Sistema sanzionatorio e mercato agroalimentare
Percorsi interni e dimensione transnazionale

Università degli Studi di Napoli Federico II
Portici, 5 - 6 novembre 2026
Sala Cinese della Reggia

Alessandro Bernardi

ABSTRACT

La dimensione transnazionale

Schema dell'intervento

1. Il paradosso iniziale: un diritto alimentare europeo, ventisette sistemi sanzionatori nazionali

1.1.**L'Unione europea ha realizzato nel settore alimentare uno dei processi di integrazione normativa più intensi e penetranti dell'intero ordinamento europeo**.

La progressiva europeizzazione ha riguardato la sicurezza degli alimenti, l'igiene, la tracciabilità, la composizione dei prodotti, gli obblighi informativi, l'etichettatura e le denominazioni di origine. Basti richiamare il regolamento n. 178/2002, il pacchetto igiene, il regolamento n. 1169/2011 e il regolamento n. 2017/625.

1.2. **Tuttavia, all'uniformità sostanziale della normativa alimentare non corrisponde una parallela uniformità della disciplina sanzionatoria delle relative violazioni.**

Una medesima condotta contraria a prescrizioni alimentari europee può essere assoggettata, nei diversi Stati membri, a precetti di diversa costruzione, a criteri di imputazione differenti (dolo o colpa), a sanzioni di diversa natura (penale o amministrativa) e gravità, a conseguenze per le imprese assai eterogenee. In estrema sintesi, **il diritto europeo stabilisce sempre più frequentemente che**

cosa sia vietato; i diritti nazionali continuano invece a decidere, secondo logiche largamente autonome, quando e come punire chi viola quei divieti.

1.3. Tre esempi

1.3.1. Informazioni ingannevoli sull'alimento: Germania e Spagna – Norma europea violata: art. 7, par. 1, lett. a), del regolamento (UE) n. 1169/2011, che vieta informazioni alimentari ingannevoli, in particolare sulla natura, identità, composizione e caratteristiche dell'alimento.

Esempio: un'impresa commercializza consapevolmente un prodotto con indicazioni false sulla sua composizione, senza che il prodotto sia pericoloso per la salute e senza che ricorrano ulteriori elementi di frode penalmente rilevanti secondo il diritto spagnolo.

- Germania: il § 11, comma 1, LFGB vieta espressamente la commercializzazione di alimenti accompagnati da informazioni contrarie all'art. 7 del regolamento europeo. Il § 59, comma 1, n. 7, LFGB punisce la violazione dolosa con una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria penale.
- Spagna: l'art. 50, comma 1, lett. b), della Ley 17/2011 comprende tra gli illeciti amministrativi anche l'etichettatura fraudolenta. Le sanzioni sono graduate dagli artt. 51-52 secondo la gravità della violazione. La condotta non è automaticamente un reato: per applicare, ad esempio, l'art. 282 del Código Penal, devono ricorrere ulteriori requisiti, tra cui l'idoneità delle false allegazioni pubblicitarie a provocare un pregiudizio grave e manifesto ai consumatori.

Differenza: una medesima informazione alimentare deliberatamente ingannevole può integrare già di per sé un illecito penale in Germania, mentre in Spagna, in assenza degli ulteriori presupposti di un reato, rimane nell'ambito amministrativo.

1.3.2. Omesso ritiro di un alimento pericoloso: Francia e Italia – Norma europea violata: art. 19, par. 1, del regolamento (CE) n. 178/2002.

Esempio: un produttore scopre che un lotto di succo di frutta già distribuito contiene microrganismi patogeni, ma omette consapevolmente di attivare le

procedure di ritiro. Supponiamo che non continui a commercializzare il prodotto e che non siano accertate ulteriori condotte criminose.

- Francia: l'art. L. 452-5 del *Code de la consommation* punisce espressamente l'omessa attivazione delle procedure previste dall'art. 19 del regolamento europeo, quando il produttore o importatore sa che l'alimento, non di origine animale, è pregiudizievole per la salute umana. La pena prevista è fino a cinque anni di reclusione e 600.000 euro di ammenda, eventualmente elevabile al 10% del fatturato medio annuo secondo i criteri della disposizione.
- Italia: l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 190/2006 punisce l'omessa attivazione delle procedure di ritiro con una sanzione amministrativa da 3.000 a 18.000 euro, salvo che il fatto costituisca reato.

Differenza: a parità di omissione e di conoscenza della pericolosità dell'alimento, l'ordinamento francese prevede uno specifico delitto gravemente punito; quello italiano, per la sola omissione del ritiro, prevede in via ordinaria una sanzione amministrativa, ferma l'eventuale applicazione di altre norme penali**.**

1.3.3. Cattiva conservazione degli alimenti: Italia e Spagna – Norma europea violata: art. 4, par. 2, del regolamento (CE) n. 852/2004, in relazione all'allegato II, capitolo IX, punto 2, che impone condizioni di conservazione idonee a evitare deterioramenti nocivi e contaminazioni**.**

Esempio: un operatore detiene per la vendita alimenti in condizioni igienico-sanitarie oggettivamente inadeguate, tali da integrare un cattivo stato di conservazione, senza che sia accertato un concreto pericolo per la salute dei consumatori.

- Italia: l'art. 5, lett. b), della legge n. 283/1962 configura una contravvenzione penale, che non richiede la dimostrazione della concreta nocività dell'alimento. Questa interpretazione è confermata, tra l'altro, dalla Cassazione penale, Sez. III, sent. n. 22632/2025.
- Spagna: l'art. 50, comma 1, lett. e), della Ley 17/2011 sanziona le violazioni delle prescrizioni igienico-alimentari. L'art. 51, comma 1, contempla espressamente come illeciti amministrativi lievi anche la conservazione degli alimenti in condizioni non consentite, quando non ricorrono

circostanze che determinino una maggiore gravità. L'art. 363 del Código Penal, invece, richiede che le condotte ivi contemplate pongano in pericolo la salute dei consumatori.

Differenza: in Italia, la cattiva conservazione può bastare a integrare un reato; in Spagna, in assenza dei presupposti di una fattispecie penale e segnatamente del pericolo sanitario richiesto dall'art. 363, la stessa violazione delle prescrizioni europee ricade nell'ambito amministrativo**.**

Sintesi comparativa

Violazione del precetto UE	Primo Stato	Secondo Stato
Informazione ingannevole, art. 7 reg. 1169/2011	Germania: reato doloso, fino a 1 anno	Spagna: illecito amministrativo, salvo ulteriori elementi
Omesso ritiro di alimento pericoloso, art. 19 reg. 178/2002	Francia: delitto, fino a 5 anni e €600.000	Italia: sanzione amministrativa €3.000–18.000, salvo reato
Cattiva conservazione, reg. 852/2004	Italia: contravvenzione penale	Spagna: illecito amministrativo, salvo ulteriori elementi

N.B.: Il confronto riguarda le risposte previste per il fatto specificamente descritto, senza escludere l'eventualità di ulteriori forme di responsabilità penale.

2. Il legislatore europeo non ha ancora provato a ridurre queste asimmetrie, stante l'assai sporadica presenza di norme UE d'armonizzazione sanzionatoria in ambito agroalimentare

(es.: l'art. 17, par. 2, del regolamento n. 178/2002 impone agli Stati membri di predisporre misure e sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive; l'art. 139 del regolamento n. 2017/625 ribadisce tali requisiti e aggiunge che, per le violazioni fraudolente, le sanzioni pecuniarie devono rispecchiare almeno il vantaggio

economico conseguito oppure, se del caso, una percentuale del fatturato dell'operatore).

2.1. Tale situazione non discende da un limite di competenza UE in materia sanzionatoria. Certo, per quanto concerne il diritto penale sostanziale non possono essere adottati regolamenti UE. Però l'art. 83, par. 2, TFUE stabilisce che "allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale *si rivela indispensabile* per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive".

Il settore alimentare appare un candidato particolarmente significativo per un'eventuale applicazione di tale competenza penale accessoria.

2.2. Le conseguenze problematiche del disallineamento

Le differenze nazionali pongono almeno quattro ordini di problemi:

- **Disparità di tutela**: il livello di protezione penalistica della salute e degli interessi economici dei consumatori non è necessariamente equivalente nei diversi Stati membri.
- **Distorsioni concorrenziali**: a parità di obblighi sostanziali, le conseguenze economiche e punitive della loro violazione possono variare considerevolmente.
- **Possibili fenomeni di forum shopping sanzionatorio**: soprattutto nelle filiere transnazionali, la diversa esposizione al rischio punitivo può influenzare le scelte organizzative degli operatori.
- **Difficoltà di cooperazione repressiva**: la non coincidenza delle fattispecie e delle rispettive soglie di rilevanza penale può ostacolare, almeno in determinate situazioni, il coordinamento tra le autorità nazionali.

2.3 **Non tutte queste differenze devono necessariamente essere eliminate**: solo quelle che è indispensabile eliminare, nel rispetto della diversità dei sistemi penali, che sono espressione delle specifiche tradizioni nazionali.

Si tratta di un compito scientificamente assai impegnativo

2.4. Dunque, non un codice penale alimentare uniforme, ma un nucleo minimo comune. Un'armonizzazione selettiva, fondata sull'art. 83, par. 2, TFUE.

2.5. **Problema: deve o non deve essere limitata ai fenomeni più gravi e transnazionali**? (frodi alimentari organizzate, commercializzazione di alimenti pericolosi, condotte suscettibili di mettere in pericolo la salute di una pluralità indeterminata di consumatori).