



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA

Osservazioni sulla proposta di legge C. 2427 Bonafede-Bellanova recante *Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari*

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

consentitemi in primo luogo di ringraziarVi per il graditissimo e stimolante invito a partecipare a questo interessante momento di interlocuzione tra il Legislatore e l'Accademia che restituisce un'immagine molto diversa delle attività parlamentari rispetto a quella proposta dalla narrazione pubblica.

1. LINEAMENTI GENERALI DEL PROGETTO DI RIFORMA.

Nell'articolato progetto di riforma in discussione, sviluppato lungo linee politico-criminali ben definite e razionali, **sono scandite tre diverse direttrici di intervento** teleologicamente **complementari** e convergenti tutte verso l'ambizioso scopo di un **rafforzamento della tutela della salute pubblica e del patrimonio agro-alimentare:**



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

1) la **prima** incentrata sulla **revisione** della **architettura** complessiva dei **Titoli della Parte speciale del codice** dedicati alla tutela agro-alimentare e **sull'introduzione di nuovi illeciti** penali o sulla semplice **riformulazione** di fattispecie incriminatrici preesistenti;

2) la **seconda** orientata all'edificazione di uno specifico sistema di **responsabilità delle persone giuridiche** per i reati in materia agro-alimentare;

3) la **terza** finalizzata al **ripensamento del sistema sanzionatorio** in questo comparto normativo, sia tramite una sua **riorganizzazione** in una prospettiva **gradualistica** imperniata sul livello crescente di disvalore delle **condotte** prese in considerazione (illeciti amministrativi per le condotte meramente rischiose; contravvenzioni per quelle colpose; delitti per quelle dolose e più gravi), sia attraverso la previsione di **meccanismi estintivi** delle ipotesi meno gravi in presenza di condotte *post crimen* del reo di contenuto ripristinatorio.

2. POSSIBILI RIMODULAZIONI DELLE CORNICI EDITTALI DI ALTRI DELITTI CONTRO L'INCOLUMITÀ PUBBLICA.

Tralasciando i primi due aspetti già ampiamente trattati dagli altri colleghi nella odierna audizione, mi limiterò a formulare qualche **considerazione sul terzo profilo, quello sanzionatorio**, soffermandomi velocemente su taluni punti di carattere generale solo indirettamente connessi al progetto di riforma, e poi concentrandomi su aspetti più strettamente pertinenti alle modifiche proposte sul fronte, soprattutto, della non punibilità.



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

L'opportuno ripensamento della intitolazione del Titolo VI *Dei delitti contro l'incolumità e la salute pubblica e*, soprattutto di quella dei suoi Capi interni (Capo I *Dei delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica* e Capo II *Dei delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali*), implicando una revisione di carattere generale dell'intero corpo disciplinare potrebbe rappresentare **l'occasione per eliminare alcune aporie** sedimentate all'interno dei **precetti secondari di fattispecie non coinvolte** dalla presente proposta di riforma.

In particolare, sotto questo versante, si potrebbe pensare di procedere ad una **revisione di tutte le cornici sanzionatorie delle fattispecie incriminatrici ivi contenute** in sintonia con i principî di **proporzionalità e rieducazione della pena** ex artt. 3 e 27, comma 3, Cost. a cui si è **già informata** nel presente ddl la **revisione della forbice edittale dell'art. 439 c.p.**, tramite la differenziazione della risposta punitiva in base al numero di vittime, una o più, scomparsa nel lontano 1944 a causa della sostituzione della pena di morte con la pena dell'ergastolo, e **dell'art. 452 c.p.**, attraverso la soppressione del comma 1 il cui compasso sanzionatorio era commisurato in maniera più elevata perché rapportato ai delitti puniti con la pena di morte oggi abrogata.

In seguito alla **abolizione della pena di morte** avvenuta con il d.lgt. n. 224/1944 si è, infatti, determinata la **commutazione della stessa nella pena dell'ergastolo** nelle diverse fattispecie in cui era prevista, innescando una **irragionevole equiparazione di disvalore generale ed astratto tra fatti in principio correttamente considerati di disvalore eterogeneo che oggi sopravviverebbe solo all'interno degli artt. 422 e 438 c.p.**



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

Ciò significa che per evitare una **evidente irragionevole disparità di disciplina tra fattispecie analoghe contenute nel medesimo Titolo** sarebbe opportuno rivedere i **compassi edittali dell'art. 422 c.p.** in cui è previsto che *«Chiunque, fuori dei casi preveduti dall'articolo 285, al fine di uccidere, compie atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità è punito, se dal fatto deriva la morte di più persone, con l'ergastolo. Se è cagionata la morte di una sola persona, si applica l'ergastolo. In ogni altro caso si applica la reclusione non inferiore a quindici anni»*.

Il medesimo ragionamento dovrebbe portare a **modificare l'attuale art. 438 c.p.** in cui è previsto che *«Chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni è punito con l'ergastolo. Se dal fatto deriva la morte di più persone, si applica la pena dell'ergastolo»*, soprattutto se si tiene conto del fatto che quest'ultima fattispecie potrebbe trovare una nuova ed inattesa dimensione applicativa nell'immediato futuro in casi limite di diffusione dolosa del COVID-19.

In entrambe le fattispecie si potrebbe valutare allora l'opportunità di **divaricare il compasso sanzionatorio oggi appiattito sulla medesima pena fissa dell'ergastolo** tra i casi del primo comma in cui è incriminata la realizzazione di atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità in caso di morte di più persone e le ipotesi del secondo comma, prima parte, in cui è incriminata la medesima situazione nel caso di morte di un'unica persona.

2.1. POSSIBILE MODIFICA RIFLESSA DELL'ART. 590 SEXIES C.P.



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

La riforma organica in discussione potrebbe rappresentare anche l'occasione per la revisione della causa di non punibilità di cui all'art. 590 *sexies* c.p. *Responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario*, introducendo **al suo** interno anche il delitto di cui all'art. 452 c.p., **dal momento che dopo la riforma del 2017 l'ambito oggettivo è stato circoscritto in modo tassativo ai soli delitti di cui agli articoli 589 e 590 c.p.**

3. REVISIONE DELLA FORBICE DI PENA DEL DISASTRO SANITARIO DI CUI ALL'ART. 445 BIS C.P.

Rispetto alla dimensione sanzionatoria delle nuove fattispecie incriminatrici sia in ultimo consentito invitare ad una riflessione più approfondita circa il delitto di **Disastro sanitario di cui all'art. 445 bis c.p.**, valutando attentamente il suo **raccordo/sovrapposizione**, oltre che con i delitti contro la persona di omicidio e lesioni, anche con il delitto di **disastro ambientale di cui all'art. 452 quater c.p.**, il cui comma 2, n. 3, in realtà già contempla una **fattispecie analoga** – seppure come **delitto di danno di natura dolosa**, a differenza dell'ipotesi in discussione che ha natura mista e imputa l'evento disastro a **titolo colposo** – **ma commina pene meno elevate**.

Varando l'attuale previsione si rischierebbe di introdurre nel sistema una palese contraddizione, dal momento che il **nuovo disastro sanitario**, incentrato su una **responsabilità composita** in parte **dolosa** ed in parte **colposa**, finirebbe con il **ricevere una irragionevole risposta repressiva più severa** sia nel minimo che nel massimo edittale rispetto al già esistente **disastro sanitario di evento e doloso** di cui all'art. 452 *quater* c.p.



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

« Art. 445-bis. – (Disastro sanitario) – Quando dai fatti di cui agli articoli 440, 440-bis, 440-ter, 440-quater, 441, 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**».

Art. 452 quater (Disastro ambientale) – Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da **cinque a quindici anni**.
Costituiscono disastro ambientale alternativamente: (...)

3) *l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo*».

4. LE SPECIALI CAUSE ESTINTIVE.

Concentrando ora lo sguardo sulle opzioni in materia di non punibilità, si può esprimere un giudizio di fondo sicuramente positivo.

Coerentemente con una tendenza politico-criminale oramai **diffusa** nella legislazione penale in comparti peculiari preposti alla tutela di interessi giuridici di carattere collettivo, dove non è possibile degradarne in concreto il disvalore in coerenza con i principi di sussidiarietà secondaria ed *extrema ratio* facendo leva sulla nuova causa di estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162 *ter* c.p. concepita nel 2017 per i reati contro beni giuridici individuali, si è fatto ricorso ad **ipotesi di non punibilità**



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

sopravvenuta incentrate su contro-condotte dell'autore del reato antagoniste rispetto a quella incriminata.

In particolare, nel ddl si è pensato di introdurre in materia di illeciti agro-alimentari un **doppio modello premiale**, in cui si affiancano con spazi di operatività autonomi oggettivi e di fase procedimentale, un meccanismo estintivo articolato modellato sulla falsariga di quello già proficuamente sperimentato in materia antinfortunistica e, da ultimo, nel 2015, ambientale, ed una originale causa estintiva ispirata in parte alla sospensione condizionale della pena ed in parte alle sanzioni sostitutive di pene detentive brevi.

Il **primo modello premiale**, concepito per le **contravvenzioni punite con pena dell'ammenda o con pena alternativa detentiva e pecuniaria**, prevede una immediata **'sospensione'** del **procedimento penale** già nella sua fase prodromica delle indagini preliminari e la messa in moto di un **procedimento ingiunzionale** in cui l'autorità accertante l'illecito **impartisce delle prescrizioni** il cui **ottemperamento** in tempi definiti in relazione al tipo di situazione, ma non superiori a sei mesi, consente **l'ammissione al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria ridotta** e, in caso di adempimento tempestivo di tale obbligazione, **l'estinzione del reato**.

Il **secondo modello premiale**, valido per le **contravvenzioni più gravi punite con la sola sanzione detentiva dell'arresto**, prevede una **forma atipica di sospensione condizionale della pena** applicabile al momento della **pronuncia della sentenza di condanna** non superiore a due anni da parte del **giudice di cognizione** che porta, in caso di effettiva rimozione delle situazioni di pericolo in precedenza create dal reo con la



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

condotta incriminata, **all'estinzione del reato tre anni dopo**, laddove in quel lasso di tempo non siano stati commessi reati analoghi.

4.1. ESTENSIONE DELL'AMBITO OGGETTIVO DELLE CAUSE ESTINTIVE AI DELITTI MENO GRAVI.

L'interessante sistema congegnato ha il merito di **evitare una inutile proliferazione di procedimenti penali per fatti di disvalore secondario** e, soprattutto, di **garantire una più efficace tutela degli interessi giuridici in gioco, evitando di irrogare pene sostanzialmente ineffettive** e di **innescare** un processo pericoloso di bagattellizzazione e **monetizzazione del rischio-reato**, e puntando invece sulla **garanzia della tutela effettiva nel lungo periodo del bene salute pubblica** tutelato dalle norme incriminatrici violate tramite la previa e completa eliminazione delle fonti di pericolo per lo stesso.

Probabilmente solo **due aspetti andrebbero valutati** con maggiore attenzione.

In primo luogo, si potrebbe pensare di **estendere quanto meno il secondo modello estintivo della sospensione della pena** anche a quei nuovi **delitti dolosi di cui agli artt. 517 *quater*, *sexies* e *septies* c.p.** che contemplano **cornici edittali particolarmente basse**, il cui massimo è di due, o tre o quattro anni.

Rispetto a queste fattispecie, infatti, potrebbe comunque verificarsi una degradazione del loro disvalore in una moderna prospettiva di sussidiarietà secondaria e, quindi, un'esclusione della punibilità delle ipotesi in concreto meno gravi, attraverso la **nuova causa di non punibilità di carattere generale di cui all'art. 131 *bis* c.p.** che, però,



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

prescinde da qualsiasi **condotta *post patratum crimen*** del reo e, quindi, da qualsiasi ripristino del livello di tutela dei beni giuridici in gioco compromesso dalla precedente condotta illecita del reo.

Trattandosi di reati di **mero pericolo** di condotta non sarebbe illogico consentire al reo che elimini le conseguenze pregiudizievoli della propria precedente condotta di beneficiare dell'estinzione del reato ai sensi **dell'art. 12 *ter* o 12 *quater* del ddl in esame**.

4.2. IL COORDINAMENTO CON LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI EX D.LGS. N. 231/2001.

In secondo luogo, una volta realizzata tale estensione, **andrebbe coordinato il nuovo sistema di cause estintive con il d.lgs. n. 231/2001**, prevedendo l'operatività delle stesse anche rispetto all'ente nel cui interesse o vantaggio è stato realizzato il reato-presupposto agro-alimentare.

L'**art. 8 d.lgs. n. 231/2001** sancisce infatti l'autonomia della responsabilità dell'ente in caso di estinzione del reato, autonomia estesa dalla giurisprudenza prevalente anche alle cause di non punibilità in senso stretto, determinando così **l'impossibilità di estendere alle persone giuridiche le vicende estintive maturate per le persone fisiche**.

Ciò però innesca **esiti potenzialmente irragionevoli**, soprattutto se si tiene conto del fatto che la rimozione delle situazioni di pericolo per la salute pubblica fondamentale per far beneficiare il reo persona fisica della non punibilità è realizzata da parte dell'ente che ne sostiene le spese. Si assisterebbe al paradosso in cui il soggetto che ha tenuto la condotta reintegrativa dell'offesa non ne possa fruire.



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

Al momento il problema non si pone poiché tra i **reati presupposto figurano solo delitti e non anche contravvenzioni**, uniche fattispecie in ordine alle quali è prevista l'attivazione di procedure estintive.

Ma lo scenario muterebbe sensibilmente se si dovesse **allargare il loro raggio di azione** includendo anche i **delitti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, della legge 30 aprile 1962, n. 283**, per i quali nell'art. 25 bis.3 – (Delitti contro la salute pubblica), d.lgs. n. 231/2001 si è proposta l'applicazione all'ente della sanzione pecuniaria fino a trecento quote e dell'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi, il coordinamento diverrebbe necessario ed i delitti di cui agli artt. 517 *quater*, *sexies* e *septies* c.p. per i quali l'art. 25 bis.2 – (*Frodi nel commercio dei prodotti agro-alimentari*), d.lgs. n. 231/2001, si è proposta l'applicazione all'ente della sanzione pecuniaria fino a trecento quote.

Tale soluzione implicherebbe un semplice ma necessario **adeguamento lessicale** delle disposizioni **degli artt. 12 *ter* e *quater* l. n. 283/283** attualmente modellate attorno alle sole contravvenzioni.

A favore di una simile scelta di ampliamento dei reati in materia agro-alimentare estinguibili tramite comportamenti successivi del reo milita anche un altro dato: la **dimensione** particolarmente **angusta dell'ambito** di incidenza **delle due ipotesi** di non punibilità.

Questa infatti rischia di frustrare gli obiettivi promozionali che questo plesso della riforma si propone.



Prof. Giuseppe Amarelli
Ordinario di Diritto penale

Sul punto occorre forse chiarirsi: **interessa** maggiormente mettere in moto ed **intasare la macchina della giustizia penale** con un **numero elevato di procedimenti penali**, peraltro particolarmente **complessi** in ragione dell'intersezione con saperi altri e con fonti normative tecniche non sempre di univoca interpretazione, per poi **concluderli** – nel migliore dei casi – con l'applicazione di una **pena sospesa**, oppure **innalzare il livello di sicurezza e trasparenza** nelle attività **agro-alimentari** garantendo per il futuro che i prodotti commercializzati dal reo, una volta eliminati e rimossi tutti i fattori di rischio per i beni tutelati, siano pienamente rispondenti ai requisiti di legge?

Se come sembra ragionevole si ritiene **preferibile all'irrogazione** di una **sanzione penale spuntata** nei confronti di un **singolo reo**, il **miglioramento diffuso** e di **lungo periodo** dei **processi produttivi** all'interno di un'azienda attiva nel settore agro-alimentare, gli spazi per l'allargamento dei perimetri applicativi delle due ipotesi di non punibilità si allargano.

Peraltro, una simile opzione legislativa sarebbe un ragionevole **contro-bilanciamento all'anticipazione della tutela** e all'inasprimento della risposta sanzionatoria che caratterizza il progetto di riforma.