



Prof. DONATO CASTRONUOVO

*Ordinario di diritto penale*

*Direttore Vicario di MacroCrimes*

*Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Ferrara*

donato.castronuovo@unife.it

Audizione parlamentare dinanzi alla Commissione Giustizia sul **ddl A.C. 2427** – *Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari* – 9 settembre 2020

ASSETTO DELLA TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA E DELLA SICUREZZA ALIMENTARE, TRA CODICE PENALE E LEGGE 283/1962 (ARTTICOLI 1 E 6 DDL).

Signor Presidente,

Onorevoli Deputati della Commissione Giustizia,

le mie osservazioni riguarderanno gli artt. 1 e 6 del disegno di legge all'esame di codesta Commissione, ovvero quelli dedicati alle fattispecie in materia di sicurezza alimentare e di tutela della salute pubblica e che apporterebbero incisive modificazioni al capo II del titolo VI del codice penale e alla legge 30 aprile 1962, n. 283, *Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*.

**I.** 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 alimenti. 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 individui. 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 al vero e proprio disastro*<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Cfr. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare*, in BISCOTTI, LAMARQUE (cur.), *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, Torino, 2015, 21 ss.; ID., *Il progetto 2015 della commissione Caselli*, in *Diritto penale contemporaneo-Riv. trim.*, 2016, 4 ss., in part. 10 ss. (anche per altri contributi dell'Autore, importanti in quanto riflettono il punto di vista di uno dei principali artefici della parte dello Schema di d.d.l. con specifico riferimento ai punti oggetto di questa audizione).

sistematico, efficace ed effettivo su quello delle risposte sanzionatorie e, insieme, rispettoso dei principi fondamentali di garanzia<sup>2</sup>.

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; alla presa d'atto della notevole varietà di situazioni illecite, dalle micro-violazioni ai fenomeni a dimensione macro-criminale; alla 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, in parte evidenziate nella relazione illustrativa del disegno di legge<sup>3</sup>.

**II.** La progettata riforma, come a tutti Loro è ben noto, si articola tra il **codice penale** – mediante modifica del capo II del titolo VI – e la **legge speciale sugli alimenti**, utilizzando tanto il diritto penale quanto quello delle sanzioni amministrative.

Secondo l'articolazione progettuale, nel codice trovano collocazione, segnatamente, alcuni *delitti dolosi e colposi* in materia di alimenti, acque e medicinali – strutturati quali reati di comune pericolo “espresso” e concreto contro la salute pubblica – che tipizzano fatti di contaminazione, adulterazione, corruzione, produzione, distribuzione, omesso ritiro e informazioni ingannevoli pericolose; nonché 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).

Nella legge speciale (legge n. 283/62), troviamo, invece: 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), riguardante condotte riferibili a tutte le fasi della produzione o della distribuzione, oltre che alla falsità o incompletezza delle informazioni fornite; una *contravvenzione* riferibile, in maniera assai innovativa, alle corrispondenti *ipotesi colpose*; un rinvio al già menzionato delitto codicistico

---

<sup>2</sup> Si rinvia anche alla ricerca – condotta dall'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO PENALE – “La riforma dei reati contro la persona”, nell'ambito della quale il Gruppo VIII 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 del Gruppo VIII 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 qui: [https://www.aipdp.it/documenti/reati\\_contro\\_salute\\_privata\\_pubblica/Donini\\_reati\\_contro\\_la\\_salute\\_e\\_incolumita.pdf](https://www.aipdp.it/documenti/reati_contro_salute_privata_pubblica/Donini_reati_contro_la_salute_e_incolumita.pdf)

<sup>3</sup> 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, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 novembre 2015, 1 ss.

di *disastro sanitario* (quando dagli stessi fatti dolosi di produzione, distribuzione o informazione derivino almeno tre eventi mortali o lesivi con pericolo grave e diffuso di eventi analoghi); nonché 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.

Uno dei problemi fondamentali che questo o qualsiasi altro articolato di riforma in materia impone di sottoporre ad attenta verifica può essere così riassunto: *regge* la distinzione tra delitti del codice e illeciti della legge 283/62 disegnata nel testo progettuale? Inoltre e in maniera parzialmente consequenziale: è una distinzione *praticabile* nella prassi dei controlli amministrativi e in quella giudiziaria?

Anticipo, Signor Presidente, 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 – 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 rinvergono 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 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).

**III.** Prima di entrare nel dettaglio dell’articolato, mi si consenta, Onorevoli Deputati, di indicare, semplicemente, quelli che ritengo i sicuri **punti di forza della riforma** architettata nel disegno di legge, con riferimento 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 che su quello economico.

Encomiabile – già e ancor più, per vero, nel Progetto della Commissione Caselli che 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, sulla base di criteri molteplici: 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, invece, 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, dell'obiettivo più sfidante per gli architetti della riforma in questa materia: sui cui esiti, nel testo oggi all'esame, 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, 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 alimentari (temi che saranno approfonditi, nel corso di questa audizione, dal collega Cristiano Cupelli)<sup>4</sup>. 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 lavoro<sup>5</sup>.

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 tutela. Ma sul punto si soffermerà il Prof. Amarelli nella sua audizione<sup>6</sup>.

**IV. Andando rapidamente nel dettaglio delle modifiche proposte**, mi limito ad alcune **osservazioni**, quelle che mi sembrano di maggiore rilevanza, su singoli punti del testo, con esclusivo riferimento agli interventi previsti agli artt. 1 e 6 del disegno di legge.

Procederò, Signor Presidente, in maniera schematica, iniziando dalle modifiche che interessano il **codice penale**.

**Nuove intitolazioni per il titolo VI del codice penale e dei 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, là dove, abbandonata la attuale distinzione tra delitti di comune pericolo “mediante violenza” e “mediante frode”, si denomina il capo I *Dei delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica* e il capo II *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

<sup>4</sup> Ma si veda già CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 47 ss., in part. 50 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, ancora CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare*, cit., 55 ss.

<sup>6</sup> Si rinvia anche al testo scritto presentato in occasione dell'audizione: AMARELLI, *Osservazioni sulla proposta di legge C. 2427 Bonafede-Bellanova recante Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari*.

richiama anche la «sicurezza» 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 283/62, dedicate alla tutela della sicurezza del prodotto contro condotte più anticipate di mero rischio o di pericolo astratto. Anche se 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.

**Art. 439 - Avvelenamento di acque o di alimenti.** Il riferimento, nella formulazione proposta nel disegno di legge, 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)<sup>7</sup> – 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 eco-delitto di inquinamento *ex art. 452-bis* da quelle di avvelenamento *ex art. 439 c.p.*, dimenticando forse la propensione della stessa a utilizzare contemporaneamente – come succede, ad esempio, nel settore della sicurezza del lavoro – tutte le fattispecie disponibili facendole spesso concorrere tra loro... con fenomeni di eventuale “sovra-penalizzazione” e di “ingorgo sistematico”<sup>8</sup>.

Pure problematica mi pare la mancata previsione dell'**art. 439-bis**, dedicato alla contaminazione o corruzione di acque o di alimenti, che era proposto nello *Schema di d.d.l.* della Commissione Caselli con la funzione di distinguere i casi di vero *avvelenamento* da quelli di mera *contaminazione* a seguito di attività industriali (le condotte di 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 da non perdere l'occasione di offrire una **definizione legale di “avvelenamento”** correttiva di prassi giudiziarie assai discutibili, che vorrebbero confondere nell'avvelenamento, che è delitto perfettamente equiparabile sul piano sanzionatorio alla *strage*, anche ipotesi di mera contaminazione agro-alimentare a seguito di immissioni industriali nell'ambiente circostante, quindi nelle acque o sui pascoli etc. Una definizione che 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*”.

---

<sup>7</sup> Il testo dell'art. 439 c.p. proposto nello Schema di disegno di legge redatto dalla Commissione Caselli (14 ottobre 2015) faceva invece riferimento alla destinazione delle acque o alimenti «al consumo pubblico o di una collettività»

<sup>8</sup> Sulla molteplice rilevanza illecita di una stessa violazione come contravvenzione lavoristica prevista dal d.lgs. n. 82/2008, 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 al mio *Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione (oltre il bis in idem)*, in «La Legislazione penale» (rivista on-line: [www.lalegislationepenale.eu](http://www.lalegislationepenale.eu)), 28 marzo 2018, pp. 1-16.

**Art. 440 - Contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali.** Opportuna pare la scansione tra i due commi operata sul piano dei soggetti attivi: reato comune, nel primo comma; reato a soggettività ristretta («chiunque, nell'ambito di un'attività d'impresa, produce...»), nel secondo.

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

**Art. 440-ter - Omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi.** Si tratta di una fattispecie che colma, opportunamente, una lacuna di tutela dell'ordinamento interno, dando piena attuazione al regolamento (CE) 178/2002.

La formulazione proposta suscita qualche dubbio sul piano dei soggetti attivi, poiché, 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 l'*operatore del settore farmaceutico*, che non è espressamente indicato, 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 per l'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, sia medicinali che alimenti pericolosi).

**Art. 440-quater - Informazioni commerciali ingannevoli o pericolose.** Anche questa è fattispecie che colma una lacuna di tutela penale. 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: «Informazioni commerciali ingannevoli pericolose»; oppure alla più breve formulazione «Informazioni commerciali pericolose».

**Art. 441 - Adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della salute pubblica.** Nessun rilievo sulle modifiche proposte. Un solo rilievo "in negativo", 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 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.

**Art. 442 - Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate.** Abr. (ma i fatti corrispondenti sono "assorbiti" nel nuovo art. 440-bis). Nessuna osservazione.

**Art. 444 - Commercio di sostanze alimentari nocive.** Abr. (contenuto "assorbito" nell'art. 440-bis). Nessuna osservazione.

**Art. 443 - Commercio o somministrazione di medicinali guasti.** – Identico al vigente. Nessuna osservazione. Soltanto vorrei precisare che, contrariamente a quanto si adombra a pagina 13 del *Dossier* 26 maggio 2020, 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 il 443 non richiede, al contrario del 440-bis, il requisito

del *pericolo per la salute pubblica*. 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.

**Art. 445 - Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica.** Identico al vigente. Nessuna osservazione.

**Art. 445-bis – Disastro sanitario.** Una delle innovazioni più rappresentative del Progetto Caselli e oggi del disegno di legge, questa fattispecie di reato aggravato dall'evento colposamente causato (almeno tre morti o lesioni gravi o gravissime, accompagnate dal pericolo grave e diffuso di eventi dannosi per la vita e la salute) assume un significato persino sperimentale.

È assai meritevole l'intento di rendere tassativa l'ipotesi di 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 che la formulazione escogitata riesca nell'intento, indicato nelle Linee guida al Progetto della Commissione Caselli, di affidare a tale evento lesivo il ruolo di mero "indice di disastrosità" – ovvero: di indicatore della qualificazione della natura disastrosa dell'evento – e non di elemento della 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 di disastro, si potrebbe forse dare 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 individuale, in ragione del giusto rilievo che questo è un *reato di pericolo comune*, e non un reato di danno contro la persona come le lesioni o l'omicidio (quindi basterebbe l'incremento di mortalità o morbilità accertato su base epidemiologica). L'inciso finale qui prospettato («accertata anche su base epidemiologica») avrebbe il senso di esplicitare tale modalità di accertamento causale. Tuttavia, le indagini epidemiologiche, che sono svolte su popolazioni di solito di una certa ampiezza, per stabilire l'incremento *epidemiologicamente rilevante* difficilmente utilizzano cifre di poche unità di soggetti lesi *in più* 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 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 delitti corrispondenti di omicidio o lesioni. 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 *colposi*, 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 452-ter c.p., a seconda della gravità degli eventi lesivi o del loro combinarsi con quello mortale). 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, 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 accordo con la “pregnanza semantica” dei termini utilizzati (*concreto pericolo 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<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sui requisiti di «scientificità» delle indagini epidemiologiche, anche per riferimenti alla letteratura sul tema, ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Milano, 2018, 264 ss.



**Art. 445-ter - Disposizioni comuni.** Le tre norme definitorie che si vogliono introdurre sembrano coerenti con la disciplina formulata nel disegno di legge e, quindi, opportune. Semmai, come già detto a proposito dell'*avvelenamento* e del *disastro sanitario*, e come ancora si dirà in relazione alla nozione di *alimento o medicinale nocivo*, lo sforzo definitorio potrebbe essere incrementato anche con altre norme definitorie.

V. Veniamo, infine, alle **modifiche alla legge n. 283/1962**, seguendo lo stesso schema analitico utilizzato per quelle riguardanti il codice.

Un dubbio preliminare riguarda la “coerenza” delle disposizioni penali *extra codicem* che prevedono fattispecie di reato con il **principio della riserva di codice** (art. 3-bis c.p.). Si potrebbe infatti dubitare che la legge n. 283 (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*) non adempia alla eccezione prevista dall'art. 3-bis, ovvero sia che la stessa, in realtà, non disciplini «in modo organico la materia» della disciplina igienica sugli alimenti – come avverrebbe in presenza di un testo unico o di un codice degli alimenti – in quanto alla stessa materia concorrono decine di altri provvedimenti legislativi.

**Art. 1-bis (delega di funzioni).** 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 di diritto penale d'impresa – per offrire sia agli operatori economici del settore sia agli operatori amministrativi e giudiziari una “codificazione” chiara dell'istituto del trasferimento di funzioni anche in questo ambito produttivo; strumento organizzativo che, come noto, è non solo frequentissimo nella prassi, ma si rivela spesso un indispensabile modello di gestione operativa delle attività economiche.

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

Le disposizioni dell'art. 5 (e ss.) 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 o al dettaglio); l'elemento soggettivo (doloso o 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.

Nel testo del disegno di legge, l'art. 5 è ancora innovativo e centrale, ma sembra aver perso *evidenza* la distinzione tra i delitti codicistici e il delitto dell'**art. 5, comma 1**, della legge speciale (che 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 della 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*.

Del resto, sembra difficile 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. E ciò per 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 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 è se la giurisprudenza potrà/saprà/vorrà gestire in maniera 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 arresto<sup>10</sup>. Anche se ciò significa vanificare una delle innovazioni tecnicamente più interessanti dello Schema di disegno di legge del 2015, rappresentata dalla distinzione tra titolo delittuoso e titolo contravvenzionale sulla base del differente elemento soggettivo doloso e, rispettivamente, colposo.

Che le fattispecie dei primi due commi dell'art. 5 restino delitto o siano degradate a contravvenzioni, anziché impegnarsi in una difficile definizione generale di “nocività”, per rendere meno “liquida” la distinzione rispetto ai delitti del codice si potrebbe in ogni caso e quantomeno esplicitare che la *mera nocività* (si legga: nocività senza 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 bensì 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* è collegato al possibile consumo di quegli stessi prodotti venduti, e non invece a potenziali consumazioni successive e

---

<sup>10</sup> Ovviamente estendendo così anche a queste ipotesi, ri-trasformate in contravvenzioni, i meccanismi premiali (estintivi e sostitutivi) previsti dall'art. 12-ter e 12-quater del d.d.l. (cfr., in merito, AMARELLI, *Osservazioni sulla proposta di legge C. 2427 Bonafede-Bellanova*, cit.).

indipendenti, 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 accertata in relazione a possibili effetti cumulativi collegati a consumi successivi e indipendenti rispetto a quella violazione.

Non agevole pare altresì la distinzione tra il delitto dell'art. 5 e l'illecito amministrativo dell'**art. 5-ter, comma 2**, poiché le condotte – anche in questo caso – sono pressoché identiche, l'unica distinzione essendo affidata all'assenza nell'illecito amministrativo e alla presenza in quello penale del requisito della (mera) *nocività*. Come si vede il riferimento alla nocività si trova sia nei delitti del c.p. (dove deve però veicolare ulteriormente il pericolo per la salute pubblica), sia in quello dell'art. 5 (nocività senza pericolo per la salute pubblica), e serve 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, come nel delitto, ma senza essere anche nocivi.

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 evento. 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'anzi.

Qualche riserva, infine, esprimerei anche sulla formulazione dell'**art. 5-bis**, riguardante l'irrelevanza penale (con rilevanza solo amministrativa) dell'inottemperanza alle misure adottate dalle autorità competenti in attuazione del **principio di precauzione**. Mentre andrebbe salutata 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 riguarda però solo *provvedimenti concreti* dell'autorità competente e non norme generali ed astratte fondate su una logica precauzionale: si riferisce, quindi, ad atti di gestione del rischio ancora incerto (es. divieto di impiego o di importazione o di vendita 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)<sup>11</sup>. Letta così, questa norma 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” del codice non necessariamente sono fondati su una iniziale valutazione scientifica del rischio che si vuole evitare, come invece nelle situazioni in cui si fa attuazione del principio di precauzione: eppure, l'inottemperanza a tali provvedimenti emanati per ragioni di igiene costituisce reato nell'ordinamento e non semplice illecito amministrativo. Mentre per provvedimenti *science based* riguardanti gli alimenti (sebbene in relazione a

---

<sup>11</sup> Per esplicitare quanto nel testo solo evocato, si consenta di rinviare a *Principio di precauzione e diritto penale*, Roma, 2012.



conoscenze provvisorie e non conclusive), come quelli adottati in attuazione del principio di precauzione, il progettato 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 gli alimenti (quindi: sostanze destinate ad essere consumate, introdotte nel corpo dei potenziali consumatori) "sospettati" di essere rischiosi, benché sulla base di una solo iniziale valutazione scientifica, sarebbe sufficiente una tutela amministrativa? Certo, si potrebbe rispondere, in maniera fondata, che è la contravvenzione dell'art. 650 c.p. ad essere "irragionevole". Resterebbe, tuttavia, sul piano complessivo dell'ordinamento penale, l'aporia che qui si è segnalata.

Nella speranza, Sig. Presidente, Onorevoli Deputati, di aver offerto almeno qualche spunto di ulteriore riflessione critica sull'importante disegno di legge all'esame, ringrazio per l'attenzione.