



Il mercato agroalimentare sostenibile tra sicurezza informatica e pratiche commerciali sleali

Quaderno del corso del 17-19 gennaio 2024

Prefazione di Gian Carlo CASELLI e Massimo FERRARO



Le frodi commerciali in ambito agroalimentare

Sommario: 1. Le frodi alimentari. Introduzione. — 2. Tipologie (di frodi). — 3. La frode nell'esercizio del commercio. — 4. Analisi (incompleta) dell'illecito. — 5. Una recente sentenza del Tribunale di Perugia. — 6. Conclusioni.

1. - Le frodi alimentari. Introduzione.

Le frodi alimentari sono un fenomeno antico quanto il cibo.

La storia è piena di questi episodi.

Oltre che nella Bibbia e negli scritti di Plinio il Vecchio, è con le due rivoluzioni industriali che il fenomeno raggiunge un'ampiezza senza precedenti. Si pensi solo che all'inizio del XIX secolo, nello specifico nel 1820, Friedrich Accum, un chimico piuttosto noto all'epoca, diede alle stampe un importantissimo lavoro monografico sulle adulterazioni degli alimenti. Il titolo, assai indicativo, era: « C'è morte nella pentola »¹.

A riprova della grande diffusione delle frodi alimentari già nell'Europa del XIX secolo, si riportano in questa sede solo altri due esempi:

— innanzitutto, una vignetta apparsa nel 1855 sul *Punch*, un settimanale satirico inglese fondato nel 1841, nella quale era ritratta una giovane donna che entra in una drogheria e chiede un etto di tè della migliore qualità per uccidere i topi e mezzo etto di cioccolato, sempre della migliore qualità, per sterminare gli scarafaggi;

— in secondo luogo, impossibile non citare il celebre romanzo di Emile Zola, *Il ventre di Parigi*, scritto nel lontano 1873. Un lavoro, questo, in cui emerge un

¹ F. ACCUM, *Death in the Pot. A treatise on adulterations of food and culinary poisons and methods of detecting them*, Londra, 1820.

quadro a dir poco desolante del commercio alimentare all'ingrosso nella Francia di quell'epoca ².

Nel Novecento la situazione non è affatto migliorata.

Basterà solo ricordare il tragico scandalo del vino al metanolo degli anni '80, oppure il frequente impiego di solfiti o nitrati come stabilizzatori del colore rosso delle carni in scatola, e così oltre fino alla vendita di pesce « congelato » come fresco, oppure all'offerta di olio di oliva tagliato con l'olio lampante e venduto come extravergine.

Il fenomeno, come noto, è di respiro europeo e internazionale.

Per avere un'idea della estensione delle frodi alimentare basterà riflettere sul fatto che nel 2022 l'operazione dell'EUROPOL *Opson 11* — alla quale ha partecipato anche la nostra Arma dei Carabinieri — ha portato, in tutta Europa, al sequestro di 26.800 tonnellate di prodotti alimentari illeciti, e di 15 milioni di litri di bevande contraffatte o adulterate ³.

2. - Tipologie (di frodi).

Le frodi alimentari, in estrema sintesi, possono essere di due tipi.

Distinguendole in base al bene giuridico offeso, esistono le « frodi sanitarie », cioè quelle che ledono o mettono in pericolo la vita, la salute (anche pubblica) o l'incolumità fisica dei consumatori; e le « frodi commerciali », ovvero quelle che offendono beni giuridici contrattuali e patrimoniali del consumatore.

In questa sede l'attenzione rimarrà sulle sole frodi commerciali.

Occorre innanzitutto notare come, da un punto di vista strettamente fenomenologico, le prime quanto le seconde possono concretizzarsi in varie fasi della filiera agroalimentare: dalla produzione primaria alla trasformazione e alla distribuzione, fino al momento di scelta del consumatore.

Qualche numero.

Stando all'ultimo Report dell'ICQRF, nel 2023 sono stati eseguiti più di 54.000 controlli antifrode, sia di tipo ispettivo che analitico: 110 notizie di reato e 5.548 contestazioni amministrative, con un valore complessivo di beni sequestrati di

² É. ZOLA, *Il ventre di Parigi*, Milano, 1880 (prima trad. in italiano di C.G. Carbone).

³ https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_2_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=nas&id=1962.

oltre 42 milioni di euro ⁴. Ebbene, molte delle notizie di reato interessano sempre le frodi nell'esercizio del commercio.

3. - La frode nell'esercizio del commercio.

Ecco l'importanza dell'art. 515 del codice penale.

Ecco una buona ragione per soffermarsi su questo delitto.

La frode in commercio costituisce ancora oggi uno strumento centrale per la repressione delle frodi agroalimentari. Il « fatto tipico » è noto: si punisce, con una pena tutto sommato piuttosto bassa, « chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita ».

Questo strumento, però, è un reato vecchio e inadeguato in ambito alimentare. Nasce nel lontanissimo 1930, e nella mente di Alfredo Rocco sarebbe dovuto servire per fronteggiare frodi commerciali del tutto occasionali, di modesta entità e di poca importanza sociale. Sicuramente Rocco non aveva in mente — perché non poteva conoscerle — quelle forme di criminalità alimentare sempre più organizzate e dinamiche che osserviamo noi oggi. Non poteva sapere che il *food* sarebbe divenuto una delle principali cause di morte nel pianeta e che, contemporaneamente, l'alimentare fosse anche il primo datore di lavoro nel mondo, con un giro d'affari esorbitante. Non a caso i più recenti — ma sfortunatissimi — progetti di riforma dei reati alimentari (penso soprattutto all'AC 2427) hanno ipotizzato l'introduzione dell'art. 517-bis c.p., rubricato « Frode in commercio di alimenti » ⁵.

Dove sta il problema?

I guai sono almeno due.

Il primo è che l'art. 515 — quello che vige ancora oggi incastonato nel codice — è pensato per le frodi commerciali in senso lato, e non per quelle agroalimentari; settore, quello del *food*, che ha caratteristiche specifiche proprie.

Il secondo problema, altrettanto grave, è che questa fattispecie è incentrata sulla *consegna* della cosa mobile (in questo specifico caso: dell'alimento), mentre

⁴ https://www.qualivita.it/wp-content/uploads/2024/04/ICQRF_Report_attivita_2023_ridotto-1.pdf.

⁵ Per tutti, v. M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 1, 4 ss., reperibile on-line su https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/donini_1_16.pdf.

per fronteggiare la criminalità alimentare del nostro tempo occorrerebbe ben altro. Da qui, peraltro, l'istinto — seguito da una parte dei giudici — di ampliare in via ermeneutica la disposizione, utilizzando (a volte impropriamente) l'istituto del tentativo: un primo orientamento richiedeva ai fini della tentata frode in commercio l'esistenza di una trattativa volta alla consegna della cosa (Cass. 26 giugno 1988, n. 2038). Ragionando così, ad esempio, se durante un normale controllo in un ristorante si nota del pesce surgelato non indicato nel menù non si può contestare il 515 c.p. nella forma tentata, perché occorre che l'autore abbia almeno portato il menu a un singolo cliente. Un secondo orientamento, più recente, ritiene che ai fini della configurabilità del tentativo di frode in commercio non occorra l'inizio di una trattativa: sicché basterebbe esporre un alimento con termini di conservazione alterati ad esempio, oppure avere un menù con piatti di pesce senza l'indicazione del fatto che si tratta di alimenti surgelati per essere condannati ⁶.

Lo spazio è troppo ridotto per parlare di più sui rapporti (molto complessi) tra *tentativo e frode in commercio*: si preferisce in questa sede dire un paio di cose sul bene giuridico e passare velocemente a un aspetto del più complesso profilo obiettivo della condotta *ex art. 515 c.p.*

4. - **Analisi (incompleta) dell'illecito.**

Il bene protetto dall'art. 515 c.p. è solo uno: il corretto e leale svolgimento degli scambi commerciali; interesse, questo, peraltro funzionale a garantire il regolare funzionamento del sistema economico.

V'è da dire che una parte della giurisprudenza — qui, come in moltissimi altri casi — ne sostiene però la natura plurioffensiva: l'illecito di cui vi sto parlando, quindi, tutelerebbe l'ordine economico, composto non solo dagli interessi patrimoniali dei singoli acquirenti ma anche di quelli del produttore che, a causa dell'esercizio scorretto del commercio, potrebbe subire danni per la diminuzione della domanda ⁷.

Qui c'è da aprire una veloce parentesi.

⁶ Così, ad esempio, le Sezioni Unite del 2000, nella sentenza n. 28; per il menù senza l'indicazione del pesce surgelato, invece, indico la III Sezione del 2017, sent. n. 39082 e, dello stesso anno, anche la sent. n. 30173.

⁷ Cass. Sez. III Pen., sent. n. 617 del 2014.

Questa plurioffensività — che potremmo chiamare « eventuale », per distinguerla da quella « necessaria » implicitamente richiesta in altri casi, come nell'art. 84 c.p. (il reato complesso) — è ovviamente funzionale all'estensione ermeneutica del penalmente rilevante, o dei mezzi processuali esperibili dalle persone offese.

Più chiaro.

Se l'art. 515 protegge tutti quei beni che la giurisprudenza elenca, e che io vi ho appena enumerato, allora non solo l'acquirente-consumatore dell'alimento può impugnare una richiesta di archiviazione, ma anche il produttore della merce fraudolentemente commercializzata (così, infatti, la II Sezione del 2008, sentenza n. 43192).

Di esempi così ce ne sarebbero moltissimi.

E allora, in questi casi, vengono in mente le sagge parole di Klaus Volk, un importantissimo penalista tedesco, che in un lavoro del 2010 mise nero su bianco una grande verità, ovvero che i beni giuridici, purtroppo, possono essere inventati come le storie ⁸.

Arriviamo al profilo obiettivo della condotta: come noto, l'art. 515 c.p. richiede la consegna o la dazione materiale all'acquirente, o a un suo incaricato, di una cosa mobile *diversa* da quella dichiarata o pattuita.

Aliud pro alio, in sintesi.

Quando la legge dice « dichiarata », oltre che pattuita, intende inglobare nella fattispecie anche le dichiarazioni contenute, ad esempio, nei messaggi pubblicitari difforni dalla realtà, ma precedenti alla stessa offerta di vendita della merce ⁹.

Si arriva dunque al più interessante.

Leggendo l'art. 515 c.p. salta subito all'occhio che per commettere frode in commercio occorre la « diversità » della cosa: l'art. 515 c.p. ci dice esplicitamente che l'oggetto materiale del reato — nel nostro caso, le sostanze alimentari — devono essere diverse per essenza, origine, provenienza, quantità o qualità rispetto a quelle pattuite o dichiarate.

Alcuni sono casi « facili », per così dire.

⁸ K. VOLK, *Marktmissbrauch und Strafrecht*, in *Fest. Hassemer*, Heidelberg, 2010, 915 ss., citazione a 916 « Rechtsgüter kann man erfinden wie Stories ».

⁹ Così Cass. Sez. III Pen., sent. n. 27105 del 2008.

Si pensi a quando si consegna mais invece del manzo pattuito; oppure quando si vende formaggio non svizzero a chi aveva chiesto dell'« Emmental »¹⁰; oppure quando si consegna prosciutto non di Parma a chi aveva richiesto un « prosciutto di Parma »¹¹; oppure quando si consegna olio di oliva affermando in etichetta che proviene dalla Azienda X, sita nella regione o nello stato Y, e poi si scopre che è stato prodotto dall'azienda Z che proviene da un'altra regione o un altro Stato¹².

Poi ci sono casi un pochino più complessi.

Normalmente — ma non è una regola — i casi difficili s'incontrano nella diversità per « qualità » dell'alimento. Questa casistica presuppone che il prodotto sia della stessa specie di quello pattuito o dichiarato — altrimenti sarebbe un caso di diversità per « essenza » (come nel caso di chi consegna mais, come vi ho detto prima, a chi acquista carne di manzo) — e richiede che la diversità dell'alimento risieda in qualità non essenziali, ma che incidono sull'utilizzabilità, sul pregio o sul grado di conservazione del prodotto alimentare.

La diversità di « qualità » offre un ultimo *assist*.

5. - Una recente sentenza del Tribunale di Perugia.

Di recente è stata emessa una sentenza del Tribunale di Perugia che ha trattato un « caso limite » di frode in commercio.

Il *fatto* è il seguente.

Il proprietario di un noto oleificio italiano acquistava da un suo storico fornitore (spagnolo) otto lotti di olio extravergine di oliva « certificato »; a seguito di efficienti processi di autocontrollo interni all'azienda — che dimostrano l'enorme attenzione dell'imprenditore per la qualità dei prodotti trattati — si scopre che l'ultimo lotto risulta contenere olio « vergine » di oliva.

Le alternative non erano molte.

Rimandare indietro il prodotto non era un'opzione praticabile.

Dato il costo elevato, non si poteva nemmeno buttarlo via.

D'altro canto, il prodotto « difettoso » era comunque ottimo, perché presentava un valore di esteri etilici totali pari a 39; il che, rispetto a una normativa di poco

¹⁰ Cass. Sez. III Pen., sent. n. 4375 del 2007.

¹¹ Cass. Sez. III Pen., sent. n. 2617 del 2014.

¹² Cass. Sez. III Pen., sent. n. 44072 del 2014.

anteriore al momento della compravendita, avrebbe consentito di confermare la natura « extravergine » anche di quel lotto di olio di oliva.

In altri termini, era un olio buonissimo.

L'imprenditore decideva dunque di mescolarlo all'extravergine.

Il miscelamento, peraltro, non avveniva nelle segrete di uno scantinato, ma in modo del tutto trasparente e tracciato, oltre che prudenziale. A un 90 per cento di olio extravergine di oliva veniva aggiunto solo il 10 per cento di olio « vergine » proveniente dal fornitore spagnolo. Poi, come se non bastasse, il prodotto finito veniva ricontrollato scrupolosamente, affinché i parametri fossero adeguati e idonei alla sua vendita come olio « extravergine » di oliva.

Una volta preparato il tutto, i prodotti venivano spediti a un cliente in Svizzera, ma a seguito di un controllo realizzato dall'Ufficio delle Dogane qualcosa andava storto. Gli esiti degli esami chimici confermavano la natura di olio extravergine di oliva, mentre quelli di natura organolettica ne evidenziavano la natura di olio « vergine » di oliva.

La Procura procedeva *ex art.* 515 del codice penale.

Il fatto, almeno al pubblico ministero, sembrava molto chiaro.

Aliud (olio vergine di oliva) *pro alio* (olio extravergine di oliva).

Il Tribunale di Perugia, però, assolveva l'imputato ¹³.

Com'è potuto accadere?

I temi che questa sentenza pone sul tavolo dell'osservatore sono numerosi; tuttavia, per mere ragioni di spazio è bene concentrarsi sull'*oil blending* e sui suoi limiti di liceità penale. A questo proposito occorre premettere che la miscela degli oli è un'attività lecita in moltissimi casi; in altri casi, invece, è vietata. È illecita, ad esempio, quando si vende un olio di oliva per « extravergine » dopo averlo miscelato con un prodotto maleodorante, non commestibile o di qualità significativamente inferiore, come l'olio lampante, oppure quello di sansa, di semi (a volte addirittura colorato artificialmente con clorofilla e beta-carotene, o con altre sostanze alimentari non ammesse dalla legge che consentono di coprirne i difetti) e così oltre.

La domanda, a questo punto, vien da sé.

Miscelare olio vergine con dell'extravergine, vendendo poi il prodotto finito

¹³ Trib. Perugia, sent. n. 963 del 2023.

come « extravergine », è o non è un'attività frodatrice penalmente rilevante ai sensi dell'art. 515 c.p.?

Ora, se si va a leggere l'art. 1 del reg. (CEE) n. 2568 del 1991, scopriamo l'esistenza di un'unica categoria merceologica; quindi scopriamo una regola che non distingue tra vergine ed extravergine, ma prevede solo « oli di oliva vergini », dotati di certe caratteristiche chimiche e organolettiche che il regolamento specifica nel dettaglio.

Questo passaggio del regolamento appena citato del 1991 è ancora attuale? Secondo il giudice perugino sì.

Di ben altro parere, invece, il pubblico ministero, il quale sosteneva che l'art. 3 del reg. (UE) n. 29 del 2012 fosse intervenuto modificando, *de facto* (anche se non esplicitamente), il regolamento del 1991. Questo regolamento del 2012, infatti, sembra descrivere l'olio extravergine come un prodotto alimentare di qualità superiore rispetto a tutti gli altri, quindi anche rispetto al « vergine » proprio perché ottenuto unicamente mediante procedimenti meccanici. Difficile stabilire quale delle due tesi sia maggiormente corretta.

In primo luogo, se si verifica bene ci si accorge che tra l'olio E.V.O. e il « vergine » le differenze possono essere visibili ma anche del tutto trascurabili, minimali, quasi impercettibili. La legge, quando li distingue, discute di confronti tra la « mediana » dei difetti e la « mediana » del fruttato. In sintesi, l'olio « vergine » di oliva deve essere fruttato come l'extravergine, ma a differenza di quest'ultimo può contemplare piccoli difetti organolettici (valutati da 0 a 3.5). In secondo luogo, una premessa e (provocatoriamente) una domanda.

La premessa è questa: stando ai dati più recenti, l'Unione europea produce il 67 per cento dell'olio mondiale — olio « di oliva », badate bene. In via di prima approssimazione — la faccio breve — è possibile affermare che la produzione italiana di olio di oliva si attesti mediamente attorno alle 300/350.000 tonnellate annue di olio vergine ed extravergine di oliva.

La domanda, anzi « le domande », sono le seguenti: chi ha dell'olio « vergine » di oliva nella dispensa? Chi lo ha mai comprato, o anche solo visto, in un supermercato? Non l'extravergine ma il « vergine ». In pochi notano che, almeno sugli scaffali dei principali supermercati, gli oli di oliva sono tutti « extravergini ». Si può davvero immaginare che tutto il vergine prodotto sia destinato al mercato estero e, dunque, inesistente in quello interno?

6. - Conclusioni.

Quello delle frodi agroalimentari, e, nello specifico, delle frodi commerciali in ambito alimentare, è un problema sociale mastodontico, ma in qualche misura tipico di ogni tempo. Una singola regola, per quanto abbinata a sanzioni severe, non è mai riuscita a debellare fenomeni criminali antichi quanto l'uomo (la corruzione, l'omicidio, e così molto oltre). Oggi, naturalmente, il problema si fa ancor più serio, posti i mezzi di trasporto e le tecnologie di cui disponiamo, che consentono di trasportare quantità gigantesche di alimenti dalla fabbrica a ogni punto del globo in meno di 24 ore.

La prevenzione, in questo quadro, diviene di centrale importanza.

Una prevenzione, però, che non deve e non può trovare *solo* nel diritto penale il suo faro, la sua guida; al contrario, questa delicata attività deve essere realizzata prima con tutti gli altri strumenti, come l'educazione dei più giovani, i quali saranno gli imprenditori che opereranno anche in questo campo; poi attraverso la diffusione di certe sensibilità sociali e, perché no, con l'implementazione legislativa e giurisprudenziale dell'illecito amministrativo. Pensate, ad esempio, al caso dell'olio extravergine di oliva miscelato con olio vergine, oggetto del procedimento già citato: da consumatore preferiremmo tutti che non ci fosse olio vergine nell'E.V.O. che compriamo (a caro prezzo) nel supermercato; ma, in questi casi, poste le garanzie ermeneutiche che la materia penale impone all'interprete, sarebbe meglio prevedere una mera sanzione amministrativa.

Questo è vero in molti casi nel diritto penale alimentare.

Le ragioni sono molte.

Un po' perché il carico di lavoro dei magistrati è già oggi esorbitante; un po' perché significherebbe invertire l'idea del penale come *ultima ratio*.

Amesso e non concesso che abbia ancora senso richiamare questi grandi principi guida: oggi, e chiudo, abbiamo un numero di disposizioni spaventoso in Italia; si parla di duecentomila atti di legge numerati dal 1861, dei quali quasi centodiecimila pare siano ancora oggi in vigore. E tra questi ultimi s'annida poi una fitta rete d'illeciti penali; ricordo solo, e chiudo davvero, che alla fine del Novecento un importante studio coordinato da Massimo Donini, ha contato ben 5.431 norme-precetto (di cui il 16,1 per cento delittuose e l'83,9 per cento

contravvenzionali) solamente fuori dal codice penale, nella legislazione speciale¹⁴.

¹⁴ M. PAVARINI, *Sistema di informatizzazione del diritto penale complementare. Prime elaborazioni e riflessioni*, in M. DONINI (a cura di), *La riforma della legislazione penale complementare*, cit., 25 ss., spec. 31 ss.; TORRE V., *Sistema di informatizzazione del diritto penale complementare. Note esplicative del data-base informatico*, in AA.VV., *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, M. DONINI (a cura di), Milano 2003, 63 ss. Beninteso: nel computo non sono state inserite (per ovvie ragioni di « fattibilità » concreta) le norme extrapenali richiamate indirettamente e non nominate dai precetti a struttura sanzionatoria, in bianco, e così oltre. « Altrimenti — sottolinea uno degli autori di quella ricerca — non saremmo stati lontani dai conteggi nordamericani che evidenziano l'esistenza di oltre 300.000 incriminazioni » così M. DONINI, *Diritto penale « classico » e diritto penale « moderno »*, in Id., *Il volto attuale dell'illecito penale*, cit., 128; Id., *Oltre il tecnicismo e l'ideologia verso una costruzione più scientifica delle leggi penali*, AA.VV., *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, M. DONINI (a cura di), Milano 2003, VII ss., spec. X ss.