

LA RIFORMA DEI REATI A TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA E DELLA SICUREZZA ALIMENTARE. APPUNTI SUL D.D.L. 2427

di Donato Castronuovo

Il contributo, che prende origine da una audizione parlamentare sul disegno di legge in materia di illeciti agro-alimentari, evidenzia gli innovativi punti di forza della riforma progettata, analizza in maniera schematica e puntuale le principali articolazioni della stessa, mettendone in luce i profili maggiormente critici.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Origine e ragioni della riforma. – 3. I contenuti della riforma in tema di sicurezza alimentare e tutela della salute pubblica. – 4. I punti di forza della riforma. – 5. Le modifiche al codice penale in tema di salute pubblica. – 5.1. Nuove intitolazioni per il titolo VI del codice penale e per i primi due capi che lo compongono. – 5.2. Art. 439 - Avvelenamento di acque o di alimenti. – 5.3. Art. 440 - Contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali. – 5.4. Art. 440-bis - Importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolosi. – 5.5. Art. 440-ter - Omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi. – 5.6. Art. 440-quater - Informazioni commerciali ingannevoli o pericolose. – 5.7. Art. 441 - Adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della salute pubblica. – 5.8. Art. 442 - Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate. – 5.9. Art. 444 - Commercio di sostanze alimentari nocive. – 5.10. Art. 443 - Commercio o somministrazione di medicinali guasti. – 5.11. Art. 445 - Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica. – 5.12. Art. 445-bis - Disastro sanitario. – 5.13. Art. 445-ter - Disposizioni comuni. – 6. Le modifiche alla legge n. 283/1962 in tema di sicurezza alimentare. – 6.1. Art. 1-bis (delega di funzioni). – 6.2. Artt. 5 ss. (delitti, contravvenzioni, illeciti amministrativi in tema di sicurezza e di igiene alimentare). – 6.3. La distinzione esterna tra delitti dell'art. 5 e delitti del codice. – 6.4. La distinzione interna tra ipotesi delittuose e contravvenzionali dell'art. 5 e illeciti amministrativi dell'art. 5-ter. – 6.5. Il richiamo al disastro sanitario (art. 5, comma 5). – 6.6. Art. 5-bis (inottemperanza a misure adottate in attuazione del principio di precauzione). – 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Le osservazioni che seguono riguarderanno esclusivamente gli articoli 1 e 6 del disegno di legge n. 2427 di riforma degli illeciti agro-alimentari, attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, ovvero le disposizioni dedicate in maniera specifica alle fattispecie in materia di sicurezza alimentare e di tutela della salute pubblica. Si tratta di disposizioni che, ove approvate, apporterebbero incisive modificazioni al capo II (*Dei delitti di comune pericolo mediante frode*) del titolo VI (*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*) del codice penale, nonché alla legge 30 aprile 1962, n. 283 (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*).

Il disegno di legge presenta, invero, ulteriori e importanti contenuti di riforma: ad esempio, nell'ambito dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (titolo VIII), con speciale riferimento alle ipotesi di frodi alimentari e all'innesto di figure assai innovative come l'agro-pirateria: contenuti ulteriori che qui non saranno presi in considerazione, in quanto estranei allo spettro di tutela che dalla sicurezza degli alimenti si proietta in direzione della salute individuale e collettiva.

Si procederà, conformemente all'occasione che ha originato il presente contributo, a un esame prevalentemente schematico, svolgendo, nei paragrafi 5 e seguenti, osservazioni puntuali sulle principali disposizioni della riforma ora all'esame in Parlamento, con particolare riferimento alla tutela della sicurezza alimentare e della salute pubblica¹. Non senza qualche necessaria premessa, nei paragrafi precedenti, sulle ragioni e sui contenuti della riforma medesima.

2. Origine e ragioni della riforma.

Il disegno di legge oggi all'esame prende origine dal progetto di riforma in materia di illeciti agro-alimentari messo a punto dalla Commissione Caselli nel 2015².

La *sicurezza alimentare* è ormai un bene giuridico dotato di un profilo autonomo all'interno dei più generali beni della *salute individuale e pubblica*, benché sia da questi inseparabile dal punto di vista teleologico e, quindi, delle finalità di tutela. Il diritto dell'Unione europea e, quindi, quello interno sono orientati a perseguire un "elevato livello" di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori di alimenti³. Ciò rende ragione della possibilità di utilizzare lo strumento penalistico di tutela contro le condotte più gravi ed aggressive, anche in una fase prodromica rispetto al danno o al pericolo concreto per la vita o la salute di un singolo o di una moltitudine di individui⁴.

¹ Il contributo prende origine da un'audizione parlamentare svoltasi il 9 settembre 2020 dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sul [d.d.l. A.C. n. 2427 - Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari](#), presentato dal Ministro della Giustizia (Bonafede) e dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (Bellanova) il 6 marzo 2020.

² *Schema di disegno di legge recante "Nuove norme in materia di reati agroalimentari"; Linee guida per lo schema di disegno di legge recante "Nuove norme in materia di reati agroalimentari"*: entrambi i documenti recano la data del 14 ottobre 2015 e sono consultabili in [www.penalecontemporaneo.it](#).

³ Cfr., per tutti, BORGHI (2014), p. 65 ss.

⁴ La sicurezza alimentare presenta sul piano sistematico una riconoscibile "scalarità" o "graduabilità" della tutela, che – come messo in luce (anche da chi scrive) in diversi contributi dottrinali nei lustri precedenti – può essere intesa sia come utilizzo dell'intera gamma di strumenti sanzionatori (illecito amministrativo, contravvenzione, delitto), sia come eterogeneità offensiva (rischio, pericolo astratto, pericolo concreto, fino alle proiezioni dannose del disastro). Anzi tutto, per analisi sistematiche approfondite, si vedano: GARGANI (2013); CORBETTA (2014). Sull'ampia depenalizzazione operata alla fine degli anni Novanta (legge delega n. 205 e d.lgs. n. 507 del 1999), cfr.: PADOVANI (1999), pp. 21 ss., in part. pp. 27-31 (benché il saggio in questione riguardasse il disegno di legge delega, ma in una versione molto simile a quella poi entrata in vigore); PIERGALLINI (2000), pp. 1456 ss.; BERNARDI (2003), pp. 233 ss. Si permetta, inoltre, di rinviare a: CASTRONUOVO (1997), pp. 637 ss.; ID. (2001), pp. 295 ss.; ID. (2005), pp. 101 ss.; ID. (2007) pp. 21 ss.; CANESTRARI e CASTRONUOVO (2015), 128 ss. In prospettiva di riforma, in tempi recenti, ma prima della conclusione dei

Si tratta, dunque, di un diritto sanzionatorio orientato alla prevenzione che esibisce, tuttavia, una notevole estensione di situazioni potenzialmente meritevoli di tutela, le quali vanno *dalla mera precauzione rispetto a rischi (ancora) incerti al disastro avvertito*⁵.

Tali finalità di tutela, così delicate, ma anche assai diversificate nelle situazioni di riferimento, danno conto delle difficoltà di trovare un assetto normativo coerente sul piano sistematico, efficace ed effettivo su quello delle risposte sanzionatorie e, insieme, rispettoso dei principi fondamentali di garanzia⁶.

La riforma in materia trova le sue ragioni nella necessità di un adeguamento politico-criminale alla mutata realtà della produzione, trasformazione e distribuzione agro-alimentare; nella presa d'atto della notevole varietà di situazioni illecite, dalle micro-violazioni ai fenomeni a dimensione macro-criminale; nella caratterizzazione delle violazioni in materia quali illeciti d'impresa.

Assieme a queste, ragioni ulteriori riguardano l'opportunità di un migliore coordinamento sistematico tra le fattispecie delittuose del codice penale e gli illeciti extra-codicistici; ancora, di una più coerente allocazione delle singole fattispecie nell'area propriamente penale (e, all'interno di questa, tra i delitti o le contravvenzioni) oppure, invece, in quella di rilevanza amministrativa, sulla base della diversa carica offensiva; infine, di indirizzo della prassi giurisprudenziale là dove questa evidenzia disfunzionalità applicative, già denunciate dalla dottrina e in parte evidenziate nella relazione illustrativa del disegno di legge⁷.

lavori della Commissione Caselli, si rinvia a: DONINI (2007), p. 201 ss.; FOFFANI *et al.* (2014); DONINI (2013), p. 45 ss.; TUMMINELLO (2013), p. 294 ss.; BERNARDI (2015), p. 155 ss.

⁵ Cfr. DONINI (2015), pp. 21 ss.; ID. (2016), pp. 4 ss., in part. p. 10 ss. (anche per i rinvii ad altri contributi dell'Autore, significativi anche perché riflettono il punto di vista di uno dei principali artefici dello *Schema di d.d.l.* elaborato dalla Commissione Caselli nella parte riguardante la sicurezza alimentare e la tutela della salute pubblica). Tra i contributi sulla riforma prospettata dallo *Schema di d.d.l.* Caselli, si vedano inoltre, tra gli altri: CORBETTA (2015), pp. 1343 ss.; CUPELLI (2015), pp. 1 ss.; MASINI (2015); TUMMINELLO (2016), pp. 280 ss.; TOSCANO (2019), pp. 22 ss.

⁶ Si rinvia anche alla ricerca, condotta dall'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO PENALE, intitolata: *La riforma dei reati contro la persona, nell'ambito della quale l'VIII Gruppo di lavoro si è occupato del tema: Reati contro la salute privata e pubblica e contro l'incolumità privata e pubblica* (referente: M. Donini; componenti: D. Castronuovo, M. Gambardella, A. Gargani, L. Maserà, D. Pulitanò, C. Ruga Riva, S. Zirulia). In particolare, la *Relazione finale* redatta dai componenti dell'VIII Gruppo è dedicata alla riforma dei reati contro la vita e la salute, con riferimento agli specifici settori, a dimensione anche superindividuale, non soltanto della sicurezza del lavoro, dell'ambiente e degli stupefacenti, ma altresì – per quanto qui di interesse – degli alimenti e dei farmaci. La relazione, che è aggiornata alla primavera 2020, è consultabile a questo [link](#). Su uno degli esiti più importanti della ricerca del Gruppo, si veda ora: GARGANI (2020). Nell'ambito della stessa ricerca, sono stati condotti anche studi di diritto comparato, presentati come materiali per il VII Congresso dell'Associazione (Torino, 9-10 novembre 2018). Con specifico riferimento alla sicurezza alimentare, si vedano: MAZZANTI, *Le fonti di tutela penale della sicurezza alimentare nell'ordinamento inglese*; BRAMBILLA, *Analisi delle fattispecie penali in materia di sicurezza alimentare e farmaceutica nell'ordinamento giuridico spagnolo*; FELISATTI, *Il sistema sanzionatorio francese in materia di sicurezza alimentare e di prodotti farmaceutici*; DIAMANTI, *Lavoro, alimenti e farmaci. Breve introduzione alla disciplina penale in Germania* (tutti consultabili [qui](#)). Cfr., inoltre, DIAMANTI (2019), pp. 558 ss.

⁷ Si veda la relazione illustrativa del d.d.l., 2. Cfr. anche le *Linee guida per lo schema di disegno di legge recante "Nuove norme in materia di reati agroalimentari"* (14 ottobre 2015). Nonché CUPELLI (2015), pp. 1 ss.

3. I contenuti della riforma in tema di sicurezza alimentare e tutela della salute pubblica.

La progettata riforma si articola tra il codice penale – mediante modifica del capo II del titolo VI – e la legge speciale sugli alimenti, utilizzando tanto lo strumento sanzionatorio più drastico quanto quello delle sanzioni amministrative.

Segnatamente, secondo l’articolazione progettuale, nel codice, tra i delitti contro la salute pubblica (libro II, titolo VI, capo II), troverebbero collocazione:

i) delitti dolosi e colposi in materia di alimenti, acque e medicinali, strutturati quali reati di comune pericolo concreto “espreso” contro la salute pubblica, che tipizzano in modo innovativo fatti di avvelenamento, contaminazione, adulterazione, corruzione, produzione, distribuzione in senso lato; nonché, colmando le attuali lacune in merito, fatti di omesso ritiro e di comunicazione di informazioni ingannevoli pericolose;

ii) un novissimo delitto di disastro sanitario, “indiziato” da eventi avversi plurimi – almeno tre morti o tre lesioni gravi/gravissime – ulteriormente qualificati dal pericolo grave e diffuso di eventi analoghi ai danni di altre persone.

La legge speciale (n. 283/1962), così come ridisegnata dalla riforma, conterrebbe:

i) ulteriori delitti dolosi di pericolo astratto (pericolo “implicito” nella nocività o nell’essere gli alimenti inadatti al consumo umano, ma senza un pericolo attuale per la salute pubblica), riguardanti condotte riferibili a tutte le fasi della produzione o della distribuzione, oltre che alla falsità o incompletezza delle informazioni fornite; *contravvenzioni colpose* riferibili, in maniera assai innovativa, alle corrispondenti ipotesi delittuose ove realizzate per colpa;

ii) un rinvio al già menzionato delitto codicistico di *disastro sanitario*, per le ipotesi in cui, dai medesimi fatti dolosi di produzione, distribuzione o informazione previsti dalla stessa legge speciale, derivino almeno tre eventi mortali o lesivi con pericolo grave e diffuso di eventi analoghi;

iii) una serie di illeciti amministrativi, collegata a fatti di produzione o distribuzione di alimenti “non genuini” (alimenti privati anche in parte di elementi nutritivi oppure mescolati a sostanze di qualità inferiore o, comunque, dalla composizione non conforme alle norme), oppure di alimenti in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti consentiti, insudiciati o invasi dai parassiti (ma senza caratteri di nocività), oppure, infine, a fatti di inottemperanza a misure di gestione del rischio adottate dalle autorità competenti in attuazione del principio di precauzione.

Appena tratteggiato lo schizzo della riforma, emerge subito uno dei problemi fondamentali che questo o qualsiasi altro articolato di riforma in materia impone di sottoporre ad attenta verifica: quello della coerenza sistematica. In altri termini: *regge* la distinzione tra delitti del codice e illeciti della legge 283/1962 come ridisegnata nel testo progettuale? Inoltre e in maniera parzialmente consequenziale: è una distinzione *praticabile* nella prassi dei controlli amministrativi e in quella giudiziaria?

Anticipo quanto proverò ad argomentare più nel dettaglio da qui a un momento.

La distinzione tra delitti del codice e illeciti (delitti, contravvenzioni e illeciti amministrativi) della legge speciale – a mio avviso, la più complessa delle questioni che il riformatore si trova qui a dover risolvere – regge ed è praticabile solo se è fondata su caratteri strutturali sufficientemente differenziati: caratteri che nel disegno di legge non si rinvencono tanto nelle condotte, che sono sostanzialmente le stesse nel passaggio dai delitti del codice agli illeciti della legge 283 del 1962, ma, tutt'al più, nella struttura offensiva ad esse collegata. Se nei delitti del codice è tendenzialmente richiesta la causazione (o mancata rimozione, nell'ipotesi di omesso ritiro) di un *pericolo comune per la salute pubblica*, nei delitti previsti dall'art. 5, commi 1 e 2, della legge 283 è invece richiesto un requisito di (mera) *nocività* dell'alimento (senza pericolo per la salute pubblica); inoltre, gli illeciti amministrativi della legge 283 riguardano alimenti "irregolari" ma *non ancora nocivi* (art. 5-ter) oppure l'inottemperanza a misure attuative del principio di precauzione (art. 5-bis).

Le osservazioni che seguono dovranno pertanto appuntarsi sulla struttura offensiva delle fattispecie, per come plasmate nel testo all'esame, e sul grado di coordinamento reciproco dei gradualisti ambiti di tutela loro assegnati.

4. I punti di forza della riforma.

Prima di entrare nel dettaglio dell'articolato, è opportuno indicare, semplicemente, quelli che ritengo i sicuri punti di forza della riforma architettata nel disegno di legge, sempre con riferimento esclusivo alla parte relativa alla tutela della salute e della sicurezza alimentare.

Certamente da condividere è, anzi tutto, l'ispirazione generale dell'intervento di riforma, orientato all'adeguamento politico-criminale della disciplina normativa alla mutata realtà della tutela della salute e della sicurezza in questo ambito, fondamentale tanto sul piano dell'esistenza umana quanto su quello economico.

Encomiabile – già e ancor più, per vero, nel Progetto della Commissione Caselli che, come ricordato, sta alla base dell'attuale disegno di legge del Governo – è il tentativo di ricercare una più coerente graduazione offensiva dei fatti e un adeguato coordinamento sistematico tra le singole fattispecie del codice e della legge speciale. Tali obiettivi sono perseguiti sulla base di criteri molteplici: per un verso, valorizzando la diversa carica offensiva dei fatti nel trascorrere dal delitto codicistico a quello *extra codicem* oppure all'illecito amministrativo (alla stregua della caratterizzazione di volta in volta come pericolo concreto per la salute pubblica, di pericolo astratto oppure come situazioni più arretrate di mero rischio); valorizzando altresì, per altro verso, nella legge speciale, la diversa forma psicologica dolosa o colposa per la rilevanza dei medesimi fatti rispettivamente come delitto o soltanto come contravvenzione. Si trattava e si tratta, come anticipato, degli obiettivi più *sfidanti* per gli architetti della riforma in questa materia: sui cui esiti nel testo oggi all'esame, come detto, si dovrà tornare nel proseguo.

Il testo è poi degno di pieno apprezzamento là dove provvede a colmare le lacune di tutela più evidenti, attraverso l'incriminazione dei fatti di omesso ritiro e di

informazioni ingannevoli pericolose, nonché là dove si impegna nel – pur difficoltoso – tentativo di tratteggiare un’ipotesi di disastro sanitario.

Trattandosi di diritto penale d’impresa, e prescindendo qui da osservazioni di dettaglio, convinta adesione merita, a mio avviso, l’estensione della responsabilità agli enti collettivi, corredata, opportunamente, dalla previsione di disposizioni peculiari sul modello organizzativo delle imprese alimentari⁸. Adesione altrettanto convinta merita pure la apposita previsione sulla delega di funzioni all’interno, ancora una volta, di un’impresa alimentare, sulla falsariga dell’istituto già ampiamente sperimentato nel contesto della sicurezza del lavoro⁹.

L’intervento di riforma si fa pienamente apprezzare, infine, per l’impegno ad offrire una risposta sanzionatoria effettiva e proporzionata ai diversi livelli di gravità; e per l’introduzione di una disciplina premiale o riparatoria attraverso meccanismi estintivi del reato o sostitutivi della pena detentiva, pure questi già sperimentati in altri settori di tutela¹⁰.

5. Le modifiche al codice penale in tema di salute pubblica.

Andando rapidamente nel dettaglio delle modifiche proposte, mi limiterò ad alcune osservazioni, quelle che mi sembrano di maggiore rilevanza, su singoli punti del testo, con esclusivo riferimento – sia ribadito – agli interventi previsti agli artt. 1 (*Modifiche al codice penale a tutela dell’incolumità e della salute pubblica*) e 6 (*Modifiche alla legge 30 aprile 1962, n. 283*) del disegno di legge n. 2427.

Procederò in maniera assai schematica, iniziando, secondo una prospettiva “decescente”, dalle modifiche che interessano il codice penale con specifico riferimento ai delitti contro la salute pubblica.

5.1. Nuove intitolazioni per il titolo VI del codice penale e per i primi due capi che lo compongono.

Opportune sono le modifiche alle intitolazioni del titolo VI (*Dei delitti contro l’incolumità e la salute pubblica*, secondo la formulazione proposta) e dei capi I e II, che, abbandonata la attuale e oramai screditata distinzione fondata sul vecchio adagio *aut vi aut fraude delinquitur*¹¹, vengono ri-denominati, rispettivamente, *Dei delitti di comune*

⁸ Cfr. CUPELLI (2016), pp. 47 ss., in part. pp. 50 ss.; MONGILLO (2017), pp. 300 ss., in part. pp. 319 ss. (quest’ultimo anche per l’indicazione di profili problematici, solo in parte risolti dal testo del d.d.l.). Sulla questione dell’integrazione del catalogo dei reati presupposto con specifico riferimento ai reati alimentari, cfr.: SANTORIELLO (2014), pp. 177 ss.; AMARELLI (2016), p. 19; MONGILLO (2017), pp. 300 ss.

⁹ Sul punto, ancora CUPELLI (2016), pp. 304 ss.

¹⁰ Si rinvia anche al testo scritto presentato in occasione dell’audizione sopra menzionata da AMARELLI, *Osservazioni sulla proposta di legge C. 2427 Bonafede-Bellanova recante Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari*.

¹¹ Cfr., per tutti, CADOPPI e VENEZIANI (2016), pp. 193-195.

pericolo contro l'incolumità pubblica e Dei delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali.

Tuttavia, nell'intitolazione del capo II, l'inciso che richiama anche la «sicurezza» degli oggetti materiali delle condotte (acque, alimenti e medicinali) potrebbe essere eliminato, in coerenza con l'intento di differenziare il più nettamente possibile le fattispecie di delitto del codice – orientate alla tutela contro situazioni di pericolo concreto contro la salute collettiva – da quelle della legge 283/1962, dedicate alla tutela della sicurezza del prodotto alimentare contro condotte più anticipate di mero rischio o di pericolo astratto¹². Va pure detto che, con riferimento ai soli medicinali, è comunque presente nel capo II anche una tutela più anticipata, riferibile a situazioni di mera *sicurezza*, non implicanti ancora un *pericolo concreto per la salute collettiva*: è il caso, in particolare, del delitto di commercio o somministrazione di medicinali guasti, previsto dall'art. 443 c.p., il cui testo rimane identico. La residua permanenza nel codice di queste ipotesi, spiegabile forse con il diverso rapporto con la legislazione del settore farmaceutico, non pare però di ostacolo alla modifica qui prospettata.

5.2. Art. 439 - Avvelenamento di acque o di alimenti¹³.

Come sottolinea la stessa relazione illustrativa del disegno di legge¹⁴, con la riscrittura del profilo sanzionatorio dell'art. 439, «si pone fine all'iniquo regime livellante provocato dalla sostituzione della pena di morte con la pena dell'ergastolo, riservando quest'ultima sanzione ai casi in cui dall'avvelenamento derivi la morte di alcuno; il fatto di avere causato l'avvelenamento è, invece, punito con la reclusione non inferiore a quindici anni»¹⁵. La perequazione sanzionatoria si riflette, poi, anche sulla fattispecie di

¹² Per chiarezza, l'intitolazione del capo II dovrebbe perciò essere la seguente: *Dei delitti di comune pericolo contro la salute pubblica.*

¹³ In assenza di altra indicazione, le disposizioni indicate e i testi riprodotti si riferiscono a quelli proposti nel d.d.l. A.C. n. 2427. Segnatamente, questo il testo del progettato art. 439: «*Avvelenamento di acque o di alimenti* – Chiunque avvelena acque o alimenti è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni. / Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica la pena dell'ergastolo».

¹⁴ Relazione illustrativa del d.d.l. A.C. n. 2427, 9.

¹⁵ Sul punto si può segnalare che un analogo intervento "perequativo", che tenga conto della abolizione della pena di morte, meriterebbe la fattispecie delittuosa di *epidemia* contenuta all'articolo immediatamente precedente, ed oggi ridivenuta di inaspettata attualità, almeno nelle discussioni circa la sua (difficile) utilizzabilità nell'epoca della pandemia: l'art. 438 c.p. continua – e continuerebbe anche dopo la eventuale approvazione del d.d.l. in materia di illeciti agroalimentari, che non lo riguarda – a comminare la pena dell'ergastolo per chiunque cagiona un'epidemia (comma 1); mentre, se dal fatto deriva la morte di più persone (comma 2), si applica... sempre l'ergastolo. Trattandosi pur sempre di salute pubblica e dell'articolo che apre il capo II, si poteva intervenire anche sulla risposta sanzionatoria dell'art. 438 (al di là della necessità, palesatasi come non mai negli ultimi mesi, di intervenire *anche* sul precetto). La possibile obiezione circa l'eterogeneità di materia, essendo dedicato il d.d.l. agli illeciti agroalimentari non sembra d'ostacolo, per almeno due ragioni evidenti: *i*) lo stesso d.d.l. riguarda anche i medicinali e non solo gli alimenti; *ii*) il d.d.l. interviene sull'epidemia colposa, rimodulandone la risposta sanzionatoria all'art. 452, n. 1. Piuttosto, viene da chiedersi, in maniera più o meno ironica: se il legislatore non è intervenuto nei circa settantasei anni che ci separano dalla soppressione della pena di morte per i delitti del codice penale ad opera del

avvelenamento colposo, mediante modifica dell'art. 452 c.p.¹⁶.

Quanto alla riscrittura del precetto, il riferimento, nella formulazione proposta dalla riforma, a *qualsiasi tipo di acque* – con soppressione del requisito che attiene al momento di rilevanza delle condotte («prima che siano attinte o distribuite per il consumo», come si legge nel testo vigente) e del requisito della destinazione «all'alimentazione» (testo vigente) o «al consumo pubblico o di una collettività» (testo proposto dalla Commissione Caselli)¹⁷ – potrebbe presentare problemi interpretativi, prefigurati nella stessa relazione illustrativa al disegno di legge. In quest'ultima, tuttavia, si affida esplicitamente – verrebbe da dire: ingenuamente – alla giurisprudenza il compito di distinguere le ipotesi di inquinamento delle acque previste dal codice dell'ambiente (ma anche dall'eco-delitto di inquinamento ambientale previsto al vigente art. 452-*bis* c.p.) da quelle di avvelenamento *ex* 439 c.p., sulla base del diverso bene giuridico e della «portata connotante» del lemma “avvelenamento”¹⁸: dimenticando, forse, la propensione della stessa giurisprudenza, per un verso, a utilizzare in maniera estensiva le disposizioni in tema di avvelenamento (e di corrompimento) delle acque¹⁹; e, per altro verso, la tendenza spesso manifestata ad applicare contemporaneamente – come succede, ad esempio, nel settore della sicurezza del lavoro – tutte le fattispecie disponibili, facendole spesso concorrere tra loro, con fenomeni di eventuale “sovrapenalizzazione” e di “ingorgo sistematico”²⁰.

Pure problematica, da questo punto di vista, mi pare la mancata previsione di un art. 439-*bis*, dedicato alla contaminazione o corruzione di acque o di alimenti, proposto invece nello *Schema di d.d.l.* della Commissione Caselli con la funzione, evidentemente, di distinguere i casi di vero *avvelenamento* da quelli di mera *contaminazione* a seguito, specialmente, di attività industriali²¹: come si vedrà fra un momento, le condotte di

d.lgs.lt. 10 agosto 1944, n. 224, perché pretendere che lo faccia proprio adesso?

¹⁶ Art. 452: «*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 otto anni nei casi di cui all'art. 438 e al secondo comma dell'articolo 439; / 2. con la reclusione da due a sei anni nel caso di cui al primo comma dell'articolo 439. / Quando alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 440, 440-*bis*, 440-*ter*, 441, 443 e 445 è commesso per colpa, si applicano le pene ivi rispettivamente stabilite, ridotte di due terzi»

¹⁷ Il testo dell'art. 439 c.p. proposto nello *Schema di disegno di legge* redatto dalla Commissione Caselli (14 ottobre 2015) faceva infatti espresso riferimento alla destinazione delle acque o alimenti «al consumo pubblico o di una collettività». Si riporta la formulazione completa dell'art. 439 secondo il progetto del 2015: «*Avvelenamento di acque o di alimenti* – Chiunque avvelena acque o alimenti destinati al consumo pubblico o di una collettività è punito con la reclusione non inferiore ad anni quindici. / Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica la pena dell'ergastolo».

¹⁸ Relazione illustrativa del d.d.l. A.C. n. 2427, 9.

¹⁹ Sulla “confusione”, negli indirizzi giurisprudenziali qui evocati, dei due oggetti di tutela, la salute pubblica e l'ambiente, cfr., anche per altri richiami, PULITANÒ (2019), p. 135.

²⁰ Sulla molteplice rilevanza illecita di una stessa violazione come contravvenzione lavoristica prevista dal d.lgs. n. 81/2008, come delitto di comune pericolo previsto dall'art. 437 o 451 c.p., nonché come delitto colposo di omicidio o lesioni, si permetta di rinviare a CASTRONUOVO (2018).

²¹ Questo il testo dell'art. 439-*bis* proposto nello *Schema di disegno di legge* Caselli del 2015: «Contaminazione o corruzione di acque o di alimenti – Chiunque contamina o corrompe acque o alimenti destinati al consumo pubblico o di una collettività, rendendoli concretamente pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni».

contaminazione sono inserite, nel disegno di legge ora all'esame, nell'art. 440 assieme a quelle di adulterazione e di corruzione.

A questo proposito, sarebbe comunque da non perdere l'occasione di offrire una definizione legale di "avvelenamento" correttiva di prassi giudiziarie recenti e assai discutibili, che vorrebbero confondere nell'avvelenamento, che è delitto perfettamente equiparabile sul piano sanzionatorio alla *strage*²², anche ipotesi di mera contaminazione agro-alimentare a seguito di immissioni industriali nell'ambiente circostante, quindi nelle acque o sui pascoli etc.²³

Una definizione che, a mio parere, potrebbe avere una formulazione dal tenore simile a questa: «*Per avvelenamento, ai fini del presente articolo, si intende l'immissione, in qualunque forma, di sostanze tossiche nelle acque o negli alimenti, in misura idonea a causare la morte o le lesioni gravi o gravissime in caso di consumo in quantità normali delle stesse acque o alimenti avvelenati o dei loro derivati*».

5.3. Art. 440 - Contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali.

Richiamato quanto detto sopra a proposito della *contaminazione*, accorpata nel testo dell'art. 440 assieme alle condotte di *adulterazione* e *corruzione*, si precisa che, come anticipato, tale soluzione apparirebbe maggiormente plausibile soltanto in presenza di una norma definitoria dei fatti di avvelenamento, in grado di evitare confusioni interpretative tra tali nozioni²⁴.

Ciò detto, e ricordata la rilevanza anche colposa delle stesse condotte in forza dell'art. 452, un solo rilievo ulteriore, di segno positivo. Opportuna pare la scansione tra i due commi operata sul piano dei soggetti attivi: reato comune, la fattispecie del primo comma riguardante condotte di contaminazione, adulterazione o corruzione "pericolose", realizzabili da chiunque; reato a soggettività ristretta («chiunque, nell'ambito di un'attività d'impresa, produce...»), quella del secondo comma, riferibile a condotte parimenti pericolose, ma realizzate in fase di produzione.

²² La *strage* è però fattispecie maggiormente caratterizzata sul piano soggettivo, là dove richiede, in più, la finalità di uccidere. La pena di identica severità comminata per l'avvelenamento "si giustifica" solo dando al fatto, oggettivamente considerato, la sua caratura di gravità, trattandosi, in fondo, di uno dei più gravi delitti contro l'incolumità pubblica: una sorta di «attentato criminale contro l'incolumità pubblica, di gravità pari (o prossima) a quella dei delitti di *strage* e di *epidemia*» (così PULITANÒ (2019), p. 134), rispetto al quale dovrebbero restare del tutto estranee vicende di *contaminazione* industriale seriale.

²³ Cfr., per es., il capo di imputazione riguardante l'avvelenamento nel caso ILVA, sul quale RUGA RIVA (2015), pp. 149 ss.

²⁴ Art. 440: «*Contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali* – Chiunque contamina, adultera o corrompe acque destinate all'alimentazione, alimenti o medicinali, rendendoli pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. / La stessa pena si applica a chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, produce, tratta o compone alimenti, medicinali o acque destinate all'alimentazione in violazione delle leggi o dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare o dei medicinali o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, rendendoli pericolosi per la salute pubblica».

5.4. Art. 440-bis - *Importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolosi.*

La fattispecie, che «raggruppa e sostituisce» quelle dei vigenti artt. 442 (*Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate*) e 444 (*Commercio di sostanze alimentari nocive*), riguarda le condotte di successiva commercializzazione dei prodotti resi pericolosi per la salute pubblica mediante avvelenamento (art. 439) oppure contaminazione, adulterazione o corruzione (art. 440), e si applica all'infuori dei casi di concorso in tali reati²⁵.

Ricordato che anche questa fattispecie prevede l'ipotesi colposa all'art. 452, comma 2, ci si limita a riportare in nota il testo del delitto doloso, senza formulare alcuna osservazione ulteriore²⁶.

5.5. Art. 440-ter - *Omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi.*

Si tratta di due fattispecie omissive dolose – punibili anche nella forma colposa in virtù del solito art. 452, comma 2 – che colmano, opportunamente, una lacuna di tutela dell'ordinamento interno, dando piena attuazione al regolamento (CE) 178/2002. La prima consiste nell'omesso ritiro o richiamo o nell'omessa informazione delle autorità competenti; la seconda, nell'inosservanza dei provvedimenti dati dall'autorità finalizzati all'eliminazione del pericolo per il consumo degli alimenti, dei medicinali o delle acque²⁷.

La formulazione proposta suscita qualche dubbio sul piano dei soggetti attivi.

Anzitutto, essendo letteralmente limitata all'*operatore del settore alimentare o del commercio* a conoscenza della pericolosità di alimenti o medicinali (comma 1), sembra lasciare fuori dall'obbligo di ritiro – in quanto non espressamente indicato – l'*operatore*

²⁵ Relazione illustrativa del d.d.l., 10.

²⁶ Art. 440-bis: «*Importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolosi* – Fuori dei casi di concorso nei reati previsti dagli articoli 439 e 440, chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce alimenti, medicinali o acque avvelenati, contraffatti, adulterati, contaminati, corrotti, ovvero prodotti, trattati o composti in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare o dei medicinali o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da due a otto anni».

²⁷ Art. 440-ter: «*Omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi* – Fuori dei casi di concorso nei reati previsti dagli articoli 440 e 440-bis, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni l'operatore del settore alimentare o del commercio che, essendo a conoscenza della pericolosità del consumo di alimenti, medicinali o acque da lui detenuti o alienati, omette di provvedere immediatamente al loro ritiro dal mercato o al richiamo presso gli acquirenti o gli attuali detentori oppure di informare immediatamente le autorità amministrative competenti per la sicurezza degli alimenti, delle acque e dei medicinali. / Alla stessa pena soggiace l'operatore del commercio che non osserva i provvedimenti dati dall'autorità competente per l'eliminazione del pericolo di cui al primo comma».

del settore farmaceutico in relazione ad attività non ricomprese in quelle del commercio ma riguardanti più strettamente la *produzione di medicinali*.

Il comma 2, poi, quanto all'obbligo di osservare i provvedimenti dell'autorità finalizzati all'eliminazione del pericolo, è pure limitato soltanto all'*operatore del commercio* e non anche al *produttore* in senso stretto (che detenga o abbia alienato, in questa seconda ipotesi, medicinali o alimenti pericolosi).

Parrebbe opportuna, perciò, una riformulazione dei soggetti attivi di questi *reati propri*, in maniera da estendere la rilevanza penale anche alle ipotesi di produttori di medicinali che omettano il ritiro, il richiamo o di informare le autorità; nonché ai casi di produttori di alimenti o di medicinali inosservanti rispetto ai provvedimenti diretti alla rimozione del pericolo.

5.6. Art. 440-quater - *Informazioni commerciali ingannevoli o pericolose*²⁸.

Anche questa fattispecie dolosa colma una lacuna di tutela penale; e anch'essa conosce la parallela ipotesi colposa (art. 452, comma 2).

Un solo rilievo: per evitare equivoci interpretativi circa l'essenzialità del pericolo concreto, meglio tornare all'intitolazione del Progetto Caselli, sopprimendo la disgiuntiva "o" nella rubrica e intitolando l'articolo 440-*quater*: «Informazioni commerciali ingannevoli pericolose»; oppure facendo ricorso alla più breve formulazione: «Informazioni commerciali pericolose».

5.7. Art. 441 - *Adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della salute pubblica*²⁹.

Nessun rilievo sulle modifiche proposte.

Un solo rilievo, invece, "in negativo", ovvero su un aspetto che non è modificato e che si potrebbe invece modificare: per ragioni di pulizia concettuale e per non ingenerare equivoci sulla reale portata offensiva della fattispecie, che è e rimane un reato di pericolo contro la salute pubblica, sarebbe opportuno sostituire nell'intitolazione

²⁸ Art. 440-*quater*: «*Informazioni commerciali ingannevoli o pericolose* – Chiunque, fuori dei casi previsti dagli articoli 440-*bis*, 440-*ter*, 441 e 443, mediante informazioni commerciali false o incomplete riguardanti alimenti, acque o medicinali pregiudica la sicurezza del loro consumo con pericolo per la salute pubblica è punito con la reclusione da uno a quattro anni».

²⁹ Art. 441: «*Adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della salute pubblica* – Chiunque adultera o contraffà, in modo pericoloso alla salute pubblica, cose destinate al commercio, diverse da quelle indicate nell'articolo 440, è punito con la reclusione da uno a cinque anni o con la multa non inferiore a euro 309. / Alla stessa pena soggiace chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, senza essere concorso nell'adulterazione o nella contraffazione, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce le cose indicate nel primo comma, contraffatte o adulterate in modo pericoloso per la salute pubblica».

l'inciso «*in danno della salute pubblica*» con «*in modo pericoloso per la salute pubblica*», così da rispecchiare pedissequamente anche il contenuto del fatto tipico.

5.8. *Art. 442 - Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate.*

Per l'attuale art. 442 è prevista, come già accennato, l'abrogazione espressa, ma i fatti corrispondenti sono "assorbiti" nel nuovo art. 440-bis.

5.9. *Art. 444 - Commercio di sostanze alimentari nocive.*

Anche l'art. 444 vigente verrebbe abrogato, benché il suo contenuto precettivo sia recuperato, ancora una volta, nel nuovo art. 440-bis.

5.10. *Art. 443 - Commercio o somministrazione di medicinali guasti.*

Il contenuto della disposizione non è toccato dalle modifiche previste dal disegno di legge all'esame, permanendo dunque identico a quello vigente.

Mi limito a precisare che, contrariamente a quanto si adombra nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato e della Camera riguardante il disegno di legge, la fattispecie non sembra sovrapporsi ai fatti dell'art. 440-bis (*Importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolosi*), in quanto l'art. 443 non richiede, al contrario del primo, il requisito del *pericolo per la salute pubblica*³⁰.

La fattispecie qui in esame, meno grave, si riferisce, quindi, a situazioni riguardanti la *sicurezza del medicinale*, prodromiche alla creazione del pericolo concreto per la salute pubblica.

5.11. *Art. 445 - Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica.*

Anche questa fattispecie in tema di medicinali rimarrebbe identica a quella oggi vigente. Nessuna osservazione.

5.12. *Art. 445-bis – Disastro sanitario*³¹.

Una delle innovazioni più rappresentative del Progetto Caselli e oggi del disegno di legge, questa fattispecie assume un significato persino sperimentale nell'ordito

³⁰ SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier. Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari*. A.C. 2427, XVIII Legislatura, 26 maggio 2020, 13.

³¹ Art. 445-bis: «Disastro sanitario – Quando dai fatti di cui agli articoli 440, 440-bis, 440-ter, 440-quater, 441,

complessivo della riforma: si tratta, infatti, di un reato aggravato dall'evento – colposamente causato – consistente nella verifica di almeno tre morti o lesioni gravi o gravissime, accompagnata dal pericolo grave e diffuso di ulteriori eventi dannosi per la vita e la salute³².

È assai meritevole, va subito osservato, l'intento di rendere tassativa l'ipotesi del disastro contro la salute pubblica mediante l'*indicatore* dell'evento lesivo o mortale plurimo, a carico di tre o più soggetti. Permane tuttavia qualche dubbio sul fatto che la formulazione escogitata riesca nell'intento, indicato nelle *Linee guida* che accompagnano il Progetto della Commissione Caselli, di affidare a tale evento lesivo il ruolo di mero *indice di "disastrosità"* – ovverosia: di indicatore della natura disastrosa dell'evento – e non di elemento di tipicità della fattispecie, poiché non ricompreso dal punto di vista sanzionatorio nella cornice edittale.

Fermo che l'evento del *pericolo grave e diffuso di eventi lesivi* debba restare quale elemento di fattispecie del disastro sanitario, si potrebbe forse assegnare al requisito dei tre o più eventi lesivi la natura di esplicito indicatore del disastro stesso, come avviene nel (diversissimo) delitto di "caporalato" – art. 603-bis c.p., in tema di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – in cui si utilizzano degli indici di sfruttamento quali requisiti non di tipicità, ma "di contestualizzazione" del tipo (anche se non può essere sottaciuto che quella formulazione è piuttosto criticata in dottrina). In questo senso, si potrebbe incorporare dal comma 1 il riferimento all'evento avverso plurimo, inserendolo in un comma 2 in cui si precisi che «È *indice della natura disastrosa dell'evento di pericolo previsto al comma precedente la verifica della lesione grave o gravissima o della morte di tre o più persone accertata anche su base epidemiologica*».

Secondo l'intenzione dei redattori del Progetto, gli almeno tre eventi lesivi o mortali potrebbero imputarsi sulla base *anche* di una causalità epidemiologica e non necessariamente individuale, in ragione del giusto rilievo secondo il quale questo è un *reato di pericolo comune*, e non un reato di danno contro la persona come, invece, le lesioni o l'omicidio (quindi basterebbe l'incremento di mortalità o morbilità accertato su base epidemiologica). L'inciso finale nel comma qui prospettato («accertata anche su base epidemiologica») avrebbe il senso di esplicitare tale modalità di accertamento causale. Come noto, le indagini epidemiologiche sono solitamente svolte su popolazioni di una certa ampiezza numerica: per stabilire l'incremento *epidemiologicamente rilevante* difficilmente si utilizzano cifre di poche unità *in più* di soggetti lesi rispetto a quelli attesi nel gruppo di riferimento. D'altronde, con poche unità di soggetti effettivamente lesi diviene anche più "difficile" accertare i requisiti di gravità e diffusività del pericolo per altri soggetti eventualmente esposti.

Se invece questi tre o più eventi lesivi potessero, in specifici casi concreti, essere imputati sulla base della causalità individuale, allora sarebbero applicabili in concorso i

443 e 445 derivano per colpa la lesione grave o gravissima o la morte di tre o più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone, si applica la pena della reclusione da sei a diciotto anni».

³² Riflessioni sulla nozione di disastro sanitario, precedenti rispetto alla riforma Caselli, si rinvengono in GARGANI (2014), pp. 601 ss.

delitti corrispondenti di omicidio o lesioni³³. Sorge allora una domanda: in questo secondo caso (causalità individuale) non sarebbe meglio affidare la tutela per i casi in questione a un *delitto aggravato dall'evento*, costruito sulla falsariga dell'art. 452-ter c.p. a proposito degli eventi morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale? (Esplicitando anche, però, questa volta, che gli eventi di morte o lesioni debbono essere *causati per colpa*, non essendo sufficiente – ai fini del principio di colpevolezza – la formulazione utilizzata nel menzionato eco-delitto aggravato dall'evento, che si limita a dire «se deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, la lesione o la morte...»).

Quest'ultimo modello, che potrebbe sostituire quello ora progettato, avrebbe il pregio di una più puntuale corrispondenza tra crescente gravità dell'evento lesivo e sanzione comminata, potendosi differenziare la pena, come nell'eco-delitto previsto dall'art. 452-ter c.p., a seconda della gravità degli eventi lesivi o del loro combinarsi con quello mortale³⁴. Con esso, tuttavia, si rinunciarebbe alla possibilità di utilizzare un accertamento su base epidemiologica, che invece sembrerebbe coerente con la struttura "fenomenologica" del disastro sanitario quale evento di pericolo "collettivo".

Secondo una ulteriore e diversa prospettazione che qui si vuole ipotizzare, si potrebbe formulare il disastro sanitario facendo riferimento esclusivamente alla *gravità e diffusività del pericolo colposamente cagionato, in ragione del numero di persone concretamente esposte e che hanno subito danni alla salute nonché della gravità degli stessi*.

La formulazione del delitto di disastro sanitario potrebbe allora assomigliare a questa: «Quando dai fatti di cui agli artt. 440, 440-bis, 440-ter, 440-quater, 441, 443 e 445 deriva per colpa un disastro sanitario, si applica la pena della reclusione.../ Ai fini del presente articolo, costituisce disastro sanitario l'aver cagionato un concreto pericolo per la salute pubblica dotato di particolare gravità e diffusività in ragione del numero di persone effettivamente esposte, in presenza comunque di eventi dannosi a carico della vita o di gravi eventi dannosi a carico della salute di una pluralità di persone».

Una tale definizione sarebbe incentrata sull'*evento di pericolo concreto dotato di particolare gravità e diffusività*, rendendo allo stesso tempo più chiara, forse, la funzione di "indicatori del disastro" che si vuole affidare (al numero di persone esposte e) alla ricorrenza degli eventi dannosi plurimi. L'indefinitezza della pluralità delle vittime effettivamente lese (più di uno) risolverebbe le perplessità che potrebbe suscitare l'arbitrarietà del numero (almeno tre) individuato nel disegno di legge: perché non due,

³³ Su talune peculiarità dell'accertamento causale nel settore in esame, si rinvia alle acute considerazioni svolte in VALLINI (2014), pp. 485 ss.

³⁴ Per comodità di lettura, si riporta il testo del vigente art. 452-ter: «Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale - Se da uno dei fatti di cui all'articolo 452 bis deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni. / Nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti».

se ciò che definisce davvero la tipicità del disastro non sono questi eventi dannosi, ma quello di pericolo per la salute pubblica? Quest'ultima formulazione sarebbe indubbiamente meno tassativa di quella proposta nel disegno di legge, ma affiderebbe la descrizione del disastro sanitario a una formula dotata comunque di una – forse ancora accettabile – caratterizzazione fattuale in funzione della “pregnanza semantica” dei termini utilizzati (*pericolo concreto di particolare gravità e diffusività in ragione del numero di persone esposte*).

Ritengo, infine, che, al contrario dei risultati di danno individuale tipici dell'omicidio e delle lesioni, l'evento di pericolo grave e diffuso (già per come previsto dalla formulazione del disegno di legge), in quanto *evento collettivo*, possa essere accertato sulla base di una *causalità collettiva* che si serva quindi di (corrette) indagini epidemiologiche. Questione aperta rimane se valga la pena di esplicitare tale modello di accertamento nel testo dell'articolo, in quanto potrebbe sorgere il problema di quali tipi di indagini epidemiologiche rilevano ai fini della responsabilità penale³⁵.

5.13. Art. 445-ter - Disposizioni comuni³⁶.

Le tre norme definitorie che si vogliono introdurre tra le disposizioni comuni sembrano coerenti con la disciplina formulata nel disegno di legge e, quindi, opportune. In particolare, dovrà tornarsi brevemente in seguito, a proposito della distinzione tra delitti del codice e illeciti della legge n. 283/1962, sui criteri dettati per le *modalità di valutazione* e il *tempo dell'accertamento* del pericolo per la salute pubblica. Ci si limita qui a registrare l'intento di limitare la tipicità dei fatti delittuosi del codice, quanto ai *consumi cumulativi*, a quelli legati alle stesse condotte già realizzate: in altri termini, restano fuori dall'area di rilevanza codicistica *consumi seriali successivi* a quelli riguardanti i prodotti già oggetto della commercializzazione.

Per il resto, ribadita l'opportunità di tali definizioni, semmai, come già detto a proposito dell'*avvelenamento* e del *disastro sanitario*, e come ancora si dirà in relazione alla nozione di *alimento nocivo*, lo sforzo definitorio potrebbe essere incrementato introducendone altre.

³⁵ Sui requisiti di «scientificità» delle indagini epidemiologiche, anche per riferimenti alla letteratura sul tema, ZIRULIA (2018), pp. 264 ss.

³⁶ Art. 445-ter: «Disposizioni comuni – Agli effetti delle disposizioni di cui al presente capo: / 1. il pericolo per la salute pubblica è valutato tenendo conto anche dei consumi cumulativi in quantità normali delle acque, degli alimenti e dei medicinali distribuiti o venduti ed è accertato con riferimento al tempo della loro distribuzione, vendita o messa in circolazione per il consumo; / 2. l'alimento si considera adulterato o trattato in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare anche quando le condotte di cui all'articolo 440 sono poste in essere tramite la somministrazione all'animale vivo o l'utilizzazione in relazione al vegetale prima della raccolta di sostanze vietate o in quantità eccedenti quelle consentite; / 3. l'alimento si intende inadatto al consumo umano quando è putrefatto, deteriorato, decomposto o contaminato».

6. Le modifiche alla legge n. 283/1962 in tema di sicurezza alimentare.

Veniamo, infine, alle modifiche che si progetta di apportare alla legge n. 283/1962, contenute nell'art. 6 del disegno di legge, seguendo la stessa analisi schematica utilizzata per quelle riguardanti il codice.

Un dubbio preliminare riguarda la “coerenza” delle progettate disposizioni penali *extra codicem* con il principio della riserva di codice dell'art. 3-bis c.p., introdotto dal d.lgs. n. 21 del 2018. Si potrebbe infatti dubitare che la legge n. 283 (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*) rientri nell'eccezione prevista dall'art. 3-bis, ovverosia che la stessa, in realtà, non disciplini «in modo organico la materia» della disciplina igienica degli alimenti – come avverrebbe in presenza di un testo unico o di un codice degli alimenti – in quanto alla medesima materia concorrono numerosi altri provvedimenti legislativi³⁷.

Tuttavia, la “deroga” al principio (di legge ordinaria) della riserva di codice pare “motivabile” in virtù della “scalarità” della tutela della sicurezza alimentare, che nella legge speciale si svolge dagli illeciti amministrativi a quelli delittuosi, passando per le contravvenzioni; in virtù, ancora, della sua relazione “strumentale” rispetto alla tutela del bene codicistico di categoria della salute pubblica; in virtù, infine, della sostanziale conoscibilità complessiva della (peraltro già pre-esistente e soltanto modificata) disciplina *extra codicem* profilata nel disegno di legge, anche in virtù dei destinatari (per lo più specifici): conoscibilità che, al di là della necessaria verifica puntuale sui contenuti dei singoli precetti, non pare minore di quella che si avrebbe se la stessa regolamentazione fosse tutta confinata nel codice penale³⁸.

6.1. Art. 1-bis (*delega di funzioni*)³⁹.

Si tratta di una disposizione innovativa – disegnata sul modello dell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza del lavoro – che si mostra come del tutto opportuna, trattandosi, anche in questo settore, di diritto penale d'impresa.

³⁷ Anche se molti di tali provvedimenti non riguardano in senso stretto la sicurezza alimentare (lo rileva DONINI (2015), p. 23), ma la disciplina talora minuziosa anche di specifiche categorie merceologiche (qualche volta anche in punto di igiene), resta tuttavia il dato certo dell'assenza di un testo unico o di un codice alimentare, e comunque di una sede di regolamentazione organica. In ogni caso, tra i provvedimenti di una certa rilevanza (contenenti sanzioni amministrative), riguarda senza dubbio la sicurezza alimentare il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, *Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare*.

³⁸ Cfr. TOSCANO (2019), pp. 36 ss.

³⁹ Art. 1-bis. – «1. La delega di funzioni da parte del titolare di un'impresa alimentare, come individuata ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, o, comunque, da parte del soggetto che ne esercita i poteri gestionali, decisionali e di spesa, è ammessa alle seguenti condizioni: / a) che la delega risulti da atto scritto recante data certa; / b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza occorrenti in relazione alla specifica natura delle funzioni delegate; / c) che la delega attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e

La complessità sul piano organizzativo ed operativo delle attività di produzione e di distribuzione alimentare, sia nella dimensione globalizzata del commercio internazionale sia in quella più localizzata, pone, come noto, notevoli problemi di individuazione del soggetto attivo delle fattispecie di illecito, a fronte della “normalità” di situazioni di plurisoggettività diacronica e sincronica. Ne deriva una rarefazione del principio di personalità nei moduli ricostruttivi della responsabilità penale, in funzione della frammentazione dei centri di competenza e dei garanti⁴⁰.

Anche in questo ambito produttivo, come più in generale nei contesti “organizzati”, la codificazione di strumenti “organizzativi” potrebbe/dovrebbe apportare benefici, offrendo – sia agli operatori economici del settore sia alle agenzie pubbliche di vigilanza o alla magistratura requirente e giudicante – una “codificazione” chiara dell’istituto del trasferimento di funzioni; strumento organizzativo che, come noto, è non solo frequentissimo nella prassi, ma che si rivela spesso un indispensabile modello di gestione operativa delle attività economiche, comprese quelle della produzione e distribuzione alimentare.

6.2. Artt. 5 ss. (*delitti, contravvenzioni, illeciti amministrativi in tema di sicurezza e di igiene alimentare*).

Le disposizioni degli artt. 5 e seguenti della legge speciale contengono norme centrali nelle strategie di tutela della sicurezza alimentare, già a diritto vigente.

Lo erano anche più, per vero, nello *Schema di disegno di legge* della Commissione Caselli del 2015, che proponeva una scansione offensiva assai innovativa che – per la scelta della rilevanza a titolo di delitto o di contravvenzione o di mero illecito amministrativo – era cadenzata attorno a criteri plurimi: la tipologia di attività produttiva o di distribuzione (all’ingrosso/al dettaglio); l’elemento soggettivo (doloso/colposo); la situazione di mero rischio (certo/incerto).

La struttura offensiva delle fattispecie speciali *extra codicem* è inoltre fondamentale per distinguere questi fatti dai delitti di pericolo concreto contro la salute pubblica allocati nel codice.

controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; / d) che la delega attribuisca al delegato l’autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; / e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto. / 2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità. / 3. La delega di funzioni non esclude l’obbligo di vigilanza a carico del titolare in ordine al corretto svolgimento delle funzioni trasferite da parte del delegato. L’obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione ai sensi dell’articolo 6-bis del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. / 4. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il titolare, delegare specifiche funzioni in materia di sicurezza degli alimenti e di lealtà commerciale alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l’obbligo di vigilanza a carico del delegante in ordine al corretto svolgimento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate».

⁴⁰ In generale, sulle posizioni di garanzia nel settore alimentare, CORNACCHIA (2014), pp. 457 ss.

6.3. La distinzione esterna tra delitti dell'art. 5 e delitti del codice.

Nel testo del disegno di legge, l'art. 5 della legge n. 283⁴¹ è ancora innovativo e centrale, ma sembra aver perso in *nettezza*, anzi tutto, la distinzione tra i delitti codicistici e il delitto dell'art. 5, comma 1, della legge speciale, il quale riguarda, come negli artt. 440 e 440-bis c.p. nella formulazione ipotizzata dal d.d.l., pur sempre *alimenti nocivi o inadatti al consumo umano*. E ciò soprattutto perché è venuto meno il criterio di distinzione fondato sulla tipologia dell'attività produttiva/di distribuzione, che nel Progetto Caselli serviva per elevare a delitto solo le ipotesi dolose connesse alla commercializzazione *all'ingrosso*, restando contravvenzionali quelle della commercializzazione *al dettaglio*.

Sembra difficile, del resto, che questo *delitto di pericolo astratto* – anticipato rispetto a quello dell'art. 440 c.p., che prevede un pericolo concreto e più avanzato rispetto alla possibile lesione *in incertam personam* – possa essere allocato nel codice penale. Basti osservare come è articolata la scansione offensiva del bene della sicurezza alimentare nella legge 283: delitto per le ipotesi dolose (art. 5, commi 1 e 2); contravvenzione per le ipotesi colpose (art. 5, comma 3); illecito amministrativo per le ipotesi di alimenti non genuini, "irregolari" o comunque in cattivo stato di conservazione (art. 5-ter); ancora illecito amministrativo per l'inottemperanza a provvedimenti attuativi del principio di precauzione (art. 5-bis).

L'unico requisito di *differenziazione esterna*, cioè tra codice e legge speciale, resta dunque l'assenza, nelle previsioni di quest'ultima, di un concreto pericolo per la salute pubblica: il dubbio, tuttavia, è se la giurisprudenza potrà/saprà/vorrà gestire in maniera

⁴¹ Art. 5 – «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, prepara, produce, trasporta, importa, esporta, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, detiene per il commercio, somministra o commercializza con qualunque modalità alimenti, comprese acque e bevande, che, per inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti oppure per il cattivo stato o l'inidoneità delle condizioni di conservazione, per i trattamenti subiti, per l'alterazione ovvero per la presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, risultano nocivi o inadatti al consumo umano, anche soltanto per particolari categorie di consumatori, è punito con la pena della reclusione da uno a tre anni. / 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la stessa pena di cui al comma 1 si applica quando, a causa della falsità o incompletezza delle informazioni commerciali fornite in relazione agli alimenti, il loro consumo risulta nocivo, anche soltanto per particolari categorie di consumatori. / 3. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono commessi per colpa si applica la pena dell'arresto da sei mesi a due anni. / 4. Quando il fatto, in relazione al grado di nocività dell'alimento o alla sua quantità, è di particolare gravità, la pena è aumentata; quando, in relazione ai medesimi parametri, il fatto risulta di particolare tenuità, la pena è diminuita. 5. Quando dai fatti di cui ai commi 1 e 2 conseguono per colpa gli eventi di cui all'articolo 445-bis del codice penale, si applica la pena ivi prevista. / 6. In caso di condanna per i reati di cui ai commi 1, 2 e 5 del presente articolo, si applicano l'articolo 36 e il quarto comma dell'articolo 448 del codice penale. / 7. Agli effetti della presente legge, l'alimento: / a) si considera trattato in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare anche quando le condotte di cui al comma 1 sono poste in essere tramite la somministrazione all'animale vivo o l'utilizzazione in relazione al vegetale prima della raccolta di sostanze vietate o in quantità eccedenti quelle consentite; / b) si intende inadatto al consumo umano quando è putrefatto, deteriorato, decomposto o contaminato».

coerente al disegno del legislatore queste fattispecie, fondate, comunque, su un requisito offensivo per la sicurezza alimentare (la *mera nocività*) la cui distinzione rispetto a quello codicistico (la *nocività pericolosa* per un numero indeterminato di persone, accertata al momento della distribuzione) pare non agevole: ancor meno per gli operatori di polizia amministrativa e giudiziaria. Da qui l'invito, già anticipato poco sopra, a considerare l'opportunità di una definizione di *nocività*: compito, tuttavia, non agevole, anche perché nemmeno la giurisprudenza pare offrire formulazioni abbastanza univoche (sul punto si veda *infra*).

Alla luce di tutti questi rilievi, venuta meno la dimensione *all'ingrosso* dell'attività produttiva o di commercializzazione e considerati anche i modesti limiti edittali prefigurati nel disegno di legge per le ipotesi delittuose "speciali" dell'art. 5, commi 1 e 2 (reclusione da uno a tre anni), sembrerebbe consigliabile degradare le stesse a fattispecie contravvenzionali anche nella forma dolosa di realizzazione, punendole con la pena del solo arresto⁴². Anche se, è il caso di segnalarlo, ciò significa vanificare una delle innovazioni tecnicamente più interessanti esibite dallo *Schema di disegno di legge* elaborato dalla Commissione Caselli nel 2015, rappresentata dalla distinzione tra titolo delittuoso e titolo contravvenzionale sulla base del differente elemento soggettivo doloso e, rispettivamente, colposo.

Quale che sia la forma di reato, che le fattispecie dei primi due commi dell'art. 5 restino delitto o siano invece degradate a contravvenzioni, resta la questione di come rendere meno "liquida" la distinzione rispetto ai delitti del codice. A questo scopo, anziché impegnarsi in una difficile definizione generale di "nocività", si potrebbe in ogni caso e quantomeno esplicitare che la *mera nocività* (si legga: nocività senza *attuale* pericolo per la salute pubblica) dell'art. 5, commi 1 e 2, è valutata tenendo conto di potenziali consumi cumulativi, in quantità normali, successivi al fatto e da questo indipendenti – a differenza della *nocività pericolosa* (per la salute pubblica) prevista nei delitti del codice che, stando al testo del proposto art. 445-ter, è invece valutata tenendo conto anche dei consumi cumulativi, ma accertati già al tempo della distribuzione, vendita o messa in circolazione. In sostanza, poiché nei delitti del codice il pericolo per la salute pubblica da *effetti cumulativi* deve essere attuale, in quanto collegato al possibile consumo di quegli stessi prodotti già venduti, e non invece a potenziali consumi seriali successivi e indipendenti da quella commercializzazione, si tratterebbe di rendere esplicito, con una disposizione parallela a quella del codice, che per le fattispecie criminose dell'art. 5 la nocività è invece valutata in relazione a possibili effetti cumulativi collegati a consumi successivi e indipendenti rispetto alla violazione *de qua*⁴³.

⁴² Ovviamente estendendo così anche a queste ipotesi, una volta "ri-trasformate" in contravvenzioni, il meccanismo premiale introdotto dal d.d.l. all'art. 12-*quater* della legge n. 283/1962: si tratta della sostituzione in pena pecuniaria della pena detentiva dell'arresto irrogata nei limiti dei due anni, qualora il contravventore abbia neutralizzato la fonte di rischio, con successiva estinzione del reato decorsi tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza (cfr., in merito, AMARELLI, *Osservazioni sulla proposta di legge C. 2427 Bonafede-Bellanova*, cit., 7 ss., in part. 10 ss., là dove l'A. propende addirittura per una estensione del meccanismo estintivo anche ai delitti dell'art. 5, commi 1 e 2).

⁴³ In generale, sul carattere seriale dell'offensività nella tutela della salute dei consumatori, cfr. già PETRINI (1990), in part. p. 133.

6.4. *La distinzione interna tra ipotesi delittuose e contravvenzionali dell'art. 5 e illeciti amministrativi dell'art. 5-ter.*

Non pare agevole neppure la distinzione “interna” alla legge speciale, quella tra il delitto dell’art. 5, comma 1, e l’illecito amministrativo dell’art. 5-ter, comma 2, poiché le condotte – anche in questo caso – sono pressoché identiche: l’unica differenza è affidata all’assenza nell’illecito amministrativo e alla presenza in quello penale del requisito della (mera) *nocività*⁴⁴.

Come si vede, il riferimento alla nocività si trova sia nei delitti del codice (là dove però deve veicolare ulteriormente il pericolo per la salute pubblica), sia in quello dell’art. 5 (nocività senza pericolo per la salute pubblica), e serve, in negativo, a distinguere i reati dall’illecito amministrativo dell’art. 5-ter, comma 2: alimenti in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti, insudiciati o invasi da parassiti, proprio come nel delitto previsto dalla legge speciale, ma senza essere anche nocivi.

Si richiamano, perciò, le osservazioni che precedono circa l’opportunità di differenziare in maniera più esplicita le *diverse forme di nocività*: quella in grado di produrre una attuale pericolosità concreta per la salute pubblica, riguardante i delitti del codice; e quella non attualmente pericolosa, appannaggio dei delitti della legge n. 283. Tale chiarificazione gioverebbe anche alla lettura interpretativa dei rapporti, “interni” alla legge speciale, tra contravvenzioni e illeciti amministrativi sulla sicurezza alimentare.

⁴⁴ Art. 5-ter. – «1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, nell’ambito di un’attività di impresa, prepara, produce, importa, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, esporta, trasporta, somministra, detiene per il commercio, commercializza o mette altrimenti in circolazione alimenti privati anche in parte, dei propri elementi nutritivi o mescolati a sostanze di qualità inferiore o comunque aventi una composizione non conforme alle norme vigenti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.500 a euro 15.000. / 2. Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la stessa sanzione di cui al comma 1 chiunque, nell’ambito di un’attività di impresa, impiega nella preparazione, importa, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, esporta, trasporta, somministra, detiene per il commercio, commercializza o mette altrimenti in circolazione alimenti in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti consentiti, insudiciati o invasi da parassiti. / 3. Quando le condotte di cui ai commi 1 e 2, in relazione alla quantità di prodotto, sono di particolare gravità, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000 a euro 75.000. / 4. Chiunque, al di fuori dell’ambito di un’attività di impresa, importa alimenti in cattivo stato di conservazione, insudiciati o invasi da parassiti è punito, salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50 a euro 500».

6.5. *Il richiamo al disastro sanitario (art. 5, comma 5).*

Quanto al comma 5 dell'art. 5, risulta adeguato il riferimento al disastro sanitario *ex* 445-*bis* c.p. in caso di progressione offensiva dei delitti-base previsti dai primi due commi dell'art. 5 verso un tale tipo di evento⁴⁵.

Ovviamente, se la fattispecie di disastro sanitario dovesse restare con l'attuale formulazione prefigurata nel disegno di legge, si richiamano qui le riserve già espresse poc'anzi⁴⁶.

6.6. *Art. 5-bis (inottemperanza a misure adottate in attuazione del principio di precauzione).*

Qualche riserva, infine, esprimerei anche sulla formulazione dell'art. 5-*bis*, riguardante l'irrilevanza penale, con attribuzione di natura di illecito solo sul piano amministrativo, dell'inottemperanza alle misure adottate dalle autorità competenti in attuazione del principio di precauzione⁴⁷.

Mentre va valutata con favore la scelta di riservare al dominio dell'illecito amministrativo le situazioni tipiche del principio di precauzione – ovverosia, situazioni di incertezza scientifica circa la dannosità o pericolosità di certe sostanze – la norma che qui si commenta sembra riguardare però solo *provvedimenti concreti* dell'autorità competente e non norme generali ed astratte fondate su una logica precauzionale: la disposizione si riferisce, quindi, ad atti di gestione del rischio ancora incerto (per esempio, divieto di impiego o di importazione o di vendita etc. di determinate sostanze o prodotti etc.) che dovrebbero essere pur sempre fondati su una iniziale e provvisoria valutazione del rischio stesso, allo stato delle conoscenze disponibili (questa la applicazione corretta del principio in questione)⁴⁸.

Si può osservare come, con questa formulazione, la disposizione potrebbe risultare “disfunzionale” e contraddittoria rispetto all'art. 650 c.p., famigerata *norma penale in bianco*, però mai cancellata dall'ordinamento, che consente di punire a titolo contravvenzionale (con l'arresto o l'ammenda) le inosservanze a qualsiasi provvedimento dell'autorità competente emanato *per ragioni*, tra l'altro, *di igiene* (comprensiva, quindi, anche della sicurezza alimentare). Invero, i provvedimenti ai quali si riferisce la norma contravvenzionale “in bianco” contenuta nel libro III del codice penale non necessariamente sono fondati su una iniziale valutazione scientifica del

⁴⁵ Si riporta nuovamente il comma 5 dell'art. 5: «Quando dai fatti di cui ai commi 1 e 2 conseguono per colpa gli eventi di cui all'articolo 445-*bis* del codice penale, si applica la pena ivi prevista».

⁴⁶ *Supra*, § 5.12.

⁴⁷ Art. 5-*bis*. – «1. Chiunque non ottempera alle misure provvisorie di gestione del rischio adottate dalle autorità dell'Unione europea o nazionali in attuazione del principio di precauzione in materia alimentare è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.500 a euro 15.000. / 2. Quando il fatto, in relazione alla quantità di prodotto, è di particolare gravità, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000 a euro 75.000».

⁴⁸ Per esplicitare quanto nel testo solo evocato, si consenta di rinviare a CASTRONUOVO (2012); ID. (2013), pp. 393 ss.

rischio che si vuole evitare, come invece dovrebbe avvenire nelle situazioni in cui si fa attuazione del principio di precauzione: eppure, l'inottemperanza a tali provvedimenti emanati per ragioni di igiene costituisce, nel diritto vigente, reato, e non un semplice illecito amministrativo. Al contrario, per provvedimenti *science based* riguardanti gli alimenti (sebbene in relazione a conoscenze non conclusive, ma disponibili all'esito di una provvisoria valutazione del rischio), come quelli adottati in attuazione del principio di precauzione, il progetto art. 5-ter prevede una rilevanza solo amministrativa.

Breve: è ragionevole mantenere una tutela penale (*ex art. 650 c.p.*) soltanto per l'ottemperanza a provvedimenti adottati per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene, a prescindere da qualsivoglia base scientifica (che spesso non sarebbe nemmeno pertinente: si pensi all'ordine pubblico...), mentre per provvedimenti riguardanti alimenti (quindi: sostanze destinate ad essere consumate, quindi introdotte nel corpo dei potenziali consumatori) "sospettati" di essere rischiosi, benché sulla base di una solo iniziale valutazione scientifica, sarebbe sufficiente una tutela amministrativa?

Si potrebbe rispondere, in maniera assolutamente fondata, che è la contravvenzione dell'art. 650 c.p. ad essere "irragionevole". Sul piano complessivo dell'ordinamento penale, resterebbe tuttavia l'aporia che qui si è segnalata.

7. Conclusioni.

La progettata riforma degli illeciti in materia di sicurezza alimentare e di salute pubblica presenta innegabili punti di forza sul piano politico-criminale e una del tutto condivisibile ispirazione di fondo.

La straordinaria difficoltà dei problemi tecnici fondamentali, riguardanti la cangiante struttura offensiva delle singole fattispecie, variabile da situazioni di mero rischio (eventualmente ancora incerto) a più profilate connotazioni di pericolo, fino al disastro sanitario e al danno avverato, rende non agevole il compito di disegnare una disciplina sistematicamente coerente e coordinata.

Nondimeno, quali che siano le scelte definitive del legislatore, il disegno di legge qui preso in esame sembra apportare significativi progressi nella direzione di un ammodernamento degli strumenti normativi di tutela dei beni fondamentali coinvolti dalle attività di produzione e distribuzione di alimenti.

Nelle considerazioni che precedono si è tentato di offrire qualche spunto critico e costruttivo su singoli punti della riforma, nella consapevolezza della estrema sofisticatezza dei congegni regolativi che ne sono oggetto e della non scontata funzionalità degli stessi una volta messi a contatto con la irriducibile complessità della prassi.

Bibliografia

AMARELLI, Giuseppe (2016): “Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente”, *La legislazione penale*, 23 maggio 2016, pp. 1-31

BERNARDI, Alessandro (2003): “Depenalizzazione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali”, in Donini, Massimo (eds.): *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 187-247

BERNARDI, Alessandro (2015), “Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: il caso del diritto penale alimentare”, *L'indice penale*, 1-2, pp. 155-178

BORGHI, Paolo (2014): “Il diritto agroalimentare italiano alla luce del processo d'integrazione europea”, in Foffani, Luigi, Doval Pais, Antonio, Castronuovo, Donato (eds.): *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione* (Milano, Giuffrè), pp. 65-86

CADOPPI, Alberto e Veneziani, Paolo (2016): *Elementi di diritto penale. Parte speciale* (Milano, Cedam-Wolters Kluwer)

CANESTRARI, Stefano e Castronuovo, Donato (2015): “Sicurezza alimentare e diritto penale”, in Bottari, Carlo (eds.): *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo* (Rimini, Maggioli editore), pp. 113-135

CASTRONUOVO, Donato (1997): “Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3, pp. 637-663

CASTRONUOVO, Donato (2001): “Depenalizzazione e modelli di riforma penale: il “paradigma” del sistema di illeciti in materia di alimenti”, *L'Indice penale*, 1, pp. 295-324

CASTRONUOVO, Donato (2005): “Il sistema “punitivo” in materia di sicurezza e qualità degli alimenti”, in ALVISI, Chiara (eds.): *Regolazione e mercato. L'esperienza dei settori dell'energia, agroalimentare, del trasporto pubblico locale e della tutela del risparmio*, Rimini, Maggioli editore), pp. 101-121

CASTRONUOVO, Donato (2007): “Sicurezza alimentare”, in DONINI, Massimo e CASTRONUOVO, Donato (eds.): *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti* (Padova, Cedam), pp. 21-39

CASTRONUOVO, Donato (2012): *Principio di precauzione e diritto penale* (Roma, Aracne editrice)

CASTRONUOVO, Donato (2013): “Le sfide della politica criminale al cospetto delle generazioni future e del principio di precauzione: il caso ogm”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3, pp. 393-414

CASTRONUOVO, Donato (2018): “Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione (oltre il *bis in idem*)”, in *La legislazione penale*, 28 marzo 2018, pp. 1-16

CORBETTA, Stefano (2014): *I delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II: I delitti di comune pericolo mediante frode* (Milano, Cedam-Wolters Kluwer)

CORBETTA, Stefano (2015): “Brevi note a margine della riforma dei delitti alimentari contro la salute pubblica”, in *Diritto penale e processo*, 11, 2015, pp. 1343-1352

CORNACCHIA, Luigi (2014): “Posizioni di garanzia nell'ambito della sicurezza agroalimentare”, in FOFFANI, Luigi, DOVAL PAIS, Antonio, CASTRONUOVO, Donato (eds.): *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione* (Milano, Giuffrè), pp. 457-476

CUPELLI, Cristiano (2015): “[Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare](#)”, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 novembre 2015, pp. 1-15

CUPELLI, Cristiano (2016): “La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi”, in *Diritto agroalimentare*, 1, 2016, pp. 47-60

DIAMANTI, Francesco (2019): “Tra *Kern-* e *Nebenstrafrecht*: lavoro, alimenti e farmaci. Spunti per una comparazione con la Germania”, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4, 2019, pp. 558-594

DONINI, Massimo (2007): “Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati contro la salute pubblica”, in Donini, Massimo e Castonuovo, Donato (eds.): *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti* (Padova, Cedam), pp. 201-332

DONINI, Massimo (2013): “Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale”, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'Economia*, 1-2, 2013, pp.45-88

DONINI, Massimo (2015): “La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare”, in Biscotti, Barbara e Lamarque, Elisabetta (eds.): *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015* (Torino, Giappichelli), 2015, pp. 21-45

DONINI, Massimo (2016): “[Il progetto 2015 della commissione Caselli](#)”, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, pp. 4-30

FOFFANI, Luigi, DOVAL PAIS, Antonio, CASTRONUOVO, Donato (2014) (eds.): *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione* (Milano, Giuffrè)

GARGANI, Alberto (2014): “Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario nel settore alimentare: profili *de lege ferenda*”, in Foffani, Luigi, Doval Pais, Antonio, Castonuovo, Donato (eds.): *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione* (Milano, Giuffrè), pp. 601-614

GARGANI, Alberto (2020): “Delitti di pericolo personale e individuale. Osservazioni in prospettiva di riforma”, *La legislazione penale*, 9 settembre 2020, pp. 1-15

GARGANI, Alberto (2013): “Reati contro l’incolumità pubblica, 2, Reati di comune pericolo mediante frode”, in Grosso, Carlo Federico, Padovani, Tullio, Pagliaro, Antonio (eds.): *Trattato di diritto penale. Parte speciale, vol. IX* (Milano, Giuffrè)

MASINI, Stefano (2015): *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare* (Bari, Cacucci editore)

MONGILLO, Vincenzo (2017): “[Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma](#)”, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 4, pp. 300-326

PADOVANI, Tullio (1999): “L’avvenire della legislazione sulle frodi agrarie”, in Germanò, Alberto e Rook Basile, Eva (eds.): *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare* (Milano, Giuffrè), pp. 21-31

PETRINI, Davide (1990): *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori* (Milano, Giuffrè).

PIERGALLINI, Carlo (2000): “Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, pp. 1450-1472

PULITANÒ, Domenico (2019): “Delitti contro l’incolumità pubblica incolumità” in Pulitanò, Domenico (eds.): *Diritto penale. Parte speciale, I, Tutela personale della persona* (Torino, Giappichelli), pp. 117-139

RUGA RIVA, Carlo (2015): “Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi”, in Foffani, Luigi e Castronuovo, Donato (eds.), *Casi di diritto penale dell’economia, II, Impresa e sicurezza (Porto Marghera, Eternit, ILVA, ThyssenKrupp)* (Bologna, Il Mulino), pp. 149-174

SANTORIELLO, Ciro (2014): “Reati alimentari e responsabilità della persona giuridica”, *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 1, pp. 177-188

TOSCANO, Giuseppe (2019): “Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari: riflessioni de iure condendo (anche) nella prospettiva della riserva di codice”, *La legislazione penale*, 4 febbraio 2019, pp. 1-40.

TUMMINELLO, Luca (2013): “[Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione](#)”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 4, pp. 272-310

TUMMINELLO, Luca (2016): “Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 1-2, pp. 219-312

VALLINI, Antonio (2014): “La causalità nel danno da prodotto alimentare e l’effetto “vasi comunicanti” tra illeciti di rischio, di pericolo, di danno”, in Foffani, Luigi, Doval Pais, Antonio, Castronuovo, Donato (eds.): *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione* (Milano, Giuffrè), pp. 1114-1136

ZIRULIA, Stefano (2018): *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*
(Milano, Giuffrè)