo più efficiente possibile.

¹¹⁹ Considerando 13 Reg. UE 1715/2019.

¹²⁰ Anche il Centro di conoscenze sulle frodi alimentari e la qualità degli alimenti, istituito dalla Commissione europea e costituito da esperti del settore agro-alimentare (reclutati all'interno e all'esterno della Commissione), collabora con le istituzioni UE e con le autorità nazionali, mediante attività di vigilanza del mercato, in particolare in ordine alla composizione e alle proprietà organolettiche dei prodotti alimentari presentati con lo stesso imballaggio e lo stesso marchio nei mercati UE; nonché comunicando al pubblico le informazioni sulle frodi alimentari acquisite tramite la piattaforma dedicata (FFN e *iRAFF*).

amministrativa degli Stati coinvolti. Inoltre, il coinvolgimento nella rete delle frodi alimentari degli organi di cooperazione investigativa e giudiziaria europea, Europol ed Eurojust, rende più efficace la lotta contro le attività criminali nelle varie fasi della filiera alimentare umana e animale¹²¹.

6. La richiesta alla Commissione, da parte del Parlamento nel 2013, di adottare una definizione di frode alimentare non è stata, tuttavia, soddisfatta.

L'esigenza, a ben vedere, era sentita già da molto prima nell'ambiente giuridico, ma non era stata concretizzata. C'era stato un impulso anche da parte del mondo accademico con il progetto elaborato tra il 1997 e il 2000 da un gruppo di studiosi di diversi Paesi UE, diretto e coordinato da Klaus Tiedmann, denominato "Eurodelitti"¹²², mirato all'armonizzazione del diritto penale sia nella parte generale, sia in un settore della parte speciale, quello dei reati commessi nello svolgimento di attività economiche. All'interno di questa parte speciale, costituente una sorta di micro-codice penale modello per la materia economica¹²³, il progetto aveva delineato anche fattispecie a tutela della sicurezza alimentare, tra le quali le frodi alimentari: quelle contro la salute, in particolare, erano incentrate nell'idoneità dell'alimento a porre in pericolo la salute o nella confondibilità di un prodotto con uno alimentare in modo pericoloso per la salute o in certi tipi di difformità dalla normativa di sicurezza alimentare, ed erano punibili anche a titolo di colpa.

Il progetto Eurodelitti non venne, tuttavia, ratificato né preso a modello dal legislatore europeo per l'elaborazione di una o più fattispecie di frode alimentare.

Se guardiamo alla normativa sulla sicurezza alimentare, l'unica definizione di frode alimentare la troviamo all'interno del Reg. UE 1715/2019 ed è ben lontana da quella elaborata dalla dottrina europea. Viene descritta, infatti, come «un'azione intenzionale sospetta da parte di imprese o privati al fine di ingannare gli acquirenti e ottenere vantaggi indebiti, in violazione delle norme di cui all'art. 1 par. 2 del Reg. UE 625/2017»¹²⁴.

¹²¹ Cfr. Considerando 17 Reg. UE 1715/2019.

¹²² Per approfondimenti sul progetto Eurodelitti si rinvia a L. Foffani, *Prospettive di armonizzazione europea del diritto penale dell'economia: le proposte del progetto "Eurodelitti" per la disciplina delle società commerciali, del fallimento, delle banche e dei mercati finanziari*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, cit., 2321 ss. Peraltro l'analisi è circoscritta ad alcuni gruppi di delitti della parte speciale, tra i quali non sono inclusi quelli contro la sicurezza alimentare.

¹²³ L. Foffani, *Prospettive di armonizzazione europea in materia di sicurezza del lavoro e sicurezza alimentare: le proposte del progetto "Eurodelitti"*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza sul lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza sui prodotti*, cit., 194.

¹²⁴ Art. 2 par. 1 n. 21) Reg. UE 1715/2019.

La fattispecie appare chiaramente circoscritta alla classica ipotesi di frode patrimoniale¹²⁵, della quale contiene gli elementi costitutivi tipici, ovvero l'inganno, il danno per il soggetto passivo, l'indebito profitto per l'agente¹²⁶ e l'intenzionalità, cui è aggiunto, quale elemento specializzante, il requisito della difformità da regole di sicurezza alimentare¹²⁷ mediante il richiamo all'art. 1 del Reg. UE 625/2017 sui controlli ufficiali¹²⁸. Quest'ultimo – di estrema ampiezza, dato che rimanda a un lungo elenco di atti riguardanti la sicurezza di alimenti e mangimi in tutta le fasi della filiera agro-alimentare – fa sì che *prima facie* sembri costituire frode alimentare la violazione intenzionale di una qualsiasi disposizione a garanzia della sicurezza alimentare realizzata con *animus decipiendi ac lucrandi*.

A ben vedere, però, la definizione è più circoscritta in quanto riferita al caso in cui la frode alimentare sia oggetto di una notifica di non conformità nel sistema informatico iRAFFS, la quale a sua volta è descritta quale difformità che non comporta un rischio grave, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o a mangimi¹²⁹, ma al più un rischio non grave per la salute o il benessere degli animali o per la sanità delle piante¹³⁰. Ne derivano due importanti conseguenze.

La prima è che il concetto di frode alimentare elaborato dal Reg. UE 1715/2019 va delimitato nella portata all'inosservanza intenzionale di una norma di sicurezza alimentare riguardante alimenti o mangimi da cui non derivi un rischio grave, diretto o indiretto, per la salute umana, ma al massimo un rischio non grave per gli animali o le piante coinvolti nella filiera alimentare, in funzione di ingannare il destinatario del prodotto alimentare e al contempo di ottenere un indebito profitto. Di conseguenza

¹²⁵ Quella che in Italia si chiama truffa, in Francia *tromperie*, in Germania *betrug* e nei Paesi di *common law* *fraud*.

¹²⁶ Danno e profitto, a seconda dell'ordinamento, possono essere previsti come eventi che devono realizzarsi o come finalità (*id est* oggetto di dolo specifico) non necessitanti l'effettiva verifica.

¹²⁷ La definizione di frode alimentare data dal Reg. UE 1715/2019 è simile a quella di *food fraud* tracciata dalla dottrina statunitense, salvo il fatto che quest'ultima tipizza inosservanti, in quanto è descritta come deliberata e intenzionale sostituzione, aggiunta, manipolazione o contraffazione di alimenti o di suoi ingredienti, o alterazione della confezione, o uso di indicazioni false o fuorvianti su un prodotto alimentare a fine di lucro. Essa è stata elaborata per la prima volta nella dottrina giuridica internazionale dagli americani J. Spink e D. Moyer (*Defining the Public Health Threat of Food Fraud*, in *Journal of Food Science* 2011, 158). Per approfondimenti sull'evoluzione del concetto di *food fraud* nella dottrina internazionale si rinvia a C. Cruse, *Food Fraud and the Food, Drug, and Cosmetic Act: Bridging a Disconnect*, in *Food & Drug LJ* 2019, 322 ss.

¹²⁸ Gli elementi costitutivi della definizione di frode alimentare elaborata dal Reg. 1715/2019 sono coerenti e conformi alla disciplina del Reg. UE 625/2017, se si considera che quest'ultimo all'art. 9 par. 2 (Norme generali in materia di controlli ufficiali) fa riferimento a «violazioni intenzionali della normativa di cui all'art. 1 par. 2 commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente».

¹²⁹ La non conformità che invece comporti un rischio grave, diretto o indiretto, per la salute umana, dovuta ad alimenti o mangimi, è oggetto di una notifica di allarme nell'iRAFF (art. 2 n. 15 del Reg. UE 1715/2019).

¹³⁰ Così l'art. 2 n. 14 del Reg. UE 1715/2019.

ne rimangono escluse le difformità gravemente pericolose, in modo diretto o indiretto, per la salute umana, nonché tutte le difformità colpose.

La seconda è che la definizione ivi delineata non ha natura di fattispecie incriminatrice modello, come in realtà il Parlamento aveva richiesto alla Commissione nella risoluzione del 2013: non è funzionale, cioè, a richiedere agli Stati membri di recepirla nei propri ordinamenti come illecito, penale o amministrativa. Il contesto in cui è inserita, ovvero il regolamento di esecuzione sul sistema informatico europeo per il trattamento delle informazioni sui controlli, e il fatto che sia prevista come oggetto di notifica fanno escludere che le si debba attribuire tale natura. Ciò trova conferma nell'art. 139 par. 2 (Sanzioni) del Reg. UE 625/2017 che, nell'imporre agli Stati membri di provvedere affinché le sanzioni pecuniarie per violazioni della normativa di cui all'art. 1 par. 2 commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli rispecchino, conformemente al diritto nazionale, come minimo il vantaggio economico per l'operatore, implicitamente demanda ai singoli Stati l'individuazione delle fattispecie di frodi alimentari e la loro qualificazione in termini di illecito penale o amministrativo.

Se spostiamo l'attenzione dal settore della sicurezza alimentare a quello della sicurezza finanziaria, tenuto conto che, come abbiamo in precedenza evidenziato, questa coinvolge anche l'impresa agro-alimentare in ragione delle ingenti sovvenzioni che l'UE eroga (in aggiunta ai contributi statali) agli OSA – oggi soprattutto in funzione di ecosostenibilità –, notiamo che tutti i requisiti presenti nella definizione del Reg. UE 1715/2019 (tranne ovviamente quello specializzante della violazione di regole di sicurezza alimentare), ovvero l'intenzione, l'inganno e l'indebito profitto, contraddistinguono anche le frodi finanziarie.

La Direttiva 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. PIF)¹³¹, infatti, nell'imporre agli Stati membri di sanzionare penalmente le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE¹³², definisce tali le condotte esclusivamente intenzionali di indebito conseguimento o ritenzione di fondi europei tramite dichiarazioni o documentazioni false o incomplete od omessa comunicazione di informazioni essenziali, oppure di distrazione di tali fondi dalle finalità per le quali sono stati concessi.

¹³¹ Direttiva UE 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5.7.2017.

¹³² L'art. 3 Direttiva UE 2017/1371 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato.

È evidente che i due concetti di frode, quella alimentare e quella finanziaria, hanno un nucleo essenziale comune rappresentato dall'inganno intenzionale volto a un vantaggio, a cui ciascuno aggiunge un elemento specializzante¹³³. E la loro possibile connessione teleologica trova una rilevanza giuridica nella Direttiva PIF nella parte in cui obbliga gli Stati membri a punire con sanzioni penali anche gli atti di frode connessi alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione¹³⁴: tali "atti di frode connessi alla frode di interessi finanziari" possono essere costituiti anche dall'inosservanza di regole di sicurezza alimentare commessa da un OSA della filiera agro-alimentare che per tale attività d'impresa abbia indebitamente percepito o utilizzato sovvenzioni erogate dall'Unione con le modalità tassativamente indicate all'art. 3 della Direttiva 2017/1371, ossia con falsità od omissioni documentali/informative¹³⁵.

Pur nel suddetto possibile collegamento teleologico, le due tipologie di frode hanno una differenza di base data dal fatto che l'una (la frode finanziaria) incide sempre e solo su interessi di natura patrimoniale, il che spiega e giustifica la previsione, quali elementi costitutivi, dell'intenzione, dell'inganno e del conseguimento di un vantaggio; l'altra (la frode alimentare), invece, può offendere sia interessi economici sia interessi di natura "personologica" (nel senso di riferibilità diretta alle persone, come i beni della vita e della salute), pur nella dimensione collettiva, oppure funzionali a questi (integrità dell'alimento). Tali requisiti, adeguati alle frodi meramente commerciali, delimitano invece in misura eccessiva quelle di natura in senso lato sanitaria, tenuto conto che queste possono consistere in violazioni di obblighi, *standard* e limiti di sicurezza colpose e non necessariamente intenzionali, né sono sempre motivate da ragioni di profitto. Così come può accadere che l'OSA abbia rispettato le regole tecniche di sicurezza alimentare (composizione, igiene, conservazione, imballaggio, trasporto ecc.) e, ciò nonostante, l'alimento immesso in circolazione risulti comunque alterato in modo pericoloso per la salute, in ragione dell'inosservanza di altre regole di natura cautelare, di diligenza, prudenza o perizia.

¹³³ Nel caso della frode finanziaria è rappresentato dall'oggetto (sovvenzioni) e dalla modalità della condotta (dichiarazioni o documentazioni false o incomplete od omessa comunicazione di informazioni essenziali).

¹³⁴ Il considerando 31 obbliga gli Stati membri a prevedere, nei rispettivi diritti nazionali, sanzioni penali per gli atti di frode e i reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

¹³⁵ L'art. 3 Direttiva 2017/1371 considera frode che lede gli interessi finanziari dell'UE l'azione od omissione relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; oppure alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; o ancora alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi.

Si pensi al caso abbastanza comune della presenza di un corpo estraneo nel prodotto alimentare confezionato, ad esempio di una scheggia di vetro in una bottiglia di salsa di pomodoro, dovuta al cattivo funzionamento della macchina della catena di montaggio. L'alimento, in tale situazione, è alterato nella sua composizione (adulterato), ma ciò non dipende da una deliberata condotta ingannevole volta a un profitto, bensì da un malfunzionamento della macchina che, salvo il caso di un difetto di fabbricazione, è imputabile a una carenza di manutenzione, ossia a una negligenza del soggetto responsabile del controllo della catena di montaggio, tenuto a ordinare e verificare l'effettiva realizzazione del periodico controllo dei macchinari usati per la preparazione dei prodotti alimentari¹³⁶.

Questo consente di trarre una prima conclusione. Nel settore agro-alimentare non è possibile delineare un concetto unitario di frode – diversamente da quanto avviene in ambito finanziario¹³⁷ – perché, anche a voler individuare un nucleo comune nella non conformità, diretta o indiretta¹³⁸, degli alimenti alle regole di sicurezza alimentare e a concepirla quindi come fatto offensivo della sicurezza alimentare, quest'ultima, come abbiamo in precedenza analizzato, costituisce un meta-interesse polisenso e polifunzionale, in quanto strumentale alla tutela di una pluralità di beni giuridici collettivi, sia di natura "personologica" sia di sfera in senso lato economica. Pertanto non è possibile costruire una sola fattispecie di frode con elementi costitutivi uguali per tutte le ipotesi.

In tal senso la definizione di frode alimentare delineata dal Reg. UE 1715/2019 non si presta ad essere presa in considerazione *de iure condendo* quale modello per una fattispecie armonizzata, proprio perché adatta solo a una delle due tipologie, quella commerciale.

Il legislatore europeo si è reso conto della parzialità del concetto delineato nel suddetto regolamento del 2019 quando è scoppiata la pandemia da Covid-19¹³⁹. Questa,

¹³⁶ Sotto il profilo dell'indebito vantaggio/profitto, questo potrebbe intendersi come finalità di risparmio di costi d'impresa attuato con una riduzione delle misure di sicurezza. Peraltro l'omessa manutenzione potrebbe anche dipendere da colposa dimenticanza del responsabile, nel qual caso mancherebbe anche il fine di risparmio dei costi di gestione aziendale.

¹³⁷ Peraltro anche con riguardo alla frode finanziaria il legislatore europeo non ha dato alla definizione delineata nella Direttiva PIF valenza di fattispecie incriminatrice, lasciando alla libera scelta degli Stati individuare una fattispecie penale di frode finanziaria.

¹³⁸ Sono dirette le violazioni di regole che hanno ad oggetto l'alimento, mentre indirette quelle che riguardano i processi e i controlli che li riguardano, come gli obblighi di rintracciabilità, nonché quelle che riguardano oggetti, materiali e ambienti a contatto con gli alimenti e quelle relative ai mangimi per gli animali destinati all'alimentazione umana.

¹³⁹ La pandemia, come noto, ha determinato un notevole rallentamento di tutte le attività produttive e industriali, che non ha risparmiato neppure il settore agro-alimentare. Per approfondimenti sugli effetti della pandemia da

determinando una forte recessione economica in tutti i settori, *in primis* in quello agro-alimentare, ha favorito l'incremento e la diffusione delle violazioni della normativa sulla sicurezza alimentare e delle frodi alimentari, al punto che la strategia “*farm to fork*” (*f2f*) del *Green Deal* europeo ha indicato tra i propri obiettivi, oltre alla sostenibilità della filiera alimentare e dei consumi alimentari, e alla sicurezza di approvvigionamenti¹⁴⁰, anche la lotta alle frodi alimentari lungo tutta la filiera alimentare; e la Commissione europea, nella comunicazione del 2020, pur non fornendo una definizione di “frodi alimentari”, ha individuato in modo dettagliato tutti i possibili effetti deleteri di esse, affermando che «minacciano la sostenibilità dei sistemi alimentari, traggono in inganno i consumatori, impedendo loro di compiere scelte consapevoli, e pregiudicano la sicurezza degli alimenti, le pratiche commerciali leali, la resilienza dei mercati alimentari e, in ultima analisi, il mercato unico».

Ciò implica che il legislatore UE ha preso consapevolezza del fatto che così come non si può parlare di una sola accezione di sicurezza alimentare, altrettanto non si può parlare di un'unica categoria di frode alimentare, bensì di più frodi alimentari, in ragione della pluralità di interessi collettivi che esse offendono.

7. A questo punto è opportuno dare uno sguardo agli ordinamenti di alcuni Stati membri per verificare le caratteristiche della disciplina repressiva delle frodi alimentari – con differenze e similitudini – e individuare a quale modello essi si ispirino e se ve ne sia uno valido ed efficace da utilizzare per un'ipotesi definitoria armonizzata di frode o di frodi alimentari e per la relativa disciplina in una prospettiva *de iure condendo*.

A) Spagna

In Spagna il sistema sanzionatorio in materia alimentare è in parte penale, collocato nel codice penale tra i delitti contro la salute pubblica¹⁴¹, in parte amministrativo.

Covid-19 sulla sicurezza alimentare (anche sotto il profilo della sostenibilità), si rinvia a G. Mastrodonato, *Diritto alimentare e ambiente*, cit., 433 ss.

¹⁴⁰ Gli obiettivi della strategia *farm to fork* sono individuati nel garantire la sostenibilità della produzione alimentare; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione; promuovere il consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili; ridurre le perdite e gli sprechi alimentari; combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare. Essi sono descritti nei punti 2.1-2.6 della Comunicazione COM(2020) 381 def., cit.

¹⁴¹ Titolo XVII del Libro II, all'interno del quale le fattispecie incriminatrici sono previste nel Capitolo III relativo ai delitti contro la sicurezza collettiva. Per un'analisi di tali delitti si rinvia a G. Pighi, *La tutela della sicurezza alimentare e dei prodotti in Francia, Germania e Spagna*, in M. Donini, D. Castronuovo, *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova 2007, 139 ss.

Quando le manipolazioni e altre irregolarità sugli alimenti prodotti e messi in circolazione comportano un pericolo per la salute, sono qualificate come delitti; negli altri casi come illeciti amministrativi¹⁴².

Gli artt. 363-365 Cp contemplano delitti di frode alimentare c.d. sanitaria, consistenti nella adulterazione, contraffazione, contaminazione, avvelenamento di alimenti e bevande che pongono in pericolo la salute pubblica¹⁴³, nonché nella distribuzione e commercio dei prodotti in tali condizioni¹⁴⁴. Comprendono ipotesi di pericolo concreto e ipotesi di pericolo astratto. Sono tutti contraddistinti da un rinvio generico alle regole riguardanti la composizione, la conservazione, i limiti quantitativi e qualitativi di impiego di alcune sostanze come gli additivi¹⁴⁵. La punibilità è parimente prevista per i fatti commessi sui mangimi usati per gli animali destinati all'alimentazione umana, sempre con rinvio generico alla normativa sui requisiti di sicurezza: l'equiparazione da parte del codice penale spagnolo delle frodi commesse sui mangimi a quelle realizzate sugli alimenti evidenzia la conformità della legislazione penale iberica al sistema integrale euro-unitario previsto dal Reg. CE 178/2002. Data la

¹⁴² A. Serrano Gómez, A. Serrano Maíllo, *Curso del derecho penal. Parte especial*⁴, Madrid 2017, 593.

¹⁴³ In tal senso I.F. Benítez Ortúzar, *Los fraudes alimentarios nocivos realizados por productores, distribuidores y comerciantes*, in L. Morillas Cueva, J.M. Suarez Lopez, *Derecho y consumo. Aspectos penales, civiles y administrativos*, Madrid 2013, 389 ss.; A. Serrano Gómez, A. Serrano Maíllo, *Curso del derecho penal*⁴, cit., 594.

¹⁴⁴ Art. 363 Cp spagnolo: «Sono puniti con una pena detentiva da uno a quattro anni, una multa da sei a dodici mesi e l'interdizione speciale dalla professione, dal commercio, dall'industria o dall'artigianato per un periodo da tre a sei anni i produttori, i distributori o i commercianti che mettono in pericolo la salute dei consumatori: 1. offrendo sul mercato prodotti alimentari con omissione o alterazione dei requisiti stabiliti dalle leggi o dai regolamenti sulla durata di conservazione o sulla composizione; 2. producendo o vendendo bevande o prodotti alimentari destinati al consumo pubblico e dannosi per la salute; 3. commerciando prodotti alimentari adulterati; 4. fabbricando o commerciando prodotti il cui uso non è autorizzato e che sono dannosi per la salute; 5. occultando o sottraendo articoli destinati a essere resi inutilizzabili o disinfettati, al fine di farne commercio».

Art. 364 Cp spagnolo: «Chiunque adulteri i prodotti alimentari, le sostanze o le bevande destinate al commercio alimentare con additivi o altri agenti non autorizzati che possano arrecare danno alla salute umana è punito con le pene previste dall'articolo precedente. Se l'autore del reato è il proprietario o il responsabile della produzione di una fabbrica di prodotti alimentari, è inoltre punito con l'interdizione speciale da qualsiasi professione, commercio, industria o attività commerciale per un periodo da sei a dieci anni. La stessa pena è comminata a chiunque ponga in essere una delle seguenti condotte: 1. somministrare ad animali le cui carni o prodotti sono destinati al consumo umano sostanze non consentite e che comportano un rischio per la salute umana, o in dosi superiori o per scopi diversi da quelli autorizzati; macellare animali da macello o utilizzare i loro prodotti per il consumo umano, sapendo che sono state somministrate loro le sostanze di cui al paragrafo precedente; macellare animali da macello a cui sono stati applicati trattamenti terapeutici con le sostanze di cui al paragrafo 1; 4. distribuire per il consumo pubblico carni o prodotti di animali da macello senza rispettare i periodi di attesa previsti dalla normativa».

Art. 365 Cp: «Chiunque avveleni o adulteri l'acqua potabile o i prodotti alimentari destinati all'uso pubblico o al consumo di una comunità di persone con sostanze infettive o altre sostanze che possono essere gravemente dannose per la salute, è punito con la reclusione da due a sei anni».

¹⁴⁵ Sono strutturati in forma di norme penali in bianco in ragione della «natura fortemente amministrativa della materia» (I.F. Benítez Ortúzar, *Los fraudes alimentarios*, cit., 392).

rilevanza dell'interesse protetto – la salute pubblica –, i delitti sono punibili anche per grave imprudenza¹⁴⁶ e la responsabilità è espressamente estesa agli enti collettivi¹⁴⁷, dato che in Spagna gli enti rispondono, come in Italia, solo per i reati tassativamente indicati dalla legge.

Alcune leggi disciplinano le attività della filiera agro-alimentare attraverso l'imposizione di obblighi diretti a garantire la qualità e l'igiene degli alimenti, nonché il rispetto dei controlli pubblici, sanzionandone le inosservanze a titolo di illecito amministrativo. In particolare la legge 5.7.2011 n. 17 relativa alla sicurezza alimentare e alla nutrizione (*ley de seguridad alimentaria y nutrición*) sanziona, all'art. 50, una serie di violazioni di obblighi di sicurezza alimentare stabiliti dai regolamenti europei e dal Codice alimentare spagnolo (*Código Alimentario Español*) del 21.9.1967 n. 2484 e succ. modif. Alcuni consistono in difformità degli alimenti, riguardanti i requisiti di composizione, conservazione, confezionamento, etichettatura¹⁴⁸ e hanno un contenuto sostanzialmente equivalente a quello dei delitti codicistici, dai quali si differenziano per la mancanza dell'evento di pericolo per la salute. Altri consistono in violazioni di altri tipi di obblighi di sicurezza prodromici a un possibile o certo pericolo per la salute, come ad esempio l'inosservanza degli obblighi di rintracciabilità o degli obblighi di richiamo dei prodotti alimentari a rischio.

Analogamente la legge 30.6.2015 n. 28 (*ley para la defensa de la calidad alimentaria*), avente ad oggetto le norme relative ai controlli sulle attività riguardanti gli alimenti, ne sanziona le inosservanze a titolo di illecito amministrativo nel Titolo III.

La scelta dell'illecito amministrativo in entrambe le leggi è dettata da una *ratio* di tutela a scalare, essendo tutte le difformità ivi punite offensive di interessi, quali le funzioni di controllo, prodromici e strumentali a quello più rilevante della salute pubblica.

B) Portogallo

Anche il Portogallo ha un sistema articolato su più piani di tutela, in buona parte contenuto in una legge, d.l. 28/84 del 20.1.1984, relativa agli illeciti economici e contro la salute pubblica, che al Capitolo II prevede i reati (*crimes*) e al Capitolo III gli illeciti amministrativi (*contra-ordenações*), alcuni dei quali riguardano specificamente la

¹⁴⁶ Art. 367 Cp spagnolo.

¹⁴⁷ Art. 366 Cp spagnolo.

¹⁴⁸ L'art. 50 lett. b) è l'unica fattispecie che fa espresso riferimento a condotte fraudolente, in quanto sanziona l'uso falso o fraudolento di denominazione alimentare e l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi etichettati in modo insufficiente, difettoso o fraudolento.

filiera agro-alimentare e altri invece sono applicabili a tutte le attività produttive e commerciali.

L'unico reato a tutela della salute pubblica, previsto all'art. 22, è la macellazione clandestina, una fattispecie di pericolo presunto in quanto l'attività è punibile per il fatto di essere svolta in assenza di autorizzazione o in violazione delle regole previste per tale attività, a prescindere da una concreta pericolosità o nocività delle carni macellate per la salute umana. In ordine alla macellazione di carni nel d.l. 28/84 nel Capitolo III è previsto anche un illecito amministrativo, che copre un'ipotesi di macellazione né clandestina né pericolosa per la salute ma realizzata con inosservanza dei requisiti tecnici (art. 57)¹⁴⁹.

L'art. 24 d.l. 28/84 prevede fattispecie di pericolo presunto di tipo per lo più manipolativo, prive di pericolosità per la salute, dirette alla tutela dell'integrità e della genuinità degli alimenti nonché della fiducia dei consumatori¹⁵⁰, come si evince anche dalla rubrica "Contro la genuinità, la qualità o la composizione dei prodotti alimentari e additivi alimentari". Consistono nella produzione e messa in circolazione di prodotti alimentari e additivi alimentari "anormali"¹⁵¹ e l'art. 82 d.l. 28/84 chiarisce che per prodotto alimentare "anormale" si intende quello che, indipendentemente dal poter o non poter nuocere alla salute del consumatore, non è genuino, o non in perfette condizioni di maturazione, freschezza, conservazione, esposizione per la vendita, confezionamento o altre condizioni essenziali per la sua idoneità al consumo o all'uso; oppure non soddisfa le caratteristiche analitiche specifiche o stabilite dalla legge, comprese quelle organolettiche. La disposizione individua anche i casi in cui gli alimenti sono da considerarsi anormali: quelli contraffatti o adulterati mediante aggiunta, sottrazione o sostituzione di componenti; quelli corrotti, ossia decomposti o

¹⁴⁹ Art. 57 d.l. 28/84: Chiunque macella per il consumo pubblico animali della specie bovina, ovina, caprina, suina o equina senza che la macellazione sia stata preceduta 24 ore prima dal riposo degli animali in appositi locali adiacenti o vicini al recinto di macellazione, né siano stati adeguatamente abbeverati né abbiano ricevuto cibo nelle ultime 12 ore, sarà sanzionato con una ammenda fino a 40.000 euro».

¹⁵⁰ L.M. Marques Pires da Silva, *Fraude alimentar: Reconhecer a sua existência através da aplicação de critérios operacionais*, Lisbona 2018, 33.

¹⁵¹ Art. 24 d.l. 28/84: «Chi produce, prepara, fabbrica, fabbrica, trasporta, immagazzina, tiene depositato, vende, ha in disponibilità o in visione per la vendita, importa, esporta o compie transazioni in qualsiasi forma, prodotti alimentari anormali e additivi alimentari, destinati al consumo pubblico, non considerati pericolosi per la vita o la salute e l'integrità fisica di altri, è punito: a) nel caso di alimenti o additivi alimentari contraffatti, con la detenzione da 3 mesi a 3 anni e multa non inferiore a 100 giorni; b) nel caso di prodotti alimentari o additivi alimentari corrotti, con la detenzione fino a 2 anni e una multa non inferiore a 100 giorni; c) nel caso di prodotti alimentari o additivi alimentari avariati, con la detenzione fino a 18 mesi e multa non inferiore a 50 giorni. In caso di negligenza, le sanzioni sono rispettivamente: a) detenzione fino a un anno e una multa non inferiore a 40 giorni; b) detenzione fino a 6 mesi e multa non inferiore a 30 giorni; c) detenzione fino a 6 mesi e multa non inferiore a 20 giorni. Il giudice ordina la confisca dei beni. E' ordinata anche la pubblicazione della sentenza».

putrefatti; quelli avariati, cioè deteriorati dal tempo, da agenti esterni o da altre cause differenti dalle manipolazioni umane; infine, quale ipotesi residuale di chiusura, gli alimenti “carenti di requisiti”, al di fuori dei casi di adulterazione, contraffazione, corrompimento, deterioramento.

L’art. 58 d.l. 28/84 prevede un illecito amministrativo recante la medesima rubrica dell’art. 24, che completa il catalogo delle frodi alimentari non pericolose per la salute ivi stabilite con fattispecie di difformità, ossia di inosservanza di requisiti legali riguardanti la composizione, la conservazione, l’etichettatura, la presentazione non rientranti nell’anormalità di cui all’art. 82¹⁵²: tali inosservanze sono ritenute meno pericolose per la genuinità/integrità dell’alimento rispetto a quelle che l’art. 24 punisce come reato.

Nell’individuazione di entrambe le fattispecie fraudolente non pericolose per la salute – sia quelle costituenti reato sia quelle di illecito amministrativo – il legislatore portoghese utilizza in modo espresso la tecnica del rinvio generico alla normativa settoriale di sicurezza alimentare.

Sono ipotesi analoghe a quelle previste dal nostro art. 5 della l. 283/1962 relativa alla disciplina igienico-sanitaria di alimenti e bevande¹⁵³, che verranno prese in considerazione successivamente¹⁵⁴.

L’art. 25 d.l. 28/84, rubricato “Contro la genuinità, la qualità o la composizione degli alimenti destinati agli animali”, punisce a titolo di reato la produzione e messa in circolazione di mangimi contraffatti, corrotti o avariati ma, diversamente dalla frode in alimenti, a condizione che essi siano pericolosi per la vita, la salute o l’incolumità fisica degli animali¹⁵⁵. Anche per le frodi sui mangimi il d.l. 28/84 prevede all’art. 60 un

¹⁵² Art. 58 d.l. 28/84: «Chiunque produce, prepara, fabbrica, trasporta, immagazzina, conserva, vende, tiene in magazzino o espone per la vendita, importa, esporta prodotti e additivi alimentari in qualsiasi forma, se destinati al consumo pubblico: a) privi dei requisiti richiesti; b) che, pur non essendo anormali, rivelano una natura, una composizione, una qualità o una provenienza che non corrispondono alla denominazione o agli attributi con cui sono commercializzati; c) che non sono stati ottenuti, preparati, realizzati, fabbricati, confezionati, conservati, trasportati o immagazzinati conformemente ai rispettivi requisiti legali; d) che non hanno rispettato le norme stabilite dalla legge o da regolamenti speciali, in particolare per salvaguardare la pulizia e l’igiene; è punito con un’ammenda fino a 500.000 euro. Sono punibili il tentativo e la negligenza».

¹⁵³ Il rapporto tra l’art. 5 l. 283/1962 e i delitti di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari previsti dal nostro codice penale agli artt. 440 e 442 Cp è analogo a quello intercorrente tra gli illeciti degli artt. 24 e 59 e il delitto previsto dall’art. 282 Cp portoghese di corrompimento di sostanze alimentari.

¹⁵⁴ *Infra* § 9.

¹⁵⁵ Art. 25 d.l. 28/84: «Chi produce, prepara, fabbrica, trasporta, immagazzina, tiene in deposito, vende, ha in disponibilità o espone in vendita, importa, esporta o compie transazioni in qualsiasi forma di mangimi, additivi e miscele destinati agli animali, considerati suscettibili di creare pericolo per la vita o la salute e l’integrità fisica di tali animali, è punito: a) in caso di alimenti, additivi o miscele contraffatti, con la detenzione per un periodo massimo di un anno e una multa di almeno 100 giorni; b) in caso di alimenti, additivi o miscele corrotti o avariati,

illecito amministrativo complementare e sussidiario, consistente in difformità o carenze di requisiti richiesti dalla normativa riguardante i mangimi¹⁵⁶, non rientranti in quelle descritte all'art. 25 e non pericolose per gli animali. La previsione di frodi e difformità riguardanti i mangimi rende il d.l. 28/84 conforme al sistema integrale di sicurezza alimentare previsto dal Reg. 178/2002, analogamente al codice penale spagnolo.

Nel Capitolo II seguono reati offensivi di interessi collettivi di natura economica, peraltro non specifici per gli alimenti ma relativi a qualsiasi merce. Tra questi in particolare la frode nelle merci, ipotesi analoga al nostro delitto di frode nell'esercizio del commercio (art. 515 Cp), è applicabile alla vendita di alimenti nell'ipotesi di prodotti «di natura diversa o di qualità o quantità inferiore rispetto a quelle dichiarate o apparenti»¹⁵⁷.

Una frode, prevista all'art. 36 d.l. 28/84, riguarda le sovvenzioni pubbliche: non è specifica per il settore agro-alimentare ma applicabile a qualsiasi impresa che ottenga indebitamente o faccia un uso distorto delle sovvenzioni lecitamente percepite. Si tratta di un reato a tutela degli interessi finanziari dello Stato o, in caso di finanziamenti europei, dell'UE, che trova uno dei campi di elezione nell'impresa agro-alimentare, soprattutto da quando negli ultimi anni è stata intensificata la politica dell'Unione e dei singoli Stati membri di sostegno finanziario alle imprese agro-alimentari alla transizione ecologica e all'adozione di sistemi ecosostenibili nell'esercizio delle attività agricole e delle altre della filiera, tanto che, come si è già evidenziato, oggi il meta-interesse della sicurezza alimentare può intendersi funzionale anche agli interessi finanziari statali e unionali e alla correttezza finanziaria delle imprese che beneficiano di finanziamenti pubblici.

Il Capitolo III contempla, oltre a quelli sopra citati di cui agli artt. 57, 58 e 60, un illecito amministrativo ostativo rispetto alle frodi alimentari, consistente nella detenzione di sostanze o utensili atti alla contraffazione di prodotti alimentari (art. 59).

Tutti i reati e gli illeciti amministrativi di frode e difformità alimentare (salvo quello di detenzione di utensili per la contraffazione) sono punibili anche per negligenza – senza specificazione del grado, diversamente dalla Spagna –, nonché a titolo di

con la detenzione fino a 6 mesi e multa non inferiore a 50 giorni. In caso di negligenza, le sanzioni di cui al comma precedente sono rispettivamente reclusione fino a 6 mesi e multa non inferiore a 50 giorni e reclusione fino a 3 mesi e multa non inferiore a 30 giorni. Si applicano i commi 3 e 4 dell'articolo precedente».

¹⁵⁶ L'art. 60 d.l. 28/84 riprende nel contenuto delle difformità e carenze di requisiti l'art. 58 relativo agli alimenti.

¹⁵⁷ Art. 23 d.l. 28/84 (Frode nelle merci).

tentativo. La responsabilità è estesa all'ente collettivo, a condizione che il fatto sia stato commesso per conto o nell'interesse di esso e che l'agente non lo abbia realizzato contro gli ordini o le espresse istruzioni esplicite di chi abbia su di lui autorità¹⁵⁸.

Quando la frode alimentare è pericolosa per la salute, trova applicazione il delitto di corrompimento di sostanze alimentari (o medicinali), previsto all'art. 282 Cp, che punisce l'adulterazione, contraffazione, corrompimento di prodotti alimentari con pericolo per la salute umana, nonché la loro messa in circolazione¹⁵⁹, anche nell'ipotesi colposa¹⁶⁰. Anche questa fattispecie, come quelle del d.l. 28/84, fa rinvio (seppure implicito) alla normativa di settore che impone determinati requisiti di composizione, igiene e conservazione¹⁶¹. Il reato rientra nell'elenco tassativo di quelli per i quali la responsabilità penale è estesa all'ente collettivo di diritto privato nel cui nome o interesse siano stati commessi da un soggetto apicale oppure da altra persona a quello sottoposto nei cui confronti il soggetto apicale abbia omissso la doverosa vigilanza o controllo, salvo che l'autore abbia agito contro gli ordini espliciti della persona giuridica¹⁶².

Le violazioni di norme di sicurezza alimentare stabilite dai regolamenti europei o da provvedimenti interni, che non siano riconducibili ai reati e agli illeciti amministrativi del d.l. 28/84 né, in caso di pericolo per la salute umana, all'art. 282 Cp,

¹⁵⁸ Così stabilisce l'art. 3 d.l. 28/84, con una clausola generale applicabile a tutti i reati ivi previsti. Il d.l. 28/84 è la prima legge ad avere introdotto la responsabilità degli enti in Portogallo, pur limitatamente ai reati dal medesimo previsti: la ragione è che esso prevede reati economici la cui realizzazione trova collocazione naturale all'interno degli enti collettivi. La responsabilità degli enti collettivi di diritto privato – con o senza personalità giuridica – è stata successivamente generalizzata dalla l. 4.9.2007 n. 59 che l'ha introdotta all'art. 11 Cp alle medesime condizioni già indicate dal d.l. 28/84. Per commenti a quest'ultima si rinvia a M.P. Meireles, *A responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas na recente alteração ao código penal ditada pela lei 59/2007, de 4 de setembro: algumas notas*, in *Julgar* 2008, 121 ss.

¹⁵⁹ Art. 282 Cp portoghese: «Chi, nell'impiego, produzione, fabbricazione, manifattura, imballaggio, trasporto, trattamento o altra attività che li riguardi, di sostanze destinate al consumo altrui, per essere mangiate, masticate, bevute, per scopi medicinali o chirurgici, le corrompe, contraffà, altera, ne riduce il valore nutritivo o terapeutico o vi aggiunge ingredienti; oppure importa, camuffa, vende, espone per la vendita, detiene in deposito per la vendita o comunque consegna per consumo ad altri sostanze che siano oggetto delle attività di cui al comma precedente o che siano utilizzate dopo la loro scadenza o siano avariate, corrotte o alterate dall'azione del tempo o degli agenti alla cui azione sono esposti, creando in tal modo pericolo per la vita o l'integrità fisica altrui, è punito con la reclusione da 1 a 8 anni».

¹⁶⁰ La peculiarità è che l'art. 282 Cp distingue la punibilità a seconda che sia negligente la condotta (pena inferiore) oppure la creazione del pericolo (pena più elevata): l'ultimo comma, infatti, stabilisce che «se il pericolo è creato per negligenza, l'agente è punito con la reclusione fino a 5 anni; se la predetta condotta è posta in essere per negligenza, l'agente è punito con la reclusione fino a 3 anni o con la multa».

¹⁶¹ Non viene peraltro fatto riferimento ai requisiti attinenti alle informazioni sul prodotto alimentare (ad esempio l'indicazione della composizione).

¹⁶² Art. 11 l. 4.9.2007 n. 59.

sono sanzionate come illecito amministrativo da alcune leggi settoriali¹⁶³. Si tratta di difformità a tutela delle funzioni di controllo, ossia di un interesse la cui protezione è funzionale sia all'integrità dell'alimento sia alla salute pubblica. In essi il precetto contiene un rinvio esplicito e analitico alla normativa di sicurezza.

C) Francia

In Francia le frodi alimentari sono disciplinate esclusivamente dal Codice del consumo (*Code de la consommation*) del 6.8.2008, che, a seguito di una riforma del 2017¹⁶⁴, non individua più i singoli delitti come in origine, ma stabilisce precetti e sanzioni in disposizioni distinte contenute tutte nel Titolo I del Libro IV rubricato "Conformità". I precetti, consistendo in difformità, rinviano implicitamente alle disposizioni del Capitolo I, che contengono un dettagliato elenco di obblighi di conformità, previsti da decreti del Consiglio di Stato e da regolamenti europei, riguardanti la composizione, la conservazione, l'igiene, il confezionamento, la presentazione e l'etichettatura degli alimenti nonché tutto ciò che è ad essi collegato (ad esempio gli animali le cui carni sono impiegate per la loro preparazione) o che entra in contatto con essi¹⁶⁵.

Le fattispecie delittuose, previste nel Capitolo III, sono distinte in due sezioni, una rubricata come falsificazioni e l'altra come altre violazioni: in realtà tutte consistono in violazioni di tipo ingannevole, aventi ad oggetto l'aspetto intrinseco o estrinseco dei prodotti alimentari.

Del primo gruppo fanno parte l'art. L413-1, che vieta la contraffazione di alimenti e bevande destinati al consumo umano o animale, l'immissione in circolazione dei suddetti prodotti con la consapevolezza che sono contraffatti, corrotti o tossici, la vendita di prodotti, oggetti o dispositivi atti alla contraffazione con la consapevolezza di tale destinazione e l'incoraggiamento all'uso di questi mediante opuscoli, pubblicità o altri mezzi di comunicazione. Sono delitti di pericolo presunto a tutela della genuinità/integrità dell'alimento, consistenti in difformità che fanno implicito rinvio a requisiti e standard di composizione. Quando le sostanze alimentari contraffatte sono nocive per la salute umana o animale (anche se ciò è noto all'acquirente/consumatore) o quando è commessa da un'organizzazione criminale, le pene previste (quella pecuniaria già molto elevata), sono più che raddoppiate rispetto

¹⁶³ Il d.l. 12.6.2006 n. 113, ad esempio, all'art. 6 elenca una lunga serie di violazioni dei Regg. CE 853/2004 e 854/2004 relativi all'igiene degli alimenti e dei mangimi che sanziona come illeciti amministrativi.

¹⁶⁴ L. 21.2.2017 n. 203.

¹⁶⁵ Artt. L412-1 e ss.

a quelle stabilite nei casi di assenza di nocività¹⁶⁶: in tal caso il delitto è di pericolo concreto e a tutela della salute.

E' vietata anche la detenzione consapevole, in locali destinati alla produzione, trasformazione di alimenti o in cui sono detenuti animali o carni da macello, di sostanze alimentari contraffatte, adulterate o tossiche, nonché di prodotti, oggetti o dispositivi atti alla contraffazione (art. L413-2), con la previsione di pene inferiori rispetto a quelle per la contraffazione e la messa in circolazione, ma pur sempre differenziate a seconda che i prodotti siano nocivi per la salute delle persone o degli animali (pena doppia) oppure no¹⁶⁷.

I suddetti delitti non si applicano ai prodotti ortofrutticoli freschi, fermentati o corrotti e non sono punibili se commessi per colpa (*imprudence*)¹⁶⁸, diversamente dagli ordinamenti spagnolo e portoghese, ma analogamente a questi sono imputabili anche all'ente collettivo se commessi per conto di questo da propri organi o rappresentanti¹⁶⁹, in base a quanto stabilito dall'art. 121-2 Cp in generale per la responsabilità penale delle *personnes morales*.

Nel secondo gruppo gli artt. L413-4 - L413-9 vietano falsità di tipo informativo-comunicativo, riguardanti l'identificazione del prodotto destinato all'alimentazione umana o animale: essendo ritenuti dal legislatore offensivi del solo interesse della correttezza informativa, questi delitti hanno un unico livello sanzionatorio e sono contraddistinti da pene lievi.

All'interno del Titolo IV del medesimo Libro, dedicato più in generale alle frodi commerciali, ossia di carattere meramente economico, si rinviene per prima all'art. L441-1, una fattispecie di *tromperie* contrattuale, riguardante qualsiasi merce¹⁷⁰, quindi comprendente anche i prodotti alimentari, analoga al nostro delitto di frode

¹⁶⁶ L'art. L451-1 punisce la violazione dei divieti di cui all'art. L. 413-1 con due anni di reclusione e una multa di 300.000 euro; mentre l'art. L451-2 la punisce con sette anni di reclusione e una multa di 750.000 euro se la sostanza contraffatta o corrotta è dannosa per la salute umana o animale, o se i fatti sono stati commessi nell'ambito di una banda organizzata.

¹⁶⁷ L'art. L451-3 punisce la violazione dei divieti di cui all'art. L. 413-2 con un anno di reclusione e una multa di 150.000 euro. L'art. L451-4 per la medesima violazione prevede due anni di reclusione e una multa di 300.000 euro se la sostanza alimentare adulterata o corrotta è dannosa per la salute umana o animale.

¹⁶⁸ Manca, infatti, l'espressa previsione della punibilità a titolo di colpa e il Cp francese come quello italiano prevede la responsabilità colposa nei delitti solo se espressamente prevista dalla legge.

¹⁶⁹ Art. L451-6 c. 2 *Code de la consommation*.

¹⁷⁰ Art. L441-1: «È vietato a chiunque, sia esso parte del contratto o meno, ingannare o tentare di ingannare il contraente, con qualsiasi mezzo o procedimento, anche per interposta persona: 1° sia per quanto riguarda la natura, la specie, l'origine, le qualità sostanziali, la composizione o il contenuto in principi utili di qualsiasi merce; 2° sulla quantità dei beni consegnati o sulla loro identità attraverso la consegna di beni diversi da quelli specifici oggetto del contratto; oppure 3° sull'idoneità all'uso, sui rischi inerenti all'uso del prodotto, sui test effettuati, sulle istruzioni per l'uso o sulle precauzioni da adottare».

nell'esercizio del commercio, che non prevede ipotesi più gravi di pericolo per la salute umana, né è punibile a titolo di colpa. Non sono previste, tuttavia, frodi commerciali specifiche per il settore alimentare.

D) Austria

In Austria la legge sulla sicurezza alimentare e la protezione dei consumatori (*Lebensmittelsicherheits und Verbraucherschutzgesetz* - LMSVG) del 2006¹⁷¹, che ha sostituito la legge sugli alimenti del 1975 (*Lebensmittelgesetz-LMG*), ha recepito i principi e la disciplina sulla sicurezza alimentare del Reg. 178/2002, salvo quelli relativi ai mangimi, i quali sono contenuti nella legge sui mangimi per animali del 1999 (*Futtermittelgesetz*), le cui disposizioni nel 2005 sono state uniformate al Reg. 178/2002¹⁷².

La LMSVG dedica il Titolo IV alle sanzioni ed è diviso in due sezioni, una per i reati e una per gli illeciti amministrativi. Questi ultimi rappresentano la maggior parte, in ragione di una politica di depenalizzazione attuata dal legislatore del 2006 in controtendenza rispetto alla legge del 1975 che puniva a titolo di reato quasi tutte le violazioni di obblighi in materia alimentare.

Il § 81 della LMSVG punisce a titolo di reato l'immissione sul mercato di alimenti dannosi per la salute umana: una fattispecie a forma libera, che non fa espresso riferimento al tipo di condotta che rende l'alimento nocivo né alle modalità di essa. Ciò per consentire la massima applicazione del reato, considerata la rilevanza dell'interesse collettivo tutelato. Non specifica neppure quando l'alimento deve considerarsi nocivo. Si tratta di un reato di pericolo concreto per la salute che, in quanto incentrato sul risultato a prescindere dalle modalità, copre sia le ipotesi in cui la nocività deriva da inosservanza di regole e requisiti della normativa agro-alimentare (con rinvio implicito e generico ad essa), sia quelle che non rientrano nelle difformità. Il reato è aggravato se comporta il rischio di diffusione di una malattia trasmissibile tra le persone oppure la morte di una persona o un rischio per la vita o l'incolumità di un gran numero di persone.

¹⁷¹ Per un'analisi della *Lebensmittelsicherheits und Verbraucherschutzgesetz* austriaca si rinvia a K. Koßdorff, *The new Austrian Food Safety and Consumer Protection Act. "Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz – LMSVG"*, in *European Food and Feed Law* 2006, 286 ss.

¹⁷² Bundesgesetz über die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln, Vormischungen und Zusatzstoffen (*Futtermittelgesetz* 1999), BGBl 139/1999 del 24.7.1999, come modificato dal BGBl 87/2005.

La disposizione contempla anche un secondo reato, punito in misura più lieve¹⁷³ in quanto di pericolo presunto diretto a tutelare la sanità dell'alimento in funzione di prevenire pericoli alla salute: è l'immissione sul mercato di prodotti o preparazioni alimentari contenenti carni che non siano state previamente sottoposte ai prescritti controlli oppure non siano idonee al consumo umano. Il legislatore ha scelto di elevare questa ipotesi a reato a differenza di quelle relative agli altri alimenti inidonei al consumo umano o non sottoposti a previ controlli, che costituiscono, invece, illeciti amministrativi: è verosimile che la crisi della BSE abbia indotto una presunzione di maggior pericolo per la salute derivante da carni non controllate rispetto a quello scaturente da altre sostanze alimentari.

I reati del § 81 sono punibili anche a titolo di colpa¹⁷⁴. La responsabilità non è estesa all'ente collettivo: qualora il fatto sia commesso all'interno di un'impresa avente forma di ente collettivo – con o senza personalità giuridica –, come molto spesso accade, ne risponde solo il rappresentante legale o di fatto¹⁷⁵.

Il § 90 della LMSVG prevede una lunga serie di illeciti amministrativi, consistenti in violazioni di obblighi o divieti stabiliti da disposizioni di regolamenti europei, ordinanze e leggi nazionali elencate in modo analitico nell'allegato della legge¹⁷⁶. Sono per lo più difformità costituenti uno stadio anticipato (tutela di funzioni) volto a prevenire pericoli per la salute.

La disposizione sanziona altresì alcune fattispecie fraudolente tipizzate, consistenti nell'immissione in circolazione di alimenti inidonei al consumo umano, adulterati, degradati, oppure contenenti nell'etichettatura, nella confezione o nella pubblicità informazioni fuorvianti: esse costituiscono implicitamente delle difformità da regole di sicurezza e prevedono tutte la clausola di sussidiarietà "salvo che il fatto costituisca reato. Ciò accade ad esempio nel caso in cui la frode tipizzata comporti la nocività dell'alimento, nel qual caso si applica il reato di cui al § 81.

E) Germania

In Germania la legge di settore è il Codice degli alimenti, dei prodotti di consumo e dei mangimi (*Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch* – LFGB)

¹⁷³ Con l'ammenda, anziché con la detenzione.

¹⁷⁴ § 82 LMSVG.

¹⁷⁵ § 86 (2) LMSVG.

¹⁷⁶ La LMSVG contiene un allegato che elenca le disposizioni dei regolamenti UE cui gli illeciti amministrativi fanno rinvio.

del 7.9.2005¹⁷⁷, che ha sostituito la legge sui prodotti alimentari e di consumo (*Bestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes* - LMBG) del 1974, al fine di riorganizzare la materia uniformandola al nuovo sistema di sicurezza alimentare istituito dal Reg. CE 178/2002, come emerge già dal titolo comprensivo anche dei mangimi. Analogamente alla legge austriaca, esso racchiude tutta la materia alimentare, sia di contenuto regolatorio che sanzionatorio. Sotto questo secondo profilo, sono contemplati reati ai §§ 58 e 59 e illeciti amministrativi al § 60.

Il § 58 LFGB punisce le violazioni di determinate norme di sicurezza alimentare stabilite dal Reg. 178/2002, nonché da altri regolamenti¹⁷⁸ e da atti normativi interni¹⁷⁹, cui fa espresso e specifico rinvio, tutte accomunate dal fatto di rendere l'alimento o il mangime pericoloso o nocivo per la salute umana¹⁸⁰, ossia da una struttura di pericolo concreto. Per tutte le inosservanze sono previste circostanze aggravanti nei casi di particolare gravità, che sono espressamente individuati nel pericolo per la salute di un gran numero di persone, nel pericolo di morte o di lesioni gravi per taluno, nel conseguimento di elevati profitti economici per sé o per terzi (§ 58 c. 5). Sono punibili anche se commesse per negligenza (§ 58 c. 6), e in caso di violazioni dolose anche per tentativo (§ 58 c. 4).

Il § 59 LFGB punisce, sempre a titolo di reato, altre violazioni di obblighi o divieti stabiliti dai regolamenti europei o da disposizioni di legislazione interna con la medesima tecnica del rinvio specifico del § 58, molti dei quali non riguardano l'alimento in sé ma consistono in informazioni ingannevoli per l'acquirente, cioè sono frodi commerciali offensive della fiducia dei consumatori e della lealtà commerciale, punite solo in forma dolosa e in misura inferiore rispetto a quelle del § precedente¹⁸¹;

¹⁷⁷ Per approfondimenti sulla LMBG si rinvia a F. Diamanti, *Tra kern- e nebenstrafrech: lavoro, alimenti e farmaci. Spunti per una comparazione con la Germania*, in *RTrimDPenEc* 2019, 558 ss.; G. Toscano, *Suggerimenti del Lebensmittelstrafrecht in vista di una riforma degli illeciti agroalimentari*, in *RIDPP* 2020, 1843 ss.

¹⁷⁸ Ad esempio le violazioni del Reg. UE 37/2010 che stabilisce i limiti massimi di residui di sostanze farmacologicamente attive negli alimenti di origine animale; nonché del Reg. UE 10/2011 relativo ai materiali e agli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con gli alimenti.

¹⁷⁹ Ad esempio la violazione di ordinanze ministeriali che fissano limiti massimi di impiego di determinate sostanze, come gli additivi, nella preparazione di alimenti (§ 10 LFGB).

¹⁸⁰ In particolare il delitto di cui al c. 1 n. 1 LFGB consiste nella produzione e commercio di alimenti in violazione dell'art. 14 par. 1 e 2 Reg. UE 178/2002, ossia dannosi per la salute. La dottrina lo qualifica come reato di attitudine o idoneità lesiva per la salute, ossia come reato di pericolo astratto-concreto. Cfr. K. Tiedemann, *Wirtschaftsstrafrecht. Besonderer Teil mit wichtigen Gesetzes- und Verordnungstexten*¹, Köln 2006, 231; in Italia S. Canestrari, voce *Reato di pericolo*, in *EGTreccani*, v. XXVI, Roma 1991, 2.

¹⁸¹ È punita, ad esempio, la violazione dell'art. 7 del Reg. UE 1169/2011 che impone l'uso di informazioni chiare che non inducano in errore sull'identità, sulle caratteristiche, sulla natura o sulle proprietà del prodotto alimentare; o ancora la violazione del Reg. CE 1935/2004 che vieta l'immissione sul mercato di un materiale o un oggetto destinato a venire a contatto con i prodotti alimentari recante una descrizione, un'informazione o una

alcune inosservanze, invece, riguardano la composizione dell'alimento e sono di pericolo presunto per la salute¹⁸².

Le due disposizioni prevedono una cornice edittale identica per tutte le violazioni ivi indicate: se si guarda al contenuto di queste, peraltro, appare che mentre alcune sono di pericolo presunto¹⁸³, altre sono di pericolo concreto¹⁸⁴ per la salute umana e che non tutte offendono direttamente questa; alcune inosservanze, infatti, sono illeciti di prevenzione, in cui la tutela è arretrata alla sicurezza del consumo dell'alimento, quale interesse prodromico e funzionale a prevenire offese alla salute¹⁸⁵. Pertanto l'equiparazione sanzionatoria di certe situazioni che comportano stadi differenti di offensività non ci sembra ragionevole né proporzionata.

Le violazioni di disposizioni volte a garantire la sicurezza dei mangimi, nonché di disposizioni relative agli obblighi informativi e di autocontrollo degli OSA, in quanto non direttamente volte a tutela dell'integrità degli alimenti né della salute, sono sanzionate a titolo di illecito amministrativo dal § 60, strutturato anch'esso con la tecnica del rinvio analitico a determinate disposizioni di regolamenti UE o di normativa interna.

8. Dalla breve analisi emergono alcuni aspetti comuni e altri differenziali tra gli ordinamenti esaminati.

Sul piano della collocazione legislativa, alcuni ordinamenti prevedono gli illeciti alimentari insieme alla disciplina regolatoria extra-penale all'interno di un'unica legge o codice alimentare (Francia, Germania, Austria), altri invece hanno un sistema sanzionatorio alimentare misto, ossia previsto in parte insieme alla disciplina regolatoria amministrativa e in parte nel codice penale (Spagna e Portogallo). Divergenti da ordinamento a ordinamento sono le scelte in ordine alla natura degli

presentazione fuorviante o pubblicizzato con una descrizione o una dichiarazione fuorviante.

¹⁸² Così è punita la violazione dell'art. 14 del Reg. 178/2002 nella parte in cui vieta l'immissione di prodotti alimentari inadatti al consumo umano; nonché la violazione dei limiti di residui di antiparassitari stabiliti dal Reg. CE 396/2005.

¹⁸³ Si può considerare di pericolo presunto, ad esempio, la violazione dell'art. 10 c. 3 n. 1, ossia del divieto di immettere sul mercato alimenti di origine animale nei quali siano presenti sostanze farmacologiche non autorizzate o con superamento dei limiti consentiti (§ 58 c. 1 n. 5a).

¹⁸⁴ Di pericolo concreto è, ad esempio, la violazione dell'art. 5 c. 1 n. 1 che vieta di preparare o trattare prodotti alimentari in modo tale che il loro consumo sia dannoso per la salute ai sensi dell'art. 14 par. 2 lett. a) Reg. CE 178/2002 (§ 58 c. 1 n. 1).

¹⁸⁵ Ciò vale ad esempio per la violazione delle disposizioni del Reg. UE 10/2011, che vietano l'uso di certe sostanze e impongono l'uso di altri per la fabbricazione di oggetti e materiali in plastica destinati a venire a contatto con gli alimenti (§ 58 c. 2a n. 3).

illeciti alimentari, tra una prevalenza penale (Germania e Francia), una prevalenza amministrativa (Austria) e una distribuzione paritaria (Spagna e Portogallo).

Tutti i sistemi presi in considerazione sostanzialmente distinguono due categorie di illeciti, le frodi commerciali¹⁸⁶ e le frodi sanitarie¹⁸⁷, a seconda dell'interesse direttamente e primariamente offeso, a fini sia di struttura delle fattispecie, sia di disciplina (criterio soggettivo di imputazione, trattamento sanzionatorio, circostanze aggravanti ecc.).

Per le frodi sanitarie tendenzialmente sono stabiliti due stadi di tutela: uno arretrato contro la presunta pericolosità dell'alimento o dei mangimi per gli animali destinati all'alimentazione umana¹⁸⁸, attraverso la previsione di illeciti amministrativi o penali; uno successivo contro il pericolo, concreto o presunto, per la salute pubblica.

In ordine alla tecnica di formulazione si ricorre, alternativamente o cumulativamente, a due modelli: quello della tipizzazione delle frodi in condotte manipolative riguardanti l'alimento in sé, indicate come adulterazione, contraffazione, corrompimento, contaminazione, alterazione, oppure in comportamenti falsi o fuorvianti di tipo informativo, comunicativo¹⁸⁹; quello del rinvio totale e analitico a regole tecniche di composizione, conservazione, igiene, degli alimenti (e in alcuni ordinamenti anche dei mangimi), previste da normative interne (legislative o sub-legislative) ed euro-unitarie.

In entrambi i modelli, in realtà, le frodi costituiscono comunque difformità da regole e requisiti di sicurezza alimentare, data la natura estremamente tecnica del settore agro-alimentare. Peraltro, mentre nel primo il rinvio ad essi è spesso implicito e generico nelle categorie tipizzate di frode, nel secondo è espresso e analiticamente individuato. Alcuni sistemi adottano sempre (Germania) o in gran parte (Austria) il rinvio espresso e specifico; altri ricorrono a rinvii impliciti o quanto meno generici nelle categorie tipizzate (Spagna, Portogallo) oppure adottano un sistema misto in cui le condotte fraudolente tipizzate richiamano specificamente le disposizioni interne ed europee violate (Francia).

¹⁸⁶ Si intendono quelle offensive di interessi di natura economica, per lo più di tipo collettivo, come la fiducia e il patrimonio dei consumatori e delle imprese, la correttezza informativa, la lealtà degli scambi commerciali, gli interessi finanziari statali e unionali (quest'ultimo è il caso delle frodi in sovvenzioni pubbliche).

¹⁸⁷ Sono le frodi che offendono, nella forma del pericolo o del danno, l'interesse collettivo della salute umana (a volte viene compresa anche quella degli animali).

¹⁸⁸ L'estensione dell'oggetto delle frodi sanitarie ai mangimi evidenzia l'allineamento e l'uniformità degli ordinamenti statali al sistema di sicurezza euro-unitario.

¹⁸⁹ Si tratta delle fattispecie di uso di diciture o informazioni o di omissioni nell'etichettatura, nella confezione, nella presentazione, nella pubblicità, che sono ingannevoli per i destinatari in ordine alla natura, alle caratteristiche (composizione, proprietà), alle funzioni, all'origine, alla qualità o quantità dell'alimento.

La tecnica del rinvio recettizio¹⁹⁰, pur necessitata dalla natura tecnica del settore agro-alimentare, solleva alcune perplessità.

In primo luogo, in ordinamenti come quelli analizzati, che garantiscono il principio di legalità formale in materia penale, l'etero-integrazione del precetto penale, se totale¹⁹¹, appare fortemente sospetta di incompatibilità con il principio di riserva di legge penale¹⁹². Ciò in realtà si riscontra solo nel LFGB tedesco, che si limita a sanzionare l'inosservanza di specifiche disposizioni nazionali ed europee in materia di sicurezza alimentare, senza individuare la condotta incriminata, in base a un modello di diritto penale meramente sanzionatorio¹⁹³.

Gli altri ordinamenti, tipizzando le condotte fraudolente, pur con rinvii espressi o impliciti, generici o specifici, alla normativa tecnica di settore per una maggiore specificazione del loro contenuto, rispettano il canone della riserva di legge. Alcuni affiancano a questi reati degli illeciti amministrativi formulati con il rinvio totale a specifiche disposizioni dei regolamenti europei e/o di normative interne¹⁹⁴, ma in tal caso non si pone il problema della garanzia costituzionale della riserva di legge.

I reati di frode o di altre difformità alimentari appaiono di dubbia compatibilità con il principio di riserva di legge soprattutto quando i precetti rinviano a fonti sub-legislative, come in alcune norme incriminatrici del *Code de la consommation* francese che puniscono frodi tipizzate realizzate con violazione di decreti del Consiglio di Stato nonché, per quanto attiene all'ordinamento portoghese, nel reato di produzione e immissione in circolazione di alimenti anormali in quanto carenti di requisiti¹⁹⁵, potendo questi essere stabiliti anche da fonti sub-legislative. A ben vedere, la sopra citata fattispecie portoghese appare di dubbia compatibilità con il principio di legalità anche sotto il profilo della determinatezza, dato che non vengono individuati i tipi di requisiti la cui assenza comporta la rilevanza penale.

¹⁹⁰ Per approfondimenti su riserva di legge e rinvio recettizio a fonti interne ed europee cfr., *ex plurimis*: A. Bernardi, *La difficile integrazione tra diritto comunitario e diritto penale: il caso della disciplina agroalimentare*, in *CP* 1996, 995 ss.; Id, *I tre volti del diritto penale comunitario*, in *RIDPubCom* 1999, 348 ss.; M. Petrone, *La costruzione della fattispecie penale mediante rinvio*, in *AA.VV., Studi in onore di Marcello Gallo. Scritti degli allievi*, Torino 2004, 151 ss.; A. Martufi, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *RTrimDpenEc* 2012, 700 ss.

¹⁹¹ Cfr. in argomento A. Martufi, *Eterointegrazione penale e norme europee*, cit., 700 ss.

¹⁹² Sul punto cfr. F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*⁸, Torino 2021, 96.

¹⁹³ Un modello in cui una sanzione si aggiunge a tanti diversi precetti sparpagliati richiamati numericamente: reati che non possono avere un vero *nomen iuris*, che sono innominabili, in quanto il loro contenuto è troppo eterogeneo (M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *DPC RTrim* 2016, 1, 13.

¹⁹⁴ Così Austria, Spagna e Portogallo.

¹⁹⁵ Si tratta di un reato derivante dalla combinazione degli artt. 24 e 81 d.l. 28/84.

Una perplessità che sollevano in specifico i reati del LFGB tedesco nasce dal fatto che spesso la disposizione cui è fatto specifico rinvio a sua volta ne richiama altre, cosicché si determina una catena di rinvii. Ciò rende difficile individuare il fatto punibile: il reato non è di immediata intellegibilità per i soggetti cui si rivolge (tipicamente gli OSA) e a volte anche per il giudice che deve accertare la violazione. Il rinvio, quando “a catena”, pone pertanto dubbi di incompatibilità con il c.d. principio di legalità europea, stabilito dall’art. 7 Cedu, e inteso dalla Corte di Strasburgo come accessibilità dell’incriminazione (oltre che prevedibilità)¹⁹⁶, ossia come formulazione della legge penale in termini sufficientemente chiari da poter essere compresa dai consociati e garantire così la libertà di autodeterminazione degli stessi¹⁹⁷.

Un aspetto sul quale c’è abbastanza omogeneità è la responsabilità degli enti collettivi e ciò si deve alla matrice fortemente imprenditoriale delle frodi e degli altri illeciti alimentari. Fa eccezione all’imputazione all’ente solo l’Austria che la esclude, circoscrivendo la responsabilità penale alla persona fisica che rappresenta l’ente. In Germania la legge sugli illeciti amministrativi (*Ordnungswidrigkeitengesetz - OwiG*) prevede, come è noto, la responsabilità amministrativa degli enti per illeciti amministrativi o penali commessi nell’interesse degli stessi da parte di determinati soggetti con ruoli apicali (§§ 30 e 130): quindi una responsabilità che può estendersi ai reati alimentari¹⁹⁸. La Francia equipara la responsabilità degli enti a quella delle persone fisiche in ordine a qualsiasi reato commesso nell’interesse della persona giuridica; quindi è imputabile anche per gli illeciti alimentari. Spagna e Portogallo circoscrivono la responsabilità degli enti collettivi ai reati tassativamente indicati dalla legge come l’Italia, e tra questi la Spagna la prevede espressamente per i delitti codicistici di cui agli artt. 363 Cp e ss. e il Portogallo sia per i reati del d.l. 28/84 sia per quello stabilito all’art. 282 Cp.

¹⁹⁶ Cfr. Corte Edu, *Guida sull’articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*. Nulla poena sine lege: principio di legalità dei delitti e delle pene, www.echr.coe.int 30.4.2020, 14, nonché la giurisprudenza ivi citata. In dottrina si rinvia a V. Manes, M. Caianiello, *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino 2020, 261 ss.; A. Massaro, *Appunti di diritto penale europeo*, Torino 2020, 92 ss.; A.M. Maugeri, *Verso la piena affermazione del principio di colpevolezza come diritto fondamentale nel diritto penale europeo, pur con qualche tentennamento*, in AA.VV., *Diritto penale dell’Unione europea e nell’Unione europea. Studi in onore di Giovanni Grasso*, Pisa 2023, I, 188 ss.

¹⁹⁷ In tal senso A. Bernardi, *Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: riflessi sul diritto penale alimentare*, in *Riv. dir. alim.* 2015, n. 1, 43 s.; F. Palazzo, *Corso di diritto penale*, cit., 86 s.

¹⁹⁸ Per approfondimenti sulla responsabilità degli enti in Germania cfr. K. Tiedmann, *La responsabilità delle persone giuridiche nel diritto comparato*, in *RIDPP* 1995, 615 ss.; F. Gandini, *Brevi cenni sulla responsabilità delle persone giuridiche in Germania*, in *Resp. amm. soc. e enti* 2008, 27 ss.

Dato che talvolta dietro l'impresa alimentare si può celare un'organizzazione criminale, un profilo sul quale manca, invece, omogeneità di disciplina attiene alla previsione di tale ipotesi come circostanza aggravante: al momento tra gli ordinamenti analizzati l'unico che lo prevede è quello francese, all'interno del *Code de la consommation* francese¹⁹⁹.

È, infine, assente in tutti i sistemi esaminati la previsione di una circostanza aggravante specifica di frodi alimentari commesse nello svolgimento di attività per le quali siano stati ottenuti indebitamente o usati in modo fuorviante sovvenzioni statali o unionali, nonostante l'obbligo imposto dalla Direttiva 2017/1371²⁰⁰ di prevedere come reato le frodi intenzionali e quelle ad esse connesse che ledono gli interessi finanziari e di punirle con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive sia nei confronti delle persone fisiche²⁰¹ che delle persone giuridiche²⁰².

9. Il nostro ordinamento presenta molte affinità soprattutto con quello portoghese in ordine alla disciplina delle frodi alimentari, oltre ad avere in comune con tutti quelli esaminati un sistema multilivello di tutela.

In particolare contempla tre categorie di frodi: quelle sanitarie gravi, che comportano un pericolo quantitativamente indeterminato e diffuso per la salute²⁰³; quelle sanitarie lievi, che determinano un pericolo per la salute soggettivamente circoscritto²⁰⁴, in certi casi arretrato allo stadio del rischio, o nel senso dell'incertezza

¹⁹⁹ L'art. L451-2 *Code de la consommation*, come si è visto, punisce la produzione, distribuzione e il commercio di sostanze alimentari contraffatte, a prescindere dall'essere o non pericolose o dannose per la salute, con pene molto elevate (sette anni di reclusione e una multa di 750.000 euro) se i fatti sono stati commessi nell'ambito di una banda organizzata.

²⁰⁰ In Francia la Direttiva 2017/1371 è stata recepita dall'*ordonnance* 2019-963 del 18.9.2019, che ha inserito nel codice penale e nel codice delle dogane nuovi delitti conformi alle fattispecie indicate agli artt. 3-5 della Direttiva, ma non è intervenuto sui delitti di frode alimentare previsti dal *Code de la consommation*. La Spagna, che prevede il delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche e dell'UE all'art. 308 Cp, non è intervenuta sui delitti di cui agli artt. 363 e ss. mediante l'introduzione di circostanze aggravanti nel caso di frodi commesse nell'esercizio di attività che abbiano beneficiato di indebite sovvenzioni. Stesso discorso vale per la Germania che punisce al § 264 StGB il conseguimento indebito o la distrazione di fondi fraudolentemente ottenuti (anche) dall'UE, ma non prevede alcuna aggravante in relazione ai reati di cui agli artt. 58 e 59 del LFGB.

²⁰¹ Art. 7 Direttiva 2017/1371.

²⁰² Art. 9 Direttiva 2017/1371.

²⁰³ Così A. Gargani, *Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario nel settore alimentare: profili de lege ferenda*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Prevenzione, prevenzione, repressione*, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano 2014, 602.

²⁰⁴ Come correttamente evidenziato da autorevole dottrina, quelle che qui abbiamo chiamato "frodi sanitarie lievi" sono «le ipotesi in cui, per le proprie caratteristiche, il pericolo può, tutt'al più, riguardare un singolo individuo (indeterminato) o una cerchia ristretta di persone, senza che sia possibile riscontrare la probabilità di processi patologici diffusivi» (A. Gargani, *Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario*, cit., 602).

scientifico sull'effettiva nocività della sostanza alimentare, o nel senso di un pericolo non ancora per la salute, bensì per un interesse ad essa strumentale, ovvero la genuinità, integrità e igiene dell'alimento; infine, quelle commerciali che offendono interessi collettivi della sola sfera economica.

Le frodi sanitarie gravi si rinvencono nel codice penale tra i delitti contro l'incolumità pubblica mediante frode nel Capo I del Titolo VI, dove sono tipizzate nelle classiche fattispecie di natura "manipolativa" (adulterazione, contraffazione, avvelenamento e corrompimento di alimenti e acque) e nell'immissione in circolazione delle sostanze che hanno subito tali trattamenti: in tutti è espressamente richiesto il pericolo per la salute pubblica²⁰⁵. Data la rilevanza dell'interesse giuridico tutelato, sono punibili sia per dolo che per colpa.

Le frodi sanitarie lievi sono contravvenzioni collocate nella l. 283/1962 relativa alla disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande – oggi in gran parte abrogata dal d. lgs. 2.2.2021 n. 27²⁰⁶ recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al Reg. UE 625/2017 – nelle quali non è fatta espressa menzione al pericolo per la salute. Dato che le condotte ivi descritte sostanzialmente consistono

²⁰⁵ Il riferimento è ai delitti di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (art. 439 Cp), adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 Cp), commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate (art. 442 Cp), commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 Cp), con le correlative ipotesi colpose punite all'art. 452 Cp.

²⁰⁶ L'abrogazione della l. 283/1962 da parte del d. lgs. 27/2021 è stata al centro di accese polemiche dottrinali sin dalla pubblicazione di questo in Gazzetta ufficiale, in quanto frutto di un eccesso di delega. L'art. 12 l. 4.10.2019 n. 117 (legge di delegazione 2018), infatti, aveva conferito al Governo il potere di ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del Reg. UE 625/2017 sui controlli ufficiali sugli alimenti, attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive, proporzionate alla gravità delle violazioni medesime. Il decreto, invece, non aveva introdotto alcuna sanzione amministrativa, ma anzi, all'art. 18, aveva abolito tutti i reati e vari illeciti amministrativi alimentari previsti dalla l. 283/1962, pur in assenza di incompatibilità con il regolamento europeo. Il Governo ha, peraltro, tempestivamente rimediato al proprio errore con il d.l. 22.3.2021 n. 42 recante modifiche urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, che ha riformulato l'art. 18 d. lgs. 27/2021 aggiungendo all'elenco delle disposizioni della l. 283/1962 sottratte all'abrogazione tutte quelle contemplanti illeciti penali e amministrativi. L'entrata in vigore del d.l. 42/2021 (poi convertito in l. 21.5.2021 n. 71) un giorno prima del d. lgs. 27/2021 ha così scongiurato la soppressione di un intero livello di tutela della sicurezza alimentare. Per commenti si rinvia a: F. Diamanti, *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. n. 283/1962*, in *Sist. pen.* 17.3.2021; G. Amendola, *L'assurda abrogazione della "legge alimenti". Sguarnito il fronte della tu-tela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari*, in *Quest. giust.* 19.3.2021; F. Lazzeri, *Sicurezza alimentare: abrogate con un decreto-legge, prima della loro entrata in vigore, le norme abolitrici delle contravvenzioni di cui alla l. n. 283/1962*, in *Sist. pen.* 22.3.2021; E. Mazzanti, *Abrogata la legge 30 aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in *Giur. pen. web* 2021, n. 3, 1 ss.; A. Natalini, *L'abrogazione (occulta) della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (legge n. 283 del 1962 e succ. modif.) ad opera del d. lgs. n. 27 del 2021*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.* 2021, n. 2, 1 ss.; M. Gambardella, *Nessuna abolitio criminis nella vicenda dei reati alimentari*, in *Sist. pen.* 2021, n. 4, 75 ss.; A. Madeo, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di A. Gargani, Torino 2021, 278 ss.

in violazioni di regole di produzione, conservazione o confezionamento dirette a garantire l'integrità, la genuinità e l'igiene degli alimenti, queste contravvenzioni tutelano la salubrità e genuinità degli alimenti²⁰⁷, quale interesse prodromico e strumentale alla tutela della salute²⁰⁸: con un sistema analogo a quello portoghese.

L'anticipazione della tutela nelle frodi della l. 283/1962 allo stadio del pericolo presunto – riferito all'interesse della genuinità e integrità dell'alimento – spiega l'opzione legislativa del reato contravvenzionale, nonché di un trattamento sanzionatorio sensibilmente più mite rispetto a quello dei delitti contro l'incolumità pubblica e la sussidiarietà nei confronti di questi²⁰⁹, al pari di quanto stabilito dalla legge austriaca. Da un lato, essi sono più facilmente applicabili, in quanto non richiedono l'accertamento di un pericolo per la salute cagionato dall'alimento manipolato o difforme – il che costituisce una notevole semplificazione probatoria – e sono punibili indifferentemente per dolo o per colpa; dall'altro, presentano un notevole *deficit* di effettività, come da tempo evidenzia in senso critico la dottrina²¹⁰, in ragione dei brevi termini di prescrizione e della fruibilità del beneficio estintivo dell'oblazione *ex artt.* 162 e 162-*bis* Cp, nonché della nuova oblazione speciale per le contravvenzioni alimentari introdotta dal d. lgs. 10.10.2022 n. 150 all'art. 12-*ter* l. 283/1962, che si applica quando esse abbiano cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie²¹¹.

Le frodi commerciali sono collocate nel Capo II del Titolo VIII dedicato ai delitti contro l'industria e il commercio, in quanto tutelano il corretto esercizio delle attività industriali e commerciali, interesse comprensivo della lealtà degli scambi commerciali

²⁰⁷ In tal senso in dottrina C.F. Grosso, *Diritto penale e tutela della salute*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, a cura del C.R.S., Milano 1984, 109; D. Petrini, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano 1990, 124; D. Castronuovo, *Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *RTrimDPenEc* 1997, 651; V. Pacileo, *Alimenti e bevande*, in *Leggi penali d'udienza*, a cura di T. Padovani, Milano 2003, 8; A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 445; 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 4.2.2019, 12; A. Madeo, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, cit., 281; E. Birritteri, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale*, cit., 172 s.

²⁰⁸ In realtà due violazioni dell'art. 5, quelle di cui alle lett. d) e h), riguardando alimenti, rispettivamente, nocivi e con residui di antiparassitari tossici per l'uomo, devono ritenersi reati a tutela diretta e immediata della salute, peraltro diversamente dai delitti, non creano un pericolo diffuso, di elevata e indeterminata portata, ma piuttosto un pericolo singolare o circoscritto a poche persone, pur indeterminate.

²⁰⁹ Tutte le fattispecie, infatti, esordiscono con la clausola di riserva «salvo che il fatto costituisca più grave reato».

²¹⁰ Sulla debolezza del modello contravvenzionale tradizionale nelle frodi alimentari si veda in particolare M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 8.

²¹¹ L'oblazione speciale di cui all'art. 12-*ter* l. 283/1962 ha una portata maggiore sia rispetto all'oblazione codicistica sia a quella speciale prevista per le contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro e ambientale, in quanto, diversamente da queste, è applicabile anche ai reati punibili con arresto e ammenda.

e della concorrenza, nonché della fiducia dei consumatori. Due riguardano specificamente gli alimenti – la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 Cp) e la contraffazione di indicazioni geografiche e denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari (art. 517-*quater* Cp)²¹²; due – frode nell'esercizio del commercio (art. 515 Cp) e vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 Cp) – sono applicabili a tutti i prodotti (quindi anche di natura non alimentare) immessi sul mercato. Sono tutti punibili solo per dolo, data la minore rilevanza degli interessi economici (pur collettivi) rispetto all'incolumità pubblica.

Sotto il profilo della tecnica di formulazione, i reati di frode alimentare ricorrono tutti al modello della tipizzazione delle condotte con un rinvio, tendenzialmente implicito e generico, a regole tecniche di sicurezza alimentare²¹³. Nelle poche ipotesi in cui è espresso, determinato e a fonti sub-legislative²¹⁴, il richiamo non comporta comunque problemi di incompatibilità delle norme incriminatrici con il principio costituzionale di riserva di legge, in quanto la violazione dei limiti regolamentari è riferita in ogni caso a condotte tipizzate, per cui non esauriscono l'intero disvalore del fatto. Nessun reato, infatti, è totalmente etero-integrato da disposizioni tecniche di fonte europea o interna: non ci sono nel nostro ordinamento frodi alimentari strutturate come norme penali del tutto in bianco. Questa tecnica è, invece, riservata dal nostro legislatore agli illeciti amministrativi alimentari²¹⁵ – alcuni di natura fraudolenta, altri di semplice difformità²¹⁶ – che, analogamente a quelli previsti dalla legge austriaca sulla sicurezza alimentare e la protezione dei consumatori (LMSVG) e dal codice del consumo francese, sanzionano violazioni di specifiche disposizioni di regolamenti europei riguardanti i vari aspetti della sicurezza alimentare,

²¹² Il delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp è stato introdotto dalla l. 23.7.2009 n. 99.

²¹³ Difformità che possono riguardare aspetti intrinseci di composizione o estrinseci di confezionamento, conservazione, presentazione, informazioni.

²¹⁴ Si tratta delle contravvenzioni di cui all'art. 5 lett. c), g), h) l. 283/1962, che richiamano ordinanze ministeriali che fissano limiti alle cariche microbiche, agli additivi e ai residui di fitofarmaci nelle sostanze alimentari.

²¹⁵ L'uso della tecnica di totale eterointegrazione, riguardando illeciti amministrativi, non comporta i problemi di incompatibilità con il principio di riserva di legge che sollevano invece i reati stabiliti ai §§ 58 e 59 del LFSB tedesco.

²¹⁶ Tutti, esordendo con la clausola di riserva penale, hanno natura sussidiaria e si applicano quando non ricorrano gli estremi dei delitti codicistici o delle contravvenzioni della l. 283/1962, in particolare quando non vi sia un pericolo concreto o astratto per la salute o il benessere umano, o per la lealtà commerciale. Molti di essi sono sostanzialmente a tutela della funzione pubblica di gestione e controllo della sicurezza alimentare, che rappresenta quindi un primo livello di tutela.

dall'informazione, presentazione e pubblicità²¹⁷, all'igiene e ai controlli²¹⁸. Peraltro, mentre i suddetti ordinamenti li prevedono in un unico testo organico, sistematico e coordinato, il nostro, come anche quello portoghese, ha il limite critico della asistematicità, in quanto gli illeciti amministrativi sono sparsi in miriadi di leggi e decreti legislativi che hanno reso il sistema sanzionatorio (e non solo) alimentare frammentario e difficilmente accessibile sia agli operatori alimentari che alle autorità amministrative.

Possiamo, quindi, dire che il modello seguito dal nostro legislatore, come quello portoghese, è dicotomico puro, nel senso che i reati – sia quelli di sfera economica che sanitaria – sono tutti tipizzati nelle condotte e nelle modalità; mentre gli illeciti amministrativi sono formulati con la tecnica del rinvio alla normativa tecnica extra-penale, per lo più di regolamenti euro-unitari.

Il nostro sistema, rispetto agli altri analizzati, appare deficitario sotto alcuni aspetti. Innanzitutto le frodi e le difformità aventi natura di reato (sia previsti dal Cp sia dalla l. 283/1962) hanno ad oggetto esclusivamente l'alimento e non anche i mangimi, in ciò apparendo obsoleti e non conformi al diritto alimentare europeo.

In secondo luogo, manca la previsione – come circostanza aggravante o come titolo autonomo di reato – del c.d. disastro sanitario, ossia dell'ipotesi in cui l'alimento adulterato o comunque difforme abbia provocato la lesione o la morte di una o più persone, così come anche dell'ipotesi in cui il fatto non sia sporadico ma frutto di un'organizzazione criminale o comunque di un apparato organizzato.

In terzo luogo (non certo per importanza), come da tempo evidenzia in senso critico la dottrina²¹⁹, la responsabilità degli enti collettivi non è contemplata per le frodi

²¹⁷ Il d. lgs. 15.12.2017 n. 231 reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Reg. UE 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori; e il d. lgs. 7.2.2017 n. 27 riguarda più in specifico la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Reg. CE 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

²¹⁸ L'art. 6 d. lgs. 6.11.2007 n. 193 sanziona le violazioni dei Regg. CE 852/2004 e 853/2004 relative agli obblighi riguardanti le procedure di controllo e autocontrollo (HACCP). Il d. lgs. 5.4.2006 n. 190 reca la disciplina sanzionatoria per le violazioni degli artt. 18-20 del Reg. CE 178/2002 che impongono rispettivamente obblighi di rintracciabilità, di ritiro di alimenti di sospetta difformità e di ritiro di mangimi di sospetta difformità.

²¹⁹ Cfr. C. Santoriello, *Reati alimentari e responsabilità della persona giuridica*, in *Resp. amm. soc. e enti* 2014, 1, 177 ss.; G. Amarelli, *Il catalogo dei reati presupposto del d. lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in www.lalegislazionepenale.eu 23.5.2016, 1 ss.; C. Cupelli, *La riforma dei reati agroalimentari: la responsabilità degli enti e i meccanismi estintivi*, in *D Agroalim.* 2016, 47 ss.; Id, *La responsabilità amministrativa degli enti da reato agro-alimentare*, in A. Gargani (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, Torino 2021, 261 ss.; D. Fondaroli, U. Poli, *Il disegno di legge S 2231 recante «Nuove norme in materia di reati agroalimentari» e lo Schema proposto dalla Commissione caselli: prospettive di dilatazione della responsabilità penale personale e della responsabilità d'impresa*, in *Resp. amm. soc. e enti* 2016, 2, 30 ss.; E. Mazzanti, *Sicurezza alimentare e responsabilità da reato dell'ente collettivo. Tra lacune e spunti de lege ferenda*,

sanitarie, sia gravi sia lievi, ma è circoscritta alle sole frodi commerciali del codice penale²²⁰. La limitazione appare inspiegabile e irragionevole, se si considera che il terreno di elezione di questi reati è l'impresa, lecita o paravento della criminalità organizzata che sia. La previsione della responsabilità amministrativa degli enti per tutti i reati alimentari potrebbe pertanto costituire lo strumento deterrente per eccellenza, soprattutto nei confronti dei fatti di natura colposa, in quanto spronerebbe le imprese ad adottare e mettere in atto efficaci modelli di gestione e organizzazione volti a prevenire difformità e inosservanze che rendano i prodotti alimentari non genuini o addirittura nocivi per la salute.

10. La mancanza di organicità, unitarietà e coordinamento del sistema punitivo (oltre che dell'intero diritto) alimentare, da un lato, e le carenze di disciplina, dall'altro, hanno dato l'impulso ad alcuni progetti o schemi di progetti di riforma, di portata generale, cioè riguardante il diritto alimentare sia regolatorio che sanzionatorio²²¹, oppure limitati agli illeciti. Nessuno, però, è approdato alla promulgazione.

in AA.VV., *Ambiente, energia, alimentazione*, v. I, t. II, Firenze 2016, 333 ss.; V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *DPenContemp RivTrim* 2017, 4, 300 ss.

²²⁰ Art. 25-bis.1 d. lgs. 231/2001.

²²¹ In particolare un Comitato scientifico indipendente era stato nominato dal Ministero delle attività produttive per elaborare un corpus organico di disposizioni in materia alimentare, in attuazione della delega contenuta nella l. 29.7.2003 n. 229 (Legge di semplificazione 2001), la quale richiedeva al Governo: l'armonizzazione della disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari ai principi e alle norme di diritto euro-unitario, con particolare riferimento alla libera circolazione; la tutela degli interessi relativi alla salute, all'ambiente, alla protezione del consumatore e alla qualità dei prodotti, alla salute degli animali e vegetali; l'abrogazione o modificazione delle norme rese inapplicabili o superate dallo sviluppo tecnologico e non più adeguate all'evoluzione produttiva e commerciale delle imprese, fermo restando il diritto dei consumatori all'informazione; la fissazione di regole uniformi in ordine al sistema sanzionatorio e alle modalità di controllo e di vigilanza, salvo per i prodotti oggetto di specifica normativa comunitaria; la distinzione tra norme di produzione e di commercializzazione, norme concernenti il controllo dei prodotti, norme concernenti l'istituzione di un unico sistema sanzionatorio; la semplificazione delle procedure esistenti, eliminando quelle che ponevano a carico delle aziende oneri non prescritti, per gli stessi prodotti, in altri Stati membri dell'Unione europea. Il Comitato aveva elaborato un progetto di codice alimentare, pienamente rispettoso dei principi e criteri delega, che comprendeva tutta la disciplina alimentare, in sostituzione di quella prevista dalla legislazione primaria e subordinata (di natura tecnica), con una parte relativa ai principi generali, la distinzione tra norme sulla produzione e sulla commercializzazione, la delineazione di un sistema omogeneo di controlli e di un sistema sanzionatorio amministrativo e penale, quest'ultimo volto a integrare e anticipare la tutela offerta dai delitti codicistici contro l'incolumità pubblica mediante frode. Il progetto, tuttavia, non era stato recepito in un decreto legislativo, in quanto, sulla base della medesima delega, era stato anche elaborato un progetto di codice della sicurezza alimentare dal Ministero della salute, meno completo per molti aspetti rispetto a quello di codice alimentare, e il Governo non era riuscito a coniugare i due testi in un unico provvedimento organico. In argomento si rinvia per approfondimenti a A. Artom, *Il Codice alimentare come disciplina organica*, in *RDAlim*. 2007, 1, 1 ss.; P. Borghi, *Il progetto di codice di diritto alimentare*, *ivi*, 1 ss.; G. De Giovanni, *Le novità della delega per il codice alimentare*, *ivi*, 1 ss.

Il primo tentativo è partito da una legge delega del Parlamento (l. 7.7.2009 n. 88) per la riorganizzazione – anche mediante abrogazioni di provvedimenti obsoleti o incompatibili con quelli comunitari –, l'unificazione e l'armonizzazione della disciplina alimentare, cui il Governo ha tentato di dare attuazione attraverso l'elaborazione di due testi, uno per la disciplina della produzione e del commercio dei prodotti alimentari e dei controlli²²², uno per la tutela penale della sicurezza alimentare. Entrambi sono rimasti a livello di schema di decreto legislativo, essendo scaduti i termini temporali imposti dalla legge delega. Tuttavia quello contenente gli illeciti alimentari ha avuto il merito di tracciare le linee per rendere il diritto punitivo alimentare più efficace, razionale e coordinato nei suoi due sottosistemi, quello codicistico e quello della l. 283/1962, nonché di aver cercato di adeguarlo al sistema di sicurezza alimentare euro-unitario delineato dal Reg. 178/2002, e aver in parte indicato le modalità per colmare le sopra citate lacune²²³.

Proprio per la completezza e la razionalità dei contenuti, lo schema di progetto del 2010 è stato in buona parte replicato nei successivi progetti del 2015, del 2020 e del 2023.

Quello del 2015, elaborato dalla Commissione Caselli e rimasto allo stadio di schema di disegno di legge, è intervenuto, analogamente allo schema di decreto legislativo del 2010, su tutte e tre le forme di frodi, le sanitarie gravi, le sanitarie lievi e quelle commerciali, in funzione di una maggiore razionalizzazione di sistema; inoltre ha tentato di uniformare in parte il nostro sistema sanzionatorio al diritto euro-unitario; infine, ha proposto di riempire alcune lacune presenti nel sistema delle frodi alimentari.

Sotto il primo profilo, ha suggerito la riscrittura dei delitti contro l'incolumità pubblica e le contravvenzioni dell'art. 5 l. 283/1962, per cercare di superare le difficoltà nascenti da alcuni difetti strutturali di entrambi. In particolare, l'attuale formulazione dei delitti in termini di pericolo comune spesso comporta difficoltà di accertamento, tanto da indurre la giurisprudenza alla c.d. "contravvenzionalizzazione"²²⁴, ossia alla

²²² Per approfondimenti sul progetto di codice alimentare in base alla legge delega 88/2009, si rinvia a A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, 267 s.

²²³ Il progetto di riforma dei reati alimentari del 2010 con la relazione illustrativa è riportato da M. Donini in *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in CP 2010, 4557 ss., dove evidenzia in particolare l'intento di colmare il gap tra fattispecie contravvenzionali a carattere meramente trasgressivo e fattispecie delittuose necessariamente implicanti la realizzazione di macro-disastri o punite come reati di pericolo solo dopo il verificarsi del danno.

²²⁴ Il problema è stato sollevato nelle Linee guida per lo schema di disegno di legge della Commissione Caselli. Sul punto si rinvia a M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 7; A. Gargani, *Il rischio della dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in CP 2017, 3885; E. Birritteri, *Salute*

loro applicazione anche in mancanza della prova di un pericolo concreto, diffuso e indeterminato per la salute, in luogo delle ipotesi contravvenzionali di cui all'art. 5 l. 283/1962. Queste ultime, invece, sono strutturate in forma di pericolo presunto e sono dirette a tutelare l'integrità e la genuinità dell'alimento: peraltro, mentre alcune consistono in difformità punite in funzione di prevenire pericoli alla salute; altre non sono idonee a sfociare in detti pericoli²²⁵, eppure sono punite tutte in egual misura, salvo due casi (frode nociva e frode tossica).

Il progetto Caselli, pertanto, ha proposto una ridefinizione dei livelli di tutela e delle correlate forme e soglie di punibilità, in una *climax* che parte da inosservanze di divieti precauzionali – ad esempio in materia di genuinità e di conservazione –, costituenti illeciti amministrativi di prevenzione (sanzionati all'interno del nuovo art. 5 l. 283/1962); per proseguire con inosservanze di procedure o requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o dell'UE nello svolgimento di qualsiasi attività della filiera agro-alimentare da cui derivino alimenti che possono in concreto risultare nocivi o inadatti al consumo umano (sempre all'interno del nuovo art. 5); per passare al pericolo concreto per la salute pubblica legato alla consumazione del prodotto, derivante dalla produzione o da qualsiasi forma di distribuzione di alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano, contraffatti o adulterati (nuovo art. 440 Cp, unificante le ipotesi di cui agli artt. 440, 442 e 444 Cp); al pericolo concreto per la salute pubblica cagionato da fatti di contaminazione o avvelenamento di acque o alimenti (nuovo art. 439-bis Cp), la cui offensività – accostabile a quella dei delitti di strage – si avvicina al pericolo immediato per la vita di più persone²²⁶; fino all'effettivo danno (lesione grave o morte) di tre o più alcune persone indeterminate, unito a un pericolo concreto diffuso per altri (nuovo delitto di disastro sanitario ex art. 445-bis Cp).

La scalarità offensiva dalla precauzione ai disastri era pensata per far sì che, dagli illeciti amministrativi sino al disastro sanitario, venisse «sequenziato» e coperto ogni possibile *iter criminis*²²⁷; e comportava l'inserimento tra la tutela del bene collettivo della salute pubblica e quella dei beni individuali della vita e dell'incolumità (tramite i delitti contro la persona) di un interesse intermedio, la sicurezza per la consumazione

pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale, cit., 142 s.

²²⁵ Esemplare in tal senso l'ipotesi di cui all'art. 5 lett. a) l. 283/1962, che nella preparazione di alimenti vieta l'impiego di sostanze mescolate con altre di qualità inferiore: vi rientra, ad esempio, la produzione della mozzarella di bufala con una parte di latte vaccino, che non comporta alcun pericolo per la salute ma semplicemente una difformità dalla composizione legale del prodotto, che quindi non è genuino.

²²⁶ M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 18.

²²⁷ M. Donini, M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 22.

del prodotto, quale momento anteriore al pericolo per la salute, ma posteriore alla violazione di cautele astratte di confezionamento, all'uso scorretto di sostanze, al superamento di soglie ecc.²²⁸.

Per quanto concerne le frodi commerciali, il progetto Caselli ha proposto la rielaborazione del precetto del delitto di cui all'art. 517 Cp, ampliandone l'oggetto²²⁹ e le modalità di realizzazione²³⁰ e analoga operazione ha compiuto per il delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp (contraffazione di IGP e DOP)²³¹.

Sotto il secondo profilo, il progetto Caselli ha cercato di allineare le frodi sanitarie e in genere gli illeciti alimentari alla normativa europea, sia attraverso l'esplicito rinvio a questa quale possibile fonte dell'inosservanza da cui derivi la concreta pericolosità dell'alimento, sia con la proposta di introduzione del delitto di omesso ritiro di alimenti pericolosi (nuovo art. 442 Cp). Peraltro, non ha del tutto tentato di uniformare il nostro ordinamento penale al sistema europeo nella misura in cui non ha esteso l'oggetto delle frodi – almeno quelle sanitarie – ai mangimi.

Sotto il terzo profilo, ha suggerito di introdurre tra i delitti contro l'incolumità pubblica, oltre al sopra citato omesso ritiro di alimenti pericolosi, le informazioni commerciali ingannevoli pericolose (nuovo art. 444 Cp) e il disastro sanitario (art. 445-*bis* Cp), in funzione di colpire forme di frode o comunque difformità potenzialmente nocive per la salute non riconducibili ai delitti vigenti; nonché tra le frodi commerciali il delitto di agropirateria (art. 517-*quater*.1 Cp), consistente nella commissione delle frodi commerciali in modo sistematico e con l'allestimento di mezzi o attività organizzate, al di fuori dei casi di applicabilità degli artt. 416 e 416-*bis* Cp. l'agropirateria.

Sempre nell'ottica di sopperire a lacune attuali, il progetto è intervenuto sulla responsabilità degli enti, proponendo sia l'estensione a tutti i reati alimentari – peraltro con la svista dell'omesso ritiro di alimenti pericolosi –, sia sul piano della disciplina, l'introduzione nel nuovo art. 6-*bis* d. lgs. 231/2001 di modelli di organizzazione e controllo del rischio reato riferiti specificamente all'impresa alimentare con imposizione di contenuti di maggior dettaglio²³².

²²⁸ M. Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, cit., 22 s.

²²⁹ Il più esteso riferimento ad alimenti anziché a prodotti industriali.

²³⁰ Si è aggiunto l'uso di segni falsi o fallaci e l'omissione di indicazioni obbligatorie su origine, provenienza, identità o qualità della sostanza o di ingredienti, fermo restando che in caso di pericolo per la salute si applica invece il più grave delitto di cui all'art. 444 Cp.

²³¹ Il delitto è stato esteso all'uso di IGP e DOP contraffatte o alterate in qualsiasi fase della filiera agro-alimentare, mentre attualmente copre solo la condotta di contraffazione o alterazione.

²³² In ordine al punto della responsabilità degli enti si rinvia, per approfondimenti a C. Cupelli, *La riforma dei*

Il secondo progetto, almeno pervenuto all'esame della Camera dei deputati con il d.d.l. A.C. 2427 del 2020²³³, ha ripreso in buona sostanza il testo del progetto Caselli, con qualche piccola differenza riguardo al delitto di adulterazione o contraffazione²³⁴ e con l'aggiunta del delitto di omesso ritiro di alimenti a rischio e di alcune fattispecie contravvenzionali dell'art. 5 l. 283/1962 prima omesse tra i reati presupposto della responsabilità degli enti.

Infine a inizio 2023, nell'attuale XIX legislatura, sono stati presentati alla Camera, a distanza di due mesi l'uno dall'altro, i d.d.l. A.C. 823²³⁵ e 1004²³⁶ che hanno riproposto nella sostanza il testo delle riforme degli illeciti agro-alimentari del d.d.l. AC 2427 del 2020 e del progetto Caselli del 2015. Nonostante i due d.d.l. del 2023 avessero un testo quasi identico²³⁷, non si è trovato l'accordo per un testo base unificato, cosicché l'esame è continuato su binari paralleli: il d.d.l. AC 823, dopo una serie di emendamenti, è stato respinto dalla Camera lo scorso 10 gennaio 2024. Il d.d.l. 1004, al momento in cui scriviamo, giace silente nelle stanze di Montecitorio, ma viste le sorti dell'altro disegno (quasi speculare), si può prevedere il medesimo epilogo. In tal caso continueranno a restare sulla carta i propositi di efficientamento del sistema preventivo e repressivo delle frodi alimentari che si erano suggeriti con la previsione di piani di tutela definiti

reati agroalimentari, cit., 47 ss. Per quanto concerne più in generale le criticità del progetto Caselli, si rinvia a L. Tumminello, *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *RTrimDPenEc* 2016, 239 ss.; E. Birritteri, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale*, cit., 255 ss.

²³³ Il d.d.l. AC 2427 recante "Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari" è stato presentato alla Camera dei Deputati il 6.3.2020. Per un'analisi cfr. D. Castronuovo, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul ddl 2427*, in *DPC RTrim*. 2020, n. 4, 165 ss.; C. Cucinotta, *I reati alimentari tra riforme abortite e progetti di riforma*, in *DPP* 2021, 1527 ss. Per un'analisi complessiva e comparata tra i tre progetti del 2010, 2015 e 2020 si rinvia a M. Donini, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 451 ss.

²³⁴ Il d.d.l. AC 2427 fa riferimento solo a contaminazione, adulterazione e corruzione, e non anche ad alimenti insicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano, distinguendo l'incriminazione in due delitti, uno per la fase produttiva (art. 440 Cp) e uno per le altre della filiera alimentare (art. 440-bis Cp). Continua, peraltro, a mancare l'estensione del delitto ai mangimi.

²³⁵ Il testo è stato presentato alla Camera il 26.1.2023.

²³⁶ Presentazione del 16.3.2023.

²³⁷ Le differenze più rilevanti riguardano: la struttura del nuovo delitto di commercio di alimenti con segni mendaci (art. 517-septies Cp), nella quale il d.d.l. 823 configura l'inganno come oggetto di dolo specifico (l'uso di segni, indicazioni false deve essere finalizzata a ingannare), mentre il d.d.l. 1004 quale carattere qualificante la condotta di uso di segni o indicazioni false (atti a ingannare); la disciplina dell'art. 5 l. 283/1962, arricchita nel d.d.l. 823 dalla presenza di una circostanza aggravante e una attenuante rispettivamente per i casi di particolare gravità e tenuità, e contraddistinta nella contravvenzione del 1° c. dalla nocività in alternativa all'inidoneità al consumo umano, mentre il d.d.l. 1004 fa riferimento ad alimenti dannosi per la salute. Differenze che evidenziano tutte la tendenza del d.d.l. 823 a un maggiore arretramento della soglia di rilevanza penale, ma che peraltro difficilmente possono giustificare un esame disgiunto in luogo dell'elaborazione di un testo base unificato.

secondo una logica scalare e strutturati in base a un'offensività determinata e concreta, con conseguente coordinamento più razionale tra delitti codicistici e illeciti della legislazione complementare, nonché attraverso l'introduzione di nuove ipotesi di frodi alimentari e la riscrittura di quelle esistenti in funzione (anche) di uniformare – seppure non pienamente – il sistema punitivo interno a quello regolatorio di matrice euro-unitaria, e mediante l'estensione della responsabilità degli enti a tutti i reati alimentari.

11. L'analisi di alcuni ordinamenti europei e dei progetti di riforma elaborati in Italia conferma la conclusione, già sottolineata, che non è ipotizzabile un unitario concetto di frode alimentare e la necessità quindi di teorizzare una pluralità di categorie, rispetto alle quali peraltro è possibile individuare alcuni aspetti comuni.

Da un punto di vista strutturale-contenutistico ciò che accomuna tutte le forme è l'inosservanza di regole tecniche volte, direttamente o indirettamente, a garantire che gli alimenti immessi in circolazione siano come appaiono o come sono dichiarati, ovvero non siano ingannevoli per il destinatario. L'alimento conforme alle norme che ne regolano la produzione e la circolazione corrisponde a quello che appare. Se c'è discrasia tra realtà e apparenza, c'è difformità, *id est* frode.

Incentrare il concetto di frode nella difformità consente di superare le strettoie della definizione delineata dal Reg. UE 1715/2019, rappresentate dall'intenzionalità ingannevole. Collegare l'inganno, anziché al coefficiente psicologico, all'inosservanza di una regola di sicurezza, dato che questa ha l'effetto di rendere in qualche misura l'alimento diverso da come dovrebbe essere, quindi idoneo a ingannare, significa attribuire al concetto di frode alimentare una valenza oggettiva. E questo comporta il vantaggio di estendere la punibilità delle frodi a fatti colposi, ossia a inosservanze di regole tecniche non volontariamente commesse per ragioni di profitto o di risparmio dei costi, bensì imputabili a negligenza, imprudenza. Ipotesi tutt'altro che infrequente se si considera che la normativa alimentare è costellata da innumerevoli obblighi a carico degli OSA, per cui è facile che inadempimenti e violazioni non siano intenzionali, bensì semplicemente colposi.

Dal punto di vista della "catalogazione", analogamente a quanto si riscontra negli ordinamenti statali, si possono individuare più categorie di frode alimentare a seconda del bene giuridico su cui la diversità/difformità incide: può essere offeso il bene intermedio della salubrità/integrità dell'alimento, così come beni giuridici finali quali la salute umana, la correttezza informativa, la lealtà commerciale.

Sul piano della tecnica di formulazione, incentrare la fattispecie esclusivamente nella difformità dalla normativa sulla sicurezza degli alimenti può indurre al ricorso del modello di etero-integrazione totalmente in bianco a norme di sicurezza alimentare di fonte euro-unitaria o interna (a volte anche sub-legislativa), che impongono *standard*, limiti-soglia, obblighi. Questo paradigma, come si è sottolineato in senso critico in riferimento al LFGB tedesco che lo ha adottato, solleva però dubbi di compatibilità con il principio di riserva di legge, se la frode ha natura di reato, dal momento che l'intero contenuto precettivo viene demandato a una regola tecnica extra-penale, limitandosi la norma incriminatrice a stabilire il trattamento sanzionatorio. In tal modo si delega a un organo che, anche quando sia legislativo, non è comunque idoneo a svolgere valutazioni di politica criminale, in quanto competente in materia di sicurezza alimentare. La frizione con il principio di legalità, pertanto, si realizzerebbe a prescindere dalla fonte (euro-unitaria, legislativa nazionale, sub-legislativa) della regola richiamata dal reato di frode. Inoltre, il rinvio totalmente in bianco, se specifico e analitico, come nel caso del LFGB tedesco, coinvolgerebbe i precetti penali nella continua mutevolezza che contraddistingue i provvedimenti di sicurezza alimentare. La formulazione in termini di difformità attraverso una totale etero-integrazione, pertanto, non appare una soluzione percorribile per le frodi-reato, potendo essere semmai circoscritta alle frodi-illecito amministrativo.

Per evitare incompatibilità con il principio di riserva di legge quando la frode sia delineata quale fattispecie penale, appare allora più consono il modello della tipizzazione di condotte di adulterazione, contaminazione, contraffazione, alterazione, avvelenamento, oppure di indicazioni false, fallaci, fuorvianti in ordine alla composizione, proprietà, origine dell'alimento, in uso in buona parte degli ordinamenti sopra analizzati. Anche questa formulazione comporta, a ben vedere, un rinvio a regole tecniche di sicurezza alimentare, ma solo implicito e generico. In questo modo il disvalore del fatto resterebbe incentrato in comportamenti individuati dalla norma incriminatrice e non demandato alla regola tecnica extra-penale.

Con specifico riguardo alle frodi della categoria sanitaria, quelle cioè che rendono l'alimento non solo differente da quanto dichiarato ma anche pericoloso, occorre considerare, per quanto attiene al modello sopra citato della tipizzazione, che l'alimento a volte può essere conforme alla normativa di settore e, ciò nonostante, risultare potenzialmente nocivo per l'uomo a causa di inosservanza nell'esercizio dell'attività d'impresa di regole cautelari diverse da quelle di sicurezza alimentare, come nell'esempio sopra riportato del corpo estraneo del prodotto confezionato. Per

coprire anche queste situazioni dovrebbe essere prevista, accanto alle ipotesi tipizzate di difformità per “manipolazione” della sostanza o per false/fuorvianti indicazioni, una residuale, di chiusura, di alimento che, fuori da tali casi, risulti comunque nocivo o inadatto al consumo, conformemente al divieto di loro circolazione ai sensi dell’art. 14 Reg. 178/2002.

Alla luce dei criteri sopra menzionati, a questo punto potremmo teorizzare, in una prospettiva *de iure condendo*, tre grandi categorie armonizzate: le frodi contro la sicurezza del consumo alimentare; le frodi contro la salute umana; le frodi contro la lealtà economica.

Le prime due categorie dovrebbero essere collegate da un rapporto di mezzo-fine, secondo una logica di tutele a scalare. La sicurezza dell’alimento destinato al consumo umano è un interesse funzionale a prevenire pericoli e danni alla salute, ed è tutelata attraverso l’imposizione della conformità del prodotto a regole di composizione, conservazione, confezionamento, presentazione, informazione. Uno stadio avanzato, quindi, quello della tutela della sicurezza dell’alimento per il consumo rispetto a quella della salute umana, in quanto la non conformità alle suddette regole non rende necessariamente il prodotto pericoloso per l’uomo, ma può costituire “l’anticamera” del pericolo.

Alla luce di ciò le frodi contro la sicurezza del consumo dovrebbero essere costruite come inosservanze di regole di igiene, composizione, conservazione, confezionamento, prive di pericolosità per la salute umana e animale, aventi natura di illeciti amministrativi ostativi/di prevenzione²³⁸, nonché come violazioni di divieti o di limiti-soglia precauzionali stabiliti per determinate sostanze destinate a far parte dell’alimento o del mangime o a entrare in contatto con esso, in ragione di una loro sospetta, ma non ancora scientificamente provata pericolosità per la salute umana o animale, anch’esse strutturate come illeciti amministrativi, in particolare illeciti c.d. di rischio²³⁹. Tali fattispecie potrebbero essere formulate secondo il modello della totale

²³⁸ Si pensi, ad esempio, alla violazione da parte degli OSA degli obblighi di rintracciabilità delle sostanze alimentari lavorate o utilizzate.

²³⁹ Si pensi ad esempio all’impiego di certe sostanze chimiche per la protezione delle piante o degli ogm per la preparazione di alimenti. Suggestiscono di prevedere come illeciti amministrativi di rischio le violazioni di limiti-soglia o di determinati obblighi in casi di incertezza scientifica sulla pericolosità di una sostanza F. Stella, *Giustizia e modernità. La protezione dell’innocente e la tutela delle vittime*³, Milano 2003, 555 e 595 ss.; A. Gargani, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l’incolumità pubblica*, Torino 2005, 248. Propone, invece, di ricorrere a illeciti penali di rischio C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano 2004, 516 ss.

etero-integrazione (generica o analitica a seconda dei casi) da parte delle suddette regole tecniche, tenuto conto che si tratterebbe di illeciti amministrativi.

Le frodi contro la salute pubblica dovrebbero essere di due tipi, entrambi di pericolo concreto: le più gravi consistenti in condotte tipizzate (avvelenamento, contaminazione) che, per modalità, mezzi e quantità rendono l'alimento pericoloso per la vita di un numero indeterminato di persone; altre meno gravi consistenti in condotte tipizzate manipolative (adulterazione, contraffazione ecc.) e non tipizzate (con clausola di chiusura), che rendono l'alimento pericoloso per la salute di una generalità di persone o per determinate categorie di persone²⁴⁰, oppure inadatto al consumo²⁴¹.

Le frodi contro la lealtà economica²⁴² dovrebbero essere strutturate come reati di pericolo concreto, consistenti in condotte che rendono l'alimento diverso in qualche aspetto²⁴³ da quello apparente o dichiarato, idoneo a trarre in inganno i destinatari, sempre che la difformità non incida sull'integrità/sanità dello stesso, in quanto in tal caso si ricadrebbe in una delle precedenti categorie. La frode contro la lealtà economica potrebbe coprire anche quella particolare ipotesi di difformità consistente nella violazione del già citato art. 17 par. 3 del Reg. UE 1169/2011²⁴⁴ che, nel caso in cui per l'uso di una denominazione di vendita (in assenza di disciplina armonizzata) siano previste differenti regole di composizione da parte delle normative nazionali, vieta in via eccezionale la commercializzazione di un alimento con tale denominazione nello Stato che richiede requisiti di composizione diversi da quelli previsti dallo Stato di produzione, se esso è talmente diverso che le "cautele informative" imposte dal medesimo regolamento non sono in grado di dare ai consumatori un'informazione corretta²⁴⁵.

²⁴⁰ Ad esempio coloro che hanno determinate patologie (diabete, ipertensione) o altre condizioni come la celiachia o le allergie alimentari.

²⁴¹ L'ipotesi dell'alimento inadatto al consumo, in quanto meno offensiva rispetto a quella dell'alimento pericoloso per la salute, andrebbe sanzionata in misura inferiore.

²⁴² Sotto tale dicitura dovrebbero comprendersi gli interessi della correttezza informativa e concorrenziale, nonché quelli patrimoniali dei destinatari del prodotto e degli imprenditori virtuosi che esercitano attività della filiera agro-alimentare nel rispetto della normativa di settore.

²⁴³ Ad esempio la composizione, la natura, l'aspetto, la qualità, la quantità, la provenienza, le proprietà.

²⁴⁴ Art. 17 par. 3 Reg. UE 1169/2011. V. *supra* § 3.

²⁴⁵ E' infatti diffusa la tendenza delle imprese operanti nello Stato più rigoroso nella disciplina delle denominazioni di vendita a commettere certe frodi commerciali, come l'uso di indicazioni false o fuorvianti in ordine alla composizione o alla provenienza dell'alimento, in funzione di contenere la c.d. discriminazione alla rovescia, ossia di evitare lo svantaggio economico derivante dalla concorrenza delle imprese operanti in Paesi più "morbidi" nella regolamentazione delle medesime denominazioni di vendita.

Nella prospettiva armonizzata *de iure condendo*, le sopra descritte categorie di frode alimentare – contro la sicurezza dell'alimento per il consumo, contro la salute pubblica, contro la lealtà economica – dovrebbero applicarsi a qualsiasi attività che, direttamente o indirettamente²⁴⁶, faccia parte della filiera agro-alimentare ed essere punibili sia per dolo che per colpa: questa seconda forma di imputazione soggettiva, come si è detto, è compatibile con un concetto oggettivo di ingannevolezza, collegato alla difformità anziché all'intenzione e al fine di profitto.

Tenuto conto della sede prevalentemente imprenditoriale in cui le frodi alimentari sono commesse, la responsabilità dovrebbe essere sempre imputata anche all'ente, a prescindere dall'individuazione o dalla punibilità della persona fisica, salvo che esso abbia adottato e attuato un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire le violazioni della normativa di sicurezza alimentare euro-unitaria e interna, in conformità all'obbligo di autoresponsabilità imposto dal Reg. 178/2002 in capo agli OSA²⁴⁷. L'estensione all'ente collettivo della responsabilità per gli illeciti di frode e di altre difformità alimentari dovrebbe, infatti, costituire lo strumento più idoneo a combattere il fenomeno in esame.

Infine, nella logica della tutela a scalare dovrebbero essere previste per tutte e tre le categorie di frodi alimentari ipotesi aggravate in caso di: commissione da parte della criminalità organizzata o mediante attività organizzate oppure in modo reiterato o geograficamente esteso; commissione da parte di imprese che abbiano indebitamente percepito o utilizzato fondi UE o pubblici per l'esercizio di attività della filiera agro-alimentare; conseguimento di un notevole profitto o risparmio di costi. Le frodi contro la salute pubblica dovrebbero essere altresì aggravate in caso di morte o lesione grave di più persone in conseguenza del consumo dell'alimento.

²⁴⁶ Ad esempio la produzione, trasformazione, confezionamento, trasporto, immagazzinamento, immissione in commercio dei mangimi o di sostanze usate in agricoltura (es. fertilizzanti e antiparassitari) sono attività indirettamente agro-alimentari nel senso che non hanno ad oggetto sostanze alimentari ma altre, peraltro strumentali alla produzione di quelle.

²⁴⁷ L'art. 17 Reg. 178/2002 stabilisce, infatti, che spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.