

FRANCESCO DIAMANTI

INTRODUZIONE. UN SISTEMA “PUNITIVO” INIQUO E INEFFICACE

SOMMARIO: 1. Perché tutelare l'uomo dalle *frodi* alimentari. – 1.1. (*Segue*) Tra tutela della salute e protezione degli interessi economici. – 2. Uno strumentario legislativo a due velocità. – 3. L'assenza di un codice (di settore). – 4. Il progetto ALIMENTA.

1. *Perché tutelare l'uomo dalle frodi alimentari*

Il *diritto penale alimentare* è un settore di ricerca in forte espansione¹, anche sotto i profili più strettamente attinenti all'insegnamento universitario², criminologico (la cui strutturale

¹ Negli ultimi due decenni hanno preso vita diverse opere di grande pregio. Per tutti, senza pretesa di completezza, si v. AA.VV., *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, D. CASTRONUOVO, M. DONINI (a cura di), Padova, 2008; AA.VV., *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, A. GARGANI (a cura di), Milano, 2013; AA.VV., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, D. CASTRONUOVO, D. PAIS, L. FOFFANI (a cura di), Milano, 2014; AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, A. GARGANI (a cura di), Torino, 2021; M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Torino, 2023; AA.VV., *Reati contro l'incolumità pubblica*, D. CASTRONUOVO (a cura di), Torino, 2024. Da ultimo, si consenta anche il rinvio al nostro F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa. Uno studio sulla decodificazione*, Torino, 2024.

² Stando a un'analisi recente, il numero dei corsi universitari di “diritto penale/punitivo alimentare”, in Italia, sta crescendo. Rispetto al passato, nel quale erano rarissimi (per non dire radicalmente assenti), oggi è possibile contarne almeno quattro. Nel 2024 anche il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia si è dotato di un corso di “diritto penale alimentare”. Manca

internazionalità lo rende un ambito d'interesse «senza patria»^{3,4}) e di tecnica legislativa⁵. Questo settore si è evoluto come una materia senz'altro complessa, nella quale la legislazione, ricchissima di *norme-precetto* e di *norme-sanzione* di carattere penale e amministrativo, deve essere individuata e ricostruita muovendosi in scenari particolarmente articolati: tra co-

però, ad oggi, un vero e proprio Manuale, e questo è piuttosto singolare, perché la materia ha diverse sue peculiarità che andrebbero in futuro organizzate e semplificate per la didattica.

³ L'espressione, riferita al danno da prodotto, è di J. VOGEL, *Verbraucherschutz durch strafrechtliche und funktionale Aspekte*, in *GA*, 1990, 241 ss., il riferimento è a 245. Richiamato anche in G. TOSCANO, *Le sfide del diritto punitivo in materia agroalimentare. Stato dell'arte, suggestioni comparatistiche e prospettive di riforma*, Napoli, 2022, 15.

⁴ Per tutti, v. H. CROALL, *Food crime: A green criminology perspective*, in *AA.VV., Issues in green criminology: Confronting harms against environments, humanity and other animal*, P. BEIRNE, N. SOUTH (a cura di), Portland, 2007, 206 ss.; *AA.VV., A handbook of food crime. Immoral and illegal practices in the food industry and what to do about them*, A. GRAY, R. HINCH (a cura di), Bristol, 2019; M. ROBINSON, *Food crime. An Introduction to Deviance in the food Industry*, New York, 2024.

⁵ Ampiamente v. F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., *passim*. Il settore della scienza della legislazione è da sempre poco battuto. E questa, da un certo punto di vista, è una realtà piuttosto tipica della nostra cultura giuridica: anche la principale manualistica sottolinea bene il «noto stato di arretratezza in cui versa la scienza della legislazione in Italia» (G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, 9^a ed., Bologna, 2024, 44). D'altro canto, fino ai cinque tomi de «La scienza della legislazione» di Gaetano Filangieri, nessuno si era mai approcciato con particolare rigore metodologico alla legislazione. «È cosa strana – dice Filangieri –: fra tanti scrittori che si sono consacrati allo studio delle leggi, chi ha trattata questa materia da solo giureconsulto, chi da filologo, chi anche da politico, ma non prendendo di mira che una sola parte di questo immenso edificio; chi, come Montesquieu, ha ragionato piuttosto sopra quello che si è fatto, che sopra quello che si dovrebbe fare; ma niuno ci ha dato ancora un sistema compiuto e ragionato di legislazione, niuno ha ancora ridotta questa materia ad una scienza sicura ed ordinata, unendo i mezzi alle regole, e la teoria alla pratica», cfr. G. FILANGIERI, *La scienza della legislazione* (preceduta da un discorso di Pasquale Villani), vol. I, Firenze 1864, 41-42, l'inciso è nostro. La più importante opera di «dottrina della legislazione» è stata prodotta in lingua tedesca negli anni Settanta del secolo scorso (ma è generale, non calata in ambito alimentare né nel sistema giuridico di quello o di quell'altro Paese), v. il vecchio lavoro di P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Baden-Baden, 2023.

dice e leggi speciali, tra diritto positivo e giurisprudenza (nazionale ed europea), tra interessi economici dei consumatori e tutela della salute (pubblica e individuale), tra depenalizzazioni (ragionate⁶ e irragionevoli⁷) e progetti di riforma⁸, tra diffide amministrative e altri strumenti finalizzati alla soluzione alternativa dei conflitti penali-contravvenzionali, tra leggi ordinarie e integrazioni *sub*-legislative, fonti private e, come s'è detto, anche normative europee⁹.

Gli approfondimenti, nel tempo, sono stati molti.

Si va dal rapporto con le fonti sovranazionali all'incolumità pubblica (e, dunque, anche dai profili sovraindividuali della salute)¹⁰ e alla salute individuale tutelata dalla legge speciale c.d. "generale"¹¹ e dalle leggi speciali cc.dd. "specifiche"¹², dalle

⁶ Il riferimento è soprattutto d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, recante "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205".

⁷ Cfr., per un ultimo esempio, il d.lgs. n. 27 del 2021. Sul tema si consenta il rinvio al nostro F. DIAMANTI, *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati nottetempo i reati alimentari della l. n. 283/1962*, in *SP*, 17 marzo 2021, 1 ss.

⁸ Per il progetto di riforma più importante, per tutti, si v. M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, in *DPC*, 1/2016, 4 ss.; da ultimo, con una proposta di respiro più ampio rispetto al mondo alimentare (ma che lo contempla), v. A. GARGANI, *Delitti di pericolo personale e individuale. Osservazioni in prospettiva di riforma*, in *LP*, 9 settembre 2020, 1 ss.

⁹ Una sintesi efficace dei profili sanzionatori è presente anche in E. MAZZANTI, *La disciplina sanzionatoria penale nella produzione di alimenti*, in AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), Milano, 2021, 653 ss.; F. AVERSANO, *La disciplina sanzionatoria amministrativa nella produzione di alimenti*, in AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 662 ss.

¹⁰ Per tutti, si v. l'opera (ancora insuperata su questo tema) di A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Torino, 2005; poi, per una "sintesi" v. anche ID., *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, cit., 3 ss.

¹¹ L'espressione sembra comparire per la prima volta in C.F. GROSSO, *Diritto penale e tutela della salute*, in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, CRS (a cura del), Milano, 1984, 97.

¹² Tra gli altri, si v. AA.VV., *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare: atti del Convegno A. Carrozza, Firenze, 21 novembre 1997*, A. GERMANÒ,

frodi in commercio¹³ alla “tutela forte”¹⁴ promossa dal principio di precauzione¹⁵ e alle sanzioni legate agli organismi geneticamente modificati¹⁶, dai delitti di contraffazione e alterazione¹⁷ alla tutela del *made in Italy*¹⁸ all’andamento giurispru-

E. ROOK BASILE (a cura di), Milano, 1999; A. MADEO, *Le fattispecie di cui alla legge n. 283/1962*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 276 ss.

¹³ F. CINGARI, *Frodi in commercio e tutela del “made in Italy”*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 199 ss.

¹⁴ P. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Il diritto agroalimentare*, in AA.VV., *Trattato di diritto agrario*, L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), III, Torino, 2011, 53.

¹⁵ Per tutti, v. S. CORBETTA, *Sicurezza alimentare e rischio da “ignoto tecnologico”: una tutela incompiuta (a proposito della disciplina degli alimenti e dei mangimi contenenti organismi geneticamente modificati - d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70)*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), vol. III, Milano, 2006, 2274 ss. A livello monografico v. D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell’incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, spec. 72 ss., sulla disciplina alimentare, 90 ss. sul caso della salmonella, 92 ss. sul caso dell’adulterazione di carni; E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti dell’anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013; ID., *Principio di precauzione e diritto penale? Il principio di precauzione nella disciplina giuridica dell’agricoltura biotecnologica*, in AA.VV., *Forum Biodiritto 2008: percorsi a confronto. Inizio vita, fine vita e altri problemi*, C. CASONATI, C. PICIOCCHI, P. VERONESI (a cura di), Padova, 2009, 431 ss. Da ultimo, v. L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *DPC, Riv. trim.* 4/2013, 272 ss.

¹⁶ Per tutti, senza pretesa di completezza, v. A. GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica*, tomo II, cit., 522 ss.; D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale*, cit., 70 ss.; di recente cfr. G. TOSCANO, *L’intervento punitivo in materia di OGM e MOGM. Spunti per il superamento di un modello geneticamente ineffettivo*, in *RTDPE*, 1/2, 2023, 225 ss.; C. PERINI, *Il diritto punitivo degli organismi geneticamente modificati in prospettiva agro-alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 355 ss.

¹⁷ Per tutti e senza pretesa di completezza, v. F. CINGARI, *I delitti di contraffazione e alterazione nel settore alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 179 ss.

¹⁸ V. ancora F. CINGARI, *Frodi in commercio*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 199 ss.; A. NATALINI, *La circostanza aggravante per frodi concernenti alimenti o bevande con denominazione o specificità protetta (art. 517-bis c.p.). Contraffazione di IGP o DOP agro-alimentari (art. 517-quater e 517-quinquies c.p.)*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 235 ss.

denziale¹⁹ e ai rapporti tra illeciti penali e amministrativi²⁰, fino alle connessioni tra le frodi finanziarie nei fondi alimentari dell'U.E. e le frodi alimentari²¹, alle agromafie²² e al confronto tra il *food* e la responsabilità amministrativa da reato degli enti²³.

¹⁹ L. BIN, F. DIAMANTI, *Analisi ragionata della casistica giurisprudenziale. Art.li 439, 440, 442, 444, 446, 448 c.p. e art. 5 della L. 30 aprile 1962, n. 283*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare: profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, C. BOTTARI (a cura di), Santarcangelo di Romagna, 2015, 303 ss.; R. GUARINIELLO, *Codice della sicurezza degli alimenti commentato con la giurisprudenza*, Milano, 2016.

²⁰ Da ultimo, su questo tema, ci sia consentito il rinvio a F. DIAMANTI, *Rapporti tra illeciti penali e illeciti amministrativi*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 343 ss.

²¹ Cfr. A. MADEO, *Demands of harmonisation of repressive measures with regard to food fraud related to financial fraud*, in LP, 7 giugno 2024, 1 ss.

²² Per tutti, M. DELLI SANTI, *Agromafie e agropirateria. La criminalità organizzata ed economica nel comparto agroalimentare: analisi e azioni*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1/2014, 5 ss.; S. MASINI, «Agromafie»: *tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione a delinquere*, in *Diritto agroalimentare*, 3/2018, 593 ss.; A. ABBASCIANO, *Il V rapporto agromafie e caporalato*, in *Riv. dir. agr.*, 1/2021, 174 ss. (nel 2022 è stato pubblicato AA.VV., *Agromafie e caporalato. VI rapporto*, F. CERCHEDI (a cura di), Roma, 2022, presentato e discusso all'Università di Ferrara il 15 maggio 2024; G. GATTI, *Le strategie di contrasto alle agromafie e alle condotte di riciclaggio*, in *Diritto agroalimentare*, 1/2022, 157 ss.; G. RUSSO, *Infiltrazioni mafiose*, cit., 437 ss.; A. RIZZUTI, *Deconstructing "Agromafie": A Case Law Analysis of the Interplay of Organised and Corporate Crime in Food Frauds in Italy*, in *Studi sulla questione criminale*, 3/2023, 103 ss.

²³ Per tutti, senza pretesa di completezza, v. V. MONGILLO, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in DPC, *Riv. trim.*, 3/2017, 300 ss.; A. NATALINI, *231 e industria agroalimentare*, Pisa, 2017; E. BIRRI, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale. Limiti e prospettive di tutela nel settore alimentare tra individuo ed ente collettivo*, Torino, 2022; C. CUPELLI, *La responsabilità amministrativa degli enti da reato agroalimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, cit., 261 ss.; per il mondo delle cooperative agricole v. AA.VV., *La responsabilità da reato degli enti nel contesto delle cooperative agricole e vitivinicole. Atti del convegno di Trento: 2 dicembre 2022*, A. MELCHIONDA, E. PEZZI (a cura di), Trento, 2023; su questo tema (anche legato alla giustizia riparativa) e su altri v. altresì R. PALAVERA, *Sicuro di mangiare? Fiera del cibo e sistema penale*, in AP, 2023, 1 ss.

1.1. (Segue) *Tra tutela della salute e protezione degli interessi economici*

Secondo le stime più attendibili, ogni anno circa seicento milioni di persone contraggono una delle oltre duecento malattie di origine alimentare dovute al consumo di cibi contaminati da batteri, virus, parassiti o sostanze chimiche; tra queste, circa quattrocentoventimila risultano letali²⁴. Simili dati, già di per sé impressionanti, diventano ancora più rilevanti se rapportati ai contesti in cui la somministrazione di alimenti avviene su larga scala e in condizioni di particolare vulnerabilità. Si pensi, a mero titolo di esempio, al sistema scolastico statunitense: ogni giorno quasi trenta milioni di studenti ricevono pasti gratuiti o a prezzo agevolato nelle mense pubbliche²⁵. Si tratta di un flusso alimentare quotidiano di dimensioni colossali, che coinvolge minori, spesso appartenenti a famiglie a basso reddito e quindi maggiormente esposti alle conseguenze di eventuali contaminazioni. In un simile quadro, la sicurezza alimentare non è soltanto una questione sanitaria, ma un problema strutturale di politica pubblica, che impone elevati standard di controllo, adeguati modelli di responsabilità e un apparato repressivo capace di prevenire e sanzionare condotte potenzialmente devastanti per la salute collettiva. «La era de la globalización lo es también de la propagación», ha giustamente scritto Carmen Rocío García Ruiz²⁶: si pensi al vecchio scandalo del vino al

²⁴ Il dato più allarmante riguarda purtroppo i bambini sotto i cinque anni, i quali sopportano il 40% del totale del carico di tali patologie, con circa 125.000 decessi annuali. Si v. il documento “*Terrorist Threats to Food. Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems*” del WHO, reperibile online su <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42619/9241545844.pdf?sequence=1#:~:text=Food%20terrorism%20is%20defined%20as,social%2C%20economic%20or%20political%20stability>.

²⁵ M. ROBINSON, *Food crime*, cit., 112-113.

²⁶ C.R. GARCÍA RUIZ, *Análisis de la gestión comunitaria ante el caso de la bacteria escherichia coli*, in AA.VV., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, cit., 53 ss., cit. sempre a 53.

metanolo alla *bovine spongiform encephalopathy* (in breve: BSE), conosciuta anche come “mucca pazza”, o all’infezione dell’*Escherichia coli*, fino alla febbre aviaria, alla salmonella negli ovetti Kinder, e molto oltre. Senza contare la forte eterogeneità delle condotte illecite idonee a mettere in pericolo la vita, la salute e, più in generale, l’incolumità dei consumatori: si va dai comportamenti colposi e/o finalizzati principalmente a ridurre i costi di produzione, senza un intento diretto di lesione della salute (anche pubblica), sino alle forme più gravi riconducibili al cosiddetto *food terrorism* (dalla contaminazione deliberata di ingenti quantità di alimenti o bevande con l’obiettivo di provocare la morte o lesioni a un numero elevato di persone e diffondere il panico nella popolazione civile)²⁷.

La sicurezza, in questo settore, non esaurisce affatto le ragioni dell’attenzione scientifica e normativa. Tralasciando per ragioni di spazio le molte intersezioni con altri settori (es. ambiente, mafia, ecc.)²⁸, è infatti opportuno ricordare che nel mondo alimentare si muovono interessi economici di dimensioni straordinarie, che incidono in modo diretto sul tessuto produttivo, sull’occupazione e, più in generale, sulla stabilità

²⁷ <https://www.who.int/activities/estimating-the-burden-of-foodborne-diseases>.

Esiste anche un Manuale pratico per determinare queste statistiche (a disposizione dei singoli Paesi), reperibile *on-line* su <https://www.who.int/publications/i/item/9789240012264>. Il terrorismo alimentare, peraltro, non è un fenomeno nuovo nel panorama mondiale: si pensi a quanto accaduto nel 1984 per mano di alcuni componenti di una setta religiosa, che per testare la loro capacità di diffondere il terrore e condizionare le elezioni locali contaminarono diversi buffet col batterio della *Salmonella Typhimurium*. Simili condotte causarono ben 751 casi di febbre tifoide. Per tutti, cfr. T. TOROK, R.V. TAUXE, R.P. WISE *et al.*, *A large community outbreak of Salmonella caused by intentional contamination of restaurant salad bars*, *J Am Med Assoc* 1997, 278 ss.

²⁸ Anche su queste importanti “intersezioni” – soprattutto ambiente e organizzazioni mafiose – gli studi non mancano. Per tutti, e senza pretesa di completezza, v. L. RAMACCI, *Reati alimentari e tutela agro-alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 425 ss.; G. RUSSO, *Infiltrazioni mafiose nel settore agro-alimentare*, *ivi*, 437 ss. e altri contributi che saranno citati oltre.

dei sistemi economici²⁹. Il comparto *food*, nel suo complesso, rappresenta infatti il principale datore di lavoro a livello glo-

²⁹ Questa seconda “anima” del diritto punitivo alimentare è rappresentata nell’ordinamento da un dualismo *codice/leggi speciali* a tratti simile – ma non uguale – a quello che si riscontra nell’ambito della tutela della salute (pubblica e dei consumatori). Da un lato, il *Kernstrafrecht*, composto dagli artt. 473 (contraffazione, alterazione o uso di marchi, segni distintivi, brevetti, modelli e disegni) e 474 (introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi) c.p., nonché dagli artt. 515 (frode nell’esercizio del commercio), 516 (vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine), 517 e 517-*bis* (vendita di prodotti industriali con segni mendaci, anche alimentari), 517-*ter* (fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale), 517-*quater* (contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari) e 517-*quinqüies* (circostanza attenuante) c.p. Quanto al *Nebenstrafrecht*, invece, gli esempi sarebbero molti: per tutti, si v. l’illecito delittuoso di cui all’art. 16, comma 4, del d.l. n. 135 del 2009, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”, il quale stabilisce che chiunque fa uso di un’indicazione di vendita che presenti il prodotto come interamente realizzato in Italia, quale “100% *made in Italy*”, “100% Italia”, “tutto italiano”, in qualunque lingua espressa, o altra che sia analogamente idonea ad ingenerare nel consumatore la convinzione della realizzazione interamente in Italia del prodotto, ovvero segni o figure che inducono la medesima fallace convinzione, al di fuori dei presupposti previsti nei commi 1 e 2, è punito, ferme restando le diverse sanzioni applicabili sulla base della normativa vigente, con le pene previste dall’art. 517 c.p., aumentate di un terzo. Poi si può citare, sempre a mero titolo di esempio, l’art. 4, comma 49, della l. n. 350 del 2003, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, in cui v’è scritto che «L’importazione e l’esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione o la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza o di origine costituisce reato ed è punita ai sensi dell’art. 517 c.p. Costituisce falsa indicazione la stampigliatura “made in Italy” su prodotti e merci non originari dall’Italia ai sensi della normativa europea sull’origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l’origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l’uso di segni, figure, o quant’altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana incluso l’uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli, fatto salvo quanto previsto dal comma 49-*bis*, ovvero l’uso di marchi di aziende italiane su prodotti o merci non originari dell’Italia ai sensi della normativa europea sull’origine senza l’indicazione precisa, in caratteri evidenti, del loro Paese o del loro luogo di fabbricazione o di produzione, o altra indicazione sufficiente ad evitare qualsiasi errore sulla loro effettiva origine estera. Le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione

bale e costituisce un pilastro essenziale di intere economie nazionali. In Italia – Paese che detiene il primato mondiale per numero di prodotti a denominazione protetta (DOP, IGP, STG) – la filiera alimentare genera un valore stimato di circa 580 miliardi di euro. L'occupazione coinvolge complessivamente circa quattro milioni di lavoratori distribuiti lungo un sistema produttivo estremamente articolato: circa 740.000 aziende agricole, 70.000 industrie alimentari, 330.000 imprese della ristorazione e oltre 230.000 punti vendita al dettaglio³⁰. Si tratta di un ecosistema complesso che unisce produzione primaria, trasformazione industriale, distribuzione e somministrazione, nel quale anche minimi *deficit* di qualità o veridicità dell'informazione possono provocare danni economici enormi, alterare la concorrenza, compromettere la fiducia dei consumatori e incidere sulla reputazione delle filiere. Proprio l'intreccio tra dimensione sanitaria e dimensione economica spiega perché il diritto penale alimentare assuma oggi una rilevanza strategica, non solo in termini di tutela dell'incolumità pubblica, ma anche di salvaguardia dell'integrità dei mercati e della correttezza delle pratiche commerciali.

Si pensi al problema della tutela del *made in Italy*.

Solo negli USA il fenomeno dell'*italian sounding*³¹ – quello, per intenderci, che confonde il consumatore all'estero,

dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio. La fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "made in Italy". Le false e le fallaci indicazioni di provenienza o di origine non possono comunque essere regolarizzate quando i prodotti o le merci siano stati già immessi in libera pratica».

³⁰ Cfr. il report <https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2023-09/Rapporto%20AgriFoodFuture%202023.pdf>.

³¹ L'art. 144 del Codice della proprietà intellettuale oggi lo considera esplicitamente un vero e proprio atto di pirateria. Il comma 1-*bis* dell'art. 144 del Codice

inducendolo ad acquistare *Parmesan* o *Parmesao* al posto del vero Parmigiano Reggiano DOP, oppure *San Marzano Tomato Romano* al posto del Pomodoro San Marzano DOP – genera perdite per circa quaranta miliardi di euro. Anche se la quantificazione esatta risulta particolarmente complessa, le stime più accreditate collocano le perdite globali derivanti dal fenomeno dell'*Italian sounding* intorno ai settantanove miliardi di euro. Si tratta di un valore enorme, spesso superiore a quello generato dal nostro *export* autentico, che oggi si aggira intorno ai cinquanta miliardi. Se questo fenomeno di falsificazione commerciale non esistesse, la proiezione complessiva dei prodotti realmente italiani sui mercati internazionali potrebbe quindi raggiungere – o superare – i centotrenta miliardi di euro. La contraddizione è evidente: l'Italia è uno dei Paesi con il patrimonio agroalimentare più ricco e riconoscibile al mondo, dotato del numero più elevato di prodotti a denominazione protetta e di una reputazione internazionale straordinaria in termini di qualità, tradizione e sicurezza. E tuttavia, proprio questa eccellenza produce un effetto paradossale: il successo del modello alimentare italiano alimenta un mercato parallelo, fatto di imitazioni, evocazioni indebite e usurpazioni della reputazione nazionale, che sottrae risorse imponenti all'economia reale e genera un danno cumulativo alla filiera. L'*Italian sounding*, infatti, è un fenomeno criminale che non danneggia soltanto i ricavi delle imprese, ma indebolisce la riconoscibilità dei nostri marchi nel mondo, altera la leale concorrenza, genera confusione nei consumatori, che spesso pagano per un prodotto che “sembra italiano” ma non ne possiede qualità, controlli o caratteristiche, sottrae valore aggiunto alle filiere certificate, che investono in sicurezza, tracciabilità e autenticità

della proprietà intellettuale è stato aggiunto con l'art. 32, comma 5, lett. b), del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, il quale dispone che «Agli effetti delle norme contenute nella presente sezione sono pratiche di *Italian sounding* le pratiche finalizzate alla falsa evocazione dell'origine italiana dei prodotti».

e, infine, mette a rischio l'intero sistema di tutela delle indicazioni geografiche, uno dei pochi veri vantaggi competitivi strutturali che l'Italia possiede sul piano globale. La forza della reputazione alimentare italiana – frutto di secoli di cultura gastronomica e di un imponente sistema normativo di qualità – genera al tempo stesso un'enorme ricchezza e una perdita di valore altrettanto significativa, che il mercato internazionale, da solo, non riesce ad arginare.

2. *Uno strumentario legislativo a due velocità*

Nonostante il ruolo cruciale che il comparto alimentare riveste per la tutela della salute pubblica e per la salvaguardia degli ingenti interessi economici ad esso connessi (cfr. *supra* § 1), l'assetto normativo nazionale continua a mostrare evidenti limiti di efficacia e di coerenza sistematica. Il dato più chiaro è che alle norme-precetto di derivazione europea, sempre più chiare, dettagliate, ricche³², si affianca un sistema punitivo-sanzionatorio frammentato e disomogeneo, non ancora davvero armonizzato, rimasto ancorato a modelli legislativi nati in un contesto storico (produttivo e tecnologico) profondamente diverso da quello attuale. In più punti, la disciplina punitiva ali-

³² Il settore alimentare è quello, tra tutti, a più forte derivazione europea. Lo riconosce, nella letteratura tedesca, anche G. DANNECKER, *Das deutsche System des Lebensmittelstrafrechts*, in AA.VV., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, cit., 202. A dire il vero, è un po' tutto il settore della tutela della salute a essere oggetto, ormai da lungo tempo, di un serio processo di europeizzazione. Per tutti, senza pretesa di completezza, cfr. D. CASTRONUOVO, *La normativa europea in materia di tutela della salute dei consumatori e dei lavoratori*, in AA.VV., *La riforma dei reati contro la salute*, cit., 3 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, cit., 64 ss. Sull'europeizzazione del diritto alimentare, v. A. BERNARDI, *La difficile integrazione tra diritto comunitario e diritto penale: il caso della disciplina agroalimentare*, in CP, 1996, 995 ss.; ID., *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, V, Scienze giuridiche, XI, Ferrara, 1997, 145 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, cit., 248 ss.

mentare italiana sembra riflettere esigenze di un'epoca *pre-globalizzata*, caratterizzata da filiere corte, mercati meno interconnessi e rischi di natura qualitativamente distante rispetto a quelli con cui oggi devono confrontarsi operatori, autorità di controllo e interpreti del diritto.

L'influsso della normativa sovranazionale sulle numerosissime norme-precetto esistenti in materia alimentare è stato inizialmente il frutto di una «penetrante ed espansiva attività legislativa»³³, realizzata soprattutto tramite direttive dettagliate e orizzontali. Da lì, successivamente, ha preso vita un vero e proprio «diritto alimentare europeo»³⁴, realizzato soprattutto con lo strumento del regolamento; un diritto meno frammentario e senz'altro adeguato alla protezione della salute e degli interessi economici dei consumatori. Questa legislazione dirama lungo tutta la filiera *precetti* precisi, dettagliati, tecnici, aggiornati e consapevoli delle sfide più complesse della contemporaneità: dagli obblighi degli Operatori del Settore Alimentare (in breve: OSA)³⁵, ai materiali e oggetti a contatto con gli alimenti (i cc.dd. MOCA)³⁶, l'etichettatura (di origine, nutrizionale, ecc.), fino ai claims³⁷, ai *Novel foods*³⁸, agli additivi e ai coadiuvanti tecnologici³⁹, all'*Hazard analysis and critical control points* (HACCP)⁴⁰,

³³ A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, cit., 251.

³⁴ Per tutti, v. la ricostruzione (storica) presente in F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., 57-96.

³⁵ L. COSTANTINO, *Gli obblighi degli operatori del settore alimentare*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, 2 ed., Milano, 2024, 238 ss.

³⁶ R. SAJJA, *I materiali a contatto con gli alimenti*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 608 ss.

³⁷ P. BORGHI, *Claims nutrizionali e sulla salute*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 406 ss.

³⁸ V. PAGANIZZA, *I nuovi alimenti ("Novel foods")*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, 560 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., 374 ss.

³⁹ G. MIRIBUNG, *Gli additivi alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 582 ss.

⁴⁰ TOMMASINI, *Sistema di controllo aziendale - HACCP*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 281 ss.

all'agricoltura biologica⁴¹, alla tracciabilità⁴², alle pratiche commerciali sleali nella filiera⁴³, alla tutela delle indicazioni geografiche⁴⁴, ecc.

Quando si volta lo sguardo al sistema punitivo, come s'è anticipato, le cose cambiano, perché la legislazione penale, pur risultando in continua espansione ermeneutica (soprattutto per via del fenomeno della eterointegrazione normativa in funzione di specificazione tecnica)⁴⁵, appare inefficace e figlia di un mondo che non c'è più.

Resistono, innanzitutto, taluni delitti codicistici applicabili agli alimenti, costruiti sul modello del pericolo per la salute collettiva⁴⁶: sono fattispecie piuttosto datate e di difficilissima applicazione pratica all'interno della filiera contemporanea (artt. 439 e ss. c.p.). I loro difetti, a ben guardare, sono nume-

⁴¹ E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 454 ss.

⁴² F. PRETE, *La tracciabilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 246 ss.

⁴³ Su questo tema, da ultimo, v. S. TAURINI, D. ZORZIT, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: presupposti della tutela e questioni chiave nell'interpretazione del decreto 198/21*, Torino, 2023.

⁴⁴ AA.VV., *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, N. LUCIFERO (a cura di), Milano, 2023, 19 ss.

⁴⁵ Per tutti, v. A. MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *RTDPE*, 3/2012, 695 ss.; e già A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, cit., 269 ss. Questo fenomeno dipende da numerosi fattori, soprattutto dalla vitalità di norme-precetto di natura amministrativa che estendono i precetti penalistici specificandoli da un punto di vista tecnico (c.d. "eterointegrazione"), nonché dalla frequenza con la quale la giurisprudenza realizza interpretazioni analogiche *in malam partem* finalizzate ad estendere l'ambito di applicazione della materia (e, da un certo punto di vista, sfugge anche il "perché", posto che la sanzione penale, se possibile, spaventa l'impresa addirittura meno di quella amministrativa). Su questi temi, da ultimo, si v. le riflessioni realizzate in F. DIAMANTI, *Rapporti tra illeciti penali e illeciti amministrativi*, in AA.VV., *Illeciti "punitivi" in materia agro-alimentare*, cit., 343 ss.

⁴⁶ Sulle tecniche di tutela in ambito punitivo alimentare (pericolo, rischio e precauzione) la riflessione più recente si trova in F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 167-221.

rosi: un po' derivano dal fatto che sono stati pensati in un'epoca inevitabilmente diversa dalla nostra e non sempre avendo in mente la criminalità economica come un problema diffuso e fondamentale; e un po' discendono dal fatto che, anche negli anni '30, la presenza di un bene collettivo come quello della "salute pubblica" non ha mai davvero aiutato nell'attività di contrasto a questo particolare tipo di criminalità economica. La maggior parte delle condotte tipiche realizzabili dagli operatori di questo settore, di ieri e di oggi, fatica, come si è già detto, a mettere in pericolo la salute di un numero indeterminato di persone⁴⁷.

Poi ci sono gli illeciti di pericolo/rischio⁴⁸ individuale: ci si riferisce sia all'apparato contravvenzionale⁴⁹, che a quello strettamente amministrativo⁵⁰. La situazione, però, non migliora molto: oltre alla presenza di sanzioni amministrativo-pecuniarie spesso poco efficaci, soprattutto se inflitte in contesti imprenditoriali di medie-grandi dimensioni⁵¹, nemmeno le contravvenzioni di rischio/pericolo dimostrano grandi capacità

⁴⁷ Ancora v. F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 87 ss.; poi A. GARGANI, *L'evoluzione del diritto punitivo nel settore agro-alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 3 ss., spec. 11 ss., 18 ss.; E. MAZZANTI, *I delitti contro la salute pubblica in materia agro-alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 123 ss.

⁴⁸ Abbiamo aperto cautamente alla categoria degli "illeciti alimentari di rischio" (pensati per prevenire pericoli scientificamente certi, non danni né mere congetture in odore di precauzione) nel nostro F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., cap. 5.

⁴⁹ F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 96 ss.; A. GARGANI, *L'evoluzione del diritto punitivo nel settore agro-alimentare*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 3 ss., spec. 7 ss., 18 ss.; A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla l. 283/1962*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 275 ss.

⁵⁰ Tra gli altri, cfr. F. DIAMANTI, *Sanzioni amministrative*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 327 ss.; ID., *Rapporti tra illeciti penali e illeciti amministrativi*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 343 ss.

⁵¹ F. DIAMANTI, *Sanzioni amministrative*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 327 ss.

preventive o repressive. Tra gli altri, si evidenziano qui due problemi molto seri: il primo ha a che vedere con la tecnica legislativa utilizzata; sono disposizioni disseminate, senza un ordine preciso, nell'oscurità dell'ordinamento. Un po' si trovano nella legge-quadro in materia di sicurezza e igiene degli alimenti, la l. n. 283 del 1962⁵², e un po' risiedono nelle tantissime leggi speciali cc.dd. "specifiche" che regolano singoli temi, singoli settori merceologici o, addirittura, singoli alimenti⁵³. Il secondo problema ha a che vedere con l'assenza pressoché totale di *differenziazione punitiva*. In questo settore, almeno in astratto, la legge è purtroppo uguale per tutti: nel senso che, stando alla struttura delle contravvenzioni alimentari, l'autore doloso risponde spesso come quello colposo. Chi si muove nella grande distribuzione, peraltro vantando ingenti forze economiche, risponde come il venditore al dettaglio, come chi si occupa di produzioni e vendite locali. Una grande multinazionale, in sintesi, finisce per presentare il medesimo rischio penale di una piadineria qualsiasi.

⁵² Sui profili penalistici di questa (vecchia) legge speciale, senza alcuna pretesa di completezza, v. altresì D. CASTRONUOVO, *Sicurezza alimentare*, in M. DONINI, D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute*, cit., 21 ss.; L. BIN, F. DIAMANTI, *Analisi ragionata della casistica giurisprudenziale penale*, cit., 303 ss., spec. 205 ss. 315 ss.; S. RIZZIOLI, *Le principali norme sanzionatorie relative al settore alimentare*, in L. COSTATO *et al.*, *Compendio di diritto alimentare*, 8ª ed., Milano, 2017, 287 ss. Questo testo legislativo è stato ampiamente modificato, da ultimo, dal d.lgs. 2.2.2021, n. 27, recante "Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettere f) e i) della legge 4.10.2019, n. 117", G.U. Serie Generale n. 56 del 11.3.2021, reperibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/11/21G00034/SG>.

⁵³ Si pensi, ad esempio, a quanto prevedeva la vecchia legge n. 30 del 1990 sulla produzione e sul commercio del prosciutto di Parma/San Daniele, o a quel che prevede ancora oggi l'art. 6, ultimo comma, del d.lgs n. 179 del 2004 sulla produzione e sulla commercializzazione del miele. Gli esempi potrebbero essere molti.

Tutto questo, beninteso, avviene in astratto.

In concreto è forse peggio, perché non risponde nessuno⁵⁴.

Appena comprendono in che modo e in quali casi viene applicata realmente la sanzione penale, gli Operatori del Settore Alimentare la preferiscono di gran lunga a quella amministrativa. La ragione è presto detta: la sanzione amministrativa, se l'illecito non è in qualche modo sanabile con una diffida (e sono pochissime ad esserlo), per quanto contenuta, soprattutto per le grandi imprese, prima o poi si paga davvero. Mentre gli autori di illeciti penali contravvenzionali caratterizzati da sanzioni (penali) blande, siano essi primari o recidivi, usufruiscono sempre di numerosi istituti protettivi (prescrizione, sospensione condizionale della pena, messa alla prova, oblazione, ecc.).

Come si vedrà meglio nello sviluppo di quest'opera collettanea, la legislazione punitiva alimentare rimane ancora oggi profondamente inadeguata per fronteggiare la nuova criminalità alimentare: manca sia di forza preventiva che di capacità repressiva.

Com'è possibile uscire da questo *impasse*?

Da un lato si ha la sensazione di procedere lungo un vicolo cieco, di sperare nell'impossibile: d'altro canto, i progetti di riforma realizzati non hanno mai visto la luce, ma la legislazione è così malconcia da imporre all'addetto ai lavori di continuare a sperare⁵⁵. Il prodotto di Alfredo Rocco, coi suoi delitti utilizzati anche in ambito alimentare, è ancora pressoché intatto da un punto di vista strutturale, anche dopo quasi

⁵⁴ Così, anche se con altri termini, V. PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, in *Dir. agroalim.*, 2023, 142 ss.

⁵⁵ Esiste un nuovo d.d.l. (A.S. 1519) di iniziativa governativa, sulla riforma degli illeciti punitivi in materia alimentare, che rivede profondamente gran parte dello strumentario legislativo in materia di frodi commerciali. A oggi è passato al Senato in prima lettura, ed esistono ottime probabilità (politiche) di vederlo, nel futuro più prossimo, trasformato in legge.

cent'anni, con tutti i suoi (pochi) pregi e (moltissimi) difetti. Allo stesso modo, la legge-quadro in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, benché pionieristica nel lontano 1962, è da tempo divenuta obsoleta. Dall'altro lato, però, è forse bene sfruttare questo momento di stasi politica e utilizzare al meglio il tempo a disposizione: bisogna, in altri termini, provare a battere tutti i sentieri possibili, implementando, sotto punti di vista in parte inediti, i progetti di riforma già esistenti dei reati alimentari. Una delle vie più affascinanti, che implica ragionamenti assai più vasti e generali, riguarda la necessità di dotarsi di un "codice alimentare"⁵⁶. Si tratta, beninteso, di un progetto che non ha solo a che vedere con l'esigenza di razionalizzare l'esistente, riunendo in un unico posto tutte le disposizioni che concernono il *food*, ma anche con la costruzione di un luogo normativo nel quale (ri)progettare gli istituti tipici della legislazione speciale e implementare la settorializzazione di alcuni istituti-chiave di Parte generale.

3. *L'assenza di un codice (di settore)*

L'alimentare rimane ancora oggi un ambito caratterizzato dall'assenza di un codice⁵⁷; ciò genera inevitabilmente un forte

⁵⁶ Abbiamo provato a battere questo sentiero, a livello monografico, in F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., *passim*.

⁵⁷ Sebbene non di taglio monografico, uno studio è stato fatto in passato. Per tale esperienza (finita, purtroppo, senza esiti) si v. soprattutto P. BORGHI, *Il progetto di codice di diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 1/2007, 20 ss.; A. ARTOM, *Il Codice alimentare come disciplina organica*, in *Riv. dir. alim.*, 1/2007, 17 ss. Ne ha parlato anche A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II: reati di pericolo comune mediante frode, in AA.VV., *Trattato di diritto penale*, C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (diretto da), Milano, 2013, 267 ss. Si vedano inoltre le deleghe (comunque non utilizzate e divenute inefficaci) per la creazione di un Codice della sicurezza alimentare (l. 7 luglio 2009, n. 88) e di un Codice per i settori agricolo ed alimentare (l. 28 luglio 2016, n. 154), su queste ultime deleghe v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, 3-4, ss. Da ultimo, sulla mancanza di un codice alimentare, da una prospettiva penalistica, oltre al prezioso la-

disorientamento che si unisce a sensazioni d'impotenza verso un potere legislativo che non si riesce a condizionare⁵⁸.

Quando si parla della necessità di dotare l'agroalimentare di un suo "codice" non ci si limita a sperare in una riorganizzazione ordinata di tutte le disposizioni esistenti – cosa, questa, che l'intelligenza artificiale, se ben organizzata, già riuscirebbe a fare in modo egregio –, ma si auspica un vero e proprio "codice di settore", con le sue regole generali, i suoi principi, le sue autonomie dai codici generali (civile, penale, ecc.).

È qui che, almeno per i penalisti, risiedono i problemi più seri.

Optare per la creazione di un nuovo Codice in materia alimentare capace di prendere le distanze da alcune vecchie e mal scritte regole di parte generale, significa, in qualche modo, guardare in modo diverso al fenomeno della *decodificazione penale*. Significa, insomma, concordare sul fatto che in molti settori – sicuramente tra i civilisti, ma oggi in qualche misura anche tra i penalisti – il codice "generale" si presenti come un «terreno di scontro e non come un momento di immediata pacificazione»⁵⁹. Solo comprendendo che il pluralismo sociale si rispecchia bene in un pluralismo normativo⁶⁰ – possibilmente non schiavo di un pluralismo questa volta *decisionale* incon-

voro di Alberto Gargani appena citato, cfr. D. CASTRONUOVO, *Sicurezza alimentare*, in AA.VV., *La riforma dei reati contro la salute*, cit., 38; da ultimo v. anche M. DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in AA.VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, A. GARGANI (a cura di), Torino, 2021, 455 ss.

⁵⁸ Sulla "scienza della legislazione" come tentativo razionale di dominare fatti e poteri, v. P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, cit., 63 ss.

⁵⁹ S. RODOTÀ, *Un codice per l'Europa? Diritti nazionali, diritto europeo, diritto globale*, in AA.VV., *Codici. Una riflessione di fine millennio*, CAPPELLINI P., SORDI B. (a cura di), Milano, 2002, 578, passo citato anche in P. FEMIA, *Non si codificano cavilli. Forze testuali economiche, decodificazioni reali democratiche*, in AA.VV., *L'Europa dei codici o un codice per l'Europa?*, C. GRANELLI, N. RIZZO (a cura di), Torino, 2023, 171 ss., cit. a 182.

⁶⁰ P. COSTA, *Il pluralismo politico-giuridico: una mappa storico-concettuale*, in *Quaderni fiorentini della storia del pensiero giuridico moderno*, 50/2021, 29 ss.

trollato, prodotto da corti in realtà non bene gerarchizzate (Corte di cassazione, CGUE, Corte costituzionale, ecc.) –, si riesce a capire il successo, non solo italiano, delle leggi speciali⁶¹. *Leges*, queste, alle quali oggi è richiesto di affrontare un passaggio successivo: ridursi sino a scomparire (in osservanza di un “diritto penale minimo” utopico), oppure consolidarsi, questa volta, in veri e propri “codici di settore”.

È verosimile pensare che questo dibattito sia destinato a riemergere anche in futuro: prima o poi sarà inevitabile affrontare in modo esplicito il tema della *tecnica legislativa*. Si tratta infatti di un ambito al tempo stesso affascinante e complesso, che richiede un delicato equilibrio tra esigenze di determinatezza, efficacia preventiva e coerenza strutturale dell’intervento “punitivo”. A differenza di altri snodi del dibattito contemporaneo, il terreno della scienza della legislazione presenta un tratto peculiare: appare, almeno in larga misura, meno esposto alle tensioni della contrapposizione politico-ideologica e rimane spesso confinato nella riflessione specialistica degli studiosi e degli operatori del diritto, risultando difficilmente percepibile dal cittadino comune⁶². Proprio questa relativa distanza dal conflitto politico immediato potrebbe costituire, paradossalmente, un fattore favorevole: in tale spazio di riflessione potrebbe essere ancora possibile immaginare un con-

⁶¹ Al di là di quel che si dirà al cap. VI (e di quel che in letteratura si è già detto) in relazione alla Germania, alla Francia e alla Spagna, sarebbe bene in futuro, soprattutto per capire l’entità del fenomeno, studiare l’andamento delle leggi penali speciali anche in altri Paesi come la Svezia, ad esempio (per tutti v. J. ZILA, *Specialstraffrätten. En introduktion*, Stoccolma, 2006) o l’Austria (cfr. H. BOHÉ, *Nebenstrafrecht*, Vienna, 2010).

⁶² Per usare un’espressione di Michele Papa sull’art. 3-*bis* c.p., si tratta di «un frutto [...] tanto zuccheroso quanto di facile raccolta: politicamente non problematico; lontano dal dibattito delle persone comuni; difficilmente strumentalizzabile in campagna elettorale», cfr. M. PAPA, *Dal codice penale “scheumorfico” alle playlist. Considerazioni inattuali sul principio di riserva di codice*, in DPC, 5/2018, 129 ss., citazione a 134.

fronto autenticamente scientifico, fondato sull'analisi dei problemi e sulla ricerca di soluzioni normative ragionevoli. In questa prospettiva, il dibattito relativo ai reati alimentari e, più in generale, agli strumenti di tutela "punitiva" in materia alimentare potrebbe divenire l'occasione per una discussione più ampia e meditata sulla tecnica legislativa contemporanea. Un confronto che, se condotto con rigore metodologico e con spirito di collaborazione tra dottrina, istituzioni e operatori del settore, potrebbe contribuire a delineare soluzioni normative più coerenti, efficaci e adeguate alla complessità delle dinamiche economiche e sociali che caratterizzano il nostro tempo.

4. *Il progetto ALIMENTA*

È proprio la "distanza" fin qui descritta tra l'assetto della legislazione vigente e le esigenze poste dalle trasformazioni economiche, tecnologiche e organizzative della filiera italiana agroalimentare contemporanea a costituire la ragione più profonda che, negli ultimi anni, ha alimentato un rinnovato interesse per la riforma del diritto punitivo alimentare. Tale scarto tra realtà normativa e realtà produttiva ha progressivamente favorito la maturazione di numerosi progetti di revisione legislativa che, pur avendo animato il dibattito scientifico e istituzionale, non hanno tuttavia trovato, sino ad oggi, una compiuta traduzione in interventi normativi organici⁶³.

È in questo contesto che si colloca, da ultimo, anche il progetto di ricerca ALIMENTA – *Agrifood and Health Protection*:

⁶³ Tra i progetti di riforma, per rimanere tra i più importanti e tra quelli presentati nell'ultimo decennio, si veda il lavoro della Commissione Caselli del 2015, ma anche l'A.C. 2427. Per tutti, v. M. DONINI, *Il progetto 2015 della commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *DPC*, Riv. trim., 1/2016, 4 ss.; C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *DPC*, 2 novembre 2015, 1 ss.

Managing Risks in Small and Medium-sized Food Enterprises, promosso dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia⁶⁴. L'iniziativa nasce proprio dall'esigenza di interrogarsi, con approccio interdisciplinare, sulla capacità degli strumenti giuridici e organizzativi attualmente disponibili di governare efficacemente i rischi connessi alla produzione e alla circolazione degli alimenti, con particolare riguardo alla realtà delle piccole e medie imprese che costituiscono l'ossatura della filiera agroalimentare italiana. In questa prospettiva, il progetto si è proposto non soltanto di analizzare empiricamente le modalità di gestione del rischio alimentare nelle imprese del territorio modenese, ma anche di individuare possibili linee di sviluppo capaci di orientare, in futuro, un ripensamento più consapevole degli strumenti normativi e organizzativi destinati a presidiare la sicurezza alimentare. Questo progetto, realizzato con il sostegno della Fondazione di Modena, ha analizzato il grado di conformità delle piccole e medie imprese della filiera agroalimentare modenese alle normative in materia di sicurezza alimentare e ha individuato eventuali criticità organizzative nella gestione preventiva del rischio. La ricerca, svolta con il contributo di studiosi di diverse discipline (tra cui diritto penale, diritto dell'economia, microbiologia agraria, scienze alimentari e statistica), si è basata su un questionario strutturato di 35 domande, articolato in sei sezioni e finalizzato a raccogliere informazioni sull'organizzazione aziendale, sulla presenza di certificazioni e sistemi di autocontrollo, sui meccanismi di controllo dei prodotti, sulle procedure di stoccaggio e distribuzione e sulla tracciabilità dei lotti alimentari. Il questionario è stato inviato, con garanzia di anonimato, a tutte le imprese della filiera agroalimentare della provincia di Modena, per un totale di 2.460 operatori economici.

⁶⁴ La ricerca è stata finanziata dal Fondo di Ateneo per la Ricerca dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia - linea FOMO (Fondazione di Modena).

L'adesione all'indagine è risultata estremamente limitata.

Hanno risposto soltanto 44 imprese, pari a meno del 2% della platea coinvolta, dato che è stato interpretato come indice di una diffusa diffidenza del settore verso strumenti di analisi e collaborazione scientifica. Le imprese partecipanti risultano prevalentemente di piccole o *micro* dimensioni – nel 61% dei casi con meno di dieci dipendenti – e spesso fortemente orientate ai mercati internazionali. Ciononostante, come evidenziato dal dott. Samuel Bolis (v. *infra* cap. 10), i risultati dell'indagine evidenziano una significativa fragilità degli assetti organizzativi e dei sistemi di prevenzione del rischio: il 70% delle imprese intervistate non ha adottato modelli organizzativi ai sensi del d.lgs. 231/2001, mentre una quota non trascurabile presenta carenze anche nei sistemi di autocontrollo obbligatori, come l'HACCP. Anche le certificazioni volontarie di qualità o ambientali risultano poco diffuse e gli investimenti diretti nella sicurezza alimentare sono generalmente contenuti, nella maggior parte dei casi inferiori ai 10.000 euro annui.

Nel complesso, la ricerca evidenzia come, nelle piccole realtà produttive della filiera agroalimentare, la prevenzione del rischio alimentare sia frequentemente affidata a strutture organizzative poco formalizzate e ancora insufficientemente sviluppate. Il dato assume un rilievo particolare se si considera che proprio le piccole e microimprese costituiscono, ancora oggi, la *trama portante* del tessuto imprenditoriale italiano, rappresentando la componente largamente maggioritaria della filiera agroalimentare nazionale. Le criticità emerse non riguardano, pertanto, realtà marginali o isolate, ma riflettono piuttosto una fragilità strutturale dell'intero sistema produttivo nazionale. In tale contesto, la ridotta dimensione media delle imprese – unitamente ad altre note difficoltà produttive, organizzative e gestionali – rende spesso problematica l'adozione di assetti organizzativi sufficientemente articolati e l'implementazione di modelli strutturati di gestione e prevenzione del rischio.

In questo contesto si colloca il presente volume, che raccoglie gli atti del convegno conclusivo del progetto di ricerca e rappresenta il momento di sintesi e di confronto tra studiosi e operatori del settore. L'incontro ha offerto l'occasione per interrogarsi, in una prospettiva interdisciplinare, sulle prospettive future del diritto penale alimentare e sulla possibilità di delineare un quadro normativo capace di assicurare una tutela effettiva della salute pubblica, della lealtà dei mercati e della fiducia dei consumatori in un ambito che riveste un'importanza strategica per l'economia e l'identità produttiva del nostro Paese.