

«LE FRODI AGROALIMENTARI, IL COMMERCIO E LE FORME DI RICICLAGGIO ED AUTORICICLAGGIO, I FONDI EUROPEI»

Firenze, 15 ottobre 2021

I^a Sessione: Le fattispecie di reato tra diritto e scienza



- **I delitti contro la salute pubblica, le contravvenzioni alimentari**

- Prof. Alberto Gargani
Ordinario di diritto penale
Università di Pisa



Profili storici

In origine le fattispecie penali attinenti alla sfera alimentare erano “disperse” o vaganti in titoli eterogenei di codici (o in leggi speciali) preunitari.

Tali fattispecie furono progressivamente attratte in classi di reato qualificate dalla **dimensione *collettiva e sociale*** del bene protetto.

Codice Zanardelli (1889)

- Emblematica la prospettiva “unitaria” adottata nel codice Zanardelli, in seno al Libro Secondo, Titolo VII (“*Dei delitti contro l’incolumità pubblica*”):
- Il Capo III – sotto la rubrica “***Dei delitti contro la sanità ed alimentazione pubblica***” – comprendeva «frodi od imprudenze che si commettono nell’industria e nel commercio di sostanze alimentari, medicinali ed altre che interessano la pubblica igiene e sanità» [*Relazione finale al Re, CI*].

Codice
Zanardelli
(1889):

tre tipologie di
condotte
oggetto di
repressione

- il **corrompimento o avvelenamento** di acque potabili d'uso comune o di sostanze destinate alla pubblica alimentazione, con pericolo per la salute delle persone;
- le **frodi** nella produzione e nel commercio di sostanze alimentari o medicinali o di altre cose, con **pericolo per la salute delle persone**,
- le **frodi in commercio** di sostanze alimentari non **genuine**, ma non pericolose per la salute pubblica e le speculazioni nel commercio di sostanze alimentari [artt. 322 e 326].

Codice Zanardelli

- Concernendo le frodi lesive dell'altrui patrimonio o dell'ordine economico, la categoria delle frodi in commercio di sostanze alimentari non genuine di illeciti risultava estranea al referente di valore della salute pubblica.
- «il concetto di **alimenti non genuini** ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento come **linea avanzata di tutela della pubblica salute**: nel codice Zanardelli l'antecedente dell'attuale art. 516 (art. 322), pur escludendo espressamente dalle sue previsioni le sostanze pericolose per la salute, era compreso nel capo dei delitti contro la sanità e alimentazione pubblica»
- [PEDRAZZI].

Codice penale (1930)

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

Codice penale (1930)

Nel Titolo VI (Delitti contro l'incolumità pubblica), Capo II (Delitti di comune pericolo mediante frode), si intende prevenire la messa in pericolo della **salute collettiva**.

Nel Titolo VIII (Delitti contro l'economia pubblica), Capo II (Dei delitti contro l'industria e il commercio), si tutelano la **lealtà e la correttezza degli scambi commerciali**.

Codice penale
(1930)

Tutela meta-
individuale

In entrambi i casi, la tutela tende a trascendere la dimensione individuale, proiettandosi verso gli interessi di una pluralità indistinta di consociati:

al **pericolo comune** *sanitario* fa da sponda il **pericolo comune** di *carattere commerciale*.

Dualismo della tutela penale

- **Diritto punitivo in materia agro-alimentare**

fulcri di
disvalore
attorno ai quali
ruota il diritto
punitivo nel
settore
alimentare

**Pericolosità degli
alimenti**

**Difetto di genuinità
degli alimenti**

dualismo di fondo dei referenti di valore

Il diritto punitivo dell'alimentazione si sviluppa lungo **due assi fondamentali**, teleologicamente orientati:

1) alla tutela della **salute individuale e collettiva** dei consumatori;

2) alla protezione di **interessi *lato sensu* economici** (dello Stato e dei produttori, commercianti e acquirenti di prodotti alimentari).

Dualismo di
sistema:
tra tutela della
salute e
protezione di
interessi
economici

Tale **dualismo** è presente:

1) nel Libro Secondo del codice penale – salvaguardia della **salute collettiva** (Titolo VI) e prevenzione delle **frodi in commercio** (Titolo VIII)-

2) nella legislazione complementare, nel cui raggio preventivo è possibile cogliere la *distinctio* di fondo tra

1) frodi **igienico-sanitarie**

2) frodi a sfondo **economico-commerciale**

Intersezioni

le due direttrici di tutela non si mantengono sempre parallele e senza punti di incontro

«frode pericolosa dal punto di vista sanitario e frode economica, non sono neppure nella legge, fenomeni nettamente distinti»

Essi tendono a **sovraporsi** e a intrecciarsi, ponendo all'interprete non poche difficoltà ricostruttive, accentuate dall'intrinseca complessità e interdisciplinarietà della materia

Nocività/pericolosità

versus

difetto di genuinità

- **Contraffazione ed adulterazione implicano solo eventualmente un pericolo per la salute**

Rapporto tra frode «sanitaria» e frode «economica»

il rapporto tra frodi pericolose dal punto di vista
«sanitario» e frodi «economiche» è di **continenza**:

«la frode contro la salute comporta anch'essa un
inganno sulle caratteristiche essenziali del prodotto»
e, quindi, «implica e contiene una frode economica»;

**«la frode economica finisce per rilevare come tale
solo quando dal punto di vista sanitario possa
considerarsi innocua»**

Difetto di genuinità

- Per sostanze alimentari **non genuine** devono intendersi quegli alimenti che, pur non corrispondendo al proprio stato naturale, **non risultano adulterati o contraffatti in modo pericoloso per la salute pubblica**

Genuinità

Genuino

alimento non
contraffatto od
adulterato, non
falsificato nella struttura

Intersezione tra le due direttrici di tutela (sanitaria ed economica)

- Al centro si pone la sfuggente nozione di “**genuinità**”, declinata nella prassi:
- 1) sia in **chiave normativo-formale**,
- 2) sia in riferimento alla **composizione naturale degli alimenti**,
- secondo la teorica della c.d. «**doppia genuinità**»;

Genuinità

- spostamento del baricentro della tutela sulla **salubrità e sulla qualità** degli alimenti, a detrimento del significato di **autenticità** (difetto di interventi falsificatori), propriamente sotteso alla nozione di **genuinità**.

Indebita
sovrapposizione
tra
genuinità e
qualità

Difformità di composizione e non
genuinità sono nozioni eterogenee e
indipendenti

difformità dai parametri compositivi
di fonte normativa possono non
dipendere da condotte falsificatrici

Diritto dell'U.E.

sicurezza e qualità in ambito alimentare

- Pilastro del diritto europeo degli alimenti:
- **reg. CE n.178/2002** (regolamento generale in materia alimentare)
- Anche nell'esperienza giuridica **europea** [reg. (CE) n. 178/2002], il profilo della garanzia della **sicurezza** non è circoscritto al profilo igienico-sanitario.
- Essa tende ad intrecciarsi con quello della **qualità** dell'alimento (sotto il profilo delle caratteristiche nutrizionali e tossicologiche), all'interno del macro-referente della **sicurezza alimentare**



costante riposizionamento, ampliamento e anticipazione degli **stadi di tutela igienico-sanitaria**



si spazia dal **rischio** al **pericolo** e da quest'ultimo al **danno**, secondo strategie e metodologie procedurali che, nella fase più recente, si raccordano teleologicamente all'esigenza di protezione della c.d. **sicurezza alimentare**



reg. (CE) n. 178/2002 e corpi normativi satelliti, quali il c.d. "pacchetto igiene"; reg. (UE) n. 625/2017; reg. (UE) n. 1169/2011 in tema di informazioni sugli alimenti

**frodi
potenzialmente
pericolose per
la salute umana**

frodi
potenzialmente
pericolose per
la salute umana

Sicurezza
alimentare

SICUREZZA ALIMENTARE

«Zona di intersezione tra le materie **“alimentazione”** e **“tutela della salute”**»

materia **trasversale** – comprendente profili definitivi (ad es., di “alimento”), la disciplina dei processi di analisi e valutazione del rischio, il paradigma precauzionale, ecc.

la **garanzia igienico-sanitaria** tende ad intrecciarsi al profilo della **qualità dell'alimento**

Criticità

- Le interferenze e sovrapposizioni normative tra i due piani sono destinate a moltiplicare le forme di responsabilità «per offese sostanzialmente unitarie che germinano dall'attuale disordine legislativo»
- incertezza endemica della legislazione alimentare: **plurioffensività** delle frodi
- introduzione di fattispecie punitive di contenuto simile, destinate ad alimentare il fenomeno della **convergenza di norme** e il rischio di violazioni del "*ne bis in idem*".

Tutela penale della salute

- La tutela «scalare» della salute in ambito agro-alimentare



Tre livelli di tutela

1) **Codice penale: Titolo VI, Capo II** (artt. 439 ss. c.p.) e **Capo III** (art. 452 c.p.)

2) **Legge 30 aprile 1962, n.283** (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*): è la legge di portata generale e di carattere organico, comprendente contravvenzioni ed illeciti amministrativi

3) **Normative specialistiche di settore:** per categorie di prodotto o per prodotto specifico (perlopiù, norme amministrative)

Tre livelli di tutela penale

Codice penale, legge generale sull'igiene degli alimenti e normative specialistiche di settore, avrebbero dovuto identificare i **tre distinti livelli** di un sistema integrato e articolato di tutela penale della sicurezza agroalimentare

Ciascun livello avrebbe dovuto essere caratterizzato da una peculiare tecnica di tutela.

Progressione del pericolo

- Partendo dalle figure prodromiche di pericolo indiretto e presunto, di cui alla legislazione complementare, la tutela avrebbe dovuto estendersi alle fattispecie delittuose di pericolo astratto o concreto, dando luogo ad una sorta di 'progressione' del pericolo per la salute pubblica.

**Illeciti
agroalimentari-**

**Tutela della
salute**

Prassi

Predominio applicativo della legislazione complementare.

Impressionante intensità, frequenza e capillarità degli interventi normativi.

Progressiva formazione e stratificazione dell'apparato sanzionatorio.

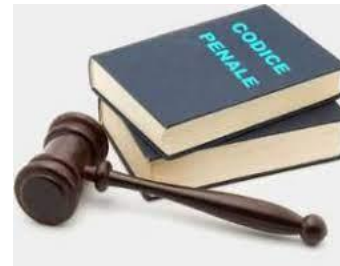
Complessità e problematicità della disciplina.

Criticità

- accentuata frammentazione delle fonti
- moltiplicazione dei piani di tutela: inserimento di "norme di contenuto analogo, che fomenta il fenomeno della "convergenza di norme", variamente risolto dalla giurisprudenza tramite il principio di specialità oppure alla stregua del concorso formale di reati"
- indirizzi giurisprudenziali non uniformi.

Il primo livello di
tutela penale
della salute dei
consumatori

Delitti contro la salute pubblica



La tutela della
salute collettiva
in ambito
alimentare

- Libro II, Titolo VI
- “Dei delitti contro l’incolumità pubblica”
- Capo II
- “Dei delitti di comune pericolo mediante frode”

Salute collettiva e salute individuale

- La tutela della vita e della salute a livello collettivo o meta-individuale è affiancata dalla protezione dei medesimi interessi in prospettiva individuale (**delitti di omicidio e di lesioni personali**).

Pericolo comune

Si materializza nelle figure di pericolo comune di cui agli artt. 438 e ss. c.p.

Il concetto di pericolo comune non comprende in sé eventi lesivi e non richiede dunque il prodursi di un danno

per la sua integrazione è sufficiente la messa in pericolo della salute di una pluralità indeterminata di persone.

Pericolo comune

Messa in pericolo: probabilità –valutata *ex ante*- della causazione della morte o di una lesione personale (malattia), in danno di una pluralità indefinita di persone.

Il **pericolo comune** è qualificato da precise note modali: diffusività/diffondibilità del pericolo e indeterminatezza delle plurime vittime potenziali

profili
morfologici e
strutturali

Nell'ambito della tutela della salute pubblica
in primo piano si pone l'*oggetto* della
condotta



il contrassegno distintivo è costituito dalla
specificazione degli oggetti materiali della
condotta di danneggiamento/modificazione,
di volta in volta tipizzata.

Pericolosità comune

La proiezione teleologica è insita nella destinazione '**pubblica**' delle sostanze alimentari e delle acque, le quali sono destinate ad essere consumate da una pluralità in determinata di individui.

I caratteri tipologici e teleologici degli oggetti della condotta illecita incorporano ed implicano una così elevata e significativa potenzialità diffusiva del danno da minacciare una pluralità indeterminata di consumatori o utenti.

Pericolo comune mediante frode

- connotati del *pericolo comune mediante frode*:
- diffusibilità del pericolo
- tendenziale irrefrenabilità degli effetti
- la mera relazione di occasionalità che lega le vittime potenziali alla fonte di pericolo: il pericolo comune, per la sua stessa natura, incentrata sulla diffusività dell'offesa, non consente una precisa individuazione "a numero chiuso" dei soggetti offesi.

Analisi della
disciplina in
rapporto al
ciclo
produttivo-
commerciale

Due stadi

1) produzione/preparazione

2) commercio o distribuzione
per il consumo

Due tipologie di fattispecie in seno ai delitti alimentari

- 1) **Ipotesi di modificazione o trasformazione di alimenti o sostanze in senso pericoloso per la salute collettiva**
- Negli artt. 439 e 440 c.p. assume particolare pregnanza offensiva la condotta. In primo piano si pone il processo di formazione, alterazione o trasformazione di cose, in senso pericoloso per la salute collettiva.
- 2) **Condotte che incidono su sostanze o alimenti già pericolosi.**
- Nelle fattispecie di cui agli artt. 442 e 444 c.p. assumono rilievo gli oggetti materiali, con il proprio carattere di intrinseca pericolosità (per effetto del precedente intervento di terzi o di un difetto sopravvenuto), mentre la condotta, di per sé considerata, si rivela ***astrattamente lecita o neutra*** (commercio, somministrazione, detenzione per il commercio, distribuzione per il consumo, ecc.)

Delitti:

ipotesi dolose

avvelenamento (439 c.p.);

adulterazione o contraffazione di
sostanze alimentari (art. 440 c.p.)

commercio di sostanze alimentari
contraffatte o adulterate (art. 442 c.p.)

commercio di sostanze alimentari nocive
(art. 444 c.p.)

Delitti
Fattispecie
colpose

Art. 452 c.p. Delitti colposi contro la salute pubblica

Si punisce la realizzazione in
forma colposa dei fatti di cui
agli artt. 439, 440, 442 e 444

Art. 452 c.p.
Delitti colposi
contro la salute
pubblica

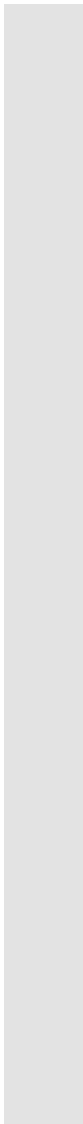
- Chiunque commette, per colpa, alcuno dei fatti preveduti dagli articoli **438 e 439** è punito:
 - 1. con la reclusione da tre a dodici anni, nei casi per i quali le dette disposizioni stabiliscono la pena di morte;
 - 2. con la reclusione da uno a cinque anni, nei casi per i quali esse stabiliscono l'ergastolo;
 - 3. con la reclusione da sei mesi a tre anni, nel caso in cui l'articolo 439 stabilisce la pena della reclusione.
- Quando sia commesso per colpa alcuno dei fatti preveduti dagli articoli **440, 441, 442, 443, 444 e 445** si applicano le pene ivi rispettivamente stabilite ridotte da un terzo a un sesto.

Il pericolo per
la salute
collettiva e le
esigenze di
anticipazione
della soglia di
punibilità

Pericolo per la salute pubblica: elemento
di raccordo tra le varie fattispecie

E' un "macro-requisito", tendenzialmente
paralizzante

è così impegnativo per l'accertamento
giudiziale da rendere le fattispecie
difficilmente applicabili.

- 
- 
- **Contravvenzioni alimentari**

Legge 30 aprile 1962,
n.283

*“Disciplina igienica della
produzione e della vendita
delle sostanze alimentari e
delle bevande”*



Illeciti punitivi previsti dalla l.283/1962

Legge 30 aprile
1962, n.283

legge di portata generale e
di carattere organico in
materia di igiene alimentare

L'apparato punitivo

- La l. 283/1962 prevede sia fattispecie sanzionatorie di natura amministrativa, sia fattispecie contravvenzionali.
- L'apparato sanzionatorio è stato oggetto di un significativo riassetto in occasione dell'intervento di riforma del 1999, che ha proceduto alla depenalizzazione di molteplici fattispecie contravvenzionali.

L. 283/1962

- Fulcro, pilastro, della tutela: fattispecie di più agevole accertamento rispetto ai delitti
- legge quadro della materia: riguarda tutti gli alimenti e tutte le diverse fasi (produttive e distributive) del loro ciclo economico”
- “Prevede e punisce la massima parte delle violazioni realizzate nel corso delle diverse fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione delle sostanze alimentari, in particolare attraverso gli artt. 5 e 6, che costituiscono le **norme-cardine** in materia di tutela alimentare”.

Generalità della l. 283/1962

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

Bene protetto

- In apparenza (art. 1) sembra tutelata la salute pubblica
- In realtà, oggetto immediato e diretto di tutela sono **l'igiene e la genuinità degli alimenti**: una forma prodromica e anticipata di protezione della salute
- In altri casi, a rilevare è l'offesa alla purezza e alla genuinità degli alimenti

Igiene- Genuinità- Salute

- igiene e genuinità quali interessi strumentali
- La duplice direzione teleologica può essere apprezzata nella prospettiva:
 - 1) della tutela anticipata della salute umana (intesa in senso lato);
 - 2) della protezione della buona fede dei consumatori.
- La garanzia di **sicurezza igienica** è considerata quale mezzo di anticipazione della tutela della salute e, al contempo, di interessi economici.

Oggetti di tutela

Profili sanitari si intrecciano a profili economico-commerciali.

La l. 283/1962 si struttura, infatti, su due prospettive di tutela:

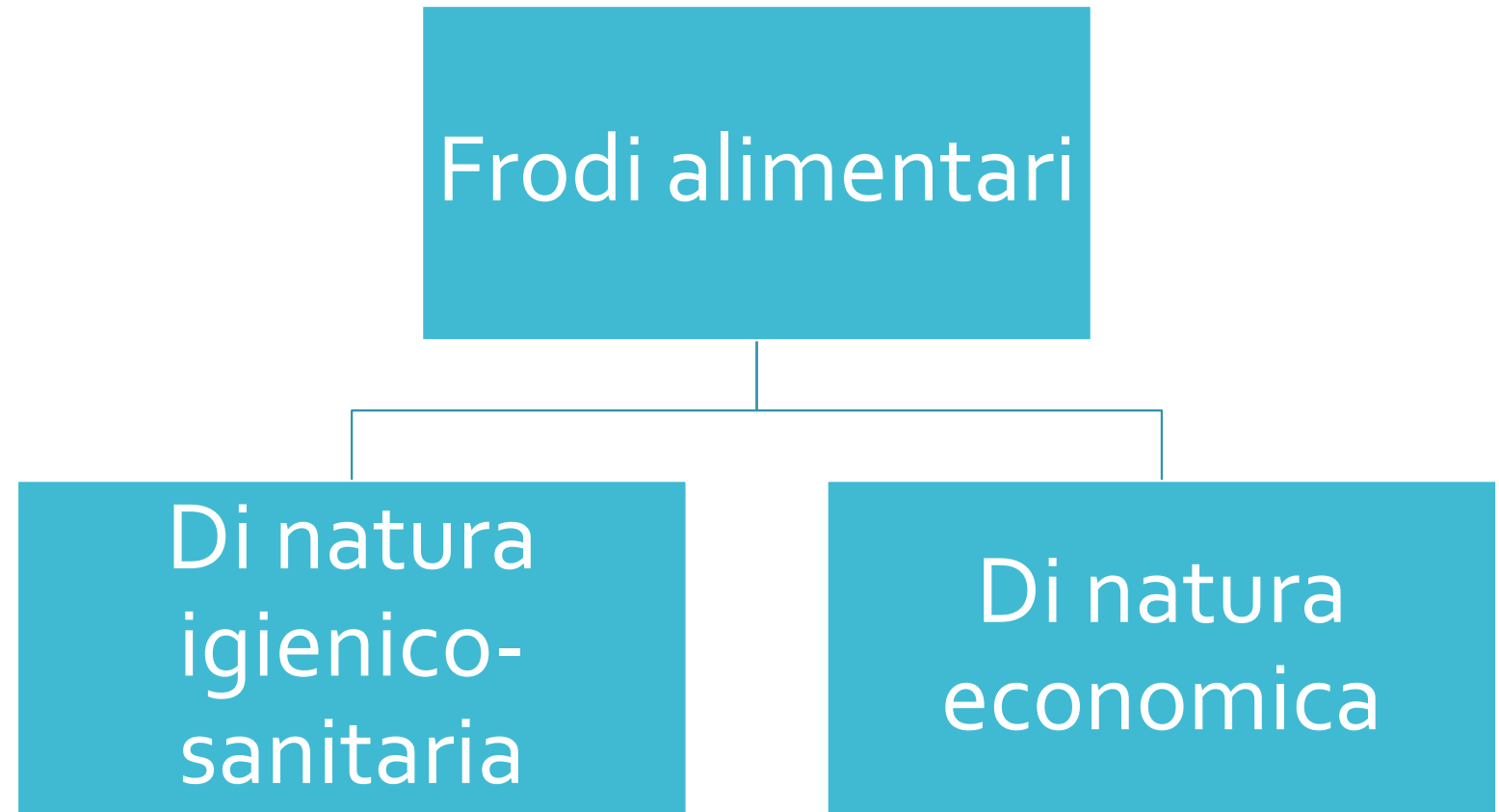
alcune disposizioni (come, ad es., l'art. 5) mirano a proteggere la salute dei consumatori,

altre, invece (come, ad es., l'art. 13), sono finalizzate a salvaguardare la lealtà commerciale.

Igiene, qualità,
genuinità,
purezza,
sicurezza delle
sostanze
alimentari

- La tutela offerta dalla legge in esame, essenzialmente incentrata sulla **disciplina igienico-sanitaria**, è più ampia di quella apprestata dalle disposizioni codicistiche.

Distinzione
basica



Contrasto di opinioni

- in dottrina prevale la considerazione della **plurioffensività** degli illeciti contravvenzionali previsti dalla l. 283/1962 (salute e interessi economici)
- nella prassi giurisprudenziale si tende ad individuare il referente di valore nella **salute** dei consumatori.
- Art. 5 lett. b) Cassazione S.U. 2001: interesse tutelato è individuato nell' «ordine alimentare» (conf. Cass. III 6.11.2018)

Tra prevenzione e repressione

- All'interno della l. 283/1962 si deve distinguere tra:
 - 1) fattispecie a carattere meramente **preventivo**, attraverso le quali il legislatore assoggetta a vigilanza la produzione e il commercio delle sostanze e predispone i mezzi di controllo
 - 2) fattispecie **punitive** di carattere contravvenzionale o amministrativo, che si affiancano al sistema preventivo, per rafforzarne l'effettività e garantirne l'osservanza

Le fattispecie incriminatrici: profili di carattere generale

- Le fattispecie contravvenzionali di cui agli artt. 5, 6 e 12 della legge in esame sono le uniche eccettuate dall'intervento di depenalizzazione del 1999.
- Minimo comune denominatore della tutela apprestata da queste previsioni:
- tutte e tre le disposizioni presuppongono **l'inapplicabilità** delle ipotesi delittuose di pericolo comune.

Natura degli illeciti penali

- Eccetto l'ipotesi della detenzione per la vendita, le contravvenzioni in esame assumono natura di reati istantanei, suscettibili di essere realizzati **sia in forma commissiva, sia in forma omissiva**.
- Eccezione: l'ipotesi di cui alla lett. g) che, in quanto incentrata sull'"aggiunta" di additivi chimici non autorizzati, implica un intervento umano positivo e non sembra configurabile in termini omissivi.

Profili soggettivi

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

Elemento psicologico del reato

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

Art. 5 l. 283/1962

Epicentro di tutta la legislazione alimentare

- L'art. 5 stabilisce che «**E' vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari...**»
- seguono le lettere da a) a h), ciascuna relativa ad un'ipotesi specifica riguardante sostanze alimentari prodotte e messe in circolazione per il consumo umano, contraddistinta da non conformità (intrinseca o estrinseca) ai requisiti di igiene, purezza, genuinità e integrità, previsti dalla legge o richiesti dalla comune esperienza.

Art. 5, l.283/1962

le c.d. frodi alimentari

- Sono previste ipotesi atte a compromettere di volta in volta:
- la *genuinità* (naturale o normativa);
- l'*integrità* (regolare conservazione);
- la *purezza* (assenza di elementi aggiuntivi a fini estetici o di conservazione)
- dei prodotti alimentari.
- Si risale allo stadio della preparazione del prodotto, seguendo tutti i passaggi della *catena alimentare*, sino alla distribuzione finale.

Art. 5 lett. da
a) ad h)

Frodi
alimentari

- Tutela della genuinità del prodotto (art. 5, lett. *a*)
- Sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5 lett. *b*)
- Sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti (art. 5, lett. *c*).
- Sostanze alimentari insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, lett. *d*))
- Tutela della purezza del prodotto (art. 5, lett. *g* e *h*)).

Art. 5

Distinzione

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

Art. 5
Direttrici di
tutela



Art. 5 l. 283/1962:

frode alimentare

- L'art.5 (unitamente all'art. 6/1-3) pone una serie di divieti costituenti reato, la cui sanzione è prevista *per relationem* dal successivo art. 6/4.
- Dalla combinazione tra l'art. 5 (e 6/1-3) e l'art. 6/4 deriva la contravvenzione qualificata in genere come “*frode alimentare*”.

ART. 5

Oggetto di tutela

- L'oggetto immediato della tutela è dato dall'**igiene e genuinità** degli alimenti e, solo in via mediata, dalla salute dei consumatori e dalla correttezza commerciale.
- Il legislatore reprime una serie di condotte commissive — impiegare nella preparazione, vendere, detenere, somministrare, distribuire per il consumo — qualificate dalla contrarietà alle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare, aventi ad oggetto "*sostanze alimentari*", che presentano determinate caratteristiche.

Direttrici di tutela

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

Artt. 6 e 12 l.
283/1962

- Le altre fattispecie contravvenzionali

Art. 6/1-3

- La fattispecie 'integrativa' di cui agli artt. 6/1-3, l. 283/1962
- violazione del regime di autorizzazione e di controllo in materia di produzione, commercio e vendita di fitofarmaci e dei presidi delle derrate alimentari immagazzinate.

**Art. 12/2, l.
283/1962.**

- **Inosservanza del divieto di introduzione nel territorio statale di sostanze destinate all'alimentazione e al commercio, non conformi ai requisiti legislativi.**

La disciplina sanzionatoria (artt. 6/4-6, 12/2 e 12-*bis*)

- Gli artt. 6/4-6 e 12-*bis*, l. 283/1962, contengono la regolamentazione delle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione dei precetti fissati agli artt. 5, 6/1-3 e 12/2, l. 283/1962.

La previsione delle pene principali (art. 6/4)

- La disposizione di cui all'art. 6/4 ha ad oggetto la previsione come contravvenzioni delle violazioni delle ipotesi contenute nello stesso art. 6/1-3 e negli artt. 5 e 12/2.
- Essa svolge una funzione sussidiaria rispetto alle fattispecie delittuose di pericolo comune, in considerazione della clausola di riserva collocata in apertura (*"salvo che il fatto non costituisce più grave reato"*).

Due fasce sanzionatorie

- Sono previste **due 'fasce' sanzionatorie**, in dipendenza del livello di gravità dell'illecito contravvenzionale:
- 1) la **prima** relativa all'inosservanza delle ipotesi di cui all'art. 5, lett. a), b), c), g) e all'art. 6/1-3: *arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 309 a euro 30.987*
- 2) la **seconda**, concernente la violazione delle disposizioni contemplate all'art. 5, lett. d) e h): *arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481*

Le pene previste

- A seguito dell'intervento operato con l'art. 6/1, lett. a), d.lgs. 507/1999, la comminatoria edittale è alternativa:
- nell'ambito della **prima** fascia, si prevede la pena dell'arresto fino ad un anno o l'ammenda da euro 309 a euro 30.987;
- in seno alla **seconda** fascia, si contempla la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481.

L'esclusione di benefici derivante dalla condanna per *'frode tossica o comunque dannosa alla salute'* (art. 6/5).

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

Frode tossica

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

CRITICITA'

- Necessità di distinguere tra:
- Delitto contro la salute pubblica (pericolo comune)
- Frode tossica

Lo strano caso dell'abrogazione della l. 283/1962



Abrogazione

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

- **l'art. 18, d.lgs. n. 27/2021** ha **abrogato** una serie di disposizioni, tra le quali, inaspettatamente, gli artt. 5, 6, 12 e 12-*bis* della legge n. 283/1962.

abrogazione

- L'abrogazione ha interessato non solo la disciplina igienico-sanitaria degli alimenti a carattere preventivo, ma anche quella repressiva (ossia tutti gli illeciti amministrativi e penali, salvo quello di cui all'art. 10).
- Infatti, l'art. 18, non ha eccettuato dall'abrogazione gli artt. 5, 6, 12, 12-*bis*,
- né ha previsto la trasformazione delle contravvenzioni da essi previsti in illeciti amministrativi,
- ***abolitio criminis* e non mera depenalizzazione**

- A. Madeo

eccesso di delega

- **illegittimità costituzionale** dell'art. 18 nella parte in cui prevede l'abrogazione della legge n. 283/1962, **per vizio di eccesso di delega**, ex art. 76 Cost., in ragione del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi generali e specifici impartiti dal Parlamento
- **perdita di rilevanza penale e amministrativa** delle fattispecie sanzionatorie su cui poggia la tutela "basica" dell'igiene e salubrità dei prodotti alimentari,

Effetti dell'abrogazione

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

...l'immediato retromarcia

- il Consiglio dei Ministri ha approvato il **d.l. 22.3.2021, n. 42**, entrato in vigore il 25 marzo 2021, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare:
- un provvedimento legislativo finalizzato a **impedire** l'effetto abrogativo delle predette disposizioni, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021, avvenuta il 26 marzo 2021.

d.l. 22.3.2021, n. 42

- Gli effetti dell'abrogazione sono stati evitati dal nuovo Governo con il **d.l. 22.3.2021, n. 42**, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare – entrato in vigore il 25 marzo 2021, un giorno prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021 – che ha **reintrodotto gli illeciti alimentari penali e amministrativi della legge n. 283/1962.**

PROSPETTIVE DI RIFORMA



**D.D.L.
A.C. 2427
RECANTE**

- In data 6 marzo 2020, il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge A.C. 2427, recante **“Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari”**

Grazie per
la cortese
attenzione

