

ANTICIPAZIONI

GIUSEPPE ROTOLO

**A proposito della salute pubblica quale bene
giuridico tutelato nell'ambito del diritto penale
alimentare.**

Alcune osservazioni critiche e politico-criminali*

Il contributo si propone di approfondire e discutere nozione, caratteri e funzione della salute pubblica quale bene giuridico tutelato nell'ambito del diritto penale alimentare. Se ne traggono anche le implicazioni sul piano della disciplina posta a tutela dello stesso, che è caratterizzata essenzialmente dall'anticipazione dell'intervento penale. In chiave critica, si segnala l'esigenza di operare una netta distinzione con la tutela dell'ambiente, attesi i rischi di sovrapposizione tra i due diversi ambiti, con le conseguenti possibili ripercussioni sul piano dell'interpretazione delle fattispecie e della tenuta dei principi fondamentali. Emblematico, in tal senso, è il caso dell'acqua, cui è attribuibile differente valenza in entrambi i settori e che dunque si presta a dare luogo a simili equivoci. In conclusione, le differenti impostazioni assiologiche note come *food safety* e *food security* sono presentate quali cornici di senso entro cui inquadrare, anche in prospettiva politico-criminale, l'articolato sistema di tutela penale dell'interesse in questione.

On public health as a legally protected interest in the field of food criminal law.

Some critical and criminal-policy observations

This paper aims to examine and discuss the concept, features, and function of public health as a legally protected interest within the framework of food criminal law. It also considers the implications for the regulatory system designed to safeguard this interest, a system that is essentially characterised by the anticipatory nature of criminal intervention. From a critical perspective, the paper highlights the need to draw a clear distinction between the protection of public health and that of the environment, given the risk of overlap between these two spheres and the resulting potential difficulties regarding the interpretation of offences and the compliance with fundamental principles. The case of water is emblematic in this respect: it is attributed different meanings in both domains and therefore lends itself to similar ambiguities. Finally, the paper presents the different axiological approaches known as food safety and food security as interpretive frameworks within which to situate – also from a criminal-policy perspective – the complex system of criminal protections concerning the interest at issue.

SOMMARIO: 1. La salute pubblica quale bene giuridico tutelato nel diritto penale alimentare. – 1.1. La nozione di “salute pubblica”. – 1.2. I caratteri essenziali del bene tutelato: interesse autonomo, collettivo, diffuso e sovra-individuale. – 1.3. Tutela della salute pubblica, logiche preventive e reati di pericolo. – 2. L'architettura piramidale della disciplina e l'esigenza di un'*actio finium regundorum*. – 3. I rischi di sovrapposizione con la tutela dell'ambiente. – 4. La prospettiva di tutela tra *food safety* e *food security*.

1. La salute pubblica quale bene giuridico tutelato nel diritto penale alimentare.

La discussione critica attorno al bene giuridico tutelato dall'articolato sistema

di fattispecie incriminatrici che popolano il diritto penale alimentare¹ esige innanzi tutto la definizione dello stesso e la puntualizzazione di alcune premesse. In primo luogo, per quanto possa risultare intuitivo riferire agli alimenti la tutela, quest'ultima è rivolta in realtà alla salute pubblica². Le sostanze alimentari rappresentano, per altro verso, l'oggetto materiale su cui vertono le condotte offensive descritte dalle diverse figure di reato e, al contempo, il vettore che rivolge a quell'interesse lo specifico rischio lesivo al centro dell'intervento

* Il presente contributo trae origine dalla relazione presentata al Convegno «*Alimenti e diritto penale. Quale futuro?*», tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia l'11 aprile 2025.

¹ Per uno sguardo d'insieme, si veda – di recente – DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa. Uno studio sulla decodificazione*, Torino, 2024.

² Sul punto, si vedano: AZZALI, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, 17; ID., *La responsabilità penale del produttore per danni alla salute*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1991, 853 s.; BIRRITTERI, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale. Limiti e prospettive di tutela nel settore alimentare tra individuo ed ente collettivo*, Torino, 2022; CASTRONUOVO, *Brevi note sull'atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, 641 s. e 648 ss.; ID., *La tutela dell'incolumità pubblica. Profili storici, sistematici e critici*, in *Reati contro l'incolumità pubblica. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Castronuovo, Torino, 2024, XXV ss., in particolare XXIX s.; CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo I. I delitti di comune pericolo mediante violenza*, Padova, 2003, 19 ss.; CUSTODERO, *Rilievi in ordine alla tutela penale della salute pubblica*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000, 65 ss.; DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 198 ss.; DONINI, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, a cura di Donini-Castronuovo, Padova, 2007, 201 ss., in particolare 207 ss.; GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali*, Torino, 2005, in particolare 129 ss.; ID., *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante frode*, Tomo II, Milano, 2013, 313; ID., *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, in *Enc. dir., Annali VIII*, 2015, 574 ss.; MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006, 31; MAZZANTI, *I delitti contro la salute pubblica in materia agro-alimentare*, in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Gargani, Torino, 2021, 124 s.; PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano, 1990, 1 ss.; ROTOLO, *L'avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione*, in *Reati contro l'incolumità pubblica. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Castronuovo, Torino, 2024, 332; TOSCANO, *Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari: riflessioni de iure condendo (anche) nella prospettiva della riserva di codice*, in *Leg. pen.*, 4 febbraio 2019, 1 ss.; TUMMINELLO, *Altri reati in materia di tutela della sicurezza alimentare, tra codice e leggi complementari*, in *Reati contro l'incolumità pubblica. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Castronuovo, Torino, 2024, 364.

penale³.

Il punto risulta di immediato riscontro nel dato positivo, se soltanto si considera l'intestazione del titolo VI del libro II del codice penale, che raccoglie i delitti contro la pubblica incolumità e, tra questi, al capo II («Dei delitti di comune pericolo mediante frode»), quelli di «Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari» (art. 439 c.p.), «Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari» (art. 440 c.p.), «Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate» (art. 442 c.p.) e «Commercio di sostanze alimentari nocive» (art. 444 c.p.), con cui peraltro si coordina l'ipotesi colposa prevista all'art. 452 c.p., rubricata appunto «Delitti colposi contro la salute pubblica»⁴. In effetti, come è stato opportunamente rilevato, «[d]all'intestazione del titolo, emerge [...] il rapporto di continenza tra l'incolumità e la salute, nel senso che la salute si atteggia quale componente della incolumità, in accordo al tenore formale delle rubriche del titolo e del Capo II»⁵.

L'individuazione nella salute pubblica del bene giuridico tutelato è da considerarsi pressoché unanime in dottrina, come pure lo è la sottolineatura dell'elemento che tratteggia il contenuto dell'interesse in esame in termini peculiari: il

³ Cfr. TUMMINELLO, *Altri reati in materia di tutela della sicurezza alimentare*, cit., 366. Come è stato notato con particolare riferimento ai delitti contro l'incolumità pubblica, «mediante frode», che – come si vedrà – rappresentano l'apice del sistema stadiale posto a tutela dell'interesse in parola, la peculiarità di queste fattispecie attiene appunto alla protezione della salute pubblica dalle specifiche note di pericolo che si annidano nelle «sostanze o cose destinate all'uso o consumo comune», che pertanto si presentano di «natura occulta e impercettibile»: così GARGANI, *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, cit., 574.

⁴ Peraltro, la formulazione linguistica dei delitti di cui agli artt. 440, 442 e 444 c.p. contempla tra gli elementi della fattispecie il pericolo appunto per la «salute pubblica». Per la sottolineatura della necessaria connessione tra il dato normativo, a cominciare dal fatto tipico nella descrizione offertane dal legislatore, e l'individuazione del bene giuridico, si vedano le celebri pagine di STELLA, *La teoria del bene giuridico e i c.d. fatti inoffensivi conformi al tipo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1973, 3 ss.

⁵ Così GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 260, che pure aggiunge: «È ciò che comunemente si ritiene, allorché la distinzione tra i due capi viene fatta corrispondere a quella tra delitti contro l'incolumità pubblica “in genere”, da un lato, e delitti contro la salute pubblica “in particolare”, dall'altro». Nello stesso senso, cfr. ID., *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 54 ss.; MAZZANTI, *I delitti contro la salute pubblica in materia agro-alimentare*, cit., 124 s. Secondo autorevole dottrina, i rapporti tra salute e incolumità pubblica andrebbero individuati nella considerazione della prima alla stregua «modalità di tutela» o «specie» della seconda: così DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 206.

suo carattere collettivo.

Benché quest'ultimo punto sarà oggetto di più diffuso approfondimento nel prosieguo, occorre già in queste prime battute soffermarvi l'attenzione in ragione dei possibili equivoci che la discussione delle implicazioni di tale caratteristica potrebbe far sorgere.

Nella sua alterità rispetto alla declinazione del medesimo interesse quale bene individuale, la salute pubblica è da considerarsi «interesse specifico e autonomo delle comunità»⁶ e non mera sommatoria dei diritti soggettivi attribuibili ai singoli che pure a essa partecipino. In altri termini, con riguardo alla sua tutela, si impongono istanze di protezione dei valori afferenti all'incolumità, in relazione ad ampie categorie di soggetti, prescindendo cioè dalla rilevanza degli stessi sul piano strettamente individuale.

Attesa la valenza categoriale del bene, tuttavia, è intuibile come il suo contenuto si presti a essere articolato alla stregua di una sintesi dei corrispondenti beni personali⁷, che vengano perciò colti nella loro concretezza e individualità⁸. Pertanto, anche per la salute pubblica, come è tipico dell'incolumità, è ravvisabile il rischio di dissolvenza della sua autonomia rispetto a interessi quali la salute e l'integrità personale, oltre che la vita.

Anche soltanto queste considerazioni preliminari evidenziano una questione piuttosto delicata. Per quanto il suo contenuto sembri individuabile in termini inequivoci, occorre salvaguardare l'autonoma legittimazione del bene "salute

⁶ GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 132., che precisa: «L'incolumità pubblica è vista, cioè, come un interesse di natura collettiva, di cui è titolare la comunità sociale aggredita dal singolo delitto, sia che essa si identifichi nella consociazione nel suo complesso, sia in comunità particolari (da quelle di lavoro, agli ordini o altre forme di consociazione, eventualmente anche occasionali, come l'insieme di più persone durante un viaggio)».

⁷ Per la rappresentazione e la discussione di tale approccio ermeneutico, si veda GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 133 ss.

⁸ Si veda sul punto FIANDACA, *Il 'bene giuridico' come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 72, secondo cui «i beni collettivi, come ad es. la salute, non possono essere concepiti come separati dai singoli individui: in questo senso la tutela della salute o della stessa incolumità pubblica non si risolve nella tutela di beni completamente autonomi, ma concretizza una tutela "anticipata" della vita e dell'integrità dei singoli».

pubblica” e, dunque, tracciare una linea che ne distingua l’ambito di pertinenza rispetto a ulteriori interessi che risultano a esso prossimi: per un verso quelli individuali, per altro quelli a loro volta strumentali alla sua stessa salvaguardia. Tale riparto, in effetti, si rende tanto più necessario se si considera come – soprattutto nell’ambito di orizzonti più ampi, che abbraccino nella loro interezza le strategie di tutela rivolte agli interessi in questione – al bene giuridico della salute pubblica possa essere accordata diversa funzione, in relazione ai differenti comparti della disciplina pertinente. Non soltanto, cioè, esso rileva come oggetto giuridico cui sia rivolta in modo diretto e immediato la tutela (con riguardo alle fattispecie delittuose già richiamate), ma assume anche il ruolo di “avamposto” rispetto alla protezione degli interessi che ne sono la concretizzazione sul piano individuale⁹; allo stesso modo, viene elevato a bene-scopo¹⁰, cui teleologicamente tendono le norme poste a presidio dell’igiene e della sicurezza alimentare¹¹, che si risolvono dunque in occasioni di anticipazione dell’intervento penale in vista della salvaguardia dell’interesse finale¹².

Da questa prospettiva, la salute pubblica si colloca in posizione intermedia tra gli altri oggetti giuridici considerati ed evidenzia una certa sua versatilità funzionale, che si coordina puntualmente con l’architettura stadiale della disciplina rivolta alla sua tutela: come è noto, ai già considerati delitti collocati nel codice penale, in particolare al capo II del titolo VI, si aggiungono le contravvenzioni

⁹ GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica*, cit., 107. In altri termini, la protezione della salute pubblica si pone certamente come strumentale a quella della salute individuale degli altri interessi personali già richiamati: la vita e l’integrità personale.

¹⁰ Assumendo peraltro caratterizzazioni differenti e peculiari, in relazione allo specifico assetto della disciplina e, in particolare, al livello di anticipazione dell’intervento penale: così CASTRONUOVO, *Brevi note sull’atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, cit., 648 ss.

¹¹ Cui pure è attribuita autonoma rilevanza. Si veda al riguardo CASTRONUOVO, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2020, 165.

¹² Cfr. TUMMINELLO, *Altri reati in materia di tutela della sicurezza alimentare, tra codice e leggi complementari*, cit., 366. A essi, inoltre, si aggiungono, nella specifica prospettiva della tutela dei consumatori, il «diritto alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi», nonché il «diritto a un’adeguata informazione» (MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, cit., 33).

raccolte nel corpo normativo dedicato alla «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande» (L. 30 aprile 1962, n. 283) e gli illeciti amministrativi disseminati nella legislazione complementare¹³.

Per altro verso, dai rilievi precedenti emergono criticità ulteriori. Proprio in ragione del complesso impianto normativo allestito nell'ambito della sicurezza alimentare, infatti, non è da minimizzare anche il rischio di confusione – o, addirittura, di appiattimento – tra il bene finale e gli interessi strumentali, che pure sono enucleabili da singoli comparti di disciplina. In particolare, simile equivoco potrebbe comportare conseguenze di non poco momento a livello ermeneutico: in sede interpretativa, infatti, l'adesione a tale impostazione attiverebbe il rischio di depauperamento della portata offensiva delle fattispecie incriminatrici del diritto penale alimentare, pure contrassegnate da ben più consistente disvalore¹⁴.

¹³ Per una rappresentazione del sistema di tutela articolato nei tre livelli richiamati, si veda, di recente, TUMMINELLO, *Altri reati in materia di tutela della sicurezza alimentare, tra codice e leggi complementari*, cit., 363 ss.

¹⁴ Coerentemente con le esemplificazioni che si coltiveranno nell'ambito di questo approfondimento, la criticità in questione può essere colta a partire dalla giurisprudenza che si è espressa a proposito del delitto di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (art. 439 c.p.), del tutto prescindendo dalla prova puntuale dei «gradi di concentrazione» di una sostanza reputata «potenzialmente nociva per la salute», rispetto a un'ipotesi di sversamento di vetriolo presso la sorgente di un fiume (Cass., Sez. I, 23 ottobre 2006, n. 35456). Come simile impostazione determini l'applicazione della fattispecie in esame ben oltre i limiti dalla stessa definiti e si riferisca a fatti ancora molto distanti dall'arrecare un pregiudizio – sebbene nella forma del pericolo – alla salute pubblica, lo dimostra il confronto con altra pronuncia, che invece si mostra sensibile a tali esigenze. Con riguardo a un caso di sversamento accidentale di acido cromico in un corso d'acqua, la Corte di cassazione ha sottolineato la necessità della prova dell'«immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute», al contempo stigmatizzando il «mancato accertamento, in sede di merito, dell'effettiva pericolosità della concentrazione di detta sostanza in corrispondenza del punto d'ingresso delle acque nell'impianto di potabilizzazione, essendosi ritenuto sufficiente il mero superamento dei limiti tabellari» (Cass., Sez. IV, 13 febbraio 2007, n. 15216). Nello stesso senso, ribadiscono la necessità di provvedere al riscontro puntuale del carattere *reale* del pericolo, non potendosi la prova dell'avvelenamento appiattare sul semplice riscontro del superamento dei limiti-soglia o dei valori tabellari individuati nella normativa di settore Cass., Sez. IV, 10 maggio 2018, n. 25547; Cass., Sez. I, 19 settembre 2014, n. 45001; Cass., Sez. IV, 13 febbraio 2007, n. 15216.

Si rende pertanto necessario accompagnare a una definizione puntuale dell'interesse "salute pubblica" anche la presentazione delle caratteristiche peculiari di tale bene, onde ricavarne un punto di avvio per la discussione critica dei profili problematici che ne possono discendere.

1.1. *La nozione di "salute pubblica"*. Del bene giuridico "salute pubblica" sono state proposte tradizionalmente due letture che, oltre a proporre contenuti differenti, hanno disegnato perimetri di diversa ampiezza all'ambito di pertinenza della disciplina posta a salvaguardia di quell'interesse. In effetti, come è stato opportunamente notato, il tema definitorio non è da considerarsi fine a se stesso, bensì strettamente legato alle implicazioni che ne derivino sul piano del sistema normativo entro cui si articola la sua tutela¹⁵.

A un giudizio di sintesi, le due definizioni proposte sono state presentate con gli attributi di «massimalista», la prima, e «restrittiva», la seconda¹⁶; ovvero ancora declinate, rispettivamente, «in positivo» e «in negativo»¹⁷: come perseguimento di adeguati livelli di benessere, ovvero come mera assenza di malattia¹⁸. Quanto alla prima alternativa, in termini concordanti con quella contenuta nell'atto costitutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità – e successivamente accolta dal D.L.C.P.S del 4 marzo 1947, n. 1068 («Approvazione del Protocollo concernente la costituzione dell'organizzazione mondiale della sanità stipulato a New York il 22 luglio 1946») – è stata proposta la definizione di salute come «effettivo stato di benessere psichico, fisico e sociale, equivalente

¹⁵ Cfr. PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, cit., 17: «Il problema, infatti, non consiste tanto nel fornire una indicazione precisa, da dizionario del diritto, per così dire, quanto piuttosto nel verificare quali conseguenze derivino, in tema di efficacia della tutela, a seconda che si accetti (ritenendolo corretto) un criterio più o meno ampio per mettere a fuoco i confini dell'interesse tutelato».

¹⁶ MAZZANTI, *I delitti contro la salute pubblica in materia agro-alimentare*, cit., 124.

¹⁷ GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 172.

¹⁸ Per una riflessione sul punto, a partire dal quesito se sia praticabile una nozione di salute pubblica diversa e più ampia della mera assenza di patologie nosologicamente censite e classificabili, si veda PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, cit., 17 ss.

all'armonico sviluppo di tutte le funzioni dell'individuo»¹⁹.

Le implicazioni di simile opzione sul piano della disciplina sono di immediata evidenza: «[q]ualunque disarmonia o squilibrio psico-fisico, in questa prospettiva, diviene rilevante, con un inevitabile, e molto significativo ampliamento dell'area dei fatti che possono ricadere sotto la previsione delle norme incriminatrici previste dal codice penale»²⁰.

Proprio queste ultime notazioni segnalano in modo plastico le differenze con la seconda, e più restrittiva, nozione di salute pubblica, che ne ravvisa il contenuto essenziale nell'assenza di malattie e, conseguentemente, delimita l'ambito applicativo delle relative fattispecie. L'adesione a simile impostazione – che per queste stesse ragioni si rivela quindi preferibile²¹ – si risolverebbe appunto nel conferimento alla disciplina di quell'attributo di certezza, che i principi a fondamento dell'ordinamento penale esigono²². Non soltanto, infatti, tale opzione

¹⁹ Così PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, cit., 22 s. Muovendo da tale premessa, peraltro, l'Autore propone una definizione più ampia della nozione, in quanto arricchita del riferimento alla necessaria valorizzazione di specifiche situazioni di vulnerabilità: «lo stato di effettivo benessere fisico, psichico e sociale, che permette l'equilibrato sviluppo armonico di tutte le funzioni psicofisiche dei cittadini, comprese quelle categorie di soggetti che, lungi dall'integrare situazioni di anormalità o eccezionalità, meritano particolare protezione, in quanto maggiormente esposti al rischio di veder turbato tale stato di benessere» (29). Aderiscono a questa prospettiva anche CUSTODERO, *Rilievi in ordine alla tutela penale della salute pubblica*, 68 s.; PACILEO, *Reati alimentari*, Milano, 1995, 17 ss.; RIONDATO, *Nota introduttiva. Dei delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Forti-Seminara-Zuccalà, VI ed., Milano, 2017, 1368 s. (posizione di cui si dà conto anche nella versione più recente del commentario: cfr. PROVOLO, *Nota introduttiva. Dei delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Forti-Riondato-Seminara, VII ed., Milano, 2024, 1568).

²⁰ PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, cit., 23.

²¹ Per una proposta definitoria, che mantiene l'ancoraggio della nozione all'assenza di patologie, pur mostrandosi sensibile alla rilevanza a tal fine del concetto 'olistico' di benessere individuale, si veda DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 214 s.: «Per salute pubblica si intende qui il benessere psicofisico come assenza di malattie o disturbi anche temporanei quali conseguenze di situazioni, sostanze, fattori o interventi indebiti da parte di terzi, dell'ambiente sociale, lavorativo, etc. Nell'accezione va altresì ricompreso il benessere psicofisico quale conseguenza positiva (per "accrescimento") di interventi dovuti a sostanze, alimenti o condizioni positive attese o dovute, soprattutto qualora si tratti di sostanze medicinali e terapeutiche».

²² Sul punto, v. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 172 ss.; ID., *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 61 s.

neutralizzerebbe i rischi di eccessiva ampiezza delle fattispecie considerate, cui si legherebbero le inevitabili questioni problematiche in ordine alla loro tassatività²³, ma impedirebbe anche che il ricorso allo *ius criminale* di fatto assuma funzione promozionale, come invece accadrebbe intendendo la salute pubblica quale stato di benessere – non soltanto da preservare – ma anche da favorire²⁴.

1.2. *I caratteri essenziali del bene tutelato: interesse autonomo, collettivo, diffuso e sovra-individuale.* Un'ulteriore implicazione dell'adesione a una delle due letture offerte della salute pubblica attiene alla diversa ampiezza accordata al concetto. Secondo la definizione "massimalista", infatti, nella sua accezione "pubblica" l'interesse si svincolerebbe dalla causazione della malattia, che invece è fulcro al contempo definitorio e probatorio delle offese all'integrità personale, guadagnando così maggiore estensione rispetto a quest'ultima accezione²⁵.

Al contrario, l'adesione alla tesi che ne propone la definizione "in negativo" garantirebbe invece il ripristino di una nozione unitaria di salute in entrambe le declinazioni praticabili del bene, accomunate dal riferimento a (ll'assenza di) una situazione patologica²⁶. In altri termini, secondo questa prospettiva, la peculiarità del bene "salute pubblica" non atterrebbe a specificità riconducibili

²³ Con cui si coordinano anche le criticità in punto di offensività, dal momento che aderendo alla prima impostazione si finirebbe per «sovrapporre il pericolo al mero rischio e, in contrasto con i canoni di tassatività e determinatezza, di includere nell'oggetto della tutela anche la salubrità dell'ambiente e l'attitudine di quest'ultimo a migliorare e far progredire la salute umana, a prescindere dal potenziale danno» (cfr. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., 60 s.).

²⁴ La lettura «massimalista» di salute pubblica, infatti, offrirebbe una «definizione ontologicamente imprecisa e «aperta» (la completezza non è una situazione acquisibile), fatalmente esposta ad incertezze e subjettivisimi che ne pregiudicano la praticabilità sul piano applicativo: nella sua dimensione volutamente generica, essa deve essere considerata più come un obbiettivo o fine dell'attività legislativa che come un possibile oggetto di tutela» (così GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 172 s.).

²⁵ Cfr. al riguardo CUSTODERO, *Rilievi in ordine alla tutela penale della salute pubblica*, 68; PACILEO, *Reati alimentari*, Milano, 1995, 17; PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, cit., 19.

²⁶ GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit., 172 ss.

allo statuto proprio del relativo concetto, ma consterebbe appunto della sua natura di interesse collettivo, invece che individuale.

È possibile dunque cogliere il tratto di autonomia accordabile al bene giuridico in questione in relazione proprio ai suoi stessi caratteri: esso ha natura collettiva, diffusa e sovra-individuale. Come già si accennava, nella sua dimensione pubblica, esso non si mostra come strettamente personale e neppure corrisponde alla mera sommatoria degli omologhi interessi, declinati sul piano individuale, benché in una dimensione aggregata; bensì come direttamente attribuibile alle comunità di persone che assumano di volta in volta rilievo.

Del resto, simile profilatura dell'interesse in questione può essere tratta dai riferimenti normativi che ne fondano il valore primario nel nostro ordinamento: l'art. 32 Cost. – come è noto – definisce il «diritto alla salute» anche come «interesse della collettività», quale «formazione sociale», rilevante a sua volta ai sensi dell'art. 2 Cost.

Della categoria degli interessi diffusi, la salute pubblica – insieme all'ambiente – può essere perfino considerata un esempio paradigmatico²⁷. Essa ricomprende, infatti, i beni di cui non sia titolare il singolo individuo, bensì siano riconducibili a un novero cospicuo di soggetti, ossia un «gruppo» o un «contesto sociale», per quanto non necessariamente a questi corrisponda alcuna funzione esponenziale nella fruizione del medesimo interesse²⁸.

Coerentemente con l'attributo della titolarità diffusa, inoltre, ne rappresenta un

²⁷ DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, 140, nota 53.

²⁸ Cfr. DONINI, *Teoria del reato*, cit., 140, nota 53, secondo cui sono «“diffusi” gli interessi che [...] non fanno capo ad un titolare singolo, ad un soggetto (persona fisica o giuridica), ma riguardano un gruppo o contesto sociale (es. abitanti di un territorio) i cui singoli componenti possono usufruire individualmente del “bene” (es. ambiente, salute pubblica), senza che la loro identificazione risulti “strutturata” in un gruppo meglio definito come portatore qualificato e differenziato di un interesse ad esso specifico in quanto dotato di una soggettività».

tratto saliente la sua natura collettiva²⁹ o sovra-individuale³⁰, alla stregua cioè di un vero proprio diritto sociale, e perciò indisponibile³¹.

Anche tale caratteristica, tuttavia, si rivela foriera di criticità che possono ravvisarsi nella disciplina posta a tutela del bene in parola e, più in particolare, nella applicazione delle relative norme incriminatrici. Colto nella sua pienezza, infatti, quello della salute pubblica si mostra come un interesse sovradimensionato rispetto alla capacità offensiva di singole condotte, al punto da risultare «solitamente, ma non solo, offendibil[e] da parte di comportamenti “seriali”»³². Inoltre, il suo posizionamento tra i beni strumentali alla sua protezione e quelli che ne declinano i medesimi contenuti sul piano strettamente individuale implica la necessaria collocazione intermedia del disvalore espresso dalle relative fattispecie: tra la mera trasgressione delle previsioni poste con funzione cautelare – in vista della salvaguardia della salute pubblica – e l’offesa a salute, integrità personale e vita³³.

1.3. *Tutela della salute pubblica, logiche preventive e reati di pericolo.* Dalle considerazioni che precedono si coglie come tratto essenziale della tutela della salute pubblica sia l’adesione a logiche preventive, che si traducono sul piano delle tecniche di tutela del bene nell’anticipazione dell’intervento penale alla

²⁹ Secondo DONINI, *Teoria del reato*, cit., 140, nota 53, quando gli interessi diffusi «si strutturano in formazioni sociali più definite, capaci di rappresentanza più associata ed esponenziale, si tende a definirli “collettivi”, come tali suscettibili di una tutela processuale più qualificata».

³⁰ Quella di interessi super-individuali costituisce invece una «[n]ozione più generale (e generica, priva di riferimenti alla tutela processuale) di quella degli interessi diffusi: manca un titolare individuale, la vittima è la “massa”, ma può rientrare in una categoria più determinata di portatori di una tutela giuridica come “gruppo” definito (lavoratori, risparmiatori, creditori, soci, mercato azionario, ordine economico, ecc.), diventando così un interesse collettivo» (così DONINI, *Teoria del reato*, cit., 141, nota 54).

³¹ DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 208.

³² DONINI, *Teoria del reato*, cit., 140, nota 53. Dalla prospettiva dei reati a evento cumulativo, a proposito degli interessi diffusi, si vedano le riflessioni di DIAMANTI, *Il reato cumulativo. Il diritto penale davanti al problema dei grandi numeri*, in *Arch. pen.*, 2025, 3, 93 ss.

³³ Per considerazioni analoghe, si veda DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislative*, cit., 198 ss.

soglia del pericolo per tale interesse secondo il modello del «pericolo comune»³⁴.

A ben vedere, infatti, «[s]i tratta di un bene giuridico che esige per definizione una tutela anticipata: la tutela della salute pubblica è insensata rispetto a condotte di sola lesione di persone determinate, che non siano almeno qualificate dal pericolo a un numero indeterminato di *altri* soggetti»³⁵. Del resto, «se tale tutela interviene spesso quando qualche “danno” [individuale] c’è stato, almeno di fatto, anche in questo caso si tratta – come è stato detto esattamente – di reati di danno “qualificato dal pericolo”»³⁶.

Alla stregua di vero e proprio «contrattare della stessa dimensione collettiva dell’interesse tutelato»³⁷, la cifra peculiare del pericolo comune attiene, come è noto, ai caratteri della sua diffusività e dell’indeterminatezza delle potenziali vittime³⁸. Benché ne sia discussa la natura – se concreto, astratto, ovvero ancora astratto-concreto³⁹ – rimane un’esigenza irrinunciabile che se ne accerti il carattere *reale*, adeguatamente corroborato dal patrimonio scientifico di

³⁴ In argomento, si rinvia diffusamente a GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit. Per una sintetica definizione dei reati di pericolo comune, si veda anche DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 204: «Per reati di comune pericolo, come è noto, si intendono quelli [...] dove la fattispecie esige, spesso espressamente, talvolta solo implicitamente, un pericolo che colpisce un numero indeterminato e incerto di soggetti: la vittima, perciò, è indeterminata nel numero e nell’identità, essendo rappresentata un po’ da una sorta di pubblico, di potenziale fascia di popolazione collocabile sul territorio dove si verificano i fatti».

³⁵ DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 209.

³⁶ Così DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., 209, che rinvia al titolo della monografia di GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, cit.

³⁷ DE FRANCESCO, *Dinamiche del rischio e modelli di incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari*, in *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione* (Atti del Convegno, Pisa, 22-23 gennaio 2010), a cura di Goldoni-Sirsi, Milano, 2011, 281.

³⁸ Cfr. GARGANI, *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, cit., 578: «Se il profilo modale è alla base del criterio di aggregazione dei delitti di pericolo comune mediante violenza, non di meno, anche nelle fattispecie poste a tutela dell’interesse della salute pubblica, il pericolo si dirige verso un insieme indistinto e generico (o generalizzato) di individui, che rimangono incerti e indeterminati».

³⁹ Per una rappresentazione del dibattito, sia consentito rinviare a ROTOLO, *L’avvelenamento di acque o sostanze destinate all’alimentazione*, cit., 336 s.

riferimento⁴⁰.

Per altro verso, inoltre, la vocazione preventiva della materia si esprime anche nella già richiamata architettura complessiva – sulla quale a breve si tornerà più ampiamente – alla cui scansione in differenti segmenti e comparti normativi corrisponde la definizione di diversi stadi di tutela del medesimo interesse e il ricorso a plurimi modelli di illecito, che a loro volta modulano la logica di anticipazione dell'intervento penale che li pervade in termini non omogenei: dal pericolo, appunto, al rischio, fino a mere istanze precauzionali⁴¹.

Tuttavia, anche sotto questo profilo, che i requisiti propri del pericolo comune e la distinzione dello stesso rispetto alle altre forme di illecito, tipiche degli ulteriori segmenti normativi, trovino puntuale riscontro in sede applicativa è dato di dubitare se si tiene conto della tendenza giurisprudenziale alla «contravvenzionalizzazione» dei delitti posti a tutela della salute pubblica⁴². È possibile cogliere, infatti, come le note peculiari della modalità offensiva in questione risultino spesso oggetto di svalutazione interpretativa: non soltanto la diffusività e l'indeterminatezza⁴³, ma anche il suo carattere necessariamente reale⁴⁴.

2. *L'architettura piramidale della disciplina e l'esigenza di un'actio finium*

⁴⁰ STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003, 523 ss.; D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012, 172 ss.

⁴¹ Per un lucido e completo ragguaglio, si veda TUMMINELLO, *Altri reati in materia di tutela della sicurezza alimentare, tra codice e leggi complementari*, 363 ss.

⁴² DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Gargani, Torino, 2021, 453 s.

⁴³ Si pensi, con riguardo al delitto di avvelenamento di acque e sostanze alimentari, a quella giurisprudenza che ha ritenuto integrata la fattispecie anche in casi in cui il pericolo fosse rivolto a «un numero limitato di persone» (Cass., sez. I, 23 ottobre 2006, n. 35456) o che sia incorsa nell'equivoco di non escluderne la ricorrenza in considerazione dell'esposizione a esso di una sola persona, bensì esclusivamente in ragione della valutazione della «sostanza, pur nociva per la salute umana, ma non destinata all'alimentazione e, senza alcuna opera di avvelenamento, adulterazione o contraffazione, confusa per mero errore di fatto con una sostanza alimentare» (Cass., sez. I, 30 maggio 2005, n. 20391, rispetto al caso dell'erroneo servizio di liquido per lavastoviglie in luogo di acqua minerale avvenuto in un bar).

⁴⁴ Si rimanda, *supra*, alle osservazioni contenute nella nota 15.

regundorum. Per le ragioni richiamate nell'illustrazione delle caratteristiche essenziali del bene in esame e delle strategie di tutela allo stesso dedicate, si comprende come nell'ambito del sistema normativo entro cui si articola il diritto penale alimentare è possibile distinguere diversi segmenti di disciplina, organizzati secondo una logica stadiale. In effetti, ai pochi delitti raccolti nel capo II del titolo di delitti contro l'incolumità pubblica, il VI del libro II del codice penale, si aggiungono le contravvenzioni collocate nella L. n. 283 del 1962 e il numero considerevole di illeciti amministrativi distribuiti in normative di settore e, più in generale, nella legislazione complementare⁴⁵.

A ben vedere, un ulteriore livello è ravvisabile alla "base" di tale composito sistema. Probabilmente anche per il particolarmente «elevato gradiente tecnico-specialistico»⁴⁶ che caratterizza la materia in esame, essa è stata investita da quel fenomeno di privatizzazione delle fonti normative, che assume i tratti della *self regulation* in ambito penale⁴⁷, volta al coinvolgimento dei singoli operatori nel perseguimento di obiettivi di prevenzione dei rischi concernenti la sicurezza alimentare.

La considerazione anche soltanto di questi dati essenziali, insieme alla già approfondita scalarità ravvisabile nei rapporti che legano i diversi beni giuridici rilevanti per il settore in esame (quale oggetto della tutela, beni finali, ovvero

⁴⁵ Per una fotografia completa e sintetica della «tutela multilivello della salute umana in ambito agro-alimentare», si veda GARGANI, *L'evoluzione del diritto punitivo nel settore agro-alimentare*, in ID. (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 7 ss.

⁴⁶ Vi ravvede un elemento eziologicamente rilevante per la progressiva diffusione di modelli di *self regulation* anche in ambito penale MONGILLO, *La privatizzazione delle fonti: criteri di autonormazione e di autocontrollo*, in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di Gargani, Torino, 2021, 49, cui pure si rimanda per l'inquadramento generale del tema in relazione alla materia che occupa questo scritto.

⁴⁷ In generale sul tema, si veda TORRE, *La "privatizzazione" delle fonti di diritto penale. Un'analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell'esercizio dell'attività di impresa*, Bologna, 2013; BIANCHI, *Autonormazione e diritto penale. Intersezioni, potenzialità, criticità*, Torino, 2021; TAVERRITI, *L'autocontrollo penale. Sistematica e funzionalità politico-criminale del diritto riflessivo*, Milano, 2025. Volendo, si confronti anche ROTOLO, *Cognitive Dynamics of Compliance and Models of Self-regulation: In Search of Effectiveness in Strategies of Crime Prevention*, in *Corporate Compliance on a Global Scale: Legitimacy and Effectiveness*, MANACORDA - CENTONZE (Eds.), Cham, 2022, 237 ss.

strumentali), suggerisce di individuare nella figura di una piramide la metafora espressiva delle caratteristiche essenziali del sistema di disciplina considerato⁴⁸. Fermando l'attenzione a un primo e più immediato livello di elaborazione critica, il richiamo di simile figura geometrica consente di apprezzare alcuni tratti peculiari dell'architettura posta a tutela della salute pubblica nel settore alimentare: le differenze attinenti anzitutto al numero di norme ricomprese nei diversi segmenti della disciplina, che attestano una certa esiguità di delitti, a fronte della maggiore ricorrenza di contravvenzioni e illeciti amministrativi; ma anche la progressiva severità dell'intervento espresso dai rimedi considerati, coerentemente con il diverso disvalore dei fatti riportabili alle relative fattispecie.

Del resto, proprio per la sottolineatura di simili profili, peraltro valorizzati in senso generale e non con particolare riferimento alla materia della sicurezza alimentare, la metafora in parola propone un accostamento tutt'altro che inconsueto. Esso è, infatti, ricorso nel dibattito penalistico, proprio per la prospettiva di modelli di organizzazione complessiva – per così dire, a livello “topografico” – di particolari settori di disciplina, specialmente con riguardo ai rapporti tra quella codicistica e quella complementare⁴⁹. All'immagine di una piramide, peraltro, si è pure fatto riferimento nell'ambito di indagini criminologiche e a vocazione schiettamente politico-criminale.

Quanto alle prime, sono infatti noti gli studi di John Hagan che, nella prospettiva di una definizione di crimine – quale peculiare oggetto di indagine per la relativa disciplina – ricorre appunto al poliedro in questione per esprimere la differente e progressiva valutazione del fenomeno criminale secondo tre diversi criteri: l'apprezzamento del danno sociale prodotto; la severità della

⁴⁸ Da ultimo, ricorre appunto a questa suggestione DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislative*, cit., 198.

⁴⁹ Cfr. FOFFANI, *Codice penale e legislazione complementare: da un modello “policentrico” a un modello “piramidale”*, in *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, a cura di Donini, Milano, 2003, 293 ss.; nella prospettiva del principio della riserva di codice, quale possibile criterio regolatore di simili rapporti, sia consentito rinviare anche a ROTOLO, *Riserva di codice e legislazione penale complementare*, in *Jus online*, 2019, 3, 160 ss., in particolare 171 ss.

reazione sociale e il grado di consenso sulla norma⁵⁰. Ne discende la particolare conformazione della figura solida richiamata, che nell'elaborazione dell'Autore è da immaginarsi a base triangolare: a ogni spigolo corrisponde uno dei criteri considerati.

Inoltre, lungo l'altezza, il volume della piramide è suddiviso in due sezioni, che raccolgono i fatti contrassegnati da un diverso livello di gravità: posta in alto quella dei «crimini», ovvero delle forme di devianza illegali, in quanto accompagnate dalla formale qualificazione alla stregua di illeciti penali, e dunque riconducibile ai reati; collocata invece alla base quella delle devianze sociali, le quali – benché non corrispondano a fatti penalmente rilevanti – sono suscettibili di divenire oggetto di criminalizzazione⁵¹. Ciascuna porzione della piramide, inoltre, è bipartita al proprio interno: i crimini sono suddivisi in consensuali e conflittuali⁵²; le devianze in deviazioni e diversioni⁵³. Nel suo complesso, pertanto, l'immagine propone una sorta di progressione delle forme di devianza – coerentemente con una definizione di crimine modellata lungo un «*continuum*» di gravità, per usare il lessico di John Hagan⁵⁴ – dalla base fino all'apice del solido e, dunque, dalle forme più lievi di diversioni sociali fino ai crimini consensuali.

Occorre mettere in luce come nell'elaborazione della teoria in parola, le linee distintive dei diversi settori sono tratteggiate e non continue. La scelta vale a

⁵⁰ HAGAN, *The Disreputable Pleasures*, New York, 1977, 14.; ID., *Modern Criminology. Crime, Criminal Behavior, and its Control*, New York, 1985, 48 ss; ID., *Crime and Disrepute*, Thousand Oaks, 1994, 10 ss. Per una elaborazione critica di tale elaborazione teorica, si veda FORTI, *L'immane concretezza. Meta-morfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000, 346 ss.

⁵¹ Cfr. HAGAN, *Modern Criminology*, cit., 58: «*these forms of noncriminal deviance constitute a pool of behaviors that in the past may have been, or in the future may become, criminal*».

⁵² Essenzialmente corrispondenti alle categorie dei *mala in se* e dei *mala quia prohibita*: v. HAGAN, *Crime and Disrepute*, cit., 14 ss. e 16 ss.

⁵³ A loro volta contrassegnate da una differente salienza in punto di gravità secondo i parametri considerati, al punto che la categoria delle diversioni è considerata corrispondere essenzialmente a scelte strettamente personali, la cui criminalizzazione è da ritenersi piuttosto improbabile (si veda HAGAN, *Modern Criminology*, cit., 59).

⁵⁴ HAGAN, *Modern Criminology*, cit., 48 ss.; ID., *Crime and Disrepute*, cit., 10.

esprimere la possibilità di valutazioni non definitive quanto alla qualificazione formale del singolo fatto, in virtù di peculiari ragioni di contesto, e la costante modificabilità di simile giudizio⁵⁵.

A livello euristico, il ricorso alla metafora consente di cogliere anche implicazioni di ordine quantitativo: i fatti collocati alla base della piramide e per questo accompagnati da un moderato disvalore rispetto ai criteri definitivi richiamati sono in numero assai maggiore di quelli collocati al vertice⁵⁶, che al contrario esprimono in misura più consistente quelle caratteristiche. Se ne coglie, in definitiva, un rapporto inversamente proporzionale tra gravità del crimine e frequenza della sua occorrenza⁵⁷.

Anche quest'ultima notazione consente di porre in rilievo una possibile congruenza con le peculiarità già ricordate dell'ambito disciplinare oggetto di questo approfondimento: la maggiore rarità dei reati posti alla sommità della piramide descrittiva del sistema di tutela penale degli alimenti si coordina con la maggiore gravità del disvalore espresso dalle fattispecie e la più intensa severità dell'intervento sanzionatorio; al numero via via più consistente di contravvenzioni e illeciti normativi si abbina la progressiva maggiore esiguità del relativo disvalore rispetto a quegli stessi parametri.

A una valutazione più attenta, peraltro, occorre segnalare come tale architettura vada considerata come una porzione dell'intera piramide, in ragione della necessaria collocazione al suo vertice dei fatti offensivi della vita e dell'integrità personale, rispetto ai quali beni la tutela della salute pubblica è in effetti strumentale⁵⁸.

Altrettanto note, inoltre, sono quelle teorie che legano la figura della piramide

⁵⁵ HAGAN, *Crime and Disrepute*, cit., 10. Sottolinea il punto FORTI, *L'immane concretezza*, cit., 349.

⁵⁶ Cfr. HAGAN, *Crime and Disrepute*, cit., 18: «*The essence of social diversions is that they are frequent and faddish*».

⁵⁷ Si veda sul punto FORTI, *L'immane concretezza*, cit., 349.

⁵⁸ I delitti collocati nel capo II del titolo dedicato alla tutela dell'incolumità pubblica, che pure rappresentano l'apice del sistema stadiale posto a protezione della salute pubblica occupano uno spazio nella parte alta della piramide, benché non corrispondente al suo vertice.

a quel peculiare approccio all'*enforcement* definito appunto *pyramidal*, che rappresenta la ricaduta applicativa delle strategie di tutela articolate secondo il modello della *responsive regulation*⁵⁹.

Ne è tratto essenziale l'interazione virtuosa tra privati e istituzioni pubbliche, deputate alla regolazione e al controllo, che possa fornire occasioni, anche postume, di recupero della legalità. A fronte dell'accertamento di una violazione, seppur minima, delle regole, il primo livello di intervento da parte del soggetto pubblico è volto alla *persuasion*, mediante il riconoscimento di incentivi volti a scelte di *voluntary compliance*: esso consiste essenzialmente nel richiamo – secondo uno schema ingiunzionale – all'osservanza del precetto⁶⁰.

In caso di ineffettività del rimedio approntato in precedenza o in ragione della perseveranza del proposito criminoso del privato, è previsto il ricorso a strumenti progressivamente più intrusivi e severi – votati a logiche di deterrenza e incapacitazione –, secondo la scalarità propria del modello piramidale e coerentemente con la protrazione del contegno illecito fino alla realizzazione di offese sempre più gravi. Tuttavia, anche in occasione di risposte sanzionatorie, che non posseggano il significato della persuasione che connota la “base” della piramide, non mancherà il significato di recupero postumo della conformità alla legge⁶¹.

Sebbene a una lettura complessiva risulti di immediata evidenza come la prospettiva di simile approccio politico-criminale nell'ambito di ordinamenti che conoscono significative differenze rispetto a quelli di *common law*, nel cui contesto si sono affermate le teorie in esame, richieda certamente doverosi

⁵⁹ Per l'inquadramento generale di simile impostazione, riconducibile essenzialmente al pensiero di John Braithwaite, si vedano: AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York - Oxford, 1992; BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York - Oxford, 2002; ID., *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better*, Cheltenham - Northampton, 2008, 87 ss.

⁶⁰ BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., 31.

⁶¹ Esse assumeranno, infatti, la valenza di «*benign big guns*», quali cioè moniti di deterrenza, al contempo finalizzati a garantire maggiore efficacia agli strumenti di *persuasion* (AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation*, cit., 19 ss.).

adattamenti, non pare trascurabile come l'organizzazione stadiale del sistema di tutela secondo un modello piramidale possa appunto favorire l'introduzione di logiche progressive di *enforcement*, peraltro coerenti con l'idea di *extrema ratio* che è tratto peculiare e distintivo della *responsive regulation*⁶². Inoltre, le già richiamate aperture a forme di autonormazione nel settore agro-alimentare si mostrano perfettamente coerenti con l'originaria funzione di quello in discussione quale strumento di *self regulation* rivolto alla *compliance* aziendale. Le ragioni di pertinenza della metafora coltivata con la disamina del sistema di tutela della salute pubblica, nello specifico comparto della sicurezza alimentare, si estendono anche alle implicazioni euristiche di una possibile elaborazione prospettica della figura. Proiettando la visione della stessa dall'alto⁶³ e immaginando il poliedro a base circolare, dunque alla stregua di un cono, la suddivisione del volume in sezioni descriverebbe infatti la figura di un bersaglio, le cui circonferenze concentriche dal diverso diametro definirebbero i confini dei singoli comparti in cui si articola il sistema normativo nel suo complesso. Immaginando, poi, delle linee che si indirizzino al centro della figura – intendendoli come vettori offensivi diretti a ledere il bene in esame – il punto di tangenza con le circonferenze del bersaglio consentirebbe di individuare la soglia offensiva rilevante per ciascun settore e il grado di anticipazione dell'intervento penale secondo lo schema del pericolo, misurato sulla distanza di questo dal centro del cerchio⁶⁴.

⁶² Del resto, l'adozione di tale modello è stata segnalata come particolarmente opportuna con riguardo a interessi collettivi e diffusi. Anche nel dibattito scientifico italiano, la suggestione politico-criminale coerente con il *pyramidal enforcement* ha riguardato sistemi di tutela di interessi super-individuali e a struttura stadiale, quale – in particolare – l'ambiente (sia consentito rimandare da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, a ROTOLO, *Responsive regulation e tutela penale dell'ambiente. Percorsi per la valorizzazione dell'Environmental Restorative Justice*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2025, 1, 13 ss.).

⁶³ Ne articola l'elaborazione prospettica dall'alto, come da una visione 'aerea', ricavandone ricche implicazioni, FORTI, *L'immane concretezza*, cit., 368 ss.

⁶⁴ Proprio la distanza del punto dal riferimento considerato pare restituire un'immagine plastica dell'inattingibilità del bene giuridico della salute pubblica attraverso singole condotte che si risolvano nella violazione di precetti, mediante cui si articoli l'anticipazione dell'intervento penale per la salvaguardia di quell'interesse, stante la sua natura collettiva.

Anche seguendo tali percorsi d'indagine, tuttavia, si incontrano talune criticità, attinenti essenzialmente al rischio di sovrapposizione – o confusione – della salute pubblica con beni giuridici diversi, rispetto ai quali si impone di operare una sorta di *actio finium regundorum* dei relativi ambiti di pertinenza⁶⁵. È il caso dell'ambiente, sulla cui tutela, infatti, si registra un certo appiattimento di quella accordata alla salute pubblica, al punto che tale tendenza è stata definita una sorta di «ibridazione», che avrebbe addirittura generato un ulteriore referente di valore: quello della «incolumità ambientale»⁶⁶.

3. *I rischi di sovrapposizione con la tutela dell'ambiente.* A fondamento di tale equivoco possono essere individuate diverse ragioni.

È noto, innanzi tutto, che ai delitti a tutela dell'incolumità pubblica si è ricorso in quell'esperienza definita di supplenza giudiziaria in materia ambientale, dovuta essenzialmente all'esigenza di provvedere al contrasto di offese significative alle risorse ecologiche, pur in assenza di delitti puntualmente calibrati sullo specifico disvalore definito da simili fatti. Soltanto con la L. 22 maggio 2015, n. 68, infatti, si è provveduto all'introduzione di delitti a tutela dell'ambiente nel “nuovo” titolo *VIbis* del libro secondo del codice penale, articolando così un'ulteriore componente del sistema complessivo a tutela dell'ambiente, che si è aggiunto alle previgenti contravvenzioni di marcata accessorietà al momento della regolazione amministrativa.

Per ovviare a tale “lacuna”, il ricorso da parte dei giudici ai più pregnanti delitti contro l'incolumità pubblica si è concentrato essenzialmente sulla fattispecie di

⁶⁵ Occorre inoltre considerare come, alla plastica regolarità delle forme astratte, si contrappone il profilo tutt'altro che levigato delle figure che ambiscono a rappresentare in modo fedele il fenomeno criminale (cfr. FORTI, *L'immane concretezza*, cit., 350). Ciò non soltanto perché alla perfezione astratta di linee geometriche il dato di realtà oppone la sua irriducibile complessità, ma anche per ragioni che attengono in modo particolare allo specifico ambito di tutela.

⁶⁶ GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *Cass. pen.*, 2017, 3883 ss. e, in particolare, 3889.

“disastro innominato”, di cui all’art. 434 c.p.⁶⁷, ma ha riguardato anche i reati contro la salute pubblica collocati al capo II del titolo VI: in particolare l’«Avvelenamento di acque e sostanze alimentari» disciplinato dall’art. 439 c.p.⁶⁸.

Esistono, tuttavia, ulteriori ragioni che possono aver dato luogo alle richiamate questioni critiche. In effetti, ambiente e incolumità pubblica paiono in qualche modo accomunati sul piano della loro valenza alla stregua di interessi strumentali alla salvaguardia di beni individuali di primaria rilevanza quali la salute e l’integrità personale, nonché la vita⁶⁹. Pertanto, se coltivando la metafora “piramidale” si è detto che il vertice del poliedro corrisponde ai delitti posti a tutela di tali ultimi interessi, la cui dimensione collettiva è riferibile appunto all’articolato sistema del diritto penale alimentare, lo stesso può dirsi per l’ambiente. L’apice della piramide, pertanto, è da immaginarsi come non esclusivamente appartenente a quella in questione, ma condiviso anche da altre figure solide, il cui corpo tuttavia costituisce un volume distinto e nettamente separato dal primo.

Nell’interpretazione giurisprudenziale, invece, sembra potersi cogliere una sorta di incorporazione dei due volumi, o – per ricorrere all’altra immagine precedentemente proposta – a un’intersezione delle circonferenze che in effetti dovrebbero disegnare bersagli distinti, i quali invece finiscono per sovrapporsi. Emblematico, in questo senso, è il caso dell’acqua, cui può attribuirsi una

⁶⁷ Per una recente e organica analisi della fattispecie, accompagnata dalla valorizzazione dei profili critici segnalati nel testo, si rinvia a GARGANI, *Il disastro innominato. La tutela penale contro i disastri ambientali e sanitari*, in *Reati contro l’incolumità pubblica. Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2024, a cura di Castronuovo, 178 ss.

⁶⁸ Sul punto sia consentito il rimando a ROTOLO, *L’avvelenamento di acque o sostanze destinate all’alimentazione*, cit., in particolare 353 s.

⁶⁹ Con riguardo all’ambiente, nella prospettiva della sua legittimazione costituzionale, in un momento antecedente all’esplicito riconoscimento dello stesso nel testo dell’art. 9 Cost., si vedano le riflessioni condotte da ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, 197. Argomenta approfonditamente simile connessione, nella prospettiva teorica dei *social-ecological systems*, derivandone peraltro la reciproca pertinenza dei valori ‘ambiente’ e ‘alimentazione’ MONTEDURO, *Diritto dell’ambiente e diversità ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2015, 1, in particolare 106 ss. e 111 ss.

specifica valenza in entrambe le direttrici di tutela e che, pertanto, segnala in modo evidente la necessità di definirne puntualmente i rispettivi ambiti. In effetti, nelle sue molteplici funzioni e valenze⁷⁰, essa è senz'altro da considerarsi al contempo una risorsa alimentare – esplicitamente ricompresa nella definizione di alimento proposta dall'art. 2 del regolamento CE, 28 gennaio 2002, n. 178⁷¹, nonché elemento delle fattispecie delittuose di cui agli artt. 439, 440 e 442 c.p. – e una matrice degli ecosistemi naturali⁷². Ne discende che al medesimo oggetto materiale, se genericamente inteso (salve le precisazioni che seguiranno), corrispondono distinti referenti di valore, con la conseguente inevitabile esigenza di provvedere a distinguerne puntualmente nozione e funzione. A evidenziare ulteriormente la complessità definitoria dell'elemento in questione, anche limitando l'attenzione al bene ambientale, emerge la differenza categoriale tra diverse “acque”: oltre alla distinzione tra quelle del suolo e quelle del sottosuolo, è possibile operare ulteriori differenziazioni nell'ambito di quest'ultimo novero. In effetti, le acque sotterranee possono essere distinte a seconda della loro presenza nella zona non satura o satura del sottosuolo. Partendo dalla prima, che definisce la porzione collocata immediatamente al di

⁷⁰ Per un inquadramento generale di significati e funzioni attribuibili al bene idrico, secondo una prospettiva giuridico-filosofica, si veda BOMBELLI, *Risorse fondamentali e diritto: la questione dell'acqua. Aspetti filosofico-giuridici*, in *Jus online*, 2017, 3, 416 ss.

⁷¹ La struttura della previsione definitoria consta, oltre che del primo comma in cui si articola la nozione di “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”), degli ulteriori due capoversi che puntualizzano l'appartenenza (al secondo comma) o l'impossibilità di ricondurre (al terzo comma) determinate sostanze alla categoria. Quest'ultima comprende «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani». Al secondo comma si puntualizza che nella nozione di alimento «sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento»; con specifico riguardo all'acqua, inoltre, la norma provvede a precisarne l'inclusione in tale categoria, «nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE».

⁷² In tale prospettiva, poi, da considerarsi sia un elemento dell'ecosistema, sia una risorsa naturale: così, PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, in ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 277 ss., in particolare 279 ss. e 283.

sotto della superficie, essa è caratterizzata dalla presenza «dell'acqua, di origine meteorica, detta vadosa»; nella zona satura, invece, posta ancora più in profondità, l'elemento idrico riempie gli spazi vuoti della struttura terrestre, dando così vita al fenomeno delle falde: quelle «*libere* (o freatiche)» e quelle «*in pressione* (o artesiane)»⁷³.

Per altro verso, all'acqua intesa quale risorsa alimentare non compete una differente natura del bene in questione, essendo la sua consistenza bio-chimica la medesima, ma l'elemento distintivo è da individuarsi in aspetti funzionali: la caratterizzazione dell'acqua come alimento dipende dalla sua destinazione al consumo. Per quanto possa ritenersi implicita la congruenza di simile requisito con quello della potabilità⁷⁴, in realtà occorre operare una distinzione. Sotto questo profilo torna ad assumere una valenza esemplificativa proprio la fattispecie delittuosa prevista all'art. 439 c.p., che nella formulazione attuale – rispetto all'omologa previsione contemplata all'art. 318 dal codice Zanardelli che prevedeva esplicitamente il requisito in parola – non annovera più il riferimento ad acque potabili, rilevando soltanto quelle «destinate all'alimentazione», attribuito quest'ultimo che il testo della norma riferisce *expressis verbis* alle risorse alimentari, ma si ritiene implicitamente esteso anche all'acqua⁷⁵. Le ragioni della modifica intervenuta con il codice Rocco sono rinvenibili nel contesto economico e sociale dell'epoca, quando non poteva essere garantita la destinazione al consumo alimentare delle sole acque biologicamente ritenute potabili: la maggiore ampiezza della formula introdotta con l'art. 439 c.p.

⁷³ Per queste puntualizzazioni, v. S. CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II. I delitti di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2014, 178 ss., che ulteriormente precisa le definizioni nei termini seguenti: «[I]e falde libere (o freatiche) sono quelle non delimitate nella parte superiore da livelli impermeabili», mentre «[I]e falde in pressione (o artesiane) sono invece delimitate nella parte superiore da livelli impermeabili (detti acquicludi); raggiunte dai pozzi, che perforano il livello impermeabile, l'acqua risale fino a una quota (il livello piezometrico) e può anche zampillare in superficie». Da ultimo, «[I]a spontanea venuta a giorno di acque sotterranee dà vita alle sorgenti».

⁷⁴ In questo senso, CORBETTA, *Delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II*, cit., 180 ss.

⁷⁵ Sul punto si veda, anche per ulteriori riferimenti, ROTOLO, *L'avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione*, cit., in particolare 343.

consentiva dunque di non vanificarne la tutela rispetto alle situazioni in cui fossero distribuite per il consumo risorse idriche che pure non soddisfacevano i requisiti della potabilità secondo i parametri normativi e scientifici di riferimento⁷⁶.

È per questa ragione che, ai fini dell'interpretazione della fattispecie non si ritiene praticabile il richiamo dell'art. 2, co. 1, lett. a) d.lgs. n. 23 febbraio 2023, n. 18, che ha sostituito l'abrogato d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, sostanzialmente riproponendo in termini analoghi la definizione di «acque destinate al consumo umano» contemplata nella previgente disposizione, proprio in quanto esse sono assimilate dalla norma definitoria a quelle «potabili»⁷⁷.

In considerazione della maggiore ampiezza dell'elemento previsto dalla fattispecie di avvelenamento delle acque rispetto alla corrispondente nozione che contemplasse anche il requisito della potabilità, si può facilmente comprendere come in sede interpretativa si sia dato luogo a prassi che ne hanno ulteriormente esteso l'ambito applicativo, fino ad abbracciare le ipotesi di avvelenamento indiretto. Con questa formula si definiscono, come è noto, quei casi in cui l'incidenza offensiva della condotta illecita verta non su acque immediatamente destinate al consumo, bensì su quelle utilizzate per la coltivazione di

⁷⁶ Il punto è ribadito anche dalla giurisprudenza, secondo cui la fattispecie delittuosa in esame è integrata quando la condotta illecita verta su tutte le acque «destinate all'alimentazione umana, abbiano o non abbiano i caratteri biochimici della potabilità secondo la legge e la scienza» (così Cass., Sez. IV, 8 marzo 1984, n. 6651; nello stesso senso, più di recente, si vedano Cass., Sez. IV, 10 maggio 2018, n. 25547; Cass., Sez. IV, 25 settembre 2018, n. 48548).

⁷⁷ Si riporta di seguito la porzione della norma citata, che propone la definizione della norma della nozione riportata nel testo.

«Ai fini del presente decreto si applicano le definizioni seguenti:

a) «acque destinate al consumo umano», in prosieguo anche denominate «acque potabili»:

1) tutte le acque trattate o non trattate, destinate a uso potabile, per la preparazione di cibi, bevande o per altri usi domestici, in locali sia pubblici che privati, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne o in bottiglie o contenitori, comprese le acque di sorgente di cui al decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176;

2) tutte le acque utilizzate in un'impresa alimentare e incorporate negli alimenti o prodotti destinati al consumo umano nel corso della loro produzione, preparazione, trattamento, conservazione o immissione sul mercato».

prodotti agricoli o l'allevamento di animali destinati alla macellazione. Rispetto a tali ipotesi, in realtà, l'applicazione del delitto di cui all'art. 439 c.p. esige piuttosto la verifica dell'alterazione del bene alimentare, causata dall'utilizzo di acqua avvelenata per la sua preparazione.

Al contrario, guardando all'interpretazione offertane dalla giurisprudenza, emerge una certa superficialità nella valorizzazione dei requisiti distintivi del bene inteso come risorsa alimentare. La si può cogliere anche con riguardo a quella prassi che ritiene sufficiente la mera "destinabilità" dell'acqua al consumo umano, dunque accontentandosi di un'attitudine prettamente potenziale⁷⁸, in luogo del necessario riferimento alla effettiva "destinazione" del bene a tale funzione⁷⁹.

Il punto solleva questioni particolarmente delicate quanto alla necessaria distinzione tra le diverse funzioni attribuibili al bene in questione: quella di risorsa alimentare ovvero ambientale. In effetti, occorre riconoscere come la disponibilità di riserve idriche immediatamente accessibili per il consumo sia piuttosto rara, pur a fronte della massiccia presenza di acqua nel globo terrestre⁸⁰. Si

⁷⁸ Emblematica, in questo senso, una recente sentenza della sezione II penale della Cassazione, che a seguito della svalutazione del requisito consistente nella attuale destinazione all'alimentazione, afferma che il delitto di cui all'art. 439 c.p. «persegue qualsiasi forma di avvelenamento delle acque, ancorché non destinate al consumo umano prima del loro attingimento» (così Cass., Sez. II, 19 gennaio 2021, n. 12323, che riteneva integrato il delitto in una ipotesi di cosiddetto avvelenamento indiretto, consistente nell'illecito sversamento di rifiuti, da cui era derivato il percolamento di sostanze tossiche nella falda acquifera).

⁷⁹ In termini coerenti con la previsione normativa, infatti, si rende imprescindibile la verifica puntuale della destinazione attuale, benché futura, della risorsa al consumo. Per una discussione critica dell'orientamento giurisprudenziale richiamato, arricchita dal riferimento a veri e propri *leading cases* (i casi di Porto Marghera, Spinetta Marengo, quello noto come Tamoil e, infine, quello concernente lo stabilimento siderurgico ex-Ilva di Taranto) si veda ROTOLO, *L'avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione*, cit., in particolare 349 ss.

⁸⁰ Cfr. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, cit., 277 s.: «Il 71% della superficie terrestre è coperta d'acqua, ma il 97% è salata. Oltre i 2/3 dell'acqua dolce si trova in ghiacciai, particolarmente dell'Artide. Un ulteriore 30% si trova in bacini sotterranei. Il dato più rilevante è forse che solo circa l'1% dell'acqua è dolce e facilmente accessibile. Questa già ridotta e preziosissima percentuale di acqua dolce è in pericolo a causa di vari fenomeni: inquinamento, cementificazione, domanda crescente, utilizzo irrazionale delle risorse, crescita economica insostenibile e cambiamenti climatici. Sotto il profilo della distribuzione sul territorio di questa risorsa i dati dimostrano drammatiche diversità».

comprende, allora, come a tal fine si renda necessaria un'attività trasformativa. Lo si coglie esplicitamente nella disciplina posta dall'art. 80 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il cosiddetto codice o testo unico ambientale, rubricato appunto «Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile». La norma stabilisce gli adempimenti che danno avvio al complesso ciclo di gestione dell'acqua⁸¹ e attribuisce alle Regioni la competenza a classificare le acque dolci superficiali, in relazione alle loro «caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche»⁸², nelle categorie A1, A2 e A3, cui corrisponde l'esigenza di un diverso, e progressivamente più intenso, trattamento per la loro destinazione al consumo. In effetti, mentre la «disinfezione» è prescritta per tutte le categorie di acque, quelle rientranti nella categoria A1 richiedono soltanto un «trattamento fisico semplice»; per quelle di cui alla categoria A2 è necessario che il trattamento sia «fisico e chimico normale»; l'appartenenza alla categoria A3 impone, invece, il ricorso a «trattamento fisico e chimico spinto» e all'«affinamento»⁸³. Sempre alla competenza regionale, inoltre, è affidata l'individuazione dei corpi idrici sotterranei destinabili al consumo umano⁸⁴, per i quali si richiede il raggiungimento dei requisiti qualitativi ambientali stabiliti per la specifica destinazione⁸⁵.

⁸¹ Nella cui dinamica ricorrono momenti di reversibilità della risorsa: dalla destinazione alimentare cui era stata avviata al ripristino del bene ambientale.

⁸² Il parametro di valutazione è individuato nella Tabella 1/A dell'Allegato 2 alla parte terza del TUA.

⁸³ È importante segnalare che, a norma del quarto comma dell'art. 80 TUA, «(l)e acque dolci superficiali che presentano caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche qualitativamente inferiori ai valori limite imperativi della categoria A3 possono essere utilizzate, in via eccezionale, solo qualora non sia possibile ricorrere ad altre fonti di approvvigionamento e a condizione che le acque siano sottoposte ad opportuno trattamento che consenta di rispettare le norme di qualità delle acque destinate al consumo umano».

⁸⁴ Lo stabilisce il comma 1 dell'art. 82 del TUA, rubricato «Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile», secondo cui: «Fatte salve le disposizioni per le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, le regioni, all'interno del distretto idrografico di appartenenza, individuano:

a) tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei che forniscono in media oltre 10 m³ al giorno o servono più di 50 persone, e
b) i corpi idrici destinati a tale uso futuro».

⁸⁵ A norma dell'ultimo comma dell'art. 82 TUA: «Per i corpi idrici di cui al comma 1 deve essere

Da questa prospettiva, pertanto, con riguardo alla tutela delle acque, la salvaguardia della risorsa ambientale può ritenersi in un certo senso strumentale a quella del bene alimentare. Con la conseguenza che la puntuale individuazione della soglia cronologica a partire dalla quale il bene possa appunto considerarsi alimentare (in quanto destinato al consumo) risulta di centrale importanza. Diversamente, qualora non si accordasse a tale profilo l'attenzione doverosa a distinguere i due ambiti della tutela, rivolti rispettivamente alla salvaguardia della risorsa ambientale e di quella alimentare, le due dimensioni di valore del medesimo bene finirebbero per essere accomunate, con le evidenti ricadute in punto di travisamento delle note peculiari delle relative fattispecie incriminatrici.

Anche sotto questo profilo è emblematica l'esperienza che può essere tratta dal delitto di cui all'art. 439 c.p., la cui applicazione giurisprudenziale non si è mostrata sempre attenta alla distinzione dell'oggetto materiale delle condotte di avvelenamento, fino a considerare la fattispecie come posta a tutela dell'acqua in quanto tale, a prescindere dalla sua destinazione al consumo umano⁸⁶. Ne discende il ricorso alle sanzioni particolarmente severe previste dalla norma – che vanno dalla reclusione non inferiore a 15 anni fino all'ergastolo, «se dal fatto deriva la morte di alcuno»⁸⁷ – anche a fatti di inquinamento della risorsa ambientale, che evidentemente si collocano a una maggiore distanza dall'interesse finale della tutela, rispetto all'avvelenamento delle acque destinate al consumo umano, per giustificare una reazione dell'ordinamento penale tanto marcata in termini di severità.

Peraltro, l'equivoco non ha riguardato soltanto taluni orientamenti giurisprudenziali, ma ha addirittura permeato anche la sfera di valutazione del legislatore

conseguito l'obiettivo ambientale di cui agli articoli 76 e seguenti».

⁸⁶ Paradigmatica, in questo senso, l'affermazione contenuta nella già citata sentenza, secondo cui la tutela accordata dalla fattispecie si rivolgerebbe a tutte le «acque, ancorché non destinate al consumo umano» (Cass., Sez. II, 19 gennaio 2021, n. 12323).

⁸⁷ Come è noto, nella versione originaria della fattispecie incriminatrice, nel caso di morte di più persone, quale conseguenza dell'avvelenamento, era prevista addirittura la pena di morte.

nei più recenti progetti di riforma della materia⁸⁸. In effetti, mentre nell'ambito del Progetto Caselli⁸⁹ si ribadiva – sebbene con differente formulazione linguistica – tra i requisiti della fattispecie quello relativo alla destinazione delle risorse «al consumo pubblico o di una collettività»⁹⁰, le più recenti esperienze lo hanno al contrario espunto dal testo della previsione normativa, così determinando l'ampliamento della relativa area di operatività. In particolare, con il disegno di legge AC 2427, presentato in data 6 marzo 2020, è stata proposta l'estensione del perimetro della fattispecie delittuosa di cui all'art. 439 c.p. fino a «comprendervi ogni condotta di avvelenamento di ogni tipo di acqua o di alimento», come si legge nella relazione illustrativa del documento. Ancora più espliciti, quanto al chiarimento delle ragioni a fondamento della scelta, risultano ulteriori passaggi argomentativi di quel testo: «[s]i è infatti ritenuto che fosse necessario concentrare il disvalore della condotta sull'azione dell'avvelenamento, in particolare senza distinguere la tipologia delle acque oggetto della condotta (in relazione alla loro destinazione o al momento del loro prelievo) o degli alimenti rispetto ai quali interviene, per lo specifico disvalore che di per sé commota quell'azione e per la diffusività del pericolo che la condotta può cagionare».

È di palmare evidenza come, muovendo da simili premesse, non si possa in alcun modo assicurare la necessaria distinzione dei diversi ambiti di tutela, con le criticità conseguenti anche sul piano delle previsioni sanzionatorie⁹¹.

⁸⁸ Per uno sguardo di insieme si veda DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, cit., 451 ss.

⁸⁹ Per l'analisi dei contenuti del progetto si rinvia a: CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2 novembre 2015, 1 ss.; DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 1, 4 ss. Più di recente, si vedano anche BIRRIFFERI, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale*, cit., 251 ss. e DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 228 ss.

⁹⁰ Sul punto, con riferimenti anche alla proposta introduzione del delitto di 'Contaminazione o corruzione di acque o di alimenti', che sarebbe stato collocato all'art. 439 bis c.p. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, cit., 228.

⁹¹ Per rilievi critici sul punto, v. CASTRONUOVO, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della*

4. *La prospettiva di tutela tra food safety e food security.* Occorre, da ultimo, mettere a fuoco quale sia la specifica dimensione assiologica del bene giuridico in esame nella tutela a esso accordata dall'ordinamento. Infatti, se l'esigenza di provvedere alla precisa individuazione delle peculiari sfumature che assumono le scelte politico-criminali concernenti la tutela di un dato bene vale in generale⁹², in particolare con riguardo al cibo simili puntualizzazioni si rivelano di sicura rilevanza.

In effetti, possono essere distinti sul piano teorico due differenti – benché tra di loro complementari – prospettive: la *food safety* e la *food security*⁹³. In termini estremamente sintetici, la differenza tra le due impostazioni può essere colta in quello che appare quasi un gioco di parole: se per *food safety* si intende la garanzia di accesso a “cibo sicuro”, con *food security* si fa riferimento alla garanzia di “sicuro accesso” al cibo.

Ne discende che, secondo la prima concezione, sono i profili di salubrità delle risorse alimentari a rilevare, in vista della tutela della salute dei consumatori; la seconda, invece, pone l'attenzione agli aspetti quantitativi, perché possa essere diffusamente assicurata la disponibilità di cibo in misura sufficiente rispetto alle esigenze della popolazione. Si può cogliere, allora, come le due dimensioni di significato valoriale dell'accesso ai beni alimentari siano tra di loro strettamente collegate, dal momento che la *food security* implica necessariamente anche la salubrità degli alimenti.

sicurezza alimentare, 170 s.; ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in *Leg. pen.*, 23 febbraio 2023, 21 ss.

⁹² Nell'ambito della teoria del bene giuridico costituzionale, cfr. sul punto BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Nss. D. I.*, XIX, Torino, 1973, oggi in *Id.*, *Scritti di diritto penale*, a cura di CANESTRARI e MELCHIONDA, I, Tomo I, Milano, 1997, 569, là dove si sottolinea che «il legislatore ha un preciso dovere di tutelare penalmente il valore nella sua esatta dimensione costituzionale».

⁹³ Per la distinzione, nella letteratura giuridica amministrativistica, v. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *federalismi.it*, 26.9.2018, in particolare 6 ss.; EAD., *Food security: percorsi per la sostenibilità alimentare*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, 2, 72 ss.; EAD., *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 159 ss.

Cionondimeno, alla luce dell'analisi finora condotta, è possibile affermare che il bene "salute pubblica" collima con la prospettiva assiologica definita dalla *food safety*: la tutela è infatti accordata dal nostro ordinamento alla salvaguardia di quell'interesse, declinato in termini collettivi, rispetto allo specifico rischio rappresentato dalle sostanze alimentari.

Resta dunque da verificare se e quale rilevanza possa essere riconosciuta, specialmente in prospettiva politico-criminale, alla *food security*, ferma restando l'utilità della distinzione tra le due differenti dimensioni di significato ai fini interpretativi delle singole fattispecie, onde evitare di incorrere negli equivoci già segnalati e, in particolare, nei possibili fraintendimenti circa il corretto inquadramento del bene giuridico tutelato.

È evidente che assicurare tutela alla garanzia di sicura disponibilità di cibo per l'intera popolazione implicherebbe l'adesione dell'ordinamento penale a istanze di giustizia distributiva⁹⁴; inoltre, tale opzione varrebbe a modellare l'interesse in questione alla stregua di un bene comune⁹⁵. Nella concezione moderna di *commons*, infatti, sono elementi caratterizzanti dei beni rientranti nella categoria la libera accessibilità alle relative risorse, anche secondo dinamiche competitive, e la esauribilità di queste ultime⁹⁶.

⁹⁴ Lo sottolinea, con riferimento alla tutela del patrimonio idrico, BOMBELLI, *Risorse fondamentali e diritto: la questione dell'acqua*, cit., 431.

⁹⁵ Cfr. VIVERO POL - FERRANDO - DE SCHUTTER - MATTEI, *Introduction. The food commons are coming...*, in *Routledge Handbook of food as commons*, Vivero Pol - Ferrando - De Schutter - Mattei (Eds.), London - New York, 2019, 1 ss.; DE SCHUTTER - MATTEI - VIVERO POL - FERRANDO, *Food as commons. Towards a new relationship between the public, the civic and the private*, in *Routledge Handbook of food as commons*, in Vivero Pol - Ferrando - De Schutter - Mattei (Eds.), London - New York, 2019, 373 ss.; VIVERO POL, *Food is a public good*, in *World Nutrition*, VI, 4, April 2015, 306 ss.; ID., *Food as a commons: Reframing the narrative of the food system*, paper disponibile online (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255447). Segue la stessa impostazione anche BOMBELLI, *Risorse fondamentali e diritto: la questione dell'acqua*, cit., 416 ss. e in particolare 428 ss.

⁹⁶ Paradigmatico del rilievo è l'esempio proposto da Garrett Hardin, cui si deve la ripresa della discussione dei *commons* in chiave moderna, con il celebre saggio pubblicato sulla rivista *Science* nel dicembre del 1968: HARDIN, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, 1243 ss. Si immagini un pascolo cui abbia accesso, senza alcuna limitazione, un numero indefinito di mandriani: senza alcuna regolazione delle facoltà di uso del bene, è facile immaginare come esso sia destinato all'estinzione. La sua salvaguardia, al

Per la comprensione sul piano assiologico delle istanze di tutela che si porrebbero con riguardo a tale opzione, una traccia utile sembra essere suggerita dal *capability approach*: tra le capacità individuate da Martha Nussbaum quali declinazioni della dignità della persona rientra proprio la garanzia di sufficiente disponibilità di risorse alimentari salubri. In effetti, quella denominata “Salute fisica” ricomprende anche la sicurezza di «poter essere adeguatamente nutriti»⁹⁷. Ne discende, pertanto, il necessario riconoscimento del diritto all’accesso al cibo, nella misura sufficiente per la decente conduzione della vita.

Tuttavia, declinato l’interesse in questione come *commons*, e dunque affermata in termini generalizzati la facoltà di accesso ai beni alimentari, all’individuazione di una «soglia minima» di attribuzione delle singole capacità a ciascuna persona⁹⁸, dovrà necessariamente accompagnarsi quella di un limite massimo, oltre il quale l’uso individuale eccederebbe il limite imposto dalle istanze solidaristiche a garanzia dell’altrui fruibilità della stessa⁹⁹. Di conseguenza, le direttrici della tutela accordata a tale interesse, secondo le coordinate della *food security*, consisterebbero nella protezione della dimensione quantitativa – oltre che qualitativa – del bene.

Immaginare che simile compito sia assegnato al diritto penale evidenzerebbe una serie di problemi. Resta infatti un punto particolarmente delicato quello di coordinare uno strumento a vocazione eminentemente sanzionatoria con le esigenze di sollecitare temperanza e moderazione nell’utilizzo di una risorsa che “naturalmente” tende a estinguersi, in assenza di una regolazione della sua fruizione che ne assicuri la conservazione¹⁰⁰.

contrario, richiederebbe l’attenta definizione di modalità e limiti di utilizzo del bene, in modo da garantirne la conservazione e nel tempo insieme al suo utilizzo in una misura sostenibile. Per la discussione critica dei profili in questione, si rinvia a ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici*, cit., 6 ss.

⁹⁷ NUSSBAUM, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Bologna, 2001, 97.

⁹⁸ NUSSBAUM, *Diventare persone*, cit., 18.

⁹⁹ Sul punto, sia consentito rimandare a ROTOLO, *Riconoscibilità del precetto e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2018, 223 ss. e 227.

¹⁰⁰ Sul punto, si veda G. ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici*, cit., 10 ss.

Anche da questa prospettiva, pertanto, è possibile ribadire come *de lege lata* non si dia spazio se non alla valorizzazione della *food safety*. Sarebbe, tuttavia, ingenuo considerare il dato come definitivo e immutabile: piuttosto, sono gli elementi di contesto e la situazione economica e sociale contingenti a non suggerire l'adozione di strumenti di tutela orientati a tali esigenze.

Del resto, anche nella situazione attuale, è possibile scorgere scelte di regolazione che perseguono obiettivi di salvaguardia “quantitativa” delle risorse alimentari. Ancora una volta, è il settore idrico a consentire una esemplificazione chiarificatrice: attesa la scarsità della risorsa, non è infrequente l'adozione di strategie di riduzione dell'approvvigionamento di acqua, a livello non soltanto locale, ma anche globale. Tra gli strumenti di *soft law*¹⁰¹, su scala internazionale, si pensi alla campagna sostenuta dall'Onu denominata *Sustainable Development Goals* (SDGs), che tra i diciassette obiettivi perseguiti per il 2030 ricomprende al numero sei quello denominato «*Clean water and sanitation*»¹⁰². Nelle sue articolazioni, ricorre innanzi tutto – al punto 6.1. – il proposito di garantire entro tale scadenza «l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti»; ma anche – al punto 6.4. – quello di «[a]umentare considerevolmente [...] l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore e garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze»¹⁰³.

¹⁰¹ Da considerarsi al confine tra strumenti di *soft law* e scelte autenticamente politiche, secondo la ricostruzione condotta da BANTEKAS e AKESTORIDI, *Sustainable Development Goals, Between Politics and Soft Law: The Emergence of “Political Normativity” in International Law*, in *Emory International Law Review*, 2023, 37, IV, 499 ss.

¹⁰² Essa, peraltro, si lega a ulteriori iniziative coltivate sempre dalle Nazioni unite per la salvaguardia delle acque: quella denominata “L'acqua per la vita”, istituita per il decennio dal 2005 al 2015, nonché quella successiva, per la decade dal 2018 al 2028, “L'acqua per lo sviluppo sostenibile”. La centralità del tema per le politiche dell'ONU è dimostrata anche dall'istituzione a partire dal 1992, a seguito della Conferenza di Rio, della Giornata mondiale dell'acqua, che si celebra il 22 marzo.

¹⁰³ Le citazioni sono tratte dalla traduzione in italiano dei materiali relativi alla campagna delle Nazioni unite, disponibile sul sito internet dell'istituzione (<https://unric.org/it/obiettivo-6-garantire-a-tutti-la-disponibilita-e-la-gestione-sostenibile-dellacqua-e-delle-strutture-igienico-sanitarie/>). Merita, inoltre, una

D'altra parte, come è stato segnalato, la tutela accordata alle acque nel nostro sistema, dall'angolo prospettico della regolazione amministrativa, già conosce momenti di valorizzazione della dimensione quantitativa della risorsa¹⁰⁴.

Una novità che, invece, sembra profilarsi all'orizzonte è la sensibilizzazione dell'ordinamento penale alla salvaguardia della consistenza del patrimonio idrico. All'art. 3, par. 2, lett. m) della Direttiva (UE) 11 aprile 2024, n. 1203 (che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE)¹⁰⁵ si richiede agli Stati membri di prevedere come reato «l'estrazione di acque superficiali o sotterranee ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta provoca o può provocare danni rilevanti allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o allo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei».

Senz'altro, per le ragioni già illustrate, occorre tenere ferma la distanza tra gli ambiti di tutela concernenti le risorse ambientali, da un lato, cui è evidentemente riportabile la previsione da ultimo richiamata, e dall'altro quelli concernenti la salute pubblica. Tuttavia, come pure si è detto, tra i due referenti di valore esistono connessioni, che con riguardo all'acqua si accompagnano alla medesimezza del bene materiale, cui competono funzioni diverse. In particolare, si è visto che la tutela del patrimonio idrico, inteso come bene ambientale, è in qualche modo strumentale anche alla salvaguardia della risorsa alimentare, atteso che l'acqua destinata al consumo umano è frutto della trasformazione

sottolineatura il fatto che tra gli obiettivi perseguiti si intrecciano profili di valorizzazione dell'acqua come risorsa alimentare ma anche ambientale: in particolare, lo si coglie in relazione ai punti 6.3. e 6.6. rispettivamente rivolti al miglioramento della qualità delle risorse idriche, anche attraverso il contenimento delle diverse forme di inquinamento, e alla protezione e al risanamento degli ecosistemi legati all'acqua.

¹⁰⁴ PROGGIA, *Acqua e ambiente*, cit., 283: «Per la prima volta con il Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006, si tenta di tenere insieme la pluralità delle discipline che nel tempo hanno guardato all'acqua come risorsa, come bene da tutelare quantitativamente e qualitativamente, come elemento naturale dal quale difendersi, come oggetto di servizi alla collettività e infine come finalità alla quale l'ordinamento dedica risorse giuridiche, quali regolazione e amministrazione».

¹⁰⁵ Per uno sguardo d'insieme sulla direttiva, si veda SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente, ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2024, 2, 38 ss.

della risorsa naturale e che quest'ultima garantisce una sorta di provvista per la prima.

Pertanto, nella limitata prospettiva appena delineata, non è escluso che nella norma contenuta nella Direttiva UE 2024/1203 possa intravedersi una pur minima apertura alla valorizzazione delle istanze di tutela poste dalla *food security*, là dove le scelte di criminalizzazione sono state orientate appunto alla difesa della consistenza del patrimonio idrico: in particolare, alla salvaguardia dello «stato» o del «potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali», ovvero dello «stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei».